YU ISSN 0003 — 256

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

СЕПТЕМБАР — ОКТОБАР
1976.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник), др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Денковић, др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јовановић, др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секретар Уређивачког одбора)

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ, — Београд, Таковска 2

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXV | септембар — октобар 1976. | Број 5

У складу са Уговором о сарадњи Универзитета у Београду и Универзитета у Познању (НР Пољска), Правни факултет у Београду и Институт за упоредно право у Београду у договору са Правним факултетом у Познању и Институтом за правне науке Пољске академије наука организовали су два сусрета научних радника ова два факултета и института.

Први састанак одржан је у Познању (7. и 8. октобра 1975). На њему су расправљане две теме: 1) „Уставне основе процеса стварања права" и 2) „Принцип једнакости права и дужности радника". Реферате за прву тему су поднели проф. др Јован Борђевић и проф. dr Adam Lopatka, а за другу тему доцент др Влајко Брајић и проф. dr W. Jaskiewicz. На састанку у Варшави предмет расправе су биле такође две теме: 1) „Принципи изборног система" и 2) „Правна средства за обезбеђење радне дисциплине." Реферате за прву тему поднели су научни саветник ИУП др Миодраг Јовичић и проф. dr Felix-Siemienski, а за другу тему проф. др Александар Балтић и проф. др Милан Деспотовић, односно проф. dr Z. Salwa.

Други састанак одржан је у Београду и Крагујевцу (17—22. маја 1976). Предмет расправе је била тема: „Законско уређивање путовања у Југославији и Пољској". За ову тему поднети су следећи реферати: „Право човека на путовању у својој земљи и иностранству" (проф. др Павле Ристић, проф. др H. Olszewski и проф. др J. Romul); „Административна правила за путовање у унутрашњости земље" (проф. др Tereza Rabska); „Грађанска одговорност путника и према путницима и осигурање путника (проф. др В. Јовановић и проф. др Предраг Шулејић односно проф. др E. Letowska и проф. др M. Tyczka); „Осигурање путника" (проф. др J. Piatowski); „Кривична одговорност путника" (доцент др Драгољуб Атанацковић, проф. dr A. Bachrach); „Одговорност за изградњу и очување путева, ваздушних и поморских комуникација" (проф. др Радомир Буровић, проф. др St. Gebert). Посебан реферат: „О изменама Устава у НР Пољској" поднео је проф. др A. Lopatka.

Реферате са оба ова састанка објављујемо у целости.

Уредништво

УСТАВНЕ ОСНОВЕ СТВАРАЊА ПРАВА У СФРЈ

I

1. Један од основних и трајних принципа југословенског уставног система јесте уставност, која се огледа не само у постојању писаног и релативно „чврстог" Устава већ и у опште прихваћеној премиси да је устав највиши и изворни правни документ, односно, закон. У складу с тим, устав је извор свих нормативних, судских и административних аката којима се „ствара право", односно који изражавају, утврђују и уобличавају оне од друштва, тј. од радних људи и грађана, стварне норме, које стичу карактер обавезних и ауторитативних правила. Устав је основа стварања права у одређеном релативном и ограниченом виду јер, као што је Маркс истицао, устав и право не стварају народ (друштво), већ народ (друштво) ствара устав и право уопште.

Отуда свако испитивање односа између устава и процеса стварања права мора поћи од схватања односа између друштва и правне идеологије и надградње, тачније, обавезно треба да разликује акт стварања у његовом социолошко-политичком и политичко-правном или техничком значењу. Али, стварање права у овом другом значењу није техничко у искључиво формалистичком и позитивистичком значењу, као што уче разне формалистичке и позитивистичке теорије. Право је, у суштини и у стварности, битно друштвено-политички феномен, јер се односи на такозе противуречности, као што су једнакост и неједнакост, слобода и поредак, статус кво и друштвени динамизам.

2. Полазећи од тога, питање нормативних основа стварања права је од посебног интереса не само за уставно право појединих земаља већ и за правну и политичку теорију и праксу. Оно превазилази своје техничке аспекте изражене у уставном одређивању органа, компетенција и процедура за процес стварања права.

Сви југословенски устави, нарочито они који су донети у току последњих година (устави од 1953, 1963, 1974), предвиђају да су скупштине, као највиша представничка тела друштвено-политичких заједница (федерације, републике, аутономне покрајине и општине), које се данас дефинишу као највиши органи власти и самоуправљања, у оквиру права и дужности појединих од ових заједница, једино овлашћене да доносе закон као општи и највиши акт стварања односно уобличавања права. Скупштине то могу чинити само у оквиру и на основу устава.

3. Устав, са своје стране, како Устав СФРЈ за федерацију у целини, тако и републички односно покрајински устави за ове друштвено-политичке заједнице, претварају општу прокламацију о супремацији устава и објективног права, у односу на сваку и највишу власт у земљи, у неколико конкретних оперативних и ефикасних правила. Та правила јесу:

а) сувереност у СФРЈ припада искључиво народу, односно радничкој класи и другим грађанима. Такав политички и уставни систем не познаје

принцип енглеског уставног права о суверенитету парламента, који, према једној познатој фигури, може све, осим да претвори мушкарца у жену.

б) Нико, па ни скупштина нема више права од оних што му припадају по уставу. У складу с тим устав одређује материје о којима се могу доносити закони, то утолико пре чини за стварање односно доношење других правних норми, нарочито кад су за њихово доношење овлашћени влада и администрација.

в) Устав, подразумевајући ту све наведене уставе, јер у Југославији постоји уставни тријализам, одређује дефиниције свих правних нормативних аката, односно предвиђа њихов назив и међусобне односе.

г) Устав непосредно одређује поступак за доношење закона и других нормативних аката скупштине и њених извршних и управних органа. Овај поступак подразумева не само иницијативе и предлоге за доношење ових аката већ и фазе кроз које пролази процес њиховог стварања, односно доношења, укључујући и фазу гласања (изгласавања) као и промулгације и публикације.

д) Поштовање наведених уставних правила заснива се на ауторитету устава и на друштвеној контроли коју носи просвећено и живо јавно мњење, наука и активне друштвено-политичке организације под инспирацијом Савеза комуниста Југославије.

Поред тога Устав СФРЈ је, како онај од 1963, тако и савремени, важећи Устав, предвидео и посебан механизам за заштиту наведених уставних правила у погледу стварања права и уопште за заштиту уставности. Тај механизам представљају уставни судови и Уставни суд Југославије, који функционишу већ пуних 10 година у Југославији.

II

1. У југословенском уставном систему и у правној пракси постоји систем плурализма правних извора. Овај плурализам је најпре последица федеративног друштвено-политичког уређења и постојања широке мреже функционалне аутономије, која има облик и структуру самоуправних институција, од основне организације удруженог рада у привреди и у другим сферама друштвеног и културног устројства до ширих и вишестепених самоуправних организација и заједница. То је захтевало да Устав СФРЈ, нарочито утврди јасне принципе у погледу овлашћења за стварање правних норми, као и у области њихових односа и важења.

Такав један плуралистички систем стварања права још више истиче значај устава као правног основа овог процеса. Тиме се устави Југославије, а у првом реду Устав СФРЈ, разликују од истоимених аката у унитарним државама и у релативно једнодимензионалним друштвено-политичким уређењима.

Али, то није све што садрже устави Југославије и зато се проблем уставних основа стварања права истиче по извесној оригиналности и чврстини, али и према сложености, па и компликованости.

2. Већ сам карактер федерализма у Југославији, који је близак познатој дефиницији Монтескијеа, према којој је федерација „заједница заједница", захтева не само уставно овлашћење сваког субјекта стварања права за доношење одговарајућих норми већ и ограничење у том погледу. Савезна скупштина и други савезни органи учествују у стварању права, односно у доношењу правних норми, законских и „подзаконских". Ни највише законодавно тело Југославије не ужива принцип законодавног апсолутизма тј., не може не само друкчије него и више да ствара осим у области и у границама које утврди Устав СФРЈ.

Али, није само компетенција република која ограничава сферу стварања права федерације. Ово ограничење налази се и у уставном положају и у компетенцијама аутономних покрајина и општина, као основним друштвено-политичким заједницама.

Све што је речено за стварање права од стране овлашћених институција федерације, важи и за правно стваралаштво република, аутономних покрајина и општина. Република не може стварати правне норме за остваривање функција које према уставу припадају општини. То се исто тако односи и на аутономну покрајину и на саму општину, у којој данас постоје територијално-политички самоуправни субјекти, као што су тзв., месне заједнице.

Док је за федерацију и њену правну креативност вертикална линија ограничења нисходна, дотле је за остале друштвено политичке заједнице истовремено нисходна и узходна. Оне су у доношењу правних норми ограничене надлежношћу федерације и везане за нормативни поредак који она ствара. Међутим, та везаност није апсолутна и хијерархијска, осим у односу на Устав СФРЈ. Закон федерације (као и други закони које према уставу доносе поред република и аутономне покрајине) везује „нижи закон", односно одговарајући правни акт републике или покрајине, ако и уколико је савезни закон заснован на Уставу и остварује га.

3. Постоји у односу на стварање права федерације и принцип партиципационог федерализма. Према том принципу Устав СФРЈ утврђује извесне послове од „заједничког интереса" који се регулишу на основу сагласности Савезне скупштине и скупштине република и аутономних покрајина. Одговарајући закон и други акт стварања права не може бити донет ако, још у фази предлога закона, Веће република и покрајина тј., један од домова Скупштине СФРЈ, не добија сагласност за норме које закон садржи. Ту сагласност су овлашћене да дају републичке и покрајинске скупштине. Ова сагласност може да изостане само привремено и у случајевима кад Председништво СФРЈ оцени да је решавање одређених питања од битнијег интереса за целу земљу које изричито предвиђа Устав СФРЈ (члан 301).

Ово је један изузетан и мало познат случај кад је законодавно стваралаштво федерације условљено, а тиме и ограничено, учествовањем, односно давањем сагласности република и аутономних покрајина. Овај начин доношења савезних закона и општих аката је последица, како

савремене структуре југословенског федерализма чији су оригинерни и стваралачки субјект републике као формације југословенских нација (и аутономне покрајине по сличном основу), тако и новог уставног принципа по којем су републике и покрајине „одговорне" за стварање и остваривање политике и регулативе федерације.

Оваква сагласност се тражи и за доношење Устава СФРЈ и за уставне промене.

4. Стварање права од стране федерације и других друштвено-политичких заједница има, према уставу, још два значајна ограничења. Једно се односи на сферу самоуправљања, а друго на сферу уставом утврђених индивидуалних слобода и права. Ни једна скупштина не може доносити законе којима би се вређали и ограничавали:

а) аутономни статус и самоуправност функционисања и управљања самоуправних организација и институција,

б) неотуђиви положај и уставом утврђене слободе и права човека и грађанина.

Ово показује да питање односа између устава и процеса стварања права није искључиво ни првенствено питање функционалне расподеле и усклађености правних норми, иако је то питање од значаја за примену уставности усклађено и јединствено функционисање целог уставног система земље. Оно засеца у суштину демократског самоуправног политичког система.

III

1. Две су институције које одликују уставни систем Југославије и које су релевантне за проблем стварања права. Једна од њих проширује плуралистичку структуру правних извора.

Према савременом уставу СФРЈ, и другим уставима, уведена је сфера самоуправног права или параправа. Она је самоуправна по томе што у стварању самоуправног права учествују искључиво, или као равноправни партнери, самоуправни друштвени субјекти, а не државне институције односно скупштина и други органи, који су још увек снабдевени извесним регулативним овлашћењима државно-правног карактера (за доношење закона, уредби и других прописа који се често погрешно називају „општеобавезним", мада их је тачније назвати прописима са елементом принудности, тј., без елемената уговорности.

Још пре доношења нових устава, друштвено-политички и правни систем је познавао тзв. аутономно право које су сачињавали, по правилу, самостално донети акти привредних и других самоуправних организација о питањима унутрашње организације и унутрашњих односа. Најважнији од тих аката је статут тих самоуправних институција. На основу новог Устава СФРЈ садржина и обим аутономног или самоуправног права су

проширени и у квалитативном смислу. Тако устав уводи два општа самоуправна акта који су инструменти стварања новог самоуправног права. То су самоуправни споразум и друштвени договор.

„Самоуправним споразумом" радници у основним и другим организацијама удруженог рада и другим радним организацијама и интересним заједницама, у оквиру својих самоуправних права, усклађују своје интересе у друштвеној подели рада и друштвеној репродукцији, удружују рад и средства и уређују међусобне односе у вези са удруживањем рада и средстава, образују организације удруженог рада, банке пословне и друге заједнице, утврђују основе и мерила о распоређивању дохотка и расподели средстава за личне дохотке, утврђују међусобна права, обавезе и одговорности и мере за њихово остваривање, и уређују и друге односе од заједничког интереса" (члан 121, став 1. Устава СФРЈ").

Самоуправни споразум може иницирати и синдикална организација која уједно има и право да захтева преиспитивање закљученог споразума, ако сматра да су њиме повређена самоуправна права радника и друштвено-економски односи утврђени Уставом (члан 122, став 1 Устава СФРЈ). Синдикат и сам учествује у закључивању самоуправног споразума, ако се њиме уређују међусобни односи радника у раду и утврђују основи и мерила за распоређивање доходка и расподелу средстава за личне дохотке.

Друштвени договор је нормативни акт којим самоуправне институције и органи друштвено-политичких заједница и друштвене организације (синдикат и сл.), обезбеђују и усклађују самоуправно уређивање односа од ширег заједничког интереса за учеснике, или од општег друштвеног интереса.

За разлику од других аката стварања права ова два акта „обавезују само оне који га закључе или му приступе" (члан 126. Устав СФРЈ). То значи да за разлику од осталих аката стварања права они имају уговорни карактер и представљају извесне „моделе" малих „друштвених уговора", које условљава и омогућује пракса развијенијег самоуправљања.

Развијајући принцип самоуправљања и на сферу стварања права, Устав је истовремено основ оних нормативних аката који имају претежно карактер непосредног друштвеног правног стварања, што не смањује њихов јавни и обавезни карактер у границама које устав гарантује.

Ова карактеристична симбиоза правних извора је пут сједињења „материјалног и правног принципа" (Маркс) у стварању права и његових облика.

2) Иако стварање права путем овлашћења и улоге скупштина и других политичких институција има претежно карактер стварања „државног права", а самоуправно право је претежно скуп непосредно друштвених норми, не би било оправдано сматрати да је прва сфера лишена елемената непосредно друштвеног и у извесном смислу самоуправног права. Стварање закона и других правних аката државног регулисања остварују

скупштине и њихови органи, који су по свом саставу и оријентацији доношења правних аката блиски самоуправној структури друштва. Тако су скупштине састављене од делегата самоуправних институција и организација и у поступку доношења закона и других аката обавезне да примају иницијативе, ставове и мишљења самоуправних субјеката, група радних људи и грађана појединачно.

Ако би се могао предвидети могући процес подруштвљавања, или бар деетатизације правних извора, за сад је извесно да није оправдано поларизовање облика стварања права. Устав самоуправног социјализма и развијени самоуправни механизам живота и рада јесу услови превазилажења још увек постојећег и карактеристичног дуализма у стварању права. Тај дуализам отвара процес дезинтеграције класичног државног права.

3) Уставно судство, својом функцијом контроле уставности свих нормативних аката је не само регулатор већ и гарант остваривања принципа уставности у овом сложеном процесу стварања права. Али и сами уставни судови су учесници у стварању права тиме што својим одлукама тумаче устав и закон. Иако уставни судови у Југославији нису позвани и овлашћени да „кажу шта је устав", они својим одлукама, дају смисао законским и уставним нормама, те са своје стране стварају право.

С обзиром на то устав у знатној мери прецизно утврђује функције, организујући и начин рада уставних судова. Устав је и овде основ овог специфичног стварања права. То чини да уставни судови нису класични „судећи" органи већ друштвено-политичке и самосталне уставне институције за заштиту и тумачење устава.

Али, и такозвани редовни судови, примењујући закон на појединачне случајеве, нису лишени одговарајуће стваралачке улоге и тиме су и они учесници у стварању права. То произилази из саме чињенице што Устав Југославије претвара судство у значајну уставну институцију, дефинишући уједно и његов статус и функције.

4) Демократско и ефикасно функционисање социјалистичког друштва захтева признање и спровођење принципа уставности. Овај принцип доприноси да се „владавина људи" постепено замени „владавином закона", односно интереса и воље већине радних људи. То је један од путева претварања владавине над људима у управљање стварима. Овај захтев неизбежно прати социјализам и његов политички систем који се заснива на федерализму и самоуправљању.

др Јован Ђорђевић

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 избеглиштву 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 пракса 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 (1), 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. (2) 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. (3)

---

(1) O dolszy socjalistyczny razwoj 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 — objektywna konieczność razvoju socjalistycznego" (Pazvivиće prava — објективна потреба социјалистичког развића) Nowe Drogi № 10/73, страна 87—89.

(3) По предмету ових мерила, видети А. Лопатка, Ogolne zalozenia polityki legislagyjnej PRL (Општи принципи законодавне политике НПР), Panstwo i Prawo № 1972. страна 5.

Показало се такође да односне гране права имају још своја допунска 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 једнобразности уређења; степен у коме је право ослобођено од празнина и ситничарења; степен саглашавања законског акта са начелима законске технике на снази (4). 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 једнобразне 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 тицале 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 једнобразном, 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 усавршавани у годинама 1972 — 1974. То се тиче на првом месту одредаба

(4) 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, (5) 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 A. Lopatka, Нова етапа реформе система народних савета и локалне администрације. Пољско Савремено Право, бр. 3/1974, страна 5 и сл.

(6) Види A. Lopatka, 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 консултације 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. Увелено 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, Porzadkowanie przepisow prawnych jako srodek doskonalenia systemu prawnego (Уређење правних одредаба као средство усавршавања правног система), Panstvo i Prawo br. 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 означењем 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. Напоредо са пројектима закона требаће да буду припремљени пројекти свих извршних акта. 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-привредног развића земље. Сматра се да само планирање законодавне делатности може омогућити праву да прати преображаје који се врше у друштвеном и јавном животу, означујући средства која потпомажу брзо остваривање перспектива пољске будућности. (9)

(9) Види „Детаљна анализа овог програма": K. Siarkiewicz; Rzadowy program doskonalenia prawa (Владин програм усавршавања права), Panstwo i Prawo, br. 10/1974, strana 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 домашајем 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. (10) Група особа одређена је да припреми један такав пројекат. Међу социјалистичким земљама, само Бугарска има од скора 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 законику 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 (12) 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. (13)

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. (14)

---

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

(11) Види J. Radev, Скорашњи бугарски закони, Софија 1974, с. 13 и сл.

(12) Види J. Skupinski, Proces ksztaltowania i doskonalenta prawa socjalistycnego (Процес формације и усавршавања социјалистичког права).

(13) Види Prawo i Zycie br. 27, 1974.

(14) Види A. Lopatka, Rol Instiuta Juridiczeskich Nauk Polskoj Akademii Nauk w polskom prawowiedienii, 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 развићу 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

НОВИ ЕЛЕМЕНТИ ПРИНЦИПА ЈЕДНАКОСТИ ПРАВА И ОБАВЕЗА РАДНИКА У ЈУГОСЛАВИЈИ

У југословенском радном праву се више не говори о радним односима већ о међусобним односима радника и међусобним односима радника у удруженом раду. До тих промена је дошло у складу са промењеним односима у самоуправном друштву. Већ Устав од 1963. године говори о међусобним радним односима, а Устав од 1974. године говори о међусобним односима радника у удруженом раду (1).

Треба имати у виду да има односа рада који се не могу сматрати међусобним односима у удруженом раду у основном значењу, али нису ни радни односи у старом смислу, те их можемо називати међусобним односима радника као што је случај са односима рада у органима управе. Поред тога о односима рада у приватном сектору још се може говорити као о радним односима.

Термин међусобни односи радника у удруженом раду означава основни и најзначајнији облик међусобних односа радника на раду. Решења која важе за овај облик и такве односе, у основи и у битном, примењују се на остале односе рада. То убрзава развитак нових односа и обезбеђује једнакост радника у погледу права и обавеза. У вези са тим овде треба додати да у југословенском радном праву и теорији појам радник обухвата све оне који раде, а то значи, поред осталих, и службенике (2).

1. Основне црте развитка правног регулисања односа рада. — Социјалистичком револуцијом у Југославији и национализацијом средстава за производњу створени су услови и за нова правна решења у области радног законодавства у складу са успостављеним новим производним односима.

После национализације средстава за производњу и рад, најзначајнији законодавни акт и најзначајнији моменат у развитку социјалистичких друштвених односа у Југославији па и у развитку законодавства Југославије јесте увођење самоуправљања. Та промена је била манифестација промена у бази друштвених односа. Био је то револуционарни захват који је тако и окарактерисан у експозеу друга Тита поводом доношења Закона о управљању привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива 1950. године. Подруштвљавање средстава за производњу је добило квалитативно нов облик успостављањем самоуправљања и самоуправног одлучивања. Овај преломни тренутак у развитку правног система Југославије и радног законодавства посебно, био је условљен праксом која је већ била дала одређена решења. У пракси су, наиме, били успостављени односи самоуправљања и тиме почела реализација начела — фабрике радницима, земља сељацима. Овим

(1) Др А. Балтић, др М. Деспотовић, Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада, Београд 1975. стр. 47—56.

(2) Др А. Балтић, др М. Деспотовић, op. cit., стр. 26.

законом та пракса је само озакоњена у складу са Лењиновим схватањем правног регулисања у социјалистичком друштву.

Логичан резултат оваквог захвата је била промена устава која је извршена Уставним законом од 1953. године (3). Уставни закон потврђује самоуправљање као основ развитка социјалистичког друштва у Југославији. Самоуправљање је постало уставна категорија. Значај овог решења се види и из чињенице да су установљена већа произвођача у скупштинама. Уставним законом од 1953. године установљена је уставна основа даљег регулисања радних односа, односно положаја, права и обавеза радника. У складу са извршеним променама, у складу са захтевима праксе, у складу са испољеним тенденцијама развоја самоуправних односа донети су нови прописи који уређују радне односе и који су истовремено представљали кодификацију законодавства у области рада. За ове прописе, тј. за Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима (4), карактеристично је да утврђују јединствене основе положаја радника и службеника. Међутим, као што се види из назива закона, а и из решења која садрже, још увек се правила разлика између радног положаја радника и радног положаја службеника.

Ипак идеја је да се та разлика сведе на одговарајућу меру. Као што се види из Закона о радним односима одредбе првог дела се односе на све запослене тј. поред радног положаја радника у привредним организацијама оне се односе и на службенике. Законом о јавним службеницима дакле, регулишу се само специфичности радног положаја односно специфичности радних односа службеника. Овим је учињен значајан корак у превазилажењу разлика радног положаја радника и службеника. Постојање два закона било је израз специфичности и израз стварних разлика које постоје у положају и раду двеју категорија.

Доношењем ових прописа имамо истовремено почетно успостављање јединствености у погледу основних права и положаја запослених, и делимично јединствено регулисање радних односа радника и службеника. Регулисање ће постати јединствено тек Основним законом о радним односима од 1965.

Даљим развитком самоуправљања и самоуправних друштвених односа сазрели су услови за нова уставна решења па је 1963. године донет нов Устав СФРЈ (5). Доношењем Устава претходиле су значајне промене у радним односима, а посебно у погледу регулисања односа расподеле.

Устав од 1963. године је, поред осталог, гарантовао у основи исти друштвено-економски положај свима који раде и на јединствен начин регулисао права радника и службеника. Јединствени положај и једнакост права и обавеза постале су уставне категорије.

С обзиром на једнакост положаја свих у самоуправљању утврђена је једнакост обавеза свих радника. Та једнакост, пре свега, значи да је превазиђена подела у којој су неки имали претежно права а други

(3) „Службени лист ФНРЈ" бр. 3/1953.
(4) „Службени лист ФНРЈ" бр. 53/1957.
(5) „Службени лист ФНРЈ", бр. 14/1963.

обавезе. Ово је у ствари процес изградње нових односа који је отворен социјалистичком револуцијом, а сада настављен у новим облицима путем самоуправљања.

Социјалистички друштвени односи нашли су се на једној етапи развитка на којој треба да буду превазиђена стара схватања, и традиционалан начин регулисања права и обавеза, и који су се састојали у томе да се обавезе схватају и третирају као нешто што је наметнуто, нешто туђе. У социјалистичком друштву су обавезе, међутим, корелатив права у једном новом смислу. Оне су корелатив нових права као што су права на самоуправно одлучивање и самоуправно аутономно регулисање односа. Поред тога важи принцип више права али и више обавеза. То није само принцип, то је и стварност самоуправних односа.

После доношења Устава од 1963. године у процесу усаглашавања законодавства са уставом донет је Основни закон о радним односима (6). Он је изграђен на концепцији односа, датој у Уставу, али по неким мишљењима он у томе није сасвим успео. Међутим, у начелним и другим одредбама он садржи низ значајних решења која се тичу положаја радног човека а поред осталог он представља нов корак у кодификацији радног права и јединственог регулисања права и дужности радника и несумњиво је значајан напредак у регулисању односа рада. Овим законом су регулисани односи свих запослених а то значи и службеника. Међутим, и даље је остала потреба да се одређени односи регулишу и посебним законима. Такви закони су и донети (7).

Основни закон о радним односима садржи поред осталих и врло значајне одредбе о расподели дохотка и регулисању расподеле дохотка. Временом и ове одредбе и одредбе Устава о расподели су постале преуске за новонастале односе, и за новодостигнути степен развитка самоуправних односа. Због тога су Уставни амандмани дали нека нова решења у погледу самоуправног одлучивања, организовања и стицања и расподеле дохотка. Најзначајнија решења у том смислу садржана су у Амандману XV и амандманима XXI — XXIII (ови последњи су познати под именом — раднички амандмани (8). Решења ових радничких амандмана су ушла у сада важећи устав — Устав СФРЈ од 1974. године и у сада важеће прописе о међусобним односима радника (9).

---

(6) „Службени лист СФРЈ бр. 17/1965.

(7) Закон о савезној управи, „Сл. лист СФРЈ" бр. 7/1965, чл. 101—163.

(8) „Службени лист СФРЈ" бр. 55/1968, и бр. 29/1971.

(9) Закон о међусобним односима радника у удруженом раду, „Службени лист СФРЈ", бр. 22/73 — (Савезни закон); Закон о правима радника из међусобних односа у удруженом раду СР БиХ, „Сл. лист СР БиХ", бр. 37/73; Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Црне Горе, „Сл. лист СР ЦГ", бр. 8/74, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду СР Македоније, „Сл. вес. СРМ", бр. 16/74; Закон о медсебојних размерјих делавцев в здруженим делу и о деловних размерјих мед делавци ин засебними делодајалци, „Урад. лист СРС", бр. 18/74; Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СРС, „Сл. глас." бр. 6/74; Закон о међусобним односима радника у удруженом раду и радним односима радника запослених код приватних послодаваца САП Косова, „Сл. л." бр. 14/74. Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду САП Војводине, „Сл. л." САП Војводине бр. 11/74. Социјалитичка Република Хрватска није још донела свој закон. Неке републике су донеле законе о управи али није донет ни савезни закон о управи. Ови прописи морају бити усклађени са новим Уставом.

Новим уставним решењима је гарантовано право радницима на самоорганизовање — путем права на организовање основне организације удруженог рада, права на равноправно и непосредно одлучивање и права на регулисање међусобних односа у удруженом раду, самоуправним споразумима као основним самоуправним аутономним општим актима.

2. Основне поставке о једнакости права и обавеза у Уставу СФРЈ од 1974. г. — Уставом СФРЈ у начелним одредбама (део II) одређено је да се социјалистичко друштвено уређење заснива на власти радничке класе и свих радних људи и на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и стваралоцима. Основу ових односа чини друштвено економски положај радног човека који му обезбеђује да ради средствима у друштвеној својини, и одлучује непосредно и равноправно са другим људима у удруженом раду свим пословима друштвене репродукције у условима односа међусобне зависности. У складу са тим неприкосновену основу положаја и улоге радника чине друштвена својина, ослобођење рада, право на самоуправљање и право радног човека да ужива плодове свог рада и материјалног напретка друштвене заједнице према начелу „свако према способностима — свакоме према раду".

Једнакост права, дужности и одговорности радних људи, у складу са уставношћу и законитошћу, је такође један од елемената који чини неприкосновену основу положаја радних људи.

Друштвеноекономски и политички систем произилазе из оваквог положаја човека и служе њему и његовој улози у друштву.

Друштвена својина и рад чине основу ових односа. Друштвена својина средстава за производњу и рад обезбеђују свима да под једнаким условима удружују рад друштвеним средствима и да на основу свога рада стичу доходак за задовољавање личних и заједничких потреба. Рад је једини основ присвајања производа друштвеног рада и управљања друштвеним средствима.

Право радника на удруживање рада и средстава друштвене репродукције остварује се помоћу права на организовање у основне организације удруженог рада као основне облике удруживања рада и средстава и основне ћелије самоуправног организовања друштва. У тим основним облицима радници остварују своје неотуђиво право — да радећи друштвеним средствима управљају својим радом и условима рада и одлучују о резултатима свога рада и то непосредно и равноправно.

Радним људима који раде у области образовања, науке и културе, здравства и других друштвених делатности, као деловима јединственог процеса друштвеног рада, гарантује се у основи исти положај. Њима је гарантовано права на слободну размену рада и удруживање рада са радом радника у организацијама удруженог рада. На овај начин и оваквим односима радницима се у поменутим делатностима обезбеђује у основи једнак друштвеноекономски положај као и радницима у удруженом раду.

Земљорадницима је такође гарантовано право на удруживање и у основи исти друштвеноекономски положај као и осталим радним људима односно као радницима у удруженом раду.

