

ОДГОВОРНОСТ ЗА ОДРЖАВАЊЕ ПУТЕВА ВАЗДУШНОГ И ВОДЕНОГ САОБРАЋАЈА

I. Уводне примедбе

1. *Област обраде* произилази из наслова у контексту генералне тематике свих обрада које се односе на правно регулисање путовања у Пољској. Материјалну гаранцију права на путовање представља делатност која обезбеђује одговарајуће стање комуникација. У социјалистичким условима општу одговорност за ту делатност преузела је на себе држава, која одређује одговорност појединих органа за реализацију задатака који су везани с тим. Разматрању делокруга те одговорности и њеним стварним и предвиђеним ефектима посвећена је ова обрада. Одговорност је у датом контексту схваћена не као грађанска или кривична одговорност, што спада у надлежност других обрада, већ као обавеза за реализацију поверених задатака. Наслов данашње обраде садржи проблематику за развој и одржавање јавних путева, ваздушног и воденог саобраћаја. Искључује се железнички саобраћај и, практично, организација аутомобилског саобраћаја, с напоменом да ће ове две последње гране бити споменуте само у нужној потреби да се осветле проблеми о којима се говори. Слично томе, развој појединих врста транспорта биће изнет у аспекту превоза путника, мада неће увек бити могуће потпуно искључити извесне аспекте превоза робе (на пример код изградње кружних и водених путева).

2. Развој комуникација обавезује између осталог *уставне одредбе*, као и *политичке директиве*. Обавезе државе наведене у Уставу као основни циљеви у погледу развоја стваралачких моћи сваког човека и све бољег обезбеђења потреба грађана (члан 4) и реализација на основу државних планова развоја систематског побољшања услова за егзистенцију и културу друштва (члан 11), такође обавезују државу да се све више брине да обезбеди потребе у погледу комуникација. Материјалну базу за развој активности државе обезбеђује јавна имовина у коју Устав убраја такође путеве и државна средства комуникација (члан 12, став 1), Устав наводи развој туризма као гаранцију основних права грађана на одмор (члан 69, став 3).

У одлуци VI Конгреса Пољске Уједињене радничке партије (ПУРП) (1) од 1971. г., који је био иницијатор дугорочног динамичког програмирања развоја земље посебно је подвучено да развој и усавршавање свих врста транспорта захтева привредни развој и обезбеђење брзо растућих потреба радног човека. Тај тренд је још више подвлачен на VII Конгресу Партије (2) у децембру 1975. године, на коме је обележен процес изградње развијеног социјалистичког друштва: оспособљавање, проширивање и даље усавршавање транспорта схваћено је неопходним у циљу обезбеђења складности у динамичном развоју земље.

(1) Текст у часопису „Nowe Drogi” (Нови путеви) 1972, број 1.

(2) Текст у часопису „Nowe Drogi” (Нови путеви), 1976. број 1.

Нови стил политичког руковођења утицао је на карактер промена које се јављају седамдесетих година у нашем систему комуникација. Смернице развоја које је поставила партија представљају основ за складни развој у свим областима који подстиче подмиривање најважнијих текућих потреба и надовезује се на солидан перспективни напредак, повећујући привредни развој са истовременим побољшањем друштвеног стандарда и отварајући реалне перспективе које одговарају жељама и тежњама које највише одговарају нашем друштву. Исто тако динамизам привредног развоја који је дошао до изражаја у току последње петолетке порастом националног дохотка за 63⁰%, морао се везати за обимне задатке у области транспорта који је представљао једну од најмање инвестираних области у нашој привреди. Основна снага која је доносила промене у области комуникација био је, у ствари, нагли пораст растућих потреба индустрије, пољопривреде и трговине у циљу усавршавања и развијања робног превоза, а инвестиције везане с тим одговарале су развоју услуга комуникација становништва, које су последњих неколико година заостајале далеко за потребама становништва, па је сада према постигнутом и предвиђеном брзом развоју пораста животног стандарда становништва стављен акценат на одлучујуће даље развијање услуга које одговарају путницима. Такође је у одлуци VII Конгреса од децембра 1975. године јасно истакнуто да треба боље подмиривати потребе друштва у погледу путничког саобраћаја, усавршавати превозна средства до радних места и школа. Превоз путника свим превозним средствима унутар наше земље, који је у периоду 1970—1975. године порастао од 2439 милиона на 3391 милион, треба 1980. године да достигне 4530 милиона. Тако брзи развој постао је неопходан, између осталог, и услед промена у моделу потрошње, које су анализирани на VII Конгресу Партије, на основу којих је утврђен пут даље изградње развијеног социјалистичког друштва.

II. Општи распоред одговорности за развој комуникација

3. *Општи модел* изгледа овако: главне правце развоја поставља партија и врши политичку контролу у погледу реализације задатака који отуда проистичу преко надлежних државних органа и других институција. Новост после 1970. године била је у комплексности и далекосежности приласка појединим проблемима и спровођењу у области питања од посебног друштвеног значаја широким консултација и припрема мишљења од стране колектива који користе резултате најновијих научних истраживања. То је, такође, обезбедило у сфери комуникација систематски прилаз проблему уместо одвојеног решавања питања појединих грана комуникација које су се развијале и тежње повезивања перспективних задатака транспорта са дугорочнијим програмима друштвено-привредног развоја. У пракси је све више долазила до изражаја свест да улога превоза расте са развојем друштвено-привредног живота и да систем транспорта који представља основни елемент економско-техничке

структуре непосредно утиче на систем привреде и динамику општег развитка земље.

