

# STENOGRAFSKE BELEŠKE

# SENATA

# KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

GODINA 3

BEOGRAD, 1934. GODINE

KNJIGA III

## XXVIII REDOVNI SASTANAK

## SENATA KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

DRŽAN 13 JULA 1934. GODINE U BEOGRADU

PRETSEDAVAO :

Potpredsednik  
Dr. UROŠ KRULJ

Sekretar  
ASIM ALIBEGOVIĆ

Prisutni su g.g. Ministri: Ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić, Ministar socijalne politike i narodnog zdravlja dr. Fran Novak, Ministar šuma i rudnika dr. Milan Ulmanski.

POČETAK U 10,20 ČASOVA.

S A D R Ž A J :

1 — Čitanje i usvojenje zapisnika XXVII redovnog sastanka;

2 — Saopštenje Ukaza Nj .V. Kralja o postavljanju za Ministra saobraćaja Ognjena Kuzmanovića;

3 — Komemorativni govor g. Potpredsednika Senata dr. Uroša Krulja povodom smrti senatora Petra Kostića;

4 — Molbe i žalbe;

5 — **Dnevni red:** Pretres izveštaja Odbora o predlogu zakona o gradskim opštinama i 2) pretres izveštaja Imunitetskog odbora od 11-VII-1934. godine o zahtevu g. Ministra pravde za izdavanje sudu senatora. Zakonski predlog o gradskim opštinama primljen je u načelu, pojedinostima i konačno.

**Govornici:** dr. Uroš Krulj, izvestilac dr. Đura

Kotur, Ministar unutrašnjih poslova Živojin Lazić, Petar Dirlić, dr. Josip Nemeč, dr. Benjamin Šuperina, Daka Popović, Dr. Stanko Šverljuga, Stevan Mihaldžić, Jovo Banjanin i izvestilac Dr. Vladimir Ravnihar.

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Otvaram XXVIII redovni sastanak Senata Kraljevine Jugoslavije. Molim g. sekretara da pročita zapisnik prošlog sastanka.

*Sekretar Asim Alibegović* čita zapisnik prošlog sastanka.

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Da li ima kakve primedbe na zapisnik? (Nema). Primedaba nema, zapisnik je usvojen i overovljen.

Izvolite saslušati Ukaz Njegovog Veličanstva Kralja (čita):

»MI

ALEKSANDAR I

po milosti Božjoj i volji narodnoj  
KRALJ JUGOSLAVIJE

Razrešavajući od dužnosti Našeg Ministra saobraćaja Milosavljevića T. Svetislava i stavljajući ga na raspoloženje, na predlog Predsednika Našeg Ministarskog saveta a na osnovu čl. 77 Ustava — postavljamo:

Za Našeg Ministra saobraćaja inž. Kuzmanovića B. Ognjena, pomoćnika Ministra saobraćaja u penziji i tehničkog direktora Opštine grada Beograda.

Predsednik Našeg Ministarskog saveta neka izvrši ovaj Ukaz.

10 jula 1934. godine

u Beogradu.

Predsednik Ministarskog saveta,

Nik. T. Uzunović, s. r.

ALEKSANDAR, s. r.“



(Gospoda senatori su stojeći saslušali Ukaz Njegovog Veličanstva Kralja i propratili ga burnim usklikima: Živeo Kralj!)

Gospodo senatori, imam da saopštim gospodi senatorima jednu tužnu vest, da se je naš drug gospodin Petar Kostić, penzionisani profesor i senator iz Prizrena, noćas preselio u večnost.

Pokojni Petar Kostić, poznati dugogodišnji nacionalni borac, prosvetni i nacionalni radnik našega Juga, stekao je neumrlje zasluge za svoj narod i Otadžbinu požrtvovanim radom u najtežim i najmučnijim vremenima i prilikama svoga kraja. Za to neka mu je hvala i slava, a među nama vječnaja pamjat. (Slava mu).

Izvolite, gospodo, saslušati molbe i žalbe koje su prispele Senatu.

**Sekretar Asim Alibegović** saopštava molbe: Ljubomira Oborine činovnika Sreskog načelstva u Mostaru i Cvetka Đorđevića, delovođe Opštine leskovačke.

**Potpredsednik dr. Uroš Krulj:** Saopštene molbe uputiće se nadležnom Odboru za molbe i žalbe.

Prelazimo na dnevni red. Prva tačka dnevnoga reda je pretres izveštaja Odbora o predlogu zakona o gradskim opštinama. Molim g. izvestioca da pročita izveštaj Odbora.

**Izvestilac dr. Đura Kotur** čita:

#### SENATU KRALJEVINE JUGOSLAVIJE, BEOGRAD

Odbor Senata za proučavanje zakonskog predloga o gradskim opštinama, izabran na sednici Senata od 9 jula o. g., koji se istoga dana konstituisao, uzeo je pomenuti zakonski predlog u rasmatranje na svojoj sednici od 10 jula o. g., pa završivši toga dana povereni mu posao, podnosi ovaj

#### IZVEŠTAJ:

Posle iscrpnog ekspozea g. Ministra unutrašnjih poslova i diskusije o ovome zakonskom predlogu, kao i posle naknadno danih objašnjenja sa strane g. Ministra unutrašnjih poslova, Odbor je sa deset protiv jednoga glasa usvojio pomenuti zakonski predlog u načelu i u pojedinostima i to u onoj redakciji, kako ga je usvojila i Narodna skupština.

Rasmatrajući svestrano ovaj zakonski predlog, Odbor je konstatovao, da je predloženi projekat značajki i stručno sastavljen, da je u njemu jezgrovito i jasno izražena sva materija, koja se tiče karaktera, organizacije i delokruga savremene gradske opštine, pa da ovaj zakonski predlog kako po sadržini, tako i po pravnoj tehnici postavlja jedinstvenu, solidnu i savremenu osnovicu za dobru organizaciju gradskih opština, koje ne smeju biti država u državi, nego treba da — kao samoupravne jedinice — budu sastavni deo opšte organizacije državne celine, saradujući na opštem dobru i vodeći svoje lokalne poslove u punoj harmoniji sa državnom upravom.

Izražena je jednodušna želja Odbora da se što pre donese Zakon o finansiranju samoupravnih tela, kako bi gradske opštine došle do obilnijih i pouzdanijih finansijskih sredstava, da bi im se tako pružila jača i trajnija mogućnost, da s punim uspehom izvršuju zadatke, koji ulaze u njihov delokrug.

S obzirom na izložene momente Odboru je čast predložiti Senatu, da izvoli ovaj predlog primiti onako, kako ga je usvojila Narodna skupština.

Član Odbora senator g. Petar Đirlić odvojio je mišljenje sa izjavom, da se on ne saglašava sa prednjim stanovištem i predlogom Odbora, pa da će i u načelu i u pojedinostima, kao i u celini glasati protiv ovoga zakonskog projekta, a da će svoje stanovište i poglede on i njegovi drugovi izneti i obrazložiti u plenumu Senata.

Za izvestioca je izabran senator dr. Đura Kotur.

11 jula 1934 god.  
u Beogradu.

Sekretar,  
**Milutin Dragović, s. r.**

Predsednik,  
**K. Radovanović, s. r.**

#### Članovi:

**Dr. Đura Kotur, s. r.**  
**Fran Kukuljević-Sakcinski, s. r.**  
**Dr. Hamdija Karamehmedović, s. r.**  
**Ljubomir Vidaković, s. r.**  
**Dr. Mićo Mičić, s. r.**  
**Jovan Nešković, s. r.**  
**Petar Đirlić, s. r.**  
**Jeremija Živanović, s. r.**  
**Šerif Arnautović, s. r.**  
**Dragoljub Ivanović, s. r.**

Gospodo senatori, po saopštenju odborskog izveštaja neka mi bude dozvoljeno da u svojstvu odborskog izvestioca iznesem u osnovnim linijama misli i motive kojima se rukovodio Odbor pri stvaranju prednje svoje odluke i predloga.

Već prvih godina po Ujedinjenju osetila se potreba za jedinstvenim i savremenim opštinskim zakonom. Ta potreba došla je do izražaja još u Vidovdanskom ustavu, a isto tako i u Ustavu od 3 septembra 1931 godine, čiji 84 član određuje da se organizacija opštinskih uprava i delokrug njihovog rada uredi osobenim zakonom po načelu samouprava.

Ova potreba naglašena je u Prestonj besedi, kojom je Nj. V. Kralj otvorio ovo Narodno predstavništvo, pa se ta misao vidno manifestovala i u Adresi Narodnog predstavništva, upućenoj Nj. V. Kralju.

Gospodo, opštine su osnovne organizacione jedinice državne celine, pa zato i zakoni o uredenju opština ulaze u kategoriju osnovnih zakona državne zajednice i s pravom se može reći da celokupno unutrašnje državno uredenje počiva na organizaciji opština. te da je uspešan rad državnog aparata stvarno uslovljen dobrim, celishodnim i savremenim uredenjem opštine i pravilnim funkcionisanjem opštinskih organa. Pa pri svemu tome, što je pitanje jednoobraznog savremenog uredenja opština i opštinskih samouprava od kapitalnog značaja i što se ovo svestrano uvidalo i priznavalo, raniji režimi nisu stigli da zadovolje ovu nasušnu i osnovnu potrebu našeg unutrašnjeg uredenja. Tek ovaj režim u svom obilnom zakonodavnom radu izvršio je konačno i ovaj neobično značajni zadatak donoseći prošle godine Zakon o opštinama, a sada evo i Zakon o gradskim opštinama, čime je pitanje uredenja opštinskih uprava i samouprava dobilo svoje konačno, a mislim da smem tvrditi, i jedno u punom smislu dobro rešenje.

Smatram za potrebu da već u početku ovih izlaganja učinim konstataciju, da je bila veoma sretna misao, što su gradovi izuzeti ispod režima Zakona o opštinama (seoskim), te je uredenje gradova i grad-



skih opština uzeto kao osobena materija za specijalan Zakon o gradskim opštinama. I ako na oko postoji izvesna sličnost i srodnost između seoskih i gradskih opština, ipak je ta sličnost prividna i više formalnog karaktera, a u stvari postoji golema razlika između sela i gradova. Seoske opštine razlikuju se od gradskih pre svega po intelektualnom nivou populacije, nadalje po privrednoj strukturi i socijalnim odnosima, zatim po tehničkom uređenju kao i po zadacima, koje im nameće savremeni život i prilike i konačno po finansijskim izvorima i sredstvima, kojima raspolažu, pa je s obzirom na sve te razlike bilo uputno i dobro što je uređenje gradskih opština izdvojeno od Zakona o seoskim opštinama i rezervirano za specijalan zakon.

Istina je da je naša država prvenstveno i pretežno zemljoradnička zemlja, da je njena populacija sa oko 80% zemljoradnička, i da političku i finansijsku snagu naše zemlje pretstavlja u glavnom naš seljak, pa da i unutrašnje uređenje treba da bude takvo da svim sredstvima unapređuje život i privredu sela i zemljoradnika. Ali je neosporno tačno i to da su naši gradovi nosioci nacionalnih i kulturnih težnja i stremjenja, da su oni politička središta, da se u njima radaju sve napredne ideje i da se one iz gradova šire po celoj državi, a isto tako da je u njima usredsređen ekonomsko finansijski život cele zemlje, pa ako se može reći, da naše selo pretstavlja snagu nacije i države, onda se sa istim pravom može postaviti tvrdjenje, da su gradovi njezin mozak, njezin intelekt. Pa kako gradovi imaju nesravnjeno složenije prosvetne, privredne i socijalno-političke odnose i zadatke, to gradske opštine moraju imati i drukčije uređenje, jednu savršeniju i svestraniju upravu, složeniji, izradeniji i kulturniji administrativni aparat, koji je — razume se — i mnogo skuplji nego u seoskim opštinama.

Naposletku ne treba nikada pustiti iz vida činjenicu da gradovi nose ogroman deo državnih finansijskih tereta, i da su u njima najjači i najobilniji izvori državnih prihoda, kao i to, da su gradovi glavni regulatori opšte narodne privrede, pa ako oslabi njihova potrošačka moć i u njima nastupi privredni застоj, opadanje i propadanje, tada se to neobično nepovoljno odražava u opštoj narodnoj privredi, pa i u celom državnom gazdovanju, a naročito ima to snažnu reperkusiju na seosku privredu, koja može da napreduje samo onda, ako su gradska tržišta živa i jaka i ako je gradska privreda u punoj aktivnosti i poletu. Zato je bilo, ako ne preko potrebno, a ono svakako veoma celishodno, što je za uređenje gradskih opština spremljen i predložen poseban Zakon, kojim se postavlja široka savremena osnovica za napredan razvoj svih grana gradskog komunalnog života.

Kada je reč o gradovima treba imati u vidu onu veliku ulogu, koju su oni imali u prošlosti, koju imaju u savremenom životu, a koju će neosporno imati i u budućnosti i to ne samo u našoj državi nego i u istoriji svih kulturnih naroda sveta. Sa razvojem i životom gradova nerazdvojno je vezan razvoj celokupne ljudske civilizacije. To vidimo u starom veku u Egiptu, u Grčkoj i staroj Rimskoj državi. Porast i napredak antičkih država ide uporedo sa napretkom i cvetanjem njihovih gradova i obrnuto sa dekadencijom gradova koincidira malaksavanje, pa i propast tih država.

U Srednjem veku istorija je zabeležila neobično

veliki porast i napredak gradova, naročito u XII i XIII veku iz čega je rezultiralo opšte blagostanje i kulturni polet jednog niza srednjevekovnih država na zapadu, pa je takav slučaj i sa našim srednjevekovnim gradovima na Balkanu. Na žalost invazija i vekovna vladavina Osmanlija u ovim krajevima prekinula je kontinuitet naše gradske kulture, uništivši blagostanje sviju gradskih staleža, koji su se formirali i neprekidno cvetali sve do te invazije, od koje su ostali delimično pošteđeni samo primorski gradovi.

S pravom i ponosom možemo konstatovati fakat, da su naši gradovi u to vreme po svome uređenju i blagostanju, po svojoj moralnoj i materijalnoj civilizaciji znatno premašili tadanje gradove zapadne Evrope, a jedan od najznačajnijih primera u tome pogledu je naš lepi i visoko kulturni Dubrovnik, koji je od XIV do XIX veka bio najizrazitiji nosilac naše nacionalne kulture. Još u početku XIV veka u Dubrovniku se otvara gimnazija, on stvara razne kulturne i humanitarne ustanove i već tada ima moderan vodovod. U XV veku dubrovačko brodarstvo broji 300 velikih brodova, koji vrše prevoz robe i putnika po svim morima, a u isto vreme pronose i našu nacionalnu kulturu širom celoga sveta.

Naši gradovi u Hrvatskoj, Sloveniji i Vojvodini, i ako sve do pre 1½ decenije pod tudinskom vlasti, vršili su veoma uspešno veliku kulturnu misiju u našem narodu, a u gradovima na Balkanu izvršen je u toku samo jednoga veka savršeni preobražaj, tako da su u ovome srazmerno kratkom razdoblju od predašnjih balkanskih varoši sa levantinskim šarenilom postala najčistija nacionalna središta, najpouzdaniji nosioci narodne misli i svega onoga što čini civilizaciju našega naroda.

S obzirom na to sve, potpuno je razumljivo opšte interesovanje cele naše javnosti za ovaj zakonski predlog, kao i želja i težnja Kraljevske vlade i Narodnog predstavništva, saveza gradova, pa čak i privrednih i stručnih organizacija, da se ovim zakonom za naše gradove stvori savremena, solidna i trajna osnovica za pravilan i ničim nesmetan razvoj sviju grana narodne radinosti, a ja verujem, da je ovaj zakonski predlog takav, da može da zadovolji te želje i ta očekivanja.

A sada, gospodo senatori, dozvolite, da prikažem sam zakonski projekat ma i u najkraćim potezima.

Dosadanje pravno uređenje naših gradskih opština pretstavlja jedno zakonsko šarenilo sa šest do sedam predašnjih pravnih područja, i ni jedan od dosadašnjih opštinskih zakona nije uzet za osnovicu predloženog zakona o gradskim opštinama, nego su iz njih recipirani samo oni principi i ustanove, koje su se do sada u praksi pokazale dobre i primenljive za celu zemlju, a pri tome su usvojene i po neke misli iz stranog zakonodavstva, gde je to po srodnosti prilika izgledalo korisno.

U prvom poglavlju sadržane su opšte odredbe. Tu je pre svega dana (u § 1) definicija gradova i gradskih opština, po kojoj su oni »samoupravna tela i pravna lica po javnom i privatnom pravu«. Ovim je zakon sasvim umereno izrazio i naglasio jedno praktično gledište, da je gradska opština zaseban subjekt vlasti prema svima, pa i prema državi, kao nosiocu opšte javne vlasti, te da ona ima pravo na samoupravni režim.

U § 2 pojedinačno su pobrojani gradovi, koji po ovome Zakonu imaju karakter gradskih opština.



Takvih gradova imamo 74, a sa Zemunom, koji je po finansijskom zakonu sa 1 aprilom o. g. ušao u sastav Beograda i prestoničke opštine, bilo bi ih 75. Promena gradskog karaktera i promena područja gradske opštine može se u budućnosti izvesti samo zakonodavnim putem, a izuzetno od toga principa može se za prelazno toba t.j. u toku prve tri godine ova promena izvršiti Kraljevim Ukazom na predlog Ministra unutrašnjih poslova.

Drugo poglavlje ovoga projekta uređuje jedan od teških problema komunalnoga prava. Opština se naime ne može osnivati samo na čistom teritorijalnom principu. Teritorij je doduše njezin osnovni element, ali tek sa drugim elementom — populacijom čini opštinsku celinu. Naše opštine po dosadašnjem uređenju bile su zajednice članova, zavičajnika, dok kroz ovaj zakonski projekat dolazi do izražaja opština stanovnika, pa dok je po dosadanjem zakonodavstvu primanje u članstvo opštine zavisilo od ocene, uvidavnosti pa i dobre volje opštinskih uprava, ovim zakonskim projektom daje se i garantuje pravo stanovnika na prijem u članstvo, jer po § 13 projekta gradsko veće neće moći odbiti primanje u članstvo onog stanovnika opštine, koji je u gradu stalno nastanjen pet godina, a ima časna prava i ne nalazi se pod istragom i optužbom za nečasna dela, a pri tome može izdržavati sebe i svoju porodicu. Posle deset godina stalnoga nastanjenja stiče se članstvo automatski t.j. po sili Zakona. Ove ustanove znače vidan progres u socijalno-političkom pogledu, jer do sada se ovim putem u mnogim krajevima nije uopšte moglo steći članstvo, dok je u drugima tražen kriterij 40-godišnjeg stalnog nastanjenja.

U trećem poglavlju govori se o organima gradske opštine, a ti su: Gradsko veće i predsednik gradske opštine. Gradsko veće je rešavajući i odlučujući, a u izvesnoj meri i kontrolni opštinski organ. Broj većnika varira između 27 i 72, prema brojnosti populacije respektivnog grada. Dve trećine većnika biraju građani opštim, jednakim, neposrednim i javnim glasanjem, dok treću trećinu imenuje ban, a za Beograd i Pančevo Ministar unutrašnjih poslova i to iz reda stručnih građana posvećenih u komunalna pitanja. Izborni rezultat se utvrđuje po Dontovom sistemu po principu proporcije. Mandati traju četiri godine. Dakle, sticanje većničkog mandata regulisano je po jednom mešovitom sistemu — kombinacija izbora i imenovanja. Ova novina u našem opštem zakonodavstvu uzeta je iz čehoslovačkog zakonodavstva, gde se ona pokazala kao veoma podesna i celishodna, jer se tim putem ujemčuje stručnost gradskih veća, koja je neophodno potrebna za pravilno i smišljeno rešavanje mnogobrojnih komplikovanih komunalnih pitanja, te se prema tome ukazuje i kod nas kao solidan korektiv i brana protiv klika, koterija i partizanstva u upravama gradskih opština, gde ove dosta često čistim izbornim sistemom dolaze do izražaja i neobično štetnog uticaja u radu opštine. U ostalom mešoviti sistem sticanja mandata postoji i u ovom Visokom Domu, te kad ne bi bilo nikakvog drugog razloga, već ovaj potonji mogao bi biti dovoljan za Senat, da prihvati respektivne ustanove ovoga zakonskog predloga.

Medutim za dobru upravu i napredak grada najvažniji je faktor predsednik gradske opštine, on rukovodi celim opštinskim aparatom, on stavlja u pokret sve organe opštine, on daje inicijativu i pravac komunalnoj politici a njega neposredno biraju gra-

dani kao i one dve trećine većnika, pa je u ovoj odredbi o izboru predsednika izražen princip prave i čiste demokratije u toliko više, što predsednik opštine pored komunalnih poslova vrši i jedan niz funkcija opšte državne vlasti na teritoriji njegovog grada. Dobro je što se za predsednika ne traži nikakva specijalna kvalifikacija, kao što se u Beogradu do sada tražila fakultetska spremna, a u Zagrebu je taj postulat utvrdila praksa. Svakako je najbolje to pitanje prepustiti kulturnoj svesti i političkoj zrelosti građana.

Mislim, da treba naročito podvući ustanovu ovoga projekta, po kojoj je egzekutiva u gradu osnovana na monokratskom sistemu, prema čemu je sva egzekutivna vlast usredsređena u ličnosti predsednika, a ne na kolegijalnom sistemu, kako je to regulisano u seoskim opštinama. Ovaj monokratski sistem ima pored ostalih i tu prednost, što sve tekuće poslove vodi lično predsednik sa stalnim kvalifikovanim činovnicima, čime se osigurava kontinuitet u sprovođenju gradskih poslova pa i zaštita od uticaja koterija.

Kao ozbiljan korak u napredak s pravom se može smatrati dekoncentracija gradske administracije, formiranjem opštinskih odeljaka i stvaranjem posebnih odbora, koji po uputstvima predsednika opštine vrše jedan niz opštinskih poslova, koji nisu izrično zadržani za veće i predsednika opštine.

Pored predsednika gradske opštine postoji i potpredsednik, koji samo zamenjuje predsednika u njegovim funkcijama, kada ovoga nema ili kada je sprečen, a inače načelno sem većničke funkcije nema nikakvog specijalnog delokruga, pa je potpredsednik uvek prvi kandidat sa najjače kandidatske liste.

Prilikom pretresa ovog pitanja u Narodnoj skupštini odredba o potpredsedniku dobila je jednu dopunu, po kojoj Zakon daje pravo opštini, da Statutom kreira i mesto potpredsednika sa jednim stalnim delokrugom, koji on vrši po uputstvima predsednika, a bira se na isti način kao i predsednik.

Neće biti izlišno ako spomenem i to, da u slučaju kada se predsedničko mesto uprazni, tada veće u smislu § 82 bira predsednika iz svoje sredine u roku od mesec dana. Ovo je jedini slučaj, kada građani biraju i određuju predsednika posredno, t.j. preko gradskog veća. U ovoj, dakle, prilici dolazi do izražaja shvatanje, koje se čuje u javnosti a koje zastupaju i poneki članovi Narodnog predstavništva, da je bolji sistem posrednog izbora predsednika iz sredine gradskog veća, koji do sada postoji u opštinama u predašnjoj Hrvatskoj i Slavoniji. Ovo shvatanje svakako zaslužuje pažnju, ali mi ipak izgleda demokratskije ono prvo. Uostalom ovaj zakonski projekat je našao sretnu soluciju u izmirenju ova oba stanovišta, dajući pravnu mogućnost, da u spomenutom slučaju, dode do praktične primene i ovo potonje stanovište.

U četvrtom odeljku regulisan je delokrug gradskih opština. U § 88 precizno su obeleženi oni poslovi i grane opštinske uprave, koje čine njezin t.zv. prirodni delokrug a to su: upravljanje gradskom imovinom, staranje za gradske saobraćajne ustanove i građevine, socijalno staranje, lokalna zdravstvena služba, unapređenje sviju grana narodnog gospodarstva, staranje oko unapređenja prosvete i konačno davanje mišljenja o zakonskim predlozima i drugim pitanjima.

Pored pomenutih čisto opštinskih poslova paragrafom 89 prenosi se na gradove i jedan niz po-



slova opšte državne uprave, a Ministar unutrašnjih poslova može u sporazumu sa resornim Ministrima obim ovoga t. zv. prenesenoga delokruga opštine proširiti ili umanjiti, u koliko se to kod pojedinih opština pokaže kao uputno. Ovaj elasticitet u pogledu obima prenesenoga delokruga neosporno je celishodan. Ovo će najbolje ilustrovati jedno malo upoređenje: među ona 74 grada jedni broje 100, 200, pa skoro i 300.000 stanovnika, dok drugi imaju po 3, 4 i 5.000 duša, pa dok oni veliki gradovi raspolažu sa velikim materijalnim sredstvima, velikim stručnim i usavršenim administrativnim aparatom, dotle male gradske opštine imaju to sve tek u minijaturi, i zato bi izvesno bilo neuputno svima gradskim opštinama dodeliti jednak broj poslova opšte upravne vlasti, pa ih s obzirom na ogromne razlike u poslovnom kapacitetu gradskih opština — dovoditi u stvarnu nemogućnost, da izvrše svoje zakonske dužnosti, a po praktičnoj primeni zakona pokazaoće vreme, koliko na koju gradsku opštinu treba preneti državnih poslova bez štete za opštinu i njene građane, a u isto vreme i bez štete za državne interese.

O nadležnosti gradskih organa govori peto poglavlje ovoga Zakona. Nadležnost gradskih veća izražena je u § 94 i prema toj ustanovi ono je nadležno za rešavanje sviju poslova gradske samouprave, pa čak i poslova državne uprave, u koliko se odnosi predmet odnosi na sredstva za vršenje tih poslova i to samo u onolikoj meri, ukoliko respektivni predmet nije stavljen u kompetenciju pretседnika.

U § 96 označen je predsednik kao predstavnik grada u svim njegovim odnosima i poslovima, on je izvršni organ gradskog veća i šef cele gradske administracije. Naročitu pažnju zaslužuje ustanova, koja daje predsedniku pravo da zadrži od izvršenja nezakonitu odluku gradskog veća do rešenja nadzorne vlasti, t. j. takozvani apsolutni veto, a sem toga može obustaviti izvršenje onih odluka veća, koje se kose sa interesima grada s tim, da ih je dužan i ponovo izneti pred veće (suzpenzivni veto).

Šesto poglavlje reguliše jedno od neobično važnih gradskih pitanja — pitanje gradskih službenika (primanje i stupanje u službu, podelu službenika, kvalifikaciju i pripadnosti za svako pojedino mesto, njihova prava i dužnosti, prestanak službe, penzije, disciplinske propise itd.) — analogno propisima Zakona o činovnicima.

Ako želimo, da gradovi uspešno vrše svoje mnogobrojne teške zadatke i poslove opšte upravne vlasti, gradske opštine moraju imati potpuno kvalifikovano, primerno nagradeno i stalno činovništvo, a koja gradska opština ne može da ispuni te uslove, nju bi trebalo izdvojiti ispod režima ovoga Zakona. Ova misao liči na forsiranje komunalne birokratije. Međutim, ma koliko birokratija bila nesimpatična, ona je ipak potrebna, a treba samo iskoristiti birokratizam.

Ovim projektom postavljeni su samo principi i jedan određeni okvir, a detaljno regulisanje službeničkih odnosa ostavljeno je gradskim upravama, da to urede gradskim statutom.

Nalazim, da je dobro učinjeno, što je prvobitni projekt sa pristankom Kraljevske vlade pretrpeo u Narodnoj skupštini neke izmene u korist gradskih službenika, a naročito, što je brisana odredba o opštem stavljanju činovnika na raspoloženje sa stupa-

njem na snagu ovoga Zakona, što bi moglo da znači težak potres pa čak i katastrofu za pojedine službenike, a tu drakonsku meru ne zahteva nikakav važan interes opštine. Isto tako je dobro učinjeno sa preformulisanjem odredbe, po kojoj gradski službenici ne mogu imati veće prinadležnosti od državnih činovnika istoga položaja, pa je po novom formulisaju ovo izjednačenje prinadležnosti svedeno samo na sistematsku platu i položajni dodatak, te je prema tome pravno omogućeno gradovima, da u vidu drugih dodataka i povlastica bolje honorišu svoje naročito vredne i sposobne činovnike, čije su funkcije često puta i teže i komplikovanije nego li njihovih drugova u državnoj službi, čiji je posao mahom toliko detaljiziran, da ga mogu bez teškoće s uspehom vršiti i ljudi sa osrednjom sposobnošću i rutinom.

Za štete koje građanima učine gradski organi nepravilnim vršenjem službe, odgovara prvenstveno činovnik, a gradska opština supsidijarno, t. j. ukoliko se pričinjena šteta ne može naplatiti od službenika.