Радни људи који врше самосталне делатности личним радом и средствима у својини грађана имају на основу свог рада у начелу исти друштвеноекономски положај односно иста права и обавезе као и радници у удруженом раду у основним организацијама удруженог рада.

У складу са гарантованим правима и предвиђеним обавезама радника у самоуправном друштву постоји право и обавеза радника да планирају свој рад и усклађују односе у друштвеној репродукцији и усмеравају развој друштвене производње.

Југословенско социјалистичко друштво остварује власт радничке класе путем самоуправљања као облика диктатуре пролетаријата. Та диктатура пролетаријата се остварује самоуправљањем на свим нивоима одлучивања, а битно је да се остварује и у бази у основном облику — основној организацији удруженог рада као заједници равноправних људи — радника који непосредно и равноправно одлучују. Део те власти радничка класа остварује самоуправним уређивањем међусобних односа и усклађивањем заједничких интереса радних људи и њихових самоуправних организација и заједница и то самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем.

3. Основна организација удруженог рада као основни облик остваривања права и обавеза радника. — Основни облик удруженог рада и основна ћелија самоуправног југословенског друштва, јесте основна организација удруженог рада. У основној организацији удруженог рада радници заједно и равноправно остварују своја друштвеноекономска и друга самоуправна права односно остварују права и обавезе гарантоване уставом. Они ова своја права остварују као једнака права и то непосредно и равноправно.

Устав СФРЈ чланом 36. одредио је да радници у делу радне организације који чини радну целину „у коме се резултат њиховог заједничког рада може самостално изразити као вредност, у радној организацији или на тржишту, и у коме радници могу остваривати своја друштвеноекономска и друга самоуправна права", имају право и дужност да тај део организују као основну организацију удруженог рада. То важи за све организације када су овде цитирани услови испуњени.

Право на организовање основне организације удруженог рада је под истим условима предвиђао уставни амандман XXI. Устав СФРЈ од 1974, међутим, као што је већ речено, говори о праву и обавези радника да се под одређеним условима организују у основну организацију удруженог рада. То значи када су услови испуњени за организовање основне организације удруженог рада, радници имају не само право већ и обавезу да се организују у основну организацију удруженог рада. Хтело се на овај начин да се у свим случајевима када је то могуће обезбеди непо-

средно и равноправно одлучивање од стране радника, регулисање међусобних односа, и да радници непосредно и равноправно одлучују о дохотку односно о резултатима свога рада и да их у томе нико не може спречити.

Основне организације удруженог рада се организују у радне организације и друге облике удруживања помоћу радних организација или самостално. Ово удруживање се остварује закључивањем самоуправних споразума о удруживању ([10]).

4. Самоуправљање и регулисање међусобних односа у удруженом раду. — Устав СФРЈ од 1974. године полази од непосредног самоуправљања (члан 14), тј. од непосредног и равноправног учешћа свих радника у управљању и одлучивању и њиховог учешћа у самоуправном аутономном регулисању односа у удруженом раду.

Уставом од 1963. године (чланом 9) право на самоуправљање и самоуправно одлучивање било је гарантовано као право радника, међутим, посредно одлучивање односно одлучивање од стране непосредно изабраних органа — радничких савета — било је правило, уставним амандманима и Уставом од 1974. године је непосредно одлучивање одређено као правило. То значи радници сви заједно, непосредно и равноправно, одлучују а изузетно само по одлуци радника одлучују непосредно изабрани органи — раднички савет односно други одговарајући орган самоуправљања. Ова решења се разликују од оних која су дата у Уставу од 1963. године (чл. 90—95). Разлике су у томе што је, као што је речено, непосредно одлучивање, па и учешће свих у аутономном регулисању, гарантовано као непосредно и једнако право радника.

Уставом од 1974. године (чланом 36. и др.), и одредбама Закона о међусобним односима радника у удруженом раду (члан 1—10), одређено је регулисање односа у удруженом раду самоуправним споразумима. Самоуправне споразуме доносе сви радници већином гласова. Тачније речено, предлог самоуправног споразума припрема раднички савет односно други одговарајући орган самоуправљања. У току припрема предлога мора се обезбедити учешће свих радника у основним организацијама удруженог рада, другој организацији или заједници, и њихових синдикалних организација. Предлог самоуправног споразума утврђују радници већином гласова укупног броја радника у основној организацији. Самоуправни споразум се сматра прихваћеним када две трећине укупног броја радника основне организације удруженог рада потпишу изјаву о прихватању права и обавеза утврђених предлогом самоуправног споразума. Самоуправни споразум о међусобним односима у удруженом раду важи и за радника који није дао писмену изјаву о прихватању самоуправног споразума ако у року који је одређен самоурпавним споразумом не да изјаву да жели да му престане својство радника у удруженом раду.

([10]) Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада. Сл. лист СФРЈ бр. 22/1973.

За разлику, дакле, од ранијих решења када су самоуправне аутономне опште акте доносили органи самоуправљања сада самоуправне споразуме доносе радници непосредно и то већином гласова. На тај начин се обезбеђује стварна равноправност и једнакост радника у погледу права на самоуправно аутономно регулисање односа у удруженом раду. Такво њихово учешће је, међутим, истовремено и обавеза јер да би самоуправни споразум могао бити донет, мора да се за њега изјасни већина радника. То значи да је обавеза радника да учествују у њиховом доношењу, иако је то, пре свега, њихово право. Да је то обавеза види се и по томе што се самоуправним споразумом обавезно регулишу одређени односи, тако нпр. односи расподеле или удруживања основних организација удруженог рада у радну организацију.

Нема, према томе, радне организације пре него што се већина укупног броја радника изјасни за самоуправни споразум о удруживању у радну организацију односно нема самоуправног споразума о међусобним односима радника у удруженом раду пре него се већина укупног броја радника изјасни за предлог самоуправног споразума. То њихово изјашњавање је непосредно и једнако право свих и свакога радника, али и обавеза.

5. Право на рад и право рада друштвеним средствима. — Устав СФРЈ у члану 159. гарантовао је право на рад. Право на рад је гарантовано као једнако право на запослење под једнаким условима. Оно је и обавеза основних организација удруженог рада односно свих субјеката који раде и управљају друштвеним средствима и друштвено-политичких заједница да стварају све повољније услове за остваривање права на рад. Гарантована је и једнка доступност свих радних места и функција у друштву. Одређено је такође да својство радника у удруженом раду односно рад радника може престати против његове воље под условима и на начин који су предвиђени законом.

Право на рад се остварује као право рада друштвеним средствима, тј. када се радник запосли, када ступи у основну организацију удруженог рада, другу организацију или заједницу, стиче право да одлучује о дохотку и резултатима рада и да регулише међусобне односе у удруженом раду.

Право рада друштвеним средствима је једнако право. Једнако је у том смислу што сви радници, било који радник, имају право да равноправно раде и управљају друштвеним средствима, да непосредно и равноправно одлучују о расподели дохотка и регулисању међусобних односа у удруженом раду.

Радници су дужни да друштвеним средствима раде и управљају, узајамно одговорни, у заједничком и општедруштвеном интересу. Обавезни су да та средства друштвеноекономски целисходно користе и да их стално обнављају, увећавају и унапређују материјалну основу свог и укупног друштвеног рада, као и да своје радне обавезе савесно извршавају.

6. Једнакост права. — Као што смо видели, радници имају једнака права на самоуправљање и једнака права на самоуправно аутономно регулисање односа у удруженом раду. Поред ових права радници имају једнака права на одморе: у току рада, у току дана и у току недеље. Имају затим једнака права у погледу минималног и максималног броја дана годишњег одмора. Једнака су такође права радника на заштиту на раду — сваки радник има право на заштиту на раду и то на ону заштиту која обезбеђује нормалне и безбедне услове живота и рада на радном месту. И друга основна права по основу рада радника једнака су за све раднике, под истим условима, нпр. заштита права из удруженог рада (када се ова права повреде у свом остваривању) и друга права — в. чл. 160—165. Устава СФРЈ.

Када услед економских или технолошких разлога рад радника постане непотребан сви радници имају једнако право да им се обезбеди одговарајуће радно место или оспособљавање за одговарајући посао. Прецизније речено, раднику не престаје својство радника у удруженом раду, већ су радници у организацији односно заједници у којој радник ради дужни да таквом раднику обезбеде одговарајуће радно место или оспособљавање за одговарајући посао (в. чл. 57.) Закона о међусобним односима радника у удруженом раду. То исто начело садржи и Устав СФРЈ чл. 32).

7. Зависност права и обавеза. — Уставне и законске одредбе су најчешће формулисане тако да се говори о правима а недовољно се јасно истичу обавезе и када је о обавезама несумњиво реч. Уосталом, обавезе се у социјалистичком праву појављују као корелативи права у једном новом смислу.

Као што је већ истакнуто, обавеза је радника у основним организацијама удруженог рада, другим организацијама и заједницама да регулишу међусобне односе. И ако се о том регулисању говори као о праву такво регулисање је и обавеза.

Радници су обавезни да регулишу међусобне односе у удруженом раду и то самоуправним споразумом. Та обавеза регулисања међусобних односа у удруженом раду је једнака за све. Боље речено, она је, пре свега, обавеза органа самоуправљања који су дужни да припреме предлог самоуправног споразума. Међутим, то је и обавеза радника јер се већина радника мора изјаснити за самоуправни споразум да би уопште имао шансу да буде усвојен. То је једнако право свих али и једнака обавеза.

Самоуправним споразумима се одређују права и обавезе и начин остваривања права и обавеза. Према томе, обавеза регулисања међусобних односа у удруженом раду јесте дужност уређивања међусобних права и обавеза, али и права која се раднику не могу ускратити.

Поред ових, радник, међутим, има и друге обавезе. Те обавезе се могу посматрати са аспекта сваког права које је гарантовано раднику на раду и у вези са радом. Наиме, као што је поменуто, у законодавству се

о правима говори тако што је акценат на правима а не истиче се довољно други елемената ових правних односа — обавеза. Та слабост наших прописа у области радног законодавства није још увек отклоњена мада је доста учињено у том правцу. То је, истина, правнотехнички проблем али има одређен значај у изградњи нових односа и новог права.

Те обавезе се могу посматрати у вези са сваким од права радника која су у реферату поменута — од стицања својства радника у удруженом раду (заснивања радног односа по ранијој терминологији) до престанка својства радника у удруженом раду (престанка радног односа по ранијој терминологији). У том смислу ћемо се овде на крају подсетити на те обавезе о којима се не говори јасно и изричито на начин како се говори о правима.

У погледу стицања својства радника у удруженом раду обавеза је радника у организацијама и радним заједницама да јавно огласе свако слободно радно место, услове рада на слободном радном месту и да, у одређеном року донесу одлуку о попуњавању слободног радног места пошто су га огласили слободним. Обавеза је такође да радник буде распоређен на радно место за које је изабран. Радник може бити распоређен на друго радно место само ако оно одговара његовим способностима а ако радно место не одговара способностима радника онда је потребна сагласност радника за размештај на такво радно место (11).

Обавеза је радника у организацијама и заједницама да у регулисању односа и одлучивању ове одредбе поштују.

Даље, радници, као што смо видели, имају право, али и обавезу, да регулишу одређене односе који се тичу одмора и одсуства. Обавезни су, поред осталог, да се придржавају уставних и законских одредаба које се односе на одморе и одсуства (12).

Када је, међутим, реч о заштити радника на раду, онда закон поступа другачије јер говори о обавези радника да обезбеде заштиту на раду (хигијенско-техничку заштиту на раду) али не говори о томе да је заштита на раду право оних радника којима је општа или посебна заштита потребна (13).

При утврђивању права и обавеза у погледу расподеле дохотка у закону је тежиште на начелу да се лични доходак утврђује према резултатима рада (14) те да је право радника да односе расподеле дохотка регулишу самоуправним аутономним општим актима. Не истичу се ту и обавезе радника иако је о обавезама реч.

Као што се види из овог кратког излагања поменуте обавезе се, пре свега, састоје из обавеза да се одређени односи регулишу у складу са

(11) Закон о међусобним односима радника у удруженом раду, чланови 10—22.
(12) Чланови 23—29.
(13) В. чланове 30—41.
(14) В. чланове 42—44.
(Републички и покрајински прописи садрже такође одговарајуће одредбе)

уставом и законом али и обавези да се омогући остваривање гарантованих права радника као једнаких права.

Што се тиче самоуправног аутономног регулисања односа оно се једанпут појављује као право а други пут као обавеза, и то као једнако право односно једнака обавеза.

Осим ових нових обавеза, различитих од традиционалних, постоје и оне које су у радном законодавству познате као дисциплинске а у складу су са промењеним односима, и терминологијом, те обавезе се у југословенском праву називају радним обавезама. Када се говори о обавезама радника, онда се обично мисли на ове обавезе мада су обавезе радника данас много шире и квалитативно другачије, што произилази из чињенице да радници раде и управљају друштвеним средствима.

Радне обавезе се утврђују самоуправним споразумом а изузетно законом. Као радне обавезе се могу утврдити само оне чијим би неизвршењем, или повредом, радник онемогућио, или отежао, остваривање радних и пословних задатака организације, односно заједнице, у којој радник ради, затим ако би угрозио права радника, друштвену имовину или лична добра радника за време рада.

Радник одговара за повреде, или неизвршење обавеза, само ако су и када самоуправним споразумом или законом унапред предвиђене (15). Мере (санкције) за повреде радних обавеза су у закону одређене.

Без обзира на послове које обављају, без обзира на функције које имају, радници једнако одговарају за исте повреде радних обавеза ако су их учинили својом кривицом. Треба, међутим, имати у виду да више права повлачи и више обавеза. У основи иста правила важе и за службенике.

8. Закључак. — Једнакост права и обавеза јесте од битних карактеристика социјалистичког права. Та једнакост је битна и за социјалистичко самоуправно право и односе у Југославији. То посебно, и пре свега, важи за односе у удруженом раду где се она појављује на нов начин.

Једнакост права и обавеза је посебно видљива и значајна у погледу права на рад и других права која се остварују на основу права на рад. Та једнакост особито важи за нова права као што су — право на самоуправљање, право рада друштвеним средствима, право на самоуправно аутономно регулисање и право на расподелу дохотка према раду.

Једнакост права и обавеза је и основ успостављања нове одговорности у самоуправном друштву — самоуправне одговорности.

На тај начин је принцип једнакости у правима, обавезама и одговорности радника, и радних људи уопште, у складу са Уставом, заступљен у Југословенском праву и пракси и изражава се на различите начине

(15) Закон о међусобним односима радника у удруженом раду, чланове 45—52.

и у различитим формама утврђеним законом и самоуправним општим актима организација удруженог рада, других самоуправних организација и заједница. Но, исто тако, треба констатовати да се овај принцип остварује у једном еволутивном процесу у складу са развојем нашег социјалистичког самоуправног демократског друштва, чији Устав у члану 35, ст. 6, истиче да „радне организације имају једнак положај, а радници у њима једнак друштвено-економски и друга самоуправна права и одговорности, без обзира на то ко је основао радну организацију".

На крају, треба истаћи да овим рефератом нису обухваћена сва питања проблематике једнакости права и обавеза радника, нити су обухваћена питања свестрано размотрена, те је реферат оквир за разматрање ове проблематике.

др Влајко Брајић

ПРИНЦИП ЈЕДИНСТВЕНОСТИ РАДНИЧКИХ ПРАВА И ДУЖНОСТИ У СВЕТЛОСТИ РАЗВОЈА РАДНОГ ПРАВА У 30-ГОДИШЊЕМ ПЕРИОДУ НРП

I

Законик о радним односима, усвајен 26. јуна 1974. г. (Дз. У. бр. 24, текст 141) представља значајан догађај у животу нашег друштва и државе. Њиме је овенчан 30-годишњи развој радног права у НР Пољској, који је ишао у корак са друштвено-економским преображајем земље.

У првом периоду, у коме су извршене основне друштвено-економске реформе и обнова ратом опустошене земље, у области радног права извршени су значајни почетни задаци. Уредбом од 8. 1. 1946. г. (Дз. У. бр. 4, текст 30) протегнута је обавезна снага прописа из области радног права, које је у знатној мери рециповао законодавац НР Пољске, на целу земљу, дакле и на северне и западне области, припојене после II светског рата Пољској. Истовремено су том уредбом укинути остали прописи из периода подељености Пољске, који су још били на снази у периоду од 1918. до 1939. г.

У процесу пречишћавања реципованих прописа о радним односима из тог периода, законима о радном времену, о годишњим одморима радника и др. враћена је њихова садржина из првог периода од успостављања независности Пољске 1918. г. Закони донети у периоду од 1919—1924. г., тј. у периоду револуционарног превирања представљали су значајну тековину радног народа Пољске и спадали су у најнапредније правне норме у буржоаским државама. Потом, са јачањем политичке власти велепоседничко-капиталистичких класа после мајског државног удара 1926. г., приступило се одузимању или ограничавању тековина радног народа, нарочито радника. Томе је допринела и велика економска криза у периоду од 1929—1932. г. Буржоаска држава у жељи да придобије и себи подреди интелигенцију како би је искористила против радничких маса, издиференцирала је правни положај службеника и радника, у корист првих. То је п.о. дошло до изражаја у двема наредбама Председника РП од 16. 3. 1928. г., једној о уговору о раду службеника, другој — радника (Дз. У. бр. 35, текст 323 и 324). 1927. г продубљен је јаз између радника и службеника тиме што је Наредбом Председника Републике Пољске од 24. 11. 1927. г. (Дз. У. бр. 106, текст 911) засебно регулисано пензијско, здравствено и инвалидско осигурање а такође за случај незапослености службеника. Такође је разбијено организационо јединство и формирани су посебни заводи за осигурање службеника.

Законодавац НР Пољске није се ограничио на то да из прописа донетих у периоду између два рата уклони наносе из периода ограничавања грађанских слобода и смањивања користи мануелних радника, већ је истовремено започео процес повећавања социјалних права радног народа, на првом месту жена и малолетника. Приступило се остваривању

социјалног програма Комитета народног ослобођења Пољске зацртаног у Манифесту од јула 1944. г.

Већ у првим годинама после ослобођења испољиле су се извесне тенденције које су постојале у целом 30-годишњем периоду: да се уједначи правни положај радника и службеника и да се службеници државног апарата обухвата општим радним правом. При томе је усвојен метод постепеног остваривања широког социјалног програма према привредном расту земље. Није се дакле почело од револуционарног изједначавања положаја службеника и радника на нивоу положаја радника, јер би то значило непопуларно „изједначавање надоле", већ су се постепено повећавале социјалне користи радника на ниво службеника. У периоду прве деценије НР Пољске, као трајне тековине радног народа, нарочито радника треба навести п.о.: доприносе за социјално осигурање плаћају искључиво послодавци, земљорадници су обухваћени здравственим осигурањем, уведено је породично осигурање, донети су подробни прописи о хигијенско-техничкој заштити радника, о скраћеном радном времену и о одређивању дужег годишњег одмора радницима који врше особито тежак рад или га врше у условима штетним по здравље, продужено је време примања накнаде за време болести дају се потпоре за време болести детета, повећана је општа норма годишњих одмора за раднике, изједначење у правима на давања из области пензијског осигурања физичких и интелектуалних радника и државних службеника. Уредбом од 25. 6. 1954. г. (Дз. У. бр 30, текст 116) право на пензијска примања постало је зависно од врсте рада, од висине зараде и од радног стажа, усвојен је принцип сабирања периода запошљења без обзира на начин раскида радног односа и дужину прекида у запошљењу. Појачана је заштита стабилности радног односа у смислу Уредбе од 18. 1. 1956. г. (Дз. У. бр. 2, текст 11) која је одредила строже услове за раскид уговора о раду без отказа и установила нову правну институцију у виду успостављања радног односа. Уредбом су укинуте одговарајуће одредбе наредаба Председника РП и постављен је принцип уједначења положаја службеника и радника.

Политичке и друштвено-економске промене у животу целе земље, чији је иницијатор био VIII Пленум ЦК ПУРП у 1956. г., дале су нов подстицај за веће учешће радника у управљању предузећима. Синдикалне организације у предузећима, образоване у периоду од 1945—1947. г. као органи Савеза синдиката који представља све раднике радних организација, појачане су органима радничког самоуправљања (раднички савети), установљени законима од 1956. г. (Дз. У. бр. 53, текст 238) и од 1958. г. (Дз. У. бр. 77, текст 397). То је сходно намери законодавца повећало заинтересованост радника за економски резултат предузећа и позитивно утицало на продуктивност рада. У истом правцу требало је да делује и стварно је деловао Закон о фонду предузећа од 1956. г. (Дз. У. бр. 56, текст 240), чији је један део био намењен за социјалну и стамбену изградњу а други за награде, које су имали карактер удела у добити предузећа према радном учинку у једногодишњем периоду.

Значај корак у правцу приближавања статуса државних службеника општем радном праву био је Закон о службеницима народних одбора од 15. 7. 1968. г. (Дз У. бр. 25, текст 164). Он је укинуо Закон о државној грађанској служби од 27. 2. 1922. г. (Дз. У. бр. 11, текст 72) и тако раскинуо са дуализмом правних облика радних односа у државној служби: односа из постављења и односа из уговора о раду. Тај дуализам који се заснивао на подели права на јавна и приватна постао је анахронизам у систему социјалистичког права. Закон од 1968. г. био је значајан корак у процесу уопштавања облигационог статуса службеника државне управе. Тај процес започела је већ Уредба од 14. 5. 1946. г. о привременом регулисању службеног односа државних службеника (Дз. У. бр. 22, текст 139), којом је уједначен правни положај постављених и уговорних службеника у области доприноса за социјално осигурање, али није измењен јавноправни карактер статуса постављених службеника. У духу кадровске политике Министарског савета, нарочито почев од 1949. г., знатно је ограничен обим постављања, при чему је утврђено да редовни облик запошљавања службеника државне управе треба да буде уговор о раду а да се постављање може вршити само изузетно.

Темељита реформа права на годишњи одмор, према програму V Конгреса ПУРП од 1968. г., извршена је Законом од 29. 4. 1969. г. (Дз. У. бр. 12, текст 85). Наступило је уједначење права на годишњи одмор, укинута је тада још постојећа привилегија службеника, нарочито са кратким радним стажом. Уведене су јединствене норме годишњих одмора, чија је дужина условљена радним стажом, али је у време запошљења урачунато време школовања (изузев основно 7-годишње школовање). Закон је имао општи домашај, обухватио је дакле и службенике државног апарата са малобројним изузецима (наставници, научни радници).

Друга значајна реформа у периоду о коме је реч односила се на право из пензијског осигурања радника и чланова њихових породица. Донето је неколико закона од 23. 1. 1968. г. (Дз. У. бр. 3, текст 6—11), којима је знатно побољшан положај пензионера тиме што су им повећане пензије.

Извршене позитивне измене у области радног права, којима је побољшан правни положај радника, нису биле увек, а нарочито крајем шездесетих година, праћене исто тако повољним изменама у социјално-економском положају радних људи, нарочито оних са најнижим примањима и оних који су имали на издржавању већи број деце а такође и пензионера. Главни задатак стављен на чело програма који је израдио VI Конгрес ПУРП било је и јесте убрзање економског развоја земље у циљу подизања материјалног и културног нивоа становништва. У програму социјалне политике уважени су оправдани захтеви становништва који су били постављени п.о. у току све учестанијих колективних саветовања, а који су били усмерени на побољшање животних услова: подизање нивоа плата, помоћи и накнада, пензија, обезбеђење конфорних станова и пратећих социјалних објеката у радним организацијама и насељима, олакшице запосленим женама, нарочито мајкама са малом децом.

У периоду од децембра 1970. г. до данас може се забележити низ иницијатива државних органа који постепено остварују горе наведене захтеве становништва у оквиру програма Партије и Владе за период од 1971—1975. г. и који припремају услове за остварење програма за период од 1976—1980. г., који је усвојио Сејм у јануару 1974. г. Као пример навешћемо овде једну значајну, држећи се главне нити нашег излагања. Законом од 6. 7. 1972. г. подигнута је висина накнаде уместо плате за време боловања на 80% и предвиђено је даље повећање те накнаде на 90 и 100% радничких плата што је наступило 1. 7. 1974. г. Тако је „изравнањем нагоре" ликвидирана привилегија службеника, из периода између два рата, који су за време боловања задржавали право на плату у пуном износу у трајању од три месеца.

Остале особености у правном положају службеника и радника ликвидиране су Законом о радним односима. Те особености односиле су се на: дужину пробног рада, минималне отпусне рокове, дужине одсуства које се одобравало у отпусном року ради тражења новог запошљења, право на плату за време краткотрајног оправданог одсуствовања са посла, услове за стицање права на посмртнину и њену висину и дисциплинске казне.

Тако је анахронична подела радника на интелектуалне и физичке коначно ликвидирана, у чему је дошао до изражаја принцип социјалне једнакости и јединствености основних права и дужности радника.

II

Принцип јединствености изражава се у једнаком регулисању статуса свих група радника, без обзира на врсту, карактер и услове рада.

У хијерархији правних норми које јединствено регулишу положај радника у првом реду се налазе основне одредбе Законика о радним односима, наведене у II поглављу Законика (чл. 10—18).

На првом месту у Законику наведено је право на рад, формулисано у Уставу НРП у чл. 58 као право на запошљавање уз накнаду према квантитету и квалитету рада. У чл. 10 Законика набрајају се економско-социјалне гаранције права на рад: сталан и свестран развој националне привреде и политика рационалног запошљавања. Државним органима стављено је у дужност да грађанима пружају помоћ у изналажењу запошљења адекватно њиховој стручној спреми. Право на рад заштићено је одредбама Законика о радним односима и посебним прописима. У Законику срећемо одредбе које раднику гарантују заштиту од неоправданог једностраног раскида радног односа од стране радне организације. То се односи како на раскид уговора о раду путем отказа, тако и без отказа мада су ограничења права радне организације у сваком од тих облика различита. Институција раскида уговора о раду без отказа, регулисана Уредбом од 18. 1. 1956. г., унета је скоро без измена у Законик о радним односима. Међутим, институција отказа уговора о раду регу-

лисана је изнова, на начин који више одговара потреби штићења права на рад, него што је то био случај под режимом наредаба Председника РП од 1928, г. које је укинуо Законик о радним односима.

Укинути прописи гарантовали су послодавцу у ствари неограничено право да откаже уговор о раду и само је забрана злоупотребе тог права ограничавала самовољу послодавца. Законик о радним односима уводи обавезу за послодавца да синдикалној организацији саопшти своју намеру да откаже уговор о раду, а синдикална организација може да стави свој приговор. Тај приговор додуше не веже послодавца, али у случају отказа уговора о раду радник има право да поднесе жалбу комисији за радне односе а против решења те комисије може да поднесе тужбу суду за радне односе и социјално осигурање. Ако комисија или суд утврди да је отказ био неоправдан, поништиће одлуку о отказу а ако је радни однос већ раскинут одлучиће да се радник врати на рад под ранијим условима. Осим забрана отказивања које су унете у Законик о радним односима потребно је указати на нову одредбу која забрањује отказ уговора о раду раднику коме недостају највише две године до достигнућа година старости за стицање права на пензију, уколико му радни стаж омогућује то право са тим навршеним годинама старости. Даљу корист коју гарантује Законик о радним односима представља продужење иступног рока код раскида уговора о раду за дужину времена боловања, ако је радник био запослен у радној организацији најмање 6 месеци. Међутим, заштита права на рад не може ићи сувише далеко и крњити оправдан интерес радне организације. То п.о. долази до изражаја у новој институцији Законика о радним односима, тј. престанку радног односа због самовољног напуштања или избегавања посла од стране радника. Законик о радним односима посебно штити право на рад радника који је постао неспособан да врши дотадашњи посао услед несреће на раду или професионалног обољења а није увршten ни у једну групу инвалида. Послодавац је дужан да радника распореди на одговарајући радно место, а ако то није могуће, дужан је да се споразуме са органом за запошљавање у циљу обезбеђења раднику одговарајућег посла у другој радној организацији. Поред тога Законик гарантује привилегисано право на рад радницима који врше одређене друштвене функције у радној организацији а такође и трудницама.

Други по реду основни принцип радног права садржан је у чл. 11 Законика о радним односима. Тај члан прописује да је за заснивање радног односа потребна сагласна изјава воље послодавца и радника и то без обзира на то да ли је законски основ заснивања тог односа уговор о раду, постављање, избор, именовање или задружни уговор о раду (чл. 2 Законика). У томе се огледа: 1° добровољност рада, тј. искључење принуде, 2° неопходност и једнакост удела воље оба субјекта код заснивања радног односа, 3° сагласност изјава воље у погледу садржине радног односа. Ту садржину одређује чл. 22 Законика: заснивањем радног односа радник се обавезује да обавља посао одређене врсте за радну организацију, а организација да запошљава радника уз накнаду. Не могу се,

међутим, сви основи, тј. правне радње наведене у чл. 2 Законика свести на „заједнички именитељ" двостраног акта, тј. уговора о раду, кад је Законик стао на становиште плурализма правних основа заснивања радног односа. Треба наиме разликовати материјални аспект правне радње од њеног формалног аспекта. Друго, свака од радњи наведених у чл. 2 Законика повлачи делимичну примену другог комплекса правних норми на креирани радни однос (у томе се п.о. изражава принцип диференцијације права — дакле супротност принципа јединствености).