Извлачењу практичних последица из горњег схватања одговарале су поставке из одлуке VI Конгреса Пољске Уједињене радничке партије о модернизацији и повећању успеха централног планирања. Као основни инструмент планске политике сматра се 5-годишњи план (планови) друштвено-привредног развоја, чији интегрални део представљају сложени програми решавања великих друштвених проблема и појединих грана (на пример у сфери моторизације). Оквире за планирање за неколико година ствара перспективно планирање и дуже прогнозирање⁽³⁾ док су годишњи планови подлегли основном дебиروقратизирању, а то значи, између осталог, захваљујући томе што је проширена самосталност и иницијатива како привредних организација тако и народних одбора (што утиче позитивно на развој у области одређених грана или бранши у територијалном просеку).

Подршка прогресу дугорочног планирања прогнозирањем укључене су у тај процес опште научне или специјалистичке установе. Између осталог, перспективе развоја транспорта у Пољској испланиране су од стране Комитета за планирање Пољске академије наука⁽⁴⁾. У оквиру Пољске академије наука предвиђена је такође генерална прогноза развоја до 2000. године.

У делокругу државних органа центар који одлучује у погледу стратегијских проблема планирања јесте Министарски савет са ослоном на Комисију за планирање при Савету, а најважније одлуке се доносе на заједничким седницама Политбироа Централног Комитета Пољске уједињене радничке партије и Председништва владе. Министарски савет сваке године доноси друштвено-привредни народни план и периодично подноси Скупштини на одлучивање пројекат 5-годишњег плана. Од 1972. године влада интензивно ради на перспективном плану и на његовом делу — план територијалне организације земље, долазећи у 1975. години на конкретне констатације које су створиле неопходни пункт за решавање који је омогућио да се конкретизују обраде које се односе на интегрисани систем комуникација у којем поједине гране транспорта нису биле међусобни ривали, нити су једна другу ометале, већ су се међусобно допуњавале у духу одговарајућих предвиђених за њих текућих функција и функција које су биле целисходне.

Процене ситуације које је извршио Политбиро ЦК ПУРП-а 1974. године о транспорту, убрзале су неопходне одлуке које су омогућиле да се отклоне највеће сметње у текућем извршавању растућих задатака транспорта и створиле услове за прецизну конкретизацију задатака, како за транспорт као целину, тако и за његове поједине гране. Стварни при-

(3) Систем прогноза као основни за обраду 5-годишњих планова и перспективних планова одредио је Министарски савет Одлуком бр. 150 од 17. IX 1970. г. (Monitor Polski бр. 34, тач. 266), а тај систем је у пракси реализован тек последњих година.

(4) Упореди (под горњим насловом) Biuletyn tego Komitetu бр. 86, Warszawa 1975. г.

лазак проблемима транспорта окарактерисао је почетком 1976. године министар комуникација подвлачећи „нови начин третирања великих развојних подухвата, шири хоризонт гледања, више маште и смелије понирање у будућност уз истовремено очување осећања одговорности и захтева економске рачунице (5)“. Из општих констатација перспективне политике произилази текућа политика транспорта која концентрише напоре у корист све бољег искоришћавања постојећег система и текућег убрзавања модернизације читавог транспортног система, чији развој мора бити повезан са полицентричним системом простора и мало претицати (према временски оскудним инвестицијама за транспорт) општу стопу привредног раста (6), стварни динамизам тога пораста намеће, такође, темпо развоја у области комуникација.

Текућим развојем појединих грана транспорта руководе поједини министри. Претходна тенденција да се проблеми транспорта деле на бројне ресоре пре неколико година је укинута. У ствари 1957. године укинута су ранија министарства: железнице и за путни и авио-транспорт и њихови задаци су поверени Министру комуникација (7).

Према каснијим променама компетенција тога министра такође на унутрашњу пловидбу, он је постао главни орган администрације за све гране транспорта са, изузетком поморске и приобалне пловидбе које су дошле у надлежност Министра за спољну трговину Народне Републике Пољске и поморске привреде (8), и (заобишених у овој обради као да се не односе на путнике) питања градског и приградског саобраћаја за које је главни орган Министар администрације, територијалне привреде и за заштиту средине (9).

Министри реализују поверне им задатке преко предузећа и других потчињених им установа, од којих је само један део потчињен народним одборима. Територијални органи власти и државне администрације имају велики утицај на целовитост задатака који се реализују на њиховом терену. То произилази из структуре и функције оних који су донели одлуке преко одбора за планирање и територијални буџет, као и широким овлашћења координационих тела самосталних установа и општина (10). Сем тога за администрацију на нивоу војводства, као и ону за основне органе, условљено је низ одлука административне природе, које су тесно повезане са функционисањем превоза.

(5) Из уводног чланка Министра М. Zajfryda у „Прегледу комуникација“ 1976. године број 1.

(6) Madeyski-Lisowka-Morawski: „Транспорт — развој и интеграција“, Warszawa 1975. године, страна 9—11.

(7) Члан 9. и 10. Закона од 22. марта 1957. године (Службени лист број 17. тачка 86).

(8) Упореди Закон од 10. IV 1974. г. о формирању ресора Министра спољне трговине и поморске привреде (Сл. лист бр. 13. тачка 78). Према том Закону питање ремонтних бродоградилница и речних спада у надлежност Министра тешке индустрије.

(9) Упореди Закон од 28. V 1975. г. о формирању ресора тога министра (Сл. лист број 16, тачка 90).

(10) Упореди наредбу Министарског савета по питању општих начела о питању спровођења координације од стране територијалних органа државне администрације (Служ. лист број 47, тачка 278).

