

## SAMOUPIRAVA U SRBIJI PREMA ZAKONU O OPŠTINAMA IZ 1889. GODINE

Ustav Srbije od 1888. godine predstavlja završnicu procesa programskog prilagođavanja Radikalne stranke sistemu buržoaske vlasti i njenom državnompravnim konstituisanju. Istovremeno, zbog učešća Radikalne stranke, sa izvršenim programskim prilagođavanjem, u kompromisnoj izradi Ustava i njene nesumnjive brojčane premoći nad drugim dvema strankama u uslovima konstituisanog sistema buržoaskog parlamentarizma, predstavlja i početak vladavine Radikalne stranke. Na toj osnovi, preko svoje skupštine i vlade, Stranka je izvršila, donošenjem niza organskih zakona,<sup>1</sup> uvođenje Ustava u život.

Zakon o opštinama iz 1889. godine je jedan od organskih zakona uz Ustav od 1888, preko čijeg donošenja i sadržine će se pratiti odstupanje Radikalne stranke od nekadašnjeg programa samouprave kao osnove i načela ukupne političke organizacije društva i zavođenja sistema lokalne samouprave. Sadržina toga odstupanja data je, istina u odnosu na njegove ranije manifestacije, u konstataciji: »Sistem samouprave, za koji se toliko borila radikalna stranka, zastupajući ga nekada kao sistem celokupne političke organizacije, sada je sveden na sistem lokalne samouprave«.<sup>2</sup>

### I

Kompromisni način donošenja Ustava od 1888. godine<sup>3</sup> zadire preko prelaznih odredbi Ustava i u postupak uvođenja Ustava u život. Kako

---

<sup>1</sup> Zakon o opštinama od 25. novembra 1889. godine; Zakon o izborima narodnih poslanika od 25. marta 1890., s izmenama i dopunama od 28. januara 1891. godine; Zakon o istražnim sudijama od 17. aprila 1890. godine; Zakon o uređenju okruga i srezova od 1. jula 1890. godine; Zakon o poslovnom redu u Narodnoj skupštini od 1. novembra 1890., s izmenama od 28. januara 1891. godine; Zakon o ministarskoj odgovornosti od 30. januara 1891. godine; Zakon o Državnom savetu od 2. februara 1891. godine; Zakon o javnim zborovima i udruženjima od 31. marta 1891. godine; Zakon o štampi od 31. marta 1891. godine; Zakon o Glavnoj kontroli od 1. maja 1892. godine; Zakon o poroti od 31. marta 1892. godine.

<sup>2</sup> M. Đorđević, *Razvitak političkih i državnoupravnih ustanova Srbije*, I deo — od kraja XVIII do početka XX veka, 1970, Beograd, str. 241.

<sup>3</sup> S. Stojičić, *Politički i ustavni kompromis u Srbiji 1888. godine*, I deo — *Politički kompromis kao uslov ustavnog kompromisa*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 1978, Niš, 209—229; II deo — *Ustavni kompromis kao uslov ustavne reforme*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 1979, Niš, 195—230.

je dolazak radikala na vlast bila izvesna činjenica, nije im se bez izvesnih ograničenja mogao ni ovaj postupak u celini prepustiti.

Dva su načina ograničenja radikala da u postupku sprovođenja Ustava iskoriste svoju brojčanu premoć u skupštini u uslovima zavedenog parlamentarizma. Naime, liberali i naprednjaci kao sredstvo u političkoj borbi često su koristili načelnost odredbi Namesničkog ustava od 1869. godine i njegove praznine. Tu praksu stvaranja različitih ustavnih situacija pod istim ustavom, preko političkog zakonodavstva, radikali su oštro kritikovali, tražeći ustavno garantovanje političkih i građanskih prava i sloboda. U izmenjenim političkim uslovima liberali i naprednjaci su insistirali na potpunosti ustavnog regulisanja mnogih ustanova, te su se tako određivali osnova i obim mogućih zakonskih regulisanja tih ustanova. Na taj način radikali su bili onemogućeni, u svome praktikovanju ustava od 1888. godine, da se koriste istim političkim sredstvom. U postupku izrade ustavnog nacarta kroz uži i širi ustavotvorni odbor, radikali su kod mnogih pitanja tražili da se njihovo regulisanje prepusti zakonima, što nije bilo usvojeno. Tako je nastala karakteristika Ustava od 1888. godine da su njegove odredbe detaljne i precizne, što će radikalski prvaci smatrati njegovim nedostatkom. Nalazeći opravdanje i za ovaj nedostatak u prilikama njegovog nastanka i ustavnim borbama koje mu prethode, Stojan Protić, pripadnik grupe beogradskih radikala koji su, u stvari, vodili ustavni kompromis, radi svoga neposrednijeg uključivanja i učešća u vlasti, taj nedostatak čak smatra glavnim: »... glavni mu je nedostatak u tome što je suviše opširan, pa je mnogo toga ušlo u Ustav, što je trebalo da bude ostavljeno zakonu. Takvim načinom ne samo bez potrebe, no i na štetu bržeg i lakšeg razvitka, otežan je rad zakonodavcu, vezane su mu ruke«.<sup>4</sup>

Osim toga, iz razloga što se u novim uslovima kao polovina zakonodavne vlasti preko skupštine sagledala Radikalna stranka, bilo je predviđeno u »Prelaznim naređenjima« Ustava, da se najpre sazove Vanredna narodna skupština 1889. godine. Ona treba da se konstituiše prema privremenom izbornom redu. Nacrt privremenog izbornog reda treba da sastavi uži ustavotvorni odbor, koji ga zatim podnosi Državnom savetu, a kad dobije kraljevu potvrdu imaće snagu zakona (st. I, čl. 203. Ustava). Vanredni saziv Narodne skupštine imao je unapred utvrđen dnevni red. U okviru zakonodavne nadležnosti skupštine na Vanrednom sazivu narodne skupštine doneće se, između ostalih, i zakon o uređenju okruga, srezova i opština (st. VIII, čl. 203. Ustava).

Radikali su još u postupku izrade nacarta ustava reagovali na ove načine ograničavanja njihove buduće vladavine. Kada je Kosta Taušanić u ime Radikalne stranke uslovio usvajanje ustavnog nacarta izmenom u smislu njihovih predloga pojedinih tačaka ustava, među njima je bio i zahtev da se izborni sistem u ustavu samo načelno formuliše, a detaljne odredbe o njemu ostave zakonskom regulisanju.<sup>5</sup> U sporazumu radikala i liberala ovaj zahtev nije u potpunosti usvojen. Znajući šta on

<sup>4</sup> S. Protić, *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji*, knj. II, 1912, Beograd, 244.

<sup>5</sup> Vl. Đorđević, *Gornji dom Srbije, Otadžbina*, knj. XXX, sastanak XIV, str. 560.

znači, liberali su i dalje insistirali da detaljne odredbe o izbornom sistemu ostanu u Ustavu, »ali tako, da se na predlog proste većine glasova jedne narodne skupštine izborna sistema posle šest godina podvrći ustavnoj reviziji«<sup>6</sup> što je Ristić, saopštavajući sporazum postignut u specijalnom odboru, okvalifikovao kao uzajamno popuštanje radikala i liberala. To je i sadržina posebnog člana Ustava.<sup>7</sup>

Poseban postupak za konstituisanje Narodne skupštine vanrednog saziva koji je samim Ustavom predviđen na Velikoj, ustavotvornoj, narodnoj skupštini izazvao je nezadovoljstvo manjine u skupštinskom ustavotvornom odboru. Manjina je tražila da se užem ustavotvornom odboru koji treba da izradi privremeni izborni red »doda ravan broj poslanika Velike narodne skupštine, koje skupština izabere«.<sup>8</sup>

Za izborni sistem bilo je vezano i pitanje administrativne podele zemlje. Osnovni spor oko administrativne podele zemlje bio je u tome da li između države i opštine treba da budu dve ili jedna jedinica. Radikali su tražili podelu na srezove, dakle jednu administrativnu jedinicu kao posrednika između države i opštine i njeno samoupravno organizovanje. Naprednjaci i liberali nisu pristajali na taj deo iz ranijeg radikalnog programa, tražili su iznad srezova još jednu veću administrativnu jedinicu, ali se nisu složili oko broja tih jedinica. Naprednjaci koji su svoje interese sagledali opet u teritorijalnom i administrativnom grupisanju, bili su za podelu zemlje na 6 oblasti. Liberali su, kad već ne može da se održi stara podela na 21 okrug, pristajali da se njihov broj smanji, ali ne na 6. Njihove predloge izmirio je kralj Milan svojim predlogom o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija, što je u užem odboru prihvaćeno većinom glasova. Radikali su protestovali, pozivajući se na svečano dato obećanje da se u odboru neće rešavati većinom glasova.

