

## ПРОГРАМ УСАВРШАВАЊА ПРАВА У ПОЉСКОЈ

У Пољској, као и у другим социјалистичким земљама, под изразом права, означава се скуп норми владања које је држава установила или признала, изражавајући интересе и тежње радних маса и чије остварење држава гарантује. Право је, тако рећи, државни инструмент. Оно показује пожељне узоре поступања. Оно је обележје правде како је радне масе и држава схватају. Право није, као и у другим земљама, једини систем друштвених норми, које уређује владање људи. Друге врсте норми сарађују са правом и нарочито моралне норме, обичаји као и норме друштвене организације. Значајно је дакле служити се правом у таком обиму да његове позитивне црте надвладају евентуалне негативне црте. Питање је регулисати, помоћу права, оно што би требало бити уређено путем закона у датом времену. Још мање би било пожељно оставити изван законског уређења односе који захтевају једно такво уређење.

### *1. Развој*

У Народној Пољској, другојаче је усвојено него у извесним другим земљама које су пошле путем социјализма, непрекидност законског система, према стању од 3 септембра 1939 (дан објављивања последњег броја Службеног листа закона у Пољској). Насупрот томе нису признате законске норме установљене од пољских власти у избеглишту у Француској и Енглеској. Право које је постојало у 1944 није било усклађено у великој мери с потребама нове власти и животним условима Народне Пољске. Зато је, од 21. јула 1944. био предузет интензиван законодавни развој. Он траје до данас. Тешко би било овде приказати његов ток. Довољно је рећи, да се у резултату тога развоја, обавило потпуно уједначавање права у Пољској, док су у периоду између два рата, и извесним областима, били на снази пет различитих законских система наслеђених од анексиониста у 1918. Право је постало скоро искључиво писано право, садржано у законским актима и обнародовано право. Оно је постало потпуно лаичко право, док је до 1939. у великом степену било под утицајем разних верских удружења. Очигледно, што се тиче његовог друштвеног садржаја, постало је потпуно социјалистичко право, а у погледу његовог друштвеног садржаја, сасвим пољско право. Норме установљене у периоду између два рата још су у важности у извесним областима, али пакса им је дала други друштвени садржај. Уосталом његов значај се систематски сужава.

Ипак, кад су се у 1971. извршиле у Пољској значајне напредне промене у политичком, друштвеном и привредном животу, утврдило се, да право није потпуно остварило наде друштва као ни политичке власти и владине. Одлука VI Конгреса Пољске Уједињене Радничке Странке у децембру 1971. показала је, да је требало предузети опште напоре да би

се потом усавршио законски систем <sup>(1)</sup>, рачунајући ту уставно право. Сходно овој препоруци, влада и особито министарство правде, предузели су напоре да остваре преко потребне промене и усаврше законски систем. Очигледно, нису то били први кораци те врсте. <sup>(2)</sup> Они би се међутим разликовали од ранијих корака извесним карактеристичним цртама. Имају комплексно обележје, теже да уведу планирање у законски развој и да га заснивају много више него раније, на резултатима научних истраживања. Усавршавање законског система је постало предмет сталне бриге не само Сејма, владе и других државних органа, већ и политичких странака и значајних друштвених организација.

Полазна тачка за усавршавање законског система требала је бити укупна оцена тога система и његових односних делова. Министарство правде, Удружење пољских правника и Институт правних наука Пољске Академије Наука у сарадњи са правним факултетима читаве земље били су предузели тај задатак. Радови везани са овом оценом трајали су од прилике шест месеци у раздобљу 1971/72. То је био пионирски потхват у чијем се остварењу ударило на значајне тешкоће, од којих су биле најбитније: према којим мерилима ценити стање права; како складно скупити напоре научника и истакнутих практичара који нису били навикнути на једно такво сарађивање. Те тешкоће су могле бити савладане у довољном степену.