Посебни проблем је формирање ставки тарифа за превоз, које одлучују о економској приступачности средстава комуникација. Код расподеле функција између појединих грана транспорта, одлучује економска рачуница, али мисао водиља за утврђивање ставки није максимализација добити, већ узимање у обзир основних друштвених потреба. У усвојеном систему одређивања ставова и цена, компетенције су, пре свега, подељене између Министарског савета, Државне комисије за цене и њених одељења при окрузима и војводствима, но у основним стварима по питању комуникација одлучивање је искључиво право министра, који се руководи директивама које је одредила влада⁽¹¹⁾.

Туристичким обслуживањем руководи посебни централни орган који се зове Главни комитет за физичку културу и туризам помоћу потчињеног му органа под називом Уједињена туристичка привреда, који контролише мрежу путничких и територијалних бироа туристичких предузећа и који организује масовни туризам помоћу одговарајућих одељења у војводским уредима и градских и општинских комитета физичке културе, као и синдиката, омладинске организације и томе слично. На крају, свако војводство је обавезно да изради свој програм популаризације рекреације, чији је значај порастао с обзиром не чињеницу да је број субота када се не ради повећан. Од 1970. године туризам се двотруко развио у Пољској, док је долазак туриста у Пољску порастао четвоструко, а одлазак пољских туриста ван осмоструко, док је у 1975. години 47% читавог становништва Пољске узело учешћа у туристичким боравцима⁽¹²⁾.

4. Закон о превозу не представља изразито одвојену грану права, мада постоји тенденција да се под тим именом одреди збир прописа, који нормирају превоз путника и робе (како у домаћем тако и у међународном саобраћају⁽¹³⁾). Тако схваћен Закон о превозу дели се на делове који одговарају појединим гранама транспорта (на пример: Закон о железничком саобраћају, Закон о аутомобилском транспорту, Закон о поморском транспорту, Закон о унутрашњој пловидби и на крају — Закон о авионском саобраћају). Прописи који су обухваћени Законом о превозу имају различити карактер, мада се претежно односе на области грађанског законика с обзиром на утворени карактер превоза (или административног права, с обзиром на регулисање од истог рада администрације или иступања претпостављених органа администрације у погледу предузећа која се баве превозом или другим установама).

Покушаји третирања „превоза“ као предмета грађанског права, а „комуникација“ као предмета административног права (односно админи-

(11) Регулисање тарифних ставки од стране државе предвиђено је декретом из 1953. године (Сл. лист бр. 31, тачка 122) и извршним наређењем Министарског савета из 1957. год. (Сл. лист бр. 49, тачка 235). Тарифе домаћег превоза објављене су у Дневнику тарифа и наредби о саобраћају које су издате од стране Министра саобраћаја на основу Декрета из 1952.

За фусноту 12 није дато објашњење (Примедбе преводиоца).
Нема фусноте 13.

стративног и привредног) нису до сада наишли на шири одзив⁽¹⁴⁾. Практично је ипак појам „комуникација“ (саобраћаја) шири, јер обухвата не само преношење путника или робе на даљину помоћу одговарајућих транспортних средстава већ, такође, и саобраћајнице, као и инфраструктуру и организацију транспорта која је везана са саобраћајницама.

Уговору о превозу посвећен је посебан наслов Грађанског законика из 1964. год. (члан 774. до 793) којим се регулише посебно превоз путника и робе на уопштен и диспозитиван начин (а то значи, који апсолутно не обавезује), на основу чега се види да ти прописи имају само помоћно значење, то јест немају обавезну примену у области у којој је превоз регулисан општим прописима, који се односе на одређене гране транспорта, док су такви прописи обухваћени у кодексима или законима који између осталог регулишу путни, авио и водени саобраћај.

III. *Изградња и одржавање сувоземних путева*

Питање изградње и одржавања јавних путева регулисао је Закон из 1962. године 29. марта⁽¹⁵⁾, на следећим начелима: Приступачни путеви су за све подједнаки (под условом да се придржавају прописа који одређују начин коришћења одређеног пута) представљају власништво државе и то су јавни путеви. Путеве који имају општедржавни или регионални значај оглашава Председник Министарског савета у државне путеве, док јавне путеве месног економско-комуникативног значаја проглашава месни народни одбор (градски или оштински) у локалне путеве. Унутрашњи путеви фабрика (предузећа) или они који им обезбеђују долазак на државне путеве јесу фабрички путеви о којима се стара управа фабрике. Но старање о државним и локалним путевима било је раније подељено између органа који су непосредно потчињени Министарству саобраћаја и локалним властима. У надлежности органа за путеве спада, пре свега, њихова изградња, заштита и одржавање.

У вези са модернизацијом система управљања извршена је 1975. године реорганизација привреде путева, усмеравајући у ресору комуникација целокупност ове привреде на јавне путеве (сем улица у градовима), да би се боље искористио целокупни потенцијал особља и опреме у циљу убрзавања процеса модернизације. У целини узето, укинута⁽¹⁶⁾ су засебне управе локалних путева, а њихове задатке су преузеле на себе дотадашње управе које су непосредно потчињене Министру саобраћаја, то јест 17 окружних дирекција јавних путева, које раде преко потчињених им рејона за јавне путеве. Тим дирекцијама су потчињене одговарајуће производне и услужне јединице. Последња мера везана са том реор-

(14) Исправно примећује W. Gurski, да је таква подела произишла као резултат сећања на стару поделу јавно и приватно право (раније цитирано страна 20).

(15) Службени лист број 20, тачка 90.

(16) Наредба Министарског савета од 24. јуна 1975. године по питању прилагођавања организацији управљања јавним путевима до административне поделе државе (Служ. лист број 22, тачка 119).