Чл. 12 Законика о радним односима јаче конкретизује обавезу радника да обавља посао одређене врсте за радну организацију указујући на начин вршења те обавезе трајног карактера. У чл. 12 Законика наведена обавеза придржавања радне дисциплине има „инструментални" карактер, она је инструмент за уредно обављање посла. Чл. 100, у коме се набрајају (не све) дужности радника, даље разрађује принцип потчињености радника у радном процесу: радник је дужан да се повинује наређењима претпостављеног које се односе на рад и да се придржава: у радној организацији утврђеног радног времена и да га што ефикасније користи; правилника о раду и у радној организацији утврђеног реда; прописа о хигијенско-техничкој заштити радника; противпожарних прописа и норми друштвеног живота. Друга група одредаба садржаних у чл. 12 и 100 Законика односи се на квалитет рада. Радник је обавезан да свој посао обавља савесно и брижљиво. Ту се дакле узима у обзир како субјективни критеријум (савесност), тако и објективни (брижљивост). Горе наведене директиве у ствари не представљају никакву новину у поређењу са укинутим прописима од 1928. г. Међутим, новаторски карактер има препорука да радник настоји да на раду постигне што боље резултате и да у том циљу испољава одговарајућу иницијативу. У ту групу директива треба још уврстити обавезу радника да води рачуна о интересима радне организације, да штити њену имовину, да чува државну и пословну тајну. У сфери диференцијације налазе се ситуације у којима радник обавља посао самостално, не по наређењу (нпр. судија, када доноси одлуку, научни радник, када је у питању стваралачки, истраживачки рад итд.). У сфери посебних прописа налази се такође тзв. расположивост радника. Зборник о радним односима само у малом обиму регулише тај елеменат правног положаја радника. Обавеза вођења рачуна о интересима радне организације има своје импликације у обавези радника да по наређењу послодавца ради и прековремено или да обавља други посао а не онај који је одређен у уговору о раду. Законик садржи ограничења која се односе на квантитативни аспект те обавезе а такође резерве у погледу висине накнаде и стручне спреме радника (чл. 133 и 42 § 4).

Дужност вођења рачуна о интересима радне организације не може да доведе до тога да се ризик пословања радне организације пребаци на радника. Гаранције за то пружају како одредбе Законика о накнади за рад (чл. 81), тако и одредбе о материјалној одговорности радника (чл. 117), чији обим Законик о радним односима ограничава у принципу на три месеца просечне зараде радника.

С друге стране институција одговорности радника за нарушавање реда и радне дисциплине служи обезбеђењу интереса радне организације, она је дакле један од инструмената који обезбеђује вршење дужности од стране радника (чл. 108 и нар.). Сличну функцију врше и стимуланси у виду награда и похвала (чл. 105). При томе треба обратити пажњу на облигаторан карактер одредаба Законика о одговорности за нарушавање реда и радне дисциплине, док су оне у укинутим наредбама Председника РП од 1928. г. имале факултативан карактер.

Следећи основни принцип радног права, изражен у чл. 13, делимично је копија системског принципа израженог у чл. 58 Устава, а наиме да раднику припада накнада за рад према његовој врсти, квантитету и квалитету. Чл. 78 Законика о радним односима садржи директиву упућену органима који доносе прописе о накнади за рад да она треба да се утврђује тако да одговара врсти рада и стручној спреми која се тражи за његово вршење, а такође да погодује унапређењу рада, побољшању његовог квалитета и повећању продуктивности. То је пример прописа инструкционог карактера који се не односи непосредно на правни положај радника. Међутим, на тај положај непосредно се односи одредба чл. 80 која прописује да накнада припада за ефективан рад. За време прекида рада раднику припада накнада само када је то предвиђено у Законику или посебном пропису. О једном таквом случају већ је раније било говора (накнада за време застоја без кривице радника). Овде није место за навођење подробних прописа који раднику гарантују право на накнаду за време за које је ослобођен од дужности вршења рада. Ови прописи, који имају ранг наредби Министарског савета, већином потичу из периода пре ступања на снагу Законика о радним односима. Треба, међутим, обратити пажњу на новину садржану у чл. 92 Законика који поставља правило да за време одсуствовања са посла због неспособности за рад услед болести или изолације у вези са заразном болешћу раднику припада накнада по посебним прописима. Подсећамо на то да су пре ступања на снагу Законика о радним односима службеници у таквим случајевима добивали накнаду од радне организације пуна три месеца а по посебним прописима чак и дуже (годину па чак и две године). У важећим посебним прописима ове особености још постоје.

Чл. 14 Законика, који утврђује право радника на одмор, садржи принцип изражен у чл. 59 Устава и упућује на прописе о радном времену, слободним данима и о годишњим одморима. Знатан део прописа из те области унет је у Законик о радним односима. Новину представљају одредбе о увођењу још неких слободних дана, као што су одредбе чл. 146 и нар. Законика. Распоред радног времена па према томе и прекиди у раду треба по чл. 131 да буду регулисани правилницима о раду. Повољну за раднике нову прваву норму садржи чл. 156 § 2 Законика, који утврђује да се у радни стаж од кога зависи дужина годишњег одмора, урачунава раније време запошљавања, као и време школовања, без обзира на прекиде у запошљавању. Законик је дакле усвојио принцип који је одавно усвојен у области пензијског осигурања.

У основне принципе радног права спада и одредба чл. 15 Законика о радним односима да се радницима морају гарантовати безбедни и хигијенски услови рада. Овај принцип који се понекад назива принцип заштите здравља и живота радника, шире је изражен у десетом одељку Законика о радним односима п.н. Хигијенско-техничка заштита радника. Тај одељак садржи малтене у целости одредбе које су биле делимично кодификоване у укинутом закону од 1965. г. Те одредбе Законика одређују не само обавезе радне организације као послодавца, обавезе виших организационих јединица, већ и обавезе лица на руководећим местима, обавезе осталих радника, као и обавезе пројектаната, конструктора и произвођача уређаја, машина и средстава за личну заштиту. Одређено је и учешће радника у стварању услова безбедности и хигијене рада.

Веома широк обим има основни принцип радног права, изражен у чл. 16 Законика, који налаже радној организацији да води бригу о задовољавању животних, социјалних и културних потреба радника, а чл. 17 налаже радној организацији да раднику олакша стручно усавршавање. То је корелат обавезе радника да води рачуна о интересима радне организације. Међутим, то су добра која се не могу свести на заједнички именитељ, јер како економска тако и правна конфигурација субјеката радног односа не показује симетрију и поред формалне једнакости уговорних страна код уговора о раду. А у посебним радним односима не постоји чак ни формална једнакост. Правно-организациона и економска надмоћност радне организације у односу на радника уравнотежена је принципом повлашћености радника. Тај принцип долази до изражаја п.о. у чл. 17 и 239 Законика.

Чл. 17 Законика о радним односима прописује да одредбе уговора о раду и других аката, на чијој основи настаје радни однос, морају бити у складу са прописима радног права и да су односне одредбе, за радника неповољније од прописа радног права, ништаве; уместо њих примењују се одговарајући прописи радног права. Чл. 239 прописује да одредбе колективног уговора не могу бити за раднике неповољније од одредаба Законика о радним односима или других закона односно прописа Министарског савета. Закључак a contrario изведен из чл. 17 и 239 Законика допуштао би повољније одредбе како појединачног тако колективног уговора о раду. То, међутим, неће увек бити могуће с обзиром на спутаност уговорних страна код уговора о раду у случају када је једна од њих привредна организација и као таква подлеже финансијској дисциплини. Међутим, учесници у колективном уговору могу се споразумевати само у оквирима утврђеним од Министарског савета (чл. 240 Законика).

Принцип повлашћености радника изражава се и у другим правним институцијама. Било је речи о заштити стабилности радног односа у интересу радника. Посебну заштиту уживају запослене жене због особености њиховог организма и с обзиром на материнство а такође и малолетници због потребе правилног развоја њиховог организма и обавезе стручног усавршавања.

III

Принцип јединствености радничких права и дужности не означава дакле схематичну једнакост свих радника у свим ситуацијама и условима.

Потребна је диференцијација правног положаја радника, али заснована на разумним критеријумима. У те критеријуме, поред горе наведених, а наиме, пол, година старости и материнство, убрајамо врсту посла и радног места, струку, радне услове, особито тежак рад или штетност радне средине по здравље радника, безбедност рада, значај дате струке, занимања или специјалности за привредни и културни развој земље, посебну одговорност радника итд.

Ради изравнања стварних неједнакости у животној ситуацији радника, Законик о радним односима и поједини закони одржавају наведене привилегије запослених жена, нарочито у вези са материнством, породица са више деце, малолетних радника. Као накнаду за посебне радне услове, особито тежак рад и штетност радне средине по здравље, имају своје карте — привилегије — рудари, обалски радници, топионичари и наставници.

Извесне привилегије неких група радника и службеника државног апарата имају свој извор у већим обавезама, дисциплини, расположивости, која ограничава слободу вршења активности, нарочито хонорарног рада ван службе а такође у професионалном ризику и условима рада.

Чл. 5 Законика о радним односима поставља принцип да ако посебни прописи регулишу радни однос неких група радника, онда се одредбе Законика примењују у случајевима који нису регулисани тим прописима. Законик о радним односима је дакле lex generalis а посебни прописи — lex specialis.

Посебним прописима законског ранга регулисан је статус: судија, јавних бележника, јавних тужилаца, наставника и професора, научноистраживачких радника Пољске академије наука, научно-истраживачких института, ватрогасаца, морнара, а само у неким елементима: здравствених радника, рудара и радника Индустријске страже.

Путем наредаба Министарског савета донетих на основу чл. 298 Законика о радним односима регулисани су особености статуса: радника државних органа, који се називају државни службеници, дипломатско-конзуларних службеника, железничара, поштара, шумара, радника упућених на рад у иностранство у циљу остваривања извозне изградње и услуга везаних за извоз.

Међутим, ни Законик о радним односима ни прописи који га уводе у живот не изјашњавају се о свом односу према прописима који регулишу статус радника милиције, затворске службе и војних лица. Из тога би се могло закључити да службени односи наведене три групе рад-

ника нису радни односи у смислу Законика о радним односима и да прописи који регулишу те односе нису посебни прописи радног већ управног права, иако су предмет регулисања друштвени односи који имају обележја потчињеног рада.

Из упоређења одредаба Законика о радним односима и посебних прописа произлази да се особености статуса горе наведених група радника и службеника односе на следеће елементе: услове за пријем у службу, односно селекцију, начин заснивања, мењања и раскидања радног односа, обим обавеза расположљивост, службену одговорност, посебна радничка права, пут и начин остваривања радничких захтева и решавања спорова.

Ако поједине одредбе Законика о радним односима не прописују друкчије, одредбе које се односе на радну организацију сходно се примењују на физичка лица која запошљавају раднике. Министарски савет је овлашћен да искључи примену неких одредаба Законика о радним односима у којима је послодавац физичко лице (чл. 299). Министарски савет је користио то законско овлашћење и донео Наредбу од 20. 11. 1974. г. (Дз. У. бр. 45, текст 272), која искључује примену низа одредаба, п.о. оних које предвиђају активности синдикалне организације (у приватним радњама не постоје синдикалне организације), неких одредаба које се односе на накнаду за рад и друга давања радницима, одредаба о одговорности за нарушавање радне дисциплине и неких одредаба о материјалној одговорности. Поред тога, у домаћинствима и индивидуалним пољопривредним газдинствима, ако радник живи у кућној заједници искључује се примена одредаба Законика о радним односима п.о. о враћању на рад, правилницима о раду, плаћеним годишњим одморима.

Све у свему, може се рећи да се принцип јединствености права и дужности радника у потпуности примењује на радне односе у већини радних организација, као што су државна и задружна предузећа и предузећа друштвених организација. Неке групе радника радних организација, пре свега организационих јединица државног апарата имају регулисан радни однос делимично на особен начин, али који не нарушава основне принципе радног права. Особености радних односа у којима је послодавац физичко лице имају своје оправдање било у приватној својини средстава за производњу, или у посебном карактеру међусобних односа у домаћинству.

Pro futuro, могло би се очекивати даље приближавање правног положаја неких група радника државног апарата и посебних предузећа (железнице, ПТТ, државне шуме) положају радника на које се у потпуности односи Законик о радним односима. То би значило смањење броја посебних прописа а самим тим и данас још постојећих многобројних изузетака од принципа јединствености права и дужности радника.

Превео с пољског
Др Фрањо Них

Wiktor Jaskiewicz

ИЗБОРНИ СИСТЕМ КАО ЕЛЕМЕНАТ ОСТВАРЕЊА ДЕЛЕГАТСКОГ СИСТЕМА У СФР ЈУГОСЛАВИЈИ

1. Изборни систем је у свим демократски организованим друштвима део друштвено-политичког уређења дате земље, а његова начела улазе у круг основних начела која карактеришу свако појединo друштвено-политичко уређење. Из овога произлази *општи значај изборног система* и његових начела у свакој земљи.

Међутим, у случају Југославије овај систем и начела на којима он почива имају већи, *изузетан значај*. Тај значај потиче отуда што се о изборном систему ове земље може говорити само као елементу или виду *делегатског система*, чији домашај је много шири, а улога у остварењу друштвено-политичког уређења, означеног као самоуправни социјализам, много већа. У Југославији се изборни систем утопио у делегатском систему, као много широј категорији, која обухвата и изборе као чин и механизам, али истовремено, неодвојиво од њих, представља и нешто много више — основу на којој почива читав систем власти и друштвеног самоуправљања. Надамо се да ће даља излагања ближе објаснити шта мислимо и оправдати овакву квалификацију делегатског система.

2. Миленијумима већ стар је проблем како, којим путем и каквим поступком пронаћи оне који ће у датом друштву вршити власт. Проблем се, разумљиво, не поставља на овај начин у апсолутистичким и диктаторским режимима, у којима управљачи долазе на власт без учешћа народне воље и, најчешће, противно народној вољи. Реч је искључиво о демократски уређеним друштвима, онима која, формално или стварно, почивају на вољи народа и у којима се, опет формално или стварно, покушава да оствари демократија у њеном етимолошком значењу — учешћа грађана у вршењу власти. (1) И у таквим друштвима, која су у извесној мери постојала још у античко доба, а свој пуни израз добила почев од буржоаских револуција крајем XVIII века, проблем проналажења оних који ће владати решава се *путем избора*. Изборима грађани бирају своје представнике који ће у њихово име, са њиховим мандатом, владати за одређени период времена.

Остављајући по страни све добро познате моменте од утицаја на реалну вредност избора, као механизма за проналажење оних који ће владати (општост бирачког права, једнакост, тајност гласања, адекватна изборна техника и сл.), нашу пажњу ћемо у овим претходним излагањима кратко задржати само на два проблема релевантна за нашу тему: проблем непосредних или посредних избора и проблем карактера представничког мандата.

---

(1) Овде остављамо по страни ретке случајеве остварења облика непосредне демократије, у виду скупштина и зборова свих грађана који пуноправно доносе одлуке, с обзиром на могућност њихове примене само у малим, релативно малобројним, локалним заједницама.

Непосредни избори су, познато је, они на којима грађани-бирачи сами, непосредно, бирају своје представнике у сва представничка тела, почев од најнижих, локалних, до највишег, централног представничког тела — парламента. Посредни су пак они избори на којима бирачи бирају само један ужи колегијум, изборнике, чији је онда задатак да изаберу чланове представничког тела. Непосредни избори се сматрају демократскијим јер пружају могућност бирачима да своју вољу изразе без посредника и њиховог посредовања, које неизбежно води деформисању воље бирача. Непосредни избори су данас преовладајући облик избора.

Представнички мандат може да буде слободан и императиван. Појавивши се временски раније, императивни мандат означава такву везу бирача и њиховог представника у којој ови први дају другоме обавезне налоге и упутства за рад и, пре свега, гласање, и у којој други одговара за свој рад првима, са опозивом као крајњом санкцијом за непридржавање добијених налога и упутстава. Слободан мандат је пак онај сходно коме изабрани представник, чија се веза са бирачима практично прекида тренутком избора, поступа у свом раду и изјашњавању по свом нахођењу немајући формално никакву обавезу да води рачуна о ставовима својих бирача. До истека изборног мандата његова ситуација не може да буде измењена вољом бирача. Данас се готово искључиво појављује слободни мандат, с тим што постојање опозива у неким буржоаским и свим социјалистичким земљама, мада елемент императивног мандата, није у стању да само по себи да односу бирача и њихових представника карактер императивног мандата.

3. Глобално посматрано, изборни системи данас показују знатну уједначеност. Очигледно, циљеви који се њима постижу и пракса њиховог остваривања могу бити, и јесу, веома различити, али многи њихови елементи су, са углавном занемаривим изузецима (који се претежно јављају у малом броју формално не-демократских режима или, пак, у земљама које су тек ступиле на пут савременог развоја), свуда веома слични. Бирачко права је свуда мање-више опште и једнако, гласање је тајно, избори непосредни, представнички мандат слободан и сл. Разумљиво, постоје и разлике у погледу изборног поступка и технике, система расподеле мандата, постојања или непостојања опозива и сл., и те разлике нису без значаја, али ипак не говоре о неком квалитативном разликовању између изборних система.

У односу на карактеристике изборних система у прошлости, пут пређен за последњих неколико деценија, углавном од почетка овог века, веома је велик и данашњи изборни системи су, у целини, формално гледано, довољно демократски да пруже могућност грађанима да изаберу своје праве представнике. Разуме се, то у низу земаља, пре свега буржоаских, није стварно случај, с обзиром на друге, значајне условљености и ограничења политичке и, пре свега, социјално-економске природе, који у тим земљама спречавају слободу изражавања праве воље грађана. Ме-

Ђутим, у правној анализи нашег проблема ни за тренутак о овим условљеностима и ограничењима нећемо водити рачуна.

4. Све до Устава од 1974. и Југославија је углавном спадала у круг земаља у којима је био примењен, назовимо га — класичан изборни систем. Тај систем је, истина, постепено све више комбинован са елементима делегатског система, али ти елементи нису били преовлађујући. Тек је Уставом СФРЈ од 1974. и уставима социјалистичких република и аутономних покрајина од исте године уведен делегатски систем у целини, кохерентан у својим деловима и усклађен са начелом самоуправљања, као преовлађујућим начелом друштвено-политичког уређења Југославије.

Увођење делегатског система, чија ћемо својства ниже изложити, представља покушај да се, прихватањем свих позитивних елемената класичног изборног система, а, пре свега, општег бирачког права као израза могућности најширих слојева грађана да учествују у вршењу власти, превазиђу иманентне слабости тог и таквог система.

Ту, пре свега, мислимо на два међусобно повезана момента. Први се односи на примену непосредних избора, а други на примену слободног мандата.

У систему непосредних избора грађанин-бирач се на политичкој сцени појављује у значајној улози само једанпут у неколико година, у тренутку када на биралишту даје свој глас за свог изабраника. Одигравши ту улогу, он се уклања са сцене и одлази поново у сенку. У међувремену, у периоду између два избора, веза између бирача и његових представника се практично прекида; те прекидање обично није у стању да спречи ни постојање могућности опозива који је замишљен као стални *memento* за представника, с обзиром да у пракси опозив најчешће не игра неку већу и ефикаснију улогу. Последица оваквог односа бирача и представника је отуђење од бирача политичке власти коју је он пренео на своје представнике. Међутим, и то „преношење власти" често је чиста форма, задовољавање формалних захтева да бирачи, на законом прописан начин, изаберу своје „представнике", па макар им ови били наметнути са стране, макар их они уопште не познавали и сл. Разуме се, неопходну улогу у изборима данас играју политичке партије, испуњавајући свој задатак окупљања и организовања присталица ради вођења борбе за освајање власти. Али, независно од тога остаје чињеница да непосредне изборе у високој мери карактерише формализам.

Другу основну слабост класичног изборног система видимо у односу бирача и њихових представника. Прихватање слободног мандата има у поређењу са императивним мандатом ту основну предност што омогућава конструктиван рад представничких тела, који би применом императивног мандата, уз обавезу чланова представничког тела да се круто придржавају добијених налога и упутстава, сваку расправу у представничком телу чинио сувишном, а читав процес доношења одлука у њему — фарсом. Међутим, тај исти слободни мандат, остављајући представнику одрешене

руке у заузимању ставова и одлучивању, потенцира његову потпуну независност од бирача и омогућава да се, отуђена од бирача, власт — имајући при томе још у виду и посебне односе представничког тела и егзекутиве, у које ми овде нећемо улазити — деформише.

5. Дакле, превазилажење слабости класичног изборног система било је први основни *ratio* увођења делегатског система. Други, још важнији, састојао се у потреби доградње система самоуправљања. Увођено у основним ћелијама друштвеног организма, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама постепено почев још од 1950, самоуправљање није адекватно функционисало на „вишим нивоима", у друштвено-политичким заједницама, од општине до федерације. Мада су представничка тела ових заједница, скупштине, биле још Уставом од 1963. проглашене органима друштвеног самоуправљања и највишим органима власти у оквиру права и дужности одговарајуће друштвено-политичке заједнице, оне без увођења делегатског система то реално нису могле постати. Образоване на класичан начин (само са неким елементима делегатског система), оне су и функционисале на класичан начин. Тек Устав од 1974. инаугуришући делегатски систем у пуном и доследном облику, пружа могућност да скупштине заиста постану не само највиши органи власти него и органи друштвеног самоуправљања.

6. Најширу базу за организовање и функционисање читавог делегатског система представљају *делегације*, нова тела уведена Уставом од 1974. Делегације се, по Уставу, образују у „основним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама". Сврха њиховог образовања, опет сходно Уставу, јесте да радним људима (и грађанима) омогуће непосредно остваривање њихових права, дужности и одговорности и организовано учешће у вршењу функција скупштина друштвено-политичких заједница.

Касније ћемо рећи нешто више о образовању делегација и њиховој улози у изборном процесу, а сада ћемо само покушати да укратко објаснимо основе и суштину њиховог постојања. Делегације су стална тела која, с једне стране, имају задатак да из своје средине бирају делегате у одговарајућа већа општинских скупштина, али, с друге стране, остају цело време у непосредном и радном контакту с тим делегатима и преко њих учествују у раду и одлучивању скупштина. Сам чин „делегирања" делегата практично значи бирање једног лица у представничко тело и сам по себи има сва својства класичних избора. Оно што је, међутим, ново и револуционарно, то је однос тог делегата и делегације (и, преко ње, њене изборне базе — радних људи и грађана) и могућности делегације) опет као израза воље своје изборне базе) да буде стални, активни и непосредни актер у процесу одлучивања.

Својим избором делегат не постаје професионалац; он и даље остаје на своме радном месту, најтешње повезан са животом и проблемима своје организације имајући за задатак да буде спона између те

организације и одговарајуће скупштине у коју је делегиран. Однос делегата и делегације је специфичан: делегати су, истина, дужни да иступају у складу са смерницама својих самоуправних организација и заједница и основним ставовима делегација које су их делегирале, али и у складу са заједничким и општим друштвеним интересима и потребама (чл. 141. Устава), остајући при томе самостални у опредељивању и гласању. Према томе, поступање у складу са „смерницама" самоуправних организација и заједница и „основним ставовима" делегација не значи постојање обавезних налога и упутстава, као основног својства императивног мандата, али истовремено, уз Уставом прокламовану одговорност делегата за свој рад и статуирану могућност опозива, не даје односу делегата и делегације ни својства слободног мандата. У питању је очигледно један однос *sui generis* који тек у пракси треба да покаже своје стварне димензије и својства.

Делегације, као тела „у сталном заседању" имају, осим своје изборне функције коју смо изнели, углавном две врсте функција: једне у односу према скупштини, а друге у односу према организацији из које потичу. Оне морају да буду стално у току рада скупштине и да буду обавештене како о питањима која ће скупштина расправљати тако и о њеним одлукама. Доследном остваривању делегатског система несумњиво треба знатно да допринесе благовремено упознавање делегација са предстојећим расправљањем у скупштини одређених питања, чиме се делегацијама пружа могућност да о тим питањима заузму своје ставове како би делегат у скупштини могао да поступа у складу с њима. Ол не мањег значаја јесте разуме се, и неопходност да делегација буде преко делегата редовно и исцрпно обавештена о раду и одлукама скупштине. Најзад, за однос делегације и скупштине веома је важна и могућност делегације, да преко делегата, иницира расправљање појединих питања како од интереса за самоуправну организацију, тако и од ширег интереса.

За однос делегације и самоуправне организације карактеристична је најпре, обавеза делегације да своје основне ставове за рад делегата у скупштини утврђује, како Устав каже (чл. 137), полазећи од интереса и смерница основних самоуправних организација и заједница, али и уважавајући интересе других самоуправних организација и заједница и опште друштвене интересе и потребе. То практично значи да ће у датом случају и делегација бити обавезна да се, пре сопственог одлучивања о основним ставовима које ће заузети, консултује са самоуправном организацијом. С друге стране, делегација је дужна да о свом раду и раду делегата у скупштини извештава самоуправну организацију, пред којом је и одговорна, уз могућност да буде (у целини или сваки њен члан појединачно) и опозвана.

Напред наведени разноврсни облици односа делегације и скупштине, посредством делегата који су чланови и једног и другог тела, треба — у оквирима описаног односа делегације и самоуправне организације — да доведу до максималног повезивања најшире самоурпавне базе и органа

који доносе одлуке од значаја за читаву друштвено-политичку заједницу. Тиме они треба да омогуће пуноћу остварења система самоуправљања не само у сфери удруженог рада (где је он и до сада функционисао) него и у сфери доношења политичких одлука (у коју се он углавном тек сада преноси).

Још једну важну карактеристику делегација, као базе читавог делегатског система, представља то што се делегати у скупштине свих друштвено-политичких заједница, а не само општине, бирају из реда њихових чланова. Оне су, дакле, резервоар потенцијалних кандидата за делегате на свим нивоима, како ћемо ниже и конкретније видети. Према томе, непосредна веза која постоји између делегације и делегата у било коју скупштину никад се не прекида, а делегат увек остаје спона између скупштине чији је члан и своје делегације (односно више њих које су га заједно изабрале), без обзира о ком нивоу скупштине је реч.

7. Делегатски систем уведен у југословенско друштвено-политичко уређење Уставом од 1974. има своје далеке претходнике у делегатским системима какви су функционисали за време Париске комуне и у Совјетском Савезу, по уставима од 1918. и 1924. Међутим, он је знатно развијенији од њих и, за разлику од њих, примењен је у склопу система друштвеног самоуправљања, као његов саставни део. Делегатски систем, као нови облик друштвеног и политичког представљања, повезује процес одлучивања од врха до дна, односно, боље речено, од дна до врха, од основне самоуправне организације до федерације. Разуме се, ширина и квалитет питања о којима се одлучује веома се разликују на различитим нивоима, али делегатски систем пружа могућност — под претпоставком да у пракси буде остваривan доследно основној концепцији на којој почива — да у процес одлучивања буду активно и непосредно укључени сви радни људи и грађани. Тиме би била превазиђена основна противречност која постоји у сваком истински демократском друштву између настојања за учешћем што ширег круга грађана у одлучивању и иманентних слабости политичког представљања.

8. Пре но што пређемо на излагање о практичном функционисању делегатског система, неопходно је да се укратко упознамо са структуром скупштина у Југославији и карактером и улогом појединих већа скупштина.

С обзиром да је Југославија федерално уређена држава, а да је у њој примењена једностепена локална самоуправа, са општином као једним типом јединица локалне самоуправе, реч је о скупштинама три категорије друштвено-политичких заједница: Скупштини СФРЈ, скупштинама социјалистичких република(којима се уподобљавају скупштине аутономних покрајина) и скупштинама општина (односно у појединим републикама и заједница општина). Изложићемо укратко структуру све три врсте скупштина.

Скупштине општина имају, сходно Уставу СФРЈ, три већа: 1) Веће удруженог рада, 2) Веће месних заједница и 3) Друштвено-политичко веће.

Веће удруженог рада је веће делегата радних људи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама, које учествује у одлучивању о питањима од интереса за раднике и друге радне људе у удруженом раду.

Веће месних заједница је веће делегата радних људи и грађана у месним заједницама (2), које учествује у одлучивању о питањима од интереса за радне људе и грађане у месним заједницама.

Друштвено-политичко веће, најзад јесте веће делегата радних људи и грађана организованих у друштвено-политичке организације, које учествује у одлучивању о питањима остваривања, развоја и заштите уставом утврђеног социјалистичог самоуправног система.

Републичка (покрајинска) скупштина има, опет по Уставу СФРЈ, такође три већа: 1) Веће удруженог рада, 2) Веће општина и 3) Друштвено-политичко веће.

Сва ова три већа имају исти састав као и већа општинских скупштина (с тим што Веће општина сачињавају делегати радних људи и грађана у општинама) и исте основне задатке.

Истоветност структура скупштина се овде и завршава. *Скупштина СФРЈ* има друкчију структуру. То је последица примене федералног начела у друштвено-политичком уређењу Југославије и чињенице да је Југославија федеративна заједница социјалистичких република које имају карактер државе, тако да и Скупштина СФРЈ, као највиши орган власти у оквиру права и дужности федерације, врши само она права и дужности који су Уставом СФРЈ изричито побројани.

С обзиром на речено, Скупштина СФРЈ има само два већа: 1) Савезно веће и 2) Веће република и покрајина. Савезно веће сачињавају делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација у републикама и аутономним покрајинама, а Веће република и покрајина сачињавају делегације скупштина република и скупштина аутономних покрајина. Оба већа имају самосталан и равноправан делокруг. Равноправно, она имају, углавном, само изборна овлашћења, док самостално свако од два већа има сопствена овлашћења, тако да и савезне законе доносе већа свако за себе. (3). За Веће република и покрајина карактеристично је да низ својих, и то најважнијих, овлашћења врши само на основу сагласности скупштина република и скупштина аутономних покрајина.

---

(2) Месне заједнице су најужи колективитети грађана једног насеља, дела насеља или више повезаних насеља, који, самоуправно организовани, одлучују о остваривању заједничких интереса и о солидарном задовољавању заједничких потреба у појединим областима живота и рада. Подручје сваке општине се састоји од извесног броја подручја месних заједница. Иако има својство правног лица, месна заједница не представља друштвено-политичку заједницу у правно-техничком смислу речи.

