

## РЕФОРМА ЛОКАЛНИХ ОРГАНА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ И УПРАВЕ У ПОЉСКОЈ У ПЕРИОДУ 1972—1975. Г.

### I

Организација апарата државне власти и управе која је усвојена у социјалистичким државама произилази из двеју премиса: 1) из општих поставки марксистичко-лењинистичке науке о држави; 2) из специфичних друштвено-економских и политичких услова и традиција, створених у току развоја појединих народа. Другим речима, комунистичке партије, које врше руководећу улогу у социјалистичким државама, кад одлучују о усвајању у датом периоду једног од више могућих системских решења усвајају своју интерпретацију општих поставки марксизма-лењинизма прилагођавајући их специфичним условима своје земље у датом периоду и дајући им конкретну садржину. Оне узимају у обзир већ постигнуте резултате у изградњи социјализма а истовремено стварају претпоставке за даљи најбржи могући развој социјалистичких друштвених односа. При томе, међутим, оне узимају у обзир оно што је у марксистичко-лењинистичкој науци о облику државе значајно са гледишта карактера те државе као социјалистичке државе. Стога се п.о. у организацији локалних органа државне власти и управе која је усвојена у разним социјалистичким државама провлаче како општи елементи који се понављају, тако и специфични елементи, својствени искључиво појединим државама или њиховим групама.

Теоретске основице облика социјалистичке државе створио је В. Лењин 1917. г. и у току наредних година и истовремено проверио своју концепцију у пракси у периоду стварања совјетске власти у Русији.

Као полазну тачку он је узимао како утврђења К. Маркса и Ф. Енгелса о потреби разбијања буржоаског државног апарата и потреби стварања нове државе — диктатуре пролетаријата, засноване, поред осталих, на искуствима Париске комуне, као и на искуствима савета делегата у руским револуцијама 1905—1907. и 1917. г. По Лењиновој концепцији облика социјалистичке државе социјалистичка држава треба да буде совјетска република, тј. република савета делегата радника и сиромашних сељака, као органа револуционарног народа, које бира народ и који су за свој рад одговорни народу, који се бирају у свим једини-

цама основне административно-територијалне поделе земље, а не само у центру, који изражавају интересе и вољу радног народа у одређеној области питања, дакле као самоуправних органа, даље — као радних органа који обједињују наређовану и извршну функцију, тј. који стоје изнад осталих струковних органа државе. По свима тим обележјима, ова концепција је била супротна концепцији буржоаске парламентарне републике. Њу је В. Лењин изложио у многим својим говорима и ширим расправама (1). Она се може репродуковати и на основу политичко-организационих аката којима се установљава и правно учвршћује власт савета делегата радног народа у Русији а који су донети за Лењиновог живота и припремљени уз његово активно учешће (2). Међутим, у овом последњем случају треба одвојити оно што је у Лењиновој концепцији совјетске републике било основно, опште, што одражава социјалистички карактер државе, од оног што је у њој било специфично руско, што је произишало из посебних услова у којима се она остваривала у послереволуционарној Русији.

Изложена концепција вршења власти преко савета, усвојена најпре у Совјетском Савезу а затим, после другог светског рата, у осталим европским социјалистичким државама, у појединостима се могла остваривати и остваривала се на разне начине у разним земљама и периодима, зависно од конкретних услова места и времена, постављених задатака и усвајаних метода разрешавања основних проблема социјалистичке изградње. Разлике у решењима која су усвајана у појединим земљама и периодима односиле су се на начин бирања представничких органа, форме одржавања контакта између представника и бирача, начина опозивања посланика — делегата, делокруг представничких органа, посебно локалних, однос врховних органа државне власти и управе према локалним саветима, однос представничких органа према својим сопственим извршним и управним органима, начин формирања ових последњих, унутрашњу организацију представничких органа, њихову повезаност са форумима партије и других политичких организација које су у саставу народног фронта, као и на друга посебна питања. Немогуће је ту навести конкретне примере у том погледу, јер би их било веома много. Посебно много специфичних обележја показује скупштински систем у Југославији, како у погледу начина бирања скупштина, тако и у погледу њихове надлежности. Ипак у сваком случају, како изгледа, задржана су општа обележја лењинистичке концепције вршења власти народа преко савета (одбора), под руководством партије радничке класе, марксистичко-лењинистичке партије.

То се односи и на Пољску, у којој се Лењинова концепција вршења власти преко савета — адекватно прилагођена садашњим условима — остваривала већ у периоду 1944—1952. г., дакле у периоду Народног земаљског савета (Krajowa Rada Narodowa) и све потпуније у периоду

(1) Ту имам на уму радове из 1917. г., а пре свега: „О задацима пролетаријата у садашњој револуцији“, „О задацима пролетаријата у нашој револуцији“, „Држава и револуција“ итд.

(2) Ту се нарочито ради о тзв. „Октобарским декретима“, као и о Уставу РСФСР од 1918. г.