ганизацијом задатака између централног и територијалних планова и буџета треба да се примени у току 1976. године. Извесни задаци у области изградње и одржавања локалних путева остали су у надлежности председника градских и сеоских општина, на чији предлог рејонски заводи за путеве треба да им укажу помоћ, уколико се месна средства (буџетска која базирају на коришћењу потенцијала теренских предузећа и широко развијених нарочито на територијама сеоских општина друштвених активности) покажу недовољна. Тесна сарадња између ресорних грана саобраћаја и територијалних органа власти и администрације дефинитивна је када: планови донети од стране одбора обухвате инвестиционе мере које се односе на развој мреже путева, већа централна инвестициона предвиђања достигну сагласност са војводским органима, рад на терену грана ресора комуникација подлеже контроли од стране комисије одбора (која оцењује до детаља адекватност узимања у обзир најважнијих потреба месног друштва) и обухвата наведена овлашћења за координацију између председника војводства и председника градова.

6 — *Посебни прописи* ближе регулишу извођење радова на путној траси (обухватајући сами пут заједно са каналима за воду, шкарпама и пропустима и другим), обавезе јединица подруштвљења привреде, нарочито интензивно користећи њихове одређене секторе путева или оне који захтевају проширење локалних путева, за учешће у трошковима (одређених сектора на основу споразума заинтересованих), овлашћења претседника града или општине за увођење плаћања трошкова у случају ванредних случајева када постоји опасност да саобраћај буде прекинут и томе слично. Посебни закон из 1961. године о безбедности и раду на јавним путевима⁽¹⁷⁾ регулисао је начела саобраћаја и услове којима треба да одговарају возила која се крећу тим путевима и лица која управљају тим возилима; надлежни за издавање, у закону предвиђеног (и у издатим на тој бази прописима надлежни су председници градова и општина) питања на која имају право решавања у првој инстанци јесу председници војводства која спадају у ретке изузетке.

7 — *Организацију транспорта* регулисао је закон из 1961. године о путном транспорту и шпедицији унутар граница Пољске⁽¹⁸⁾. За путнички саобраћај основни значај има (не рачунајући превоз приватним аутомобилима) аутобуски саобраћај. Руководећа улога у тој области припада Државном аутомобилском саобраћају (ПКС)⁽¹⁹⁾. До 1975. год. ПКС је био организован на бази војводства и, пре свега, власти војводства су одлучивали о њиховој организацији. То је било усвојено у периоду када је улога превоза ПКС имала изразито локални карактер, када аутобуски парк није достигао 4 хиљаде аутобуса и када је средња удаљеност пут-

(17) Сл. лист број 53, тачка 295.

(18) Сл. лист бр. 53, тачка 297. Извршни прописи за тај Служб. листу из 1968. год. број 27, тачка 183) забрањују, између осталог, коришћење на путу возила која уништавају тај пут „прекомерно“.

(19) Око 19 милиона путника годишње превезу аутобуси уједињених задруга у Земалски савез задруга транспортно-моторизованих.

ника износила 22 км. и када није било проблема у погледу интеграције железничког и аутобуског превоза. Већ у 1975. години ПКС је превозио преко 2,2 милијарде путника (или више него железница), а релације његових 29 хиљада аутобуса покриле су око 80% мреже тврђих ауто путева. У тим условима је управљање развојем и функционисањем ПКС, као и усклађивања тога транспорта са железничким транспортом постало проблем од државног значаја, који захтева стварање централног органа за одлучивање⁽²⁰⁾. Због тога је одлуком Министарског савета⁽²¹⁾ ПКС пренет са територијалних буџета на централни и обједињени ПКС потчињен Министру саобраћаја.

Председници војводства независно од свих општих координационих концепција у односу на оне саобраћајне јединице које им нису потчињене, утврђују мрежу линија и систем курсева аутобуског саобраћаја који су везани са обезбеђењем локалних и унутаррегионалних превоза, а усклађивање са њима захтева, између осталог, одређивање редоследа реализовања инвестиција које су везане са изградњом објеката експлоатационог и техничког залеба. Други пример је допунска намена из територијалних буџета трошкова који допуњују неке планове у погледу развоја комуникација, или, пак, помоћ предузећа са терена у корист инвестиција за саобраћај. Сем тога, у задатку месних народних одбора и представника градова и општина спада контрола правилног развоја читаве путне мреже (у случају потребе и у границама њихових могућности предузимају одговарајуће интервенције), а председници имају велики утицај на одређивање броја аутобуских линија, на праћење како функционишу те линије и на одређивање места аутобуских станица и на контролу колико се ПКС укључује и испуњава такве обавезе, као на пример, превозење деце до школе у општини или превозење радника-претплатника из удаљенијих насеља до места где раде.

9. *Динамика развоја* јавног аутомобилског саобраћаја последњих година показала је да потраживање становништва у погледу превоза није задовољено, у ком случају заједно са порастом богатства и културе друштва та потрошња расте приближно размерама геометријске прогресије. Та потражња може бити ублажена динамичним порастом индивидуалне моторизације и постепеним ликвидирањем дела принудних превоза (на пример код долазака на рад са великих удаљености, које су настале услед неусклађене политике запошљавања са програмима изградње станова), али самим тим неће бити елиминисана. Те претпоставке, као и још више, горуће потребе за повећањем превоза робе наметнули су VI Конгресу партије да донесе директиву према којој би се наставило са модернизацијом колских путева, проширила изградња транзитних путева уз обезбеђење текућег превоза у градским саобраћајницама, надокнадила инвестициона закашњења у процесу моторизације, одлучно развијале

⁽²⁰⁾ Упореди Lech Tarwid: ПС у централном плану (Саобраћајни преглед 1975. г. бр. 7-8) и М. Zajfyrd: Транспорт у 1976. год. („Народни одбори—Привреда—Администрација”, јануар 1976. год. — специјални број).

⁽²¹⁾ Одлука број 62. од 29. марта 1975. године.