(3) При томе је установљена генерална клаузула у корист Савезног већа, док Веће република и покрајина доноси законе само у Уставу набројаним областима (то су претежно област привреде и финансија).

9. Напред смо навели да се делегације по Уставу, образују у основним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама. То, практично, значи да до образовања делегација долази у четири врсте организација:

1) у основним организацијама удруженог рада. То су основне ћелије удруженог рада, на које се једно предузеће или установа дели. По Уставу СФРЈ (чл. 36), основна организација удруженог рада јесте део радне организације који чини радну целину, у коме се резултат заједничког рада радника може самостално изразити као вредност у радној организацији или на тржишту и у коме радници могу остваривати своја друштвено-економска и друга самоуправна права. У оквир тих права спада и избор сопствене делегације. Једино у основним организацијама удруженог рада са малим бројем радних људи (у пракси, обично, мање од 30), сви радни људи врше функцију делегације. (4)

2) У заједницама и другим облицима удруживања радних људи који раде у пољопривредној, занатској и сличним делатностима средствима рада на која постоји право својине. То значи да, поред радних људи који раде у тзв. друштвеном сектору, право на образовање својих делегација имају и они који раде у тзв. приватном сектору, пре свега, земљорадници, занатлије и сл. — разуме се организовани на законом прописан начин (нпр. у задруге и сл.).

3) У радним заједницама државних органа, друштвено-политичких организација и удружења, ка ои у оквиру оружаних снага. Радни људи у овим делатностима такође образују своје делегације на начин утврђен законом.

4) У месним заједницама. За разлику од три претходна основа за образовање делегација, уз учешће искључиво радних људи, и то по функционалном критеријуму, овде делегације образују радни људи и грађани, настањени у једној месној заједници — дакле, по територијалном критеријуму.

Осим ових делегација које се, како смо видели, посебно образују, постоји још једна врста њих, то су, у друштвено-политичким организацијама (Социјалистичком савезу радног народа, Савезу комуниста, Савезу социјалистичке омладине, Савезу синдиката и Савезу бораца), њихова изабрана тела одређена статутима односно другим одлукама које врше функцију делегација. Ту су дакле не приступа избору посебне делегације, него се користе већ постојећи органи.

Величину делегације самостално одређују основне самоуправне организације и заједнице. Чланове делегације бирају радни људи непосредно и тајним гласањем. У погледу састава делегације, Устав намеће ограничење у том смислу да мора да буде обезбеђена заступљеност радника

(4) Специфичност организација удруженог рада у области образовања (школа, факултета и сл.) представља то што у образовању делегација учествују, под условима и на начин утврђен законом, и студенти и ђаци.

свих делова процеса рада и да састав делегације мора да одговара социјалном саставу саме организације, с тим што у делегацију не могу бити бирани директори и други радници који самостално врше друге руководеће функције. Кандидациони поступак спроводе организације Социјалистичког савеза, односно Синдиката.

10. Како функционише примена делегатског система у образовању скупштина појединих друштвено-политичких заједница?

Општинске скупштине имају, како смо видели, три већа: веће удруженог рада, веће месних заједница и друштвено-политичко веће. С обзиром на различит карактер и улогу ових већа, разликује се и њихова изборна база.

У веће удруженог рада делегате бирају делегације радних људи, тј. делегације напред наведене под 1) — 3), а у веће месних заједница делегације радних људи и грађана, наведене напред под 4). Кандидате, и то искључиво из реда чланова делегација, предлажу саме делегације, по правилу после одржавања зборова радних људи и грађана, на којима се расправља о могућим кандидатима. Листу кандидата утврђује кандидациона конференција коју сачињавају представници делегација и Социјалистичког савеза односно Синдиката. — О избору делегата у друштвено-политичко веће, и то из реда делегација друштвено-политичких организација, на основу договора ових организација у оквиру Социјалистичког савеза које утврђују листу кандидата, изјашњавају се радни људи и грађани непосредно, општим и тајним гласањем. То је уједно једини случај где је грађанима пружена могућност непосредног учешћа у изборима делегата у општинску скупштину (иначе, видели смо, радни људи и грађани учествују само у избору делегација).

Величина појединих већа одређена је статутима општина, при чему је веће удруженог рада увек најбројније. Одлукама ових скупштина, пак, одређују се изборне јединице за избор у поједина већа. Проблем је најделикатнији када је у питању веће удруженог рада. Основно начело овде јесте да се број делегата које поједина делегација (односно, у датом случају, више њих заједно) бира у ово веће одређује сразмерно броју радних људи у основним самоуправним организацијама односно заједницама, тако да се један делегат бира на приближно исти број радних људи. Међутим, од овог начела се, сходно републичким и покрајинским уставима, одступа у два правца. Прво, број делегата из реда делегација радних људи који раде у пољопривредној, занатској и сличним делатностима средствима рада на која постоји право својине одређује се у сразмери не с њиховим бројем него с њиховим учешћем у стварању друштвеног производа, и то посебно за пољопривреднике, а посебно за занатлије. Ово одступање од начела је сасвим разумљиво, пре свега, у односу на пољопривреднике, с обзиром на њихов релативно још велики број, а релативно мали степен њиховог учешћа у стварању друштвеног дохотка. Пошто буде утврђен укупан број делегата које бирају ове делегације, он се распоређује на поједине делегације сразмерно броју

радних људи које оне обухватају. — Друго одступање, предвиђено републичким и покрајинским законима о изборима, отклања опасност да услед примене горе наведеног начела поједине области удруженог рада, пре свега, просвета, наука, култура, здравство и социјална заштита, буду услед малог броја радника неодговарајуће слабо или чак никако заступљене у већу удруженог рада. Због тога се одлукама општинских скупштина обезбеђује обавезна заступљеност ових области.

Број делегата који се бира у веће месних заједница одређује се сходно начелу да се један делегат бира на исти број радних људи и грађана који живе у месним заједницама, па се у складу с тим одређују и одговарајуће изборне јединице.

Најзад, када је у питању друштвено-политичко веће, проблем се уопште не поставља, с обзиром да се делегати у ово веће бирају на основу јединствене кандидатске листе.

И *републичке (покрајинске) скупштине* имају, видели смо, три већа: веће удруженог рада, веће општина и друштвено-политичко веће. Начин избора у поједина већа се разликује, с тим што се — имајући у виду самосталност република и покрајина у регулисању ове материје — појављују и извесне разлике међу њима.

Делегате у већа удруженог рада у већини република и покрајина бирају већа удруженог рада општинских скупштина, и то већа у целини; једино се у Словенији избор врши по групама делегата-чланова делегација у овим већима, груписаним по појединим областима делатности. За разлику од свих осталих република и покрајина, у Хрватској делегате у веће удруженог рада републичке скупштине бирају већа удруженог рада општинских скупштина, него непосредно делегације радних људи самоуправних организација и заједница (наведене напред под 1) — 3). Листу кандидата утврђује кандидациона конференција Социјалистичког савеза, на основу предлога кандидата које из реда својих чланова предлажу делегације основних самоуправних организација, организација Социјалистичког савеза и организација Синдиката. — Величина већа удруженог рада одређена је републичким (покрајинским) уставима и она се креће између 160 (у Босни и Херцеговини, Хрватској и Србији) и 65 (у Црној Гори). И овде је примењено исто начело као и у случају општинских скупштина, а наиме да број делегата који се бирају у појединим областима делатности зависи првенствено од броја радних људи који раде у њима, уз иста напреднаведена одступања (5).

Делегате у веће општина бирају у већини република и покрајина сва већа општинских скупштина на заједничкој седници, а у Босни и Херцеговини и Косову њих бирају само већа месних заједница општинских скупштина. У Словенији, пак, Веће општина Републичке скупштине

(5) Примера ради, у Већу удруженог рада Скупштине Србије привреда и финансије су заступљене са 99 делегата, образовање, наука и култура са 15, здравље и социјална заштита са 10, пољопривредна, занатска и сличне делатности са 27, и државни органи са 9 делегата.

нема сталан састав, већ за свако заседање Већа посебно већа општинских скупштина упућују своје делегате. — Кандидате предлажу делегације основних самоуправних организација, Социјалистичког савеза и Синдиката, а у појединим републикама и делегације месних заједница. — Величина овог већа је у већини република и покрајина утврђена уставом и креће се између 90 (у Србији) и 35 (у Црној Гори), с тим што се број делегата утврђује сразмерно броју становника (односно радних људи и грађана) појединих општина, али свака општина мора да има бар по једног делегата. У Хрватској и Словенији, пак, величина већа општина везана је за број општина у републици, тако што свака општина (у Хрватској и свака заједница општина) бира по једног делегата.

Најзад, у погледу избора у друштвено-политичко веће, у свим републикама и покрајинама је предвиђено да се о избору делегата у ово веће изјашњавају друштвено-политичка већа општинских скупштина. Јединствену листу кандидата, на основу предлога које дају друштвено-политичке организације, утврђује из реда чланова делегација ових организација Кандидациона конференција Социјалистичког савеза. Ако листа садржи само онолико кандидата колико се бира, делегати у друштвено-политичким већима општинских скупштина се изјашњавају о листи у целини, а ако има више кандидата, делегати се изјашњавају о сваком кандидату с листе. — Величина друштвено-политичких већа креће се између 90 (у Србији) и 35 (у Црној Гори).

Скупштина СФРЈ има, како је већ речено, само два већа: Савезно веће и Веће република и покрајина.

Савезно веће сачињава по 30 делегата самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација из сваке републике, и по 20 њих из сваке аутономне покрајине. Кандидациони поступак спроводи Социјалистички савез. На основу предлога за кандидате које подносе делегације основних самоуправних организација и заједница из реда чланова тих делегација и друштвено-политичке организације у оквиру Социјалистичког савеза из реда својих делегација, (6) листу кандидата утврђује Републичка (покрајинска) кандидациона конференција Социјалистичког савеза. Закон о изборима условљава да најмање половина кандидата мора бити из састава делегација основних организација удруженог рада. Делегати се бирају на заједничким седницама свих већа општинске скупштине. Изабраним се сматра онај кандидат који је добио већину гласова у општинским скупштинама на чијим подручјима живи већина радних људи и грађана републике (покрајине) који по закону имају право да бирају делегације месних заједница

Већа република и покрајина сачињава по 12 делегата из скупштине сваке републике и 8 делегата из скупштине сваке аутономне покрајине. У делегацију могу бити изабрани само делегати у републичким (покрајинским) скупштинама, а у Словенији само делегати у Друштвено-политичком

(6) Уз могућност узимања у обзир и кандидата истакнутих на зборовима радних људи.

већу Републичке скупштине и чланови делегација основних самоуправних организација и заједница који се могу делегирати у друга већа републичке скупштине. Листу кандидата утврђује Републичка (покрајинска) конференција Социјалистичког савеза. Делегацију бирају сва већа републичке (покрајинске) скупштине на заједничкој седници. — Карактер овог већа условљава да делегати изабрани у њега задржавају свој мандат у скупштинама у којима су изабрани.

11. Уведен Уставом од 1974. делегатски систем је почео да се примењује већ исте године. Све скупштине у Југославији, од општинске до федералне, формиране су путем делегирања на напред описани начин и сада се стичу прва искуства у примени делегатског система у раду скупштина. Несумњиво да је прерано за било каква уопштавања досадашње праксе. Када таква уопштавања буду могућна, није искључено да се, на основу стечених искустава, изврше и одређене корекције у систему, поготову тамо где су се у конципирању система појављивале извесне дилеме које је требало на један или други начин решити (примера ради, наводимо само дилеме око постојања сталних или *ad hoc* делегата). При томе, чињеница да је Југославија федерација и да се у појединим републикама и покрајинама примењују понекад различита решења, може довести до тога да и пракса буде различита, што би пружило могућност упоређивања и евентуалног оптирања за она решења која се у пракси буду показала као најбоља.

Но, у сваком случају у питању могу да буду детаљи. Делегатски систем у целини је постављен и доследно уклопљен у систем друштвеног самоуправљања. Он обезбеђује радним људима и грађанима сталну укљученост у процес одлучивања и управљања, и то, за разлику од класичних решења, не као изоловани, апстрактни грађани, него као припадници самоуправних организација и заједница у којима они остварују истовремено своју улогу и као произвођачи, и као самоуправљачи, и као учесници у процесима владавине.

др Миодраг Јовичић

НАЧЕЛА ЗАКОНА О ИЗБОРИМА

Циљ који сам себи поставио приликом обраде горње теме је следећи:

1) преглед развоја система избора представничких органа у Народној Пољској;

2) преглед начела закона о изборима у другим европским социјалистичким земљама;

3) на тој бази су извршене процене сада обавезних начела закона о изборима у Пољској и преглед предлога за њихову измену.

Те теме су садржане у овом реферату.

Говорећи о начелима закона о изборима имам на уму не само уставна начела, већ се више упуштам у расправу проблематике универзалности, једнакости и непосредности закона о изборима и тајности гласања, које се у литератури третирају као основна начела закона о изборима. Са друге стране такође не узимам у обзир сва начела, нити пак конкретне норме закона о изборима. Мене интересују само она начела која утичу на карактер избора и која евентуално могу утицати на структуру изабраних у представничким органима.

I

Прва етапа развитка начела која одређују начин бирања представничких органа у Народној Пољској састоји се од начела усвојених према закону од 11 септембра 1944 године о организацији и делокругу рада народних одбора. У ствари Земаљски народни одбор и народни одбори на територији Пољске били су именовани и радили су још за време окупације Пољске од стране Немаца, који нису били постављени на основу закона већ по избору демократских, политичких, друштвених и војних организација, које су сачињавале народни фронт и које су радиле под политичким руководством Пољске Радничке Партије. Тадашњи Статут који је регулисао именовање одборника, донет је од стране Земаљског народног одбора на његовој првој скупштини дана 1. јануара 1944. године, који није био закон и није обавезивао у том смислу. После овога је закон од 11. септембра 1944. године отишао даље, ма да није ни њим предвиђен систем општих избора за Земаљски народни одбор нити народне одборе на територији Пољске, већ делегатски систем. Тај систем је у односу на Земаљски народни одбор примењиван све до краја 1946. године, а у односу на народне одборе на територији земље до јесени 1954. године.

Закон од 11. септембра 1944. године усвајајући делегатски систем, истовремено усваја три суштинска начела која одлучују о одговарајућем политичком саставу народних одбора, а то су:

1) да учешће у формирању одбора узимају све демократске организације и удружења које су независне и које пријаве свој рад код дотичних органа власти и које базирају на Уставу Пољске од 1921. године;

2) да делегати могу бити лица која су учествовала у оружаној борби противу окупатора, или су учествовала у покрету отпора и самоодбране као цивили, или учествују у обнови земље, ако су навршила 21 годину;

3) да делегати не могу бити она лица која су сарађивала са окупатором или која су учествовала у братоубилачкој борби противу независних демократских организација Пољске у току рата. Организације које су овлашћене да делегирају своје представнике у одборе биле су како политичке партије, тако и друштвене организације као што су: синдикати, задруге, омладинске организације, организације за културно-просветну делатност и томе слично, како оне које су радиле на територији Пољске, тако и оне које су се налазиле ван граница Пољске, али су окупљале пољске грађане, ако су признавале надлежност Земаљског народног одбора.

Закон од 11. септембра 1944. године је усвојио начело да у састав народних одбора уђу чланови који су изабрани пре доношења тога закона, као и други, нови који су изабрани:

1) на основу делегирања од стране политичких партија у оном броју који је утврђен према утврђеном споразуму између руководстава тих партија;

2) на основу делегирања од стране друштвених организација у оноликом броју који је утврђен од стране претсједништва одбора, с тим што је узета у обзир стварна улога, утицај и број организација;

3) на основу делегирања од стране органа-одбора нижег степена у оноликом броју који је одређен према закону;

4) на основу кооптирања од стране самих одбора истакнутих и заслужних представника науке, културе, уметности и томе слично у оноликом броју који не прелази 1/4 општег броја чланова Земаљског народног одбора и одбора војводства, 1/5 среских одбора и самосталних градова и 1/6 општинских одбора и одбора градова који улазе у састав срезова. Закон је утврдио горње границе одборника појединих степена.

Закон од 11. септембра 1944. године је такође усвојио начело политичке одговорности делегата својим одборима и њиховим председништвима.

Овим законом је предвиђено да:

1) одбор може суспендовати свога члана обичном већином гласова;

2) одбор може искључити из свога састава члана већином 2/3 гласова;

3) председништво одбора може лишити мандата члана одбора који је без оправданог разлога напустио две седнице одбора.

На место искљученог члана одбора организација која га је делиги-рала може послати свога новог представника.

Сем наведеног, закон од 23. јула 1945. године о праву опозивања делегата у Земаљски народни одбор је утврдио начело, да организације, удружења и територијални народни одбори, који су делегирали своје представнике у Земаљски народни одбор, могу у времену између седница Земаљског народног одбора достављати Председништву Земаљског народног одбора оправдане предлоге о опозиву или лишавању мандата својих представника који су били делегирани. Опозив или лишавање мандата уследило би после доношења одлуке Председништва Земаљског народног одбора. Таква одлука Председништва Земаљског народног одбора постала би правоснажна када је потврди исти на својој првој наредној седници.

Изнети систем именовања Земаљског народног одбора и територијалних народних одбора био је условљен тадашњом друштвено-политичком ситуацијом.

1) Он је био примењен у периоду обнове пољске државности уопште и истовремено у периоду стварања новог друштвено-политичког уређења и новог државног апарата, који је био другачији како у погледу садржине тако и у погледу организационих облика у поређењу с апаратом предратне Пољске.

2) Он је био примењен у периоду и у условима када се формирао специфични партијски систем народног фронта.

У 1944. години и до половине 1945. године легално су радиле четири политичке партије, тако зване странке PKWN (Пољског Комитета Народног Ослобођења), које су међу собом тесно сарађивале под политичким руководством Пољске Радничке Партије. Пољска Народна Странка (чији постанак није био предвиђен приликом московских разговора између представника Тадашње Владе и Владе у Лондону) и Странка Рада, које су као опозиционе партије почеле радити тек у току лета 1945. године.

Друга етапа развитка закона о изборима у Народној Пољској представљена је изборним системом за Уставотворну Скупштину према одлуци Земаљског народног одбора од 22. септембра 1946. године. Та етапа се односи само на изборе за Уставотворну Скупштину, док је у односу на територијалне одборе, као што је напред речено, систем делегирања и кооптирања остао на снази све до 1954. године.

У складу са ранијим наговештајима наведени изборни систем је обухватио начела: универзалности, једнакости и непосредности изборног закона, тајности гласања и пропорционалне поделе мандата. Нека од тих начела су усвојена са извесним у савременим условима потпуно оправданим исправкама. И тако је, када се ради о начелу универзалности, изборни систем признао активно изборно право лицима која су напунила

21 годину, а пасивно право лицима која су напунила 25 година, ма да су се лица нарочито заслужна могла кандидовати и ако нису испуњавала те услове у погледу старости. Активног права гласа биле су лишене особе које су у време немачке окупације Пољске били пољски држављани, а које су за време окупације примиле немачко држављанство или неко друго држављанство које је уживало привилегије од стране Немаца, а нису се касније рехабилитовале. Такође, лица која су за време немачке окупације сарађивала са окупатором на штету пољског народа, нису могла гласати. И на крају нису могла гласати ни она лица која су сарађивала са подземним фашистичким организацијама или бандама, које су тежиле да сруше демократско уређење Пољске. Одлуком Државне Изборне Комисије могли су бити лишени пасивног права гласа лица која су за време окупације, заузимајући руководеће положаје у земљи или иностранству били заједно са окупатором противу оружане борбе пољског народа. Када се ради о начелу једнакости изборног права, онда је релативно више мандата признато изборним округзима на Ослобођеним Територијама Пољске него што би то било према стварном броју становника. То је образлагано тим што насељавање тих Земаља од стране Пољака није било завршено и што је требало узети у обзир предвиђено стање становништва на тим територијама у најближој будућности. Блок демократских странака позвао је своје чланове и пријатеље да гласају манифестом за листе његових кандидата, које су у свим изборним округзима носиле број 3, да тајност гласања третирају као право бирача, а не као његову обавезу.

Од 444 мандата, 372 је попуњено у округзима, а само 72 са државне листе, Кандидатску листу у округзима неформално је састављала група грађана од најмање стотину који су имали право гласа, а који су становали на територији датог изборног округа. Право стављања кандидата на државну листу имале су неформално групе грађана од најмање 500, који су имали право гласа, односно најмање по 250 из два округа. Подела мандата вршена је у духу начела система d'Hondt'a.

Усвајање изнетог изборног система који је једнократан за Уставотворну Скупштину било је условљено следећим факторима:

1) у периоду 1945 — 1946. год. формирао се у начелу вишепартијски систем, ПСЛ (Пољска Народна странка) је постала легална опозициона странка, чије руководство је одбило да заједнички иступи на изборима са блоком демократских странака;

2) у таквим условима морало се поступити у духу ранијих прогласа који су између осталих били садржани у Јулском Манифесту Пољског Комитета Народног Ослобођења у погледу избора за Уставотворну Скупштину, који су се ослањали на изборни закон који гарантује: демократичност, једнакост, непосредност, универзалност и тајност гласања.

Трећа етапа развитка закона о изборима у Пољској представљена је начелима закона о изборима која су усвојена у Уставу Пољске Народне

Републике од 22. јула 1952. године, изборном систему за Скупштину Пољске Народне Републике од 1. августа 1952. године и изборном систему за народне одборе од 25. септембра 1954. године. Практично су наведени системи били једнократно примењени и та етапа се завршава заједно са доношењем нових изборних система за Уставотворну Скупштину и Народне одборе (у периоду 1956. и 1957. године).

Устав Народне Републике Пољске и наведени изборни системи усвојили су начела: универзалности, једнакости и непосредности изборног закона и тајности гласања. Право избора загарантовано је грађанима који су напунили 18 година, без обзира на пол, националну и расну припадност, школу и настањеност, друштвено порекло, професију и имовно стање. Пасивно право избора за Скупштину загарантовано је грађанима који су напунили 21 годину, док је право на избор у народне одборе загарантовано онима који су напунили 18 година. Изборног права лишене су особе које су душевно оболеле и у вези с тим постоји судска пресуда, као и она лица која су судском пресудом донетом после 21. јула 1944. године лишена јавних права.

Број посланика за Уставотворну Скупштину одређивао је Државни Савет према норми: 1 посланика на 60.000 становника у складу са начелом које је усвојено у првобитном облику члана 16 става 1 Устава. Државни Савет је такође одређивао број народних одборника на нивоу војводства и среза, док су сеоске, односно општинске одборнике одређивали извршни и наредбодавни органи војводских односно среских одбора. Наведени органи су вршили такође поделу мандата на изборне округе у складу са начелом једнакости изборног права.

Устав је усвојио начело да кандидате за посланике и одборнике предлажу политичке и друштвене организације, задруге, грађани у градовима и селима. Изборни систем су утврђивале такође политичке, стручне и задружне организације, Савез Сеоске Самопомоћи, Савез Пољске Омалдине, као и друге масовне друштвене организације радног народа Пољске. Оне су даље одлучивале да горе наведене организације право предлагања кандидата могу извршити самостално или заједнички, као и по властитој иницијативи или изборном између лица која су предложена на скупштинама радника у фабрикама, на сеоским скуповима и на војничким конференцијама у војним јединицама. Право предлагања кандидата за посланике могу такође извршити главни као и територијални органи наведених организација. У пракси је остварено начело да наведене организације заједнички предлажу листу кандидата Народног Фронта.

Изборни системи су усвојили начело да заједно са кандидатским листама за посланике у Скупштини, као и за војводске одборнике, одборнике у срезовима, градовима и рејонима могу бити такође предлагане листе кандидата за заменике посланика и одборника. У случају посланика могле су максимално износити половину броја мандата у округу, а у случају одборника — не више од 1/3 мандата одборника. У случају када престаје мандат одборника у округу, мандат је добијао заменик

према редоследу уписа на листи, ако у међувремену није изгубио право да буде биран. Институција заменика није била примењена у случају одборника сеоских општина. Због тога би се у случају престанка мандата у сеоским општинама код одборника, морали спроводити накнадни избори на основу донетих одлука на појединим сеоским конференцијама у дотичној општини.

Начело тајности гласања у пракси је третирано као право бирача, а не као његова обавеза. Огроман број бирача је на изборима извршио гласање јавно.

Код утврђивања резултата избора усвојено је начело апсолутне већине. Мандат посланика или одборника добијао је кандидат који је у округу добијао апсолутну већину гласова који су били пуноважни. У случају када неки од кандидата није добијао такву већину гласова, мандат је добијао кандидат који је предложен за заменика посланика или одборника, за којега је такође важио принцип апсолутне већине гласова. Ако се деси да кандидат за одборника сеоске општине не добије мандат, треба спровести допунске изборе и то јавним гласањем на сеоским конференцијама. Оба система су усвојила начело у погледу минимума изборне фреквенције, који износи најмање 50% бирача округа.

Изборни систем је у наведеном тексту изнет у врло скраћеном облику у односу на избор посланика за Скупштину и народне одборнике, па је као такав оформљен у периоду 1952 — 1954. год. а био је условљен друштвеним и политичким променама до којих је у Пољској дошло од 1944. године. Ту је одлучујућу улогу одиграло формирање новог партијског система, ликвидација легалне опозиције и јачање руководеће улоге Пољске Уједињене Радничке Партије у систему Народног Фронта.

Исто тако Устав Пољске Народне Републике, као и оба изборна система усвојили су начело о опозиву народних посланика и народних одборника од стране бирача, указујући истовремено, да начин опозивања треба да одреди закон. Такав закон није издат. Само закон од 25 септембра 1954. године о новој административној подели села и конституисању општинских народних одбора у члану 9 усвојио је начело да опозив сеоског одборника односно општинског долази на основу одлука које се донесу на појединим сеоским конференцијама у општини и да се истовремено са опозивом врши избор одборника и да начин опозива и избора одређује Државни Савет. За спровођење у живот тога донета је одговарајућа одлука Државног Савета 11. III 1955. године.

Четврту етапу еволуције начела закона о изборима у Пољској представљају изборни системи: за Скупштину од 24. X 1956. године и за народне одборе од 31. X 1957. године у обавезној верзији до 27. IX 1973. године.

Та етапа обухвата неколико година и неколико проведених избора. Оба изборна система која су напред наведена усвојила су не само уставна начела изборног права која нису подлегла изменама, већ

су у ствари у целости усвојила концепцију плебисцитарних избора, која је реализована у претходном периоду. Ови системи су ипак увели и извесне измене на које овде треба скренути пажњу.

Системи су усвојили начела: универзалности, једнакости и непосредности изборног закона и тајност гласања. Спискове бирача израдили су извршни органи и председништва народних одбора најнижег степена, а новост је била то што су жалбе бирачи због неприхваћених рекламација ако нису били унети у бирачке спискове, могли сада подносити Среском суду (сумњам, да је тај пропис могао бити или да ће моћи бити ма када примењен). Избори су спровођени, као и раније, тако и сада у окрузима са више мандата, с тим што су у изборима за народне одборнике који су проведени у 1957. години били створени — сем територијалних округа — такође факултативни индустријски окрузи. Тајност гласања је третирана као право бирача, а не као његова обавеза. Ново у изборном систему за посланике од 1960. године је то што је одговарајућем пропису прецртана реченица да „се бирач за време гласања склања иза паравана", с тим што му се сугерише да је његова обавеза да се за време гласања нађе у просторији иза паравана.

Уведене су извесне промене у систему предлагања кандидата за посланике за Скупштину и за народне одборнике. Очигледно је да је задржано уставно начело да право предлагања кандидата припада политичким и друштвеним организацијама радног народа, као и начела претходних изборних система која предвиђају да наведене организације могу предлагати кандидате појединачно или заједнички, као и њихове главне као и територијалне инстанце на властиту иницијативу или на иницијативу зборова бирача. Укинута је институција заменика посланика и народних одборника. Али је зато усвојено начело да организације могу предлагати већи број кандидата него што износи број мандата за одређени изборни округ: у случају избора за Скупштину — у почетку не више од половине, док од 1960. године не више од 1/3; у случају избора за народне одборнике — обавезно не више од 1/3. Практично увек како у изборима за Скупштину, тако и за народне одборнике била је предлагана заједничка листа кандидата Фронта Народног Јединства, која је обухватала већи број кандидата него што је износила бројка мандата у округу.

У вези са горњим, као и предвиђеном и препорученом праксом јавног гласања без прецртавања, систем је усвојио начело да код већег броја не прецртаних кандидата сматра се да су глас добили они кандидати који нису прецртани, чија се имена налазе на гласачком листићу почетним редоследом. Изборни систем за Скупштину, као услов за признање мандата признао је начело апсолутне већине важећих гласова, као и услов важности избора у округу — минимум изборне фреквенције на најмање 50% бирача. Изборни систем за народне одборнике усвојио је начело релативне већине, а није утврдио минимум изборне фреквенције као услов важности избора, у вези чега је у случају избора за народне одборнике било немогуће говорити о поновним изборима (ма да је у изборима било могуће да дође до злоупотребе бирача који би могли

извршити велики утицај на резултате избора). Није познат случај, када је било потребно одређивати поновне изборе за Скупштину у ма ком било округу услед помањкања изборне фреквенције као и то да је било врло мали број случајева да посланички или одборнички мандат не добије кандидат који је био на гласачком листићу међу првима, све до исцрпљења броја мандата, или на тако званом „мандатном месту". Није то случајно, да су се појавили термини: „мандатна места" и „немандатна места".