Уставотворног сејма, нарочито после усвајања и ступања на снагу Закона о локалним органима јединствене државне власти од 20. марта 1950. г. Ту концепцију је затим оснажио Устав НРП од 1952. н. Он је усвојио начела, као што су: да ради народ не врши државну власт само преко Сејма, већ и преко народних савета (чл. 2); да се како посланици Сејма тако и чланови народних савета бирају на општим, једнаким, непосредним изборима и тајним гласањем, да су за свој рад одговорни својим бирачима, да су обавезни да извештавају своје бираче о свом раду и делатности органа у који су изабрани, као и да могу бити опозвани од бирача (чл. 2 и 87); да су како Сејм, тако и народни савети, представнички органи радног народа, обавезни да у својој делатности изражавају интересе и вољу народа, да су органи државне власти, али у границама своје месне и стварне надлежности, да су они органи која стоје изнад својих извршних и управних органа, да их они образују, да врше контролу и надзор над њиховим радом (чл. 15, 30, 29, 34, 42 и др.); да су народни савети као локални представнички органи подређени врховним органима државне власти, да ови органи врше над њима контролу и надзор, али да су у пословима локалног карактера и значаја самоуправни органи (чл. 27, 34, 37, 42 и др.).

Народни савети у Пољској су у току преко тридесет година своје постојања прешли дуг пут развоја. Како пре увођења у живот Устава од 1952. г., тако и у периоду његовог постојања, народни савети су мењали свој карактер, изражен у њиховом саставу и њиховој надлежности, мењао се начин њиховог бирања, њихова унутрашња организација и однос према локалним органима државне управе. Може се рећи да је сваки нови закон о народним саветима и сваки закон о његовим изменама и допунама представљао у извесној мери нову интерпретацију лењинистичке концепције вршења власти народа преко савета, њену конкретизацију и примену у пољским условима у одређеној етапи социјалистичке изградње. То се односи и на реформу локалних органа државне власти и управе, која је извршена у периоду 1972—1975. г., дубоку реформу која у принципу утиче на све постојеће друштвене и политичке структуре. Свака од тих реформи довела је до ојачања руководеће улоге партије радничке класе у механизму вршења власти радног народа.

## II

Наговештај спровођења реформе локалних органа државне власти и управе садржи одлука VI Конгреса ПУРП (Пољска уједињена радничка партија) у којој се п.о. поставља питање унапређења социјалистичке демократије, даљег јачања државе и њене веће улоге у остваривању циљева које је поставио Конгрес, тј. бржег друштвеног, економског и културног развоја земље. За извршење задатака које је усвојио Конгрес било је потребно све веће учешће маса у политичком и друштвеном животу, у државним функцијама а, следствено, било је потребно и јачање народних савета као представничких и самоуправних органа а истовремено је било потребно и модернизовање административне и метода управљања. Политичку концепцију реформе и њеног спровођења у појединим ета-

пама садрже партијски документи, као што су: одлука VI Пленума ЦК ПУРП од 27. септембра 1972. године о реорганизацији локалних органа на селу и задацима партијских форума и организација везаним за ту реорганизацију, декларација I Земаљске конференције ПУРП од 23. октобра 1973. г. о улози и задацима народних савета у друштвено-политичком систему НРП, одлука XVII Пленума ЦК ПУРП од 12. маја 1975. г. о начелима и начину увођења двостепене административне поделе земље, а с тим у вези и о даљој реорганизацији народних савета и локалних органа државне управе, као и низу других друштвених и привредних структура.

Реформа локалних органа државне власти и управе била је спроведена у трима етапама. Њену правну основицу у појединим етапама представљали су: у I етапи — Закон од 29. XI 1972. г. о стварању општина и измени закона о народним саветима; у II етапи — Закон од 22. XI 1973. г. о измени Закона о народним законима; у III етапи — Закон од 28. V 1975. г. о двостепеној административној подели земље и измени Закона о народним саветима. Поред тога, у вези са реформом донети су и други закони, као нпр. Закон од 28. V 1975. г. о формирању Министарства администрације, локалне привреде и заштите средине, као и низ одлука Државног савета и наредби Владе за њихово извршење. У свакој етапи реформе извршене су и измене неких одредаба Устава НРП.

У I етапи реформе укинуте су „громаде“ (места — села) и насеља који су били уведени у нашу административну поделу законима од 25. септембра 1954. г. а на њихова места уостављене су на селу општине као — поред малих градова — најниже јединице основне административно-територијалне поделе земље. На место 4.313 постојећих громада и делимично 54 насеља формирано је 2.381 општина, чија је просечна површина повећана на 129 км<sup>2</sup>, а број становника на 7.000, дакле у оба случаја скоро двоструко у поређењу са ранијим громадама (3). У још већој мери повећана су финансијска средства којима су располагали општински народни савети, како услед спајања средстава ранијих громада, тако и услед повећања доприноса — углавном предузећа и установа — за општински фонд (4). Општине су замишљене не само као јединице административне поделе земље, већ и као друштвено-економски микрорегиони, у којима би деловале разне друштвене, политичке и економске структуре, значајне са гледишта правилног развоја села и обезбеђења одговарајућих услова живота сеоског становништва. Тек у општинама, као релативно великим територијалним јединицама, могу правилно радити организације, као што су општинске задруге, општинске колективне школе, базе земљорадничких клубова, здравствени центри, штедно-кредитне задруге, станице милиције, поште итд. Тек синхронизовање свих наведених подела са основном поделом на општине

(3) Подаци наведени у говору П. Јарошенича: Реформа власти и управе на селу — значајан корак у стваривању програма VI Конгреса, одржаном на VI Пленуму ЦК ПУРП 27. септембра 1972. г.