Pitanje gradskih finansija sadržano je u sedmom poglavlju ovoga projekta. Problem gradskih finansija je sastavni deo celog sistema o finansiranju samoupravnih tela, pa zato ovo pitanje nije ni moglo dobiti rešenje u zakonu o gradskim opštinama, nego će se to moći učiniti specijalnim zakonom o samoupravnim finansijama. U toku diskusije u Odboru učinjena je jedna dobra sugestija, da se u budućnosti finansijski izvori gradskih opština povećaju ustupanjem državnih prihoda i direktnih poreza delimično ili potpuno kao naknada za troškove gradova oko vršenja državnih poslova, koji su preneseni na gradove. Finansiranje gradskih opština vrši se po budžetu, koji podleži odobrenju Ministra finansija, a ako budžet ne stupi na snagu do početka budžetske godine, finansiranje će se vršiti po dvanajestinama. Svakako je dobro što je u gradskom gazdovanju unapred isključen »eks leks«.

Nadzor državne vlasti nad samoupravom gradova regulisan je u VIII odeljku ovoga projekta. Taj nadzor vrši ban, a u gradovima Beogradu i Pančevu Ministar unutrašnjih poslova. Forme, u kojima se vrši nadzor, precizno su obeležene odredbama Zakona, one su pre svega inspekcija u najužem smislu, jer država ima neposredno pravo da bude obavestena o radu gradske uprave. Nadalje vršenje nadzora biva obligatnim dostavljanjem zapisnika o sednicama veća i prisustvovanjem državnog organa na tim sednicama itd. Nadzorna vlast može zadržati od izvršenja odluke veća za koje nade da se protive zakonima i zakonitim naredbama ili da se njima prekoračuje delokrug rada. Protiv odluke nadzorne vlasti ima veće pravo žalbe Državnom savetu. U osnovi nadzor države nad delovanjem gradske opštine ima pretežno karakter pravnog nadzora, dakle zadržavanje gradske uprave u okviru kojoj je zakonom određen.

Za ovaj zakonski projekat može se s pravom konstatovati, da je on jasan, kratak i jezgrovit, a pri tome je njime obuhvaćena sva materija koja interesuje današnju gradsku opštinu. Uspešno su izbegnute one naučne definicije, svečane deklaracije i čisto instrukcionalni propisi, kako je to bilo u dosadašnjim našim raznim zakonima o opštinama. Pa i u pogledu zakonske terminologije mislim da nema objek-



tivnog razloga za zamerke, tako na primer nazivi: predsednik opštine, gradsko veće, gradsko poglavarstvo itd. mogu nas svestrano zadovoljiti.

Ima u našoj administraciji još jedna sama po sebi sitna stvar, koja slobodarskom narodu uvek nemilo zvuči, to je ona stilizacija rešenja u prvom licu, koja počinje sa: »rešavam«, »naređujem« i tome slično. U demokratiji građanin se pokorava samo zakonu, a rešenja sudova i odluke upravnih vlasti samo su konkretizovanje apstraktne volje zakona, pa zato bi svakako bilo uputno u stilizovanju službenih rešenja izbeći ono nezgodno formulisanje.

Bez sumnje i ovom Zakonu, kao i svakom ljudskom delu, mogu se činiti i zamerke, jer niti je on savršen, niti se savršenstvo može tražiti, ali je sigurno da je to daleko bolji Zakon od naših dosadašnjih raznih opštinskih zakona, te da su u njemu izraženi mnogi moderni principi savremene demokratije, kuda naročito spada slobodno biranje predsednika gradske opštine i gradskog činovništva, tih najvažnijih faktora opštinske uprave, bez mešanja i upletanja državne vlasti, a pri tome u pogledu sporova sa nadzornom vlasti poslednju reč ima Državni savet.

Iz sviju ovih razloga meni je čast u ime Odbora umoliti vas, gospodo senatori, da izvolite primiti i usvojiti ovaj zakonski projekat u onoj redakciji i onako kako ga je primila i usvojila i Narodna skupština. (Odobranje).

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* otvaram načelni pretres po ovoj zakonskoj osnovi. Reč ima g. Ministar unutrašnjih poslova.

*Min. unutrašnjih poslova g. Živojin Lazić:* Gospodo senatori, produžujući unutarnju izgradnju države u duhu Ustava i sprovodeći izjednačenje još neznatnog dela neizjednačenog zakonodavstva, Kraljevska vlada izlazi i pred Vas, gospodo senatori, sa projektom Zakona o gradskim opštinama, kako je usvojen u Narodnoj skupštini. Uz Zakon o opštinama, donet prošle godine, ovim zakonskim projektom o gradskim opštinama završava se reforma svekolike opštinske samouprave u našoj zemlji.

Projekat ovog zakona drži se u glavnome sistema i duha opštega Zakona o opštinama. Odstupanja su činjena manjim delom onamo, gde se to pokazalo potrebnim zbog prirode i potrebe gradova. Zato vas, gospodo senatori, ne mislim zamarati detaljnijim komentarisanjem projekta, naročito posle ovako iscrpnog obaveštenja o njemu, koje je dao izvestilac odborske većine. Slobodan sam istaći vam samo neke važnije njegove odredbe.

Na prvom mestu kod organizacije gradskih opština projekat predviđa da se pored dve trećine većnika, koji se biraju neposrednim, opštim, jednakim i javnim glasanjem, jedna trećina većnika postavlja iz reda glasača dotičnog grada, koji su posvećeni u pitanja komunalne politike.

Opozicija u Narodnoj skupštini zamerala je ovaj ustanovi projekta kao reakcionarnoj, nepotrebnoj i predviđenoj samo u interesu partije. To, gospodo, nije tako. Postavljenje ove trećine većnika predviđeno je ne u interesu partijske politike, već radi gradskih i državnih interesa. Gradskih interesa zbog toga, što će se tom trećinom gradsko veće pojačati stručno i kvalitativno. Ma koliko se želelo da se gradske uprave što više bave komunalnim pitanjima i interesima, a manje političkim, ipak su

one u svakoj parlamentarnoj vladavini i važan partijsko-politički faktor.

Radi toga partijske organizacije nastoje, da na izborne liste za opštinsku samoupravu stave što agilnije njihove pristalice, koje imaju podobnosti i mogu povući za sobom što veći broj birača, bez obzira da li su oni inače najpametniji i najpodesniji za same interese gradske samouprave. Tada ova trećina imenovanih većnika dolazi nesumnjivo kao potreban korektiv.

Isto tako u danim slučajevima ova ustanova biće korisna i za opšte državne i nacionalne interese.

Da je se, gospodo, gledalo na partijski interes, onda se ne bi ostavilo da se najvažniji faktor u gradskoj upravi i samoupravi — predsednik — bira zajedno sa one dve trećine većnika neposredno i po sistemu čiste proporcije, već bi se uzelo da ga bira samo veće iz svoje sredine, kako se to radilo u nekim krajevima zemlje, kada bi i postavljena trećina većnika jako uticala na rezultat izbora.

S obzirom na to, da smo u pogledu opštinskog zakonodavstva imali do sada sedam posebnih zakona po raznim delovima naše zemlje, pri izradi projekta držali smo se srednje linije i upotrebili ustanove iz partikularnog zakonodavstva koje su se pokazale dobre i za celinu. Isto tako koristili smo i iskustva stranih zakonodavstava, gde je to srodnost prilika dopuštala i potrebe zahtevala.

Tako je, zapravo, i ova ustanova imenovanja jedne trećine uzeta iz češkog samoupravnog zakonodavstva. I kad ju je mogla primiti poznata vam demokratija Čehoslovačke Republike, mislim da je možemo i mi prihvatiti bez obzira da li će je ko shvatiti reakcionarnom ili ne. (Jedan glas: Bravo!).

Prigovaralo se i načinu izbora predsednika opštine. Kao što znate, gospodo senatori, u tom pogledu kod nas su bila dva načina: u jednom delu zemlje predsednik se bira posredno, iz sredine veća, a u drugom delu biran je neposredno. Projekat je usvojio neposredno biranje predsednika što je to tako određeno i po Zakonu o opštinama, što je to rado primljeno i u krajevima gde ga je ranije biralo veće iz svoje sredine, što birači žele da unapred znaju ko će im biti na čelu opštine, što će ovako izabrani predsednik biti autoritativniji prema većnicima i što je to, ako hoćete, i demokratskije.

U gradovima gde se Statutom ustanovi potpredsednik sa stalnom nadležnošću on se bira na isti način kao i predsednik. Na slučaj da se mesto predsednika i ovakvog potpredsednika uprazni, onda se oni biraju iz sredine veća, te je na taj način došao do izražaja u projektu i ovaj drugi sistem njihovog biranja, poznatog u drugom delu zemlje.

Opozicija je prigovorila i tome, što se gradovima nije ostavila celokupna opšte-upravna vlast prvog stepena, već delimična. U tom pogledu, gospodo, u manjem delu zemlje, gradovi su imali tu vlast sreskih načelnika, a u većem nisu. I ovi poslednji to mahom i ne žele, bojeći se tereta skopčanih sa tom čašću, naročito u doba sadanje teške ekonomske krize. Projekt se i ovde drži srednje linije i ostavlja gradovima najveći deo tih poslova opšte-upravne vlasti prvog stepena s tim da prema prilikama i potrebama pojedinih gradova Ministar unutrašnjih poslova u sporazumu sa resornim Ministri-  
ma može gradovima dodavati poslove i mimo na-



brojanih u § 89 Projekta, a i oduzimati ih i zadržavati za nadležne državne organe.

I ovoj se odredbi pripisivao reakcionaran karakter, a pre bi se moglo reći obratno. Samouprava je, zacelo, manje tutorisana ako ostaje kao takva, a čim njeni organi vrše i poslove sreskih načelstava, onda se oni u tome svojstvu pojavljuju prema nadzornoj vlasti u odnosu sreskog načelnika prema višoj upravnoj vlasti — banu.

Opozicija je, dalje, kritikovala Projekat uopšte kao reakcionaran i nesavremen, ne opredeljujući to ukazivanjem na odnosne ustanove Projekta. U stvari, gospodo, Projekat je savremen i odgovara sadanjim prilikama i potrebama, a i napredniji je kako od Zakona koji su važili i još važe u većem delu zemlje, tako i od sadanjih opštih odredaba za svu zemlju.

Vama je, gospodo senatori, poznato, kako smo ranije, pre no što se zaveo režim postavljenja, u velikom delu zemlje, opštinski izbori vršeni po kurijama, gde su birači svrstavani u tri grupe: najbogatiju, srednju i siromašnu, od kojih je svaka birala po trećinu većnika, dakle nekolicina najbogatijih u jednoj opštini birala je isto onoliko većnika, koliko stotine i hiljade imovno slabih birača i gde su prva i druga grupa — imućnih i srednjih — činila većinu prema trećoj grupi. Ovako izabrano veće biralo je predsednika iz svoje sredine putem kandidacionog odbora od sedam lica, koji su sačinjavali tri većnika koje izabere veće, tri većnika koje odredi nadzorna vlast i predsednik te nadzorne vlasti. Taj odbor, u kome je državna vlast, kao što vidite uvek imala najmanje četiri svoja sigurna člana prema ostaloj trojici, činio je veću trojni predlog i veće je moglo birati samo jednog od trojice predloženih, gotovo uvek onog, stavljenog na prvo mesto.

Kad se, gospodo, ovaj izborni sistem višestrukog priorisanja, gde se uvek sa sigurnošću dolazilo do predstavnika samouprave koje su vlasti želele, — sravni sa jednakim, opštim i neposrednim biranjem i većnika i predsednika po projektu, onda i za svakog laika jasno izlazi koji je od ova sistema napredniji, savremeniji i demokratskiji.

Slično se, gospodo, u tim krajevima dolazilo i do opštinskih službenika: ili prostim postavljenjem od strane državne vlasti ili opet putem kandidacionog odbora, u kome je državna vlast imala većinu članova, te su se u stvari mogli birati samo oni službenici, koje je nadzorna vlast želela i htela. Naš projekat, međutim, zajemčuje gradskim većima potpuno samostalno biranje gradskih službenika.

Da je, pak, način kako se po projektu dolazi do predstavnika gradske samouprave napredniji i demokratskiji od sistema postavljanja koji sada važi za svu državu, mislim, gospodo, da o tome nije potrebno ni jedne reči potrošiti.

Projekat, gospodo, u pogledu svoje savremenosti i napretka ne zaostaje ni od odgovarajućeg zakonodavstva mnogih država kulturnoga Zapada, pa i onih sa poznatim demokratskim uredenjima. On našim gradovima daje pune mogućnosti za njihovo nesmetano svekoliko razvijanje i napredovanje. Državni nadzor sveden je najvećim delom na pravni nadzor, na slučajevne povrede zakona. Nešto jači nadzor predviđa se samo za važnije odluke finansijske prirode i kad su u pitanju krupni državni i nacionalni interesi.

Mora se priznati, ipak, da ima odredaba i ustanova projekta koje bi mogle biti i naprednije i demokratskije. Nu mi ne treba, mislim, ni da se razmećemo sa demokratijom niti za njom pošto-poto da jurimo. Mi to ne treba da činimo u našoj tek skoro oslobođenoj i ujedinjenoj Jugoslaviji u toliko pre, što i zapadni najkulturniji narodi traže puta i načina kako da otstrane štetna preterivanja krajnje demokratije.

Intencije su sadanjeg našeg režima i politike Kraljevske vlade postupno normalizovanje političkih prilika i ustanova. U prilikama koje danas vladaju i u svetu i kod nas bolje je i celishodnije za čuvanje državnog i narodnog jedinstva i opšte interese uopšte da se postupno i oprezno ide napred. Bolje tako nego da dajemo šire, pa onda stežemo i idemo unazad, kako je to, da ostavimo druge države, i Čehoslovačka morala činiti prošle godine taman u pogledu opštinske samouprave, a ove godine, upravo ovih dana, u pogledu i zakona o štampi i zakona o zaštiti republike.

Projekat, gospodo senatori, odgovara i našim i savremenim prilikama i potrebama, a i dovoljno je napredan. Molim da ga izvolite usvojiti, a posle ćemo ga lako menjati i popravljati kada se i u koliko se za to potreba ukaže. (Burno odobrovanje i pljeskanje).

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Ima reč g. Petar Dirlić.

**Petar Dirlić:** Gospodo senatori, nijedna politička ideja nije toliko naglašavana i podržavana od ujedinjenja do danas koliko ideja unutrašnjeg državnog uredjenja na bazi širokih šta više najširih narodnih samouprava. Toliko naglašavana od svih političkih faktora, toliko obećanjima podržavana od svih režima, koji su se do sada izredali u ovoj zemlji, da je, može se kazati, postala jedna općenita zajednička formula, kojom se je gotovo stereotipno odgovaralo na svaki upit, na svaku diskusiju, koja se je vodila oko unutrašnjeg uredjenja ove naše države. Ova konstatacija ne bi bila potpuna, kad ne bih rekao i podvukao, da ova i ovakva formula samoupravnog uredjenja nije još do danas sa odgovorne stane popraćena preciznijom definicijom, nije ispunjena određenom sadržinom. I baš radi toga ova formula je postala dvojbena, vremenom sve više počela da gubi značenje ozbiljne političke ideje, pa da, ovako kako danas izgleda, poprimi nesimpatičan karakter obične političke fraze krilatice. Takav joj karakter daje nedavno doneseni zakon o seoskim općinama, to zaslužuje u još višoj meri po predloženom zakonskom projektu o gradskim općinama, a takvi je izgledi prate i u nagoviještenom projektu zakona o banovinskim samoupravama, ako ga ova i ovakva vlada bude donosila.

Gospodo senatori, sve političke struje i partije, i centralističke i decentralističke orientacije, koje su kod nas dolazile do odlučnijeg izražaja u vlasti, proklamovale su načelo samouprave kao princip unutrašnjeg državnog uredjenja, o kojemu se je moglo diskutirati samo u pravcu širine shvatanja, ali nikako dovoditi u sumnju postojanost i održivost ove javnoprane institucije. Shvatanja širine i nadležnosti samouprave mogla su biti različita sve do onih granica, koje podnosi pojam samouprave, kakav je poznat i obrađen u državnoj pravnoj nauci. Dalje od toga nije se moglo ići ni per restrictionem



ni per extensionem. Restrikcija, koja bi pogadala do sada utvrđene bitne oznake samoupravnog života, vodila bi neminovno u kruti centralizam; samouprave ne bi bilo na djelu, makar koliko se ona naglašavala u riječi i pisanim programima, pa i zakonima ovakovim kakovi se pred nas donose. Ekstenzivnost ina također svoje granice i zna se u kojem stepenu razvoja državopravna nauka i najširoj samoupravi daje drugo određeno ime. Može neko misliti, da može i jednoj čistoj centralistički podređenoj instituciji nadenuti ime narodne samouprave, da udovolji popularnom izrazu, ali se to ne da održati ni u naučnoj teoriji ni u životnoj praksi. To je iluzija, koja ne pomaže; iluzije se rasplinjuju čim se stupi na djelo, iluzije nisu normalne pojave niti upućuju život normalnim putem. Mogu i obične kolonije zamišljati da su suverene države, ako ne znaju da je suverenitet država pod protektoratom gotovo iluzija. Tako može i ova vlada predstavljati ovakovim zakonima da naše općine, gradske i seoske, imaju samoupravu i da će ju imati naše banovine, ali u to, kad stupi u život, ne će vjerovati niko ni u selu ni u gradu ni u banovini, jer će videti da ovo nije narodna samouprava, nego samo nečija samouprava. I tako će se neprestano javljati pitanje unutrašnjeg državnog uređenja, koje se je moglo a i trebalo davno ranije riješiti.

Gospodo, samoupravni problem postavlja se kod nas od početka do danas. Najjači pobornik narodne samouprave na djelu, a nesumnjivo i jedan od najboljih poznavalaca samoupravne teorije, pokojni Stojan Protić, u svome nacrtu ustava jasno je predlagao precizne odredbe po kojima bi samouprava bila istinska i narodna. Onakvoj samoupravi, da se je njegov dalekovidni nacrt usvojio, nebi sigurno izmakli rezultati napretka i prosperiteta na svim poljima u svim granama i u svim pravcima narodnog i državnog života. Tvoreci vidovdanskog ustava pošli su drugim putem; govorili su o samoupravi ali su joj oduzeli toliko bitnih uslova koliko tuberkuloza u trećem stepenu oduzima ljudskom organizmu snage, krvi i života. Zato je vidovdanski ustav i podlegao. Septembarski ustav otvorio je šire polje narodnoj samoupravi, naročito u općinama, jer je u čl. 84., naglašujući da su banovine upravne i samoupravne jedinice, kazao: »Organizacija općinskih uprava i delokruga njihovog rada uređuje se osobenim zakonom po načelu samouprave«, a to je pritvrdio i čl. 96., naglašujući: »Opštine su samoupravna tela« i čl. 97 po kojem »odredbe o organizaciji i nadležnosti banovinskih i općinskih samoupravnih vlasti propisuje zakon«.

Gospodo, u Prijestonj Besjedi 18. januara 1932 naglašen je ustavni princip decentralizovane unutrašnje uprave i kazano, da se u sistematskom radu na izgradivanju našeg unutrašnjeg uređenja postavlja na dnevni red Narodnog Predstavništva definitivira organizacija opštinske i banovinske samouprave, tih najvažnijih jedinica narodnog života. Narodno Predstavništvo u adresi upućenoj Kruni obećava, da će prihvatiti inicijativu Kraljevske vlade da se samoupravni život u opštini i banovini usavrši i utvrdi definitivnom organizacijom. — Šefovi vlada od septembarskog ustava do danas gotovo su neprestano naglašavali i stavljali u izgled široke narodne samouprave, vladina stranka unijela to u svoj program, a generalni sekretar vladine partije

govorio je o toliko širokim samoupravama, da bi u Ljubljani bile šire od autonomije, a u Splitu čak šire i od federacije. I nakon svega toga došao je zakon o seoskim općinama, koji smo vidili kakav je i evo sada zakonski predlog o gradskim općinama, koji također vidimo kakav je a ako iz iste ruke dođe i zakon o banovinskim samoupravama, možemo misliti kakav će izgledati. Štura i mršava vidovdanska samouprava dobija u negaciji svih samoupravnih atributa konkurenta, koji protokoliše firmu pod imenom »samouprava« samo za to, da može narodnu samoupravu konačno, zakonskim, ali ne zakonitim, putem likvidirati. Ovo se slobodno može kazati i onda, kad se polazi sa stanovišta današnjeg ustava. Ustavne odredbe, i to septembarskog ustava, krše se, jer se ovakovim »osobenim« zakonima »organizacija opštinskih uprava i delokrug njihovog rada« ne uređuje »po načelu samouprave« nego otvoreno proti načelu samouprave.

Gospodo, treba biti na čistu sa načelima samouprave, i to, baš ako hoćete, bez širokog i najšireg miraža, koji se samoupravi po državno-pravnoj nauci može slobodno doznačiti, pa je onda dosta lako otkriti, da su u ovakovim zakonima načela samouprave iz osnova pogažena i pregažena. Samouprava kao pojam pokriva se sa srednjevekovnom engleskom institucijom self-government, koja se razvijala uporedo sa parlamentarnim sistemom uprave, a koja se sastoji u tome, da narod sam sobom upravlja bez birokratskog tutorstva. Kako u parlamentarnom sistemu u vrhu državne uprave stoji parlament kao zakonodavno telo i vlada kao izvršni organ, tako po oblastima i općinama stoje vijeća i uprave, koje iz vijeća izlaze. Državno zakonodavno tijelo, parlament, kao jedan od ustavnih faktora, predstavlja dio narodnog suvereniteta. Oblasna i općinska vijeća ili zastupstva, jer ne mogu imati suverenih prava, upravljaju se po zakonima koje državno zakonodavno tijelo donosi i radi toga stoji pod nadzorom državne centralne vlasti, koja ocjenjuje i održava zakonitost u zaključcima i odlukama oblasnih i općinskih samoupravnih tijela. Državno zakonodavno tijelo može, u općem interesu, radi bržeg i boljeg rada, da prenese i dio svoje zakonodavne vlasti na samoupravu u granicama njihova teritorijalnog djelokruga, zadržavajući sebi suvereno pravo, da po potrebi, i opet u općem interesu, preneseni dio svoje zakonodavne vlasti povuče i za se rezerviše. Centralna vlast stara se da se zakon izvršuje i u tom staranju naređuje po potrebi samoupravi, ali ne u svoje ime i po svojoj slobodnoj ocjeni, nego u ime zakona i samo po zakonu.

Samouprava, jednako kao i parlamentarizam, predstavlja jedan osnovni princip izvjesnog sistema državnog uređenja; ona je u prvom redu jedna eminentno politička ideja, a ne samo institucija administrativnog prava i upravne tehnike, kako se je to kod nas sa izvjesne strane litjelo od početka predstavljati, da se opravda birokratska centralizacija, koja ne podnosi narodnu samoupravu ni u oblastima — danas banovinama — ni u opštinama. Ko ne želi da princip istinske samouprave dođe do izražaja u banovinama i općinama, taj, ako ne kaže, stvarno hoće birokratsku administrativnu centralizaciju.

Gospodo, općina predstavlja jednu prirodnu zajednicu interesa, koju diktira zajedničko stanovanje



na jednom ograničenom teritoriju i koja se je razvojem socijalnih odnosa javila bez uticaja državne vlasti. Susjedstvo je činjenica socijalnog života; ta činjenica sama po sebi, svojom vlastitom snagom, rodila je općinsku korporaciju na socijalnoj osnovi, sa posebnim interesima, koji, i ako nisu u suprotnosti sa općim interesima nisu ni u zavisnosti. Ovakova mala zajednica od početka je svijesna, da svoje posebne interese ne može — kao ni ma tko drugi — ostvarivati nezakonitim putem, jer to ne bi bilo u skladu sa općim interesima; i zato ona i u ostvarivanju ovih svojih interesa stoji pod zakonom, ali ne pod naredbama. Zakon joj daje u pitanju njenih posebnih interesa samostalan položaj; naredbe bi dovele bez potrebe u zavisnost i ove specifične interese koji u stvari mnogo ne diferenciraju od privatnih interesa pojedinaca. Kako je pojedincu ostavljena jedna sfera privatnih interesa, nezavisna od državnog uplitanja, tako se jedna znatnija sfera skupnih interesa jednog kraja ostavlja samoupravnoj zajednici u nezavisnost.

Općina je javnopravno lice. Po teoriji o javnopravnim licima država je, cijeneći zajednicu koja postoji između stanovnika istog mjesta ili istog kraja na socijalnoj podlozi, priznala toj zajednici sposobnost javnopravnog lica sa pravom zapovijedanja uz zakonsko ograničenje, koje državi kao suverenoj ustanovi pripada. Od svih javnopravnih lica općina je kao samoupravno tijelo najvažnija; ona je privatnopravni i javnopravni subjekt. Privatnopravni, jer može posjedovati svojimu različnu od države; javnopravni, jer ima područje na kojem vlada. Iz toga, što je država zakonom priznala samoupravnom tijelu sposobnost javnopravnog lica sa pravom zapovijedanja, dolazi do prava nadzora državne vlasti nad samoupravnom vlasti, da se održi zakonitost u samoupravi. Ali se iz toga nikako ne može izvesti pravo naređivanja po nahodanju organa državne vlasti, jer samoupravna vlast ne stoji prema državnoj vlasti u odnosu niže upravne vlasti prema višoj upravnoj vlasti, nego kao niža javnopravna ličnost prema višoj javnopravnoj ličnosti. Ako se uzme n. pr. da općina stoji prema državi kao niža upravna vlast prema višoj ili kao uži krug teritorijalne nadležnosti prema širem, onda je općina dužna držati se ne samo zakona, nego i uputstava i naredaba više upravne vlasti, onda vršioци općinske vlasti nisu ništa drugo nego državni organi na teritoriji koji se umesto »srez« slučajno zove »općina«. — ali onda tamo samouprave nikako nema. Dosljedno tome organizacija vlasti kod samoupravnih tijela ne može se vršiti aktom državne vlasti, nego izborom, na koji imaju pravo članovi toga samoupravnog tijela.

Državna vlast nema prava da mijenja odluke samoupravne vlasti ili da ih nadomješta svojim odlukama. Državna vlast ima pravo da cijeni zakonitost samoupravnih akata, i ako su nezakoniti, da ih poništi, jer je pravo nadzora državne vlasti u tome, da samoupravu održi u granicama zakona, a ne da njome svojim odlukama upravlja. Ograničenje da samouprava ne može neke čisto svoje poslove preduzeti dok ih državna vlast ne odobri, makar se je to negdje u praksi pokazalo kao korisna stvar, ne može se nikako dovesti u sklad sa načelima samouprave. Samoupravni činovnici su organi samoupravne vlasti, nad kojima ima direktnu vlast samoupravno tijelo, a nikako državna vlast, jer sa

državom nisu zaključili ugovor o stupanju u njezinu službu; država ih ne prima, pa ih dosljedno ne može ni otpuštati.

Ovako stoji sa samoupravom u njezinom vlastitom ili naravnom djelokrugu. Druga je stvar sa prenesenim ili povjerenim joj djelokrugom. U prenesenom ili povjerenom joj djelokrugom ni općina ni banovina nisu samoupravna tijela. Vlastite ili naravne poslove vrši općina kao samoupravno tijelo samostalno i u tim poslovima državni nadzor postoji samo u ime zakona, da se općina drži u granicama zakona. Prenesene ili povjerene poslove vrši općina kao državna upravna vlast nižeg stepena i prema tome ima da se ravna ne samo po zakonima nego i po naredbama i po uputstvima pretpostavljene državne vlasti.

U koliko je općina i banovina organizovana kao samoupravno tijelo sa vlastitim samoupravnim djelokrugom, čiji rad državna uprava ima pravo radi održanja zakonitosti nadzirati, ali niti naređivati niti uputstvima ograničavati, — u toliko se može govoriti o decentralizovanoj državnoj upravi. Ma koliko bilo povjerenih ili prenesenih poslova, ako nema samoupravnog vlastitog i samostalnog djelokruga, ne izlazi se iz okvira centralizacije. Povjereni ili preneseni djelokrug ima samo značaj dekoncentracije, koja je po nadležnosti čisto centralistička institucija, samo nešto dostupnija, jer prostorno i saobraćajno bliža.

Koliko je široka samouprava, cijeni se po vlastitom ili naravnom djelokrugu. Što je širi vlastiti djelokrug to je šira samouprava. Široka samouprava pretpostavlja vrlo širok vlastiti djelokrug, a pod najširom samoupravom razumijeva se, da svi poslovi lokalnoga karaktera spadaju u vlastitu samoupravnu kompetenciju.