Изборни систем за народне одборе реализовала је уставна одредба која предвиђа прописе којима се регулише начин опозива чланова одбора свих степена. Према истој је усвојено начело да бирачи могу опозвати одборника који је изневерио њихово поверење, у ком случају предлог о опозиву може дати организација која је предложила истог за кандидата, или — практично речено — Фронт Народног Јединства. Начин припрема за гласање који та одредба предвиђа био је дуг и доста нејасан, док је сами опозив могао да се спроведе путем тајног гласања. Ипак независно од тога систем је усвојио поступак лишења мандата одборника преко тог одбора. О томе јасно говори ставка у систему да народни одбор лишава одборника мандата ако је исти:

1) правоснажном судском пресудом осуђен за прекршај учињен из користољубља или других ниских побуда;

2) извенерио заклетву дату као одборник;

3) својим поступцима очигледно нарушио достајанство одборника.

Сем наведеног одбор је могао лишити одборника мандата и у том случају када је овај избегавао да ради у одбору за време најмање од шест месеци. У пракси постојала је институција која је лишавала мандата одборника од стране одбора, али није постојала институција која је опозивала одборника од стране бирача. Ипак, треба увек подвлачити саму чињеницу делимичног законског регулисања уставног начела опозива представника од стране бирача, наводим делимичног, јер се односи само на одборнике.

Изборни систем за народне одборе од 1957. године усвојио је сушштинско ново начело у односу на попуну састава одбора. Према истом у случају гашења мандата једном одборнику, одбор може на првој седници донети одлуку о давању мандата кандидату за одборника са исте изборне листе, који је на изборима добио после изабраног највећи број гласова и који није изгубио право да може бити изабран. Систем је предвидео институцију која би спроводила допунске изборе, која није никада била примењена. Практично се начином попуне састава одбора бавила институција која је вршила кооптирање оних лица која су била кандидати на изборима од стране самих одбора, која нису добила мандат из руку бирача. Та институција је прихваћена као нова 29. IV 1969. године у изборни систем за Уставотворну Скупштину.

Наведена начела у изборном закону Народне Републике Пољске, која су дошла до примене у периоду 1956—1957. године и даље до 1970. године била су у првом реду резултат политичких промена, које су извршене на VIII Пленуму Централног Комитета Пољске Уједињене Радничке Партије у октобру 1956. године и после њега.

Пету етапу развитка начела закона о изборима у Пољској представљају измене уведене у изборни закон за народне одборе од 27. IX 1973. године. Те измене су суштинске и може се претпоставити (мада то није још сигурно) да ће измене учињене у том правцу бити измене у изборном систему за Скупштину пре првих избора.

Најважнија измена која је уведена је пријем управо начела која су до тог момента била примењивана само у пракси, а то је да се избори спроводе у духу програма Фронта Народног Јединства и да може бити предложена само једна листа кандидата Фронта Народног Јединства. Нови текст изборног система представља између осталог теза да је Фронт Народног Јединства одраз заједничке патриотске базе свих свесних и активних грађана према општим интересима народа и социјалистичке државе, као и то да је руководећа идејна снага Фронта Народног Јединства Пољска Уједињена Радничка Партија а политичка основа — сарадња Пољске Уједињене Радничке Партије са Уједињеном Народном Странком и Демократском Странком. Листе кандидата за народне одборе појединих степена утврђују војводски, срески градски, рејонски и општински комитети Фронта Народног Јединства на основу предлога политичких организација, синдиката, задруга и других масовних друштвених организација радног народа које реализују заједнички програм Фронта Народног Јединства после мишљења бирача на састанцима и конференцијама у местима становања, у фабрикама и у војним јединицама.

У новом тексту изборног система задржано је начело да се код већег броја кандидата који нису прецртани глас сматра пуноважним оним кандидатима који нису прецртани чија се имена налазе на гласачком листићу међу првима, као и начело релативне већине гласова код усвајања мандата. Новина је у пријему изборне фреквенције, која износи најмање половину оних који имају право гласа, као услов важности избора у округу. У колико би изборна фреквенција била недовољна, треба заказати нове изборе за које комитет Фронта Народног Јединства може предложити нову листу кандидата. Избори се поново одређују само једанпут. Извршене су битне измене у институцији лишења мандата одборника од стране одбора, као и у институцији опозивања одборника од стране бирача. У духу са новим прописима народни одбор лишава одборника мандата ако је овај:

1) одбио да обавља поверену му дужност;

2) правоснажном пресудом суда осуђен за прекршај учињен у циљу прибављања противправне имовинске користи или из других ниских побуда; и

3) изневерио заклетву дату као одборник.

Институција која се бави опозивом одборника од стране бирача може доћи до изражаја онда ако је одборник изневерио поверење бирача, а нарочито ако је одборник својим поступцима нарушио достојанство одборника или избегава да ради у одбору. Са предлогом о опозиву одборника може иступити комитет Фронта Народног Јединства, који је предложио одборника за кандидата, како по властитој иницијативи, тако и по иницијативи бирача или организације којима одборник припада. Опозив се врши на скуповима бирача које организује комитет Фронта Народног Јединства јавним гласањем ако сами бирачи не одлуче да спроведу тајно гласање по овом питању.

У децембру 1963. године продужен је рок мандата народних одборника на четири године, изравнавајући тај рок са роком посланика за Народну Скупштину. 1961, 1965. и 1969. године избори су спровођени истовремено за Народну Скупштину и народне одборнике. Следећи избори услед скраћења V сазива Скупштине и продужења IV сазива народних одбора, спроведени су одвојено.

Када се изврши општа и врло кратка процена еволуције начела закона о изборима у Народној Републици Пољској, може се с правом констатовати да се ради о процесу сталне демократизације начина избора представничких органа. Начела нашег закона о изборима изражавају све већи утицај на изборе, а самим тим и на састав Народне Скупштине и народних одбора, масовних политичких и друштвених организација радног народа, окупљених у Франт Народног Јединства и усмерених у раду под политичким руковођењем Пољске Уједињене Радничке Партије. Истовремено она омогућавају у потпуности сваком бирачу да изрази слободно своју вољу и мишљење како о изборном програму Фронта Народног Јединства, тако и о предложеним кандидатима, како у току изборне кампање, тако и приликом гласања за читаву листу кандидата и за поједине кандидате. Измене у нашем закону о изборима условљене су изменама у политичкој ситуацији у земљи и пре свега изменама у партијском систему и истовремено воде јачању основних гаранција за све наше успехе, то јест руководећој улози Пољске Уједињене Радничке Партије у односу на друге масовне политичке и друштвене организације радног народа и у односу на представничке државне органе.

II

Када сам пришао реферисању сада обавезних начела закона о изборима у другим европским социјалистичким земљама, хтео бих претходно да у својим разматрањима искључим начин бирања представничких органа у Југославији. Ово чиним из два разлога и то:

1) за то што је то начин који је у ствари различит од изборног система који је усвојен у другим европским социјалистичким земљама;

2) пре свега за то што ће систем избора представничких органа у Југославији сигурно бити изнет у реферату који је припремљен за садашњу седницу на тему начела изборног закона од стране некога од другова из Југославије.

У последњем периоду, то јест од 1971. године могу се приметити контуре тенденција за продужење рока парламената од четири на пет година. У том периоду продужен је рок избора за народне посланике у Чехословачкој, Бугарској, Немачкој Демократској Републици и Румунији. Рок трајања мандата за одборнике је различит, обично износи четири године, мада је на пример у Народној Републици Бугарској утврђен на 2,5 године. Начела за одлуку о продужетку мандата парламената на пет година изгледа да су иницирана тим што у социјалистичким земљама постоји начело да се планира друштвено-економски развој за период од пет година, у ком случају те одлуке доносе парламенти и реализују се од стране влада тих земаља под контролом парламената. Таква образложења била би исправна ако би се рок мандата посланика поклапао са периодима развитка петогодишњих планова.

Сви устави европских социјалистичких земаља и њихови изборни системи за парламенте и одборе усвојили су четири најбитнија начела закона о изборима, а то су:

— универзалност,

— једнакост,

— непосредност изборног права и

— тајност гласања.

Неке изузетке ту представља Устав Народне Републике Мађарске, који усваја начело посредних избора за одборе у Будимпешти и за одборе комитета, чије чланове бирају одговарајући рејонски комитети главног града и градски и општински одборници у појединим комитетима. Активно право гласа имају сви грађани који су напунили 18 година. Старост грађанина који имају пасивно право гласа је различита. У изборима за територијалне одборе по правилу износи 18 година, мада је некада изузетно више, јер је у Чехословачкој 21 година. У изборима за скупштину та старост је различита и то:

— у Народној Републици Мађарској и Народној Републици Бугарској износи 18 година;

— у Немачкој Демократској Републици и СССР-у за највише органе Савезних и Аутономних Република износи 21 годину, док за Врховни Совјет СССР-а и за Велику Народну Скупштину у СССР-у износи 23 године;

— у Пољској се правом гласа користе не само грађани Народне Републике Пољске, већ и она лица код којих пољско држављанство није утврђено, али која немају држављанство других земаља и која стално бораве на територији Пољске.

Устав и изборни систем наведених земаља лишавају права гласа она лица која су душевно оболела, то јест лица која су неурачунљива услед душевне болести према судској пресуди. Некада немају право гласа грађани који су судском пресудом лишени јавних права, а то значи у случајевима када су учинили неки преступ за који је предвиђена допунска казна лишења јавних права и када та казна буде изречена. Истовремено изборни систем указује да постоје групе лица којима су изборна права ускраћена, која се не могу користити правом гласа које би имали у нормалним случајевима (на пример у Народној Републици Мађарској, Немачкој Демократској Републици и Пољској Народној Републици). То се односи на лица која бораве у заводима за психички оболеле, или на пример у Немачкој Демократској Републици уопште узев у заводима друштвене заштите, а затим лица која се налазе у затворима, ухапшених пре избора или задржаних у затвору, па чак — као у Народној Републици Мађарској која се налазе под присмотром полиције. То се ради због тога што у местима изоловања тих лица и у заводима за душевно оболеле нема округа где би се могло гласати, без обзира на то да ли изборни систем има у виду наведене групе лица или нема.

Изборни систем у свим наведеним државама са социјалистичким уређењем усваја начело израде спискова за гласање у канцеларијама, то јест од стране локалних органа државне администрације. Бирачки спискови ма колико раније били направљени обухватају сва лица која имају активно право гласа на дан избора. Некада систем правилно констатује да бирач може бити уписан у бирачки списак само једанпут (на пример у Народној Републици Румунији, Народној Републици Бугарској и Народној Републици Чехословачкој), а некада се иде дотле да се бирач упише само у месту његовог сталног становања) као на пример у Народној Републици Мађарској). Начело о уписивању бирача који имају право гласа у један бирачки списак произилази логично из начела једнакости изборног права. Увек остаје отворено питање лица која се дуже време налазе ван места сталног боравка, као на пример студенти или лица која се налазе на одслужењу војног рока, што је неопходно регулисати на одговарајући начин.

Изборни систем већине наведених социјалистичких држава прихвата начело једномандатних изборних округа. Изузетак ту чине Немачка Демократска Република и Пољска Народна Република у којима се редовно одржавају вишемандатни окрузи, како код главних тако и код територијалних представничких органа. У ствари у обе напред наведене државе сем марксистичко-лењинистичких партија постоје и друге политичке партије (посредне, локалне), што ипак не значи да је постојање вишемандатних округа условљено постојањем посебног партијског система. У погледу партијског система идентична ситуација постоји у Народној Републици Бугарској и Народној Републици Чехословачкој у којима су прихваћени једномандатни изборни окрузи. Једномандатни као и вишемандатни изборни окрузи имају своје добре и лоше стране. Несумњиво је то да код једномандатних изборних округа постоје веће могућности

за одржавање тешњег контакта између изабраног лица и бирача, док код вишемандатних округа изабрана лица могу представљати више репрезентативну групу својих бирача у појединим окрузима.

Изборни систем свих наведених социјалистичких земаља усваја начело друштвене структуре изборних комисија, чији је задатак да спроведе изборе. Оне су састављене од представника друштвених и политичких организација радног народа, које улазе у састав народног фронта. Обично те комисије формирају одговарајући органи државне управе. У случају када се ради о општедржавним изборним комисијама, као и комисијама у окрузима (одговарајућих за одређену територију у случају избора за територијалне представничке органе), које формирају надлежне инстанце државне власти које су потчињене парламентима, као на пример Савет Министара у Народној Републици Пољској, Народној Републици Бугарској, или Народној Републици Румунији. У два случаја на пример у Народној Републици Чехословачкој и Народној Републици Мађарској изборне комисије формирају одговарајући комитет народног фронта. Тако на пример у Мађарској Државну Изборну Комисију формира Председништво Земаљског Одбора Мађарског Патриотског Народног Фронта, а остале комисије формирају одговарајући, према изборном систему Комитети Мађарсог Патриотског Народног Фронта. Када се ради о Народној Републици Чехословачкој, те комисије се називају изборне комисије Народног Фронта. Друштвени карактер изборних комисија очигледно је не само по друштвеној структури истих, већ такође и по друштвеној структури субјекта који их формира. Међу начелима закона о изборима која имају посебно значење имају она која одређују систем предлагања кандидата за посланике. Ништа није необично што у неким земљама основна начела тога система представља устав. То се односи на обавезне уставе као у СССР, Народној Републици Пољској и Народној Републици Румунији. У целини узето, оне усвајају начело да право предлагања кандидата за посланике припада политичким и друштвеним организацијама радног народа: партијским организацијама, синдикатима, задружним и омладинским организацијама, културно-просветним друштвеним и другим масовним организацијама радних људи. Такво начело у другим социјалистичким земљама које смо напред навели прихвата изборни систем, с тим што некада као на пример у Народној Републици Чехословачкој или у Народној Републици Пољској у случају избора за народне одборнике ради се о томе да су све те друштвено-политичке организације окупљене у народном фронту и да кандидати за одборнике су у ствари кандидати народног фронта (у Народној Републици Пољској то су кандидати Фронта Народног Јединства).

Изборни систем који регулише систем предлагања кандидата за одборнике детаљније разрађује нека — грубо узев — поновљена начела. Прво, он усваја начело могућности предлагања већег броја кандидата него што износи број мандата у округу. У државама у којима су предвиђени једномандатни округи, политичке и друштвене организације могу се сложити за једног или више кандидата. То се такође односи на оне

државе чији изборни системи предвиђају да организације радног народа могу предлагати кандидате за посланике заједнички или одвојено, као и на оне државе чији изборни системи предвиђају да кандидати за посланике буду кандидати народног фронта, као на пример у Народној Републици Чехословачкој. Такође је слично у Немачкој Демократској Републици и Народној Републици Пољској код којих се избори врше у вишемандатним окрузима. И ту такође постоје могућности а некада и обавезе да се предлаже већи број кандидата у односу на број мандата који припада датом изборном округу. У пракси, у окрузима са једним мандатом организације обично предлажу по једног кандидата док у Немачкој Демократској Републици и Народној Републици Пољској предлажу већи број кандидата у односу на број мандата. Друго, оне прихватају начело могућности, а некада као — на пример у Народној Републици Чехословачкој и Народној Републици Пољској у случају избора за народне одборнике — такође и обавезу предлагање заједничке листе кандидата политичких и друштвених организација овлашћених да предлажу кандидате за изборне комисије. Такво је правило примењено у изборној пракси од које нема изузетака. У свим социјалистичким земљама кандидати за посланике су кандидати организација које су окупљене у народном фронту, у СССР-у — блоку комуниста и беспартијних. Треће, изборни системи усвајају начело организовања консултативних скупова бирача, на којима организације предлажу кандидате и захтевају од бирача да о кандидатима дају своје мишљење. Улога консултативних скупова подвучена је посебно у изборном систему Народне Републике Мађарске, који истиче да кандидати између осталог постају она лица која добију 1/3 гласова на тим скуповима, као и изборни систем Народне Републике Бугарске од 1973. године, који истиче да право предлагања кандидата припада између осталог најмање једној петини бирача округа.

Систем предлагања кандидата, ако се ради о детаљима, одређен је не кроз закон, већ преко политичких и друштвених организација које су овлашћене да предлажу кандидате.

Међу начелима изборног закона наведених држава важно значење имају начела која се односе на сами чин гласања. О њиховом усвајању одлучују изборни системи. Начелно узевши, усвојен је свуда принцип гласања преко уписивања на гласачком листићу имена и презимена свих кандидата за које бирач треба да гласа, или другачије речено прецртавањем имена и презимена оних кандидата којима бирач не даје свој глас. Усвајање само тог начела није довољно тамо када се у пракси предлаже више кандидата у односу на број мандата који долазе на један изборни округ мандата, као на пример у Немачкој Демократској Републици или у Народној Републици Пољској, а теоретски и делимично практично и у другим државама. Због тога изборни систем такође усваја ту и даље начела, која регулишу питања важности гласа у случају када бирач остави на гласачком листићу већи број имена предложених кандидата него што је одређен број мандата. У овом случају могућа су три решења, од којих је свако од њих у другим државама могуће да се примени. У конкретној ситуацији то се види из следећег:

1) глас се сматра неважећим у Народној Републици Мађарској, Народној Републици Румунији и Народној Републици Бугарској;

2) глас се сматра важећим као дат кандидатима који се на гласачком листићу налазе међу првима, чак до исцрпљивања броја мандата у Народној Републици Чехословачкој и Народној Републици Пољској;

3) глас се сматра важећим као глас дат свим кандидатима који нису прецртани у Немачкој Демократској Републици.

Ситуација изнета у првом случају када је предложен већи број кандидата у поређењу са бројем мандата значи да је бирач обавезан да гласа тајно.

Решења дата у тачкама 2 и 3 су повезана са праксом јавног гласања без прецртавања свих кандидата који су стављени на гласачки листић. Изборни систем Мађарске и Румуније садржи формулацију која сугерише бирачима обавезу тајног гласања („бирач гласа у одређеној кабини за гласање").

У закону о изборима увек велико значење имају начела која одређују важност избора, а нарочито она која регулишу питање признавања мандата појединим листама кандидата или кандидатима. У наведеним социјалистичким земљама та питања не регулишу устави, већ се само констатује то у тој мери да правилност избора делегата за скупштину потврђује сам парламент. Та питања су регулисана у изборним системима, који — у целини узев — усвајају три суштинска начела, ма да не увек у идентичном облику. Прво, они усвајају начела о минимуму изборне фреквенције као услову важности избора. Тај минимум се утврђује на најмање 50% бирача, или на најмању њихову апсолутну већину (разлика није неважна, макар да износи 1 глас). Минимум изборне фреквенције не усваја се у Немачкој Демократској Републици, док се у случају поновних избора, који се врше у недостатку фреквенције у општим изборима усваја свуда. Фреквенција је велика према показаној пракси чак и у изборним округзима за одборнике најмањег ранга. Друго, изборни системи усвајају начело апсолутне већине датих гласова као услов за признавање мандата одређеним кандидатима. Изузетак чине овде пољски изборни систем за народне одборе у коме влада и даље начело релативне већине. У пракси код општег јавног гласања без прецртавања и према признавању важећих листића за гласање на којима је остављен већи број имена него што износи број мандата у округу баш код гласова датих кандидатима који се налазе међу првима, начело релативне већине нема значаја или боље речено нема већег значаја. Треће, изборни системи признају за услов важности избора правилно извршено гласање, а то значи без суштинских нарушавања начела изборног закона, то јест таквих која би довела до измене резултата избора у округу. У случају да постоје таква нарушавања постоји обавеза да се одреде поновни избори на основу истих бирачких спискова. У Немачкој Демократској Републици усвојено је начело потврде избора као важећих за сва народна представништва,

као и територијалне органе, а не само за Народну Скупштину, очигледно за сваки орган од стране њихове надлежности.

Сви устави европских социјалистичких земаља усвајају као једно од основних начела изборног система одговорност посланика за парламенат и народних одборника пред бирачима који су им дали своје поверење. Та одговорнст има политички карактер и реализује се у облику опозивања посланика или одборника од стране бирача у колико ови не одговоре својим обавезама. Шта више неки од устава социјалистичких земаља третирају начело одговорности посланика или одборника као једно од основних начела политичког уређења (Народна Република Пољска, Народна Република Чехословачка и Народна Република Бугарска). Устави не регулишу начин опозивања изабраних посланика или одборника, већ то остављају да реше закони. Такви закони и поред уставних одредби за сада нису свуда, нити до скоро били донети. Начин опозивања посланика или одборника од стране бирача негде је регулисан изборним системима као на пример у Народној Републици Бугарској, Народној Републици Мађарској и Народној Републици Пољској, а у случају опозивања одборника и у Народној Републици Чехословачкој по питању чланова народних комитета или у посебним правним актима, као на пример у случају опозивања чланова одбора делегата радног народа у Руској Социјалистичкој Федеративној Републици. Усвојени начин опозивања посланика или одборника у разним државама указује увек на извесну специфичност. Због тога ћемо овде покушати да формулишемо само неколико општих начела тога начина, који долазе у обзир код већине случајева.

Карактеристика начина опозивања посланика или одборника је пре свега у томе што предлоге о опозивању могу давати политичке и друштвене организације које су овлашћене да предлажу кандидате, или оне организације које су дотично лице предложили за кандидата. И ако изборни систем изразито указује на то да кандидате за представнике на изборима могу предлагати комитети народног фронта, то доследно томе они могу предлагати и једино они могу давати предлоге за опозивање посланика или одборника од стране бирача. Наведене организације могу давати предлоге о опозивању како на основу властите иницијативе, тако и на основу иницијативе бирача. У Народној Републици Бугарској предлоге о опозивању посланика или народних одборника, слично као и предлоге за гласање односних кандидата, могу такође давати бирачи и то најмање једна петина бирача округа. Предлози се упућују надлежном органу државне власти који је потчињен парламенту, или надлежном територијалном органу, или његовом врховном и законодавном органу. Основ за опозивање дотичног лица је чињеница да је исто изгубило поверење бирача, као и то ако је исто евентуално својим поступцима у суштини нарушило достојанство посланика или одборника. Опозивање односно такав предлог о опозивању треба да буде тако образложен. О томе да ли је посланик или одборник стварно изгубио поверење својих бирача одлучују бирачи путем гласања.

Када се ради о начину гласања по питању опозивања посланика или одборника, у разним државама усваја се једно или друго решење. Тако на пример у СССР-у, у Народној Републици Мађарској или у Народној Републици Пољској у случајевима опозивања одборника, гласање по питању опозивања посланика спроводи се на зборовима бирача који се организују у фабрикама, по селима и у војним јединицама и томе слично. Организатор тих зборова су организације, које су предложиле дотично лице за кандидата, или прецизније комитети народног фронта а само гласање на зборовима је јавно. Другачији начин гласања предвиђа изборни систем за Народну Скупштину и народне одборе Народне Републике Бугарске од 1973. године, који предвиђа између осталог да гласање по питању опозивања посланика или одборника буде тајно у гласачким кутијама, у ком случају су предвиђене две врсте гласачких листића различите боје и то: за опозивање и против опозивања, па би у случају да бирач спусти у дату кутију два листића различите боје, гласачки листић се проглашава неважећим.

Изборни систем за Народну Скупштину и територијалне представнике у Немачкој Демократској Републици у месту где се налази институција за опозивање представника од стране бирача иста прима орган који се бави лишењем мандата посланика или одборника кроз народно представништво чији је члан дотични посланик или одборник (па се та институција назива орган за опозивање посланика или одборника који је на дневном реду). То опозивање може доћи на предлог одговарајућег Комитета Народног Фронта. Институцију лишења мандата одборника од стране одбора поред институције лишења мандата одборника од стране бирача предвиђа пољски изборни систем за народне одборнике.

Изборни системи наведених европских социјалистичких земаља усвајају такође извесна начела која регулишу начин попуне представничких органа у случају гашења мандата у периоду истека рока парламента и народних одборника. У целини узев овде је усвојено начело допунских избора. Они имају посебно значење у оним земљама у којима су у примени једномандатни изборни окрузи, тим више је у тим окрузима практично предлаган обично један кандидат. Та ситуација је другачија у Народној Републици Пољској и Немачкој Демократској Републици, у којима се примењују вишемандатни изборни окрузи и у којима се у пракси предлаже већи број кандидата него што је број мандата у округу и то како у случају посланика тако и за одборнике. У обема горе наведеним државама усвојена су различита ма да донекле слична решења у погледу попуне састава представничких органа. Изборни систем Пољске предвиђа следеће:

1) Институцију за допунске изборе, која у пракси није била нигде примењена;

2) Институцију кооптирања посланика од стране представничког органа између оних лица која су се кандидовала на изборима, а која у духу прописа изборног система због малог броја гласова нису била из-

брана од бирача за посланика или одборника. Ова институција је једина форма у циљу попуне састава Скупштине и практично народних одбора.

Другачије је у Немачкој Демократској Републици, ма да донекле и слично. Као што је било раније говора у изборима за народна представништва у Немачкој Демократској Републици, бирач може гласати за већи број кандидата него што је број мандата у округу. То значи да се глас бирача дао свим кандидатима који нису прецртани, а о редоследу признавања мандата одлучује редни број на гласачком листићу појединих кандидата. Мандат се може признати само ономе кандидату који је добио апсолутну већину гласова. Наведена начела односе се на начин гласања и која признају гласове за важеће доводе до тога да код опште примене у пракси начела јавног гласања без прецртавања, апсолутну већину гласова могу добити сви кандидати. Да ли после избора кандидати који су на гласачком листићу уписани на даље бројеве добијају мандате непосредно по завршетку избора, или се третирају као наследник посланика: признаје им се угашени мандат за време трајања Скупштине, чиме се врши допуна представничких органа. То се врши непосредно на основу уставних одредби, а не на основу доношења одговарајуће одлуке представничког органа. Одлука органа о прихватању угашеног мандата од стране одређеног лица може бити и јесте донета, ма да иста има декларативан значај, а не као у Народној Републици Пољској — уставни. Овде се ради о институцији наследника посланика, а не о институцији за кооптирање у састав представничког органа. Такође и у том случају о редоследу признавања мандата одлучује редослед уписа кандидата на гласачком листићу, а не број добијених гласова од стране кандидата.

III

Приступајући извршењу процене неких решења усвојених у нашем закону о изборима и евентуалном изношењу предлога измена садашњег правног стања, требало би у даљем формулисати основне услове, који би могли бити испуњени према датом решењу, како би сама решења а према томе и процена садашњег правног стања и предлози за измену могли бити признати као добри. Ту је потребно нарочито подвући два услова и то:

Прво, основа код решења те врсте мора бити чињеница да изборни закон није циљ самом себи, већ средство за остварење циља, да база мора бити признање јачања народне власти и руководеће улоге комунистичке партије као циљу коме треба да служи читав систем формирања представничких органа. Изборни закон треба да служи формирању добрих представничких органа, то јест таквих чији рад што је могуће боље одговара развоју и јачању социјалистичких друштвених односа;

Друго, основа код те врсте решавања треба да буде признање начела реалности предложених измена, практичних могућности њиховог оживо-

творења. Нереални предлози не могу бити признати као правилни у конкретном случају.

Проблем за решавање је у првом реду начело да се одрже два различита изборна система и то: за Скупштину и одвојено за народне одборнике.

У ствари међу наведеним организацијама постоје суштинске разлике па ипак таква Скупштина и народни одбори представљају једну групу представничких органа државне власти, који су изабрани од стране народа на основу истих основних начела изборног закона и у већини на основу тих истих решења. Шта више, постојеће разлике код формирања прописа оба изборна система, о којима ће још бити говора приликом решавања појединих питања, треба да буду усклађене, а не одржаване тако и чак повећане како је то било до сада. Несумњиво би томе процесу користило усвајање једног изборног система, слично ономе што постоји у већини социјалистичких земаља. Ако би се остало код досадашњег решавања тога питања, требало би извесне формулације које су усвојене у изборном систему за народне одборнике у 1973. години, такође усвојити и у изборном систему за Скупштину. Изгледа да би у првом реду такође у изборном систему за Скупштину требало усвојити формулацију у погледу улоге Фронта Народног Јединства и његових комитета у изборима, које су у 1973. години усвојене у изборном систему за народне одборнике, почевши од његовог првог члана.

Разумљива је ствар, да оба изборна система која су обавезна у Народној Републици Пољској добијају позитивну оцену, јер испуњавају све основне захтеве које тражи изборни закон у нашој земљи на садашњој етапи њеног развитка. Са друге пак стране неке њихове формулације могу се побољшати, учинити јаснијима, а затим усавршити.

Извесне препреке могу представљати прописи изборног система за Скупштину, као и у мањој мери за народне одборнике, а који се односе на универзалност изборног права. То се између осталог односи на старост бирача код пасивног права гласа, која је у оба случаја сувише ниска. У прилог овога говори пракса која се састоји у предлагању кандидата за посланике који су навршили 25 година (упореди Статистички Годишњак 1972. год. страна 57, као и Скупштина Народне Републике Пољске у редакцији А. Бурди, издање Ossolineum, 1975. године, страна 505).

Изузеци од тога начела су тако појединачни, да их треба сматрати за небитне. Слично томе лица која су навршила 18 година старости не могу се сматрати сазрела за обављање одговарајућих мандата одборника. Жива је истина, да када би се чак смањила граница старости код пасивног права гласа још више, или ако не би била прецизирана, то у ствари неби значило, да би као кандидати за посланике или одборнике тада били предложени младићи предшколског доба па ипак са друге стране одређивање те границе треба да значи нешто и несумњиво ће значити.

Измене треба да претрпе такође прописи који одређују искључења у области коришћења изборног права, а посебно у изборном систему за

Скупштину. Треба пре свега у истом додати пропис да не могу гласати лица која:

1) се налазе на издржавању казне;

2) су привремено ухапшена;

3) се налазе у заводима за душевно оболеле и она лица која су од стране органа милиције на 48 часова задржана (ту категорију би требало додати изборном систему за народне одборнике).