## 2. Мерило оцене

Утврђено је да уопште, право у важности треба да буде цењено према основним и формалним мерилима. Било је такође питање хијерархије односних мерила. Усвојено је да су основна мерила била: степен слагања садржаја норми са интересима и тежњама радних маса; степен друштвеног изједначавања који уводи право. Не ради се о апсолутном изједначавању, већ о оптималном изједначавању за дате услове; степен у коме дате норме удружују захтеве родољубља и социјалистичког интернационализма; степен у коме оне потпомажу привредно, друштвено и културно развиће земље; степен њихове савремености, њиховог прилагођавања захтевима техничко-научне револуције и напретка у свима областима живота. Било је од велике важности знати да ли дате норме изражавају ослањање државе на грађане. Степен прилагођавања норми привредном интегрисању у развоју у оквиру ЦАЕМ-а и привредном, техничком и научном растућем сарађивању са свима земљама света, исто тако је било значајно мерило. <sup>(3)</sup>

(1) O dalszy socjalistyczny rozwój PRL / О доцнијем социјалистичком развоју Пољске Народне Републике, страна 4 и 46.

(2) W. Berutowicz, министар правде, евоцирао је ове иницијативе у инт. чланку: „Doskonalenie prawa — obiektywna konieczność rozwoju socjalistycznego” (Pazwivicię prawa — објективна потреба социјалистичког развића) Nowe Drogi № 10/73, страна 87—89.

(3) По предмету ових мерила, видети А. Лопатка, Ogólne założenia polityki legislacyjnej PRL (Општи принципи законодавне политике НПП), Państwo i Prawo № 1972, страна 5.

Показало се такође да односне гране права имају још своја допуњска мерила. На пример, у породичном праву и старатељству то обележје је степен у коме дате норме служе интересима детета.

Следећи захтеви су били усвојени као формална мерила: степен јасноће и разумљивости одредаба за просечне грађане, степен унутарње повезаности нормативних акта и једнообразности уређења; степен у коме је право ослобођено од празнина и ситничарења; степен саглашавања законског акта са начелима законске технике на снази <sup>(4)</sup>. Та начела, у 90 параграфа, правилно и свестрано у начелу уређују начин којим је са формалне стране саветно припремити пројекте законских аката, начин приступања њиховом амандману, како објавити једнообразне текстове, како поправити грешке, како употребити скраћенице и упрошћавања и како правдати пројекте тих аката.

### 3. Резултат оцењивања

Руководећи се горе означеним мерилима, утврђено је у 1972, да су извесне гране права Пољске Народне Републике у врло добром стању и да не изискују битне допуне. Насупрот томе ту може бити питање о промени, у овој или оној области њихове примене у пракси. То су оне гране права које су, у годинама 1960 — 1972, биле кодификоване сходно захтевима садањег стања развића Пољске и формалним захтевима. То се тиче грађанског права, грађанског поступка, међународног приватног права, кривичног права, кривичног поступка, извршног кривичног поступка и права о иступима. Исто тако и права управног поступка.

Оцењено је да су следеће гране права у незадовољавајућем стању, а нарочито: уставно право, знатан део одредаба административног права, нарочито одредбе које се тичу локалне администрације, право на рад, право које уређује планирање и управљање националном привредом, право које уређује питање земљорадње, део одредаба уређујући односе, нарочито трговачке, са иностранством као и право заштите здравља и ауторско право. Примедбе на рачун тих одсека права тичале су се њихове суштине, али тако исто, понекад чак поглавито и њиховог формалног стања. Одредбе у тим областима су неповезане изнутра, често оне представљају претерану подробност, оне произлазе из различитих историских периода, тешко су приступачне с обзиром на њихову расутост у многобројним актима, служе се терминологијом врло произвољном а не једнообразном, итд. У извесним областима, оне нису прилагођене садањим захватањима политичким, привредним, друштвеним а ни садањој спољној политици државе.