туристичке услуге и техничко обслуживање аутомобила и аутобуса. На VII Конгресу партије је посебно истакнута неопходност прилагођавања постојећих путева условима повећаног путничког саобраћаја.

Горње директиве су аутоматски наметнуле одређену одговорност за њихову реализацију на одговарајуће државне органе који планирају и руководе развојем комуникација, а посредно такође на народне одборе и територијалну државну администрацију. Интеграција политике транспорта утиче на планску расподелу задатака између превоза железницом и путевима у духу специфичности сваке од тих врсти транспорта. Железница је сачувала водећи значај за масовне превозе и оне који се односе на велике удаљености, док је природна превага аутобуског саобраћаја у томе што је више приступачан и еластичан захваљујући могућностима гушће мреже, која се зависно од потребе грађана може мењати. За локално-рејонске и регионалне превозе у случајевима недовољне приступачности железници која повезује извесне регионе, аутобуски саобраћај ће у све већој мери представљати основно средство за масовни превоз путника. То захтева велике инвестиције у корист проширења и модернизације аутобуског парка и његовог залагања, као и опслуживања и, пре свега, модернизација постојеће мреже путева, а самим тим и напретка у убрзању темпа радова на путевима са савременом механизацијом. Заједно са шумским и пољопривредним путевима дужина мреже путева у Пољској прелази 500 хиљада километара, од чега на државне и локалне путеве долази 270 хиљада километара, док на тврде ауто путеве долази само 130 хиљада километара и то при знатним разликама у густини мреже у појединим војводствима.

Према новој улози путног транспорта (као и развоја индивидуалне моторизације и међународног саобраћаја) у садашњим плановима изградње издвојена је проблематика аутострада и, у најмању руку, путева за брзи саобраћај. Према перспективним плановима било би потребно изградити до 1990. године око 100 хиљада километара аутомобилских путева са тврдом подлогом, међу којима око 1,5 хиљада километара аутострада, а то значи довођење до наше скале до 74 километара аутомобилских путева са тврдом подлогом на 100 км².

Сада густина тих путева не прелази 46 километара на 100 км², међу којима само 65% има побољшану подлогу (асфалтну и бетонску) ⁽²²⁾. То је доста велики успех, који је постигнут захваљујући одређивању у последњем петогодишњем плану више од половине новца за изградњу, модернизације и одржавање државних путева, него у претходном плану. За побољшање биланса техничког материјала за путеве у разматрању је концепција изнета у склопу задатака на VII конгресу Партије, да би се шире користили за изградњу и одржавање путева отпади из разних грана индустрије (на пример шљаке из великих пећи) припремљеном за употребу према технологији привредних предузећа, обрађених према плану Минис-

⁽²²⁾ Подаци узети из чланка Wande Stšlecke „Промене на путној карти“ (Trybuna Ludu од 23. фебруара 1976. године).

тарства комуникација. Важно достигнуће је почетак програма изградње путева за брзу вожњу, који представља почетак мреже аутострада. У 1976. години биће завршена изградња двосмерног пута за брзу вожњу између Варшаве и Катовица, а до 1980. године тај пут ће бити обезбеђен телефонском везом која ће омогућавати брзо позивање помоћи- као и станицама са горивом и обслуживањем аутомобила, трговачким радњама, свратиштима, мотелима, обавештајним пунктovima, а на сваких 80 километара кружне стазе — станице које ће имати задатак да одржавају у техничком погледу у исправном стању додељене им секторе пута. Пuteва за брзу вожњу те врсте предвиђа се да се изгради до 1982. године око 700 километара.

Планови такође предвиђају изградњу до 1980. године 9 хиљада километара локалних путева, мада то неће бити довољно да се обезбеде растуће потребе пољопривреде и да се боље повежу села са седиштима општина и нових војводства. Сада су планови у Пољској „окренути“ у том правцу, с тим што ће упоредо са динамичношћу развоја у току 5-годишњег плана задаци у овој области бити знатно превазиђени.

Истовремено са развијањем путева развија се аутобуски парк (делнично путем увоза) и његово залеђе за ремонт и за техничко обслуживање уз истовремену његову модернизацију) која је неопходна не само за удобност путника (већ и за заштиту средине), посебно у односу на даље предвиђени пораст (до око 1980. године) броја превезених путника у току једне године.

Динамични развој дошао је до изражаја нарочито од 1975. године у области међународних превоза путника аутобусима, које врши Прелузеће за међународни превоз путника аутомобилима (ЛЕКАЕС). Оно врши превоз од Варшаве до Сарајева и Дубровника, Беча и Венеције, Остенда и Лондона, или до Констанце у Бугарској* и сада се планира знатно проширење рада овог предузећа.

IV. Изградња и одржавање авио саобраћаја

10. *Правно регулисање* питања авионског саобраћаја обухваћено је у Закону о авионском саобраћају од 31. маја 1962. године⁽²³⁾, које поред свог оквирног карактера обухвата тај проблем у целини, како у аспекту административног права, права на рад, грађанског и кривичног права, тако и у односу на транспорт путника, робе и поште, као и других функција авијације (на пример за опслуживање пољопривреде и шумарства, снимање у ваздуху, учешће у противпожарним акцијама, акцијама спасавања, сарадње са здравственом службом и томе слично). У односу

* Констанца се налази у Румунији, а не у Бугарској (примедба преводноца).

(23) Сл. лист бр. 32, тачка 153. Упореди наредбу из 1965. год. по питању авионског саобраћаја (Сл. лист бр. 39, тач. 250) допуњено у суштини у 1971. години (Сл. лист број 12, тачка 122).