U širem ustavotvornom odboru predlog o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija naišao je na značajan otpor kod radikala iz naroda. Oni su se pozivali na već ranije postignutu vladinu saglasnost o ukidanju okruga i okružnih načelstava i ponovili potrebu podele zemlje na srezove i opštine.<sup>9</sup> Učestvujući u debati kralj je izjavio da nema ništa protiv uvećanja broja viših jedinica do 15, ali je izričito zahtevao da se njihov broj odredi ustavom a ne zakonom.<sup>10</sup> Time je odredio i granicu kompromisa u pitanju administrativne podele zemlje. Odlučeno je, većinom glasova, uz kraljevo vešto vođenje postupka glasanja, da podela na 10 županija uđe u ustavni nacrt.

<sup>6</sup> Isto, knj. XXXI, sastanak XV, str. 85.

<sup>7</sup> Član 202. Ustava; Ustavnoj reviziji mogli su se podvrći samo 6 članova (čl. 89, 90, 91, 92, 93 i 94. Ustava) od ukupno 27 članova kojima se reguliše izborni sistem. Ustav od 1869. godine ima samo 8 članova o izbornom sistemu. Čak ni odredbe o trogodišnjem izboru narodnih poslanika i o javnom glasanju nisu ušle u Ustav, iako su ustavnog karaktera.

<sup>8</sup> Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, str. 94.

<sup>9</sup> Govor Ranka Tajsića, pop Marka Petrovića, Sime Nestorovića, pop Danila Anđelkovića, Dimitrija Katića, Koste Taušanovića; Otadžbina, knj. XXVI, str. 442—449.

<sup>10</sup> Isto, 461.

Međutim, to nije bilo i konačno rešenje pitanja administrativne podele zemlje. Istina ništa se načelno nije izmenilo, jer su uvedene dve jedinice između države i opštine. Naknadnim sporazumom radikala i liberala zemlja se administrativno deli na 15 okruga, što je ustavna odredba, s tim da se broj srezova može odrediti zakonom.

Na Ustavotvornoj skupštini mišljenje odborske manjine i diskusija radikalskih poslanika je podsećala na nekadašnji program radikalne stranke i u pitanju administrativne podele zemlje. »Kraljevina Srbija deli se na okruge, a okruzi na opštine što se ima zakonom urediti« — bio je predlog odborske manjine za sadržinu osporenog člana 5 nacрта ustava.<sup>11</sup> Ranko Tajsic je to obrazložio: »Ukinuće načelstva što smo tražili, to nije nova stvar. To je naše mišljenje od više godina; i ranije su vlade to priznale kao umesno.«<sup>12</sup>

I u materiji regulisanja položaja opština i opštinskih samoupravnih organa Ustav od 1888. godine je detaljniji, i u odnosu na Ustav od 1869. godine i u odnosu na težnje radikala da se mnoga pitanja prepuste zakonskom regulisanju, tj. faktičkom položaju i odnosu političkih snaga. Te odredbe nisu posebno bile predmet debate u postupku izrade ustavnog nacрта, jer su u Ustav ušle kao izraz ranije dostignutog stepena razvitka elemenata samoupravnih shvatanja i prakse u Srbiji, čemu je radikalna stranka svojim programom i svojom borbom za opštinu mnogo doprinela. Ti su se elementi i našli u Ustavu, ali u meri i na način, u okvirima sistema državne organizacije, koji su ih uklapali u sistem svoje lokalne samouprave (na nivou okruga, sreza i opštine). Radikalna stranka se je definitivno, svojim učešćem u kompromisnoj izdari ustava, oprostila od svog shvatanja samouprave kao osnove i načela političke organizacije vlasti od opštine do skupštine.

Poseban deo Ustava (IX) pod naslovom »Okruzi, srezovi i opštine« reguliše položaj lokalnih samoupravnih organa. Predviđene su okružne, sreske i opštinske samoupravne vlasti, ali je detaljnije i određenije regulisana samo opštinska samoupravna vlast.

Uz državne upravne vlasti u okruzima postoje i okružni samoupravni organi — okružne skupštine i stalni okružni odbori. Njihova nadležnost je načelno obeležena u domenu prosvetnih, privrednih, saobraćajnih, sanitetskih i finansijskih okružnih interesa.

Opštine imaju svoju samoupravu. Za vršenje opštinskih poslova u opštini postoje opštinski sud, opštinski odbor i opštinski zbor. (čl. 162 Ustava). Opštinski izbori su neposredni (čl. 163.). Nema adekvatne odredbe za okružne izbore. Zajedničkom odredbom određuje se pravo glasanja i na opštinskim i na okružnim izborima. To pravo ima svaki srpski građanin, član dotične opštine ili okruga, koji, uz druge zakonske uslove, plaća državi 15 din. neposredne poreze na godinu. Kao i kod skupštinskih izbora, radikali su uspeli i ovde, da krug birača, preko neznatnog ublažavanja ustanove cenzusa, prošire zadrugarima koji su navršili 21 godinu, bez obzira na iznos neposredne poreze koju plaćaju (čl. 164. Ustava).

---

<sup>11</sup> Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888., s. 92.

<sup>12</sup> Isto, 102.

Ustavom je određen i odnos između samoupravnih organa vlasti i samoupravnih i državnih vlasti. Time je određena i mera samouprave koja se daje samoupravnim vlastima, odnosno postavljaju joj se ograničenja, čak i u odnosu između okružnih i opštinskih samoupravnih vlasti, jer okružna samouprava nije dosledno do kraja izvedena. Ustanovljava se sistem lokalne samouprave i u njenim okvirima takav odnos je razumljiv.

Opštinske vlasti, kao i okružne skupštine i stalni okružni odbori, pored opštinskih i okružnih poslova u svojim krugovima dužne su vršiti i državne poslove koje im zakoni odrede (čl. 165.). Obim postojećih opština ne može se menjati niti se nove opštine mogu stvarati bez odobrenja zakonodavne vlasti (čl. 166.). Okružni i sreski prirez ne mogu se ustanoviti bez odobrenja okružne skupštine, a opštinski prirez bez odobrenja opštinskog zbora. (čl. 168.).

U ove uske ustavne okvire za spuštanje vlasti na najširu društvenu osnovu radikali su imali da uklapaju najšire shvatanje samoupravnog načela iz svog nekadašnjeg programa. Ti okviri lokalne samouprave u sistemu buržoaske organizacije vlasti nisu bili dovoljni za shvatanje samouprave iz ranijeg programa Radikalne stranke, ali ni Radikalna stranka nije bila više politički tako isključiva da je sebe sagledala samo preko svog nekadašnjeg programa. Političko iskustvo koje je sticala posle Timočke bune, kroz više etapa političkog kompromisa kojima se u celini pripremao ustavni kompromis kao način ustavne promene, učinio ju je spremnijom, na njenom putu ka vlasti, za prihvatanje te vlasti preko odricanja od nekadašnjeg radikalizma. Pa i u onom delu programa o samoupravi u kome ju je odricanje vodilo ka lokalnoj samoupravi.

Etape na tome putu su upravo predmet daljih razmatranja.

## II

Od svog formiranja 1881. godine do donošenja zakona o opštinama iz 1889. godine, Radikalna stranka je kroz svoj program više puta objavila i svoje viđenje samoupravnog konstituisanja sreza i opštine. Njihovo navođenje ilustruje put transformacije tih pogleda od samouprave kao osnove i načela ukupne političke organizacije do lokalne samouprave u sistemu buržoaske državnosti.

U svom prvom programu iz 1881. godine, pored načela narodnog suvereniteta, bitno je istaknuto i načelo samouprave, kao protivteža birokratskoj sistemi u Srbiji. Predviđeno je ukidanje okružnih načelstava, napuštanje dosadašnje podele zemlje na okruge i zavođenje podele na srezove i opštine. Opštine i srezovi treba da se uredi po načelu samouprave. Srezovi treba da budu dovoljno veliki, da bi bili i finansijski jaki za uspešno vršenje ekonomskih, prosvetnih i zdravstveno-policijskih zahteva.