Саветно је додати да извесни поменути правни одсеци су били у савршавању у годинама 1972 — 1974. То се тиче на првом месту одредаба

<sup>(4)</sup> Ови принципи су кодификовани у *Ordonansu № 239* Председника Министарског савета од 9. децембра 1961. по предмету „Принципи законске технике“.

о структури, надлежностима и задацима локалне администрације, које су ступиле на снагу у 1972 и 1973, <sup>(5)</sup> као и права рада које је било кодификовано законом од 26 јула 1974 — законик о раду. Тај законик је ступио на снагу од 1. јануара 1975. Већ је скицирана општа концепција о изменама у уставном праву: оне ће вероватно бити остварене још 1975. Поменута оцена стања права открила је да се на основу постојећих слабости појављује између других несавршеност самог законског развоја; одвећ велики број органа обдарених законским надлежностима, недостатак преко потребног планирања у стварању права, недовољност коришћења могућности науке, особито правних наука. Увидело се исто тако да се придаје одвећ мало значаја популаризацији познавања права међу руководећим кадровима и у друштва уопште, што смањује делотворност друштвене правне акције. Привучена је подједнака пажња на потребу саветовања на начин планиран и користан са срединама заинтересованим за пројекте законских акта.

Треба додати, да на основу Устава у важности, врло широк круг органа може издавати законске акте. То су: Сејм Пољске Народне Републике, који издаје законе (у годинама 1952 — 1974) Сејм је усвојио 484 закона) и решења, од којих један део има законско обележје; Државни савет који, у одређеним условима издаје уредбе — законе (у истом периоду он је издао 181 уредбу, од којих 161 пре 1956), он усваја такође одлуке од којих врло мали део има законско обележје; Министарски савет који издаје извршне одредбе за законе и уредбе и усваја одлуке чији један део има исто тако законско обележје. Ти акти су многобројнији него закони и уредбе; најзад, дотични чланови Владе издају одредбе и наредбе. Има их такође велики број. Месни органи установљују тако исто правне одредбе у опсегу своје надлежности. Извесни специјални органи, на пример рударски уреди или поморски уреди, тако исто у опсегу своје надлежности, имају законске акте. Најзад, у важности су правне норме обухваћене међународним споразумима које је Пољска потписала као и норме које имају обавезну снагу. Нове правне норме произилазе дакле не из макаквог слабог извора; оне потичу пре из широке реке. Прикладно регулисање те реке је питање од великог друштвеног значаја.

#### 4. *Предузета средства*

Какве су организационе мере биле до сада предузете да би развој стварања права био на прикладном нивоу? Селм VI легислатуре, изабране у 1972, створио је стални одбор коме су стављени у дужност законски радови коме је председник Врховног суда био постављен за председника. Сем овог Одбора битно надлежног, овај Одбор испитује сваки

(5) Види А. Лоратка, Нова етапа реформе система народних савета и локалне администрације. Пољско Савремено Право, бр. 3/1974, страна 5 и сл.

(6) Види А. Лоратка, Програм уставних измена у Пољској Народној Републици, Часопис Истока бр. 3/1973, страна 5 и сл.

законски пројекат као и пројекте извршних одредаба везаних за тај закон. Његова делатност осетно је побољшала рад Сејма на пројектима закона (7).

Државни савет сада у начелу не издаје уредбе које имају снагу закона. Зато нису предвиђене специјалне мере које би побољшале његову делатност на том пољу.

Делатност која у ту област води Министарски савет и његове дотичне чланове има велики значај за сав развој стварања права у Пољској. Влада је творац пројеката апсолутне већине закона, то јест од прилике 96%. Као што сам то поменуо, у оквиру њених извршних и административних надлежности, она издаје велики број законских аката. Према томе, побољшати делатност тих органа у области стварања права значи што и усавршавати знатно сав развој законодавства у Пољској.