на међународне уговоре у којима Пољска учествује, Закон о авионском саобраћају има само карактер подршке, не нарушавајући те уговоре, а неопходне прописе за њихову примену издаје Министар саобраћаја, који је главни орган државне администрације и у области свих питања цивилног ваздухопловства.

Народна Република Пољска има потпуну и искључиву супремацију у ваздушном простору над њеном територијом, водама унутрашње пловидбе и њеним територијалним водама. Уколико пољски закон не предвиђа другачије за време лета авиона и других летилица над пољском територијом, или бродова у пољским водама, сви су они потчињени пољским властима, како путници, тако и роба која се превози. Лет авионом у пољском ваздушном простору, страног порекла може да буде само по одобрењу пољских власти, уколико то није везано за међународни уговор Пољске којим је предвиђено другачије. Цивилни саобраћај у Пољској врши се у одређеним ваздушним коридорима и на одређеним аеродромима за исте. Министар саобраћаја одређује аеродроме на које се могу спуштати авиони и са којих могу узлетети, што се односи на међународне авионске линије, води државни регистар цивилних аеродрома, издаје прописе о авионском саобраћају и уз његову сагласност се врши авионски саобраћај на појединим линијама где се врши регуларно превозиње авионима.

11. *Организациони модел* обухвата, пре свега, Централна управа за цивилни авионски саобраћај која у име Министра саобраћаја руководи функционисањем и развојем те врсте авијације, а стварни монопол за превоз путника у Пољској држи предузеће „Polskie Linie Lotniczej“ „ЛОТ“ док други могу превозити путнике авионима само уз одобрење Министарства саобраћаја и према условима које садржи то одобрење); у саобраћају међународног значаја дозвољава се превоз који врше страна предузећа у духу међународних споразума, а начелу по принципу реципроцитата.

Техничка инфраструктура цивилног ваздухопловства обухвата 10 аеродрома за саобраћај (независно од 40 спортских аеродрома и релативно велики број аеродрома за привредну и здравствену авијацију).

У Пољској није спорно то да стварна мрежа аеродрома не одговара потребама динамичног развоја авионског саобраћаја у погледу превоза путника, нарочито на међународним линијама. Фрапантан је пример како до скоро нисмо рачунали са тако брзим развојем авионског саобраћаја, када смо 1960. године отворили међународни аеродром у Варшави сматрајући да ће исти бити довољан да прими 700 хиљада путника годишње, док је он у 1975. години морао примити 1,3 милиона путника годишње, што нам намеће неопходност да смело у ове објекте инвестирамо с обзиром на многоструко повећање превоза путника у авионском саобраћају.

12. Развојне перспективе произилазе из поставке да не можемо одржавати стање у коме заузимамо у области авионског саобраћаја послед-

ње место међу државама за узајамну економску сарадњу, нарочито када се у индустријској производњи налазимо око 10-тог места у европској скали. Такође је на VI конгресу Партије указано да органи перспективног планирања треба да предвиде већи развој авионског саобраћаја, а посебно порастом количине и савремености опреме и проширивање мреже и обима авионског саобраћаја, а на VII конгресу је подвлачена неопходност бржег развоја авијације за обезбеђење растућих потреба саобраћаја друштва.

У 1975. години авионима је превезено 438 хиљада путника више него у 1974. години а то значи 786 хиљада на линијама у земљи и 810 хиљада на међународним линијама. Да би се приближили светском просеку превоза, требали би садашњи годишњи превоз који у нас достиже непун 1,6 милиона повећати на 10 милиона. За сада је припремљен регистар питања која би требало у вези с тим решити до 1990. године, а усвајање перспективног развоја авијације треба да уследи тек у петогодишњем плану. У радовима на том плану има се у виду улога коју може одиграти Пољска у вези са својим централним положајем који би помоћу одговарајућих инвестиција могао омогућити велики развој међународног авионског саобраћаја, а између осталог, усмеравање преко Пољске прелетања авиона многих држава света, пошто би се уложене инвестиције за тај циљ врло брзо исплатиле.

Кључно питање за решавање постаје улога коју ће имати авионски саобраћај у нашем општем транспортном систему.

Авионски саобраћај наше земље је атрактиван углавном на релацијама које прелазе 350 километара, јер брзина која представља главну одлику авиона, смањује се прорачуном времена које је потребно за долетање, нарочито када је удаљеност аеродрома од центра града све већа. Тек ако је удаљеност 350 километара, просечна брзина те релације рачуната од центра до средине града показује изразиту превагу авиона над експресним возом (180 и 80 километара на час). Када се узме у обзир долазак од једног до другог центра, релација од 600 километара брзи воз прелази за 10 часова ако је композиција од 10 вагона, аутобус са 50 места за 12 часова, турбомлазни авион за три и по часа, а млазни авион и млазни аеробус (100 и 250 м. у секунди) за 2,5 часа. Пољска као држава средње величине има изразиту потребу за авионима кратког старта и атерирања („СТОЛ“) за 20 — 30 седишта, што би обезбедило густину авионске мреже између већих градова (најмање преко 100 хиљада становника) и великих туристичких рејона. Ограничење великих аеродрома који заузимају толико места колико 100 км аутостраде до размера које су неопходне за дуже трасе и изградња малих аеродрома захтевало би издатке равне трошковима за изградњу железничке магистрале дужине 100 километара, или би представљало уштеду тих трошкова на штету железнице. Ма каква била концепција коју ће се усвојити, иста неће моћи предвидети одмах покриће свих трошкова, нарочито оних за покриће изградње путева до аеродрома, па се предвиђа да месни одбори одвајају за те циљеве додатна властита средства, јер они показују живо

интересовање за прилазне путеве аеродромима, нарочито када се има у виду да ће блиска локација аеродрома бити снажан фактор за дотични град и стимулатор пораста месне привреде.