Razrađujući kroz više članaka u listu »Samouprava« ovaj deo programa svoje stranke, Raša Milošević, jedan od osnivača stranke i član Glavnog odbora Radikalne stranke, u pristupu materiji navodi najpre gledišta stranke: »da administrativne opštine treba da su velike, što veće; da se opštinama dade potpuna samouprava; da se ukinu načelstva; da se povećaju srezovi, koji bi došli u neposrednu saradnju sa centralnom

vlašću; da se ukine Državni savet; i da se uopšte izvede široka samouprava, na principu izbornog prava».<sup>13</sup>

Raša Milošević u svojim člancima razrađuje »opšti nacrt državnog uređenja, osnovanog na načelu samouprave i izbornog prava«. Ta dva načela su ono po čemu se Radikalna stranka razlikuje od drugih političkih stranaka: »... ni jedna druga politička partija ne želi opštinsku samoupravu, a još manje sresku samoupravu i izborno načelo. Samo radikalna partija teži da se vlast u zemlji decentrališe, traži potpuno opštinsku i sresku samoupravu i izborno načelo».<sup>14</sup> »Prema organizaciji koju je radikalna stranka istakla na svojoj političkoj zastavi, Srbija bi se podelila na opštine i srezove, a skup opština i srezova sastavljao bi državu. Od uređenja prva dva politička tela zavisi i uređenje same države».<sup>15</sup>

Sa takvih polaznih osnova Milošević bliže razrađuje organizaciju sreza. Narod u srezu prenosi svoju vlast na sresku skupštinu, skupštinski nadzorni odbor i sresku upravu. Sreska skupština je najvažniji organ sreske samoupravne vlasti i sastoji se od poslanika neposredno izabranih. Ona donosi zaključke i zakone koji su obavezni za ceo srez. Utvrđuje sreski budžet i bira na određeno vreme sreske činovnike. Skupština sreza bira i skupštinski nadzorni odbor, koji se sastoji od pet sreskih poslanika. Taj odbor je kontrolna vlast u srezu, stara se o izvršenju zaključaka i zakona sreske skupštine i kontroliše rad sreskih činovnika. Sresku upravu takođe bira sreska skupština i ona je najviša sudska, upravna i izvršna vlast u srezu.

Veza sreza sa državom sastoji se u obavezi sreske skupštine da vladi saopšti svoja rešenja, na koja vlada može staviti prigovor. Vladin prigovor se na sreskoj skupštini razmatra, pa ako ga skupština sreza ne usvoji, žali se Narodnoj skupštini, čije je rešenje konačno.

U nacrtu ustava Radikalne stranke od 1883. godine predviđeno je da se zemlja administrativno deli na opštine i srezove; obe administrativne jedinice, u svojim unutrašnjim, i sreskim i opštinskim poslovima, su samoupravne. Najviša vlast u srezu je sreska skupština, a u opštini zbor svih punoletnih građana, koji uživaju politička prava. Poslanike za sresku skupštinu biraju svi punopravni građani sreza koji uživaju politička prava. Sreska skupština se sastaje svake godine i sreskim poslovima upravlja samostalno. Ona bira sreske činovnike na 10 godina, koji sastavljaju sresku upravu i za svoj rad su odgovorni sreskoj skupštini. Opštinski zbir bira i zbacuje opštinsku upravu. Opštine su dužne vršiti i državne i sreske poslove koje zakon naređuje. Za nevršenje tih poslova može ih državna ili sreska vlast tužiti redovnom sudu. Na ovim načelima će se bliže, posebnim zakonima, regulisati opštine i srezovi.

Posle Timočke bune, 1886. godine, oživljavajući svoju aktivnost u izmenjenim političkim uslovima, Radikalna stranka je na skupu svojih prvaka u Nišu dala svoj novi ustavni program, u formi odgovora na tri pitanja kralja Milana. U delu toga odgovora, gde su dati »politički nazori i najpreči zahtevi u nekoliko tačaka« u smislu konkretnih mera

<sup>13</sup> R. Milošević, *Timočka buna 1883. godine, Uspomene*, 1923, Beograd, str. 61.

<sup>14</sup> Isto, 63.

<sup>15</sup> Isto, 70.

koje se pre promene ustava moraju ispuniti, radikali su istakli i zahtev da se privremeno, na osnovu čl. 56. Ustava od 1869. godine, uvede u život zakon o opštinama koji je 1882. godine skupština usvojila. Taj zakon o opštinama je nastao na predlog naprednjačke vlade u kratkom periodu zalaganja za slobodouman program reformi u unutrašnjoj politici, u kojoj situaciji su radikali u opoziciji uspeli mnogo toga iz domena opštinske samouprave da sačuvaju. Taj zakon nikada nije stupio na snagu, zbog nastalih događaja oko ostavke radikala, prvih i drugih dopunskih izbora i formiranja »dvoeglasičke skupštine«. Radikali sada traže njegovo uvođenje u život, jer je mnogo više no tada važeći zakon o opštinama iz 1884. godine, koji je naprednjačka vlada takođe donela, obezbeđivao opštinsku samostalnost od državne vlasti.

Takođe u ovom delu radikali traže da se sadašnja skupština raspusti, da se najdalje za mesec dana raspišu novi izbori i da nova skupština već u prvoj sesiji, a u cilju pripreme za ustavnu promenu, donese zakone: o opštinama, o štampi, o udruženjima, o zborovima i o ličnoj bezbednosti.

U drugom delu tzv. niških odluka nalaze se bitne osnove na kojima se ima izvršiti promena ustava. To je u stvari novi program Radikalne stranke za ustavnu reformu. U tački 11. predviđeno je da se Ustavom ima utvrditi administrativna podela zemlje na opštine i srezove, »koje će se organizovati u glavnom po načelu samouprave, a pod izvesnom državnim kontrolom«. <sup>16</sup> Ovaj program Radikalne stranke će biti osnova na kojoj će, za njegovo ostvarenje, 1886. godine radikali i liberali udružiti svoje snage.

Novu priliku da saopšte svoj program radikalima će opet dati kralj Milan, koji ih je posle raskida liberalno-radikalnog saveza, preko skupštinskog kluba Radikalne stranke, pozvao da formiraju čistu radikalnu vladu. To je program koji je radikalni skupštinski klub podneo na zahtev kralja 18. decembra 1887. godine. <sup>17</sup> U tom programu radikali su izlagali svoju tekuću politiku i on sadrži granice delovanja u kojima će se kretati radikalna vlada, ukoliko bude formirana, i to samo u delokrugu skupštinskoga rada. U političkom pogledu program nove vlade, između ostalog, obuhvata i donošenje novog zakona o opštinama »na načelu samouprave pod rezervom da državi bude ostavljeno potrebno jemstvo za izvršenje državnih poslova od strane opštine«. Za izradu novog zakona kao osnova imao bi da posluži opštinski zakon iz 1875. godine.

Posle sporazuma radikalskog skupštinskog kluba i kralja Milana, kako su i sami radikalski prvaci nazvali ovaj svoj program tekuće politike, formirana je, 19. 12. 1887. čisto radikalska vlada Save Grujića. Ta vlada je uskoro raspustila Narodnu skupštinu i raspisala nove skupštinske izbore. Sa svojom skupštinom Radikalna stranka je prišla ostvarenju svog političkog programa. I to na način koji je nekada i sama smatrala nepravilnim — uoči ustavne promene, koju je takođe naznačila u svom programu, nadovezujući se na započeti rad formiranog ustavotvor-

<sup>16</sup> St. Protić, *Odlomci...*, knj. II, str. 40—47.

<sup>17</sup> Isto, str. 104.

nog odbora iz vremena savezne vlade. Pristupili su promeni zakona u materiji koja je ustavom morala biti obuhvaćena.

Svojoj skupštini 1888. godine Radikalna vlada je podnela predlog zakona o opštinama, skupštinski postupak za njegovo donošenje je okončan i on će se ovde posebno posmatrati sa gledišta odstupanja kojima je Radikalna stranka u materiji opštinske samouprave ovde pristupila. Samo to pomeranje od samoupravno organizovanog sreza i sreskih vlasti ka samoupravnom konstituisanju opštine i opštinskih vlasti u okviru stare centralizovane administrativne podele na okruge, srezove i opštine, kome se u konkretnim uslovima pristupa, radikale je sve više udaljavalo od samouprave kao načela celokupne državne organizacije i približavalo shvatanjima o lokalnoj samoupravi.