Da se isključi svaka sumnja, treba da je u zakonu o samoupravama jasno određeno što spada u vlastiti a što u preneseni djelokrug, da se znade, u kojim stvarima je samoupravna vlast samostalna pod nadzorom državne vlasti kao čuvara zakona, a u kojima stvarima vrši prenesenu vlast, koja se takođe zakonom određuje. Razumije se, da u vršenju te vlasti ima da se rukovodi naredbama i uputstvima državne vlasti.

Pri ocjenjivanju šta spada u vlastiti, a što u preneseni djelokrug, ne može se polaziti sa stanovišta da je samoupravno tijelo samo neka ekonomska zajednica, nego, i to u prvom redu, treba imati u vidu da je samouprava subjekt javne vlasti, koja na jednom određenom teritoriju vlada i zapovijeda, i koja ima svoju vlastitu imovinu, svoje prihode i rashode. Zato treba da se samoupravi ostavi u njezinj samostalnoj funkciji finansijska vlast za njezin vlastiti djelokrug i vlast lokalne policije. Pod pojmom lokalne policije ne može se podrazumijevati samo uzdržavanje i čišćenje ulica, trgova, cesta i puteva, te snabdjevanje njihovom sa rasvjetom i vodovodom, jer to i nije u pravom smislu riječi policija. Mjesna policija ne da se zamisliti, ako ne raspolaže sa određenom imperijom, po kojem uklanja opasnosti i smetnje koje se javljaju u lokalnom krugu, a tako isto uspostavlja izvjesna stanja u krugu lokalne zajednice. Dokle to ide, treba utvrditi zakonom, ali svakako nema nikakva opravdana razloga da se samoupravi ne prepusti policija prometna, požarna, tržna i živežna, poljska, gradjevna i stanbena, obrt-



na kao i nad vodama. Inače ako se općinskoj samoupravi oduzme finansijska vlast za vlastiti djelokrug i mjesna policijska vlast, onda bi ostalo članovima općinske zajednice da za uzdržanje titularne općinske samouprave samo plaćaju, ali da one s njome ne upravljaju, nego da sama državna vlast općinom upravlja, — a to nije po načelu samouprave, nego proti načelu samouprave, to samoupravu u stvari isključuje.

Samouprava se je, kako već rekoh, razvijala uporedo sa parlamentarnim sistemom. I zato se ne da zamisliti samouprava, koja ne proističe u cijelini iz naroda, po izbornom pravu na općoj, jednako, nepošrednoj i tajnoj osnovi glasanja, po načelu srazmjernog predstavnštva i to ne po birokratskom nego kolegijalnom sistemu. Birokratski sistem izražava se u predsjedničkom režimu, po kome u glavnom ista ruka daje i izvršuje naredbe. Kolegijalni sistem po parlamentarnom uzoru odvaja donošenje naredaba od strane izvršne vlasti i ne dozvoljava izvršnoj vlasti ni apsolutni ni suspensivni veto.

Gospodo, kad se predloženi zakonski projekat o gradskim općinama ispita po načelima samoupravne teorije, onda se dolazi do zaključka da je ovdje riječ samouprava samo slučajno upala iz riječnika pravne terminologije, ali da ona nije snabdjevena nijednom bitnom oznakom po kojoj je državopravna nauka odredila mjesto samoupravnoj instituciji u jednom određenom sistemu unutrašnjeg uređenja države. Kad je tako u teoriji, možemo misliti kako će izgledati u praksi, gdje su se uobičajile vezirske metode centralne vlasti i gdje je ministarski despotizam oteo banskoj upravi i ono što joj je zakon u nadležnost postavio.

Istina, § 1. priznao je gradskim općinama da su samoupravna tijela i pravna lica po javnom i privatnom pravu, ali je to priznanje samo formalne prirode, jer je kroz zakon konsekventno i do kraja oduzeta gradskoj samoupravi samostalnost u pravu zapovjedanja i vladanja.

Izborno pravo je sasvim izobličeno i to ne samo javnim glasanjem, kako je to već u zakonu o seoskim općinama učinjeno, nego još više oduzimanjem prava izbora za jednu trećinu vijećnika, koje postavlja državna vlast preko bana ili ministra unutrašnjih poslova. Kad se znade koliko u gradovima ima državnih činovnika i namještenika, čijim glasovima stvarno raspolaže državna vlast, a još tome dobar broj od vlasti direktno ili indirektno zavisnih glasača, onda je sasvim jasno da je državna vlast ovdje matematički sračunala kako će zbir vijećnika izabranih zavisnim glasovima sa postavljenom trećinom praviti sigurnu većinu u gradskom vijeću, koja će pri svakoj odluci majorizirati narodnu reprezentaciju. Po ovom sistemu, narod u gradskim općinama mora se zadovoljiti pravom slabo zaštićene manjine, a državna vlast ima isključivo pravo većine. Državna vlast će upravljati gradskom općinom, a narodnim predstavnicima ostaje pravo javnog odvojenog mišljenja ili, u koliko budu imali odvažnosti, bespomoćnog protesta i to samo na riječi, jer kad bi se i to očitovalo na djelu, predviđene su oštre sankcije i globama i isključenjem.

Da općinska zastupstva budu upravo niko i ništa, ovim zakonskim projektom nameće se nepošredni izbor predsjednika i njemu se isključivo, po

birokratskom sistemu, daje sva gradska ekzekutiva i još k tome apsolutni i suspensivni veto. Dosadnji kolegijalni sistem, ondje gdje ga je bilo, prestaje, jer je lakše držati u šaci jednoga čovjeka nego kolegijum; lakše je jednome povjerljivo naređivati i okretati ga s lijeva na desno, nego to obavljati pred očima nekolicine. I ovakav nepošredni izbor obrazloženje zakonskog projekta izdiže i naročito podvlači kao oznaku prave demokratije. Ovdje je teško uteći satiri, kad, makar i u obrazloženje, može da zaluta motiv prave demokratije od koje su svi zakonski projekti zadnjega doba sa ovim koji je pred nama, od prvog do zadnjeg paragrafa pobjegli kao satana od tamjana i svete vodice.

Gospodo, i po zdravom izbornom redu sa proporcijalnim sistemom, bez jedne trećine dekretiranih vijećnika, ne može se kazati za direktno biranog predsjednika da uživa šire povjerenje birača, nego onaj koga vijećnici izaberu. Izbornici ne glasaју samo za predsjednika nego za čitavu listu zajedno i ne može se kontrolirati, koji je glasač glasaо za odnosnu listu radi predsjednika, a koji radi nekog drugog kandidata sa liste. Kad vijećnici biraju predsjednika, onda je sasvim sigurno da on pošredno uživa povjerenje većine izbornika. U ovakvoj pak izbornoj kombinaciji kakvu ovaj zakon predviđa, gotovo je sigurno da predsjednik ne će izlaziti iz povjerenja većine izbornika.

Same ove izborne institucije lišavaju gradsku općinu u organizatornoj osnovi svakog samoupravnog karaktera; gradska općina već po ovome nije u odnosu prema državnoj vlasti kao niža javnopravna ličnost prema višoj javnopravnoj ličnosti, nego u odnosu uže teritorijalne prema široj teritorijalnoj upravnoj vlasti, pa i to sa osjetljivim ograničenjima. E, gospodo, to nije ni široka ni najšira, nego ama baš nikakva samouprava.

Gospodo, vlastiti djelokrug rada omedjašen je u § 88., ali tako da u tom djelokrugu nema nijednog elementa javne vlasti. Samoupravni statuti i poslovnik ne potpadaju samo pod ocjenu zakonitosti, koju ima da vrši nadzorna vlast, nego podleže ministarskom odobrenju odnosno uskraćivanju odobrenja. Čak i u onom slučaju gdje ministar ne donese u predviđenom roku odluku i gdje bi se po upravnim principima imalo smatrati da je samoupravni predlog odobren, ministar može za vrijeme trajanja zakonom određenog roka „isključiti dejstvo roka.” To je zbilja u samoupravi upravnopravni kuriozum, to je u samoupravi do sada nepoznati raritet, specijalitet samo naših „osobnih” zakona.

Po ovom zakonu grad vrši mjesnu policiju „u koliko je ne vrši državna vlast”. Koliko je to, to iz zakonskog projekta ne može niko znati, ali da to nije ništa pozitivna i da spada u redu samoupravnih zadataka pod eventualije, to je sasvim sigurno.

U disciplinskom sudu prvog stepena nadzorna vlast ima zakonom zajamčen pretežni udio, a u višem disciplinskom sudu ona dva gradska vijećnika izgledaju kao peti točak. U prvom i drugom slučaju presuda ne zavisi od njihovog glasa i oni, dosljedno čitavoj organizaciji gradske općine, treba da se zadovolje iluzornim odvojenim mišljenjem manjine.

Samoupravni činovnici po ovom zakonu i nakon korektura u Nar. skupštini prolaze gore nego



obični najamnici, nemaju ni toliko zaštite koliko je služinčad uživa, oni su upravo, kako narod kaže, obrali bostan. Nadzorna vlast, kad se radi o samoupravnim činovnicima, može sve odluke samoupravne vlasti i po žalbi i bez žalbe ne samo odobriti ili poništiti, nego, što je do sada bilo u samoupravnom životu nepoznato, još i po ćefu, bez obzira na stečena prava, preinačiti. Nadzorna vlast može samoupravne činovnike i ukloniti iz službe sa jednom neodređenom motivacijom „važnih državnih interesa”, koju odluku ne mora dokazima utvrđivati i proti kojoj odluci samoupravnom činovniku nije ostavljen nikakov pravni lijek; tu nema ni disciplinskog procesa ni presude ni apelacije, — to je zbilja unikum u pravnoj sigurnosti samoupravnih organa. I ovaj, inače čudno bogat paradoksima, zakon mogao je baš biti bez ovakvih upravnopravnih nonsensa, kojima se širom otvaraju vrata hirovima i ličnoj samovolji organa nadzorne vlasti.

Zasebnu pažnju zaslužuje u ovom projektu zakonska mjera predviđena za razriješenje predsjednika, potpredsjednika, pojedinih vijećnika ili raspuštanje čitavoga vijeća, što sve može učiniti ministar unutrašnjih poslova, kad hoće, a kao razlog navodi se u zakonu: „ako propuste da vrše svoje dužnosti”. Pa gospodo, dužnosti ima prilično znatan broj, ima ih različitih, viših i manjih, značajnijih i indiferentnijih. Ako je zakonski projekt već htio da otvori česte mogućnosti raspusta, onda je ipak trebalo te dužnosti pobrojati i kategorisati, a ne ovako da se i radi jednog formalnog u stvari indiferentnog raspusta može otjerati pretsjednik, potpretsjednik, pojedini vijećnici i čitavo samoupravno tijelo. Ovo kako je ovdje propisano i za ovakav zakon ipak je odviše. Koliko nas dosadašnje iskustvo uči, ova raspuštanja i do sada nisu u najvećem broju bila diktirana razlozima boljeg funkcioniranja samouprave, nego su obično bila plod partijske pristrasnosti, određivana aktima političke persekucije i šikaniranja samouprave. Ovakvim zakonskim odredbama uzakonjuje se mogućnost neograničenog političkog progona, srozava se samoupravna institucija ispod stepena ma kojeg najobičnijeg udruženja. Inače se ovo ne da drukčije razumijeti, ako se ne pribjegne dosjeti, po kojoj bi samoupravni činovnici mogli zavidjati općinskom veću i šefu općinske samouprave na boljim kondicijama.

Gospodo, kad se još napomene, da ovim zakonom kao ni onim o seoskim općinama, nije ureden odnos između općinske i banovinske samouprave, koje bi svakako imale stajati u odnosu niže prema višoj samoupravnoj jedinici, onda se vidi koliko su samoupravne instancije zakonom utvrđene. Ovo se je pitanje javljalo i prije zakona o seoskim općinama, ali se je onda reklo da treba prije donijeti zakon o općinskoj samoupravi kao osnovnoj samoupravnoj jedinici, a tek onda o banovinskoj samoupravi, jer da bi inače izgledalo kao da se kuća počima graditi od krova a ne od temelja. Ova komparacija nije nikako adekvatna, šta više iz osnova je pogrešna. Prema ovoj komparaciji trebalo bi prije organizovati srez i sresku vlast a onda državnu i centralnu vlast; prije specijalne zakone pa onda državni ustav, iz koga po prirodi stvari specijalni zakoni izlaze. Općinska samouprava prema banovinskoj ne stoji u odnosu te-

melja i krova jedne zgrade. Banovinska samouprava je zgrada, a općinska samouprava jesu pojedini stanovi u toj zgradi. Stanovi se ne mogu izgrađivati dok nije zgrada pokrivena. Da je postupljeno po logici samoupravne ovisnosti između viših i nižih jedinica, ne bi se došlo u napast onolike ingerencije državne nadzorne vlasti kolika se u ovom projektu očituje, jer bi banovinska samouprava najviši dio nadzora mogla uspješno da preuzme na se i zajamči zakonitost u postupku općinskih samouprava. U Dalmaciji i Sloveniji vršio je nadzor nad općinama zemaljski odbor, koji je izlazio iz pokrajinskih sabora, jer je samoupravni princip bio konsekventno proveden.

I ovo sve skupa sabrano, po vladinom projektu, imalo bi da zadovolji i ispuni unutrašnje državno uređenje po načelima samouprave i to još one, toliko sa strane vlade i vladine većine naglašavane, široke šta više najšire samouprave. I ovaj i ovakav čisti totalni centralistički sistem imao bi nadomjestiti i zadovoljiti toliko puta svečano proglašeni princip decentralizacije. Bože sačuvaj!

Gospodo, samouprava je postojala kod nas, negdje od davnine a negdje u kasnijim vremenima. Postojala je gotovo u svim našim krajevima. U Dalmaciji i Sloveniji bila je zavidno izgrađena i gotovo savršena. U banskoj Hrvatskoj bila je na primjernoj visini, a tako isto i u Vojvodini. U Srbiji je najjača partija kroz zadnjih pedeset godina na samoupravi bazirala svu svoju snagu i osjećala potrebu da samoupravu postepeno dotjeruje i usavršava. U Srbiji se je osjećalo da onakva samouprava nije dovoljna, pa se je to i oštro kritikovalo. Današnji predsjednik Narodne skupštine gospodin Kumanudi n. pr. govoreći o samoupravnom sistemu srbijanskih općina na jednom mjestu ne zazire da kaže: „Zakonom o općinama, istina, u principu data je autonomija tim administrativnim jedinicama, priznato im je da su u svojim unutrašnjim opštinskim poslovima samoupravne, ali su predstavnicima državne centralne i lokalne uprave, kojima je nad njima poveren nadzor, rezervisana tako široka prava da se može smatrati da opštine ne uživaju nikakovu samostalnost.” A ipak u Srbiji nije moglo biti raspuštanja općinskih uprava u smislu ovog zakonskog projekta. Nadzorna vlast mogla je samo tražiti od općinskog odbora da zbog rdavog upravljanja ukloni sa dužnosti predsjednika općine i kmetove, ali ako općinski odbor to neće, onda može Državni Savjet izreći njihovo razrešenje, a općinski odbor određuje im iz svoje sredine zastupnike do uvođenja u dužnost novoizabranih (čl. 148. srb. opć. zak.). Dakle općinski odbor ostaje, općinska uprava se skida, a međutim upravljaju općinom delegati općinskog odbora, a ne činovnik koga po ovome projektu određuje nadzorna vlast.

Predloženi projekat izabrao je najlošiju stranu srbijanskog zakona kao što je neodređenost samoupravnog djelokruga, golemi nadzor državne vlasti, a izostavio ono što je bilo najnaprednije kao što je bio općinski zbor i nedopuštenost raspuštanja samoupravnog tijela. Jednako je tako ovaj projekat pabirčio po zakonima koji su bili na snazi u drugim krajevima, izostavljajući sve ono što je bilo dobro i napredno i što je davalo samoupravni karakter, a usvajajući one odredbe u kojima se je nadzor vla-



sti isticao na štetu samouprave. I zato je ovaj zakonski projekt ispao ovakav; zapravo samo zbir mana i nedostataka dosadašnjih zakona iz raznih područja, eliminisanjem svih pravih i istinskih samoupravnih atributa. Zato ovaj zakon i nije samoupravni nego policijski. A na taj način se, valaj, nikako ne rješava problem unutrašnjeg uređenja države.

Ako ovakvi zakoni, ovakove samouprave predstavljaju zasluge o kojima je predsjednik vlade i vladine stranke govorio 23. juna na partiskoj večeri kod „Imperijala” i ako ovakove zasluge treba vladina većina po uputi svoga šefa da gradi za sebe, onda joj na tome ne će niko u ovoj zemlji zaviditi, a još manje bi neko bio voljan otimati se o takove zasluge. Istina, zli jezici govore, da se nije mislilo da bi se o takove zasluge trebalo grabiti, nego da se je taj izraz ponesrećio i ne misleći na zasluge koje su bile povod interpelacijama iz redova vladine većine. Ako postoji dobar i nesebičan rad na javnom poslu, onda se ne treba grabiti za zasluge, za koje, ako ih je bilo, neće izostati zasluženo narodno priznanje.

Moglo bi se s pravom govoriti o zaslugama, da je donesen dobar zakon o banovinskim i općinskim samoupravama po načelima istinske i zbiljske samouprave. Priznale bi se zasluge, da je donesen slobodoman zakon o zboru, dogovoru i političkom organizovanju i onda ne bi predsjednik vlade bio u nezgodnom položaju, da onako govori o opoziciji kao što je govorio kod „Imperijala”. Ne bi zapao u kontradikciju, da onoliko pažnje posvećiva „vrlo malom i neznatnom broju” opozicije, koja se je „ušančila u nekakva preživjela načela i principe” i da, zabrinut za sudbinu onih koji se nalaze van redova vladine stranke, u prvom redu njih poziva da stupe u Jugoslovensku nacionalnu stranku, koja ih — po njegovim riječima — očekuje raskriljenih ruku, a, ako baš to neće, neka izadu javno „na megdan” željan „ogledati se sa njima na biračkom polju”. Ako se radi o tako malom i vrlo neznatnom broju, što se toliko muči šef vladine partije da ih sebi i svojoj stranci privuče, kad je i bez njih za onako veliku stranku kao što je vladina „mali broj ministarskih mesta i poslaničkih stolica.” Ako mu je do javnog megdana, što se nije pobrinuo za slobodu štampe, a to bi nesumnjivo bila velika zasluga, jer onda sigurno nebi izostao odgovor na nijednu njegovu riječ. Uostalom za izborni megdan mogu se ljudi još odlučiti i mogu ga primiti sa manje formalnosti nego im to predsjednik vladine stranke samovlasno propistuje.

Gospodo, izgleda čudno, da ne kažem drukčije, da onako, gotovo nervozno, jedan šef vlade postavlja dilemu ili u vladinu stranku ili na megdan po njegovu receptu, kao da onome koji neće, ne ostaje ništa drugo nego politička smrt. Pa valjda se šef jedne druge partije ne nervira zato, što bi mogli politički ljudi van njegove stranke prestati politički živjeti i time njemu ostaviti prosto, bez svake smetnje, političko polje na isključivo uživanje. U takovu nesebičnu ljubav prema protivniku malo ko vjeruje, pogotovo kad se znade, da onaj koji govori nije iz redova političkih samaričana. Mora da je tu neki drugi razlog i možda nije daleko od onoga koji se je u zadnje doba iz vladinih redova uz mno-

go rezerva komentarisao. Jedna posjeta, izgleda, nije ostavila šefa vladine partije indiferentnim. Ako nije rezultat onakav kakav je očekivao, a ono je svakako saznanje imalo izvjesno dejstvo, kad se nakon ozbiljnih nastojanja govori o protivnicima „u koliko ih ima i u koliko su respectable”. I to kad se onako govori sa vrha jedne stranke koja je zbilja organizovana „na jedan nezapamćen i celom svetu dobro poznat način.” Ako je predsjednik vlade „uvjeren da drugog puta i drugog načina rada nema”, onda ne treba da ga boli glava što će biti sa opozicijom i to opozicijom koju je on navikao u svojim govorima usitnjavati, a kojoj bi ipak mogao biti ponešto i zahvalan, što svojim pristupom ne kvvari ravnovesje u njegovoj stranci i što ga, iz bilo kojih razloga, pošteduje od megdana.

*Potpredsjednik dr. Uroš Krulj:* Molim gospodina govornika da dovede svoj govor u sklad sa predmetom.

*Petar Djirlić:* Molim, Gospodine predsjedniče, ja ću sve dovesti u sklad sa predlogom Zakona. To je politički zakon.

Mjesto zasluga koje je trebao pobrojati a koje ne bi imale da ostave po strani zakone o izborima, zboru, dogovoru i političkom organizovanju, slobodi štampe i narodnim samoupravama u banovini i općini, bilo je očekivati ozbiljnu riječ koja bi zadovoljila u pitanjima ublažavanja finansijske i privredne krize, zaštite srednjeg staleža, što sve on inače ne smatra da je lično potrebno. Mjesto njegove omiljene teme o „preživelim načelima i principima”, preko kojih je opozicija trebala da pređe „bez skrupula”, a kad to već nije i kad je po njegovu shvatanju „slobodna kao ptica na grani”, što se makar i kasno ne odluči, da radi kako bi on u svojoj nesebičnoj ljubavi prema opozicionim prvcima želio, — trebao je da kaže makar jednu istinu, gdje se i po čijoj odredbi prvaci opozicije nalaze, pa da im, kad ih već toliko nesebično voli, omogući da se sastanu i porazgovore, ako ne o čem drugome a ono o njegovim ponudama, željama, savjetima i receptima, pa da čuje odgovor, koji i ako ga možda ne bi zadovoljio, ne bi bio na odmet kao saznanje prave istine. Ovako, uz prilike koje vlada stvara, ne može očekivati da ga zadovolje ni oni koji su još u svom domu, a kamo li oni iz mitrovačkih kazamata, hrvatskog, tuzlanskog, kiseljačkog, bilečkog i drugih sličnih zatočeništva. Ne ni oni koji se nalaze na svom domu ne mogu reskirati sastanak, pa makar taj bio samo u cilju da rasprave apel šefa vladine stranke, posle toga što su prijatelji i poznanici gospodina Trumbića, koji su ga na prolazu iz učtivosti posjetili u Bosni i Hercegovini, svi od reda pokaznjavani ili što je prečasni arhimandrit Valerijan Pribičević morao odležati „gdje jakrepe memla davi” trideset dana radi toga, što se je nekome prividilo ili sanjalo da je održavao sastanak ondje gdje nije bio i gdje učesnika nije bilo, jer kad bi ih bilo bili bi i oni bez sumnje pozvani na odgovornost.

Gospodo senatori, jedna stvar iz govora predsjednika vlade nekako previše ili nerazumljivo ili tajanstveno zvuči, izgleda otkriće koje bi imalo da ga ovjekoviječi. On govori o frontovima koji su postojali 6. januara i „koji su imali za svoju osnovu



rasturanje i razjedinjavanje ove zemlje", i koji su se u parlamentarnim krizama pojavljivali „sa zahtevima da se od Zemuna do Jadrana ina odeliti i otići u drugu zasebnu državu." Ovo je otkrovenje za koje se do sada nije čulo, a pošto je čitav govor takov da se u ozbiljnost iznesenih navoda i konstatacija može s pravom posumnjati, ja sam se trudio da pregledam autentične dokumente koji su do danas javnosti saopćeni, a do kojih sam mogao doći, da vidim je li 6. januara 1929. bilo onako kako današnji predsjednik vlade predstavlja. I našao sam među ostalim jedan dokument najautentičnijega izvora, koji isključuje svaku sumnju i pred kojim treba da uzmaknu, i bolje dokumentovani i sa više ozbiljnosti popraćeni govori, nego li je onaj drugarske večeri kod „Imperijala". Dneva 18. januara 1929. Njegovo Veličanstvo Kralj izjavio je uredniku pariskog „Matina" g. Jules Sauervenu između ostaloga ovo: „Ja sam upotrebio sva sredstva da rešim krizu. Hrvati su se odazvali mome pozivu. Ja sam njihove zahteve, kako su mi ih oni podneli, primio k znanju. Pozvao sam k sebi i ostale stranke i pitao sam ih da li bi oni pristali da na osnovu hrvatskih predloga pregovaraju t. j. diskutuju o pitanju revizije ustava, za koji je u parlamentu potrebna većina od tri petine. Oni su odgovorili: Nikada! Po parlamentarnom redu nije više bilo moguće obrazovati vladu. (Graja).

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Molim, gospodine govorniče, to ne spada u stvar.

*Petar Djirlić:* Gospodine predsedniče, to spada u stvar. Videćete na kraju.

To je svakako najautentičnije objašnjenje razloga za 6. januar 1929. Kad bi se pri konzultovanju uoči 6. januara onakvi zahtjevi podizali, kako je to šef vlade kod Imperijala izvolio kazati, ja držim da ne bi bili primljeni k znanju, niti bi za takove zahtjeve bile pozvane ostale stranke da se izjasne, bi li pristali da na osnovu hrvatskih predloga pregovaraju t. j. diskutuju o pitanju revizije ustava, koja je uslovljena potrebama većinom od tri petine glasova u Narodnoj skupštini. Zasebne se države ne stvaraju revizijom ustava, niti se može pretpostaviti da bi dvije zasebne države postojale sa jednim ma kako revidiranim ustavom. E, gospodo, ja se ovaj čas ne mogu ustegnuti, da ne uzvratim predsjedniku vlade ono što je on za budžetske rasprave neopravdano dobacio na adresu predsjednika našeg kluba. Govor kod Imperijala klasičan je primjer kako ne treba govoriti. Gospodo, kad sam pri citatu najvišeg dokumenta, moram da iz istoga navedem još nekoliko riječi Njegova Veličanstva Kralja, iz kojih se najbolje razabiru intencije 6. januarskog manifesta: »Ja nameravam da docnije zemlji dam pravu demokratiju i pravi parlamentarizam uvodenjem pravičnog izbornog zakona. Ja želim da zemlja uživa više slobode i da svoju volju nezavisnije izrazi nego što je mogla u prošlosti. Da to postignemo, moraćemo da prodemo kroz jedno doba posvećeno samo radu. Moramo da spremimo jedan režim decentralizacije i režim sposoban za život, koji bi u isto vreme morao obezbediti teritorijalno i kulturno jedinstvo." I to je potpuno u duhu šestojanuarske proklamacije, u kojoj Njegovo Veličanstvo Kralj za parlamentarizam kaže, da je »kao političko sredstvo, po tradicijama od Moga nezaboravljenoga Oca, ostao

i Moj ideal.« Nesumnjivost ovakova shvatanja utvrđuje ustavna proklamacija od 3. septembra 1931, u kojoj Njegovo Veličanstvo Kralj govori Narodu doslovce: »Pun uverenja da do sada postignuti rezultati rada, zdrava politička i nacionalna svest i iskustvo Naroda dopuštaju, da se pristupi ostvarenju i definitivnoj organizaciji onih ustanova i onog državnog uređenja koje će najbolje odgovarati narodnim potrebama i državnim interesima, odlučio sam da dosadašnji rad i izvođenje nacionalne i državne politike postavim na širu osnovu neposredne narodne saradnje.« Gospodo senatori, ovo se sve nije smjelo zaboraviti pri donošenju zakona kakovi su zakon o zboru, dogovoru i političkom organizovanju, slobodi štampe, izborni zakon i zakon o banovskim i općinskim samoupravama. Nakon svega ovoga govori predsjednika vlade od početka pa sve do večere kod »Imperijala« ne mogu nikoga uvjeriti da nisu izgovoreni samo u vlastitoj stvari »pro domo«. I radi onakova govora kakav je bio kod »Imperijala« i radi ovakova zakonskog projekta, u kojem se gasi zadnji samoupravni plamičak, Narodni klub će glasati i u načelu i u pojedinostima proti predloga zakona o gradskim općinama. (Odobrava-nje od strane članova Narodnog kluba).

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Reč ima senator g. dr. Nemeć.

*Dr. Josip Nemeć:* Gospodo senatori, nakon iscrpivog prikaza zakonskog predloga sa strane g. Ministra unutrašnjih poslova, isto tako nakon iscrpivog prikaza g. izvestioca, ja držim da bi bilo suviše trošiti riječi u potkrepu ovog zakonskog predloga. No s obzirom na to da ovdje predleži jedan zakon potpuno političke prirode, ja osjećam želju da uzmem riječ i da ponajprije sa potpuno općenitim nacionalnim pogledima opravdam donošenje ovog zakonskog predloga i njegovo usvojenje. Na osnovu neoborive i svete istine, da smo mi Srbi, Hrvati i Slovenci jedan narod, na osnovu priznatog principa narodnog samoodređenja, a konačno i na osnovu naše sopstvene volje i naše slobodne odluke... (Odobrava-nje i glasovi: Tako je) ...i na osnovu i uz pomoć čitavom svetu poznatih velikih žrtava, mi smo ujedinjeni u ovu našu slobodnu nacionalnu državu, danas Kraljevину Jugoslaviju.