(4) Говор посланика Б. Сружека, као посланика извештача комисија Сејма, о владиној предлогу Закона о општинском фонду. Упор. стенографске белешке са 7. седнице Сејма НРП од 29. новембра 1972. г., стр. 37.

омогућује општинским народним саветима да правилно врше своје координационе функције према осталим органима, установама и предузећима која раде на селу, што није било могуће у ранијим громадама.

Образовањем општина извршене су суштинске измене у организацији општинских народних савета, у поређењу, разуме се, с ранијим грамадских савета подељене су међу два новостворена разна органа: 1) функције извршних и управних органа савета поверене су новоствореним начелницима општина, које, међутим, не бирају народни савети већ именују тадашњи председници председништва војводских народних савета на неодређено време; 2) функције унутрашњих руководећих органа савета поверене су председништвима савета, која су већ образована у новом саставу и својству и која се битно разликују од ранијих председништва грамадских савета. Новообразовани општински народни савети добили су ширу надлежност. У неким случајевима створени су заједнички народни савети за суседне мале градове и општине, као и начелници градова и општина као локални органи државне управе у истим јединицама а такође и извршни и управни органи одговарајућих народних савета.

У II етапи реформе, извршеној после избора за народне савете одржаним 9. децембра 1973. г., уопштене су измене у организацији локалних органа државне власти и управе, уведене у општинама годину дана раније, тако да се од тада примењују и у војводствима, срезovima, градовима и рејонима већих градова. Извршена је дакле подела функција ранијих председништва војводских, среских, градских и рејонских народних савета међу два разна органа и то тако да су: 1) извршне и управне функције одговарајућих народних савета поверене локалним органима државне управе, тј. војводама, начелницима срезова, председницима или начелницима градова као и начелницима рејона, које именују одговарајући виши органи државне управе, тј. Председник министарског савета и војводе, на неодређено време; 2) функције унутрашњих руководећих органа савета поверене су председништвима народних савета, који, међутим, већ раде у новом саставу и својству. У њиховом су саставу председници савета и њихови заменици као и председници сталних комисија савета, при чему су од тада, у пракси, на положаје председника савета обично били именовани први секретари одговарајућих комитета ПУРП. На место ранијих колегијалних локалних органа опште управе и извршних и управних органа савета образовани су инкосни органи, подређени у принципу вертикално а својим саветима само у границама које утврђују ти савети.

Позитивни резултати првих двеју етапа реформе постали су претпоставка за припрему треће етапе, која је уследила 1. јуна 1975. г. (5). Она се углавном састојала у укидању једне карике у административној подели земље, тј. среза, у увођењу двостепене административно-територијалне поделе државе и двостепене структуре локалних органа државне

(5) То су истицали Е. Герск и П. Јарошевич у својим говорима на XVII Пленуму ЦК ПУРП. Упор. XVII Пленум ЦК ПУРП, 12. маја 1975. г., КиВ, Варшава, 1975, стр. 20 и стр. 34—36.

власти и управе. Ова етапа реформе може се без претеривања означити као најдубља реформа организације државног апарата у локалним јединицама, која се у ствари одражава на све политичке, друштвене и привредне структуре у тим територијалним јединицама, на функционисање политичких и друштвених организација, задруга, низа других органа посебне управе, предузећа, установа, завода итд. Стога није чудно што Закон од 28. маја 1975. г. о двостепеној административној подели земље и измени Закона о народним саветима врши измену низа других закона који се односе на друге органе, предузећа, установе и заводе прилагођавајући њихову организацију новим условима.

Реформе ове врсте нису краткорочне. Измене уведене у трећој етапи реформе замишљене су на десетине година. Оне су резултат дробних анализа и трагања за најбољим могућим решењима организације државног апарата, прилагођеним досадашњим друштвено-економским достигнућима и садашњој просторној изграђености земље, а истовремено за таквим решењима која би највише погодовала даљем брзом развоју појединих њених региона<sup>(6)</sup>. Услед тога што су у I етапи реформе образоване општине као велике и снажне јединице настала је таква ситуација да је срез — који обухвата релативно мали број општина — постао посредна јединица између војводства и општине и у принципу сувишна, разуме се уз истовремено прихватање гледишта да нова војводства треба да буду мања него раније<sup>(7)</sup>. Тако је, дакле, као резултат III етапе реформе на место ранијих 17 војводства и 5 градова извојених из војводства (Варшаве, Лођа, Кракова, Вроцлава и Познања), образовано 49 мањих војводства, од тога 3 градска војводства, тј. варшавско, лођско и краковско, као и једно војводство специфичног карактера, које обухвата град Вроцлав и вроцлавско војводство. Исто тако су укинута рејонски народни савети у 3 већа града, тј. у Познању, Шчећину и Гађанску<sup>(8)</sup>.