Kada je radikalna skupština završila svoj deo posla, posle mnogih burnih scena i oštih diskusija oko pojedinih odredbi ovog zakona, kralj Milan je, odbijanjem da ga potpiše, raskinuo sporazum sa radikalima i formirao vladu Nikole Hristića (14. aprila 1888. godine) Bio je to uvod u neposredne pripreme za donošenje novog Ustava.

Zakon o opštinama koji je 1888. godine izradila radikalna skupština bio je višestruko potreban Radikalnoj stranci u odnosu na njen novi položaj. On će joj pokazati u kojoj meri mora da se drži starog programa, s obzirom da je u njenim redovima postojao jak otpor napuštanju toga programa, koje je napuštanje sve više postajalo politička praksa radikalskoga vođstva. Isto tako, pokazace joj u kojoj meri mora da prihvata zahteve koji se pred stranku postavljaju kao uslov njenog dolaska na vlast. Ali, situacija se osložavala i time, što je i meru odstupanja i meru prihvatanja pored Radikalne stranke trebalo da ocenjuju i drugi politički faktori u zemlji koji će u predstojećoj ustavnoj promeni takođe biti učesnici u raspodeli, kroz sam Ustav, društvene i političke moći u zemlji. I to sve trebalo je da se vidi na opštinskom pitanju kao čisto »radikalskom pitanju« i opštini kao »davnašnjoj snazi i slabosti radikalnoj«.

Ministar unutrašnjih dela je radikalnoj skupštini na samom početku njenog rada podneo predlog zakona o opštinama.<sup>18</sup>

Već prvi član predloga odredio je granice i mogućnosti samoupravnog konstituisanja opštine i njen odnos prema državnoj vlasti. Opština je u Srbiji politička i administrativna jedinica, koja je »u svojim čisto opštinskim poslovima« samoupravna. U drugom stavu prvog člana opština se posmatra kao deo državne celine i izvršilac zemaljskih zakona i zakonskih naredbi državne vlasti. U toj delatnosti ona podleže zemaljskim zakonima i nadzoru državne upravne vlasti po odredbama ovog zakona.

Ali ovaj član predloga nije ostao neizmenjen. Na predlog zakonodavnog skupštinskog odbora izbrisana je reč »čisto«, pa je ostalo da je opština samoupravna u opštinskim poslovima.<sup>19</sup> Izgleda, na prvi pogled, da se radi o neznatnoj, više terminološkoj izmeni. Međutim, veći deo

<sup>18</sup> Stenografske beleške Narodne skupštine držane 1888. godine, k. II, str. 25—52.

<sup>19</sup> Isto, 534.



poslova je mogao biti opštinski, no čisto opštinski, što je prostor stvoren ovom izmenom i prepušten praksi opštinske samouprave da ga osvaja.

Najveću debatu izazvao je prelog čl. 2., kojim se određuje veličina opštine preko broja poreskih glava u pojedinim opštinama.<sup>20</sup> Radikalna stranka našla se u ovom pitanju u procesu između svoga programa o velikim opštinama i nezadovoljstva naroda zbog prakse naprednjačke vlade na grupisanju opština prema zakonu o opštinama iz 1884. godine. Narodna skupština posle pada naprednjačke vlade, 1886. godine, bila je pretrpana žalbama na takvo stanje i molbama za rasgrupisavanje opština. Ta dilema — program, državni razlog ili narodni zahtev — se u punoj meri pokazala u debati o ovom članu predloga.

Prema predlogu čl. 2., opština ne može da ima manje od 350 poreskih glava. Zakonodavni odbor se podelio na većinu i manjinu. Većina je predlog od 350 poreskih glava svela na 300, a manjina na 200 poreskih glava.

Radikalna stranka je ideju o velikoj opštini (srezu), teoretski razrađenu, prihvatila od Svetozara Markovića. U velikoj opštini se sagledala ustanova dovoljno materijalno sposobna za samostalan život. To je u debati naročito istaknuto. Za veliku opštinu se vezivala mogućnost ostvarenja opštinske samostalnosti: »Od kako se zna radikalna stranka je uvek zastupala da opštine budu što jače... što god ima manje poreskih glava u opštini, to ima manje samouprave u opštini.«<sup>21</sup> »Zakonom ovim o opštinama očemo da damo autonomiju opštinama. To je glavno odakle se polazi u drugoj tački, a kako se to reši takvo će uređenje i ostati... Mi koji pripadamo radikalnoj partiji težimo za tim, da imamo samostalne opštine, srezove i državu. To načelo samo provejava kroz nas, to načelo mi hoćemo i da ostvarimo. A načelo će se ostvariti samo onda ako te opštine mogu da izdrže što jače i što sigurnije finansijske teškoće i izdatke koje svaka opština snosi.«<sup>22</sup>

Protiv stvaranja velikih opština radikali nisu bili ni 1884. godine, kada je naprednjačka vlada iz svojih stranačkih interesa pristupila grupisanju opština, ali su se prvi susreli sa posledicama prakse grupisanja opština i na njihovu zamisao o velikoj opštini. »Ali, na žalost, ta je lepa misao proigrana. Zato što opštine nisu grupisane onako kako je trebalo, narod je osetio najveću nepravdu. A to je sve skupa sobom donelo, te je i najbolja misao profanisana.«<sup>23</sup> — ostalo im je da konstatuju i sada kod donošenja novog zakona o opštinama. Iz političkih razloga zaista stranka koja je prvi put na vlasti nije mogla da zanemari više stotina zahteva, u vidu žalbi i molbi, za razgrupisavanje opština. »Mi smo ovde pri pravljenu ovog zakona birali između raspoloženja narodnjeg i potrebe da opština ima uslova za život i moć kojom može da živi i radi« — objašnjavao je dilemu Marko Petrović.<sup>24</sup> Veliku obavezu

<sup>20</sup> Isto, 535—553.

<sup>21</sup> Isto, govor Novaka Miloševića, str. 541.

<sup>22</sup> Isto, 547—548.

<sup>23</sup> Isto, 536.

<sup>24</sup> Isto, 537.

radikalni su imali i prema svojim biračima, na čije su se poruke sa željom za razgrupisavanje opština često pozivali.<sup>25</sup>

Odborska manjina je pošla od toga da i odborska većina svojim predlogom i vlada u projektu već odstupaju od ranijeg radikalnog programa: »Mi svi, osobito vi sa sela mislim da ste poneli uverenje da narod traži pošto poto, da se otrese toga stanja. Vlada, kad je podnela ovaj predlog i ona je to priznala. Vidi se da su opštine kakve su danas nepraktično grupisane. I zaista po mom mišljenju vlada bi bolje učinila da je predložila da se opštine ponovo grupišu, i da se odredi ona jedinica od 500 poreskih glava. Ali, vlada je idući za strujom narodnog mišljenja svela opštine na 350, a većina na 300. Manjina je kazala da bude 200. Dakle kad opština nije od 500 glava, onda ona više nije jaka finansijska snaga bilo od 300 bilo od 200 ... onda manjina rukovodi se drugim razlozima.«<sup>26</sup>

Na kraju debate, u svojoj reči, ministar unutrašnjih dela Svetozar Milosavljević pristao je na rešenje koje Skupština usvoji, izjavivši da nema ništa protiv predloga odborske manjine.<sup>27</sup> Posle poimeničnog glasanja 171 poslanika rezultat je bio: za mišljenje odborske većine 83 glasa, protiv predloga odborske većine, a za predlog odborske manjine (200 poreskih glava) 88 glasova.<sup>28</sup>

Na otpor poslanika naišao je vladin predlog poslednje tačke čl. 11, kojom se predviđa, da u slučaju kada opštinski sud (inače nadležan za sazivanje opštinskog zbora) neće da sazove zbor, onda ga saziva nadzorna vlast, na molbu odbora ili građana, a odgovorna lica u opštinskom sudu kažnjava sa 200—500 dinara za nevršenje dužnosti. Svoje mišljenje u odboru je izdvojio Spasoje Radosavljević: »Ja ne znam što se odmah pribegava vlasti, kad postoji opštinski odbor. Ja mislim da odbor treba podići na stepen kontrole. U slučaju kad ni odbor ne bi sazvaio zbor, onda tek da se traži pomoć od nadzorne vlasti.«<sup>29</sup> Podrška koju je među poslanicima dobio (Dimitrije Katić, Novak Milošević, Aleksa Radojević, Milosav Stepanović) naterala je ministra unutrašnjih dela da odlučnije brani svoj predlog. Na skupštinu to nije delovalo, ona je predloženu odredbu s primedbama vratila odboru na preradu. Ipak, zakonodavni skupštinski odbor ostao je kod prvobitnog predloga, što je na kraju i usvojeno.<sup>30</sup> Ministrova odbrana ovog stava u odboru je bila uspešnija.