No time, gospodo, nije još dovršeno veliko delo narodnog ujedinjenja. Mi smo i de fakto i de jure jedna pravna jedinica, jedna cjelina, jedna nedjeljiva država, ali nama još treba da polučimo i duhovno jedinstvo, a to bi značilo osjećaj spoznaje, da je svako od nas tek dio jedne jedinstvene jugoslovenske nacije i da niko od nas ne može da ima bilo kakvih želja, bilo kakvih aspiracija, koje se ne bi podudarale sa interesom cjeline, (Glasovi: Tako je!), i da je dužnost svakoga od nas da nastojimo kako bi u široke narodne mase prodrli takva svest, da bi se tako dokrajčilo bilo kakvoj ambiciji koja ne bi svoje poglede podredila pogledima celine. (Tako je!). Glavni deo toga posla otpada na naše školstvo, na našu junačku i slavnu ovenčanu vojsku i na naše dično sokolstvo. Naše sokolstvo, naučavajući da treba na principu narodnog i državnog jedinstva služiti Otadžbini i Kralju, uzelo je sebi za problem, da osvaja selo. 80% našega naroda su seljaci i ako taj zadatak naše sokolstvo reši, ako to prodre u sva sela i ako se to načelo tamo učvrsti, onda mo-



žemo računati, da ćemo postići naš konačni cilj i da ćemo moći stvoriti jednu narodnu dušu, jugoslovensku narodnu dušu, i jednu narodnu kulturu, jugoslovensku narodnu kulturu. (Pljesak i uzvici: Živeo!). Poznavajući rad sokolstva ja sebi uzimam slobodu sa ovoga časnog mesta da preporučim Kraljevskoj vladi pažnju toj našoj narodnoj instituciji, da bi je potkrepila svakom mogućnošću a naročito pri donošenju zakona, jer je dužnost i zadatak zakonodavne vlasti da ovu našu narodnu instituciju potpomogne u njenom delovanju, a potpomoći će ju ne samo time da donosi zakone kojima se izričito zajamčuje i osigurava naše narodno i državno jedinstvo, nego i time, da kod donošenja svakoga zakona dobro pripazi na to, da li se podudara sa ovim našim konačnim ciljem.

Gospodo, zadatci koji su stavljeni nama svima doći će do svoga uspeha ako zakonodavna vlast pomogne, ali moram priznati, gospodo, da taj posao zakonodavne vlasti nije ni malen ni lak. Ta mi smo u ovu državu ušli sa sedam raznih zakonodavnih područja, pa je posve prirodno da su ta razna područja kočila ne samo razvitak našeg pravnog života nego i razvitak našeg nacionalnog života. Ta pravna područja bile su umetno stvorene granice, koje su nam postavili naši neprijatelji, da nam budu memento kao da mi tobože nismo jedno. Zato je zadatak zakonodavne vlasti da te granice ruši, da ih odstrani i omogući razvoj naše nacionalne ideje.

Gospodo, mi smo posle našeg ujedinjenja imali i Ministarstvo za izjednačenje zakona, jer se opazilo da mi ne možemo da stvorimo jednu nacionalnu dušu ako pre toga ne stvorimo jednu pravnu svest u čitavom našem narodu. Jedna pravna svest kod nas nije bila moguća dok je postojalo sedam pravnih područja, ali kad se pretpostavljalo da će se moći to stvoriti pomoću toga Ministarstva, imala se i mogla se ta svrha postići, ali nažalost, gospodo, mi vrlo dobro znamo da smo imali prečeg posla da se partijski inatimo, da se međusobno borimo i koljemmo, a kroz čitavo to vreme da zapostavljamo naš nacionalni zadatak. Neka je večna hvala mudrosti i uvidavnosti našeg Uzvišenog Vladara Njegovog Veličanstva Kralja Aleksandra I... (Opšti burni pljesak i složni uzvici: Živeo Kralj!)... koji je 6 januara 1929 godine presekao taj Gordijski čvor i uzeo u svoje pobedonosne ruke jugoslovenski nacionalni barjak i pozvao sve dobronamerne da mu pomognu u izgradnji naše nacionalne ideje.

Mi smo gospodo, brzo uvideli dobre posledice toga velikog akta. Svima je bezuvjetno olaknulo. Specijalno da se osvrnemo na zakonodavni posao, moramo priznati, da je u roku od dve godine ovaj novi režim na zakonodavnom polju stvorio daleko više, nego ranije kroz deset godina (Glasovi: Tako je!). I kad ništa drugo ne bi bilo nego ovo ujedinjenje naših zakona, već bi to bio jedan veliki napredak pored drugih velikih dela Njegovog Veličanstva. Progres je po mom uverenju toliko veliki, da ga, držim, u svojoj duši priznaju i najgorčeniji protivnici ovog režima (Jedan glas: Osim Djirlića!). Kažem, protivnici ovoga režima, u koliko nemaju smelosti da istinu priznaju istinom. A ja tvrdim da je to čvrsta istina, da se pokazao veliki napredak. I sada tek, kada se unatrag pogleda u prošlost, može se to mirnije i sigurnije presuđivati, da je zaista o-

stvaren veliki napredak. Mi smo u ovom novom režimu dobili već jednu masu novih zakona. Da spomenem samo najvažnije od njih. Tu je zakon o uređenju redovnih sudova, zakon o advokatima, zakon o javnim bilježnicima, zakon o činovnicima građanskog reda, krivični zakon, krivični postupak, građanski parnični postupak, zakon o izvršenju, zakon o zemljišnim knjigama, mjenični zakon, čekovni zakon, stečajni zakon, zakon o pobijanju pravnih dela van stečaja, zakon o poravnanju i konačno dobili smo i postupak pred upravnim vlastima, a u najnovije doba i zakon o opštinama.

Danas možemo utvrditi u narodu osećaj, da smo učinili mnogo. Mnogo je doprineto već i donošenjem zakona iz privatno-pravne sfere, a pogotovu se taj uspeh polučuje zakonima sa javno-pravnog područja. Tako napose zakonom o opštinama, koji je doveo naše široke seoske mase do spoznaje da smo svi jedno i da i svaka i najmanja opština, bila ona najsevernija ili najjužnija, živi po istim principima i da su ti principi uzeti iz narodne duše. Sada imade zakonodavna vlast da popuni prazninu koja je ostala, jer u koliko su seoske opštine pretstavice duše našeg glavnog dela naroda, u toliko su gradske opštine središta velike industrije, trgovine i zanatstva, ali i inteligencije, one srži naroda koja ima zadatak da nacionalnu našu ideologiju prenese sve dalje i dalje. I zakonodavna vlast, donoseći taj zakonski projekat, imala je i u vidu, da se i taj zadatak ispuni, da i gradske opštine po čitavoj našoj zemlji zavedu jedan jedinstveni i jednaki život, da se tako život u gradskim opštinama upotpuni sa životom u seoskim opštinama i da će tako čitav naš narod, i seoski i trgovački i industrijski imati svest o jednom jedinstvenom načinu života u upravnim odnosima naših opština.

Ovo bi bili, gospodo senatori, glavni pogledi koji me nukaju na to, da sa zadovoljstvom primim zakonski predlog koji je ovde iznesen. Jer tim se zakonom ruši i ona poslednja granica, koja je postojala u našem jedinstvenom narodu, pa ćemo tako velikim delom pomoći postignuću našeg cilja.

A sada molim da mi bude dozvoljeno da se osvrnem sa nekoliko reči i na pojedina načela koja su usvojena u ovom zakonu. Zakonski predlog, konstatujući da je gradska opština upravna jedinica i pravno lice privatnog i javnog prava, nabraja taksativno one opštine koje se imadu smatrati gradovima. A ovo je bezuslovno dobro, jer time neće nastati spor koja je opština ili koja opština može da bude gradska opština, koja može da dođe pod kompetenciju ovoga zakona, a koja pod kompetenciju zakona o opštinama tako, da će nove gradske opštine moći postati samo na osnovu zakona. Ali zakon istodobno dopušta, da se pojedina opština može na svoj zahtev, izlučiti iz kompetencije gradskih opština i podvesti pod kompetenciju zakona o opštinama.

Odlučujući organ u gradskoj općini je gradsko veće. Ono se bira u dve trećine, dok trećinu imenuje nadzorna vlast. Ovo je jedna od bitnih tačaka, koja se pobija, koja se sa izvesne strane hoće prikazati kao reakcionarna, jer da tobože nije demokratski da se jedan dio općinskih većnika imenuje. Gospodo senatori, ko ima prakse, a imamo je hvala Bogu svi, i ko je proveo više tih izbora naročito u



manjim varošima, taj će bezuvjetno doći do te spoznaje, da se kod izbora u gradskim općinama kod sastava listina pazi na što veći uspeh i to brojčani uspeh, tako da se kod sastavljanja liste ne stavlja prva briga na to, da budu na listi lica kvalifikovana za upravu, nego se u prvom redu gleda na to, da na listi budu takova lica, koja će zagarantovati što veći broj glasača za odnosnu listu. To je pokazalo iskustvo osobito u manjim gradovima, jer mi svi idemo u borbu za to da polučimo što veći uspeh i kada smo uvereni, da će više uspeha dovesti jedan demagog, onda ćemo toga demagoga staviti na listu, a ne jednoga mirnoga i trezvenoga radnika, koji vrši svoje zvanje u kancelariji i od kojega općina imade mnogo veću korist. I tako je došlo, do toga, da su bili izabrani gradski zastupnici kao ljudi jaki po brojevima, ali kvalitativno slabiji. Međutim mi kao većina imamo dužnost da donosimo ovakove zakone, kakvi su od koristi za naš narod. (Glasovi: Tako je!). Neka se predbacuje koliko god se hoće, mi nismo odgovornost pred najvišim sucem, a to je naša savest i ona nam je mirna, jer mi smo svesni da ne demagogišemo, nego da radimo ono što duboko osećamo kao narodnu potrebu. Stoga se, gospodo, senatori, mi ne trebamo ničega da bojimo.

Dalje se prigovara, da se one dve trećine većnika biraju javnim glasanjem, jer da to nije demokratski. Teoretski dopuštam da bi bilo demokratskije, da se glasa tajno. Ali, gospodo, sve u svoje doba. Ja nažalost moram sa ovoga uzvišenoga mesta da utvrdim, da mi nismo još dozreli za to i da su prilike takove da se ne može dozvoliti da glasamo tajno, jer tako dugo gospodo senatori, dok mi imamo u inostranstvu raznih Perčeca i Pavelića, ljudi koji ruše našu državu i njen ugled, dok imamo kod kuće ljude koji s njima simpatišu i koji bi njih poduprli samo da mogu... (Odobranje)... dotle državna vlast i oni koji nose odgovornost kao predstavnici vlasti ne samo da su ovlašćeni, nego su po mome uvjerenju i dužni da na to pripaze. Danas je takovo vreme, da treba da se zna ko kuda spada (Odobranje). Ne može se govoriti da je time pravo izbora ograničeno, pošto nisu ograničene liste. One su postale potpuno slobodne. Neka neko nađe 100—200 pristalica, pa može slobodno i bez ikakvog ograničenja predlagati listu ako se uzda da će imati pristalica, i onda može s tom listom izvući proporcionalan broj mandata. Kad bi bilo ograničeno postavljanje lista, onda bi se moglo tvrditi da se slobodno glasanje hoće da poništi. Ali tako dugo dok se liste potpuno slobodno stavljaju, tako da se ne može govoriti o ograničenju i tako dugo dok su ovakve žalosne prilike koje sam malo pre istakao, državna vlast je dužna da na to pripazi i da tako svakog prisili, da javno glasa kuda spada, jer nikome od nas ne bi bilo milo da se omogući šurovanje sa našim neprijateljima, a po gotovu da se to danas omogući tajnim glasanjem.

Može se prikazati da je to nepopularno i to tako izgleda na prvi mah. Ali gospodo, ako se dublje promozga stvar, onda ćemo moći doći do uverenja da, iako je nepopularno, ono je nužno i korisno. I zato, jer smo osvedočeni da je nužno i korisno, moramo da glasamo za to, makar i bilo nepopularno. Mi smo većina, koja nosi odgovornost za ono što radi i mi ne možemo u tome položaju da glasamo samo

ono, što je ugodno, što se može dobro plasirati u masama, nego moramo da glasamo i ono što nije ugodno, ali je po našem uverenju korisno, kao što vojnik ne može da bude vojnik samo kad ide u paradu nego i kad ide u boj. Mi smo stoga konzekventni i mirne duše prihvaćamo ono što držimo da je dobro, a držimo da je ovakav način glasanja dobar i stoga ga možemo mirne duše odobriti.

Načelo izbora predsednika opštine takvo je, da dopušta diskusiju. Jer pitanje je: da li je bolje, demokratskije, da ga biraju neposredno izbornici ili je bolje da ga bira većina između sebe. I jedno i drugo stanovište može se zagovarati i pobijati. Međutim naš zakonski predlog kombinovao je i jedno i drugo. U prvom redu stao je na stanovište da se predsednik opštine bira neposredno tako da bude predsednik nosilac najjače liste, a u slučaju da se njegovo mesto isprazni, da ga odbor bira između sebe. Ovako će, gospodo senatori, biti dana mogućnost da se u praksi uverimo šta nam život pokazuje da je dobro, odnosno šta je bolje. Pa kao sve što ljudi čine nosi na sebi biljeg nesavršenstva, tako i taj zakon, koji neće trajati vječna vremena nego prema prilikama, a on današnjim prilikama odgovara; ako se pokažu za izvesno vreme drukčije prilike koje će pledirati za to da se promeni, možemo se zaufano nadati da neće biti zapreke da se to promeni, uvažujući svakako ono što će nas iskustvo tokom vremena podučiti.

Gospodo, po ovom zak. projektu predsednik je izvršni organ i moje je uverenje da je to bolje nego kako je bilo ranije u nekim delovima države, gde je kolegijum bio izvršni organ. Predsednik mora imati većinu za sobom i on snosi svu odgovornost. Dok on radi u saglasnosti sa većinom, znati će valjano zastupati interese gradske opštine i držim da neće biti nikakve pogibelji u toj vlasti koja se njemu daje i da je to potpuno prihvatljivo.

Škakljivo je pitanje prenesenoga delokruga, i to zbog toga što jedan deo naše otadžbine takav preneseni delokrug ima od ranije a drugi ga nije imao. Ako se taj preneseni delokrug sužava, onda se oni koji su ga imali žale da se time degradiraju. Dok obratno, ako se uvede tamo gde ga nije bilo, žale se opštine da im je to nešto novo, nešto što im natovaruje terete. Prema tome držim da faktički nije bilo drugoga izlaza nego ovaj što ga je postavio zakonski projekat, da se ostavi pojedinim gradskim opštinama da mogu primiti taj preneseni delokrug, ako hoće da snasaju terete, a upravna vlast, nadzorna vlast g. Ministra unutrašnjih dela da može taj delokrug i povećati i sužavati. Držim da je to opravdano, jer odgovara prilikama u kojima živimo. Moram da ponovim: nije zakon za večnost; ako će se s vremenom pokazati da bi ga trebalo menjati, ni najmanje ne dvojim o tome, da će se pokazati susretljivost da se takva promena dozvoli.

Vrlo je dobro što zakon predviđa i donošenje statuta. U granicama Zakona o gradovima i svili drugih zakona mogu gradske opštine, svaka prema svojim prilikama, individualisati svoje poslovanje i udesiti statutima sva ta pitanja, tako da neće trebati za svaki pojedini slučaj doneti potrebna rešenja, odluke, nego će za stanovita pitanja biti unapred predviđena određena rešenja. Time je dan jedan veliki elasticitet opštinskim upravama, dana je mogućnost



dobre i valjane uprave, a viša vlast ima takav statut da odobri ili ne odobri; samo se po sebi razume da je to jedna nužda, jer viša vlast ima pravo da kontroliše rad nižih jedinica, a napose ima pravo da produljuje statut u svima njegovim pojedinostima.

Ovo bi, gospodo senatori, bili i opći i specijalni razlozi koji me nukaju na to, da ću glasati za ovaj predlog i da ću biti slobodan preporučiti gospodi senatorima da ga prihvate u nadi, da će doista doneti velike koristi narodu i da se nećemo nikada pokajati, što smo time pospešili proces ujedinjenja. (Odobranje i pljesak).

*Potpredsjednik dr. Uroš Krulj:* Reč ima gospodin dr. Šuperina.

**Dr. Benjamin Šuperina:** Gospodo senatori, Kraljevska vlada, podnoseći Narodnom predstavništvu predlog zakona o gradskim općinama, dodala mu je i obrazloženje, koje kulminira u riječima: unifikacija i modernizovanje. Potreba unifikacije opravdava se »šarenilom« dosadanjega partikularnoga zakonodavstva, što znači, da su u raznim krajevima naše države do sada važili različiti zakonski propisi, pa je potrebno, da se za cijelu državu donese jedan i jednak zakon. O pitanju unifikacije bilo je već dosta govora sa načelnog i praktičnog gledišta, a moje je mišljenje da zakoni u prvom redu treba da odgovaraju potrebama naroda. I ako te potrebe naroda traže da se za izvjesne djelove i krajeve države donesu različiti zakonski propisi, onda treba tako i postupiti, jer će inače ta pretjerana unifikatorna tendencija biti od koristi ne narodu već samo studentima prava. Ne vjerujem da je dobro u iste zakonske propise sapatiti gradove sa historijom od više stotina godina i gradove, koji su tako rekuć jučer postali. Ina ipak dosta tradicija koje treba poštivati bez ikakove štete za opću državnu politiku. Ja mislim, da je toga bila svjesna i Kraljevska vlada, znajući za onu priprostu ali dobru poslovicu, da je najteže drugome namjestiti šešir. Napokon može se svakome šešir i nabiti, ali je pitanje, kako se kod toga osjeća i što misli glava. Kraljevskoj vladi nije po volji šarenilo partikularnoga zakonodavstva i da u dovoljji principu unifikacije, ona podnosi zakon, koji je ipak šaren, što se najbolje vidi iz propisa o djelokrugu gradske općine. U § 88 navedeni su poslovi odnoseći se na ekonomski, kulturni i socijalni napredak gradske zajednice i proti nabranju tih poslova u tačkama 1—7 ne bi bilo prigovora. To je t. zv. naravni djelokrug gradske uprave ili samouprave u najužem smislu ove riječi. To može doista važiti za sve gradove naše države podjednako. Nu treba imati na umu da su u velikom dijelu naše države gradovi na svom teritoriju vršili i poslove državne uprave te su gradska poglavarstva bila ujedno i prvostepena upravna vlast ne samo za sanitetske i veterinarske, tržne, građevinske i požarne poslove i ostale, koje nabraja § 89 Zakonskog predloga, već su oni imali u svojoj kompetenciji i mnoge druge poslove, naročito i one iz Zakona o radnjama, koji su tako usko vezani sa poslovima naravnog djelokruga tako, da je za prosperitet gradskoga stanovništva upravo štetno razdvajati ih. Vjerujem da je Kraljevska vlada bila u dvomnici, što da radi: da li da blagostanje i napredak gradova žrtvuje načelu unifikacije ili obratno t. j. da kod organizacije gradova imade u vidu na prvom mjestu njihovo blagostanje i na-

predak. Kraljevska vlada našla je izlaz u tome, što je u §-u 89 svoga zakonskoga predloga ovlasila Ministra unutrašnjih poslova da on može u sporazumu sa resornim Ministrima prenositi u djelokrug grada i druge poslove opće uprave, koji nisu nabrojani u tom paragrafu, ali da može od grada oduzimati i poslove u tom paragrafu nabrojane, te ih predati prvostepenoj upravnoj vlasti ili mjesnoj državnoj policijskoj vlasti. Jasno je, da je ovim zakonskim propisom sam zakon u svome efektu postao šaren, jer će svaki pojedini grad imati drugačiju kompetenciju. Kraljevska vlada koja je pribjegla ovakovom rješenju nije po mome mišljenju učinila uslugu gradovima. Ona svoj postupak opravdava činjenicom, da je struktura pojedinih gradova različita i da neki gradovi obzirom na svoje finansijske prilike nisu u mogućnosti, da vrše poslove prvostepene upravne vlasti. Neka bude tako, ali g. Ministar unutrašnjih poslova, koji u ime Vlade podnosi ovaj zakonski predlog, pozna i mora poznavati već danas strukturu svakoga pojedinoga od ona 74 grada, koje nam je nabrojao, a isto tako pozna i finansijske prilike svakoga od tih gradova i ako on sam to ne zna, lako ga je o tome mogao obavijestiti g. Ministar finansija, koji svake godine odobrava gradske budžete, pa je mogao i trebao već sada unijeti u zakon onaj djelokrug opće državne uprave, koji treba da dobije svaki pojedini grad. Kompetenciju ima da uredi zakonodavac, a ne egzekutiva. Ta to spada u suštinu državne uprave, da se zna ko će vršiti njene poslove. Jasno je da sada, uz ovakav zakonski propis, djelokrug gradske uprave može postati predmetom stranačko-političkoga pazara, u kojoj će znatnu ulogu igrati neodgovorni elementi. Pitanje finansijske mogućnosti ne može i ne smije biti od odlučujuće važnosti. Ako pojedini gradovi vrše poslove prvostepene upravne vlasti, dužnost je države, da takovim gradovima dade punu oštetu. O tome u predloženom Zakonu nema ni spomena. Tek je u §-u 89 izrečeno da ako na čelu gradske policije stoji državni organ, država ima primiti na sebe do jedne trećine svih troškova za izdržavanje policije. I ova odredba je nedovoljno pravedna. Svi mi, živjeli u Zagrebu ili Beogradu, Varaždinu ili Požarevcu, imademo jednako pravo na ličnu i imovinsku bezbjednost, a razumije se i državnu, i tu bezbjednost ina da garantuje država, služila se ona žandarmerijom ili gradskom policijom. Dosljedno tome treba da se iz državnoga budžeta podmire svi troškovi oko izdržavanja gradske policije osim onih troškova, koji imadu čisto lokalni karakter. Neću pretjerati ako kažem, da bi po tom jedino ispravnom principu država morala snositi najmanje tri četvrtine troškova za izdržavanje gradske policije, ne pitajući je li toj policiji stoji na čelu državni ili gradski organ, jer je to sasvim nuzgredno. Troškovi policije lokalnoga karaktera nisu u svim gradovima jednaki, pa bi zato Ministar unutrašnjih poslova u sporazumu sa Ministrom finansija nakon sasušanja odnosnoga gradskoga poglavarstva imao ili za svaku godinu ili za duži period utvrditi lične i materijalne rashode općega i lokalnoga karaktera i rashode općega karaktera unijeti u državni budžet u korist dotičnoga gradskoga budžeta. Jednako bi se imalo postupiti i sa troškovima, koje imadu gradovi od tuda, što obavljaju druge



poslove opće državne uprave. Te poslove ne obavljaju gradovi iz neke sentimentalnosti, iz kaprisa ili inata, još manje kao kakav privilegij, već zato, jer je to u interesu i gradskoga stanovništva i državne cjeline, naročito državnoga fiska, koji u gradovima nalazi najsigurniji izvor državnih prihoda, pošto je u gradovima koncentriran najveći dio privrede, naročito zanatstvo, trgovina i industrija. Nejednakost u snalaženju državnih tereta treba jednom korjenito likvidirati. Nije teško utvrditi proporciju između troškova gradske samouprave i gradovima dodijeljene državne uprave, ma da i jedne i druge poslove vrše organi gradskih poglavarstava u istim prostorijama. Ima tu naravno laičkih i nimalo dobronamjernih prigovora, koji se sastoje u tome, neka se gradovi koji su možda stoljećima vršili poslove državne uprave, manju tih poslova te ili ostave državi, pa će im i tereti biti manji. Na ovakve prigovore ima jedan odgovor: ne treba dijeliti interese grada od interesa državne cjeline. Čim je u interesu i gradske samouprave i opće državne uprave, da gradovi vrše poslove opće uprave, jer je to i za jednu i za drugu stranu jeftinije i cjelishodnije, treba da gradovi vrše te poslove, ali razumije se uz potpunu naknadu troškova od strane države.

Gospodo, Kraljevska vlada istakla je kao drugi cilj zakonskoga predloga, da postojeće gradsko zakonodavstvo modernizuje i dovede u sklad sa prilikama i potrebama sadašnjice. O tom smo vrlo malo, bolje rekuć nismo ništa čuli ni čitali. Istina, Kr. vlada je svoj zakonski predlog popratila sa obrazloženjem, što joj valja sa pohvalom priznati, jer smo do u najnovije vrijeme primali ničim obrazložene zakonske predloge te smo se morali zadovoljavati sa usmenim obrazlaganjima u početku generalne debate. Međutim, kada pročitamo te razloge, mi u njima osim opće potrebe unifikovanja zakonodavstva ne nalazimo nikakav prikaz dosadanjega partikularnoga zakonodavstva o gradskim općinama i tako ne znamo da li Kr. vlada smatra ovaj zakonski predlog korakom naprijed ili natrag, je li to izražaj totaliteta državne vlasti ili Kr. vlada drži da se ovim predlogom vraćamo demokraciji. Javno pravo glasa, imenovanje jedne trećine gradskih vijećnika, nesnosni nadzor državne uprave i arbitrarno uklanjanje gradskih službenika, sve to dokazuje, da ovamo ne ulazi ni najumjerenija demokratija. Iz toga groba demokracije izraslo je neobično stablo: na čelo gradske općine postavlja se predsjednik, koji se zajedno sa vijećnicima bira općim, jednakim, neposrednim i javnim glasanjem. Imali smo prije 6 januara 1929 jednu stranku koja je tražila, da se na sličan način postavlja predsjednik vlade, nu to i jest bila najlošija strana njenog programa. Budući šef gradske egzekutive ne smije biti objekt žučnih stranačkih napadaja tečajem izborne kampanje, jer već time gubi od svoga autoriteta, koji mora uživati, ako hoće da dostojno i nepristrasno vrši svoju službu. Predsjednik općine treba da se bira između gradskih vijećnika tajnim glasanjem kao što se je radilo i do sada, barem do godine 1929, u velikom djelu države. Međutim Kr. vlada se je pobrinula, da toj »pravoj demokraciji«, kakvom ona krsti ovakav izbor, podreže krila pomoću one svoje jedine trećine vijećnika. Tom svojom jednom trećinom stvara nadzorna vlast većinu, koja može svaki čas prisiliti iza-

branog načelnika na demisiju, jer ne uživa njeno povjerenje. Qnda će gradsko vijeće birati novoga predsjednika, koji će biti ugodan nadzornoj vlasti. Od ovakove pogibelji može biti siguran samo predsjednik gradske općine, koga drži takova izabrana većina vijećnika, kojoj ona imenovana jedna trećina ne može naliuditi. Nu takovi će slučajevi biti vrlo rijetki.

Gospodo, ovim svojim razlaganjem ne mislim potcijeniti važnost nadzorne vlasti u samoupravi gradova, tek hoću da ukažem na to, kako je ta samouprava skućena i kako stoji pod stalnim tutorstvom nadzorne vlasti. Na sjednicama gradskoga vijeća ima pravo da prisustvuje predstavnik nadzorne vlasti, pa se razumije, da je time već oslabljena sloboda raspravljanja i odlučivanja. Kr. vlada je šta više predložila bila, da predstavnik nadzorne vlasti može na sjednicama i govoriti, te je tek Narodna skupština brisala ovo nedopušteno uplitanje u donošenje odluka gradskoga vijeća. Međutim iz ovoga se vidi, da šiljanje predstavnika nadzorne vlasti na sjednice gradskoga vijeća neće imati tako nedužan karakter t. j. da predstavnik nadzorne vlasti samo upozna gradske vijećnike i prati njihov rad. Taj izaslanik nadzorne vlasti dobiva ulogu izvjesnih organa policijske službe, koji su inače vrlo potrebni, ali kojih se svatko kloni te njihova prisutnost u sjednicama gradskoga vijeća neće nimalo dići ugled nadzorne vlasti, a biti će pomalo i uvrijeda za brižne i lokalnim patriotizmom zadojene gradske vijećnike. Mislim, da se je nadzorna vlast mogla zadovoljiti propisom §-a 133., prema kojemu je predsjednik općine dužan dostaviti joj prepis zapisnika svake sjednice gradskoga vijeća.