У III етапи реформе — сходно двостепеној административној подели земље — установљена су два степена локалних органа државне власти и управе, при чему је укинута средњи степен као посредни степен. Образовани су наиме: 1) народни савети основног степена, у које закон увршћује општинске савете, градске савете и рејонске савете као и заједничке савете за мале градове и општине; 2) савети војводског степена. За прелазни период, тј. до спровођења нових избора за народне савете према новој административној подели, у њихов састав су ушли чланови дотадашњих народних савета, изабрани 9. децембра 1973. г., с тим што су чланови укинута средњих савета, а понекад и градских, као нпр. у Познању — одлуком Државног савета<sup>(9)</sup> — ушли у састав

(6) Ibidem, стр. 22 и стр. 32.

(7) Ibidem, стр. 37—39.

(8) Списак рејона, градова и општина у појединим војводствима дат је у Наредби Министарског савета од 30. маја 1975. г. о одређивању градова и општина који су у саставу војводства, Дз. У. бр. 17, поз. 92.

(9) Број чланова нових војводских савета одређен је Одлуком Државног савета од 31. маја 1975. г. о броју чланова и номиналним саставима народних савета војводског степена, „Монитор Полски”, бр. 17, поз. 103. Државни савет је у прилозима уз ову одлуку одредно и номинални састав појединих војводских савета.

одговарајућих нових војводских савета а остали чланови бивших средњих савета ушли су у састав одговарајућих савета основног степена према месту становања или места избора, тј. изборног округа у коме су изабрани<sup>(10)</sup>. То се односи и на чланове укинutih рејонских савета, који су ушли у састав градских савета одговарајућих градова, тј. Познања, Шчећина и Гдањска. Јасно је да су укинuti и средњи органи државне управе, тј. начелници срезова као и среске управе, а такође и начелници рејона и рејонске управе у три поменута града. Начелници општина као и градова и општина, начелници и председници у већини градова, као и начелници рејона који су остали (у Варшави, Лођу, Кракову и Вроцлаву) постали су у већем делу послова првостепени органи државне управе у управном поступку, а војводе и председници градова у градским војводствама — у већем делу послова другостепени органи државне управе. Установљено је и Министарство администрације, локалне привреде и заштите средине, коме су п.о. дата низ овлашћења у области организације и функционисања локалних органа државне управе, текуће координације и контроле рада одређених локалних органа државне управе, оцене о остварењу плана друштвено-економског развоја војводства, као и решавања спорова између локалних органа државне управе војводског степена.

### III

Циљеви реформе локалних органа државне власти и управе назначени су у горе наведеним законима којима се реформа уводи у живот у појединим њеним етапама. Како стоји у уводном делу Закона о стварању општина и измени Закона о народним саветима од 29. новембра 1972. г., његов је циљ „да се створе бољи услови за друштвено-економски развој села, за интензивнију пољопривредну производњу и побољшање животних услова становништва (...). Он је донет и „у циљу продубљења социјалистичке демократије, даљег јачања улоге и ауторитета народних савета и њихових органа на сеоским подручјима а такође ради побољшања њиховог рада (...). У ствари на исте циљеве, тј. на убрзање друштвено-економског развоја земље, боље задовољавање потреба становништва, продубљење социјалистичке демократије, даље јачање улоге и ауторитета народних савета и локалних органа државне управе а такође и на побољшање њиховог рада, указује се у уводном делу Закона од 23. новембра 1973. г. којим се уводи у живот II етапа реформе локалних органа државне власти и управе. Исто тако и III етапа реформе има за циљ — како стоји у уводном делу Закона од 28. 5. 1975. г. о двостепеној административној подели земље и измени Закона о народним саветима — „прилагођавање административне поделе потребама убрзаног друштва-

(10) Проблематика састава народних савета у новим јединицама административне поделе земље за прелазни период регулисана је Законом од 28. маја 1975. г. о двостепеној административној подели земље и измени Закона о народним саветима у чл. 34—36. Опширније о начину формирања нових народних савета пише З. Јарош: Формирање састава народних савета у вези са реформом административне поделе државе, »Panstwo i Prawo« 1975, св. 7, стр. 16 и нар.

но-економског развоја земље, стварање услова за ефикасније управљање народном привредом и функционисање органа државне власти и управе а такође и боље задовољавање све већих потреба становништва”.

Опште узевши може се рећи да се у сва три случаја указује на две врсте циљева: основне и тзв. инструменталне. Циљеви као што су убрзање друштвено-економског развоја земље и боље задовољавање све већих потреба становништва, свакако су виши у односу на циљеве, као што су ефикасније управљање народном привредом и функционисање органа државне власти и управе. Иако се обе ове врсте циљева наводе једна поред друге и зајено, јер се и њихово остваривање не може одвијати одвојено, њихов значај са гледишта друштвених интереса је различит: ови други имају инструментални карактер у односу на прве.