Таква искључења у ствари могу се извести из садашњих прописа који не предвиђају у заводима посебан рејон за гласање, а тај предлог је спроведен путем интерпретације прописа, а није обично формулисани пропис.

Са горњим проблемом повезано је питање израде бирачких спискова. Изгледа да у оба изборна система треба у том погледу додати пропис да бирач може бити унет у бирачки списак само једанпут и то у месту сталног пребивалишта. Изузетак би представљала само лица која се налазе на одслужењу војног рока. Остале особе које бораве дуже времена ван свога сталног пребивалишта, могле би учествовати у гласању на месту привременог боравка на основу потврде да имају право гласа. Такав пропис би био у складу начела једнакости изборног права. Некада је усвојен као на пример у изборном систему за скупштину и територијалне органе народне власти у Народној Републици Мађарској. У супротном би тешко било избећи двоструко уписивање бирача у бирачке спискове у њиховом месту сталног и привременог боравка.

У литератури је више пажње поклоњено мишљењу о високој вредности начела непосредности изборног права са гледишта демократичности избора, као и начела универзалности и једнакости изборног права и тајности гласања. То је сигурно с правом. Начело непосредних избора може бити третирано као један од правних израза непосредног повезивања између посланика или одборника са бирачима које представљају у представничком органу. То је посебно важно у случају локалних представничких органа и то најнижег степена, као органа локалне самоуправе, као и у случају парламента који представља одраз јединства, недељивости и суверенитета државе, обзиром да је он представнички орган који одражава суверена народна права. Поставља се питање да ли се то односи на представничке органе средњег степена, а то значи код нас сада народне одборе на нивоу војводства. Изгледа не, јер би ти одбори могли бити бирани посредним путем, кроз делегирање у чији би састав могли ући представници одбора најнижег степена. Такво начело се примењује од назад неколико година у Народној Републици Мађарској у односу на Будимпешту и на рад комитета. Корисно би било испитати и евентуално се користити искуствима Народне Републике Мађарске у том погледу.

Као што је било о томе говора у већини европских социјалистичких земаља и у изборима за парламенте, као и територијалне органе власти,

примењивани су једномандатни изборни округи. Једини изузетак су ту Немачка Демократска Република и Народна Република Пољска, у којима су примењивани вишемандатни округи. Изгледа да једномандатни округи имају више добрих страна него вишемандатни. Пре свега као мањи омогућавају одржавање непосредније, сталне и тешње везе између изабраних и бирача, па чак по бољем познавању изабраних од стране бирача. У тим окрузима је такође лакше у пракси применити начело одговорности изабраних пред бирачима, као и начело допунских избора (чија је примена, као и начин попуне представничких органа неопходнији). Проблем изборних округа: једно или више мандатних, је код нас отворен проблем, проблем за разматрање. Његово решавање повлачи за собом даље конзеквенце, као на пример у области броја предложених кандидата за посланике у односу на број мандата који припадају на дотични округ, о чему ће још бити говора. Очигледно је да проблем изборних округа постоји само у изборима који базирају на начелу непосредности изборног права.

У вези са усвајањем прописа у изборном систему за народне одборе у 1973. години, то очито сведочи, да се избори врше на бази програма Фронта Народног Јединства и да бирачке спискове — односно кандидатске листе одређују комитети Фронта Народног Јединства као и у вези са изнетим предлогом да су одговарајући прописи такође усвојени у изборном систему за Скупштину, због чега има своје оправдање предлог да би такве изборне комисије биле одређиване као изборне комисије Фронта Народног Јединства. У то уверава њихов састав у свим досадашњим изборима, почев од избора за Скупштину 1952. године.

Сушгинској измени треба да подлегну прописи оба изборна система који регулишу начин предлагања кандидата за посланике и народне одборнике. Пре свега треба констатовати да досадашњи систем примљен искључиво у Пољској говори сам за себе о недостатку логике и доследности. Скоро сви кандидати су кандидати Фронта Народног Јединства, који су подједнако помагани од стране комитета Фронта Народног Јединства који су подједнако помагани од стране комитета Фронта Народног Јединства, а то не може бити истовремено сугерирано преко тих предложених кандидатских листа кандидата комитета Фронта Народног Јединства о могућностима избора између појединих кандидата од стране бирача. Таква сугестија коју предвиђају изборни системи значи да гласачки листић дат без прецртавања кандидата је као глас дат некоме од кандидата, што говори о недостатку логике и доследности. То је противречно са интенцијом бирача који предајући гласачки листић на коме никога није прецртао, гласа у ствари за целу кандидатску листу, као кандидате Фронта Народног Јединства, једнако помаже све кандидате, без обзира на место које исти заузимају на гласачком листићу. И даље негативно утиче и то што кандидати који формално (што не значи — стварно) добијају минималан број гласова и који — шта више — према интенцији оних који подстичу гласаче да гласају и да не прецртавају никога, а то значи за све кандидате у округу и у духу наведених прописа нису требали добити ни једнога гласа, могу добити мандат путем кооптирања

и наћи се у саставу представничког органа у току његовог трајања рока мандата. У досадашњем решавању тога питања било је пуно противречности.

Излаз из горе наведене ситуације може бити двојак. Тако на пример приликом усвајања институције једномандатних округа може се такође усвојити начело предлагања од стране комитета Фронта Народног Јединства само једног кандидата у сваком округу. Очигледно је да би се евентуално могло дозволити могућност предлагања других кандидата од стране организације које иступају самостално, а не заједнички у оквирима Фронта Народног Јединства, тако као што је то — у ствари било — до 1973. године у изборима за народне одборе и што је у изборима за Скупштину и даље на снази. Ја не сумњам, да би се таква евентуалност показала у пракси само теоретска.

Могуће би било да се дозволи предлагање кандидата од стране одговарајуће бројне групе бирача, као што се то ради на пример у Народној Републици Бугарској или Народној Републици Мађарској, с тим што би се у том случају реализација те могућности у пракси показала мало вероватном. Али би од стране комитета Фронта Народног Јединства могли бити предлагани једни кандидати у округзима без икаквих алтернативних кандидатура. Очигледно, ако би се десило да неко предложи другог кандидата независно од кандидата Фронта Народног Јединства, требало би усвојити начело, да гласачки листић који је предао бирач а на коме није прецртан један од кандидата, буде оглашен за неважећи. То би значило у пракси у таквом случају усвајање начела обавезе тајног гласања, а не права бирача да они одлучују у том погледу. Ипак постоји могућност да се усвоји и друго решење које је логично и консеквентно, а то значи онакво како је усвојено у Немачкој Демократској Републици. Усвојивши институцију вишемандатних округа могуће је усвојити начело предлагања од стране комитета Фронта Народног Јединства већег броја кандидата у поређењу са бројем мандата који долазе у обзир за дати изборни округ и истовремено признавања гласа бирача свим кандидатима који се налазе на гласачком листићу који нису прецртани. Образложено је у потпуности начело признавања мандата према редоследу уписивања појединих кандидата на гласачком листићу, а не према броју добијених гласова. У случају усвајања другог од наведених начела у пракси о признавању мандата одлучивала би релативно не велика група бирача, која не познаје добро кандидате као што их познаје комитет Фронта Народног Јединства који је предложио листу кандидата. Даље би кандидати уписани на гласачком листићу по реду у случају добијања апсолутне већине гласова били наследници посланика или одборника. Сваки би од њих могао добити мандат који се гаси у току истека мандата, али према редоследу уписивања на гласачком листићу, а не према броју добијених гласова.

Усвајајући једно од два изнета решења, решава се не само питање начина и броја предложених кандидата, већ и делимично питање признавања гласова и питање попуне састава представничких органа. У случају

усвајања једномандатних округа, глас бирача треба признати да је дат једноме кандидату који није прецртан, а начин попуне представничких органа треба усвојити кроз допунске изборе. У случају усвајања вишемандатних округа, глас бирача сматра се да је дат свим кандидатима који нису прецртани, а начин попуне представничких органа треба решити формирањем институције наследника изабраних као и начело признавања мандата наследницима на основу закона према редоследу уписа на гласачком листићу, слично као и код избора посланика.

Начело апсолутне већине гласова као једино правилно у нашим условима начело које регулише питање признавања мандата, треба да буде усвојено не само за изборе за Скупштину, већ такође и за изборе за народне одборнике, како у погледу оних који се изаберу, тако и у погледу њихових наследника.

Требало би такође регулисати законски начин опозивања посланика за Скупштину, што спада у надлежност Устава, а што није истоветно са неопходношћу његове примене у пракси. Требало би такође ограничити институцију лишавања мандата за одборнике од стране одбора у случајевима евидентног нарушавања захтева постављених одборницима уставним одредбама у којим случајевима нема потребе да се врши процена поступка одборника од стране одбора, као и у случајевима када је одборнику изречена правоснажна судска пресуда за прекршаје учињене из користољубља, или других ниских побуда, или одбијања извршења постављених задатака одборника. У другим случајевима требало би користити начин опозивања одборника од стране бирача.

Ствар је потпуно разумљива да у оба изборна система, како за Скупштину, тако и за народне одборе, треба пред следеће изборе усавршити све прописе који не предвиђају измене до којих је дошло и до којих ће убудуће доћи у организацији државног апарата на терену услед реформи које су наступиле у периоду од 1972 — 1975. године.

Превео с Пољског
Богић Влаховић

Феликс Сјемењски

ПРАВНА СРЕДСТВА КОЈИМА СЕ ОБЕЗБЕЂУЈЕ РАДНА ДИСЦИПЛИНА

I. Увод

Под „правним средствима која обезбеђују радну дисциплину" подразумевамо све оне правне институте, средства и мере којима се утврђује радна дисциплина и обезбеђује њен најбољи развој, њено одржавање и остваривање у пракси, подстиче најбољи рад и савесно обављање радних обавеза и дужности у раду, са одређеним правним последицама за оне раднике који радну дисциплину крше и не поштују. Сви ти институти, средства и мере су различити по свом карактеру, садржани, циљу и намени, и сви они сачињавају специфичну јединствену област која се назива „дисциплинско право", као део радног права, и то као позитивноправне и научне гране права.

Ои свих ових института и мера, односно средстава, ми ћемо овим рефератом обухватити институт одговорности радника за прекршај радних обавеза, као средства помоћу којег се радна дисциплина одржава, обезбеђује и заштићује.

Јасно, да и друге мере којима се подиже и усавршава радна дисциплина, којима се радници подстичу на што савеснији и преданији рад играју овде важну улогу. Тако се за предан и савестан рад радника предвиђају разна одликовања, почасна звања, награде, повластице и друга права.

Одговорност радника за повреде радне дисциплине установљава се уставом и законом и другим нормативним актима. У нашем уставноправном и друштвеном систему поред Устава и закона, овде се укључују и самоуправни општи акти организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, односно органа и организација друштвено-политичких заједница, међу којима на прво место долазе самоуправни споразуми (и друштвени договори).

Конкретно, према данашњем позитивноправном стању ту долазе: Устав СФРЈ, Савезни закон о међусобним односима радника у удруженом раду од 1973. године, закони република и покрајина од којих узимамо Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду Социјалистичке Републике Србије од 1974. и самоуправни споразум о међусобним односима радника у удруженом раду сваке организације удруженог рада и других самоуправних организација и заједница. Сви ови нормативни акти којима се уређује радна дисциплина и дисциплинска одговорност радника, међусобно су повезани и представљају једну позитивноправну целину о материји одговорности коју обухватају са различитим правним дејством и захватом у погледу регулисања одређених питања из области радне дисциплине и дисциплинске одговорности, односно дисциплинског права. На тај начин, овај реферат неће обухватити материјалну и кривичну, односно прекршајну одговорност радника, јер су то посебне одговорности,

мада се и оне везују за рад радника на радном месту или у вези са овим радом и имају одређене односе са повредом радних дужности, те и ове одговорности улазе у систем правних мера и средстава којима се такође обезбеђује и штити радна дисциплина.

Поред тога, реферат неће обухватити ни оне посебне прописе о дисциплинској одговорности одређених категорија радника, било ди они потпуно или делимично, односно допунски уређују ову материју (радна дисциплина и дисциплинска одговорност војних лица, судија, наставника, радника унутрашњих послова и других категорија).

Међутим, оно што је најбитније овде подвући, то је чињеница да савезни Закон о међусобним односима у удруженом раду и републички и покрајински закони о правима и обавезама радника у удруженом раду имају начелан и оквирни карактер, остављајући радницима у основним и другим организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама да они равноправно и самостално, у складу са овим законима, уређују сва питања радне дисциплине и дисциплинске одговорности, ако би се на тај начин омогућио што шири развој самоуправног права у овој области, које би било производ саме радне средине и иницијативе радника.

Наиме, у складу са измењеним карактером и основама радне дисциплине у самоуправном систему (о чему ће бити више говора у даљем тексту овог реферата), интервенција друштвене заједнице (државе) треба да буде усклађена и одмерена са правима радника да они непосредно и самоуправно уређују питања радне дисциплине и дисциплинске одговорности, тако да закони треба да се заснивају само на начелима која представљају доследно спровођење самоуправности организација удруженог рада, уз неопходно обезбеђење положаја радног човека и његових основних права у поступку који се води против њега. Закони овде треба да обухвате и обухватају само основне принципе који представљају гаранцију објективности и законитости у дисциплинском поступку, а све остало остављају радницима у основној и другој организацији удруженог рада да они, у тим оквирима, самоуправно и равноправно уреде својим самоуправним општим актима, односно самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду. На тај начин, савезни Закон о међусобним односима у удруженом раду, са републичким (и покрајинским) законима даје, што ће се у даљем излагању потврдити, врло широке оквире за самоиницијативу и слободу радника у остваривању свог сопственог самоуправног права у овој области, на бази постављених само заједничких начела, начела која су општа и јединствена за положај радних људи, без обзира где раде.

II Радна дисциплина

1. *Појам.* — Са гледишта нашег радног права, општи појам радне дисциплине радника, обухватио би скуп утврђених дужности (обавеза)

о понашању радника за време процеса и трајања рада или у вези са радом (службом), као и дужности о понашању радника ван рада, ван службе. У оквиру овог појма могла би се правити разлика између дисциплине рада и дисциплине понашања. Дисциплина рада обухватала би све радне дужности за време самог рада или у вези са радом, односно вршењем службе, док би дисциплина понашања обухватала дужности радника ван рада, ван службе, тј. дужности које се односе на држање радника ван рада, ван службе, на његово понашање у приватном животу. То би био појам радне дисциплине у објективном смислу, из којег је искључена дисциплинска одговорност, јер она долази као последица радне дисциплине, те не улази у сам појам радне дисциплине, као утврђеног поретка.

Из овог појма произилази да радна дисциплина (у субјективном смислу) налаже радницима да тачно испуњавају своје радне обавезе и дужности, док су овлашћени органи и друга одговорна лица дужни да се старају о одржавању и јачању радне дисциплине, те су лично одговорни, ако она није на висини.

2. *Радне обавезе.* — Закон о међусобним односима у удруженом раду (чл. 45) за разлику од старог закона о радним односима не одређује које су обавезе радника у удруженом раду, већ само истиче да се у основној организацији удруженог рада утврђују обавезе у удруженом раду и одговорности радника за повреде тих обавеза, повреде обавеза које се сматрају лакшим и тежим повредама, поступак за утврђивање повреда утврђених обавеза и органи за покретање и вођење поступка и за изрицање мера, а у складу са законом и мере које се примењују према раднику, рокови застарелости покретања и вођења поступка и рокови застарелости извршења мера. Ово су једине одредбе у овом закону које регулишу питања радних обавеза и одговорности радника за њихову повреду.

Отуда, Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије (и других република и покрајина) доноси нешто ближе одредбе о одговорности радника за повреде радне обавезе, па нормира (чл. 89 — 90.):

— Ступањем на рад у основну организацију радник преузима обавезе на раду и у вези са радом (радне обавезе) утврђене самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду и законом.

— Радник одговара само за повреду обавеза које су у време извршења биле утврђене прописима и самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду.

— Самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду могу се утврдити само оне обавезе чијом би повредом радник онемогућио или отежао остваривање радних и пословних задатака основне организације или права на основу рада или би угрозио друштвену имовину и лична добра других радника за време рада.

Према томе, ближе одредбе о радним обавезама радника морају бити садржане у самоуправном споразуму о међусобним односима радника у удруженом раду и у закону односно пропису. У овим нормативним актима обавезе морају бити јасно и одређено наведене. Повреда тих обавеза односно радне дисциплине повлачи дисциплинску одговорност. Правилно би било кад би иза побројаних обавеза биле предвиђене и дисциплинске мере, које ће се изрицати према конкретном случају, а за поједине повреде предвиђене и мере. На тај начин, радник може одговарати дисциплински само за повреду обавеза које су предвиђене. Но, то не искључује случајеве да они одговарају и за друге повреде дужности ако су оне предвиђене другим прописима и ако се односе на њих.

3. *Основ и карактер радне дисциплине и одговорности у систему самоуправљања.* — Што се тиче основа и карактера дисциплинског права са гледишта нашег друштвеног система потребно је истаћи следеће:

Са друштвено-економског аспекта, дисциплинско право и у њему радна дисциплина носе одређена обележја са основом који је друкчији од основа и обележја дисциплинског права у капиталистичком систему.

Из система самоуправљања не излази да лична одговорност за рад не постоји. Напротив, у социјализму сваки радник лично одговара за сферу своје активности. Нема бежања од одговорности за грешке које учине лично радници. То исто важи и за одговорност радника ван привреде. Принцип личне одговорности дозвољава им да развију иницијативу у раду и да испољавају лична знања и способности. Овај принцип брани уједно радника од апстрактиних и безличних одговорности. Значи принцип личне одговорности долази до изражаја у важним питањима материлајне, дисциплинске и кривичне одговорности. У свим овим областима доследно је спроведен принцип личне одговорности за своје понашање. То значи да радник не може да се ослободи личне одговорности и да је пребацује на другог. Устав СФРЈ и постојећи прописи истичу на више места личну одговорност радника, било да су запослени у привреди или ван привреде. Нарочито, овај принцип подвучен је у систему дисциплинске одговорности због повреде радне дисциплине (в. чл. 10. Закона о правима и обавезама радника у удруженом раду СРС).

Радна дисциплина је неопходни елеменат сваке друштвене организације рада, без обзира на друштвено-економски систем дате земље. То значи, она је нужна у сваком друштву, свакој организацији где се колективно ради, али радна дисциплина, како се она спроводи у нас, по свом основу, циљу и карактеру битно се разликује од радне дисциплине у капиталистичким земљама.

У капитализму основ радне дисциплине налази се у власти капитала над најамним радом, заснива се, на односу капиталистичког власништва над средствима за производњу и на експлоатацији најамног радника, а њен је циљ очување и одржавање те експлоатације, притисак на радника

од стране капиталиста ради постизања из најамног рада што већег профита, ради нагомилавања капитала и богаћења капиталиста. Таквој дисциплини радник мора да се потчињава, противно својој вољи, да би могао да живи од најамнине која му искључиво даје услове за живот, јер сем своје радне снаге коју продаје капиталисти, нема никаквих других средстава за живот. Отуда, то је изнуђена дисциплина, дисциплина којој се радници повинују не добровољно и свесно, већ економском принудом. Као и сви други односи који настају у капиталистичком начину привреде, и радна дисциплина овде носи обележје класно-антагонистичких односа између рада и капитала.

Напротив, у социјализму, посебно у нашем самоуправном социјалистичком систему радна дисциплина оснива се на самоуправљању радника у организацијама удруженог рада на бази друштвене својине на средствима за производњу, основне подударности интереса предузећа са интересима радника и сваког појединца у њему и начелу расподеле према уложеном раду; дакле, на бази нових социјалистичких односа производње и расподеле дохотка и искључења експлоатације. У таквим условима, радна дисциплина добија истински карактер самодисциплине, друштвене дисциплине, постаје ствар самих радника који самостално управљају предузећем у коме се заједнички рад оснива на слободној иницијативи сваког радника, на другарској сарадњи лишеној сваког подчињавања и туторству. Отуда, закон истиче основну поставку да радник на свом радном месту има опште и посебне дужности и одговорности према другом раднику, друштвеним средствима рада, као и према радној и друштвеној заједници. С друге стране, за одржавање и јачање радне дисциплине сами су радници лично заинтересовани, јер од њихове радне дисциплине зависи и успех у раду читавог предузећа и сваког појединог радника, као и остварење личног дохотка. Према томе, обезбеђење и јачање радне дисциплине у новим условима има чврсту материјалну основу. У таквим условима, схватање о потреби добровољне, свесне и чврсте радне дисциплине, добија све дубље и чвршће корене у удруженом раду и међу његовим члановима. Отуда, и мере за одржавање радне дисциплине биће све мање потребне у даљем развоју социјалистичких самоуправних односа удружених радника. Право учешћа у самоуправљању, повезаност колективних и личних интереса и лична материјална заинтересованост за успехе организације удруженог рада — то су основне гаранције за учвршћење и јачање праве социјалистичке самоуправне радне дисциплине.

С друге стране, сагласно самоуправљању, одржавање и јачање радне дисциплине, као и преузимање одговарајућих мера у организацијама удруженог рада јесте ствар и задатак самих радника, односно органа управљања у организацији. Отуда, организација својим самоуправним општим актом регулише самостално радну дисциплину и одговорност радника за њену повреду, сагласно закону.

Према томе, с позитивног гледишта, основ радне дисциплине налази се у праву радника односно органа самоуправљања у организацији да

самостално регулишу радну дисциплину и дисциплинску одговорност, у оквиру закона. Отуда, основ друштвеног овлашћења да регулише своје дисциплинско право налази се у праву самоуправљања из којег произилази и ово право. То потврђују и закони. То није неко пренето, односно делегирано право од стране државе, већ једно оригинално право радника и његових органа управљања. То излази из Устава СФРЈ.

III. — *Дисциплинска одговорност*

1. *Појам дисциплинске одговорности.* — Радници за свој рад сносе пуну личну одговорност, која се конкретизује у дисциплинској, материјалној и кривичној одговорности. За разлику од ситуације у којој они иступају као грађани у свом приватном животу, ван предузећа и установе наше позитивно права предвиђа посебну дисциплинску, материјалну и кривичну одговорност које произилазе по основу рада, из својства радника и њиховог положаја. Дисциплинска одговорност увек је у узрочној вези са радом, односно функцијом од стране радника. За то је правна претпоставка да је учињена од стране радника при вршењу радне обавезе и дужности или у вези с овим вршењем.

У законима из области рада и међусобних односа нема изричите начелне одредбе да радник одговара и кривично за свој рад. Међутим, из основног начела о личној одговорности, да радник за повреду својих радних дужности и за причињену штету одговара лично, излази да ће он одговарати и кривично за свој рад у организацији. Но, овде треба поменути следеће: ова одговорност може да потиче због каквог кривичног дела у вези са радом, службом, које може да учини и сваки други грађанин, али она може да постоји и због кривичног дела које је посебно квалификовано као кривично дело службеног лица које не може да учини грађанин. У првом случају реч је о обичном кривичном делу, а у другом о тзв. кривичним делима у службеној дужности. Кривична дела против службене дужности може да учини и одговорно лице у привредној или друштвеној организацији или органу друштвеног управљања — види чл. 99. и Главу XXIV Кривичног законика („Службени лист СФРЈ", бр. 30/59).

Према томе, дисциплинска одговорност јесте посебна одговорност радника за учињено дисциплинско дело (повреду радне дисциплине), за које је предвиђена посебна дисциплинска санкција, односно за које се изричу прописане дисциплинске мере од овлашћених органа, а по спроведеном поступку.

2. *Систем дисциплинске одговорности.* — Дисциплинска одговорност као систем односно дисциплинско право у целини, може се поделити, према карактеру и садржини својих норми на два основна дела: 1) на материјалноправне одредбе, које би обухватиле материју дисциплинског дела, услова дисциплинске одговорности, дисциплинске мере, извршење

мера и гашење дисциплинске мере (материјално дисциплинско право); 2) процесноправне одредбе, које би садржавале материју о начелима, о организацији дисциплинског правосуђа, о дисциплинском поступку, о правним лековима и о још неким другим процесним питањима. То би било процесно дисциплинско право.

IV. — *Дисциплинска повреда — дело*

1. *Појам дисциплинског дела.* — У теорији, а понекад и у законодавству, дисциплинска грешка се дефинише као свака грешка учињена у вршењу службе или приликом овог вршења, било да је она инкриминисана и као кривично дело или не, односно дисциплинска кривица као повреда службене дужности или повреда службе од стране јавног службеника, као повреда радног реда од стране радника.

Ове и друге сличне дефиниције, с једне стране, сувише су непрецизне, а, с друге стране, имају уже значење и домен, јер се односе само на грешке јавних службеника или само на грешке радника, а поред тога, свака грешка не мора бити и повреда радне дисциплине.

Закони не дају један општи појам дисциплинске кривице, односно дела, већ говоре о повреди радних дужности, односно повреди радне дисциплине, чиме се више истиче последица извршења дисциплинског дела. Због тога је потребно са теоријске и практичне стране одредити један такав појам.

Отуда, мишљења смо да би се дисциплинско дело могло дефинисати: то је такво дело које претпоставља постојање одређене радне дисциплине која се напада од стране лица у својству радника.

Према томе, за постојање општег појма дисциплинског дела потребно је, по нашем мишљењу, да постоје ови основни и битни елементи:

1) да постоји одређена радна дисциплина;

2) да постоји напад на ову дисциплину; и

3) да је тај напад извршен од стране лица које има својство радника.

Прва два елемента су објективна (одређена радна дисциплина и напад на радну дисциплину), док је трећи елеменат субјективан у том смислу што дисциплинско дело може да учини само лице које има својство и положај радника.

2. *Подела дисциплинских дела.* — У дисциплинском праву уопште не постоји јединство у погледу поделе дисциплинских дела и одређивања њиховог бића. Тако, закони у области радног права могу дисциплинска дела радника означавати као повреду радне обавезе, док други посебни

закони за одређене категорије радника означавају или могу означавати дисциплинска дела као дисциплинске неуредности и дисциплинске преступе, односно лашке и теже повреде радне дисциплине.

Прописи у области нашег законодавства о раду и међусобних односа радника у удруженом раду полазе од термина и појма „повреде радне обавезе", које могу бити „лакше" и „теже" (види чл. 45. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду и чл. 89. и 90. Закона о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије), што би одговарало деоби повреде радне дисциплине (дисциплинских дела) на лакше и теже повреде.

Међутим, потребно је подвући да није могуће унапред поставити општу границу између ове две врсте дисциплинског дела. То долази због саме природе дисциплинске повреде, односно због врло сложених, различитих и многобројних радних обавеза и дужности које се могу повредити, због чега је врло тешко односно немогуће за сваку од тих појединих повреда дати битна обележја, односно дати законски опис сваког појединачног дисциплинског дела са његовим елементима, што нарочито важи за дисциплинске неуредности.

3. *Одређеност дела.* — Отуда, начело одређености дисциплинских дела у закону није могло бити прихваћено као општи елемент дисциплинског дела. Али, с друге стране, закон није прихватио ни гледиште да се дисциплинске повреде могу произвољно стварати, установљавати ad hoc. Напротив, без утврђене радне дисциплине не може постојати дисциплинска одговорност, тј. радна дисциплина мора бити одређена у правном пропису, у самоуправном општем акту организације односно органа, или у опште утврђеним и признатим правилима рада. На овај се начин дисциплинска одговорност поставља објективно и чврсто на принципу законитости. То тражи заштита права грађана у социјалистичкој држави.

У том настојању, на пример, Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије, у чл. 90, утврђује које су то радне обавезе чија повреда повлачи одговорност радника. На тај начин, истина уопштено и оквирно, законодавац тежи да колико је то могуће удовољи начелу предвиђености радних обавеза, а тиме посредно одреди и ближе елементе повреде сваке од ових радних обавеза које се утврђују у самоуправном споразуму о међусобним односима у удруженом раду. У целини, то значи објективизирање и конкретизирање одговорности радника, на принципу законитости.

V. *Одговорност*

1. *Услови.* — Постојање дисциплинске повреде јесте само нужна претпоставка за примену дисциплинске мере. Али, да би радник могао да буде дисциплински кажњен једном од предвиђених мера, он мора да буде дисциплински одговоран, тј. мора да се испуне извесни услови који

су потребни да би дошло до кажњавања. Скуп ових општих услова представља дисциплинску одговорност у материјалном смислу. Ти услови су субјективне природе, јер се односе на личност извршиоца дисциплинског дела и на његов однос према учињеном делу. Отуда, услови одговорности увек су везани за одређено дисциплинско дело, али нису нераздвојни од дисциплинског дела, јер дисциплинско дело може постојати, па да ипак не постоји дисциплинска одговорност ако ти услови нису испуњени.

Од услова дисциплинске одговорности радно законодавство садржи само виност, не предвиђајући ближе одредбе о овом услову, док о урачунљивости уопште не говори. Отуда, слажемо се са мишљењем да ове празнине треба попунити аналогијом према одредбама Кривичног законика о виности односно урачунљивости. Што се тиче узраста као услова дисциплинске одговорности, он се у дисциплинском праву не поставља посебно, односно њега није ни потребно одређивати с обзиром да су извршиоци дисциплинског дела лица у својству радника, која у удружени рад или у радни однос ступају са одређеним узрастом, односно питање узраста је решено самим својством радника као услов дисциплинске одговорности.

По чл. 45. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду, радник одговара за повреду радних дужности коју учини својом кривицом, тј. умишљајно или из нехата. Отуда, радник ће увек одговарати и за нехат, као ближи облик виности, тј., довољно је само нехат за постојање дисциплинске одговорности, уколико законом или другим општим актом не би било предвиђено да ће радник одговарати само за умишљај.