Član 12. predloga, kojim se određuje visina izbornog cenzusa (15 dinara neposredne poreze), pretrpeo je izmenu (10 dinara neposredne poreze).<sup>31</sup> I ovde se pokušalo sa sprovođenjem radikalnog programa u delu izbornog načela. Odborska većina je istakla predlog da na opštinskom zboru pravo glasa imaju svi punoletni članovi opštine, koji plaćaju ma koji iznos neposredne poreze. Ministar unutrašnjih dela, odmah

<sup>25</sup> Pop Andreja Ljubičić, Aleksa Nešić, Ljuba Milojević.

<sup>26</sup> Stenografske beleške Narodne skupštine držane 1888. godine, knj. II, str. 536.

<sup>27</sup> Isto, 550.

<sup>28</sup> Isto, 551.

<sup>29</sup> Isto, 599.

<sup>30</sup> Isto, 906.

<sup>31</sup> Isto, 601.

posle izveštaja odborske većine, ublažava predlog od 15 dinara neposredne godišnje poreze i predlaže cenzus od 10 dinara. U debati koja se zatim razvila interesantno je bilo stalno pozivanje na raniji program Radikalne stranke kao i iznošenje razloga za njegovo napuštanje, čime su se argumentisali suprotni predlozi.

Učestvujući u debati na samom početku, Pera Maksimović je dao ton čitavoj debati: »Po sadržini ovaj je član važan po svojoj načelnoj vrednosti. Radikalna stranka je prigrlila načelo demokracije, pa sa tog načela polazeći ja sam i usvojio načelo oličeno u mišljenju odborske većine, koja odbacuje cenzus. Ovo načelo uostalom nije nova stvar.«<sup>32</sup> Poziva se i na odgovarajuću odredbu Ustava od 1869. godine (čl. 46. Ustava o ravnopravnosti građana pred zakonom) i zakon o opštinama iz 1875. godine koji je pravo glasa priznavao svim građanima koji plaćaju građanski danak. Zatim nastavlja: »Pa zato i po tome ja ne mogu dovoljno razloga da nađem šta je vladu pobudilo da podnese takav projekt toga člana kojim se oće i na dalje da održi veza sa današnjim zakonom. Iako je vlada pristala da se malo u napred krene, to opet nije ništa, jer mi treba načelo koje smo ispovedali i koje smo svagda branili do kraja da izvedemo«. Na kraju apeluje na svoje političke drugove da prihvate predlog odborske većine, sa obrazloženjem da je »rok plaćanja već prispeo«: »... ja smatram da je danas došao dan, da vraćamo narodu koji nas je zadužio, jer je on tome programu 7—8 godina poklanjao svoju veru i svagda nas svojim poverenjem odlikovao.«<sup>33</sup>

Tako se pitao i Ranko Tajsić: »Ja ne mogu da predstavim kakvi su to ljudi koji su ovu gnusnu podelu i u ovaj nov projekt zakona uneli; a pre su ispovedali slobodu i načelo ravnopravnosti, pa je čudo da su oni mogli ovo da i u novi zakon unesu. Ovo je glavna hrđava strana u ovom zakonu, protiv koje se narod večno borio, i pod istom stenjao.«<sup>34</sup>

Na prigovor, mahom od malobrojno prisutnih liberala, da je napredak ipak veliki, jer je cenzus od 30 dinara spušten na deset (Kundović) i da je ovo »lepa tema za one koji misle da se time popularišu«, radikali su odgovorili: »Mi svi znamo da su svi liberali bogati ljudi i da su sebi napravili kapitale i bogatstvo, a kod nas je sve sama sirotinja. Zar mi da nemamo pravo glasanja?«<sup>35</sup> Još jači su bili argumenti o neravnomernoj raspodeli dužnosti i obaveza na siromahe i bogataše, naročito u ratnim uslovima, što je išlo do rasprava o poštenju siromašnih i nepoštenju bogataša.

U odbranu vladinog predloga govorili su Jovan Đaja, Giga Geršić, ministar pravde i naravno ministar unutrašnjih dela, Svetozar Milosavljević, ističući argumente postepenosti, celishodnosti i reda i zakonitosti u državi koji diktiraju uvođenje cenzusa.

Jovan Đaja je istakao opasnost od reakcije ako bi »poslušali naše doktrinare i savete njiove, te odmah na prvom koraku radikalnoga preobražaja ukinuli svaki cenzus.«<sup>36</sup> Veliki je napredak i za njega »kad mi

<sup>32</sup> Isto, 602.

<sup>33</sup> Isto, 604.

<sup>34</sup> Isto, 608.

<sup>35</sup> Isto, 611.

<sup>36</sup> Isto, 613.

od 30 dinara glasačkog cenzusa silazimo na 10«, time se, prema prilikama za sada treba zadovoljiti, »a zbog popularnih reči ne treba da uzakonjujemo ono što se odmah ne može ostvariti«. »Kad bude svo društveno stanje na savršenijem stepenu i na većoj visini, onda će se moći prava ravnopravnost izvesti, a ne samo o njoj pisati«. <sup>37</sup>

Odgovorio mu je pop Danilo Anđelković: »... ja mislim da je ovo pitanje najvažnije i oni koji su bili najviše pisali po novinama od kako je organizovana naša stranka, oni danas baš ustaju protivu toga i traže ograničenije — cenzus, to niti je dostojno niti korektno od njihove strane«. <sup>38</sup>

Otvorenije je insistirao na principu postepenosti i celishodnosti, odnosno praktične korisnosti izbornog cenzusa ministar pravde i profesor Velike škole Giga Geršić: »Mi koji smo se ovde sastali da radimo o političkoj i administrativnoj organizaciji našeg naroda, kako mi koji sedimo onde kao vlada, tako i vi koji sedite na skupštinskim klupama, zastupali smo izvesno načelo i s tim načelom smo i došli na ovo mesto i došli da ta načela i ostvarimo... No samo mi smo mislili, da treba ta načela da se ostvaruju oprezno i obazrivo kako ne bi samo proparadirali i kako se ne bi s tim načelom samo poigrali, pa posle opet da nastane neko drugo stanje, da nastane reakcija, pa posle da jadikujemo i kukamo zato što nismo umeli bolje to da udesimo«. <sup>39</sup>

Nove argumente za usvajanje vladinog predloga dao je ministar unutrašnjih dela, dodajući i element reda u državi: »Neku su govorili kako su radikali proglašavali velike slobode i ravnopravnost. Ja kad god sam na to mislio, uvek sam mislio da bude slobode, ali sa redom. Držeći se toga načela, ja sam tako zakon i načinio, da bude sloboda, ali da bude i reda«. <sup>40</sup> No svakako da je na konačnu odluku najviše uticala njegova izjava: »Vlada ostaje pri svom predlogu. Ako se ovaj predlog ne primi, biću prinuđen da ceo projekat uzmem natrag«. <sup>41</sup> To je ipak bio najjači argument. Skupština je većinom glasova usvojila predlog o biračkom cenzusu od 10 dinara neposredne poreze godišnje. Izvesno ublažavanje ove odredbe postignuto je mogućnošću da svi punoletni zadruhari imaju pravo glasanja na zboru bez obzira na veličinu poreze koju plaćaju. Tu će istu formulaciju prihvatiti i liberali kao ustupak radikalima u ustavotvornom odboru, kada su posebnim sporazumom pristali na to neznatno ublažavanje biračkog cenzusa od 15 dinara koji je Ustavom od 1888. godine zaveden, iako su radikali i ovde pristali na zavođenje cenzusa od 10 dinara neposredne godišnje poreze. <sup>42</sup>

Međutim, radikali koji su odlučnije od svoje vlade branili ideje o velikoj opštini i ukidanju biračkog cenzusa, nisu tako postupali u materiji nadzora državne vlasti nad opštinama. Tu su više bili na pozicijama partijske pripadnosti u uslovima postojanja svoje vlade i svoje skupštine, što je naročito došlo do izražaja kada im je liberal Velizar Kundo-

<sup>37</sup> Isto.

<sup>38</sup> Stenografske beleške..., str. 614.

<sup>39</sup> Isto, 615.

<sup>40</sup> Isto, 618.

<sup>41</sup> Isto.