Zakonski predlog predviđa dva slučaja, u kojima nadzorna vlast može zadržati od izvršenja odluke gradskog vijeća. Prvi je slučaj, ako je odluka gradskog vijeća protivna zakonima i zakonitim naredbama vlasti ili ako se njome prekoraćuje djelokrug rada. Protiv riješenja nadzorne vlasti ima predsjednik gradske opštine i samo gradsko vijeće pravo žalbe na Državni savjet. Drugi je slučaj, ako su riješenja i izjave gradskoga vijeća, predsjednika i potpredsjednika gradske općine štetna po važne opće državne interese. U tom slučaju ide žalba od bana na Ministra unutrašnjih poslova, koji radi ovakvih riješenja i izjava može razriješiti gradsko vijeće, te predsjednika i potpredsjednika gradske općine. Oba ova propisa od eminentne su važnosti. Prvi slučaj je upravne, drugi političke prirode. U oba slučaja može biti zloupotrebe te sve zavisi od ljudi, koji će imati ove propise primjenjivati. U prvom slučaju, gde se radi o upravnim odnosno samoupravnim pitanjima valja po mojemu mišljenju imati na umu, da je u znanosti i u praksi ustaljeno načelo, po kojemu se ovakva pitanja imaju rješavati ne samo po zakonu već i sa gledišta cjelishodnosti, pa je bolje uz očuvanje interesa državnih i pojedinačnih makar i poći mimo zakona, ali ga ne kršiti, nego li oštetiti opravdane interese grada. Tu može kruti birokratizam, koji se oslanja samo na strogi legalitet, poćiniti mnogo zla. O onom drugom slučaju političke prirode neću da mnogo govorim, jer nije za to vrijeme, tek ću samo pripomenuti, da politički fanatici i računčiji rado vide u mulji slona i kopaju jaz gdje bi trebalo rupicu zatrpiti. Nema sumnje zakonodavac



mora i ovakve slučajeve predvideti, tek nije uputno poslužiti se propisom § 139, dok je moguće griješku na lakši način reparirati. Dobri upravnici imaju zato dovoljno sredstava. Razriješenje ima da bude ultima ratio.

Ne bih rekao, da je Kraljevska vlada valjano riješila pitanje organizacije gradske samouprave. Ta organizacija je protkana politikom, što dokazuje provođenje izbora na osnovu biračkih spiskova za izbor narodnih poslanika, postavljanje pretsjednika biračkih odbora od strane nadzorne vlasti, te imenovanje jedne trećine vijećnika od strane iste vlasti. Uostalom sama kraljevska vlada u svojim tolikim izjavama za vrijeme izborne borbe i poslije obavljenih izbora u seoskim općinama dala je tim izborima čisto politički karakter, pa će nesumnjivo tako biti i kod gradskih izbora. Međutim ni općinsku ni gradsku samoupravu ne treba uvući u stranačku politiku, koja obuhvaća čitav narod i cijelu državu kao jednu cjelinu. Djelokrug gradske samouprave ograničen je na teritoriji grada i u lokalnim pitanjima ekonomske, kulturne, socijalne i finansijske politike mogu i treba da se nađu u istom taboru svi, koji su u tim pitanjima jednakoga mišljenja, makar se u političkim pitanjima, koja obuhvaćaju cijeli narod i državu, razilaze.

Gospodo, nije pravo, što su žene isključene iz aktivnoga izbornog prava, naročito one, koje samostalno vode zanat ili trgovinu ili vrše slobodnu profesiju te žive od vlastite zarade i dosledno tome imaju u prosperitetu grada jednaki interes kao i muškarcima. Za gradske izbore trebalo bi sastaviti posebne biračke spiskove, što ni malo nije skopčano sa osobitim troškovima, jer sve to može obaviti postojeći činovnički aparat. Čini se da kraljevska vlada nema mnogo vjere u naše građane, šta više ni u dosadanje pretsjednike gradskih općina i odbornika, kada određuje da pretsjednike biračkih odbora postavlja nadzorna vlast. Mi smo u Hrvatskoj imali Zakon o ustroju gradskih općina od 28 januara 1881; taj zakon je dakle 53 godine star i u njemu je propisano, da sav predizborni i izborni postupak vrši gradsko poglavarstvo i gradsko zastupstvo bez ikakve ingerencije nadzorne vlasti, tek je zemaljska vlada vlastna izaslati na izbor svoga povjerenika, koji ima bdjeti, da izbori budu obavljeni tačno po propisu zakona, ali nema prava uticati na slobodnu volju izbornika. U zakonu piše baš ovako. A danas, gospodo senatori, mi dobijamo Zakon, po kojem bano vi postavljaju pretsjednika biračkih odbora kod izbora gradskih vijeća. Ja mislim, da bi nadzorna vlast u današnjoj našoj nacionalnoj državi trebala da ima bar toliko povjerenja u svoje građane, koliko ga je imala nadzorna vlast pod tuđinskom upravom i da sav predizborni i izborni postupak treba povjeriti gradskom poglavarstvu i gradskom zastupstvu, odnosno vijeću. I ako bismo učinili izuzetak za prve izbore, koji će se obaviti po ovom zakonu, to bi trebalo u budućim izborima svakako postupati onako, kako se je postupalo u Hrvatskoj prije 50 godina poslije ukinuća kmetstva. Mislim da je poznato, kako su se mnogi i mnogi pretsjednici biračkih odbora držali kod poslednjih općinskih izbora, valjda baš i zato, jer su bili imenovani od strane nadzorne vlasti. Ne treba biti Bog zna kakav slobodarski fanta-

sta, ali kada već biramo, neka se bira slobodno i pošteno.

I u pogledu javnoga ili tajnoga glasanja imali smo u Hrvatskoj zakonski propis, koji glasi: »Izbor je javan, glasuje se redovito glasovnicama, nu slobodno je svakom izborniku i usmeno glasovati. Glasovnice stavljaju izbornici u izbornu žaru pred izbornim odborom, a usmene glasove upisuje perovoda Odbora u izborni zapisnik«. Kako vidite, stvarno je to tajno glasanje pomoću u kuvertu stavljenih biračkih listića, onako kako smo mi obavili izbor časništva ovoga visokoga Senata. Ja sam već drugom zgodom u ovom visokom Domu govorio o potrebi javnoga glasanja ni ne pojavljuju, već u tmini vode nekakvih razloga za uvođenje javnoga glasanja kod političkih izbora, ona tih razloga nema za glasanje u općinskim i gradskim izborima. Socijalna struktura naših gradova nije takova, da bi bilo bojazni od neprijatelja državnoga i društvenoga poretka i ako ima takovih elemenata, bolje je da se oni tuku u poštenoj izbornoj borbi kao što to rade naši saveznici Francuzi i Čehoslovaci. Tada će se viditi, koliko ih ima i tko su njihove vođe. Ovako se oni kod javnoga glasanja ni ne pojavljuju, već u tmini vode nelegalnu borbu, koja je mnogo pogibeljnija, o čemu imademo nažalost dovoljno iskustva. Napokon, ako već postoji propis, po kojem nadzorna vlast radi viših državnih interesa imade pravo da razriješi i pojedine vijećnike i cijelo vijeće, čemu još javno pravo glasa, u kojemu ogromni dio birača ne glasa u cilju unapređenja gradskih interesa, već samo zato da sačuva svoj hljeb i čisto privatne lične interese? Prosto je nemoguće da radnik i privatni nameštenik glasa drugačije nego njegov šef, a još manje državni činovnik, dok svi oni znadu, da će se sutradan naći na cesti. O protivnom neće činovnike uvjeriti ni najsvečanija izjava Kraljevske vlade, da može svatko glasati po svojem uvjerenju, jer takovoj izjavi neće nijedan činovnik vjerovati. Strah u kostima činovnika jači je od vjere u vladine izjave.

Gospodo, tačno je da naš Ustav uopće ne propisuje organizaciju općinske pa ni gradske samouprave, već to prepušta zakonu. Samo za Narodnu skupštinu je propisano opće, jednako i neposredno glasanje, i to slobodno. Nu čim je Ustavom zajamčena samouprava riječima: »Opštine su samoupravna tela«, onda mislim da je u protuslovlju sa Ustavom propis predloženoga nam zakona, po kome nadzorna vlast imenuje jednu trećinu gradskih vijećnika. Kraljevska vlada nije ni pokušala obrazložiti ovaj prodor u prava građana, da sami uređuju pitanja lokalne uprave. Na ovaj način, iako indirektno, nadzorna vlast postaje i suodlučujuća, jer pretpostavlja da će se njeni odabranici ravnati po njenim intencijama, što logično i treba da bude. Imenovani gradski vijećnik radiće i glasati onako, kako misli da će biti po volji nadzornoj vlasti, pa ma i ne dobio posebnu instrukciju. Kraljevska vlada u § 23 kaže, da ban, odnosno Ministar unutrašnjih poslova, postavlja jednu trećinu vijećnika iz reda lica posvećenih u komunalna pitanja, a u obrazloženju dodaje, da će to biti stručnjaci. Ja pak mislim da i građanstvo neće birati ljude kojima su strana pitanja komunalne politike, ono će šta više i najradije birati stručnjake te je to i do sada činilo, pa bi bilo najuputnije da Kraljevska vlada predloži brisanje rije-



či: »iz reda lica posvećenih u komunalna pitanja«. Zaključkom a contrario može se to tumačiti i kao omalovažavanje naših građana, jer im se imputira kao da će oni birati same nevjere i nezallice.

Po § 160 biti će gradski službenik uklonjen, kad to sa važnih državnih interesa zahtijeva nadzorna vlast. Međutim po § 104 imaju se i na gradske službenike primijeniti propisi važeći za državne službenike o prestanku službe i o disciplinskoj odgovornosti, pa mislim da je pomenuti propis suvišan. Naprotiv je trebalo utvrditi stalnost gradskih službenika time, da mogu biti iz službe uklonjeni samo na temelju osude bilo disciplinskog, bilo krivičnog suda. Ovako su gradski službenici izvršeni opasnosti da budu svaki čas izbačeni iz službe na osnovu lažnih denuncijacija. Ugled i dostojanstvo gradskih službenika traži da mogu izgubiti službu samo na temelju krivice dokazane u disciplinskom ili krivičnom postupku. Arbitrarna odluka bana ili Ministra smatra se nepravednom i onda, kada je objektivno pravedna. Zato je bezuvjetno potreban disciplinski ili krivični postupak.

Nema dvojbe, gospodo senatori, da u predleženom zakonskom projektu imade i dobrih propisa, više pravno-tehničke prirode, nu loše strane toliko su teške, da ću glasati protiv toga projekta.

Prije nego završim slobodan sam učiniti kratku primjedbu. Iz pojedinih propisa i zakonskog predloga u cjelini provejava duh nepovjerenja Kr. vlade prema našem građanstvu. Ona ga smatra nezrelim za samoupravu. I pretsjednika i potpretsjednika i gradske vijećnike opkoljava svojim ljudima, koji prate organe samouprave u stopu, te se oni ne mogu ni maknuti a da za to ne zna nadzorna vlast. Kao da su to djeca u nekadanjim graničarskim trivijalnim školama, nad kojima bdije i koje uči i muči školnik sa batinom u ruci, ili kao da je to skup ljudi koji stoje pod stalnom prismotrom. Mislim da je vrijeme da jednom dodemo do neke slobode, jer bez slobode nema nikakove zdrave inicijative, nema poleta, nema radinosti, nema napretka.

*Potpretsednik dr. Uroš Krulj:* Gospodo senatori, ja ću sa vašom dozvolom prekinuti ovu sednicu, a nastavimo je u četiri i po časova posle podne. Sednica je prekinuta u 13 časova.

#### Nastavak sednice u 16.40 časova

*Potpretsednik dr. Uroš Krulj:* Nastavljam prekinutu sednicu. Ima reč gospodin Daka Popović.

**Daka Popović:** Gospodo senatori, u radu oko izgrađivanja našeg samoupravnog zakonodavstva dospeli smo do jedne važne etape do zakona o gradovima. Teškoće pred koje je stavljen zakonodavac pri izradi ovog zakona nisu ništa manje od onih koje su se imale da prebrode oko izrade zakona o seoskim opštinama. Šta više moglo bi se reći da su te teškoće pri ovom poslu i veće. Ovde se radi o osnovnom uređenju samoupravnog života građanskih redova u kojima je osećaj za komunalni život mnogo razvijeniji, nego što je to slučaj kod stanovnika seoskih opština. Njihov interes za javni rad i potrebe zajednice mnogo je veći, njihov kontakt sa opštinskom upravom mnogo je življi i tešnji, a lokalni patriotizam građanskoga reda — varošana — je u celom svetu razvijen često do gordosti. Stoga je i osetljivost njihova za ikakve promene u navik-

nutom sistemu mnogo veća od one kod seljaka. Seljani se pomire sa tim promenama kada im se kaže da to tako treba da bude i da će bolje biti, ali građanin je sklon da se pita: da li su te promene zaista potrebne i da li će novo stanje biti bolje od starog?

Nama kao zakonodavnom telu danas je već izlišno postavljati pitanje o potrebi unifikacije samoupravnog zakonodavstva, jer smo to pitanje temeljno rasmotrili prilikom donošenja zakona o seoskim opštinama. Mi smo se tada svi složili, da je bilo od preke potrebe podvesti sve naše seoske opštine pod jedan zajednički režim i pozdravili smo onaj istorijski trenutak, kada su sve seoske opštine Kraljevine Jugoslavije prvi put dočekale taj značajan dan, da se u njima upravlja po jednom sistemu. Učinili smo to zato, jer smo bili svesni, ne samo administrativnog nego i nacionalnog i kulturnog značaja tog trenutka. Donošenje jedinstvenog zakona o gradovima nije datum od manjeg značaja. Trebalo je da prođe punih petnaest godina dok se pojmovi nisu prečistili i duhovi pripremili da se doneše zajednički zakon o gradovima.

Stoga je opravdano samo ono drugo pitanje građanina — skeptika, da li će stanje stvoreno novim jedinstvenim zakonom biti bolje za razvitak naših gradova od postojećeg stanja. Tako se, vidimo, u glavnom rasmatrao ovaj problem i u Odboru.

Ko je imao prilike da rasmotri gradove sviju naših krajeva i da upoređuje spoljašnju sliku naših gradova sa gradovima drugih zemalja mogao je ustanoviti, da spoljni izgled naših gradova pruža tolike raznolikosti i interesantnosti, da nema još jedne zemlje u Evropi čiji bi gradovi bili toliko raznoliki i zanimljivi. U njima nailazimo na gradove koji su se razvijali spontano i bez ikakvog sistema i pisanih normi. U isto vreme im imamo gradova sa patinom zapadno-evropskog srednjeg veka kao i gradove sa potpuno uređenim modernim osnovama. U našim severnim oblastima imamo najtipičnije ravničarske gradove Panonske nizije, a na našem Primorju i gradove čisto mediteranskog tipa. Ta raznolikost u osnovama i u stilu građevina plod je u prvom redu raznolikih klimatskih prilika naše zemlje, a tek u drugom redu uticaja raznih civilizacija koje su se razvijale — po neke i vekovima — na teritoriji naše Kraljevine. Naši su gradovi živi spomenici istorije naše zemlje i našeg naroda i u mnogome nam nadoknađuju nestala pisana dokumenta o našem starom i srednjem veku. Pored gradova, koji imaju hiljadugodišnju prošlost i povelje o pravu naziva grada, mi imamo i sasvim nove gradove sa nepunih dvesta godina prošlosti. Neki su naši gradovi doskora upravljani putem kajmakama i sreskih načelnika, dok su drugi imali rang nekadašnjih okruga i županija, te su direktno saobraćali sa nadležnim Ministarstvima, bez interpolisanih viših samoupravnih jedinica.

Uopšte se može reći, da su naši gradovi, upoređujući ih sa gradovima zapadne i srednje Evrope, sitni po broju svoga stanovništva, da su u velikom zaostatku u pogledu jedinstvene građanske svesti i u komunalnoj higijeni. Građani bivše Kraljevine Srbije tek su od skora mogli da posvete veću pažnju svojim gradovima, a građani novooslobođenih krajeva nisu uživali naročitu blagonaklonost tudinskih uprava. Naši gradovi su doskora bili lude sreće



baš kao i naš narod. Stoga se s pravom može reći da naša zemlja stoji pred ogromnim zadatcima na polju izgradivanja i uređenja svojih gradova. Uspeli tog značajnog rada zavisice u prvom redu od inicijative građana a naročito od inicijative školovanih staleža sviju struka, jer u tom radu ima za svaku struku i za svaki poziv pune ruke posla. Samo tamo gde sve te žive snage privatne inicijative budu delovale koordinovano, razvijaće se i naši gradovi i naše građansko društvo pravilno. Gde ne bude takog rada, tu se veštom oku neće moći ničim prikriti društveni neured i organizatorne greške. Gradovi su u istini ogledalo nacije i države, merilo njihove kulture i njihove nacionalne discipline. Stoga je jedan od bitnih uslova svakog dobrog zakona o gradovima da omoguću zamah zdrave privatne inicijative građana. Ta zdrava privatna inicijativa je ona snaga koja unapređuje život i razvoj gradova i nju ne mogu nadoknaditi nikoje druge snage.

Gospodo senatori, mi imamo danas 43 samoupravna grada i 163 grada u sastavu srezova sa ukupno 2,571,517 stanovnika i sa 570,478 domaćinstava. Brojno je najmanje građansko stanovništvo u Moravskoj banovini (117,985) a najveće u Savskoj banovini (416,088). Prema novom zakonskom projektu ovaj se odnos građanskog stanovništva u pojedinim banovinama donekle pomera. Mi ćemo prema novom zakonu o gradovima imati svega 74 gradske opštine. One su raspodeljene neravnomerno po pojedinim banovinama. Najmanji broj gradova imaće od sada Vrbaska banovina. Banja Luka i Bihać su svega dva grada u Vrbaskoj banovini i broj građanskog stanovništva te banovine jedva će prelaziti 30,000 duša. U procentu izraženo, ova će banovina imati jedva tri procenta građanskog stanovništva. Savska banovina, koja do danas vodi po broju građanskog stanovništva, pomera se na drugo mesto ustupajući svoje dosadašnje prvenstvo Dunavskoj banovini. I ako i po novom Zakonu Savska banovina ima najveći broj gradskih opština (19), to je ipak u 15 gradskih opština Dunavske banovine broj građanskog stanovništva znatno veći. U Savskoj banovini biće prema novom zakonskom projektu 391,868 duša građanskog stanovništva, a u Dunavskoj banovini će ih biti 432,024. Ako se uz to ima u vidu da je u severnim krajevima Dunavske banovine još mnogo seoskih opština sa brojem stanovnika od 10 do 20,000 duša, to se može s pravom reći da je Dunavska banovina oblast najjače nastanjenih opština i oblast najbrojnijeg građanskog stanovništva.

Upada u oči da i po novom Zakonu o gradovima imamo gradskih opština sa jedva nešto preko 2,000 stanovnika (Bakar), a da su mnoga mesta sa preko 10,000 pa i sa 20,000 stanovnika zadržala seosko obeležje. Stoga se može pretpostaviti da će u toku vremena mnoge opštine menjati svoj karakter i svoje osnovno uređenje, pošto im to novi zakonski projekat omogućuje. Još je karakteristično da naša najindustrijalizovanija, Dravska banovina, ima svega četiri gradske opštine sa ukupno 104,720 stanovnika. Ukupan broj građanskog stanovništva ove banovine zaostaje daleko iza broja stanovništva Beograda ili Zagreba. Biće od velikog interesa pratiti i u buduće brojni razvoj građanskog stanovni-

štva po banovinama. Te će nam cifre pružati dragocene podatke o uslovima koje pojedine banovine pružaju razvitku građanskog staleža, koji će uslovi zavisiti od samog vitaliteta i kulturnih kvaliteta stanovnika pojedinih banovina.

Gospodo senatori, kao izvestilac Zakona o seoskim opštinama ja sam u ovom domu rekao, da Zakon o seoskim opštinama u nekim svojim odredbama determiniše i mnoge odredbe budućeg Zakona o gradovima. To je sasvim prirodno, jer ima izvesnih odredaba, kao što su one o stanovništvu opštine, izborni postupak i propisi o budžetu, koji u suštini svojoj nisu mogli biti drugačiji a da se ne izađe iz sistema koji je postavljen kao temelj našeg samoupravnog zakonodavstva. Isto tako i ovom prilikom mogu reći, bez pretenzija da prorokujem, i to, da nam ovaj zakonski predlog otkriva i prilično jasne konture Zakona o banovinskim samoupravama. Za nas može biti samo još od interesa, kako će izgledati Zakon o finansiranju naših samouprava. Kakvi će se izvori staviti na raspoloženje samoupravama, kako bi one mogle što intenzivnije ostvariti sve one ogromne zadatke koji im pretstoje. I kada znamo da se napredna opština odlikuje dobrim saobraćajnim sredstvima, izgrađenom kanalizacijom i vodovodom, solidnim sanitarnim i kulturnim ustanovama, urednim pristaništima i obalama kada znamo da je kulturni stupanj opština i merilo kulture banovine i države onda je jasno da je pitanje finansiranja naših opština od prvoklasnog značaja. Kod nas se mora raditi ubrzanim tempom da stignemo na tom polju građanstvo zapadne i srednje Evrope, čija sudbina nije bila tako teška kao što to beše naša. No još je važnije otklanjanje svih onih smetnja koje su na putu industriji, trgovini, zanatstvu, novčarstvu, kao i svim onim zanimanjima kojima se bavi građansko stanovništvo. Bez razvijenog pomorstva naši će primorski gradovi ostat i dalje krhli i slabi konzumenti naših kontinentalnih proizvoda. Bez izgradnje beogradske obale naša prestonica još dugo neće moći zaposliti onoliki broj radnika i trgovaca koliko bi inače mogla, da je to pristanište izgrađeno, jer Beograd ima sve uslove da postane centrom žitarske trgovine Srednje Evrope itd.

Prirodno je da je projektant ove zakonske osnove morao posvetiti naročitu pažnju organizaciji gradske uprave, jer je način upravljanja bitna karakteristika svakog samoupravnog sistema. Tih sistema je u teoriji i u praksi veoma mnogo. Proglasiti ma koji od njih idealnim i nezamenljivim značilo bi isto što i proglasiti parlamentarizam jedinim oblikom vladavine za sva vremena, ili proglasiti ekonomski liberalizam svagda za najbolji privredno-politički sistem. Ne bi bilo unesno ni kopirati u potpunosti strano zakonodavstvo, jer su naše političke i kulturne prilike u tolikoj meri posebne da se o njima mora voditi računa. Isto tako nije se moglo preći ni preko specijalnog gledanja našeg naroda na svoju opštinu kao ustanovu. Naš narod je kroz svoju opštinu sklon da gleda i garanciju svoje slobode. U nekim krajevima, koji su se posle rata oslobodili, naročito je tuđinska uprava stvorila takvo gledanje naroda na opštinu i njenu upravu, da je ono upravo bilo neprijateljsko. To poverenje prema opštini i njenoj upravi valja povratiti narodu u svima



krajevima naše zemlje. Narod treba da voli svoju opštinu, da se interesuje za njen rad i da vidi od toga rada samo dobro svoje. Naš narod je od vjeka pokazivao naročiti smisao za urbanizovan život. Mi kao građanski elemenat nismo novajlije, jer smo već u srednjem veku imali svoj građanski stalež. Nažalost naši su srednjevekovni gradovi popaljeni i uništeni u mnogim krajevima, ali onaj građanski elemenat koji se spasao, postaje osnivačem novih gradova u tudinskim zemljama. Poznato je da je još u osamnaestom stoleću pretežni broj građana grada Beča bio slovenski. Stare srpske crkve i arhive u Duru, Komoranu, Budimu, Sv. Andreji, Srpskom Kovinu, Aradu, Temišvaru, Jegri, Pečuju, Segedinu i u drugim gradovima nekadašnje Ugarske, svedoče, da smo mi bili prvi građanski elemenat tih gradova i da smo trgovinu i zanatstvo kao najkarakterističniji elemenat građanskog zanimanja mi imali u svojim rukama. No mi imamo i stari građanski elemenat u Hrvatskoj i Slavoniji, Bosni i Hercegovini, na Primorju i u Sloveniji, a valjda najstariji u Južnoj Srbiji. Naš građanski elemenat ima burnu i veoma staru svoju prošlost, koja zadire duboko u srednji vek. U tom pogledu, dakle, mi Jugosloveni ne ustupamo ni jednom narodu u Evropi; samo naš građanski stalež, deleći zlu sudbinu sa celim našim narodom, nije mogao da dođe do izraza u svom konstruktivnom radu na polju razvitka svojih gradova, kako su to uspjeli građanski staleži Srednje i Zapadne Evrope.

Ali u njemu leže ogromne latentne snage i on će bez sumnje svojim urođenim smislom za razvijanje građanskog života i građanske kulture ubrzo nadoknaditi sve ono što imaju njegovi srećniji susedi na severu i na zapadu. Ali da to može učiniti, potrebno mu je pružiti i odgovarajuće osnovno zakonsko uređenje u kome neće biti ometan njegov zdrav nagon za progres.

Gospodo senatori, rasmotrićemo pobliže kako je izgledala i kako će izgledati buduća jedinstvena organizacija naših gradova. Pri tome ćemo bez ustručavanja podvrći kritici i neke odredbe ovoga zakona, za koje držimo da su mogle biti i drugačije, a da ne remete postavljen sistem. Do danas se upravljalo u gradovima naše zemlje prema odredbama pet raznih zakona. Od tih pet pravnih područja najstarije je uređenje za Sloveniju i Dalmaciju, koje potiče još iz godine 1864. Najnoviji je zakon onaj bivše Kraljevine Srbije iz 1903 godine. Osnovno uređenje naših gradova je dakle veoma raznovrsno i u njemu se nalaze elementi tako reći svih mogućih sistema. Dok na jednoj strani imamo takvo uređenje gradova čiji je delokrug ravan delokrugu okruga i županija, na drugoj strani imamo i takvo uređenje u kome su bili gradovi izjednačeni sa seoskim opštinama i upravljani po jednom zajedničkom zakonu. U Vojvodini nismo ukinuli postojeći sistem još do danas, ali smo naročito u ranijim partijskim režimima, bez naročite potrebe, otstupali od zakonskih propisa. Isto tako vreme je kategorički iziskivalo da se srbijanski zakon iz 1903 u nekim svojim odredbama izmeni obzirom na novo stvorene prilike u prestonici. Tako je jedna promena učinjena 1929 god.

Gospodo, kao što se vidi naša otadžbina je imala više raznih sistema i u tome ona nije bila izuzetak. I Nemačka je doskora imala nekoliko vrsti ure-

denja svojih gradova. Tako su gradovi istočne Pruske bili uređeni po magistratskom sistemu (Magistratsverfassung), a gradovi u oblasti Rajne imali su gradonačelničko uređenje (Bürgermeisterverfassung). U Bavarskoj i Virtembergu je vladao sistem opštinskog veća (Gemeinderatssystem). Svi ti sistemi u Nemačkoj nisu bili loši, jer su nemački gradovi do rata i pored raznih sistema bili najuređeniji među gradovima svih država Evrope. No kada je u poratnoj Nemačkoj pošlo na gore, svi su se sistemi pokazali loši, jer su svi nemački gradovi došli u očajno materijalno stanje, pa neki i na doboš. Nacionalni socijalizam je zbrisao sve sisteme i postavio svoj partijski režim u svim opštinama Nemačke. Ovaj primer navodim zato da se vidi kako je i sudbina gradova podređena sudbini države. Država ima nesumnjivo pravo i dužnost da dade svojim opštinama onako uređenje kako to državni interesi diktuju, jer kao što se iz gornjeg primera vidi, kad država oslabi ne mogu je zadržati od pada njene opštine, ali pad države sigurno povlači za sobom i pad opština.

Gospodo senatori, bitno je pitanje svakog zakona o opštinama, pa i ovog zakonskog predloga: ko da bude ono lice ili organ koji ima da odlučuje u donošanju odluka u opštini. U gradonačelskom sistemu ima tu odlučujuću reč jedno lice (Einzelvorstand). Kad je to lice zaista u svakom pogledu i prvi građanin opštine, ne mora ni gradonačelski sistem biti loš za interese opštine, ma da se za taj sistem tvrdi da je protivan duhu samouprave. Gradonačelnik u takvom sistemu ima sve činovništvo pod svojom rukom; on ga postavlja i otpušta, njegov glas je u odboru prilikom glasanja od veće vrednosti i od odlučujućeg značaja pri jednakom delu glasova; on kvalifikuje odluke odbora i sa zakonskog i sa političkog gledišta, pa i sa gledišta opštih interesa države, a odbor mu je samo konzultativni organ. Gradonačelnik se bira obično na desetak godina i on u većini slučajeva ima najviše školske kvalifikacije i bira se iz redova najuglednijih lica u gradu. Na taj način se osigurava dobar sastav budžeta kao i dobro, savesno i domaćinsko gazdovanje u gradu. Poznata su mnoga velika imena takvih gradonačelnika, za koja se vezuju lepe epole razvoja nekih gradova. Redi je slučaj da je negde u nekom sistemu veća primećen sličan uspeh. U današnjim vremenima ekonomskog i finansijskog haosa, u vremenu socijalnog previranja i intenzivnog zakonodavstva i uredbodavstva, sigurno je da za naše relativno male gradove ne bi bio od štete ni takav birokratski režim. Vreme od desetak godina rada jednog sposobnog i ozbiljnog čoveka moglo bi biti baš u ovakvim vremenima i prilikama vrlo pogodno i plodno za razvoj naših gradova. No obzirom na društvene i političke prilike u kojima živimo, teško je zamisliti da bi se takav jedan dugi režim mogao danas i održati. Mi vidimo da se i građaninu najlepših građanskih vrлина stvara opozicija i to često sa strane ljudi i grupa čiji su konstruktivni kvaliteti veoma sumnjive vrednosti. Ta pojava je danas karakteristika vremena u kome živimo i to ne samo kod nas nego i u celom svetu. O toj pojavi se moralo voditi računa i pri izradi ove zakonske osnove.