Најзад, за случајну повреду радне дисциплине радник неће дисциплински одговарати, па ни онда ако је реч о тежим повредама, јер случај не „представља виност, нити заснива кривичну одговорност, већ само означује објективну везу (узрочну везу) између радње и наступеле последице", па аналогно томе не може да заснива, по нашем мишљењу, ни дисциплинску одговорност.

2. *Искључење од одговорности.* — Постоје извесни случајеви када је искључена дисциплинска одговорност учиниоца дисциплинског дела. Ти случајеви су повреда радне дисциплине извршењем незаконите наредбе и стварне заблуде.

1) *Незаконита наредба.* Што се тиче овог случаја, мишљења смо, да се може поставити у погледу дисциплинских дела која су извршена по наређењу претпостављеног старешине односно руководиоца, да ће противправност дела бити искључена, па тиме и дисциплинска одговорност радника, само у случају ако је он био дужан да наређење или радни налог изврши, мада је наређење (налог) неоправдано, незаконито односно

недозвољено са гледишта постојећих прописа, тј. тим наређењем се врши повреда конкретне радне дужности. Једино ако је радник нешто учинио по наређењу руководиоца које није смео да изврши (ако се тиме чини кривично дело), а није ставио примедбу на незаконито наређење, нити је тражио поновљено писмено наређење, онда противправност дела постоји, па тиме и дисциплинска одговорност радника, поред одговорности руководиоца који је издао поново наређење.

2) *Стварна заблуда.* У кривичном праву она представља основу искључења кривичне одговорности. „Није кривично одговорно лице које у време извршења кривичног дела није било свесно неког његовог законом одређеног обележја, или које је погрешно узело да постоје околности према којима би оне да су стварно постојале, то дело било дозвољено". Радно законодавство односно његови прописи не садрже такву одредбу. Постоји мишљење да нема дисциплинске одговорности када је дисциплинско дело учињено у стварној заблуди, тј. када је у време извршења дисциплинског дела погрешно узето да постоје околности према којима би, ако би оне заиста постојале, то дело било допуштено. Сложили бисмо се са овим мишљењем.

VI. *Дисциплинска мера*

1. *Карактеристике дисциплинске мере.* — Дисциплинска санкција долази као мера против одређеног учиниоца због извршеног дисциплинског дела односно због повреде конкретне радне дисциплине, под условом да је његова дисциплинска одговорност утврђена и да постоје сви услови за примену мере.

Дисциплинска санкција у дисциплинском праву, за разлику од других санкција, према нашем радном законодавству, јесте дисциплинска мера.

Сагласно нашем законодавству могу се поставити ова обележја односно карактеристике:

1) Пре свега дисциплинску меру треба диференцирати од мере које имају организационо-правни, функционални или други карактер и значај, и које се предузимају у организацији у циљу што правилнијег, бољег, економичнијег и ефикаснијег рада и пословања организације.

2) Дисциплинску меру не треба такође мешати са грађанском санкцијом. Прва мера је репресивне природе, док грађанска санкција има репарациони карактер — накнада штете због неизвршења обавеза, и она се изражава у материјалној одговорности радника, односно састоји се у износу (у новцу).

3) Дисциплинска мера састоји се у одређеном моралном дејству (опомена), или у ограничавању, односно одузимању одређених права и положаја или својства радника у одређеној организацији, односно органу.

4) Дисциплинска мера по свом правном дејству ограничава се на организацију или орган у којој радник ради, уколико правним прописима за поједине мере не би било одређено друкчије дејство.

5) Врло важно обележје дисциплинске санкције је правило: да се може изрећи према учиниоцу дисциплинског дела само она врста мере која је унапред предвиђена законом односно самоуправним општим актом организације и органа. Тиме је усвојен и принцип легалитета дисциплинских мера, односно одређености дисциплинских мера у закону — nula poena sine lege.

6) Најзад, дисциплинску меру не може изрећи сваки орган, односно старешина. Закон и општи акти радних и других организација, односно органа одређују огране који су овлашћени да изричу дисциплинске мере после спроведеног дисциплинског поступка.

2. *Појам.* — На основу ових обележја, односно карактеристика, мишљења смо да би се дисциплинска мера могла описно дефинисати: као одређена санкција против одређеног учиниоца дисциплинских дела, која се састоји у одређеном моралном дејству или у ограничавању или губитку права и положаја или својства радника, за чије је изрицање надлежан одређени дисциплински орган.

3. *Врсте дисциплинских мера.* — Закон о међусобним односима радника у удруженом раду не предвиђа врсте мера због повреде радних обавеза, већ само одређује да се у основној организацији удруженог рада, поред осталог, у вези са повредама радних обавеза, утврђују у складу са законом и мере које се примењују према раднику због ових повреда (чл. 45 став 2.). У складу са овом основном одредбом закони република (и покрајина) одређују врсте мера које се изричу због повреда обавеза. Тако, Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије у чл. 92. предвиђа:

Због повреде радне обавезе раднику се могу изрећи следеће мере:

1. опомена;

2. јавна опомена;

3. премештај на радно место за које се захтева иста или непосредно нижа стручна спрема, у трајању од 1 до 6 месеци;

4. смењивање са руководећег или руководног радног места;

5. условно искључење из основне организације у трајању од једне до две године;

6. искључење из основне организације.

Ако радници одлуче да самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду уведу новчану меру, ова мера се не може одредити у износу већем од 10% једномесечног личног дохотка за теже, односно већом од 3% једномесечног личног дохотка за лакше повреде радне обавезе.

Мере из тач. 3 до 6 могу се изрећи само за тежу повреду радне обавезе."

Треба напоменути да за разлику од ранијег радног законодавства (Основне закон о радним односима), овим законом се уводе нове дисциплинске мере: оне које су означене под бројем 3, 4. и 5. док новчану меру могу уводити само радници ако се за то одлуче.

Исто тако, треба констатовати да према новом законодавству сада постоји принципијелна могућност да свака република уводи свој систем мера, што значи да више не постоји један основни јединствени систем мера за повреде радних обавеза, који је важио пре доношења новог законодавства о раду. С друге стране, треба истаћи да није искључена ни могућност да се посебним законом могу уводити и друкчије мере за повреде радне дужности (нпр., за раднике у савезној управи).

За мере због повреде радних обавеза (радне дисциплине) које предвиђа Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду, могло би се укратко рећи следеће: прве две мере (опомена и јавна опомена) имају чисто друштвено-морални карактер и значај, док све остале мере јесу, у ствари, праве дисциплинске мере и оне се изричу само за тежу повреду радне обавезе.

Но, оно што је овде интересантно и што треба подвући то је могућност увођења и нове дисциплинске мере: новчане мере. По Закону о радним односима и Закона о јавним службеницима од 1957. године била је предвиђена новчана казна као дисциплинска мера. Међутим, Основни закон о радним односима од 1965. године није предвиђао ову меру, јер се сматрало да она више не одговара новој улози и положају радног човека у социјалистичком самоуправном друштву у коме радници успостављају равноправне и непосредне међусобне радне односе у удруженом раду, што је истицано и приликом дискусије о нацртима нових закона о међусобним односима радника у удруженом раду. Међутим, ови разлози нису били делимично прихваћени, јер новчана мера постоји и у другим областима санкција када је реч о повреди радних обавеза радника (нпр., кривична или прекршајна санкција против радника), па зашто она не би постојала и као дисциплинска мера за повреду радне обавезе.

Имајући у виду ове разлоге, законодавац је заузео став када је увођење новчане мере оставио самим радницима да они о томе одлуче, па ако нађу да је она нужна и потребна, онда се она може предвидети у самоуправном споразуму о међусобним односима у удруженом раду, и то само у овом самоуправном општем акту.

Међутим, дужни смо истаћи да се и данас у нашој пракси и праву покреће питање уставности законских одредаба оних република и покрајина (Србија, Црна Гора и Косово) којима се предвиђају новчане мере за повреде радних обавеза. Да ли је таква мера у складу са самоуправним положајем и правима радника у удруженом раду према одредбама Устава ових друштвено-политичких заједница? Овај спор је, принципи-

јелно, врло значајан, јер су мишљења подељена, и има ставова против, али и за увођење новчане мере с обзиром да је знатан број организација удруженог рада у своје самоуправне споразуме предвидео ову меру.

У Закону о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије предвиђене су мере које се могу изрећи због повреде радне обавезе, што значи да се у организацији удруженог рада не смеју изрицати друге мере које нису предвиђене у овом закону а утврђене у самоуправном споразуму о међусобним односима у удруженом раду, јер на то нису овлашћене, осим увођења новчане мере која законом није утврђена, али су радници по закону овлашћени да је могу уводити.

6. *Гашење дисциплинске мере.* — Као основи гашења дисциплинских мера могу доћи: застарелост, помиловање (ослобођење од дисциплинских мера) и брисање мере.

Раније радно законодавство (Закон о радним односима и Закон о јавним службеницима од 1957. године предвиђало је све ове основе и детаљно их регулисало.

Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије, у вези са чл. 45 Закона о међусобним односима у удруженом раду, од основа гашења дисплинских мера, предвиђа само застарелост. Наиме, у чл. 95. је предвиђено да се самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду утврђују и рокови застарелости покретања и вођења поступка и извршења мера, с тим да рок за покретање и вођење (дисциплинског) поступка застарева по истеку једне године од дана учињене повреде, а рок за извршење мера по истеку од 60 дана од дана правоснажности одлуке о изрицању мера.

Ако радња којом је учињена повреда радне дужности повлачи и кривичну одговорност, покретање и вођење поступка застарева за годину дана од дана сазнања за ту повреду и учиниоца.

VII. *Дисциплински поступак*

1. *Увод.* — Начела дисциплинског процесног права, односно дисциплинског поступка произилазе из дисциплинско-правних прописа и уставног и социјалистичког друштвеног система, из општеусвојених принципа у области процесног права.

Закон о међусобним односима радника у удруженом раду (чл. 45) не доноси начела о поступку за утврђивање повреда радних дужности и за изрицање мера против радника који је повредио ове дужности, остављајући самоуправном општем акту организације, у складу са законом, да ближе одреди начела, поступак, мере које се примењују према раднику, органа за покретање и вођење поступка и изрицање мера.

Но, ни Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду, сем једне одредбе, нема других одредаба о поступку утврђивања одго-

ворности радника због повреде радних обавеза. Наиме, овај закон у чл. 91. предвиђа само одредбе да се раднику не може изрећи мера због повреде радне обавезе пре него што буде саслушан, осим ако се без оправданих разлога не одазове на уредно достављен позив, с тим да радника може заступати синдикална организација или лице које сам изабере.

2. *Дисциплински органи.* — Закони из области удруженог рада не одређују непосредно који су то органи који би били овлашћени да покрећу и воде поступак за утврђивање повреде радних дужности радника и за изрицање мера према раднику, већ то све остављају самоуправном споразуму о међусобним односима да он то уради и пропише. По старом Закону о радним односима од 1957. године, међутим, дисциплински органи су били одређени у самом закону (директор, односно друго овлашћено лице, радни колектив односно дисциплинска комисија и дисциплински суд при општини). Нови закон је заузео правилнији став када је право регулисања препустио радницима да они регулишу сва питања покретања, вођења поступка и изрицања мера против радника који повреде радне дужности.

3. *Дисциплински поступак.* — Одредбе о самом поступку тј. о покретању и вођењу поступка против радника који је повредио дужност, односно радну дисциплину о расправљању о одговорности радника и о изрицању одговарајуће мере (на састанку, односно на расправи пред одређеним органом), о праву на жалбу и о другим питањима из области уређења дисциплинског поступка, скоро да и не постоје у закону. Све је готово остављено самоуправном споразуму о међусобним односима радника у удруженом раду.

Једино што је предвиђено, то је одредба чл. 90. Закона о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије, која нормира да је опозивање услова код мере условног искључења из основне организације удруженог рада, допуштено само ако радник у року одређеном у одлуци о изрицању ове мере изврши тежу повреду радне обавезе. Према томе, ако радник у одређеном року (који се утврђује у одлуци о условном искључивању из организације, али најдуже до две године) није учинио нову тежу повреду радне обавезе, има се сматрати да није ни била према њему изречена мера искључења из организације, без икаквих правних последица. То истина, није изричито предвиђено законом, али овде треба узети принцип кривичног права о условној осуди. Напротив, ако радник у одређеном року учини нову тежу повреду радне обавезе, онда се одлука о условном искључењу из организације опозива, те се радник искључује из основне организације удруженог рада, на основу одлуке о опозивању условног искључења из организације.

VIII. *Удаљење од дужности*

Законом о међусобним односима радника у удруженом раду уводи се удаљење са рада (посла, дужности), као што је то чинио и раније

Основни закон о радним односима од 1965. године, предвиђајући ове следеће одредбе:

Радник се може удаљити са радног места или из основне организације удруженог рада (суспензија) само у случајевима и под условима утврђеним у основној организацији удруженог рада, у складу са законом (чл. 46. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду).

Сагласно овој одредби савезног закона, републички закони доносе ближа правила о удаљењу са рада. Тако, Закон о правима и обавезама радника у удруженом раду СР Србије садржи ове норме о удаљењу са рада (чл. 96—99);

Радник може бити привремено удаљен са радног места и упућен на рад на друго радно место које одговара или приближно одговара његовој стручној спреми у случају:

1. ако је затечен у вршењу теже повреде радне обавезе;

2. ако је покренут поступак против радника који је неиспуњавањем својих обавеза из удруженог рада теже повредио заједничке интересе других радника или основне организације;

3. ако је против радника покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом.

Ако је радник стављен у притвор, орган одређен самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду доноси решење о удаљењу радника из основне организације. За време трајања притвора радник има право на накнаду личног дохотка у висини трећине просечне аконтације личног дохотка за последња три месеца односно једне половине ако издржава породицу.

Накнаду радник прима на терет органа који је наредио притвор.

Радник може бити привремено удаљен из основне организације у наведеним случајевима ако би његов рад у основној организацији изазвао узнемирење осталих радника или на други начин онемогућавао или отежавао нормалан рад и пословање основне организације.

За време удаљења из основне организације раднику припада накнада личног дохотка у висини утврђеној самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду који не може бити мањи од једне половине просечне аконтације личног дохотка за последња три месеца пре удаљења.

Самоуправним споразумом о међусобним односима у удруженом раду ближе се одређују случајеви, услови и начин удаљења радника са радног места.

IX. *Закључак*

На крају, дали бисмо један краћи закључак о правном режиму обезбеђења радне дисциплине и одговорности радника за њену повреду у југословенском праву.

1. Прво, као што је већ напред речено, одговорност радника за повреду радне дисциплине може да буде (најчешће) дисциплинска, кривична и материјална, поред других одговорности (за прекршај и за привредни преступ). У овом реферату приказан је само систем радне дисциплине и дисциплинске одговорности у нашем праву. Међутим, треба овде истаћи да је у пракси организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница обухваћена и материјална одговорност радника за штету проузроковану на раду и у вези са својим радом, при чему није искључена истовремено ни дисциплинска ни која друга одговорност радника.

У вези с тим, наше радно законодавство регулише и материјалну одговорност радника за проузроковану штету. За правне норме које утврђују ову одговорност радника могло би се рећи да оне доста шире уређују материјалну одговорност радника него што то чине кад регулишу дисциплинску одговорност, остављајући радницима у организацијама удруженог рада мало простора за самостално нормирање у овој области одговорности (в. чл. 47—52. савезног Закона о међусобним односима радника у удруженом раду). То су специфичне норме за област материјалне одговорности радника за штету које у одређеној мери и дејству одступају од општих правних правила о одговорности за штету из грађанског права, с обзиром да се питање ове одговорности у радном праву поставља са више аспеката, да није само у питању имовинскоправни и репарациони карактер захтева за накнаду штете, већ у истој мери и друштвено-морални и социјални значај. Те правне норме треба да утичу на савесно и предано вршење посла и рада, да штите не само друштвену имовину, имовину грађана и правних лица већ да обезбеђују и добро и правилно функционисање организација удруженог рада и других организација и заједница и служби, па тиме и обезбеђење радне дисциплине и њено одржавање и јачање међу радницима, у радној средини у којој радник ради и живи.

2. Друго, што би се могло констатовати у области радне дисциплине и дисциплинске одговорности јесте чињеница да у нашем позитивном праву удруженог рада, правне норме које обухватају уређивање радне дисциплине и одговорности радника за њену повреду — све више показују развојну тенденцију изградње социјалистичког самоуправног и сопственог права самих радника, о чему је већ било говора напред. Довољно ће бити да се овде подвуче да наши закони (савезни и републички), по правилу, само истичу основна начела и норме личне одговорности радника за повреду радне обавезе, док су сва остала питања предмет уређивања самоуправног споразума о међусобним односима радника у удруженом раду, односно посебног самоуправног споразума

о одговорности радника у удруженом раду или другим самоуправним општим актом (чл. 4. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду). У складу са овим, долази и начело да дисциплинске мере за повреду радне дисциплине могу изрицати само колегијална тела или органи, а никако поједини радник (руководилац, директор, старешина, итд.), уколико посебним законом за поједине категорије радника није друкчије уређено. Појединац би могао само да покреће поступак (и води), али је за то потребно овлашћење у самоуправном споразуму или закону.

3. Треће, што нам се чини да је финално најважније у области обезбеђења радне дисциплине и средстава којима се то постиже, чини нам се да друштвено-економски и правни основ лежи у самом систему расподеле личних доходака радника, како је утврђено Уставом и законима у области удруженог рада.

Довољно ће бити да се овде наведу следеће одредбе из новог Устава СФРЈ од 1974. године:

1) Остварени доходак у основној организацији удруженог рада представља материјалну основу права радника да одлучује о условима свог рада и расподеле дохотка и да стиче лични доходак.

2) Радници у основној организацији удруженог рада распоређују доходак за своју личну и заједничку потрошњу, за проширење материјалне основе удруженог рада и за резерве.

Радници за укупну личну и заједничку потрошњу распоређују део дохотка сразмерно њиховом доприносу остваривања дохотка који су дали својим радом и улагањем друштвених средстава као минулог рада радника.

3) Сваком раднику, у складу са начелом расподеле према раду и порастом продуктивности његовог и укупног друштвеног рада и са начелом солидарности радника у удруженом раду, припада из дохотка основне организације удруженог рада лични доходак за задовољење његових личних, заједничких и општих друштвених потреба, према резултатима његовог рада и његовом личном доприносу који је својим текућим и минулим радом дао повећању дохотка основне организације.

4) Радници у основној организацији удруженог рада утврђују основе и мерила расподеле средстава за своје личне дохотке.

5) Зајемчује се сваком раднику у удруженом раду друштвеним средствима лични доходак и друга права по основу рада најмање у висини, односно обиму, који обезбеђују његову материјалну и социјалну сигурност.

Висина зајемченог личног дохотка и обим других зајемчених права, као и начин њиховог остваривања, утврђују се самоуправним споразумом, друштвеним договором и законом, зависно од општег степена продуктивности укупног друштвеног рада и општих услова средине у којој радник ради и живи.

Сагласно овим начелним уставним поставкама излази да у новим условима друштвено-економских и самоуправних односа наше социјалистичке друштвене заједнице, — положај и улога радног човека у удруженом раду намећу и опредељују и одређен став удруженог радника према радној дисциплини и одговорности у удруженом раду, тако да и сам систем личног дохотка првенствено и битно утиче и на обезбеђење и јачање радне дисциплине. Према томе, и сам овај друштвено-правни систем расподеле дохотка представља, свакако, један од моћних фактора економских и материјалних односа и положаја удружених радника.

Тиме бисмо и завршили овај реферат, уз напомену да смо свесни да није све обухваћено у њему у вези са темом обезбеђења радне дисциплине путем одређених институција, средстава и мера које се крећу од економских, друштвених и социјалних до правних. Но, то може и треба да буде предмет даље разраде, дискусије, разговора, ставова и мишљења по врло сложеним питањима у овој области.

Управо, нама је циљ био да прикажемо у основним цртама, наше позитивно право у области уређивања радне дисциплине и одговорности радника у удруженом раду (првенствено), у коме централно место заузима и даље се изграђује као самоуправно право самих удружених радника у овој области.

др Александар Балтић
др Милан Деспотовић

ЗАКОНСКЕ МЕРЕ ОБЕЗБЕЂЕЊА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РАДНЕ ДИСЦИПЛИНЕ У НР ПОЉСКОЈ

Проблематика социјалистичке радне дисциплине, њен појам, домашај и методи регулисања била је предмет разматрања како у пољској правној литератури (1) тако и у литератури других социјалистичких земаља (2). Опреке у схватању самог појма и домашаја социјалистичке радне дисциплине које се испољавају у литератури а такође и разлике у постављању те проблематике које се оцртавају код појединих аутора указују на потребу да се прецизира полазна тачка даљег излагања и изнесе у ком ће се смислу тај појам употребљавати у овом елаборату. То је утолико потребније што пољски прописи о раду, иако често истичу улогу и значај придржавања радне дисциплине од стране радника, не садрже законску дефиницију самог појма радне дисциплине. Радна дисциплина је друштвени однос који излази ван оквира правног регулисања, који није везан за постојање правних норми, већ за постојање координираног рада, његову адекватну организацију. Јер, свугде где се процес стварања материјалних добара одвија колективно, уз учешће бар неколико лица, неопходно је потребно да се утврди одређени радни ред, прецизирају обавезе сваког учесника у заједничком радном процесу и да се они потчине том реду. То се огледа у одређеним правним нормама које регулишу понашање људи у координираном радном односу. Ово регулисање обухвата сва правила адекватног понашања радника, изражена у одређеним обавезама, чије је придржавање неопходан услов за обезбеђење одговарајућег тока тог рада. Полазећи од ових поставки, под појмом радне дисциплине подразумевамо све правне обавезе радника, неопходне за обезбеђење правилног тока радног процеса. Обезбеђење испуњавања тих обавеза, изналажење инструмената и облика деловања на став радника један је од битних задатака радног права коме оно посвећује посебну пажњу. У условима нашег друштвеног уређења у коме је ликвидирана незапосленост и средства економске принуде која из ње произлазе, расте улога радног права као инструмента за деловање на формирање ставова радника, који стимулише, адекватно испуњавање обавеза односно придржавање радне дисциплине од стране радника. Све већа улога радног права у том погледу произлази такође из чињенице да, у условима социјалистичке привреде, за адекватно придржавање радне дисциплине од стране свих радника нису заинтересоване само поједине радне организације, већ и друштво као целина. Оно је такође у центру пажње социјалистичке државе која то изражава у законском регулисању тих обавеза и инструмената за обезбеђење њиховог испуњавања. То је одраз како организаторске тако и друштвено-економске функције соција-

(1) Упор. нарочито A.Gubinski — Социјалистичка радна дисциплина у кривичном праву — Варшава, 1954. г.

(2) Упор. Н. Г. Александров — Социјалистическаја дисциплина труда — Москва, 1949. г., F. M. Leviant — Социјалистическаја дисциплина труда — Лењинград, 1957. г.: В. Н. Смирнов — Дисциплина труда у СССР — Лењинград, 1972. г., M. Kalenska — Socijalistička pracovni kazenj — Prag, 1965. г., F. Kunz — Sozialistische Arbeitsdisziplin — Berlin, 1966č g.

листичке државе, један од елемената њене делатности усмерене на обезбеђење сталног привредног раста земље и подизања стандарда становништва. У жељи да формира ставове радника тако да они свесно и добровољно испуњавају обавезе у смислу радне дисциплине, социјалистички законодавац настоји да примењује такве методе и стимулансе који би погодовали остваривању тог циља. Формирање код радника свесног односа према раду, придржавање радне дисциплине из саме потребе за добрим радом није, међутим, лако остварљив процес у кратком периоду. Како показује досадашње искуство то је дуг процес који захтева разноврсно деловање на психу и понашање радника, вешто примењивање како издиференцираних метода материјалног и моралног стимулисања тако и репресивних мера у односу на лица која крше те обавезе. Стога није чудно што социјалистичке земље у својим прописима из области радног права посвећују велику пажњу проблему обезбеђења придржавања радне дисциплине и регулишу широк диапазон мера које утичу на став радника. А сада да видимо како су регулисане мере и облици утицаја на обезбеђење придржавања радне дисциплине у пољском Законику о радним односима, у прописима за његово спровођење и осталим прописима радног права.

Придржавање социјалистичке радне дисциплине од стране радника, Кодекс о радним односима (3) проглашава за један од основних принципа радног права (чл. 12) а обезбеђење његовог придржавања за једну од основних дужности радне организације (чл. 94 т. 3). Остваривању тог принципа службе одредбе I, II, IV, V и VI одељка IV дела Законика о радним односима којима се одређују дужности радних организација и радника, награде и похвале за добар рад а такође и санкције за нарушење радног реда и радне дисциплине, као и друге одредбе Законика о одредбе садржане у правним актима изван Законика. Оне утврђују систем међусобно повезаних организационих, васпитних и репресивних мера усмерених, у разним облицима утицања, на обезбеђење става радника неопходног у радном процесу.

Први и основни елемент формирања радничких ставова представља јасна дефиниција радног реда у радној организацији и дужности руководства радних организација и радника, које су везане за радни процес. Адекватна организација рада, свест о задацима и обавезама које леже на сваком учеснику у колективном раду најјаче утичу на формирање радничких ставова, погодују стварању код радника навика да савесно и брижљиво испуњавају своје обавезе. Из истих разлога одредбе пољског Законика и других прописа из области радног права посвећују тим питањима велику пажњу. У Законику о радним односима, посебним правним актима (службеним прагматикама) а посебно у правилницима о раду формулишу се како дужности радних организација у погледу обезбеђења адекватног радног реда тако и обавезе радника. Тако дакле

(3) Закон одн. Законик о радним односима од 26. јуна 1974. г. — Дз. У. бр. 24, текст 141.

одредбе Законика о радним односима одређујући дужности радних организација обавезују радне организације п. о. да раднике упознају са обимом њихових обавеза, начином обављања посла на одређеним радним местима и њиховим основним правима. У дужности радне организације спадају дакле следеће: да по могућству што конкретније прецизира обавезе које ће, у вези са датим радним местом, функцијом или обављаном делатношћу, лежати на раднику, да га упозна са методима рада, са опасностима везаним за одређени посао, са обавезом придржавања прописа о хигијенско-техничкој заштити радника. Радна организација дужна је такође да организује рад на начин којим се обезбеђује пуно коришћење радног времена, којим се омогућује радницима да коришћењем својих способности и своје стручне спреме остварују високу продуктивност и постижу одговарајући квалитет рада, да створи услове за хигијенско-техничку заштиту итд. (чл. 94). Према томе наведене обавезе стварају услове за адекватно обављање посла и битно утичу на став радника. Адекватно придржавање радне дисциплине не зависи дакле само од воље радника, већ и у знатној мери од правилног организовања целог тока рада, одређења места и улоге радника у радном процесу, јасног прецизирања његових задатака. Правилна организација и обезбеђење радног процеса дакле позитивно утиче на став радника стимулишући га на савесно испуњавање обавеза која на њему леже. Законик о радним односима набраја и обавезе које леже на радницима (чл. 100). Он указује на такве обавезе радника као што су: обавеза придржавања утврђеног радног времена, обавеза савесног и брижљивог обављања посла, обавеза извршавања наређења претпостављених, обавеза придржавања радног реда, обавеза вођења рачуна о интересима радне организације, обавеза придржавања прописа о хигијенско-техничкој заштити радника и обавеза придржавања норми друштвеног живота. Наведене обавезе формулисане су у Законику о радним односима на општи начин и односе се на све радне организације и све раднике. Међутим, њихова разрада и конкретизација врши се децентрализовано у правилницима о раду, које утврђује директор радне организације у споразуму са синдикалном организацијом у тој организацији или Конференција Радничке самоуправе (у предузећима у којима постоји радничко самоуправљање). Правилници о раду нормирају кућни ред у радној организацији и утврђују конкретне обавезе радне организације и радника везане за радни процес. Такве конкретне обавезе, прилагођене потребама дате радне организације, истовремено омогућују радницима да се лако упознају са постојећим радним редом у радној организацији. По постојећим прописима, правилник о раду, без обзира што је истакнут на видним местима, мора бити предочен сваком раднику приликом заснивања радног односа.

Правилници о раду одређују п. о. распоред радног времена у радној организацији а посебно почетак и крај радног времена, редослед смена, паузе у раду, утврђују начин на који радници потврђују свој долазак на посао, начин обезбеђења просторија по завршетку радног времена, услове за бављење радника у кругу радне организације ван радног времена и поступак око одржавања реда и чистоће на радном

месту. Они такође одређују начин правдања одсуствовања са посла и закашњавања на посао, лица која су овлашћена да радницима одобравају одсуства и поступак у том погледу, начин вођења евиденције одсутних радника у радном времену, одређују оквире за замењивање одсутних радника.

Конкретизујући дужности радне организације правилници о раду одређују распоређивање радника на радна места, начин испоручивања потребних алата и материјала, издавања радне и заштитне одеће и остала средства за личну заштиту. Прецизирајући у Законику садржане дужности радника правилници о раду обавезују раднике да свој посао обављају поштено и ефикасно, да се придржавају утврђеног радног времена и његовог распореда, да тачно и савесно извршавају наређења својих претпостављених, да се придржавају прописа о хигијенско-техничкој заштити радника и противпожарних прописа, да се савесно односе према имовини радне организације и да имају другарски однос према својим колегама, претпостављеним и потчињеним.

Правилници о раду су дакле, као што се види из њихове садржине, онај извор радног права кроз који се најнепосредније одређују организационе претпоставке за правилан ток радног процеса.