<sup>42</sup> Otadžbina, knj. XXX, XIV sastanak, str. 560—562.

vić predložio da se centar nadzora nad opštinama od vlade (ministra unutrašnjih dela) pomeri ka Državnom savetu. To se pokazalo kod predloga čl. 81. po kome je nadzorna državna vlast u slučaju kad predsednik, kmetovi ili njihovi pomoćnici neće da vrše zakonske propise ili zakonite naredbe državne vlasti, može da ih kazni gubitkom plate do tri meseca, a u ponovljenom slučaju predložiti zboru ili pretpostavljenoj vlasti da ih od dužnosti razreši. Odbor je to pravo od pretpostavljene nadzorne vlasti preneo na ministra unutrašnjih dela.

U odboru je svoje mišljenje izdvojio liberal Velizar Kundović. Po njemu, i naprednjački zakon iz 1881. godine bio je napredniji od ovoga, jer nije predviđao zbacivanje kmetova od nadzorne vlasti. Kad je taj projekat podnesen, »izvesna gospoda koja su tada predstavljali opoziciju radikalne stranke, kao što je bio Rista Popović, pop Marko, Ranko Tajišić, Paja Vuković i Katić, oni ne samo, što nisu dozvolili da državna vlast zbacuje kmetove, nego nisu ni to hteli da ih ona može kazniti. Takovo je onda njihovo radikalno gledište bilo. A sada vidite sami, ima li sličnosti sadanji njihov rad prema predašnjem govoru, i kakova je njihova dosljednost u radu. Je li to načelno gledište neka sami cene«. <sup>43</sup> Prebacio im je i predlog da se kmetovi kažnjavaju platom, jer se samo činovnici kazne gubitkom plate, a opštinski časnici nisu činovnici. I to je smatrao odstupanjem od programa: »Vi koji ste neprestano pravili opštinsku samoupravu, koji ste tu samoupravu smatrali kao simbol vaše vere, vi sada idete natrag, vi retërirate sa vašim programom«. <sup>44</sup> Najzad je rekao i šta hoće: da neposlušne kmetove ne zbacuje politička ličnost (minister unutrašnjih dela), nego da se to prenese na Državni savet kao administrativno telo.

Radikali su odgovorili sa stranačkih pozicija takođe, ali mnogo jačih. Sastav saveta je takav da se osnovano sumnja u iskrenost ljudi »koji mogu biti raspoloženi ovako i onako naspram vladajuće partije«. »Mi imamo osnova da sumnjamo, što dve partije, koje stoje naspram nas i koji su jedino u savetu zastupljeni, stoje dušmanski raspoložene. Oni gledaju da oglase u svakom našem malo slobodumnijem radu... prljavo delo državnog izdajstva«. <sup>45</sup> Tim stanjem koje se »dokazuje i delom i slovom i štampom i svim ponašanjem njihovim spram nas«, kao da se htelo da objasni i opravda odstupanje od ranijeg programa ponašanja: »Stojeći pred takvim stanjem, mi smo morali vrlo obazrivo da pravimo ovaj zakon i starali smo se uprav da se postigne ono načelo sadašnje vlade i sadašnje skupštine, izrečeno u prvoj skupštinskoj sednici, prilikom primanja uprave zemaljske u naše ruke, a to je načelo: 'da se u celom radu našem vazda izmiri sloboda sa redom'«. <sup>46</sup> I Novak Milošević je tako govorio: »Iskustvo nas je naučilo kako ćemo se upravljati. Radikalna partija dužna je da svakome pokaže da hoće slobode, i da hoće u zemlji i reda i zakonitosti. Ovim članom ona to hoće, da se ne prekine sa državom, da se ne obistini ono što su neprijatelji njeni

<sup>43</sup> Stenografske beleške Narodne skupštine 1888. godine, str. 897.

<sup>44</sup> Isto, 898.

<sup>45</sup> Isto, govor pop Marka Petrovića, 901.

<sup>46</sup> Isto.

pronašli da radikalna stranka hoće da zatvori vrata od sudnice državi i da je pred sudnicom zadrž; ona to neće«. <sup>47</sup>

To su bile okolnosti u kojima je Radikalna stranka imala preko zakona o opštinama da pokaže svoje ponašanje na vlasti. Zato ne zbuňuje njegova sadržina, naročito posle upoznavanja sa argumentima koji su korišćeni u njenom obrazloženju u postupku skupštinskog donošenja. Veća mera i veće obezbeđenje opštinske samostalnosti i samoupravnosti, koje on sadrži, od Radikalne stranke se i očekivala.

### III

U potpuno novim uslovima, posle donošenja Ustava, Radikalna stranka, opet sa svojom skupštinom i vladom, pristupa izradi zakona o opštinama. Iako kralj Milan nije potpisao zakon o opštinama koji su radikali na Skupštini 1888. godine izradili, te nije ni stupio na snagu, taj posao za Radikalnu stranku nije bio uzaludan. Tačno se imala mera odstupanja od ranijeg programa koja je mogla biti opšte prihvaćena u stranci, nova prilagođavanja nametala je i pravdala ustavna sadržina, a politički uslovi nisu bili tako neizvesni i nepredvidljivi što se radikalske vladavine tiče, kakvi su bili uoči ustavne promene.

Predlog zakona o opštinama vlada je, saglasno postupku za donošenje zakona koji je Ustavom predviđen (čl. 112. Ustava), najpre podnela Državnom savetu koji je na predlog stavio svoje primedbe. Ministar unutrašnjih dela nije prihvatio dve od više primedbi Državnog saveta, te je njih Savet u formi svoga mišljenja dostavio Skupštini. <sup>48</sup>

Načelna debata o predlogu nije dugo trajala. <sup>49</sup> S pozivom na ustavnu odredbu: »Opštine imaju svoju samoupravu«, predlog zakona je u načelu prihvaćen. <sup>50</sup>

Debata u pojedinostima se vodila mahom kod onih članova predloga koji su izazvali budnost poslanika i na prethodnoj skupštini, mada rezultati te debate nisu bili isti.

Kod čl. 1. (Opštine su u svojim opštinskim unutrašnjim poslovima samoupravne po odredbama ovoga zakona; a kao delovi državne celine i vršioći zakona zemaljskih i naredaba državnih vlasti podležu opštim zemaljskim zakonima i nadzoru viših samoupravnih i državnih vlasti) pokušalo se da se izbacivanjem reči »unutrašnji« postigne da »pojam o opštinskoj samoupravi bude čistiji«. Najjasnije je to izrazio poslanik D. Mašić: »Zato sam da državna vlast i viša samoupravna vlast vrše samo nadzor nad svim onim što opština za državu radi, a kad to stoji,

<sup>47</sup> Isto, govor Novaka Miloševića.

<sup>48</sup> Stenografske beleške Vanredne narodne skupštine 1889. godine, str. 289—290; 1. da o smenjivanju opštinskih časnika odlučuje stalni okružni odbor, a ne opštinski zbor; da se za opštinskog odbornika u varošima i varošicama bira lice koje plaća potpun građanski danak (30 dinara), a ne svako onaj koji može na zboru da glasa (koji plaća 15 dinara neposredne poreze godišnje).

<sup>49</sup> Isto, 556—568.

<sup>50</sup> Samo je Panta Srećković glasao protiv, tražeći da se njegov predlog zakona o opštinama, koji je odvojeno podneo, prihvati kao osnova za donošenje novog zakona.

onda opštini treba ostaviti samoupravu u svima njenim radnjama; a to će se razumeti kad se izostavi ova reč »unutrašnji«. <sup>51</sup> Predlog je usvojen bez izmene. Prošla Skupština je unapred osujetila sve namere i mogućnosti državnih vlasti što su stajale iza reči »čisto«, ova Skupština nije sprečila sve ono što se moglo da nađe izvan uzanog pojma »unutrašnji«.