Важно је истаћи да је циљ реформе у свима трима етапама било истовремено: 1) већа улога и значај народних савета као органа који представљају интересе и вољу радног народа појединих административно-територијалних јединица, као локалних органа државне власти и уједно основних органа друштвеног самоуправљања који одлучују о пословима локалног значаја и контролишу рад одговарајућих органа државне управе — војвода, председника и начелника градова као и начелника општина и рејона, који истовремено врше функције извршних и управних органа савета; 2) боље функционисање локалних органа државне управе. Већа улога и значај народних савета изражавају се у њиховом већем делокругу и већој самосталности, нарочито народних савета основног степена, у новом формирању председништва савета, како у погледу њиховог састава, тако и карактера, у новим формама утицања ПУРП и ФЈН (Фронта националног јединства) на савете итд. Бољем функционисању локалне управе има да погодује углавном то што су на место колегијалних органа образовани инокосни органи, што је дакле јаче конкретизована одговорност одређених лица за рад државне управе у појединим административним јединицама, затим приближење ових органа грађанима тиме што су органи државне управе основног степена у већем делу послова постали првостепени органи, као и тиме што је елиминасана једна, посредна карика државне управе.

Један од основних циљева реформе било је и јасније прецизирање задатака локалних органа државне власти и управе појединих степена, одређивање њихових, у извесној мери друкчијих функција. То је по.о. било могуће захваљујући елиминисању једне карике у административно-територијалној подели, тј. среза. Прецизније одређивање улоге осталих двеју карика, односно административно-територијалних јединица, има да доведе до ојачања војводства а пре свега до ојачања органа државне власти и управе основног степена. Овај циљ истицали су Едвард Герек и Пиотр Јарошевич у својим говорима на XVII Пленуму ЦК ПУРП 12. маја 1975. г. „У најскорије време — говорио је Е. Герек — наши напори биће из разумљивих разлога усредсређени око организовања нових војводства. Али главни и дугорочни циљ реформе је ојачање општина и градова, тј. јединица у чијој су непосредној надлежности пољопривредна производња, унапређење услуга, локална индустрија, комунална привреда, трговина и здравствена заштита. Од њиховог рада у знатној мери



зависи спровођење наше социјалне политике. У овим јединицама непрекидно се одржава контакт власти са грађанством, са људима. Тамо се разрешавају главни проблеми општег образовања и културе. Стога се рад органа основних јединица, демократизам и ефикасност њиховог рада морају налазити у центру пажње целе партије" (11). Указујући на улоге сада постојећих двеју јединица у административној подели земље П. Јарошевич је рекао: „Општина и град — који су најближи проблемима грађана и који непосредно остварују задатке планова друштвено-економског развоја земље и региона — преузимају дакле од срезова широк дијапазон њихових досадашњих задатака. Самим тим ће они постати основна карика у области организације и остваривања опште државних и локалних циљева. Међутим, војводства ће вршити функције програмирања, координирања и надзора а такође и функцију решавања о жалбама против решења првостепених органа. Таква подела задатака и функција у складу је са друштвеним потребама, више одговара актуелним захтевима управљања, произилази из савременог знања о научној организацији рада" (12).

Може се дакле рећи да је реформа локалних органа државне власти и управе имала много циљева, од којих заслужују пажњу следећи: „јединство јачања руководеће улоге партије, утицаја грађана на ток јавних послова и усавршавања функционисања администрације" (13).

#### IV

Устав НРП дефинише народне савете као локалне органе државне власти у појединим административно-територијалним јединицама. Закон о народним саветима после измена и допуна у 1973. г. дефинисао их је не само као органе државне власти, већ и као основне органе друштвеног самоуправљања радног народа (Закон о изменама и допунама од 1972. г. тако је дефинисао општинске народне савете). Према садашњем тексту закона, народни савети као локални органи државне власти руководе целокупним друштвено-економским развојем на свом подручју и утичу на све установе и привредне организације на том подручју, подстичу њихов рад и врше над њима контролу. Међутим, као основни органи друштвеног самоуправљања они самостално организују задовољавање потреба становништва свог подручја, при чему свестрано користе месне иницијативе. Оба наведена аспекта делатности народних савета уско су међусобно повезана. Несумњиво народни савети, руководећи целокупним друштвено-економским развојем свог подручја, утичући на поменуте јединице, подстичући њихов рад и вршећи над њима контролу, могу радити, треба да раде, и стварно раде на задовољавању потреба становништва свог подручја, али и обрнуто, када користе месне иницијативе, самостално организују задовољавање потреба становништва свог

(11) XVII Пленум ЦК ПУРП, 12. маја 1975. г., КиВ, Варшава 1975, стр. 21.

(12) Ibidem, стр. 43—44.

(13) „Декларација о улози и задацима народних савета у друштвено-политичком систему НРП", коју је усвојила I земаљска конференција ПУРП 23. октобра 1973. г.

подручја, народни савети не могу то да чине друкчије него управо као органи који руководе друштвено-економским развојем свог подручја утичући на све установе и привредне организације на свом подручју и контролишу њихов рад. А у оба случаја у првом реду се ради о одлучивању о пословима свог подручја, о пословима локалног карактера и значаја, као и — на што указује и Закон о народним саветима у чл. 1. ст. 2. — о изражавању воље радног народа градова и села.