Може се очекивати, да ће ново битно уређење делатности Владе — као уосталом и других централних органа — у опсегу законодавства бити извршено приликом опште измене устава која је најављена. Али већ сада су значајне мере биле предузете у тој области. Президијум Владе, одлуком бр. 93/72 од 28. јула 1972 односно питања развоја стварања права наметнуо је одређене обавезе о уреду Министарског савета као, свој орган конзултације и оцене.

Министри су овом одлуком били обавезни да анализирају стање права у делокругу своје делатности и израде програма уређења правних одредаба у своме подручју за године 1973 — 1975 и 1976 — 1980. Ти програми су обухватили законске акте, извршне као и министарске законске акте. Тај задатак сва министарства и средишни уреди су остварили до краја 1972. О великом значају који имају ови радови сведочи чињеница, да су у почетку 1968, 83.000 ресорних законских аката били у важности. Насупрот томе, пошто се испитала њихова вредност утврђено је да су само 21.000 акта остала у важности. Остали акти су били поништени (8).

Поред тога министри су били обавезни да оцењују организацију правних служби у својим министарствима, да оцењују њихово персонално стање као и да им осигурају одговарајућу улогу у развоју стварања права. Уопште у питању је било да се учврсти положај тих служби, установе одељења, канцеларије или правни надлежни одсеци. У ствари, такве организационе јединице нису постојале у свим министарствима. Увелико је начело, да сваки правни акт министра мора бити пре тога одобрен од надлежног правног одељења министарства.

Повећане су надлежности Уреда Министарског савета, нарочито правне канцеларије тог Уреда у области усклађивања законске делатности министарства. Кадрови те канцеларије су били адекватно појачани. Усавршена је делатност Правног одбора која је радила у оквиру те канцеларије.

(7) Види J. Bafia, *Usprawnic proces tworzenia ludowego prawa* (Рационализовати развој стварања народног права) *Nowe Prawo* бр. 10/1973.

(8) Види K. Siarkiewicz, *Porzadzowanie przepisow prawnych jako srodek doskonalenia systemu prawnego* (Уређење правних одредаба као средство усавршавања правног система), *Panstvo i Prawo* бр. 3/73, s. 76.

## 5. Законодавни савет

Које су надлежности горе поменутог Законодавног савета? Његови главни задаци су: оцењивање стања права и подстицај у истраживању о стварању права; оцењивање начела, потреба и оријентација законских радова које су владини органи предузели; оцена програма законских радова у подручјима и извештаја о њиховом остварењу, као и оцењивање оријентација решења предложених у правним актима основног значаја.

Законодавни савет, самом својом допуном, орган је који располаже и влашћу и знањем. Његов председник је министар правде, његов президијум је састављен од министра унутрашњих дела, министра рада, награда, и друштвених послова, Врховног државног тужиоца, првог председника Врховног суда, председника Одбора правних наука Пољске Академије Наука и директора Института правних наука Пољске Академије наука. Савет је састављен исто тако од професора — један представник за сваку значајну грану права. Секретар Савета је директор Правне канцеларије при Уреду Министарског савета. Савет се састаје у пуним седницама посредством свога президијума.

Који су, до сада, резултати радова Законодавног савета? Савет је, на бази материјала свих министарстава, припремио пројекат програма законских радова за године 1974 — 1980. Тај програм, после разних поправљања, био је усвојен од Министарског савета 8. фебруара 1974. То је обавезан програм законске делатности владе, и државе у ствари. Овај документ садржи списак, са означавањем творца пројекта и рокова, законских аката свих области права који треба да се заврше и усвоје до 1980; он се исто тако изражава по предмету међународних споразума које Пољска треба да потврди или којима Пољска треба да приступи.

Документ обавезује министре и старешине централних уреда да израде (консултирајући са заинтересованим установама) пројекте законских аката означених у програму. Пројекти треба да обухвате ако је могуће све извештаје везане за дату тематику, и који захтевају правно уређење. Напореда са пројектима закона требаће да буду припремљени пројекти свих извршних аката. Пројекти правних аката основне друштвене важности треба да буду, као раније, подвргнути консултацији у срединама научним, стручним и друштвеним. Акти нарочитог друштвено-политичког значаја требају бити јавно испитивани.