Ponovo je znatnu debatu izazvao čl. 2, <sup>52</sup> kojim se određuje broj poreskih glava u opštinama. Po vladinom predlogu opština nije mogla imati manje od 300 poreskih glava, što je skupštinski odbor sveo na 200, na onu meru na koju je i prošla skupština svela tadašnji vladin predlog od 350 poreskih glava. U odbranu odborovog predloga ustala je cela skupštinska većina. Argumenti odbrane bili su isti, ali situacija nije bila ista u odnosu na raniji program Radikalne stranke koji je predviđao veliku opštinu kao osnovnu samoupravnu jedinicu. Sada je radikalnsku skupštinsku većinu na taj program podsećala liberalna opozicija, dok se na skupštini 1888. godine o tome više raspravljalo između samih radikala. Opozicija je tražila da se opštinama ostavi da samostalno odlučuju o svom sastavu, kad je već Radikalna stranka napustila svoj program o velikim opštinama. Naročito je istaknuto da je i 1881. godine, kada je Naprednjačka stranka izradila projekt zakona o opštinama i on bio na skupštini razmatran, Radikalna stranka podržala predlog o grupisanju opština: »Po inicijativi njenoj, i pod uticajem okolnosti u kojima se nalazila napredna stranka, naprednjačka vlada je podnela taj projekt zakona 1881. godine, da bi zadovoljila radikalnu stranku. Svi radikalni poslanici glasali su za taj zakon o grupisanju opština. Ne razumem zašto se sad radikalna stranka odriče svoga pisanog, utvrđenog programa o grupisanju opština«. <sup>53</sup>

Tada su radikali bolje objasnili situaciju. Projekt zakona iz 1881. godine nije postao zakon: »... onaj zakon, kakav je usvojen 1882. godine sve što je dobrih strana u njemu, to smo mi radikali oteli... tako da taj zakon ima prilično dobrih strana koje odgovaraju želji i potrebama narodnim, i g. Kundović dobro zna da bi taj zakon Garašanin podneo na potpis Kralju Milanu da je bio rđav za narod, ali zato što je bio dobar za narod on ga nije podneo na podpis. Vi, gospodo iz opozicije, treba da znate da je radikalna vlada 1888. godine donela takav zakon i da je dala ostavku za to, što taj njen zakon nije potpisan«. <sup>54</sup> Naprednjačka vlada je onda 1884. g. donela novi zakon o opštinama, u čijem sprovođenju je izigrano načelo o velikim opštinama. Ranko Tajsić, koji je glasao za taj zakon dosledno radikalnskom programu, objasnio je i svoje ponašanje: »Načelo je bilo pri pravljenu zakona o grupisanju opština, da opštine budu od 500 poreskih glava, i da se grupisalo po zakonu, onda ne bi sigurno danas bile pred skupštinom ovolike molbe i žalbe; no oni su opštine grupisali radi pojedinih ljudi, a ne radi koristi same opštine pa su i po 1 hiljadu i više glava poreski terali na jedno mesto; i zato je i ta misao, koja je u celom svetu kao dobra i korisna priznata, kod nas omrzruta postala«. <sup>55</sup>

<sup>51</sup> Stenografske beleške Vanredne narodne skupštine 1889. godine, str. 659.

<sup>52</sup> Isto, 659—730.

<sup>53</sup> Isto, 708.

<sup>54</sup> Isto, 729.

<sup>55</sup> Isto, 678.

Našavši se tako između opšteg narodnog zahteva za razgrupisavanjem veštački grupisanih opština i predloga da se to sprovede pojedinačnim odlukama samih opština, radikali su odredili broj od 200 poreskih glava kao minimum. »Ja kao član radikalne stranke, koji sam većito zastupao radikalni program kao što treba, ja se ne bih stideo kad bi se i danas narod grupisao u opštine od 500 glava, po današnjem ustavu i slobodama i ne bih nikako popustio od 500 glava. Ali pošto je to drugi upropastio i naopako stvorio i pošto je narodu nanesena velika nepravda, onda sam ja za cifru u članu 2«. <sup>56</sup> Tako rezonujući, skupštinska većina je usvojila predlog odbora.

Predlog člana o biračkom cenzusu od 15 dinara nije bio predmet debate, jer su ga radikali već u postupku izrade ustava morali prihvatiti.

Međutim, kod načina glasanja radikali su kod opštinskih izbora uspeli da sačuvaju javno glasanje, što im za skupštinske izbore u ustavotvornom odboru nije uspelo.

Ustav je svojom sadržinom naročito odredio odnos opštine prema državi i opštinskih organa vlasti prema državnim organima i prema višim samoupravnim organima.

Okružne skupštine i stalni okružni odbori su nove ustanove, Ustavom samo načelno određene, pa u situaciji kada zakon o okruzima i srezovima, kojim bi se bliže odredile i samoupravne vlasti na nivou ovih jedinica, još nije bio donet, teško je bilo odrediti i odnos opštinskih vlasti prema njima. Ta zbunjenost se ogledala naročito kod predloga čl. 81. kojim se predviđa da član okružnog odbora može prisustvovati sednicama opštinskog zbora ili odbora bez ikakvog poziva. Ranko Tajsić je u odvojenom mišljenju tražio da se to zameni odredbom po kojoj bi član okružnog odbora mogao da prisustvuje opštinskom zboru i sednicama okružnog odbora samo ako ga zbor ili odbor pozovu, jer je smatrao da će u suprotnom biti postavljeno još jedno ograničenje opštinske samouprave. U odgovoru i ministra unutrašnjih dela i mnogih poslanika konstatovano je da je ta zebnja suvišna, jer se radilo o kontroli viših samoupravnih vlasti, koje se biraju i rade po istim principima kao i opštinske vlasti, te bi njihova kontrola trebalo da bude prihvatljivija od kontrole državnih vlasti. I prihvaćena je — uporedo sa kontrolom državnih nadzornih vlasti.

Sadržina zakona o opštinama od 25. novembra 1889. godine <sup>57</sup> nastala je u ustavom određenim okvirima opštinske samouprave s jedne, i opštine kao najniže administrativne jedinice, s druge strane. To je odredilo dvojaku prirodu poslova koji se u opštini obavljaju — opštinske i državne poslove, a samim tim i odnos opštinskih i državnih organa vlasti. U meri koju je Ustav načelno odredio, zakonom je regulisan i položaj opštine kao najniže samoupravne jedinice i njen odnos prema višim samoupravnim organima u sistemu lokalne samouprave.

Opštine imaju svoju samoupravu u opštinskim unutrašnjim poslovima; a kao delovi državne celine i izvršioци zakona podležu nadzoru viših samoupravnih i državnih vlasti.

<sup>56</sup> Isto, 729.

<sup>57</sup> Zbornik zakona i uredaba u Kraljevini Srbiji za 1888—1889, knj. 45, str. 443—502.



Organi opštinske vlasti su opštinski zbor, opštinski odbor i opštinski sud.

Opštinski zbor bira predsednika, kmetove, kmetovske pomoćnike i njihove zamenike; bira zastupnike za okružne skupštine; rešava o spajanju i razdvajanju opština i sela, ali spajanje i razdvajanje odobrava Narodna skupština; rešava o opštinskom prirezu (do 40 % od neposredne poreze; prirez do 60% od neposredne poreze rešava stalni okružni odbor); rešava o zaduženju opštine; daje mišljenje o svim predmetima koje mu uputi nadležna državna vlast.

Zbor saziva opštinski sud, na zahtev stalnog okružnog odbora ili nadležne državne vlasti, kad sam sud za potrebno nađe, kad opštinski odbor reši ili kad mu pismenu želju dostave građani. Ako opštinski sud neće da sazove zbor kad je po zakonu dužan da to učini, onda će neposredno nadzorna vlast najpre pismenom naredbom sudu narediti da to učini, a ako sud to opet ne učini, neposredno nadzorna vlast preko jednog svog činovnika saziva zbor, a sva odgovorna lica iz opštinskog suda kažnjava novčanom kaznom. Osuđeno lice ima pravo žalbe ministru unutrašnjih dela.

Na opštinskom zboru pravo glasa imaju punoletni članovi opštine koji plaćaju 15 dinara neposredne poreze godišnje. Svaki glasač na zboru daje lično glas. Niko ne sme na zbor da dođe sa oružjem. Predsednik održava red na zboru, a ako se dogodi veći nered može zbor i da raspusti. U tom slučaju odmah zakazuje drugi zbor, koji se mora održati najdalje za 8 dana. O svakom neredu predsednik je dužan da odmah izvesti nadležnu vlast.

Na zboru se odlučuje većinom glasova, zaključak zbora je ono za šta se izjasni polovina glasača i jedan više.

Izborni postupak je detaljno razrađen, kao da je obezbeđenje pune slobode izbora dovoljno i za obezbeđenje pune samostalnosti opštinskoga rada.

Opštinski sud vrši u opštini sudsku vlast, policijsku kao prva neposredna mesna vlast i upravnu vlast. Predsednik opštinskog suda je najviša izvršna vlast u opštini. On i sudi, sa još dva člana suda (kmeta). Bira se, kao i kmetovi i kmetovski pomoćnici, na dve godine.