Kada je reč o odlučujućem organu u donošanju gradskih odluka moraju se imati u vidu i naše opšte



političke prilike, jer je Zakon o gradovima jedan eminentno politički zakon. Političke prilike svake zemlje moraju biti polazna tačka kada se radi o novoj organizaciji gradova. Rasmatrajući sa te tačke gledišta naše građansko društvo, mi ga danas vidimo još politički nedovoljno jedinstvenim i zato je do izvesne mere opravdano staranje i nadzor viših samoupravnih i državnih vlasti. Kod nas bi još bilo moguće da se javne sednice gradskih opština pretvaraju u poprišta političkih, državno-pravnih, pa i ličnih razračunavanja, što nikako ne bi bilo u interesu razvoja naših gradova. Nije sigurno da bi izbori svugde dali i dovoljno stručne i po konstruktivnim kvalitetima dobre i odgovarajuće sastave veća. Stoga ovaj zakonski projekat predviđa postavljanje jedne trećine većnika od strane Bana, odnosno Ministra unutrašnjih poslova »iz reda lica posvećenih u pitanju komunalne politike«. Ova odredba je najbitnija karakteristika po sastav opštinskog veća i može da bude koristan korektiv naših još neuravnoteženih političkih odnosa. No ona može da bude korisna samo u tome slučaju, ako viša nadzorna vlast pogodi kvalitet svoje trećine. Ako ona u svome izboru ne bi bila uvek srećne ruke, onda ovo zakonom dato joj pravo može da dovede u pitanje uspeh rada većine. Samo uz pretpostavku da se ta trećina postavlja u skladu sa odgovornim političkim faktorom u gradu, moćiće se osigurati korištan i plodonosan rad.

Gospodo senatori, prema ovome zakonskom projektu služba predsednika je počasna, no može mu se odrediti i nagrada. Ovaj princip honorisanja postoji i u magistratskom uredenju i on je danas, pod prilikama u kojima živimo, nesocijalan. Ne može se danas ni od koga tražiti rad koji apsorbuje celog čoveka na više godina, da taj rad bude iz počasti i vrlo će se teško naći dorastao čovek koji bi se primio da vrši ovako odgovornu funkciju kroz pune 4 godine iz počasti. No ovaj princip nije ni jeftiniji po gradsku opštinu, kako se to da utvrditi iz iskustva tamo gde je ovaj princip isproban. To je prvi korak za remećenje pravilnih odnosa između predsednika i opštinskog veća. Po mome skromnome mišljenju bilo bi mnogo celishodnije i socijalnije, pa i u interesu pravilnih odnosa između predsednika i veća, da je taj honorar unapred određen i to prema veličini, prema značaju i prema finansijskoj snazi naših gradova. Nesme se gubiti iz vida da predsednik opštine treba da je svugde iz redova prvih građana, da su njegove dužnosti spojene sa mnogim funkcijama i reprezentacijama i da predsedničke funkcije i po ovome zakonu može obavljati samo čovek sa visokom školskom spremom, sa velikom i svestranom kulturom pa i životnim iskustvom. U našoj još malogradanskoj siromašnoj sredini veoma je mali broj ljudi koji bi se mogli primiti nezahvalne i sa puno odgovornosti skopčane uloge predsednika gradske opštine iz počasti. Takim ljudima će biti zazorno da se primaju jedne tako velike dužnosti znajući unapred da je ona počasna i da posle izbora traže nagradu za svoj rad. To će biti prvi povod da ga njegovi protivnici potežu i sumnjiče u javnosti. To zvanje iz počasti međutim ne može sprečavati niti sprečava predsednika opštine da obavlja i dalje svoje privatno zanimanje. I ako je on u takom staležu čiji rad može staviti ma i posredno u službu i

gradskoj opštini on dolazi u položaj povlašćene osobe svoga staleža.

Prema ovom zakonskom projektu predsednik je prvi većnik među jednakim a odlučujući je organ opštinsko veće, čije su odluke merodavne. Predsednik saziva veće na sednice, vodi i zaključuje sednicu veća, a glas mu je ravan glasu svakog većnika. Predsednik gradske opštine je predstavnik grada u svima odnosima i poslovima. On je izvršni organ gradskog veća i šef cele gradske administracije. Ako on nađe, da je koja od odluka u protivnosti sa zakonom, on takve odluke sprovodi nadzornoj vlasti a do rešenja odlaže izvršenje takvih odluka. Da predsednik može oceniti vrednost jedne odluke kao i njenu zakonitost, zato je potrebna visoka školska sprema i baš obzirom na to, mogla se propisati kvalifikacija za predsednika opštine. Na taj bi način već samo po sebi otpale mnoge bolesne ambicije i mnogi nepozvani, koji žele da zauzmu takvo mesto, a takvih je u našem građanskom društvu svugde mnogo. Predsednikova je dužnost dalje, da obustavi izvršenje odluka, koje bi se kosile sa interesima grada, te ih on ponovo iznosi pred veće. Predsednik utvrđuje raspored rada svih gradskih službenika. On potpisuje akte u ime grada, upravlja imovinom grada, brine se za ubiranje gradskih prihoda, naređuje izdatke po budžetu i zajmovima po odluci veća, pregleda kasu i račune, nadzire službenike ustanove i preduzeća, održava disciplinu i daje službenicima odsustvo do mesec dana; on kažnjava neuredne službenike i udaljuje ih od rada do dalje odluke i vrši poslove državne uprave. U hitnim slučajevima može predsednik pod ličnom odgovornošću narediti sve što je potrebno, a izdatke u tu svrhu može činiti uz saglasnost nadzorne vlasti. Predsednik određuje disciplinski postupak protiv gradskih službenika a dužan je to učiniti na zahtev veća ili nadzorne vlasti; on izriče kazne za neurednosti protiv kojih ima mesta žalbi gradskom disciplinskom sudu. Predsednik gradske opštine mora sastaviti budžet na tri meseca pre početka budžetske godine kao i sastaviti završne račune.

Ovo nekoliko važnijih odredaba o delokrugu predsednika dovoljan je dokaz za potrebu naročitih kvaliteta za osobu predsednika gradske opštine.

Iz svega gore navedenog vidi se, da je projektant ovoga Zakona odlučio se za jedan sistem, koji je po svim svojim obeležjima najbliži sistemu opštinskog veća. Veće je odlučujući faktor, koji rešava i izvršuje odluke. U koliko bi veće i prenelo nešto od egzekutive na predsednika opštine, predsednik vrši tu prenesenu vlast u ime veća, a ne kao samostalna izvršna vlast. Predsednik gradske opštine sprovodi u život volju veća i radi po njegovim intencijama. Ovaj sistem poznat je kako u praksi tako i u nauci ne kao najbolji sistem. Iako se kaže, da su odbornička mesta počasna, pokazalo se u praksi, da su ona skupa, jer komisije i dangube van sednica veća u vrlo mnogim slučajevima iznose više nego što bi to iznosile plate stručnih i kvalifikovanih činovnika i vrlo je lako moguće, da se u ovakvom sistemu ukoreni diletantizam i klikaški režim. Verujući međutim, da će viša nadzorna vlast svagda se rukovoditi načelom stvaranja sposobne i dorasle radne većine, mi vidimo mogućnost, da i ovaj sistem pruži dobre rezultate.



Gospodo senatori, redak je zakon čija bi materija bila toliko delikatna, kao što je to slučaj sa Zakonom o opštinama. Mora se priznati, da je tu teško odlučiti se za osnovni sistem i da su te teškoće još potencirane, kada se radi i o unifikaciji više sistema. Više se puta morao svaki od nas zapitati: da li se ovim zakonskim projektom pogada u život? I kada objektivno odmerimo sve teškoće, koje ovaj zakonski predlog ima da savlada, moramo se odlučiti u ovom kolebanju na jedan od postojećih sistema.

Neodlučiti se i ostaviti i nadalje stanje kakvo je, to znači ostaviti i dalje nered u administraciji i ostaviti nerešenim jedno tako krupno pitanje kao što je organizacija naših gradskih opština. Život će ubrzo pokazati da li su sve primedbe koje su pale u Narodnom predstavništvu bilo protiv sistema bilo protiv samo nekih odredaba ovog zakonskog projekta, opravdane. Mi najzad ne smemo gubiti iz vida ni to, da su greške uvek od ljudi i da se one događaju i u najboljim sistemima, a znamo i to da dobar izbor ljudi i dobar sastav veća nađe uvek načina da i u jednom neoprobanom sistemu pokaže rezultate.

Gospodo senatori, ne može se ni jednom članu ovog doma sporiti pravo kritike i pravo opredeljenja pri glasanju. Ali onaka kritika, kakvu je na ovaj zakonski predlog dao danas uvodni govornik naše opozicije, držim da ne može izdržati kritiku ni sa gledišta čistog parlamentarizma. Ne videti u jednom zakonskom projektu ničeg dobrog i gledati u vladi i njenoj većini same narodne dušmane, držim da se prelaze dozvoljene granice prava i dužnosti opozicije, koja i ako je opozicija, nije bez izvesne odgovornosti. Senator g. Djirlić je prvo konstruisao jedan idealan tip samouprave, samouprave, kakva ne postoji nigde na svetu. On nam je ostao dužan odgovorom, koja je ta sretna zemlja na ovoj zemaljskoj kugli, koja bi imala onakvu samoupravu, kakvu nam je on iskonstruisao. Taka zemlja ne postoji, niti je postojala ikada. I gde se nešto nalik možda i stvaralo i bilo u zametku, to je demantovao život i ljudi. Predratni zakoni u Dalmaciji i Sloveniji, Hrvatskoj i Slavoniji i Vojvodini nisu ni po čemu bili demokratskiji od ovog zakonskog predloga. Priznajem samo to, da su neki od tih zakona veštije i opreznije maskirali demokratizam, dok je ovaj zakonski projekat i politički iskren i iz njega se jasno vidi delokrug i zadatak gradskog veća, ili još jasnije, šta sme raditi i šta ne sme. Ne dati odgovornim faktorima mogućnost, da ometu u zametku izvesne neželjene pojave u radiu jednog gradskog veća, nije ničim opravdano; a gledati u svagdašnjoj nadzornoj vlasti neprijatelja grada i gradanstva, to je gledati u muvi slona.

Ja pozdravljam ovaj zakonski predlog i rado beležim kako Kraljevskoj vladi tako i Narodnom predstavništvu u zaslugu, što ćemo evo uskoro doći do jedinstvenog zakona o gradovima i izjavljujem da ću glasati za ovaj zakonski predlog (Buran aplauz i odobravanje).

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Reč ima g. senator dr. Stanko Šverljuga.

*Dr. Stanko Šverljuga:* Gospodo senatori, kada sam 8 marta prošle godine govorio u ovom visokom Domu o predlogu Zakona o opštinama, prigovorio

sam što sa zakonskim predlogom nije podneseno i motivirano obrazloženje.

Milo mi je što ovaj put taj prigovor ne moram da stavim, jer je g. Ministar unutrašnjih dela uz zakonski predlog dao i jedno koncizno obrazloženje, koje, to mu se mora priznati, dobro ističe glavne konture projekta kao i motive njegove. Ipak žalim, što obrazloženju nisu dodani i statistički podaci ne samo o broju stanovništva, već i o sastavu tog stanovništva po zvanjima i što nije dat mali retrospektivni pregled o tom kako su gradovi bili uredjeni do sad, što su kulturno i privredno za naš narod i državu značili i što su sve uradili ne samo lokalno, nego za cijelu našu naciju. Taki podaci bili bi najjači argument za to, da ovom zakonskom projektu treba pokloniti izuzetno veliku pažnju, jer za organizaciju naše države, za naš kulturni i privredni progres taj zakon ima izuzetno veliku važnost. Ja bih bio volio, a bilo bi i logično, da je Kraljevska vlada u jedan mah iznijela zakon o banovinskoj samoupravi, zakon u upravi i samoupravi gradova i zakon o opštinama, kao i zakon o saupravnim finansijama. Zakonodavno tijelo moglo bi cijeli taj kompleks zakona sa mnogo više suvislosti i konsekventnosti ocjenjivati i tako izgraditi cijelu upravnu i samoupravnu organizaciju u duhu Ustava i Zakona o unutrašnjoj upravi.

Ovako organizacioni sklop cijele naše uprave neće biti konsekventno i logično proveden, te će mu manjkati unutarnja pravna dosljednost sistema i principa koja se baš traži u prvom redu kod izgradnje uprave na kojoj leži težište delatnosti moderne države.

Tako nalazim da predloženi projekat Zakona o gradovima u mnogom odstupa od dosljednog provadanja načela samouprave, čak da se gradovima daje uža samouprava nego li opštinama, a linije djelokruga i nadležnosti grada da su nejasne i pomične, što nikako ne bi smjelo da bude. S obzirom na to ne mogu priznati da je dobro načelo po kome zakon daje ovlaštenje vladi, da neke poslove prenosi na gradove ili da ih oduzima od njih i prenosi na sreske ili policijske vlasti. Ne samo da će u praksi to biti zlo i stvarati kaos, već je to i u protivnosti sa čl. 96 i 97 Ustava, koji određuje da se akta upravne vlasti mogu staviti u dužnost opštini samo zakonom i da se nadležnost može samo zakonom propisati, što je i sasvim prirodno, pošto se inače stvara pravna nesigurnost i kaos.

Gospodo, gradovi su trebali dobiti puni preneseni djelokrug t. j. cijelu opštu upravu u prvom stepenu, kako su je decenijama u najnaprednijim krajevima naše države uspješno vršili i usavršavali. Sva je dika i slava naših gradova što su njihove slobode, što je njihova gradska autonomija utemeljena na gradskim statutima, koja se autonomija ne samo teorijski i naučno visoko cijeni, nego koja je dala i vidne rezultate. Naši stari gradovi, a napose naši primorski gradovi, koji su kroz stoljeća živeli kao slobodne komune, razvili su na obroncima kršnih goleti a na žalu našeg Jadranskog mora neprolazne vrednote, koje nam daju dostojno mjesto u kulturnom svijetu. Naš Dubrovnik, naš Split i drugi naši gradovi, živ i vidljiv su dokaz da naš narod znade stvarati i očuvati kulturu najviših kvaliteta. Isto tako



Ljubljana, Zagreb i Novi Sad nosioci su našeg narodnog preporoda, a Beograd je vaskrsloj državi srpskoj i srpskom narodu postao glava, srce i duša.

Ne vidim stoga razloga da bi sada trebalo umanjivati djelokrug gradova i njihovu slobodnu aktivnost, te ih uglavnom učiniti najnižom administrativnom jedinicom u sklopu državne administrativne hijerarhije. Kako su gradovi kroz vjekove znali biti čuvari i nosioci narodnih idealâ, državotvorne snage našega naroda i najjači oslonac kulturno-ekonomskog napretka, ne vidim razloga da se posle takove prošlosti pokazuje ovako malo poverenja prema gradovima, da ih se stavlja pod tako jak nadzor, pa čak i pod tutelu, kad je baš gradski element stvorio našu narodnu i državnu veličinu, kad su baš gradovi bili žarišta nacionalne misli i težnje za ujedinjenjem svega našeg naroda u jednu jaku i slobodnu državu, kad iz građanskih redova izlaze u većini ljudi koji su predvodnici naroda i nosioci državne vlasti. Grad i građanstvo nisu dosta visoko ocenjeni u projektu ovog zakona, pa je stoga težište projekta položeno na izbore i izbornu proceduru, kao da je najvažnije osigurati stranački posjed gradova, prolazno i promjenljivo stranačko nadmetanje, a ne obezbeđenje urbanističkog i komunalnog poleta.

Gospodo senatori, kad sam prilikom rasprave Zakona o opštinama preporučivao pluralno pravo, prigovoreno mi je da je to nedemokratski. Vrlo me je čudio taj prigovor, koji je bio zabluda prije 50 godina, kada je u izbornosti gledana suština samouprave. Demokratizam je veoma širok pojam. Prije svega nije sve demokratsko što se je pod tim imenom prije 50 godina propovjedalo, napose od strane onih koji su tražili opšte i jednako pravo glasa, jednu čisto mehaničku matematičku operaciju, koja je i uzrok ovoj krizi političkih pojmova. Sani propovednici toga općeg i jednakog prava glasa vršili su u svojim organizacijama selekciju, proveli partijsku oligarhiju ili diktaturu i težili da općim i jednakim pravom glasa postignu diktaturu proletarijata, u kojoj — naravno — nisu namjeravali održati ni opće ni jednako pravo glasa, sem općeg pri-tajenog glasa uzdahâ ropske pokornosti pred nasiljem, samovoljom i terorom.

Pojam demokratije ne treba miješati ni sa primitivizmom. Ja visoko cijenim vrijednost i važnost seljaštva. Ono je vječni izvor snage i vrijednosti jednog naroda, ono preživljuje stoljeća, razne kulture, režime, a pogotovo partije. Ali selo ne stvara politiku. Onaj koji se duhovno izdiže, tko politički misli, tko politički djeluje ili hoće djelovati, taj prilazi gradu. Zato moramo u gradovima pustiti da narod u slobodnim izborima progovori, ali da dade pravi odraz duše i sastava grada. Stoga bi trebalo da se uz opće, jednako i tajno glasanje zavede i pluralno pravo, dajući inteligenciji, intelektualno vrijednijem dijelu građana, po dva i tri glasa, a uz to pripuštajući i žene k izbornoj žari, žene koje vrše samostalna zvanja i koje su nosioci tolikih vrednota u gradovima.

Gospodo, ovaj projekat imao je u vidu samo partijske ciljeve i nastojao je da ih učvrsti i perpetuirâ. Projekat predviđa ne samo birane gradske vijećnike, već i od vlade postavljene. U načelu moglo bi se pristati i na viriliste — staleške predstavnike — ili na delegate, koji reprezentuju korporacije i tu

je bila prilika da i kod nas okušamo barem djelomično staleško predstavništvo, koje kao da će zamjeniti u svijetu dosadanji tip reprezentacije. Ali nikako se ne bi smjelo ostaviti visokoj državnoj birokraciji na volju, da pod momentanim partijsko-političkim uplivima šalje u gradska vijeća tako velik broj vijećnika kao što projekat predviđa, ne stavljajući nikakove uslove za njihov kvalitet. Zato i ta novina ovoga projekta neće postići u komunalnom pogledu koristan cilj, koji bi ovdje smio biti jedino mjerodavan, ako se je htjelo postići da gradsko vijeće bude sastavljeno od ljudi, koje veže ideja saradnje, kolaboracije svih slojeva građana, povezanih zajedničkim životom i užitim lokalnim interesima bez obzira na stranačku orijentaciju, ali važnih po stručnoj spremi za komunalnu saradnju. To je samo priprema za diktaturu partije.

Godine 1927 iznijela je Vlada na diskusiju projekt Zakona o gradovima, koji je u javnosti prodiskutovan i dobro primljen. Jedan od najvećih naših naučnika na polju javnog prava, prof. dr. Ladislav Polić, dao je svoj sud o tom projektu, o kom je rekao da se upravo divi kako je kratak i jezgrovit, kako je sretno proveo sintezu naših domaćih zakona, a izveo značne i sretne korekture raznih partikularnih zakona, unašajući u novi projekat ono što je najbolje u srpskom opštinskom zakonodavstvu i plod dugotrajne borbe srpskog naroda za široku samoupravu. Moramo požaliti što vlada nije ostala uglavnom kod projekta iz 1927 godine, koji je po riječima dra Polića bio sastavljen »potrebnom stručnom spremom i velikom redaktorskom vještinom«. To žalim tim više, jer i današnjeg g. Ministra unutrašnjih dela ide zasluga što je projekat od 1927 god. bio jedan od naših najbolje redigovanih zakonskih projekata, pošto je i on bio jedan od suredaktora onoga projekta i volio bih da je naša istorija onaj projekat iz 1927 god. mogla povezati uz ime današnjeg Ministra unutrašnjih poslova.

Gospodo senatori, u svojoj ocjeni Zakona o opštinama ja sam lani istakao i važnost dobre organizacije službe u opštinama. Taj zahtjev moram i ovom prilikom u još većoj mjeri ponoviti. Mi već danas imamo gradova ne sa 10.000—30.000 već sa 100.000—200.000, pa čak i sa preko 300.000 stanovnika. Za tako velika i gusta naselja nije lako organizovati i održati brzu, ekspeditivnu jevtinu i nepristrasnu administraciju, dobre saobraćajne prilike dobre higijenske uslove i stvarati dobre komunalne ustanove, pa ih dobro i racionalno voditi. Medutim, baš to je životno pitanje građana, pa i šire okoline gradova, a u prestonici čak i interes cele države.

Gradovi moraju stoga pored pretsjednika i gradskog vijeća imati elitni kadar činovnika; to moraju biti po znanju, spremi i sposobnosti prvoklasni ljudi, autoritativni u svojoj struci, jer se samo tako dade postići dobra i brza uprava, samo tako može se razviti komunalni život i urbanistički napredak. Projekat Zakona o gradovima ne samo da ne daje mogućnost gradovima da za se akviriraju najbolje snage, već to čak i sprečava, jer ih veže da ne mogu prema obimu i važnosti posla ili prema posebnim sposobnostima nagrađivati svoje namještenike u dovoljnoj mjeri. U tom pogledu je autonomija gradova manja od autonomije koja se priznaje državnim upravama, jer na pr. saobraćajno osoblje,



rečna plovidba i druga državna preduzeća, a napose Narodna banka, Hipotekarna banka, Poštanska štedionica i Klasna lutrija, imaju šire ovlaštenje za regulisanje prinadležnosti svojih namještenika.

Gospodo, unašajući u Zakon o gradovima odredbe, kojima se činovništvu oduzima stalnost, siguran položaj i stalno napredovanje kao i osigurana opskrba za slučaj starosti, nesposobnosti ili smrti, mi se vraćamo u doba reakcije, koje je nastupilo posle prve vlade Karadorđevića, a o kom nam Slobodan Jovanović kaže, da je posle povratka Miloševog nastupio vašar, koji je našao svoj izraz u zloglasnom paragrafu 76 Zakona o činovnicima od 1864, kad su baš najbolji činovnici otpušteni i kad je, kao što Slobodan Jovanović kaže, osjećanje moralnog dostojanstva činovništva popustilo u velikoj mjeri i nastupila ne samo servilnost činovnika, već kad su od njih napravljeni gradanski i partijski najamnici, koji su svojom beskarakternošću bili u javnom životu jedan element kvarenja.

Moram istaknuti, da su kod nas u t. zv. prečanskim krajevima gradovi bili utočište najboljih i najuglednijih ljudi, a Zagreb se ponosi što su August Šenoa, Đuro Deželić, Juraj Vrbanić i toliki drugi prvaci našeg kulturnog i stručnog života bili gradski činovnici, jer su u gradu bili sigurni za svoju egzistenciju, jer je samo autonomni, objektivni disciplinski sud mogao da dira u njihov položaj.

Moderno upravno pravo posvećuje naročitu pažnju uređenju činovničkog pitanja, ne samo sa gledišta pravne sigurnosti i subjektivnih prava činovnika, već sa gledišta interesa javne službe. Mnoge države, a napose Engleska i Čehoslovačka, uredile su zakonom status općinskih i gradskih činovnika, da bi sa viših državnih interesa obezbjedile materijalno stanje, nepokretnost, penzije i disciplinsku odgovornost samoupravnih činovnika, prepuštajući samoupravnim tijelima samo poboljšanje a nipošto pogoršanje toga statusa. Tako samoupravni službenici stoje pod zaštitom zakona, čime se pojačava njihova predanost državi i zaštićuju se od samovolje ili tjesnogrudosti lokalnih organa.

Medutim ovaj će zakonski projekat uzdrmati položaj činovnika, napraviti vašar i dovesti do mogućnosti, da se izbaci stari, karakterni i iskusni personal, da se prekine kontinuitet službe, da se poremeti cijela organizacija službe i poslovanja i da se činovnici izvrgnu demagoškim ispadima lokalnih faktora. Te su odredbe suviše partijski obojene i božati se je da će u svim gradovima prouzrokovati veliki poremećaj, a i zahtijevati jake finansijske žrtve, jer će se mnogi korisni i upotrebljivi službenici otpremiti i penzionisati, a na njihovo mjesto postavljati drugi, koje momentano najjača politička partija favorizira. Tomu bi se moralo izbeći, jer bi to bili posve iracionalni finansijski angažmani, naročito jer zakon nikako ne rješava finansijsko pitanje gradova.

Projekt zapravo sadržaje samo neke propise za formalno-telničku stranu gazdovanja. Propisi formalne prirode tj. poslovni red za blagajničko i računovodstveno poslovanje i kontrolu trebalo bi prepuštiti statutarnom pravu gradova; oni neka ga urede po svojoj potrebi, a odobrenje tih statuta i onako pripada Ministru unutrašnjih poslova i Ministru finansija, koji će moći mnogo slobodnije postupati ako

ne bude vezan zakonskim okvirnim normama, čija vrijednost sa stručnog gledišta nije ustaljena i koje treba da se usavršava naročito dobrom i stručnom kontrolom. Tu stručnu kontrolu trebali bi gradovi u svom interesu urediti, jer ona ne bi smjela biti samo formalističko-računoispitačke prirode, već bi za općinska preduzeća morala biti komercijalno-telnička. Savez gradova ili dva-tri naša najveća grada trebali bi da uzmu inicijativu, pa da sastave takvu autonomnu stručnu kontrolu, sastavljenu od stručnih lica koja bi cijelo poslovanje pojedinih gradova pregledavala, ne samo računski, već koja bi i sa stanovišta dobrog komunalnog gazdovanja i dobre organizacije i poslovanja znala davati savjete i upute pojedinim gradovima.

U stranim državama, u prvom redu u Americi, postiglo se je tim dobrovoljnim kontrolama mnogo uspjeha za unapređenje komunalnog gazdinstva i komunalnih preduzeća, pa se čak i država služi tim naučnim principima zasnovanim neoficijelnim kontrolama, koje su dale bolje rezultate nego državna birokratska kontrola.

Stvarna strana komunalnih finansija ovim projektom nije riješena. Naprotiv gradovi su stisnuti u suviše uske granice, jer su se kod sastava projekta imale i suviše u vidu momentane prilike, a pustila se je iz vida potreba, da se mora otvoriti put mogućnostima veće komunalne aktivnosti i boljim vremenima.

Gospodo, stroge formalne mjere o budžetiranju gradova nisu uopće prilagodljive pojmu gradske samouprave, već su uzete od države gde budžet ima drugo značenje. U državi je budžet najjača emanacija narodnog suvereniteta i zato je njegovo političko značenje tako veliko. Budžetom daje Narodno predstavništvo vladi kao egzekutivnoj vlasti svoje povjerenje, dozvoljava ubiranje poreza i drugih dažbina od naroda i povjerava joj trošenje tih prihoda. U samoupravi je gradsko vijeće ono koje odobrava ne samo prihode i rashode, već je ono u velikom dijelu i neposredni izvršilac ili posredni preko svog predsjednika, koji je član gradskog vijeća. Vijeće podmiruje najbliže potrebe svojih građana i zato samo ono može prosuđivati cjelishodnost i vršiti izmjene budžeta. Protivi se s toga suštini i sistemu samouprave preveliki uticaj nadzorne vlasti i strogi formalizam, jer nadzorna vlast ne može cijeniti cjelishodnost i ne može poznavati lokalne prilike onako kao što ih poznaju delegati građana sakupljeni u gradskom vijeću. Kad ipak država sebi zakonom osigurava široko pravo nadzora, morao bi zakon predvidjeti i pozitivnu dužnost vršenja tog nadzora. Komunalna djelatnost ne bi smjela biti zastavljena pasivnošću ili rezistencijom u vršenju nadzora, pa bilo to i finansijskog.