Програм полази од начела по коме планирано обележје развића социјалистичке државе захтева планирано обележје развића права, да треба сматрати план усавршавања права као део плана друштвено-природног развића земље. Сматра се да само планирање законодавне делатности може омогућити праву да прати преображаје који се врше у друштвеном и јавном животу, означајући средства која потпомажу брзо остваривање перспектива пољске будућности. (\*)

(\*) Види „Детаљна анализа овог програма”: K. Stankiewicz; Rzadowy program doskonalenia prawa (Владин програм усавршавања права), Państwo i Prawo, br. 10/1974, strona 10 i sl.

Коначно, програм предвиђа израду 106 законских аката којима ће заменити више од 250 закона у важности до сада. Он предвиђа објављивање, у том броју, 26 закона у виду законика, који ће уредити обимне области права и садржавати главне норме за дату област права.

Програм има оквирно обележје. Опсег законске делатности у ствари биће пространији. Он обухвата искључиво законске акте који се тичу проблема од друштвеног значаја, акте са широким домаћајем утицаја. Он говори о актима који траже дугу припрему и који су, после овог усвајања у важности за време доста дуге периоде; они су релативно постојани. Он изоставља дакле акте који изражавају текућу политику и министарске акте. Програм условљава да ће с времена на време бити прегледан и допуњен за случај потребе. Предвиђа да ће у јесен 1975, у време усвајања плана друштвено-привредног развоја земље за године 1976 — 1980, програм бити подвргнут једном таквом прегледу. Иницијативе предвиђене у програму груписане су у следеће гране: систем, састав и начела делатности државних органа, управљање националном привредом; рад, друштвена осигурања и заштита здравља; настава, наука и култура; правосуђе — унутрашњи послови и народна одбрана; међународни односи.

У погледу система, састава и начела делатности државних органа програм предвиђа објављивање, између осталих, закона судској контроли административних решења. Пројекат тога закона је већ израђен и предат Министарском савету. Он предвиђа исто тако објављивање једног закона који садржи опште одредбе административног права.

У области управљања националном привредом предвиђа се објављивање закона о привредном планирању, као и закона о државним предузећима. У току припреме се налази законик о пољопривредном праву који ће комплексним начином уредити проблеме пољопривредне привреде.

У области рада, социјалних осигурања и заштите здравља, неколико значајних аката биће припремљени, између осталих, законик о социјалним осигурањима, и закон о заштити здравља. Израђују се пројекти значајних закона о настави, науци и култури. Главни биће закон о систему народног васпитања који ће увести обавезну наставу која ће трајати од 10 до 12 година и уредити систем обнове студија.

У области правосуђа, унутрашњих послова и народне одбране, неколико закона ће бити објављени, на пример закон о обавезном затварању неуносних привредних организација, закон о пољској народности, закон о одговорности војника за штете проузроковане на војној имовини.

У области међународних односа предвиђа се објављивање закона о пољској дипломатској и конзуларној служби.

Поред мало значајних измена, не предвиђа се објављивање нових закона реченог судског права.

Законодавни савет је убеђен да треба припремити пројекат једног законског акта који би уредио сам преображај законодавства. До сада је само фрагментима правно уређен тај преображај у Пољској. 24 правна акта од мањег значаја су у важности у тој области. <sup>(10)</sup> Група особа одређена је да припреми један такав пројекат. Међу социјалистичким земљама, само Бугарска има од скоро ту врсту закона.

Савет је изразио своје мишљење о неким пројектима закона, на пример закона о праву становања, о пројекту пољопривредног законика, о пројекту закона у вези са државном арбитражом, о законик у рада итд. и о програму усавршавања финансијског права.