Kad zbor neće da bira predsednika, onda opštinski odbor određuje jednog od članova suda da vrši tu dužnost do izbora. Ako on neće da vrši tu dužnost, onda je, takođe do izbora, vrši po godinama najstariji odbornik. Ako i on neće, onda nadzorna državna vlast određuje predsednika opštine do novog izbora.

Žalba na izbore se podnosi opštinskom sudu, a on je sprovodi nadležnom stalnom okružnom odboru, koji donosi rešenje po žalbi. Protivu rešenja stalnog okružnog odbora žalba se podnosi Državnom savetu, a on u roku od 15 dana donosi rešenje koje je konačno. Ako u roku od 15 dana opštinski sud ne dobije rešenje, izbor se smatra utvrđenim i izabrano lice se uvodi u dužnost.

Opštinski odbor je zastupnik opštinskih interesa i kontrola nad radom opštinskog suda. Odbor sastavljaju 10 (u opštinama do 200 poreskih glava), 16 (u opštinama od 200 do 500 poreskih glava), 20 (u opštinama preko 500 poreskih glava) ili 32 (u Beogradu) odbornika. Pred-

sednik opštinskog suda je ujedno i predsednik opštinskog odbora. Odbornici i njihovi zamenici biraju se na dve godine. Sednice odbora su javne. Odbor kontroliše radnju opštinskog suda i vrši poslove zakonom određene. Odbor donosi opštinski budžet i pregleda opštinske račune. Ako se pokaže neispravnost u raspolaganju opštinskim sredstvima, odbor najpre traži od opštinskog suda potrebna objašnjenja, a ako time nije zadovoljan, dostavlja stvar stalnom okružnom odboru, odnosno državnoj vlasti, čije se naredbe u odnosu na opštinske račune u opštini moraju izvršiti. Opštinski odbor dužan je da uzme u pretres svaki predmet koji mu državna vlast dostavi i o njima donosi svoj zaključak. Ako odbor neće da uzme u pretres ovakve predmete ili predloge opštinskog suda, onda sud podnosi stvar na rešenje stalnom okružnom odboru, čije rešenje je obavezan da izvrši opštinski sud.

Odbor određuje platu predsedniku, kmetovima ili kmetovskim pomoćnicima. Zbog neurednosti u dužnosti, rada na štetu opštinskog ili državnog interesa, poročnog života ili nesposobnosti za zvanje, odbor može predložiti opštinskom zboru da smeni predsednika opštinskog suda, kmeta, kmetovske pomoćnike ili odbornike. Protiv odluke zbora ili odbora o smenjivanju ovih lica, žalba se podnosi Državnom savetu, čije je rešenje konačno.

Nadzor nad opštinama koji je prvim članom načelno određen kao nadzor viših samoupravnih i državnih vlasti, razrađuje se u posebnoj glavi zakona. Sada je precizirano da nadzor vrše stalni okružni odbor i državne vlasti i da se taj nadzor prostire na sve poslove, koji prevazilaze samoupravni delokrug opština, a tiču se sreza, okruga i države; ali i na tačno vršenje ovoga zakona u njenom samoupravnom delokrugu.

U okviru državne nadležnosti opština, državna vlast, a u okviru predmeta koji se tiču sreza ili okruga, stalni okružni odbori svoj nadzor ostvaruju prisustvom sednicama opštinskog zbora ili odbora, koji su obavezni da im dostavljaju svoje dnevne redove; opominjanjem i upućivanjem na tačno vršenje poslova; izdavanjem potrebnih uputstava; mogućnošću izricanja novčanih kazni i mogućnošću zadržavanja od izvršenja zaključaka ili odluka opštinskog zbora, odbora ili suda, koji su protivni zakonima ili naredbama i propisima državnih vlasti. Na odluku državne nadzorne vlasti o zadržavanju od izvršenja odluka opštinskih organa žalba tih organa se podnosi Državnom savetu, čija je odluka konačna.

Najteža posledica državnog nadzora nad opštinama je svakako mogućnost smenjivanja opštinskih časnika. Ako oni namerno (a to procenjuje državna vlast) neće da vrše zakonom određene poslove ili naredbe državne vlasti, onda državna vlast može najpre da te poslove izvrši o njihovom trošku, da ih zatim kazni za neposlušnost a u ponovljenom slučaju da predloži Državnom savetu da ih sa dužnosti smeni. Prema veličini krivice, ako je u hitnom postupku, utvrdi, Državni savet ih ili kažnjava novčano gubitkom plate do 3 meseca ili ih razrešava od dužnosti.

Državna vlast i stalni okružni odbori mogu u svako doba pregledati kasu i račune opštinskog suda.

U »Prelaznim naređenjima« radikali su predvideli da privremeno, dok ovaj zakon ne stupi u život, ministar unutrašnjih dela može odobriti spajanje ili razdvajanje opština i sela, s tim da prvoj Narodnoj skupštini te odluke podnese na odobrenje. Inače po Ustavu to je bilo u nadležnosti Narodne skupštine. Ovo odstupanje, poslednje u zakonu, bilo je potrebno zbog ubrzavanja postupka razgrupisavanja opština. Isto tako, u prelaznom periodu, dužnost stalnih okružnih odbora vrše dosadašnje nadzorne vlasti.

\*            \*  
\*            \*

Radikalna stranka je dala takvu organizaciju opštine i postavila takve uslove za njeno funkcionisanje, ali u okvirima ustavnog položaja opštine. Opština više nije radikalima bila potrebna za propagiranje ideja, agitaciju radi pridobijanja pristalica; radikali su opštinu osvojili, ona je sada bila potrebna radi osvajanja vlasti. Nova politička uloga opštine je njena uloga u postupku skupštinskih izbora. Ako je nekada borba za opštinu i u opštini uvećavala broj pristalica Radikalne stranke, sada je opština uvećavala izgled radikala za dolazak i opstanak na vlasti. Celovitije se, dakle, opština može sagledati u okviru sistema lokalne samouprave i novog izbornog sistema, tek posle donošenja odgovarajućih zakona o okruzima i srezovima i o izborima narodnih poslanika, kome poslu će Radikalna stranka pristupiti iduće, 1890. godine.

## L'AUTONOMIE EN SERBIE D'APRÈS LA LOI RELATIVE AUX COMMUNES DE 1889

### R é s u m é

Par la Constitution de la Serbie 1888, qui prévoyait le système parlementaire, commence la période du gouvernement du Parti radical, le parti politique le plus fort dans le pays. Le parti radical a commencé son gouvernement en introduisant la Constitution par la voie de l'adoption des lois organiques avec la Constitution de 1888.

Une de ces lois est la loi relative aux communes, à l'adoption de laquelle le parti radical a contribué d'après le texte de la Constitution, en 1889 à l'Assemblée nationale extraordinaire.

Par cette loi, la procédure de son adoption et son contenu est observé la déviation du Parti radical de son ancien programme de l'autonomie en tant que principe et base de l'organisation toute entière du système politique vers le système de l'économie locale dans le cadre de l'organisation sociale, dans laquelle la commune est prévue en tant qu'unité la plus basse.

Cette transformation du programme du Parti radical dans le domaine de l'autonomie est observée à partir du premier programme de l'organisation autonome de l'Etat, de la commune jusqu'à l'assemblée de 1881, dans le cadre de laquelle est surtout élaborée l'organisation de l'arrondissement, jusqu'à la loi relative aux communes de 1889, et en le présentant par ses indices suivants: les parties introductives et les dispositions correspondantes du nouveau programme constitutionnel du Parti radical de 1886; la partie du programme de la politique courante conformément à l'accord établi entre le club radical de l'assemblée et le roi Milan à la veille de la formation du gouvernement exclusivement radical de Sava Grujić en 1887; la procédure de l'élaboration de la loi relative aux communes à l'assemblée radicale de 1888, qui est présentée de la manière la plus détaillée, car par les débats à l'assemblée elle a fait ressortir la motivation et la mesure de la déviation de l'ancien programme; les contenus constitutionnels en matière de l'autonomie locale, jusqu'à laquelle on est arrivé par voie de compromis; et les conditions politiques pour l'adoption de la nouvelle loi relative aux communes et le contenu de la loi, dans le compte rendu de laquelle sont surtout accentuées les dispositions dans lesquelles sont les déviations de l'ancien programme les plus grandes et les dispositions par l'intermédiaire desquelles est représentée la nouvelle position de la commune dans le système de l'autonomie locale.