Neki zakoni, a tako i dosadani zakon o gradskim općinama u Hrvatskoj i Slavoniji, određivali su: ako vrhovna vlast u roku od četrnaest dana ne odobri budžet ili koju odluku vijeća, koja podleži višem odobrenju, da se ona smatra odobrenom i da postaje izvršna. To je nužno da se konsekventno provede i kroz ovaj zakon. To je i opći politički i administrativni interes. Život treba da teče i administracija mora funkcionirati bez intervencije i bez gubljenja vremena i energije na to, da se postigne riješenje, jer donošenje riješenja mora da bude au-



tomatska dužnost i nesme biti akt milosti ili blagovoljenja. Mnogo političkog nezadovoljstva nestalo bi, kad bi administracija brzo, kurentno i nepristrasno funkcionisala. A baš u pogledu općina i gradova postigao bi se velik uspjeh, kad bi nadzor bio brz i efikasan, kad ne bi bio formalističan, pa čak u nekim slučajevima i šikanozan, što šteti autoritet državnih nadzornih vlasti. Ako ovdje napomenem opštinski zakon za Srbiju iz godine 1866, mislim da je dovoljno ako naglasim kako ne treba poći za ondašnjim primjerom kojim se je onda pošlo na štetu srpskih općina i gradova i protiv želje i ubedenja srpskog naroda.

Gospodo, nadzor države u novije doba proširuje se, ali se ne može reći da su time postignuti dobri rezultati. Preuzimajući prevelika ovlaštenja, centralna vlast i nije u stanju vršiti tako opsežan i intenzivan nadzor i ulaziti u detalje, ali ona takovim državnim nadzorom preuzima preveliku odgovornost za samoupravno djelovanje, oduzimajući ga od onih organa koji treba da za samoupravne poslove nose pred javnošću punu odgovornost. Jedno proširenje ovlaštenja državne nadzorne vlasti bilo bi ipak opravdano, a nije došlo u projektu do izražaja. Ako samoupravni organi ne vrše svoju samoupravnu dužnost, ako neće da je vrše ili ako ometaju rad gradskog vijeća apstinencijom ili opstrukcijom, tu bi morala nadzorna vlast pomoći i razrešiti dužnosti dotične vijećnike ili cijelo vijeće, jer i tu treba imati u vidu da je vršenje preuzete javne službe dužnost, obaveza građana, koju može po svom slobodnom uvjerenju vršiti, ali ju mora vršiti i to ne smije biti prepušteno njegovom kaprisu.

Važno je da samouprava funkcioniše, da vrši svoje zadatke, dočim je partijski sastav odbora samo momentani interes-ovog ili onog prolaznog režima, ali nije opći interes, nije potreba građana, lokalne zajednice. Dakle kao što nadzor ne smije biti negativan već aktivan, tako i dužnosti javne službe u samoupravi ne smiju biti negativne. Kad se gradovima povjerava velik kompleks javne uprave kao dužnost, mora im se dati mogućnost da sebi nabave i finansijska sredstva za to. Ja sam već kod zakona o općinama spomenuo, da je potrebno općinama dati nova vrela prihoda i participaciju na nekim oblicima državnih poreza, kao na primjer na prometnom i skupnom porezu, jer baš tu dolazi do izražaja lokalni moment, pa bi gradovi sa jakim prometom učestvovali i na prihodu od tog prometa i dobili tako sredstva za veće zadatke koji za njih nastaju po svim granama uprave, jer jači promet iziskuje i jaču aktivnost i bolje uređenje.

Držim čak da bi gradovi morali za vršenje poslova javne uprave dobivati subvencije i dotacije iz državnog budžeta. Tu dolaze napose u obzir reprezentativni gradovi i kulturne metropole kao što je Zagreb, Ljubljana, Split, Dubrovnik, Sušak, Sarajevo, Skoplje i t. d. A u prvom redu naša prestolnica, koja kao sjedište Dvora, Kraljevske vlade, Parlamenta i glavnih kulturnih, saobraćajnih i sanitarnih ustanova mora da čini velike izdatke reprezentativne prirode i koja mora da se brine da grad bude snabdjevan dobrim urbanističkim uređenjem dostojnim naše države i koja mora da se brine da državne i komunalne ustanove mogu odgovarati svojoj svrsi i da budu na onoj visini, na koju naša država u dru-

štvu kulturnih država s pravom pretenduje. Kao što banovine dobivaju dotacije, tako bi morali i gradovi dobivati dotacije, čime bi im se omogućilo da budu doista kulturna i privredna središta, koja će producirati kulturne vrednote i unapređivati privrednu djelatnost i opšte blagostanje.

Gospodo senatori, ovaj zakonski projekat pokazuje tolike greške i tolike nedostatke te se bojim da će građanstvo stenjati pod nepotrebnim stegama, pod silnim teškoćama birokratske formalistike, da neće naći pomoći za nove napore i polet komunalnog života, za obnovljenu radinost. Bojim se, da će taj zakon sprečavati podizanje kulturne i privredne snage našega naroda i naše države. Bojim se, da je taj zakonski projekat korak unatrag, zato ga ne mogu primiti i glasam protiv. (Odobranje od strane članova Narodnog kluba).

*Potpredsjednik dr. Uroš Krulj:* Ima reč g prota Mihaldžić.

**Stevan Mihaldžić:** Gospodo senatori, značaj gradova već od najvećih starina bio je vrlo velik. Razvitak gradova bio je ujedno i kulturni razvitak naroda. Oni su nekada imali samo vojnički značaj, ali sa napretkom države oni su dobivali sve jači i jači kulturni značaj i postali su centrom čitavoga narodnog života. Starina naših gradova na Jadranu poznata je. Ustrojstvo gradova tamo bilo je kao i ustrojstvo samostalnih država. Oni su se najpre razvijali pod uplivom moćnih i bogatih, ali su posle i oni postali centri narodne kulture i bogatstva. Gradovi naših nacionalnih država u srednjem veku stajali su suviše pod uplivom vlastele i velikaša, pa zato nisu mogli razviti svoj značaj u naprednom i kulturnom pravcu.

Razvitak gradova u onim krajevima gde se narod nazivao jugoslovenskim imao je najvećeg značaja za narodno bogatstvo, za širenje prosvete i za održanje samoga naroda u nacionalnom pogledu. Još u XV veku Pipo od Ozore, u narodnim pesmama nazvan Filip Madarin, naselio je veliki deo desne obale Dunava sa narodom našim iz Bosne. On je u svome gradu Ozori dao pravo tomu deseljenom narodu da ima svoju samoupravu i mi možemo smatrati da je to na ovoj strani oko Dunava bio prvi naš grad koji je imao svoju samoupravu. Oni su birali upravu varoši iz svoje sredine; to je bio tako zvan magistrat. Iza ovoga vremena, što je dalje išlo, sve su se više širili u gradovima magistrati i to uz Dunav na obadve strane našega naroda.

Tako su posle proganjanja Turaka skoro sve varoši u Ugarskoj imale svoje magistrature. U skoro svim tim varošima bio je naseljen naš narod, naši trgovci, naše zanatlije, koji su pod zaštitom svojih magistrata vodili trgovinu i razvijali je u tolikom opsegu, da se ta trgovina širila po cejoj državi, ma da su magistrati išli na to da tu trgovinu svedu na najmanji teren, pa su tim našim trgovcima zabranjivali trgovinu sa drugim državama osim sa Turskom, jer su oni bili naseljenici sa Balkana, pa su im dozvoljavali da samo iz Turske prenose robu. No dovitljivost našega naroda nije se zaustavila na tome. U tome su našim trgovcima pružali pomoć njihovi sopstveni magistrati u svima varošima: Pečuju, Stolnom Beogradu, Budimu, Sent Andriji i t. d. Dakle, naš narod je u tim varošima razvijao pod zaštitom svojih magistrata trgovinu tako, da su naši trgovci,



zbog naredbe Austrije da im je bio dozvoljen izvoz samo iz Turske, stvorili sebi centre izvan Austrije, na granici Turske, gore u Poljskoj, kao što je bio Novi Torg, i tamo su napravili velike magacine, u koje su smeštali svu robu donesenu iz cele zapadne Evrope. Onda su tu robu pod imenom turske robe iz Novoga Torga slali po celoj Austriji, u sve varoši, u sva sela i sva mesta, trgujući od Pečuja pa sve do Carigrada.

Ova dovrtljivost našega naroda, ovaj trgovački duh njegov, i to sve pod zaštitom magistrata u varošima, učinio je da se u bogatstvu naš narod podigne i razvije tako, da se s njime nije mogao meriti niko. I Jevreji su se povukli iz Ugarske, niko više nije mogao naći čoveka trgovca osim, kao što su onda govorili, Grka, u svima selima, varošima i u svima mestima prostrane Ugarske. Kao što rekoh, ovo naredenje austrijskih vlasti, da se ne sme trgovati s drugom robom, koja ne potiče iz Turske, izigravalo je darovitošću naših trgovaca; to su izigravale upravo naše varoši koje su, kao što rekoh, bile na celoj desnoj strani Dunava. U tim gradovima svuda su uz trgovačka društva koja su imala veliki broj svojih članova, osnivane i zanatlijske udruge, t. zv. zanatlijski cehovi, koji su preuzimali i prodavali od naših zanatlija izradenu robu i tako širili trgovinu u narodu. Možemo slobodno reći, da je tada zanatstvo u celoj Ugarskoj bilo u rukama doseljenih Balkanaca. Tako su nicali svuda po varošima magistrati našeg naroda. Mi imamo iz mnogih varoši pečate napisane ćirilicom, gde se kaže na primer: varoški magistrat tog i tog mesta. Tako imamo budimski magistrat, koji je doterao tako reći do Pantiša. U Budimu bio je srpski magistrat još na kraju prošloga stoleća i tek posle je ukinut, jer se naš narod u Budimu ružnim postupcima rasterivao. Ono 20—30 hiljada stanovnika prestoničkog grada Budima bilo je raseljeno i razišlo se po celom svetu, pa je onda na posletku i magistrat prestao da postoji.

Organizacija gradova bila je, dakle, rasna svojina našega naroda. Gradovi su obuhvatali trgovinu, zanatstvo, organizaciju prosvete, pa i versku organizaciju. Sve ovo razvijalo se u rasnom smislu tako da je ta organizacija utvrđivala na sve strane naš prestiž, naše bogatstvo. U Budimu, osim tri srpske pravoslavne crkve koje su stajale pod upravom magistrata, bile su dve katoličke crkve koje su bile naseljene braćom Franciskancima. I sad treba u toj organizaciji, gospodo moja, osposobiti gradove da bogatstvo našega naroda unaprede trgovinom, zanatstvom, prosvetom, a naročito da razviju u gradovima nacionalni osećaj, koji je danas tako potreban za našu Jugoslaviju, osobito u onim krajevima gde smo usled tudinskog pritiska u mnogo manjoj meri zastupljeni nego pre 100—150 godina. Potrebno je stvoriti novih centara tamo gde takvih centara nema. Nova grupacija naših krajeva u našoj državi stvorila je na mnogim stranama takve prilike da su pojedine varoši koje su bile centri toga kraja, otpale odnosno pripale drugoj državi. I taj kraj danas je ostao bez svoga varoškog centra. Kako se to oseća, to može znati onaj koji u tom kraju živi. Takav kraj nema svoga centra koji diže nacionalni duh; ta mesta izgledaju danas kao razbijena bez one veze koja treba da ih veže u jednu celi-

nu. Takvih krajeva ima i takav kraj je upravo i naša Baranja. U Baranji mi nemamo ni jedno varoško mesto, gde bi se nešto moglo stvoriti što bi bilo centar kulture, centar nacionalnog rada, trgovine i t. d. u tom kraju. Mi nemamo takvo mesto i zato bi trebalo dati mogućnost da se stvori takav centar spajanjem opština, kao što se već započelo kod nas. Ali to spajanje opština treba sprovesti u nacionalnom duhu tako da ti centri, koji imaju da se stvore kao varoši, budu zaista naši jugoslovenski nacionalni centri, da oni postanu trgovački centri, prosvetni centri i centri sviju onih pokreta kojih u današnje vreme ima toliko i za koje narod treba da se bori i veliku brigu vodi.

Gospodo, organizacija gradova ne može stvarati nikakva skloništa u koja bi se povukli svi oni koji hoće da se sklone od dužnosti prema državi i od žrtava za slavu i veličinu države. Mi želimo da stvorimo centre u kojima će da se polaže kamen temeljac bogatstva, prosvetnosti i požrtvovanosti našeg ujedinjenog naroda. Kad je reč o žrtvama, one danas moraju biti velike. Ceo narod mora da ih snosi u današnjim teškim prilikama. Kad selo snosi te žrtve, mora ih i varoš snositi. Gradove treba organizovati tako da oni budu središte, da bude srce, da budu upravni centri u kojima će požrtvovano da se radi za jedinstvo Jugoslavije. Kad je tako onda takvih centara treba da imamo na svim stranama. Ne može se gledati samo na istorijski razvijene varoši i velike gradove od 100.000 stanovnika, koji su vršili svoju nacionalnu dužnost, nego, gospodo, mi moramo organizovati i druge centre u svim delovima naše otadžbine, moramo stvoriti mogućnost da se i ti centri postupno razvijaju i da ostvare ciljeve koji su gradovima postavljeni.

Gospodo senatori, što se tiče ovog zakonskog predloga, vidi se zaista da on ide na to, da gradovi postanu centri i ekonomskog i prosvetnog života našeg naroda. To se vidi iz § 88 i 89 Zakona o gradovima. Tu se predviđa da u delokrug grada spada: upravljanje gradskom imovinom; staranje za gradske saobraćajne ustanove i gradske javne građevine; unapređivanje narodnog gospodarstva uopšte; saradivanje na unapređivanju prosvete. Tu je pomaganje ubogih, tu je staranje za sirotu decu, uzdržavanje dobrotvornih ustanova, koje ne treba da budu određene samo za onaj mali teren dotičnog grada, nego treba da u sebe primaju celu okolinu toga grada. Dalje tu vidimo da se imaju da razvijaju sanitetske i veterinarske ustanove itd. Jednom rečju po ovom Zakonu gradovi imaju da postanu i u kulturnom i u ekonomskom pogledu centri cele okoline, koja se oko njih širi.

Prema tome vrlo ružno zvoni, kad neko napada ovaj zakon. Svaki vrši svoju dužnost i ima pravo da kritikuje ako nalazi da je ovaj Zakon nepotpun i da nije dobar, ali kad neko kaže da je ceo taj Zakon samo jedna krilatica i kada time hoće valjda da pokaže kao neku svoju volju za samoupravom, onda moram da kažem da su to floskule izbačene protiv današnjeg uredjenja i uređivanja naše države, koje nikako ne idu na popravljavanje samog pravca razvitka, nego su upućene u demagoškom pravcu.

Gospodo, ima još prigovora, na koje bi se moglo odgovoriti, gde se zaštićuje ono što je pre bilo i ističe, kako je bila razvijena sloboda u nekadašnjoj



Hrvatskoj, u nekadašnjem Primorju i ne znam šta. Međutim mi svi vrlo dobro znamo, da su oni vladini izaslanici koji su bili poslani da paze na to da se slobodno vrše izbori, imali drugih zadaća, koje su izvršavali i to na štetu, na uštrb i na najveći bol našega naroda. Čovek sam sebe pobija time, kad kaže da je pri izborima strah u kostima činovnika jači od osećaja slobode. Jedan od gospode je rekao, i ja se tome radujem, što on uvida da je ta strašno lepa sloboda koja je nekada vladala u gradovima, zaista bila kao neki strah u kostima ne samo činovnika, nego svih nas koji smo živeli pod onim režimom, koji je išao na uništenje, na slamanje našeg naroda.

Ja, gospodo, neću dalje da govorim, pošto su već mnogi govorili o ovom Zakonu, već hoću da izjavim da se radujem, što se opet prišlo tome poslu da se stvaraju centri ekonomsko-politički pa i prosvetni u našem narodu, i to u gradovima, koji treba da budu zaista oslonac sela, u kojima će selo da nađe i svoju prodaju i svoju kupovinu i svoje zajmove i sve ono što mu je u životu potrebno. Bez dobrih državnih gradova svega toga nema i na osnovu toga ja izjavljujem da ću glasati »za«. (Odobrovanje i aplauz).

*Potpredsednik* dr. Uroš Krulj: Ima reč senator g. Jovo Banjanin.

**Jovo Banjanin:** Gospodo senatori, g. senator dr. Šverljuga bio je danas u povoljnijem i ugodnijem položaju nego juče kad je govorio o Zakonu o državnom računovodstvu, jer juče je izneo ovde pred nama glorifikaciju toga zakonskoga predloga koja je prelazila sve ono što su g. Ministar finansija i izvestilac većine govorili o tome zakonu, da završi svoj govor izjavom da neće glasati za taj zakon. Danas je, kažem, bio u sretnijem položaju s toga što je mogao sa svoga gledišta da iznese neke stvarne argumente protiv zakona protiv koga glasa, i što je nastojao da u tim argumentima bude što odmereniji — i to mu se mora priznati za razliku od neke gospode — da je uspeo u tome, ne obzirujući se na izvesne neopravdane i neumesne aluzije i tvrdnje.

Glavni prigovor ovome zakonu i u Narodnoj skupštini i u Senatu odnosi se na izbor i sastav gradskih veća, odnosi se na to što je glasanje za gradska veća javno i što se trećina većnika imenuje. Gospodo, naš Ustav utvrdio je da je glasanje kod nas opće, jednako i neposredno. Tajno glasanje niti je odozdo niti zabranio. To pitanje prepustio je Ustav redovnom zakonodavstvu, i može da se rešava prema prilikama i potrebama države. Do danas je te stanje tako da je i za izbor narodnih poslanika i za izbor većnika u seoskim opštinama određeno javno glasanje i provodeći taj sistem, gospodo, uvodi se javno glasanje i za gradske izbore i to javno glasanje ostaće dole, dokle se bude smatralo da je ono potrebno. Jer ja tvrdim, gospodo, da ni tajno glasanje nije samo po sebi neki veliki princip, da je to tajno glasanje samo stvar oportuniteta, i općenito se tvrdi da je ono uvedeno da građane zaštiti od straha što bi oni pretrpeli da javno glasaju. Ali, gospodo, mi svi znamo da je i kod tajnog glasanja glasanje bilo u stvari uvek javno jer se za svakoga zna ko kojoj struji pripada i kako glasa. U svakome selu, kod izbora narodnih poslanika tačno se znalo ko na koju stranu glasa i seljak se nikad toga nije bojao, a jedino čega se imao često bojati bio je teror ozdo.

Gospodo, u gradovima može da bude pitanje, da li je javno glasanje opravdano ili nije, da li je ono oportuno ili nije, ma da i u gradovima svi znaju tačno ko kojoj strani pripada i gde će ko da glasa. Zborovi, konferencije drže se javno, organizacija partija sprovodi se javno, i svako zna kako ko glasa. Ima samo, gospodo, jedan elemenat u gradovima za koji se ne zna kako glasa, i tu smo imali vrlo rdavo iskustvo u prošlosti. U našim gradovima mi smo imali primera da su ljudi, ne pojedinci, nego stotine, često i hiljade, imali po tri do četiri partijske legitimacije u svojim džepovima i služili se njima kako je kad trebalo, a svi smo znali da su kod izbora kod tajnog glasanja redovno glasali za sasvim petu partiju. Gospodo, ja dopuštam, doći će i kod nas tajno glasanje, jer je to zahtev vremena u demokraciji, ali ja se pitam, da li se neki visoki principi i neki visoki moral zaštićuje ako se ovakvom elementu građskom omogućiti, da tajnim glasanjem pokriva svoju mračnu spekulaciju? Ja mislim, gospodo, da je to najslabija strana našeg političkog života i da ovo javno glasanje treba da pripremi građane, da imju hrabrosti, da javno kažu svoje mišljenje, pa ni onda kad dođe tajno glasanje, oni neće imati potrebe, da sa tri-četiri legitimacije u džepu idu i glasaju u četvrtu ili petu kutiju.

Ali, gospodo, u isto vreme, kad ustaje protiv javnog glasanja, g. Šverljuga ovde nam je izneo jedno uverenje, koje govori, upravo protiv nečega, što je mnogo bitnije i mnogo važnije u pitanju prava glasa, a to je opće i jednako pravo glasa. On tu gleda opasnost i on misli, da je tu ono, što je zlo u pravu glasa. Međutim, ja mislim da se g. Šverljuga u tome upravo vara. On veruje, da bi našao korekturu za to u pluralnom pravu glasa. Ako je, gospodo, opće jednako pravo glasa neko bročano nadglasavanje, onda bi i pluralno pravo glasa bilo bročano nadglasavanje samo na mnogo manje moralnoj bazi, i ne bi služilo ni glasu, ni ugledu onih koji treba da pluralnim pravom glasa ojačaju svoj položaj na biralištu. Svaki čovek kao čovek dolazi na biralište kao jedinica, ali nije istina da je uticaj svakog čoveka jednak na biralištu. Kad g. Šverljuga dođe i preda jedan glas kao svaki radnik, to ne znači da on ima jednako značenje, jer njegov glas ima mnogo veći uticaj na okolinu nego što bi mu dalo pluralno pravo glasa.

Gospodo, g. Šverljuga izneo je ovde još jedan zahtev, koji će mu sigurno pribaviti simpatije kod krasnoga spola, ali ja ne znam, da li je ovaj čas podesan za to da uvedemo tu reformu. To pitanje postavljeno je kao principijelno, ali se svuda u svetu ne smatra potpuno principijelno. Vidimo u Zapadnoj Evropi vrlo napredne partije, koje su načelno protiv ženskog prava glasa. U Belgiji se socijalna demokratija i rukama i nogama bori protiv ženskog prava glasa. U Engleskoj uvedeno je žensko pravo glasa, jer je to najsređenija zemlja na svetu, i nijedna reforma nije mogla uneti veliki potres u njen javni život. Ali Francuska se mnogo teže odlučuje, da uvede žensko pravo glasa. Ja sam uveren da bi i španjolska republika danas bila vrlo zadovoljna da nije uvela žensko pravo glasa.

Gospodo, druga stvar, koja se prigovara ovome Zakonu, to je imenovanje trećine većnika. Ja dopuštam, da je to jedno pitanje, o kome može biti stvar-



ne diskusije i pitanje jedno, koje se može gledati sa razliĝnog gledišta: Ali ja sam slobodan naglasiti ono što je već rekao g. Daka Popović, da se ovaj zakonski predlog ne može gledati sa gledišta jedne idealne teorije o samoupravi, nego da se mora gledati sa gledišta stvarnih prilika koje vladaju u našoj zemlji. Ovaj Zakon, gospodo, nije savršen, i to niko s naše strane ne tvrdi. Ovaj Zakon nosi na sebi sva obeleţja vremena u koje se donosi. On odgovara potrebama naše drţave u današnjem stadiju njenog razvoja, i zato mi smatramo da je on opravdan ovakav kakav nam je donesen iz Narodne skupštine.

A kakvo je stvarno stanje danas u pogledu gradskih opština? Danas mi imamo u ĉitavoj našoj drţavi u gradovima u celini imenovana gradska veća i imenovane pretsednike opština. I s toga gledišta moramo posmatrati da li ovaj zakon znaĝi napredak ili ne. U ono vreme kad su bila imenovana ta gradska veća, bio je — ako se ne varam — i ĉlan Kraljevske vlade vrlo poštovani g. dr. Šverljuga, i ako mu onda nije smetalo da gradska veća budu u celini imenovana, ja ne znam zašto bi mu smetalo danas, ako u ovom zakonu, koji znaĝi samo jedno prelazno stanje u tom pogledu, treba da bude imenovana jedna trećina gradskih većnika!

Ali gospoda kaţu: ti će ljudi glasati onako kako Vlada hoće, i zato je to zlo. Pre svega naglašavam, što je ovde već reĉeno sa više strana, da smo mi ovu ustanovu uzeli iz ĉeškog zakonodavstva. Tamo je taj isti princip sproveden ne samo za opštine seoske i gradske, nego i u sreskim i u pokrajinskim predstavništvima, koja imaju daleko veće političko znaĝenje nego što ga imaju gradovi. U ĉeškim pokrajinama, a ima ih ĉetiri, u tim pokrajinama trećinu poslanika imenuje vlada. Na ono tvrdenje da će ti ljudi koje imenuje vlada, već samim tim glasati onako kako to vlada zapoveda, ja moram ovde kao protest da uĉinim priznanje današnjim imenovanim gradskim većima. U ogromnoj većini sa vrlo retkim izuzetcima može se reći da su ta gradska veća, koja su imenovana od vlade, savesno i pošteno vršila svoju duţnost i da su se pokazala nezavisna prema vladi kad je trebalo da štite interese svojih gradova. To dokazuje da je i vlada kod imenovanja njihovoga pazila koga će imenovati, i da je umela da pazi koga će poslati u gradska veća. Mi imamo za to sigurnost da će to isto ĉiniti i sada kad bude slala jednu trećinu većnika, koja će sa dve trećine biranih imati da radi u interesu svojih gradova.

Koliku su nezavisnost pokazala ta gradska veća, koja su imenovana, dokazuju i primedbe što ih je Savez gradova uputio Narodnom predstavništvu povodom ovoga Zakona o gradovima. Niĉim se ti predstavnici gradova nisu dali smesti da otvoreno i jasno ne obeleţe svoje gledište i prema ovom zakonskom predlogu. To je znak i dokaz da će i u buduće vlada kad bude imenovala jednu trećinu većnika u gradska veća, umeti i biti duţna da vodi raĉuna o tome da ti ljudi budu dostojni toga poloţaja i da brane interese grada isto onako kao što će to ĉiniti i birani većnici; a sigurno će oni biti više poštedeni od demagogije koja dolazi odozdo nego mnogi birani.

Kogod kritikuje ovaj zakonski predlog, mora priznati svakako da stoji dvoje: Prvo je da on uvodi unifikaciju našeg zakonodavstva o gradskim op-

štinama. G. dr. Šuperina jutros je izjavio izvesnu sumnju protiv te unifikacije i kazao je da ona sigurno neće doneti blagostanje gradovima. Ja mu to dopuštam. Sasvim je sigurno da ni ovaj Zakon neće doneti blagostanje, kao što ne bi donelo blagostanje ni to da se ostalo kod dosadanih Zakona. Nijedan Zakon ne može da donese blagostanje, jer izvori blagostanja leţe na sasvim drugoj strani. Ali, gospodo, ovaj Zakon neće ni spreĉiti gradove u radu njihovom da razviju svoje blagostanje. Medutim je sigurno da će unifikacija stvoriti uverenje kod svih gradana cele Jugoslavije da će svuda, kamo god dođu, biti podređeni istim zakonskim propisima, i to je velika dobit preko koje se ne sme prelaziti, kao što prelazi dr. Šuperina. A drugo je, da je ovaj zakonski predlog, što se god o njemu govorilo, jedna solidna baza, jedna pouzdana etapa za dalji razvoj našeg zakonodavstva o gradovima. G. Šuperina kaţe da je tendencija ovog Zakona da se gradovi uvuku u stranaĉku politiku. A i g. dr. Šverljuga potvrđuje to kad tvrdi da je ovaj Zakon imao pred oĉima samo partijske ciljeve, da ide za tim da stvori diktaturu partije. Ja sam u Narodnoj skupštini slušao debatu o ovom zakonskom predlogu, i tamo sam video da je jedno krilo opozicije prigovaralo tome što u Zakonu nije predviđeno da kandidatske liste za gradska veća mogu postavljati samo Zakonom dopuštene partije, jer su ta gospoda smatrala da samo političke partije imaju pravo da budu zastupljene u gradskom veću. A ni Kraljevska vlada ni većina nisu htele to, nisu htele da dadu gradskim većima ĉisto partijsko obeleţje. Nema sumnje da će naroĉito u poĉetku odlučivati i partijski motivi kod postavljanja kandidatura za izbore, ali je svakako jedna odliĝna tendencija ovoga Zakona da se gradska veća reše spona i stega ĉiste partijske politike. Tendencija mora biti da se gradska samouprava kao i uopšte opštinska samouprava depolitizira. Ona ne može biti potpuno slobodna od politike, jer i samoupravna politika ostaje uvek politika, ali samo samoupravna politika. Medutim se gradovi moraju osloboditi od tendencije da se u rad gradskih veća unose one političke tendencije koje ništa nemaju zajedniĝkog sa samoupravnim ţivotom gradova. I u pravo ono što je najbolja strana ovoga zakonskog predloga nalaze gg. Šuperina i Šverljuga da treba da kritikuju. G. dr. Šuperina ide i dalje pa nalazi da se u ovom zakonskom predlogu opaţa neka teţnja da se utvrdi totalitet drţavne vlasti. Gospodo, mi svi znamo danas šta znaĝe te totalitarne tendencije u političkom ţivotu, i ĉudom se ĉudim kako je g. Šuperina u ovom Zakonu mogao naći tendenciju totalitarnosti. Gospodo, dopustite da vam iznesem samo nekoliko primera kako izgleda gradska samouprava tamo gde faktiĝki postoji totalitarna drţavna politika. Pruska, gospodo, je dobila 15 decembra 1933 godine Zakon o opštinama gradskim i seoskim. Rajh nemaĉki još nema jedinstvenog zakona za opštine ma da su jedinstveni principi i bez zakona tamo već sprovedeni. I ĉujte kako u totalitarnoj Pruskoj izgleda samouprava: pretsednika opštine imenuje ministar unutrašnjih dela. Gradsko veće je savetodavni organ, i imenuje ga nadzorna vlast na predlog oblasnog vođe Nacional-socijalistiĝke stranke. U veće ulaze: vrhovni vod stranke u mestu, najstariji po rang u vođa jurišnih ĉeta i zaštitnih odre-



da, i drugi članovi Nacional-socijalističke stranke koje vođa odredi.