Законодавни савет је предузео делатност којом би се отпочела истраживања у развоју стварања права. Савет, у заједници са Институтом правних наука Пољске Академије Наука припремио је између осталих, међународну научну конференцију правника европских социјалистичких земаља у мају 1974, посвећену законском развоју. Следећи научни проблеми били су расправљани: мерила корисности постојећих правних уређења; оптималне границе правног уређења; питање државног монопола у домену стварања права; питање организама који би требали да имају законске надлежности, и питање поделе задатака између њих; проблем заједничког односа између унутрашњег и међународног правног уређења. Улога правника у развоју образовања права <sup>(12)</sup> било је исто тако подвргнуто претресању.

Саветно је додати да је програм усавршавања права пробудио живо дејство у пољској правној средини која ту гледа поље за значајно повећање утицаја целине правника на садржаје и форму права одскора створеног. О томе је обилно расправљано у оквиру Удружења пољских правника. Председништво Удружења пољских правника усвојило је специјално решење о задацима Удружења пољских правника у образовању права. <sup>(13)</sup>

Програм ће исто тако сачињавати основу планирања научних истраживања у Пољској за године 1976 — 1980. Та истраживања имаће за циљ да обогате научну основу законских радова и потпомогну улазак у редовну важност објављених законских акта. <sup>(14)</sup>

---

<sup>(10)</sup> Види: Збирка правних акта који се тичу тока израде и консултације правних акта. Издање Уреда министара, 1974.

<sup>(11)</sup> Види J. Radev, *Скорашњи бугарски закони*, Софија 1974, с. 13 и сл.

<sup>(12)</sup> Види J. Skupinski, *Proces kształtowania i doskonalenia prawa socjalistycznego* (Процес формације и усавршавања социјалистичког права).

<sup>(13)</sup> Види *Prawo i Zycie* br. 27, 1974.

<sup>(14)</sup> Види A. Lopatka, *Rol Instytutu Juridycznych Nauk Polskiej Akademii Nauk w polskim prawowiedzeniu*, *Polskoje Sowriemiennoje Prawo* br. 4/1974, страна 41 и сл.

## 6. Настављање

Може се тврдити уопште да радови предузети од 1971. о развоју усавршавања права у Пољској, дају већ позитивне резултате, иако се налазе у почетном стадијуму. Ти радови биће настављени. Предвиђа се да ће приликом општег амандмана устава, нов напредак бити остварен у тој области. Мисли се да се сведе број органа овлашћених да стварају право и да се обузда доношење законских одлука од министара, од месних органа и од извесних специјалних органа. Тежи се насупрот томе појачању и усавршавању законске делатности Сејма као и осигурању утицаја особља великих индустријских предузећа на садржину основних одредаба права.

Развој кодификације грана права које то захтевају, биће настављен као и развој проверавања правних аката и обавезних прописа. Сматра се у ствари да у извесним областима претераност правног уређења влада још увек.

У току године 1975, Законодавни савет, Уред Министарског савета, Институт Правних Наука Пољске Академије Наука заједно са свим научним срединама предузеће многоструке радове о оцени напретка у развију права Пољске Народне Републике од 1971. (од VI до VIII Конгреса Пољске Уједињене Радничке Странке) као и напретку у питањима рационализације развоја образовања права.

Ти радови су усредсређени на уставно право и на извесне гране административног права, на право које уређује планирање националне привреде и њено управљање; на право које уређује делатност науке, наставе, културе и пропаганде; на право које уређује односе са иностранством, на право кривично и грађанско.

Као резултат ових истраживања, одговарајуће исправке у програму законских радова за године 1976 — 1980, биће извесно унете.

Предузети радови на усавршавању развоја образовања права од државне власти и средина правника доприносе појачању везе између правне науке и правне праксе као и праксе јавног живота. Они имају користан утицај на шематизам, на квалитет научних радова и на наставу на факултетима права и администрације.

*Превео*  
*Добривоје Дим. Бранковић*  
*са француског*

*др Адам Лопатка*