Устав и закон о народним саветима после измена и допуна извршених у вези са реформом предвиђају могућност установљавања заједничких народних савета истог степена. О формирању заједничког народног савета за град и суседну општину одлучује војводски народни савет. Заједнички народни савет војводског степена је Народни савет вроцлавског војводства и града Вроцлава, установљен законом.

Народни савети раде на заседањима, у ствари на седницама које сазивају њихова председништва. Редовна заседања сазивају се најмање четири пута годишње. Поред њих, могу се сазивати ванредна заседања. На свим заседањима савети одлучују о питањима од битног значаја за њихово подручје. Као органи државне власти, они не разматрају индивидуалне случајеве грађана. Опште узевши — они су позвани да руководе друштвеном, привредном и културном делатношћу у законом предвиђеном обиму. Основни акти, чијим доношењем народни савети остварују наведену функцију, јесу — поред проблемских одлука — одлуке о плановима друштвено-економског развоја и буџетима својих подручја. Ове одлуке доносе се на предлог одговарајућих локалних органа државне управе, у складу са смерницама и задацима које су за локално пословање утврдили Сејм и Министарски савет. Народни савети такође координирају и контролишу извршење наведених планова и буџета. Издаци који се утврђују у локалним буџетима морају имати покриће пре свега у сопственим приходима подручја. Народним саветима може се доделити доплатација из централног буџета према буџетским прописима. Међутим, буџетске вишкове народни савети користе за остварење својих задатака, такође према буџетским прописима.

У Закону о народним саветима обележавају се поједини степени савета: војводски, градски, рејонски и општински, и наводе њихови основни задаци. Посебан значај у том погледу имају одредбе којима се обележавају савети војводског степена. Ови народни савети: 1) усмеравају и координирају рад народних савета основног степена; 2) врше економску, друштвену и културну делатност у ширем обиму него савети основног ступња; 3) могу уступати своје задатке, који се у закону набрајају примера ради, саветима основног степена, према директивама Министарског савета датим уз сагласност Државног савета, при чему се уступање може извршити уз пристанак народног савета који треба да преузима те задатке и уз истовремено уступање средстава која треба да служе за извршење тих задатака. Војводски савети врше дакле руководеће-координационе функције према саветима основног степена, а такође непосредно остварују задатке чији карактер и значај прелазе оквире града, рејона или општине. Из тога произилази закључак да би питања чисто локалног карактера и значаја, код којих би начин решавања

био од значаја за становнике административних јединица основног степена, требало да буду у надлежности овог степена народних савета.

Као резултат реформе битно су измењене одредбе Закона о народним саветима које се односе на унутрашње руководеће органе савета. Сада савети имају две врсте унутрашњих руководећих органа: 1) председништва; 2) председнике народних савета. Ове органе бирају савети из свог састава на првим заседањима после избора на цело мандатни период. Председништво савета састоји се од председника савета, његових заменика и председника сталних комисија савета. Број заменика председника утврђује народни савет према директивама Државног савета. Председник народног савета и његови заменици раде до избора за та радна места од стране народног савета наредног мандатног периода. За председника савета у пракси се обично бира I секретар одговарајућег комитета ПУРП или неки од секретара, а за његове заменике бирају се представници савезничких странака — ЗСЛ и СД. (тј. Земљорадничке и Демократске странке). Тако се дакле на састав председништва народног савета одражава идеја ФЈН (Фронта националног јединства). Кад престане мандат председника народног савета или његовог заменика савет на предлог одговарајућег комитета ФЈН може за то радно место изабрати лице ван савета, ако оно врши друштвено-политичку функцију, с обзиром на коју је раније председник или његов заменик био изабран. На председника савета или његовог заменика који је на тај начин изабран примењују се одредбе о правима и дужностима члана савета.

Радни савети образују комисије као своје унутрашње помоћне органе. У вези са реформом која се овде излаже потребно је напоменути да ни одредбе Устава ни одредбе Закона о народним саветима који се односе на комисије савета нису измењене. Измењена је само ранија одредба о броју комисија, што уосталом у пракси нема битнији значај, у том смислу што се у директивама Државног савета, према којима савети образују сталне комисије, сада одређује максимални број комисија и минимални број комисија које образују савети појединих степена.

Услед реформе нису битније измењене ни одредбе Закона о народним саветима о правима и дужностима чланова савета. Једина измена у том погледу је давање новим председништвима народних савета овлашћења у домену правне заштите члана савета. Наиме, радна организација у којој је запослен члан савета не може раскинути радни однос с њим без сагласности председништва народног савета, а ако би то било неопходно потребно — радна организација је дужна да о томе одмах обавести председништво савета, које са своје стране има обавезу да о том случају обавести савет на његовом најближем заседању. Ова врста заштите постојала је и раније; њу је вршило раније председништво, које је, међутим, имало други састав и карактер.

Услед реформе нису измењени ни облици ни инструменти надзора над радом народних савета који врше савети вишег степена, тј. сада војводског степена, и Државни савет.