Drugi je primer totalitarne države fašistička Italija. Tamo je predsednik opštine, podesta, imenovan kraljevim dekretom na predlog prefekta pokrajine. Ali njegovo je zvanje samo počasno. Stvarnu upravu opštine vodi sekretar opštine, a personalni šef svih sekretara opština u pokrajini jednoj je potprefekt. Gradsko veće (konzulta komunale) ima savetodavni glas. Jedino u pitanju finansija gradskih mora predsednik opštine pitati za savet ovo gradsko veće, ali ni u tom slučaju nije dužan da se pokorava mišljenju veća, a u drugim pitanjima uopšte nije dužan ni da pita veće. Prefekt imenuje veće na predlog lokalnih sindikalnih saveza fašističkih. Za Rim, gospodo, i Neapolj uveden je još jedan strožiji režim. Rim i Neapolj imaju na čelu guvernera, koji su državni činovnici, a Neapolj pored toga ima i vrhovnog komesara državnog.

To su, gospodo, principi totalitarne države koji su provedeni u opštinama u dve eminentno totalitarne države, kao što su danas Italija i Nemačka. I tvrditi da ovaj naš Zakon o samoupravama odgovara tim principima, to znači ili biti zlonameran, ili nemati pojma šta je to totalitarna država.

Ima, gospodo, još jedna država koja je bar donekle provela totalitarni princip i koja bi, ne kažem nacionalno i politički, ali ipak po izvesnoj ideologiji morala biti donekle blizu g. dr. Šverljuga ili bar njegovim prijateljima sa kojima ga vežu najintimnije veze u poslednje vreme. Radi se o režimu Austrije. (Dr. Šverljuga: Šta to znači da vi mene upoređujete?) Pustite, ja ću vam reći sve. Ne mislim, već sam rekao, nacionalno i politički, nego ideološki. Zna se da su na primer »Hrvatska Straža«, »Slovenec« i drugi organi vaših političkih prijatelja oduševljeni režimom koji vlada u Austriji, režimom koji je fašizam ublažen principima papinske enciklike »kvadragesimo ano«. I, gospodo, da vidimo kako tamo izgleda princip samouprave u gradskim opštinama. Gradska veća sastavljena su po profesijama i staležima, i razumljivo je da onda nema ni opšteg ni jednakog prava glasa nego se glasa po profesijama. Predsednika gradske opštine u većim gradovima potvrđuje zemaljski kapetan, a u manjim gradovima sreski načelnik. Za Beč je, gospodo, i tamo uveden nešto drukčiji režim, jer gradsko veće stavlja trojni predlog iz koga predsednik republike imenuje predsednika opštine.

Prema tome vidite da je i taj totalitarni princip koji je proveden u Austriji, daleko od onoga što naš zakon o gradskim samoupravama donosi.

Pa, gospodo, nije se samo u totalitarnim državama tražila izvesna zaštita, izvesna garancija za kontinuitet gradskih samouprava.

Gospodo, u Engleskoj, klasičnoj zemlji samouprave, provedena je velika samoupravna reforma davno pre rata. Provedena je u dane sasvim normalne i u društvu jednom koje je uzor disciplinovanog društva, koje je uzor visoke svesti i odgovornosti. I vidite, gospodo, u gradska veća po engleskoj samoupravnoj reformi uvedeni su neki savetnici, senatori, ili kako hoćete da ih nazovete. — oni ih zovu eldermen. Svako veće bira još jednu trećinu članova savetnika, koji imaju sva prava i dužnosti gradskih većnika. Gradsko veće bira se na tri godine, tako

da svake godine ispada jedna trećina, ali gradsko veće bira ove savetnike na šest godina, tako da posle tri godine ispada polovina. To znači da je se englesko zakonodavstvo, koje je sigurno u tom pogledu najdemokratskije na svetu, brinulo vrlo ozbiljno da nade garancije za kontinuitet samoupravnog života protivu tendencija koje bi mogle da se pojave ako bi se sastav veća prepustio slučajnom rezultatu jednih izbora.

Ima i u Francuskoj jedan klasičan primer, kako se država štiti protiv iznenađenja, koja se mogu dogoditi u komunalnom životu. Vi znate, gospodo, da je kontrola prefekta nad opštinama u Francuskoj daleko jača i stroža nego je po ovom zakonskom predlogu, o kojemu sada raspravljamo. Ali vidite i jednu, može se reći, anomaliju. Grad Pariz je ponos svakog Francuza, jer je on srce, jer je on um i duh Francuske. I vidite, taj grad Pariz je jedina opština u Francuskoj, koja nema biranoga predsednika opštine. Gradom Parizom upravljaju dva prefekta, koji su državni činovnici, prefekt senskog departmana, i prefekt pariske policije. Grad Pariz ima samo predsednika gradskog veća koji predsedava sedmicama, koje on i ne saziva, nego prefekt senskog departmana, koji ujedno izvršuje i odluke gradskoga veća ili ih suspendira. Prema tome vidite, kad g. Šverljuga govori o tuteli, koju mi postavljamo gradovima, da je velika francuska nacija za Pariz koji je središte svetske kulture, smatrala za potrebno da postavi takove tutele. Protiv tih tutela se govori i pišu se članci, ali nitko se nije do danas odlučio na to da taj režim u Parizu promeni.

Kada tako može da radi i francuska i britanska nacija, koje imaju daleko stariju kulturu i daleko starije države, i kada one misle da su potrebne stanovite tutele, onda će se dopustiti da i mi unesemo izvesne garancije protiv potresa u gradskom komunalnom životu. Razloga za to imali smo u prošlosti. Gospodin dr. Šverljuga je spomenuo, kako je 1927 godine izraden jedan lep nacrt zakona o gradskim samoupravama, o kome je naš veliki pravnik pok. dr. Polić imao lepo mišljenje, koje je mišljenje i meni poznato. Ali g. dr. Šverljuga je zaboravio, da je posle 1927 godine došla 1928 godina, a posle nje došla i 1929 godina, kada je i sam g. dr. Šverljuga smatrao da je došla potreba da gradska veća budu imenovana.

Gospodo, nema nikakve tendencije totaliteta državne vlasti u ovom zakonu i nije to misao ni težnja ni Kraljevske vlade ni većine, koja je izašla iz Jugoslovenske nacionalne stranke. Mi znamo vrlo dobro, da su ti totaliteti, da su te totalitarne države uvek samo eksperimenti i ostaju eksperimenti, makar trajali koji decenij. Samo gvozdenom rukom jedne bezobzirne diktature mogu da se održe takovi eksperimenti, i već za to ne mogu biti zdravi. Nije naša težnja da uvodimo totalitarni princip u našoj državi, a zato je dokaz ovaj zakon, koji znači jedan napredak u postepenom uvodenju potpune samouprave u našim gradovima. U programu Jugoslovenske nacionalne stranke naglašena je široka samouprava proširena do te mere, koja ne šteti interese državne i narodne celine, i nije u oprečnosti sa sistemom unitarnog državnog uređenja. Do tih granica je pripravna Jugoslovenska nacionalna stranka da ide u proširenju i gradske samouprave. Ali ona



ima pravo da veruje, a jedno gorko iskustvo nas je naučilo, da treba postepenosti, etapa u tome uvodnju samouprava. Jer, gospodo, ekscesi, koji su se dešavali u pojedinim gradovima, pokušaji neodgovornih elemenata da uvedu gradove u pokrete, koji nemaju ništa s komunalnim životom, prisiljavaju nas da o tome vodimo računa.

Ja verujem i dopuštam da može biti vrlo popularno ali i vrlo komodno s opozicionih klupa govoriti za najidealniju samoupravu. Ali onaj, koji je dužan da nosi odgovornost za sve što se događa u državi, mora sa mnogo više opreznosti pristupiti takvim reformama.

Gospodo, ovaj zakonski predlog nije poslednja reč našeg zakonodavstva o gradskim samoupravama. Ona to i ne može biti i bez naše volje, jer nijedan Zakon nije večan. Ali to nije ni poslednja reč ove većine u pogledu gradske samouprave. Ona je voljna i ona će, kad prilike dopuste, ići nesumnjivo i dalje u proširavanju gradske samouprave kad bude uverena da će to biti bez ikakve štete za velike državne interese. (Odobranje). Ali se već danas mora dopustiti da sa gledišta principa samouprave, koja je možda ograničena izvesnom kontrolom sprovedenom u ovome Zakonu, naši gradovi biraju predsednike opština, gradska veća donose budžete gradske, stvaraju statute, uredbe i pravilnike, i biraju činovnike gradske. Ja mislim da su to, gospodo dovoljni kriteriji koji dokazuju da je u ovome Zakonu uvedena samouprava.

Statute gradske može zadržati kao i sve odluke gradske nadzorna vlast od izvršenja samo ako su u protivnosti s Ustavom, Zakonima i uredbama državnim. Ne može dakle ni jedna državna vlast ići dalje od te garancije, da se statuti gradski ne ogreše o Ustav, o zakone i uredbe državne. A ako bi koja državna nadzorna vlast i pokušala da to učini, ima Državni savet, dakle jedan od najviših sudova u našoj zemlji, da reši spor, i u tome leži nova i još veća garancija samouprave gradske.

Ima, gospodo, jedan naročiti paragraf, koji dokazuje da se doista ozbiljno mislilo sa samoupravom gradskom i to ne samo u pitanju prirodnog delokruga, jer § 97 određuje da predsednik opštine može zadržati od izvršenja naredbe nadzorne vlasti i u poslovima iz § 89, dakle u poslovima prenesenog delokruga, ako je on uveren da ta naredba ne odgovara zakonima državnim. Kad predsednik opštine, koji je u poslovima prenesenog delokruga državni činovnik, može po svome položaju kao predsednik samoupravnog grada da zadrži od izvršenja i takva rešenja iz § 89, onda je jasno, gospodo, da je ovde tendencija zakona, da se gradovima doista da potpuna samouprava. Kontrola državna postoji i ta se ograničava samo na zakoniti rad. Ona, gospodo, garancija, koju je dao § 139 protiv rešenja i izjava koje bi bile protivne opštim državnim interesima, ona je prema iskustvu, koje imamo, potpuno opravdana, i ona se ne može nikako smatrati kao dokaz da se misli gradske samouprave stegnuti.

S tih razloga, gospodo, ja ću, — ovde ponovo naglašavam da ne smatram da je ovaj zakon savršen, — glasati za ovaj Zakon. Samo bih na kraju jedno molio. Mi znamo da je Savez gradova podneo izvesne primedbe na ovaj zakonski predlog, i da je dobār

deo tih primedaba i uvažen u odboru Narodne skupštine i u Narodnoj skupštini i unesen u ovaj Zakon.

Postojala je jedna težnja Saveza gradova da ta korporacija bude zakonom priznata kao predstavnik svih gradova Jugoslavije. U ovome Zakonu to nije učinjeno, ali ja mislim da bi trebalo naći načina da se to drugim putem učini. Jer Savez gradova je jedna od najelitnijih korporacija naših. Ona je već do sad pokazala velike uspehe, ona može da posluži mnogo i progresu naših gradova i saradnji između gradova i državne uprave. I ja verujem i nadam se da će i Kraljevska vlada naći načina da tom Savezu gradova prizna položaj koji će mu omogućiti da on u ime svih gradova Jugoslavije opšti sa Kraljevskom vladom i rešava sa Kraljevskom vladom poslove našeg gradskog samoupravnog života.

Gospodo, glasaću za ovaj Zakon. (Buran aplauz. — Uzvici: Živeo!).

*Potpredsednik dr. Ureš Krulj:* Pošto je lista govorinika iscrpeana, zaključujem pretres u načelu, te prelazimo na glasanje. Molim g. sekretara da izvrši prozivku.

*Sekretar Asim Alibegović:* proziva gospodu senatore koji su glasali ovako:

Alibegović Asim — za  
 Alkalaj dr. Isak — za  
 Altiparmaković Jovan — odsutan  
 Anić Lazar — za  
 Arnautović Šerif — za  
 Banjanin Jovo — za  
 Bogojević Vasa — za  
 Vidaković Antun — odsutan  
 Vidaković Ljubomir — za  
 Vilović Osman — za  
 Vrbanić dr. Milan — za  
 Vujić Pavle — za  
 Gavrilović dr. Bogdan — za  
 Gaj Ljudevit — odsutan  
 Glušac dr. Vaso — za  
 Grašl dr. Georg — za  
 Gregorin dr. Gustav — za  
 Desnica dr. Uroš — odsutan  
 Dobrinčić Petar — odsutan  
 Dragović Milutin — za  
 Dirlić Petar — protiv  
 Živanović Jeremija — za  
 Zec dr. Petar — za  
 Ivanišević Don Fran — za  
 Ivanović Dragoljub — za  
 Ivković dr. Momčilo — za  
 Ilidžanović Dimitrije — za  
 Jalžabetić Tomo — za  
 Janković Stjepan — protiv  
 Jovanović Ž. Miloje — za  
 Karamehmedović dr. Hamdija — za  
 Kovačević Tomo — odsutan  
 Kotur dr. Đura — za  
 Kukuljević-Sakcinski Fran — za  
 Ljubibratić dr. Savo — za  
 Mažuranić dr. Želimir — protiv  
 Majstrovčić dr. Ivan — za  
 Marjanović Milan — za  
 Mahmutbegović Sefedin — odsutan  
 Mičić dr. Mića — za  
 Mihaldžić Stevan — za  
 Muftić Salem — odsutan



Nemec dr. Josip — za  
 Nešković Jovan — za  
 Novak dr. Fran — za  
 Obradović Pajo — za  
 Pavelić dr. Ante — odsutan  
 Petrović Dobrosav — odsutan  
 Ploj dr. Miroslav — za  
 Popović Daka — za  
 Popović Matija — odsutan  
 Popović Milan — za  
 Ravnihar dr. Vladimir — za  
 Radovanović Krsta — za  
 Radulović Marko — za  
 Rajar dr. Janko — odsutan  
 Rožić dr. Valentin — odsutan  
 Samurović Janko — za  
 Simonović Milan — za  
 Smiljanić Krsta — za  
 Stanković Jovan — za  
 Stanković dr. Radenko — odsutan  
 Sulejmanović dr. Džafer — odsutan  
 Teslić Petar — odsutan  
 Timotijević Kosta — za  
 Tomasić dr. Ljubomir — za  
 Tomić Svetozar — za  
 Trinajstić dr. Dinko — za  
 Ubavić Pavle — odsutan  
 Ulmanski dr. Savo — za  
 Frangeš dr. Oton — za  
 Hadži-Bošković Trajko — za  
 Hadži-Ristić Spira — za  
 Hribar Ivan — odsutan  
 Cvetković Jordan — za  
 Cerović Gavriilo — za  
 Džaković Milovan — za  
 Šverliuga dr. Stanko — protiv  
 Šilović dr. Josip — za  
 Šola Atanasije — za  
 Šuperina dr. Benjamin — odsutan.

*Potpre'sednik* Dr. Uroš Krulj: Izvolite gospodo, čuti rezultat glasanja. Glasalo je u svemu 62 senatora i to 58 za, a 4 protiv. Time je ovaj zakonski predlog u načelu prihvaćen. Sad prelazimo na pretres u pojedinostima. Molim g. izvestioca da čita pojedine paragrafe predloga zakona o gradskim opštinama.

*Izvestilac* Dr. Đura Kotur pročita opšte odredbe — § 1:

*Potpre'sednik* dr. Uroš Kruli: Ko je za pročitani § 1 predloga zakona o gradskim opštinama neka izvoli sedeti a ko je protiv neka izvoli ustati. (Većina sedi). Kako većina sedi to objavljujem da je § 1 primljen.

Za ovim je Senat, glasajući sedenjem i ustajanjem o svakom pojedinom paragrafu predloga zakona o gradskim opštinama, u smislu odredbe člana 55 Zakona o Poslovnom redu u Senatu, primio, bez diskusije, većinom glasova sve paragrafe ovoga zakonskoga predloga i to od § 2 do § 162 zaključno, po Odborskom predlogu.

*Potpre'sednik* dr. Uroš Krulj: Gospodo, time je pretres u pojedinostima završen.

Prelazimo na konačno glasanje o zakonskom predlogu u celini.

Molim g. sekretara da izvoli izvršiti prozivku.

*Sekretar* Asim Alibegović proziva g. g. senatore koji su glasali ovako:

Alibegović Asim — za  
 Alkalaj dr. Isak — za  
 Altiparmaković Jovan — odsutan  
 Anić Lazar — za  
 Arnautović Šerif — za  
 Banjanin Jovo — za  
 Bogojević Vasa — za  
 Vidaković Antun — odsutan  
 Vidaković Ljubomir — za  
 Vilović Osman — za  
 Vrbanić dr. Milan — za  
 Vujić Pavle — za  
 Gavrilović dr. Bogdan — za  
 Gaj Ljudevit — odsutan  
 Glušac dr. Vaso — za  
 Grasl dr. Georg — za  
 Gregorin dr. Gustav — za  
 Desnica dr. Uroš — odsutan  
 Dobrinić Petar — odsutan  
 Dragović Milutin — za  
 Đirlić Petar — protiv  
 Živanović Jeremija — za  
 Zec dr. Petar — za  
 Ivanišević Don Fran — za  
 Ivanović Dragoljub — za  
 Ivković dr. Momčilo — za  
 Iližanović Dimitrije — za  
 Jalžabetić Tomo — za  
 Janković Stjepan — protiv  
 Jovanović Ž. Miloje — za  
 Karamelmedović dr. Hamdija — za  
 Kovačević Tomo — odsutan  
 Kotur dr. Đura — za  
 Kukuljević-Sakcinski Fran — za  
 Ljubibratić dr. Savo — za  
 Mažuranić dr. Želimir — protiv  
 Majstrovčić dr. Ivan — za  
 Marjanović Milan — za  
 Mahmutbegović Sefedin — odsutan  
 Mičić dr. Mića — za  
 Mihaldžić Stevan — za  
 Muftić Salem — odsutan  
 Nemec dr. Josip — za  
 Nešković Jovan — za  
 Novak dr. Fran — za  
 Obradović Pajo — za  
 Pavelić dr. Ante — odsutan  
 Petrović Dobrosav — odsutan  
 Ploj dr. Miroslav — za  
 Popović Daka — za  
 Popović Matija — odsutan  
 Popović Milan — za  
 Ravnihar dr. Vladimir — za  
 Radovanović Krsta — za  
 Radulović Marko — za  
 Rajar dr. Janko — odsutan  
 Rožić dr. Valentin — odsutan  
 Samurović Janko — za  
 Simonović Milan — za  
 Smiljanić Krsta — za  
 Stanković Jovan — za  
 Stanković dr. Radenko — odsutan  
 Sulejmanović dr. Džafer — odsutan



Teslić Petar — odsutan  
 Timotijević Kosta — za  
 Tomašić dr. Ljubomir — za  
 Tomić Svetozar — za  
 Trinajstić dr. Dinko — za  
 Ubavić Pavle — odsutan  
 Ulmanski dr. Savo — za  
 Frangeš dr. Oton — za  
 Hadži-Bošković Trajko — za  
 Hadži-Ristić Spira — za  
 Hribar Ivan — odsutan  
 Cvetković Jordan — za  
 Cerović Gavrilo — odsutan  
 Džaković Milovan — za  
 Šverljuga dr. Stanko — protiv  
 Šilović dr. Josip — za  
 Šola Atanasije — za  
 Superina dr. Benjamin — odsutan.

### Posle glasanja

*Potpredsednik* dr. Uroš Krulj: Gospodo senatori, rezultat glasanja je ovaj: glasao je svega 61 senator i to 57 »za«, a 4 »protiv«. Time je primljen predlog zakona o gradskim opštinama konačno i u celini.

Prelazimo na drugu tačku dnevnoga reda: pretes izveštaja Imunitetskoga odbora po traženju g. Ministra pravde za izdavanje sudu senatora.

Molim g. izvestioca dr. Ravnihara da pročita izveštaj.

*Izvestilac* dr. Vladimir Ravnihar: Gospodo senatori, čast mi je pre svega da Vam pročitam izveštaj Imunitetskog odbora koji glasi:

## S E N A T

### KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

#### Imunitetski Odbor

11 jula 1934 godine

Beograd

### SENATU KRALJEVINE JUGOSLAVIJE,

B e o g r a d

Imunitetski odbor primio je preko Pretsedništva Senata akt G. Ministra pravde od 20 juna 1934 godine br. 56827 sa zahtevom o izdavanju radi pokretanja krivičnog postupka protiv g. senatora Vrbanića dr. Milana zbog prestupa uvrede javnog službenika Tasića Koste, sudije Sreskoga suda u Velikoj Kikindi, za vreme vršenja zvanične dužnosti, § 302 Kazn. zakona.

Na svojoj VI sednici održanoj na dan 11 jula o. g., Imunitetski odbor je rasmotrio pomenuti predmet, pa mu je čast, na osnovu čl. 75 Ustava i § 110 Zakona o poslovnom redu u Senatu predložiti Senatu:

Da ne odobri produženje krivičnog postupka protivu g. senatora Vrbanića dr. Milana, pošto priroda inkriminisanog dela diktuje ovakav predlog kao posve opravdan.

Za izvestioca određen je g. senator Ravnihar dr. Vladimir.

Sva akta se vraćaju.

Sekretar,  
 Glušac dr. Vaso, s. r.

Pretsednik  
 Imunitetskog odbora,  
 Šilović dr. Josip, s. r.

### ČLANOVI:

Ilidžanović Dimitrije, s. r.  
 Ravnihar dr. Vladimir, s. r.  
 Mažuranić dr. Želimir, s. r.  
 Ulmanski dr. Sava, s. r.  
 Zec dr. Petar, s. r.

Gospodo senatori, Ministar pravde traži od Senata da se povede krivični postupak protiv senatora dr. Vrbanića Milana i to na zahtev državnog tužništva u Velikoj Kikindi u zastupstvu g-na Koste Tasića, sudije kod sreskog suda u Vel. Kikindi, koji smatra da mu je g. Vrbanić u jednoj pretstavci na Ministra pravde naneo uvredu u pogledu zvaničnog rada i time izvršio prestup javne uvrede časti iz § 302 kz. zak.

Pomenuta pretstavka od 28 aprila 1933 u zvaničnom prepisu glasi:

»Gospodine Ministre, cilj ove moje pretstavke leži u tome, da Vas zamolim da se u interesu zakona poslužite pravom koje Vam daje § 41<sup>a</sup> krivičnog postupka i da naložite Vrhovnom tužilstvu u Novom Sadu, neka podnese zahtev za zaštitu zakona u krivičnom sporu koji ću sada navesti.

U Vel. Kikindi postoji električna centrala u čijem se upravnom odboru nalazim i ja. Ovo je preduzeće u godini 1926 zaključilo sa opštinom Kikindskom ugovor o prodaji električne struje. Ugovor je za opštinu potvrdila viša administrativna vlast. Zaključen je na 40 godina. U njemu se sporazumno između opštine i preduzeća utvrđuje cena struji, navode razlozi kada preduzeće može da traži povišene cena, dotično opština smanjene cena i propisuje postupak kako se to ima da izvede.

Od dana zaključenja ugovora pa do danas preduzeće je uvek prodavalo opštini struju po ceni koja je u ugovoru utvrđena. Međutim jednog dana državno tužništvo u Kikindi, bez sudelovanja opštine kao saugovorača, prikaže sreskom sudu tužbu po zakonu o suzbijanju skupoće proti direktoru preduzeća i svima članovima Upravnog odbora, jer da se struja skupo prodaje. Sreski sud u Kikindi izdvoji postupak protiv mene, koga štiti imunitet i protiv nekih članova Upravnog odbora koji su u inostranstvu, a protiv drugih održi raspravu i donese presudu, kojom se direktor preduzeća, a zatim g. dr. Badalić iz Zagreba i g. dr. Kostić iz Zemuna kao članovi Upravnog odbora osuđuju osim na novčanu kaznu i na dva meseca zatvora svaki i to neuslovno. Ne treba biti pravnik, gospodine Ministre, da se zaključiti kako je ova presuda pravni apsurd koji bruka jugoslovensko pravosuđe i kako je njome povredjen materijalni zakon koji nije bio pravilno primenjen (§ 335 k. z.). Osuditi upravni odbor jednog društva po Zakonu o suzbijanju skupoće za to što je društvo prodavalo opštini, dakle jednom javnopravnom telu, struju po ceni koju su obe stranke sporazumno utvrdile u jednom ugovoru odobrenom od starije vlasti, zaista je jedna stvar koja ne može da izdrži pravnu kritiku —, ovo utoliko pre što su stranke u samom ugovoru predvidele slučajeve, kada će se i kako moći da izmeni cena na više ili na niže. Mene, Gospodine Ministre, doduše štiti imunitet, ali to ne može da bude razlog da se time zadovoljim, jer svako ima pravo da veruje da sam učinio jedan infamantan delikt, koji uopšte nije bio počinjen i zato ja



imam pravo da tražim Vašu zaštitu. Ovo sam dužan i svome prijatelju dr. Badaliću, koji u Zagrebu znači jedno staro ime i koji nevin strada samo zato, što je sreski sud u Kikindi na jasan način povredio Zakon.«

Nadalje g. Vrbanić u pretstavci ponavlja molbu, da Ministar pravde služeći se pravom koje mu daje Krivični postupak, naredi Vrhovnom državnom tužiocu u Novom Sadu, neka podnese Kasacionom sudu u Novom Sadu zahtev za zaštitu Zakona, ako bi gore pomenuta presuda sreskog suda u Velikoj Kikindi postala izvršna. Rečima: »Gospodine Ministre, da se zaključi kako je ova presuda pravni apsurd koja bruka jugoslovensko pravosuđe« — sudija se osetio uvređenim u pogledu njegovog zvaničnog rada.

Imunitetski odbor proučio je ovaj slučaj, te došao do zaključka da ne može udovoljiti zahtevu g. Ministra pravde da se povede odnosno produži postupak protiv senatora g. Vrbanića, a to ukratko iz ovih razloga:

Gospodin senator Vrbanić služio se je samo pravom, datom mu Zakonom, kad je Ministru pravde podneo pretstavku odnosno molbu, da u smislu § 41 Krivičnog postupka naredi, da državni tužilac podnese kod Kasacionog suda zahtev za zaštitu Zakona u parnici u kojoj g. Vrbanić učestvuje kao saoptuženi. U legalnom činu podnošenja pretstavke, dakle, prvenstveno ne vidi se namera da se uvredi sudija koji je doneo presudu. Imunitetski odbor bio je dalje mišljenja, da sama presuda zaista nema osnova u Zakonu. Sporazumni ugovor između elek-

trične centrale i opštine u pogledu cene električne struje ne može biti predmet tužbe po zakonu o suzbijanju skupoće. A najzad, cela pretstavka koja mora da se posmatra kao celina, a ne da se izvadi i inkriminše jedan stav, samo je obrazloženje za predlog u smislu § 41 K. z. Predlagač treba da navede razloge radi kojih smatra da je presuda povredila materijalni Zakon i da sa toga stanovišta oceni presudu. Neminovno je, da pri tom kritikuje presudu i njezine razloge, pa s toga i inkriminirani pasus treba oceniti kao takvu kritiku, koja nije premašila granice dozvoljene kritike i koja ne može da pretstavlja jednu uvredu samog sudije u pogledu njegovog zvaničnog rada.

S ovih razloga Imunitetski je odbor odlučio, da se g. senator Vrbanić ne izda sudu. Molim visoki Senat da izvoli primiti predlog Imunitetskog odbora.

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Prima li senat ovaj predlog? (Prima). Oglašujem da je Senat primio predlog Imunitetskog odbora, da se g. senator nema izdati sudu.

*Potpredsednik dr. Uroš Krulj:* Gospodo senatori, pošto smo iscrpeli čitav posao i materijal koji smo imali da svršimo, to će se sednice Senata na izvesno vreme odložiti. Iduća sednica biće zakazana pismenim putem s ovim dnevnim redom:

Utvrđivanje dnevnog reda.

Prima li Senat ovaj dnevni red? (Prima). Objavljujem prema tome da je današnja sednica zaključena, a da će iduća biti sazvana pismenim putem s primljenim dnevnim redom.

Sednica je zaključena u 19.05 časova.