Несумњиво је да ће важно учешће у модернизацији садашњих аеродрома имати месне власти. У плановима се најчешће наводи да ће број аеродрома у 1990. години достићи цифру од 60. У садашњих 10 аеродрома дужина авионских линија у Пољској износила је 3115 километара, у 1976. години биће отворена још два аеродрома, од којих један за међународни саобраћај.

Најдинамичније се развија међународни транспорт захваљујући куповини авиона великог дмета и остварењу нових линија и пројектовању нових. Прогнозе ПАН за 2000. годину предвиђају годишњи долазак у Пољску око 15 милиона туриста и одлазак око 10 милиона пољских туриста.

V. Развој и одржавање воденог саобраћаја

13. Унутрашња пловидба је била до сада регулисана Законом од 1950. године, који ће бити замењен већ припремљеним новим Законом о унутрашњој пловидби а који треба да одобри Наордна скупштина Пољске у најскорије време. Тај се Закон надовезује на Закон о водама који је донет 24. октобра 1974. године⁽²⁴⁾ а који садржи следећа начела: унутрашње воде Пољске су подземне и површинске воде у које не спадају унутрашње морске воде, нити територијалне воде мора. Границе између ових последњих категорија вода и унутрашњих вода Пољске одређује Министарски савет, који утврђује такође које су воде урачунате у воде унутрашње пловидбе, док обале за пловне воде унутрашње пловидбе и морске унутрашње воде утврђује војвода. Пловне воде и терен који је њима покривен представља власништво Пољске. Бављење унутрашњом пловидбом не захтева посебну законску дозволу.

Најновији пројекат закона одређује који се путеви урачунавају у пловне као „водени путеви унутрашње пловидбе“. Главни орган државне администрације у области пловидбе на тим путевима је Министар саобраћаја. Он, такође, одређује принципе и начин обављања надзора и контроле унутрашње пловидбе и надлежне органе по тим питањима. Док се издају нови прописи, извршни органи су инспекторати унутрашње пловидбе у које спадају: за надзор над пловидбом, за регистрацију и инспекцију бродова, за издавање дипломе о оспособљености за пловидбу и томе слично. О стању водених путева брину се Уреди при окрузима, којима сваке године треба достављати ред вожње путничких бродова

⁽²⁴⁾ Сл. лист број 38, тачка 230. Обављање пловидбе на унутрашњим воденим путевима Пољске регулисано је наређењем од 1. фебруара 1967. год. (Monitor Polski бр. 14, тач. 71). Оно захтева да се обезбеди путницима између осталог „сигурност, удобност и одговарајући хигијенски услови“.

који примају више од 12 лица. Туристичке приредбе које захтевају прикупљање бродова на одређеном сектору воденог пута треба претходно да буду одобрене од стране инспектората уз сагласност уреда при окупљању. Регулација река и изградња пловних канала и резервоара спада у надлежност 16 обједињених за то предузећа у Централну управу за изградњу објеката на води и за мелiorацију.

14. *Унутрашњи водени транспорт* има велики значај у области масовног превоза робе, чија преузимања би у великој мери растеретило железницу и убрзало испоруке. То захтева модернизацију читавог система воденог саобраћаја и стандардизацију руковођења предузећима која се баве пловидбом, продукционо-ремонтним и другим предузећима која опслужују унутрашњу пловидбу. Привредом вода чије значење далеко прелази питање пловидбе с обзиром на дефицитарност воде за потребе народне привреде и становништва, као и опасност од поплаве руководи Министар пољопривреде, док је питање унутрашње пловидбе преузео од 1974. године Министар саобраћаја, који надзире Уједињену унутрашњу пловидбу у чији састав улази велики број релативно малих предузећа за пловидбу, заједно са техничким залећем за унутрашњу пловидбу (нарочито ремонтне базе у предузећима за пловидбу и речна бродоградилштва).

За разлику од превоза робе, унутрашње водене комуникације немају већег привредног значења, већ је њихов значај, углавном, за туризам — рекреацију. Од преузимања унутрашње пловидбе од стране ресора саобраћаја, неки облици превоза су се развили, међу којима је организација сарадње туристичких бироа у погледу чартер летова до Немачке Демократске Републике. У 1975. години превезено је унутрашњим воденим путевима преко 9 милиона путника, с тим што је у овај број урачунат транспорт путника од стране приобалске пловидбе која је превезла 7,8 милиона путника. Планом за 1980. годину, предвиђа се мали пораст тога целокупног транспорта (до 10,6 милиона), али се без модернизације водених путева и изградње речних пристаништа не може очекивати неки важан преокрет у овој области. Недовољна пажња која је до сада била посвећена овој врсти путева на води пружа минималне шансе за превоз, што најбоље сведочи чињеница, да је дужина ових путева 6861 километар, но само 3420 километара овога пута има довољну дубину за пловидбу, а у експлоатацији је само 1670 километара. Од 5 класа пловидбених путева на које их дели Министар саобраћаја у највишу класу I убројане су само кратке релације ушћа река Одре и Висле, чија је укупна дужина за пловидбу 130 километара.

15. *Перспективе развоја* произилазе, пре свега, из неопходности за извођење великих регулационих радова с обзиром на значај воде за индустрију, пољопривреду и остале гране народне привреде. Сем тога само омогућавање великих терета могло би обезбедити исплативост унутрашње пловидбе, а то би дозволило да се избегну велике инвестиције на нужно проширење железничког транспорта који недостаје баш у оним регионима где је најпотребнији (Шлезивија и региони јужног дела земље).