## V

У вези са реформом локалних органа државне власти и управе Уставним законом од 22. новембра 1973. г. измењен је п.о. наслов главе V Устава НРП. Она је наике добила овај наслов: „Локални органи државне власти и управе“. Трипут су, са сваком новом етапом реформе, мењане одредбе Устава управо о локалним органима опште управе. Наместо одредбе која је важила до 29. новембра 1972. г., а која је прописивала да су „Извршни и управни органи народних савета — председништва која они бирају“ сада важи одредба која прописује да су: „Локални органи државне управе и извршни и управни органи народних савета — војводе, председници или начелници градова, начелници рејона и начелници општина“. Измењена је и одредба која регулише питање тзв. двоструке подређености извршних и управних органа савета.

На место дотадашњих председништва народних савета као локалних органа опште управе и извршних и управних органа савета установљени су инокосни органи државне управе на подручју њиховог рада, тј. војводе, председници градова, начелници градова, рејона и општина. Установљење органа овог типа представља потпуно нову појаву у скали социјалистичких држава. До сада су, наике, свугде функције локалних органа опште управе вршили колегијални органи, формирани од локалних представничких органа, а по правилу из редова чланова савета.

Закон о народним саветима назначавача п.о. који су локални органи државне управе органи војводског степена а који су органи основног степена. У прву групу он уврштајује војводе, председнике градова у градским војводствима и војводу у вроцлавском војводству и граду Вроцлаву. Председници осталих градова, као и начелници градова, начелници рејона, начелници општина, као и начелници градова и општина су локални органи државне управе основног степена. У градовима који броје преко 50.00 становника као и у градовима у којима су седишта војводских народних савета именују се председници градова. Поред тога Председник министарског савета може одредити друге градове у којима ће локални органи државне управе бити председници. Војводе и председнике градова именује Председник министарског савета након што је о кандидату добио мишљење од надлежног народног савета. Председник министарског савета именује све органе државне управе војводског степена а делимично и органе основног степена. Остале локалне органе државне управе основног степена именују одговарајући органи државне управе војводског степена, такође након што су добили мишљење о кандидатима од надлежног народног савета. Кандидат за одређено радно место именује се на неодређено време а може бити смењен решењем органа који га је именовао. Улога народних савета у том погледу ограничава се дакле на давање мишљења о кандидатима приликом њиховог именовања на одређена радна места, као и на евентуално стављања предлога за њихово смењивање. Супротно ранијем стању народни савети не одлучују ни приликом именовања ни приликом смењивања локалних органа државне управе, који су самим тим постали независнији од народних савета. Међутим, мишљење народних савета има ту битан зна-

чај. Ради се о томе да савет даје мишљење на захтев свог председништва, у чијем су саставу највиши представници ПУРП, Савеза земљорадничких странака и Демократске странке на датом подручју, а о таквом мишљењу виши орган државне управе сигурно ће водити рачуна.

Међутим, у датом случају ради се и о нечему више. Према садашњем тексту одговарајуће одредбе Устава, а и према одредбама Закона о народним саветима, локални органи државне управе подређени су вишим управним органима, п.о. Министарском савету и његовом Председнику, као и народним саветима истог степена, чији су извршни и управни органи. Устав прописује да је: „Локални орган државне управе подређен органу државне управе вишег степена, а у погледу извршавања задатака које је утврдио народни савет подређен је том народном савету”. Овом се одредбом, која у цитираној формулацији важи од новембра 1973. г. с једне стране први пут ставља у први план вертикална а не хоризонтална подређеност, као што је било раније, с друге пак стране јасно се разграничава област једне и друге подређености. Подређеност према народним саветима постоји у области задатака које они утврђују, док су у области осталих задатака ови органи вертикално подређени вишим управним органима. Из цитиране одредбе Устава произилази и начело првенства вертикалне над хоризонталном подређеношћу. Како су органи о којима је реч подређени народним саветима само у области задатака које утврђују савети, а надлежност народних савета одређују обични закони, то ће се у сумњи увек претпостављати вертикална а не хоризонтална подређеност поменутих органа.

Степен самосталности локалних органа државне управе и уједно њихове подређености према вишим управним органима и народним саветима је различит, зависно од врсте послова. Степен њихове самосталности је највиши кад они — како стоји у чл. 48 ст. 1 Закона о народним саветима — „врше управну делатност, на основу законских прописа (...)”. У тој области они такођећи остварују „своја” (14) овлашћења која су им дата законским прописима. Закон о народним саветима у чл. 48 ст. 2 усваја и начело претпостављања надлежности у корист органа о којима је реч, прописујући да: „у надлежност локалних органа државне управе спадају сви послови из области државне управе који нису поверени другим органима”. Самосталност органа о којима је реч сигурно је више ограничена кад они врше функције извршних и управних органа народних савета, тј. задатке које утврђују савети. У тој области ови органи извршују одлуке народних савета, подносе саветима извештаје по извршењу њихових одлука, као и годишње извештаје о извршењу друштвено-економског плана развоја подручја и буџета, и раде под контролом и надзором савета. Према закону о народним саветима, локални органи државне управе војводског степена на свом подручју су представници Владе и, радећи у том својству, извршују задатке које им је поставила Влада или Председник министарског савета.

(14) Упор. Зб. Леоњски: Правни карактер локалних органа опште управе у систему народних савета, (w): Из проблематике народних савета и локалних органа управе после реформе, Познањ 1975, стр. 75 и нар.