Програм развоја привреде вода до 1980. године израђен је у 1974. години у Министарству пољопривреде и на основу тих материјала Истраживачко-пројектантски биро унутрашње пловидбе је израдио програм развоја пловних путева до 1990. године и 2010. године предвиђајући велике радове са намером да се систем пловидбених путева Пољске повеже са системом западних земаља и Совјетског Савеза (нарочито захваљујући пловном каналу који повезује Одру са Дунавом и обезбеђење пловног пута од ушћа Висле преко Буга на исток).

Са бржим порастом развоја рачуна се у приобалској пловидби (на језерима и углавном дуж морске обале) захваљујући изградњи хидробуса и на кратким релацијама подушковаца; прогноза ПАН (Пољске Академије Наука) предвиђа пораст те врсте саобраћаја на преко 16 милиона у 1990. години, а у даљој перспективи до 20 милиона путника.

Ти обимни програми нису до сада ближе конкретизовани, а директиве VII конгреса Партије подвукле су само неопходност убрзања развоја унутрашње пловидбе, пре свега, на Одри и Висли.

16. *Поморска пловидба* спада у водени саобраћај, мада је правно и организационо одовјена, а сем тога на овом месту ће бити само окарактерисана у општим цртама, обзиром да у односу на путнички саобраћај у Пољској она има само посредно значење.

Основни докуменат који регулише поморску пловидбу је кодекс од 1. децембра 1961. године⁽²⁵⁾, који у следећим насловима регулише питање морских бродова, власника бродова, капетана бродова, уговора и обезбеђења поморске пловидбе; мали број прописа кодекса има карактер прописа административног права (на пример, оних који се односе на овлашћења капетана као представника државне администрације, регистрације брода и безбедности на мору и томе слично).

Укидање у 1974. посебног Министарства пловидбе у вези са већ наведеним основним Уредом Министра спољне трговине и поморске привреде, подвукло је значај те пловидбе, пре свега, као елемента међународне трговине, у ком случају услуге за превоз путника играју релативно малу улогу у односу на превоз робе који динамично расте. Брже се развија само приобалска поморска пловидба, чија питања спадају у ресор тога Министра, мада статистички нису до тада издвојена од унутрашње пловидбе и тек недавно је ова пловидба стабилизована у базену Балтика. Исто тако трговачка флота (са малим изузетком који се односи на задружне рибарске бродове) као и луке и бродоградилшта представљају власништво државе.

Територијални органи тога министра су приморски уреди у чији састав улазе капетаније и луке управе, посебно по питањима која су

⁽²⁵⁾ Сл. лист бр. 58, тач. 318. Упореди такође (више пута допуњен Декрет од 1955. о терит. органима поморске администрације) сл. л. бр. 6, тач. 35 (и наредба из 1976. по питању безбедности пловидбе поморских бродова у рејонима укрштања пловидбених линија и интензивног саобраћаја бродова) сл. л. бр. 8, тач. 42.

везана са пловидбом на територији лука и поморских пристаништа, морских унутрашњих вода и територијалних као и приобалног појаса. У надлежности Приморског уреда у Гдињи спада пројектовање на територији приобалског појаса, система разграничења саобраћаја бродова и рејона који заобилазе бродови. У области своје компетенције сваки Приморски уред може издавати опште наредбе у погледу рада, које се објављују у службеним листовима народних одбора.

Превози по мору реализују се преко три државна бродска предузећа и то: Пољске океанске линије, Пољске поморске пловидбе и у 1976. год. основану Пољску Балтичку пловидбу. Поморским транспортом превезено је у 1960. години 14,6 хиљада путника, у 1974. год. 154 хиљада, а до 1990. године предвиђа се пораст путничког саобраћаја у приморским лукама до 1,2 милиона (не рачунајући туристе у приобалном појасу и у заливима).

VII. Завршне одредбе

17. *Нагли пораст услуга превоза* у последњим годинама показао се неопходним саставним елементом програма који је поставила партија у односу на комплексне програме и динамичан развој земље. Потпуна модернизација саобраћајног система захтевала би заједно са неопходним научним истраживањима трошкове који двоструко прелазе годишњи национални доходак, због чега мора бити реализован по етапама. Предвиђени радови утврђују различит динамизам пораста појединих врста јавног путничког саобраћаја, као на пример један од планова ПАН предвиђа до 1990. године пораст превоза аутобусима (не рачунајући градски саобраћај) за 258%, железничког за 139%, авионског за 700% и воденог за 287%. И поред тога што није обрађена последња концепција развоја, преовладава систематски прилазак проблему према коме се јавни саобраћај третира као заједнички систем у коме мора бити одређена функција појединих врста транспорта, а читав систем је потчињен општем програму друштвено-економског развоја земље. Системском прилазу следе одговарајуће поделе одговорности на органе који планирају, научно-истраживачке центре и главне државне административне органе, који су обавезни да стално сарађују са народним одборима.

18. Тесна веза развоја јавног путничког саобраћаја се генералним правцима развоја земље, указује на неопходност узимања у обзир приликом програмирања развоја транспорта низа чињеница које се појављују као пратиоци, а чије ће покретање пролазило границе ове теме.

Као пример треба ипак навести фактор који у свим плановима модернизације транспорта мора бити узиман у обзир, а то је *заштита средине*. Важност тога проблема подвучена је у допунама Устава Пољске у фебруару 1976. године у коме су уведена два значајна прописа: један од њих је да Народна Република Пољска обезбеђује заштиту и рационално формирање природне средине, што представља општенонародно добро (члан 12, пар. 2) и други наводи у основна права и обавезе грађана право да користи вредности природне средине и обавезу за њену заштиту (члан 71) ⁽²⁶⁾.

Др Станислав Геберт

*С пољског превео,
Влаховић Божић*

⁽²⁶⁾ Упореди јединствен текст Устава, објављен у Службеном листу из 1976. године број 7, тачка 36.