Локални органи државне управе извршују своје задатке уз помоћ њима подређених управа, као и локалних заједница, предузећа, завода, и установа. У градовима који броје преко 300.000 становника, који нису подељени на рејоне, председници градова могу образовати експозитуре градских управа.

Вертикални надзор над радом локалних органа државне управе врше: Министарски савет, Председник министарског савета, Министар администрације, локалне привреде и заштите средине, други министри, као и локални органи државне управе вишег степена. Као и у случају надзора над радом народних савета, циљ надзора је обезбеђење да рад органа који подлеже надзору буде у складу са законом и основном линијом политике државе и пружање помоћи у остваривању задатака који су им постављени.

## VI

Структура локалних органа државне власти и управе у Пољској, уведена као резултат реформе о којој је реч, може се окарактерисати као специфична интерпретација концепције вршења власти радног народа преко народних савета. Она је резултат примене општих поставки ленинистичке концепције на најбољи могући начин у савременим пољским условима. Мерило исправности усвајаних системских решења увек је пракса, резултати који се постижу у току друштвено-економског развоја земље, разуме се у дужем временском периоду. Садашња оцена у Пољској усвојених решења је позитивна. То п. о. изражава и Одлука VII конгреса ПУРП, у којој се у том погледу наводи да је:

„Реформа локалних органа државне власти и управе створила боље услове за рад народних савета, њихових комисија и чланова савета и допринела развоју друштвене иницијативе. Увођењем двостепеног система локалних органа створена је могућност веће улоге општина и градова као основних јединица.

Потребно је и даље усавршавати рад народних савета, јачати њихову повезаност са становништвом, подизати ниво њиховог рада, развијати активност и иницијативу. У центру пажње народних савета и администрације треба да буду проблеми радних људи, остваривање задатака друштвено-економске политике, ослобађање резерви, побољшавање газдовања”.

## RÉSUMÉ

*Les réformes des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat en Pologne dans les années 1972—1975.*

L'article traite des changements survenus dans l'organisation des organes locaux en Pologne dans les années 1972—1975. Il comporte six parties.

Dans la première partie, l'auteur, ayant étudié la conception de Lénine sur l'exercice du pouvoir de peuple travailleur par l'intermédiaire des conseils des délégués, pose une thèse que l'organisation de l'appareil d'Etat adoptée par les pays socialistes particuliers de l'Europe et dans les périodes

des définies résulte de deux prémisses: 1) des principes généraux de la théorie marxiste-léniniste de l'Etat et 2) des conditions spécifiques, socio-économiques et politiques, ainsi que de la tradition politique de chaque nation. Donc, cette organisation contient aussi les éléments généraux communs pour les pays et les périodes différents que les éléments spécifique de chaque pays et de chaque époque. Ces thèse, entre autres, constituent la base d'une appréciation de la réforme des organes locaux en Pologne.

Dans la deuxième partie de l'article, l'auteur présente le mode de réalisation des réformes discutées qui s'effectuèrent successivement en 1972, 1973 et 1975, et fait remarquer tant les changements dans l'organisation de l'appareil d'Etat survenus au cours de ces étapes consécutives ainsi que les actes normatifs apportants ces modifications.

La troisième partie de l'article montre les objectifs des réformes, accentués par les amendements à la loi sur les conseils populaires. Ces objectifs différents, essentiels ou auxiliaire, sont: accélérer le développement socio-économique du pays et mieux satisfaire les besoins de la société; augmenter le rôle et l'importance des conseils populaires et améliorer le fonctionnement des organes de l'administration d'Etat; augmenter l'influence de la société sur l'activité des organes locaux ainsi que mieux préciser le champ d'activité des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat de différents échelons.

Dans la quatrième partie, l'auteur caractérise les conseils populaires après les réformes en tant qu'organes locaux à la fois du pouvoir d'Etat et de «l'autonomie sociale», et montre les tâches principales des conseils populaires de voïvodie aussi que des conseils de l'échelon «de base». Il présente aussi l'organisation des conseils, leur moyen d'agir, le rôle des présidiums et des présidents des conseils populaires.

Dans la cinquième partie, l'auteur donne une caractéristique des organes locaux de l'administration d'Etat d'un échelon de voïvodie et d'un «échelon de base» devenus maintenant des organes complètement nouveaux tant par égard à leur structure et au mode de l'appellation ainsi qu'au mode de la subordination aux organes supérieurs de l'administration d'Etat et aux conseils populaire d'un grade défini. Ils ont des traits spécifiques en comparaison aux organes de même genre existants dans les autres pays socialistes de l'Europe.

La dernière partie de l'article est consacrée au problème de l'appréciation des réformes discutées. L'auteur constate que la nouvelle structure des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat peut être traitée comme interprétation spécifique de la conception léniniste sur l'exercice du pouvoir du peuple travailleur par l'intermédiaire des conseils et que la réforme en Pologne ce n'est qu'une application des principes généraux de cette conception de Lénine aux conditions actuelles polonaises. La valeur réelle de ces réformes se vérifiera dans la pratique.