За обезбеђење утврђеног радног реда у радним организацијама од битног су значаја прописи за спровођење Законика о радним односима (4) којима се подробно и јединствено утврђују околности и начин правдања изостанка са посла и закашњавања на посао. Усвојен је принцип да се радно време мора максимално користити за посао на радном месту а да се друштвени, лични и други послови који нису везани за радно место могу обављати само у слободном времену. Обављање таквих послова допуштено је само у случају неопходне потребе и то у оквирима тачно одређеним законским прописима. То нарочито важи за организовање састанака и конференција друштвеног карактера у радном времену, који дезорганизују сам ток радног процеса и изазивају код радника осећање да се његов рад не поштује.

Подробно правно регулисање дужности радних организација и дужности радника усмерених на обезбеђење правилног тока радног процеса не погодује само обезбеђењу радне дисциплине већ и заштити радника тиме што им се јасно одређује правни положај (5).

Ступајући у радни однос радник преузима обавезу да брижљиво и савесно обавља свој посао, да се придржава радне дисциплине. Стављајући акценат на добровољно, свесно преузимање тих обавеза Законик о радним односима прописује да текст уговора о раду мора да садржи изричиту обавезу радника да ће се придржавати радног реда и радне дисциплине (чл. 29 ст. 2 ЗРО). Постављајући тај захтев законодавац је

(4) Упор. Z. Salwa — Социјалистичка радна дисциплина — Варшава, 1961. г. стр. 59.

(5) Наредба Министарског савета од 20. 12. 1974. г. о правилницима о раду и правдању изостанака са посла и одобравању одсуства — Дз. У. бр. 45, текст 299.

пре свега имао у виду његов васпитни значај: његов је циљ да радник буде свестан да те обавезе узима на себе добровољно и да су то његове сопствене а не њему споља наметнуте обавезе. Та тенденција деловања на свест и став радника изражена је и у другим одредбама Законика а такође у прописима изван Законика који уводе материјалне и моралне стимуланse који раднике подстичу на уредно испуњавање преузетих обавеза. Формирање правилног става према раду применом разних облика материјалног и моралног стимуланса основни је дакле метод деловања на став радника у пољским прописима о радним односима. Он долази до изражаја како у самим платним системима, премијама и наградама, тако и у систему разних видова признања моралног карактера.

У складу са основним принципом радног права (чл. 13 ЗРО) плата радника мора се утврђивати према врсти рада, његовом квантитету и квалитету а такође, у смислу чл. 78 ЗРО, и тако да она погодује рационализацији рада, побољшању његовог квалитета и повећању његове продуктивности. Поштен и савестан рад мора дакле увек да се одрази на плату коју радник прима. Међутим, у смислу других одредаба ЗРО плата следује само за квалитетно обављен посао (чл. 80 ЗРО), док за неквалитетан производ или неквалитетну услугу накнада за рад се не плаћа или се сразмерно смањује (чл. 82 ст. 1 ЗРО). Од квантитетних и квалитетних резултата рада зависи и додељивање премије и новчаних награда, предвиђених за постигнуте добре производне резултате. Широка примена тих премија и награда представља стимуланс који раднике подстиче на дисциплиновано обављање посла.

Значајан фактор материјалне заинтересованости која раднике подстиче на ефикасан рад представљају и награде из фонда радне организације (6) које се додељују за беспрекоран рад у датој години. Ове награде се додељују радницима на основу оцене резултата њиховог рада, при чему се води рачуна о квалитетној производњи и броју неквалитетних производа израђених кривицом радника. Слабији или лош производ израђен кривицом радника повлачи сразмерно смањење награде све до њеног губитка. Међутим, ако је та оцена нарочито повољна радник поред награде додељене по општим критеријумима може добити још и додатну награду. Награда из фонда радне организације такође се смањује због повреде дужности које произлазе из правилника о раду, ако је раднику због повреде тих дужности изречена дисциплинска казна. (7) У случају већих повреда тих дужности радник може бити потпуно лишен права на награду.

Од беспрекорног рада у одређеном периоду (тромесечју, полугођу или години) зависи и примање додатка на плату по основу тежине посла у неким професијама (рудари, топионичари, обалски радници, желез-

(6) Закон од 23. 6. 1973. г. о стварању и расподели наградног фонда и социјалних и стамбених фондова — Дз. У. бр. 27, текст 150.

(7) Упор. Grażyna Szymanska — Право радника на награду из наградног фонда радне организације — Panstwo i prawo бр. 11 од 1974. г. стр. 122—123.

ничари) а повреда радне дисциплине у том периоду повлачи смањење или губитак тог додатка.

Широко су разрађени и морални облици деловања на став радника. ЗРО утврђује ове облике генерално и предвиђа да се радницима који примерним испуњавањем својих обавеза, испољавањем иницијативе на послу и повећањем продуктивности и квалитета рада посебно доприносе остваривању задатака радне организације, могу додељивати следеће награде и признања: 1) новчана награда, 2) писмена похвала, 3) јавна похвала, 4) диплома и друга признања предвиђена у појединим струкама или радним организацијама (чл. 105 и 106 ЗРО). Законик уопштава и препоручује до тада изграђене и у радним организацијама примењиване интерне облике моралног деловања, даје им институционални трајни карактер и одређује начин додељивања награда и признања. Он наиме утврђује да награде и признања додељује руководилац радне организације после прибављеног мишљења синдикалне организације а препис саопштења о додељеној награди или признању ставља се у досије радника (чл. 107 ЗРО). Награде и признања узимају се у обзир приликом унапређивања радника и уносе се у радну карактеристику која се раднику издаје приликом промене радног места.

Поред интерних облика утврђени су и многобројни облици општедржавног признања у виду почасних титула, плакета и диплома које се додељују за значајна достигнућа у стручном раду. Треба п. о. навести плакете и дипломе као што су „Ударник социјалистичког рада" и „Заслужни ударник социјалистичког рада", „Рационализатор производње" и „Заслужни рационализатор производње", „Заслужни рудар НРП", плакете „Авангардни железничар" и „Заслужни железничар НРП", „За примеран рад у здравственој служби", „Заслужни поморски радник", „Заслужни топионичар НРП", „Заслужни учитељ НРП" и низ других. Ова признања моралног карактера истовремено служе одликованим лицима као основ за разне олакшице и привилегије социјалног карактера. Радници који су стекли велике заслуге за народну привреду нарочито трајним учешћем у радном такмичењу, повећањем продуктивности рада, проналазаштвом, рационализацијом, увођењем техничког напретка а такође за дугогодишњи беспрекоран рад одликовани су државним орденима „Неимар Народне Пољске", „Застава рада", „Препород Пољске" и крстовима за заслуге.

Међутим, стимуланси и признања иако врше знатну улогу у формирању радничких ставова, нису у садашњој етапи развоја социјалистичког друштва и не могу бити ефикасан инструмент за обезбеђење придржавања радне дисциплине. Јер, док постоје радници који крше те обавезе постоји и потреба да се утврди и одговорност за њихово кршење. Таква одговорност је наиме допунско делотворно средство које врши и репресивну и превентивну функцију. Она може да представља и значајан инструменат за васпитно деловање на став радника. Ако радник прекрши своје обавезе, то може да представља основ — зависно од карактера правног односа и радног места радника — да му се одмери једна од

казни предвиђених у Законику о радним односима, или да му се изрекне једна од тежих дисциплинских казни. У нашим прописима о радним односима предвиђена су наиме два вида одговорности за повреду дужности радника — одговорност предвиђена у Законику о радним односима којој подлежу сви радници друштвених радних организација (изузев радника који подлежу дисциплинској одговорности) и дисциплинска одговорност, нормирана у посебним правним актима који регулишу правни положај одређених група радника. Поред тога, без обзира на радно место и карактер радног односа, за повреду дужности радници могу да сносе материјалну одговорност.

Законик о радним односима регулише две врсте одговорности за повреду дужности радника, а наиме, дисциплинску одговорност и, у случајевима када је неизвршењем или неадекватним извршењем дужности проузроковала штету на имовини радне организације, материјалну одговорност. Радници могу да одговарају дисциплински због повреде радног реда и радне дисциплине а нарочито због повреде дужности одређених у Законику о радним односима и правилницима о раду. Зависно од степена кривице радника и врсте прекршених обавеза раднику се може одмерити једна од три у Законику предвиђене дисциплинске казне — опомена, укор или новчана казна. Прве две казне могу се применити на сваки случај повреде радног реда и радне дисциплине, док се новчана казна може одмерити само за неке повреде дужности а наиме за непридржавање прописа о хигијенско-техничкој заштити радника или противпожарних прописа, напуштање посла без оправдања, долазак на посао у припитом стању или уживање алкохола у радном времену (чл. 108 ст. 2 ЗРО). Новчана казна за једну неуредност као и за сваки дан неоправданог изостанка, не може бити већа од једнодневне плате радника а укупна висина одмерених новчаних казни не може прећи једну десетину плате која раднику следује у обрачунском периоду. Приходи од тих казни намењени су за социјалне циљеве радне организације. Раднику изречена казна укора може истом још теже да пада ако се та чињеница мора дати на знање колективу. Руководилац радне организације може то да учини када то нађе за сходно из васпитних разлога или ради јачања радног реда и радне дисциплине. Он то дакле може да учини када је радник више пута прекршио дату обавезу, као и у случају када кршење дате обавезе има у колективу општи карактер. Ефикасност деловања дисциплинских казни у знатној мери зависи од брзог реаговања руководиоца радне организације на кршење обавеза, устаљеног начина одмеравања казни, као и од поступка у тим стварима. Сва та питања јасно регулише Законик о радним односима, при чему он узима у обзир како циљеве којима треба да служи ова врста одговорности тако и оправдане интересе радника. Пре свега Законик утврђује да се дисциплинска казна не може изрећи по истеку две недеље од сазнања о повреди дужности радника и по истеку три месеца од извршене повреде. Тако јасно одређене временске границе у којима се може изрећи дисциплинска казна имају значај за руководство радне организације, јер га оне подстичу на брзо реаговање, а и за саме раднике, јер им стварају јасан правни

положај по истеку тог периода. По принципима инокосног руководства, казну одмерава руководилац радне организације или од њега овлашћени руководилац ниже организационе јединице, по претходном саслушању радника. Приликом утврђивања врсте и тежине казне он мора да узима у обзир све околности које оправдавају кажњавање а нарочито врсту повреде дужности радника, степен кривице радника и његов ранији однос према раду. Исто тако он може да одустане од изрицања казне ако нађе да је довољно да се према раднику примене друге мере које делују васпитно. О одмереној казни извештава се радник писмено а препис акта ставља се у досије радника. Против изречене казне радник може поднети жалбу руководиоцу радне организације у року од 3 дана од дана пријема акта. Одлуку о усвајању или одбијању жалбе доноси руководилац радне организације у споразуму са синдикалном организацијом. Жалба се може усвојити изричито или прећутно. По Законику о радним односима, ако жалба не буде одбијена у року од 14 дана од дана њеног подношења сматраће се да је усвојена. Одлука руководиоца радне организације, донета у споразуму са синдикалном организацијом, је коначна. Међутим, ако је радна организација услед изречене дисциплинске казне лишила радника одређених примања (нпр. награде из фонда радне организације), радник може пред органима који решавају спорове из радног односа остваривати своја права којих га је радна организација лишила услед незаконитог кажњавања (8).

Законик такође предвиђа могућност брисања изречене казне, које се састоји у њеном брисању из списа радне организације и повлачењу преписа одлуке о кажњавању из досијеа радника. Такво брисање се врши по истеку једне године беспрекорног рада радника. Међутим, на иницијативу руководиоца радне организације или на предлог синдикалне организације брисање може уследити по истеку пола године, ако је радник у том временском размаку постигао добре резултате на послу и ако му је владање било беспрекорно. То и такво решење је у духу васпитних циљева, јер радници после избрисане казне постају орни за рад.

Друкчије стоји ствар када је у питању одговорност за повреду радне дисциплине постављених радника или неких радника чији је радни однос, заснован на уговору о раду, регулисан посебним прописима (нпр. морнара). Ови радници за повреду радне дисциплине одговарају по прописима који регулишу њихов радни однос.

Обезбеђењу придржавања радне дисциплине а нарочито вођења бриге о имовини радне организације служи и материјална одговорност радника. У пољском правном систему та одговорност је установљена као посебна институција радног права, нормирана у делу V Законика о радним односима. Њена конструкција је усклађена са принципима на којима се заснива социјалистички радни однос и прилагођена платежним могућностима радника, при чему постоје разлике у нормирању

(8) Одлука 7 студија Врховног суда од 28. 11. 1975. г., В.П.З.П. 9/1975 — Prawo i Zycie бр. 3/1976. г.

одговорности радника за имовину која им је поверена на руковање (чл. 124 — 127 ЗРО) и одговорности за штету проузроковану неизвршењем или неуредним извршењем одређених обавеза (чл. 114 — 123 ЗРО) (9). Будући да за обезбеђење придржавања радне дисциплине принципијелни значај има ово друго регулисање, то ћемо на њега усредсредити нашу пажњу. Повреда радничких дужности повлачи, зависно од врсте кривице радника, ограничену или пуну материјалну одговорност. Ограничену одговорност сноси радник за штету проузроковану из нехата а пуну одговорност за штету проузроковану са умишљајем или услед присвајања друштвене имовине. Код нехата, који је најчешће узрок повреде дужности, радник одговара за штету у границама стварне штете и само за редовне последице чињења или нечињења из кога је произашла штета. Радник дакле одговара само за стварну штету (damnum emergens) а не за измаклу добит, коју је радна организација могла остварити да јој није била причињена штета (lucrum cessans). Радник одговара за штету само у оним границама у којима је он исту проузроковао а не одговара у границама у којима је радна организација или друго лице допринело њеном настанку или повећању. Ако је штету проузроковало више радника, сваки од њих одговара за део штете према свом доприносу и степену своје кривице. Ако се не може утврдити степен кривице и доприноса појединих радника настанку штете, они одговарају у једнаким деловима. Накнада штете утврђује се у висини штете коју је радник проузроковао, с тим да она не може прећи износ тромесечне плате радника. Ограничење накнаде штете на висину тромесечне плате радника наступа по сили закона у свим случајевима у којима би вредност причињене штете прешла ту границу. Институција ограничења висине накнаде штете врши пре свега васпитну (дисциплинску) функцију а затим — код мањих штета — компензациону функцију (10). Тако утврђену накнаду штете, радна организација може још више снизити или одустати од њеног остваривања. Висина накнаде штете може се смањити поравнањем између радне организације и радника, судским поравнањем или пресудом, ако за такво смањење говоре све околности случаја а нарочито степен кривице радника и његов однос према раду. Поравнањем између радне организације и радника висина накнаде штете може се смањити највише за једну трећину а судским поравнањем или пресудом највише за једну петину. Радна организација може одустати од остваривања накнаде штете ако висина штете не прелази 500 зл., или ако је степен кривице радника незнатан. Одлуку о томе доноси руководилац радне организације по својој сопственој иницијативи или на предлог синдикалне организације. Ако радна организација одустане од остваривања накнаде штете њен руководилац може, без обзира на то, применити

(9) Ову одговорност шире излажу: M. Piekarski — Одговорност радника за штету — Nowe Prawo бр. 10 од 1974. г., M. Rafacz-Krzyżanovska — Материјална одговорност радника по ЗРО — Palestra бр. 1 од 1975. г. и L. Florek.
— Ограничена материјална одговорност за штету причињену радној орг. — Преглед привредног законодавства бр. 3 од 1975. г.

(10) Упор. Ludwik Florek — Ограничена материјална одговорност радника за штету причињену радној организацији — Преглед привредног законодавсгва бр. 3/1975. стр. 71.

према раднику једну од дисциплинских казни предвиђених у ЗРО. Међутим, друкчије се формира материјална одговорност радника кад он радној организацији причињава штету са умишљајем или кад присваја њену имовину. У овим случајевима радник сноси пуну одговорност за проузроковану штету, која обухвата како стварну штету тако и измаклу добит радне организације и ту се не примењују прописи о смањењу висине накнаде штете или одустајању од њеног остваривања. Изложена конструкција материјалне одговорности радника омогућује не само позивање на одговорност за проузроковану штету, већ и њено коришћење као инструмента за васпитно деловање на став радника.

Кад говоримо о инструментима за придржавање радне дисциплине не можемо миомићи улогу коју у том погледу врше прописи о раскидању радног односа са отказом и без отказа. Јер, перспектива губитака радног места због непридржавања радне дисциплине такође је један од инструмената који утичу на дисциплину радника, који их уздржавају од повреда дужности. У смислу одредаба ЗРО неиспуњавање радних обавеза, зависно од обима и степена повреде, представља основ за отказ уговора о раду, па чак и за раскид тог уговора без отказа, кривицом радника. То је, међутим, крајња мера која се примењује када друге мере не дају резултате (отказ) или у случају тешке повреде основних дужности радника (раскид без отказа).

Остварујући принцип права на рад ЗРО посебно штити стабилност радног односа радника и у томе духу поставља захтев да отказ уговора о раду закљученог на неодређено време буде образложен. Истина, Законик не набраја узроке који оправдавају отказ уговора, али је опште усвојено да су такви узроци п.о. повреда дужности радника а посебно непридржавање радног реда и радне дисциплине. Међутим, до раскида уговора о раду без отказа може доћи због узрока који су тачно утврђени у ЗОР. Један од таквих узрока који оправдавају раскид уговора о раду кривицом радника представља тешка повреда основних дужности радника а посебно поремећај реда и мира на радном месту, напуштање посла без оправдања, долазак на посао у припитом стању или уживање алкохола у радном времену (чл. 52 ст. 1 ЗРО).

О узроцима и начину раскида радног односа саставља се белешка која се уноси у уверење о раду и у радну карактеристику. Узроци раскида радног односа и начин тог раскида од битног су значаја за радника, не само због губитка радног места. Наиме, раскид радног односа због повреде дужности радника одражава негативну оцену става радника, која умањује његов углед и репутацију у његовој средини а такође повлачи, у случају раскида уговора о раду без отказа кривицом радника, и друге негативне последице у области његових права како у ранијој тако и у новој радној организацији. У ранијој радној организацији радник наиме губи право на награду из фонда радне организације, као и право на годишњи одмор за годину у којој је наступио раскид уговора на тај начин а на новом радном месту добија тај одмор тек после пуне године дана и то скраћен за један степен у односу на дужину његовог

ранијег годишњег одмора (али само у првој години на новом радном месту).

Усвојена правна решења довела су до тога да и отказ уговора о раду и његов раскид без отказа представља једну од мера које утичу на радну дисциплину и на формирање пожељних ставова радника.

Како се из изложеног материјала види прописи пољског радног права утврдили су широк и еластичан систем мера деловања на став радника које их подстичу на савесно испуњавање преузетих обавеза. Оне стварају руководствима радних организација довољну основу за обезбеђење одговарајућег тока радног процеса, развијање и јачање код радника социјалистичког односа према раду. Међутим, њихова стварна ефикасност зависи од њиховог рационалног коришћења и правилног примењивања, а такође у знатној мери од свих друштвених и организационих односа који владају у датој радној организацији.

Превео са пољског
др Фрања Кних

dr Zbigniew Salwa

ПРАВО ЧОВЕКА НА ПУТОВАЊЕ НА ТЕРИТОРИЈИ ЊЕГОВЕ ЗЕМЉЕ И У ИНОСТРАНСТВО

„Грађанима се зајамчује слобода кретања и настањивања" (Устав СФРЈ, чл. 183, ст. 1.)

I

Имајући у виду да се о теми из наслова може говорити на основу слобода о кретању и настањивању у коме виду Устав СФРЈ изражава право човека на путовање на територији сопствене земље и у иностранство, то ће се говорити о значају, смислу и остваривању ових слобода у Југославији.

1. Марксистичка теорија о слободи није обично или апстрактно размишљање о „идеји слободе". Напротив, ова теорија је средство за освајање слободе и у исто време и наука о слободи. Дајући научно објашњење о путу којим човечанство, раније или касније, на крају нужно мора доћи до потпуне слободе човека, марксистичка теорија игра улогу политичке и идејне снаге која више од једног века доприноси да се усвајају до сада неосвојена права и слободе човека, али да се конституишу и нова. Као идеологија радничке класе и социјалистичких и демократских покрета ова теорија игра одлучујућу улогу у задобијању и задржавању индивидуалних слобода и права као што су на пример: право гласа, право гласа жена, право удруживања и др. међу којима и право на слободно кретање и настањивање одн. права човека на путовање по сопственој земљи и у иностранство.

Посматрајући идеју слободе са једног ширег становишта, са становишта марксистичке и дијалектичке политичке филозофије, може се констатовати да се њена права друштвена вредност оцењивала и оцењује у контексту са економским, социјалним и политичким развитком. Дакле, она није била једнако вредна у свим епохама и у свим условима живота. Слобода у потпуном и правом смислу речи настаје онда и тамо где су људи ослобођени спољне друштвене принуде, у условима где ће постати господари и природе и самих себе. Енгелс је то видео, између осталог и у условима „када људи постану господари своје сопствене друштвене организације".

Пут до коначног ослобођења човека, до слободе, је дуг. Радничка класа која је данас на челу ослободилачких покрета свесна је да је слобода ствар борбе, упорног рада и развитка, и друштва и човека. Схватање о слободи као некој недостижној, идеалној и унутрашње-мистификираној вредности човека, како су је схватале и приказивале старе класе и њихове идеологије, превазиђено је. Марксистичка теорија слободе даје снагама прогреса, радничкој класи пре свега, идеју водиљу, снагу научне аргументације за примену већ створених реалних друштвених могућности за даљи ослободилачки развитак друштва.

Борба за социјализам је пред историјом оправдана, јер је то борба за нови хуманији и слободнији свет и друштвене односе. Унутрашње биће оваквог друштвеног процеса јесте све стварнија и пунија демократија.

2. Постојање права као систем норми које уређују, одређују, штите и усмеравају одређени систем друштвених односа, заснованих на преовлађујућој друштвеној својини на средствима за производњу, такође постоји, и неопходно је и у социјализму. Социјализам, као релативно дуг период друштвеног развитка, неизбежно мора бити организовани друштвени систем. Основну форму те организације, у почетку, нарочито онда и тамо где социјализам почиње од релативно неразвијених материјалних и духовних снага друштва у целини, представља држава, одн. државна организација — апарат власти најсавеснијих и најнапреднијих снага радничке класе и радних маса. Стога, ова политичка страна процеса организације социјализма и условљава постојање и улогу права. Право овде, разуме се, не врши само своју класичну улогу организатора, регулатора и заштите стања и односа. Право и уједињује, убрзава или успорава и подстиче друштвене процене и кретања у социјализму. Стога, право овде има и једну посебну улогу: оно треба да разреши несклад између „надградње", тј. поретка и организације са једне стране и друштвено-економске основе друштва, производних снага и реалних потреба друштва и радних маса. Дакле, у самим основама социјализма лежи и разлог постојања права. Стога, један од неизбежних принципа који мора бити поштован, јесте пре свега уставност, законитост и социјалистички хуманизам. Они гарантују једнако право свим члановима друштва, и омогућују да грађани по закону и на основу њега управљају све више самим собом. Ово не треба разумети као да је реч о формалном захтеву за постојањем права, већ о нужности и неопходности постојања социјалистичког права, одн. принципа законитости схваћеног у његовом политичком смислу. При том, разуме се, за положај човека у социјализму од значаја су и класични инструменти законитости, јер се и тиме олакшава једнакост пред законом и судом, али и једнакост људи да уживају права која су утврђена законом.

Идејна и политичка основа принципа законитости (па и уставности) јесте, пре свега, у извесним новим и „оригинерним" правима радних људи, радних колектива и самоуправних колективитета, које је својствено њима и као људима и као колективитетима који припадају социјалистичком свету. То право им припада на основу њихових напора у процесу ослобођења, на основу борбе за самоуправљање и освајање оних функција човека као управљача од којих је био отуђен под утицајем апсолутизма, административног централизма, а нарочито државне и приватно-капиталистичке својине.

Поред свега што је речено, јасно је да и социјалистичка теорија никада то не губи из вида, да право у социјализму не значи истовремено и потпуно освајање слободе и људских права човека. Наиме, право баш зато и постоји што услови за овакав положај човека још нису створени

и зато што је политика још увек мера и онога што се постиже и онога што је постигнуто у ослобађању човека и јачању његове активне и слободне улоге у друштву.

Само по себи право не обезбеђује и лична права. Право само изражава основне односе снага и степен развитка, што онда захтева да положај човека буде осигуран (гарантован), а права и утврђена и гарантована. То претпоставља, као минимум, постојање устава и закона. Због тога социјализам као теорија и пракса не глорификује право и не сматра да је тзв. „правна држава" испуњење и завршетак историје људских права. Стога „правна држава" у социјалистичкој демократији је још увек израз несавршености и непотпуности постигнутих људских права. То је само један од путева ка коначном ослобођењу човека од свих врста отуђења и спољних поредака, укључујући у то и објективно право.

II

Устав СФРЈ у члану 183. утврђује следеће:

1. „Грађанима се зајамчује слобода кретања и настањивања.

Ограничавање слободе кретања и настањивања може се предвидети законом, и то само да би се обезбедило вођење кривичног поступка, спречило ширење заразних болести или заштитио јавни поредак, или ако то захтевају интереси одбране земље".

Слобода кретања, како је схвата цитирана одредба Устава СФРЈ, јесте право човека да се креће по целој територији Југославије, без икаквих претходних одобрења и без обавезе да се смисао и разлози тога кретања било коме образложе. Не постоји, такође, потреба да се прибавља дозвола за кретање из једног места у друго на територији Југославије. Нико нема право да грађанину ограничи право доласка или одласка у неко место, боравак или пролаз на целој територији СФРЈ.

Слобода кретања је негација било каквих административних или других ограничења за путовање или кретање. У ширем смислу ово право значи да нико не може човека да спречи да напусти дотадашње место боравка или организацију у којој је радно или ради. Ово се може протумачити и као негација административних или економских „пасоша" у унутрашњости земље. У том смислу овај члан је у тесној вези са друга два члана Устава СФРЈ; са чланом 159. Устава, којим је зајамчено право на рад, као и са чланом 160. којим се зајемчује слобода рада. Остваривање права на рад, као и слобода рада, не може се ни замислити без права на слободно кретање и настањивање. Наиме, та би права имала само формални значај без слободе кретања и настањивања.

Слобода настањивања је посебно право, али је у исто време продужење и допуна слободе кретања. Право је грађанина да сам одабере место свога боравка.

Слобода настањивања значи право човека да задржи место у коме живи и из кога га нико не може удаљити. Истовремено, то значи и да га нико не може принудити на боравак у одређеном месту. Али ова слобода се може сматрати и као право грађанина да може да задржи место свога боравка. Нити се грађанин може присилити да се исели, нити принудити да борави у једном месту.

2. У ставу другом цитираног члана 183. Устава СФРЈ, наводе се случајеви у којима се, искључиво законом, може предвидети ограничење слободе кретања и настањивања. Устав је врло прецизан у одређивању случајева када се слобода кретања и настањивања може ограничити и наводи: у циљу вођења кривичног поступка, да би се спречило ширење заразних болести, заштитио јавни поредак, или кад то захтевају интереси одбране земље.

Изван овога не постоји могућност ограничења слободе кретања и настањивања.

Полазећи од Устава СФРЈ, законом се морају прецизирати случајеви и прописати поступак на основу кога се може привремено ограничити остваривање права које Устав СФРЈ зајамчује. Из контекста уставне одредбе види се да се законом не ограничавају права већ само њихово привремено коришћење. Све се ово чини само у случајевима за које Устав СФРЈ предвиђа могућност ограничавања слободе кретање и настањивање и одређује да се законом прецизира начин како ће се то учинити.

Дакле, може се констатовати да Устав предвиђа могућност ограничења ових права, одн. слобода, као што је то већ речено. Али од изузетне важности је то што Устав изричито одређује ситуације у којима може доћи до тих ограничења. Из самог уставног текста види се да су поједине ситуације у којима се може ограничавати једно од ових права такве, да се њима, у случајевима када долази до ограничавања, штите друга права и интереси људи. Са друге стране увек је у питању опште а не појединачно ограничавање кретања и настањивања („ради спречавања ширења заразних болести" или „кад то траже интереси одбране земље").

Међутим, нека друга ограничења ипак имају у виду само одређеног појединца, али таква ограничења морају бити унапред и нормативно одређена. Таква ограничења нпр. могу наступити у случајевима када је то нужно да би се „обезбедило вођење кривичног поступка" или „заштите јавног поретка".

Устав СФРЈ овим чланом, како се види, зајамчује слободу кретања и слободу настањивања. Ту је реч о два лична права, односно две личне слободе. По свом настанку и односу према слободи човека, оба ова права се сматрају и у суштини јесу лична права и човек их сматра као таква и по томе што се ограничење тих права односи на личност. Ограничења ових права по своме пореклу увек су имала карактер ограничења слободе и била су нека врста казне.

Ова права су по карактеру вишезначна, јер у њима има елемената економских и других права. Човек се креће и настањује да би задовољио своје економске, социјалне и културне потребе и интересе. Уосталом, опште је познато да свако право није задовољење само једне потребе или једног интереса. Ово је истовремено и услов и претпоставка и за друга права.

III

Чини се да би било врло корисно да се наведу неке основне одредбе оних закона који су у непосредној вези са остваривањем слободе кретања и настањивања:

1. „Закон о основним подацима за личну карту"

Члан 1.

Лична карта је јавна исправа којом се доказује идентитет.

Члан 2.

Образац личне карте садржи: назив: „Лична карта", натпис „Социјалистичка Федеративна Република Југославија", са утиснутим грбом СФРЈ; назив републике и место за уписивање општине у којој се лична карта издаје; ознаку серије и серијски број; место за фотографију; место за печат надлежног органа; место за уписивање датума издавања личне карте и место за потпис овлашћеног службеног лица органа који је личну карту издао.

Члан 3.

У личну карту уписују се подаци имаоца личне карте: име и презиме: дан, месец и година рођења: место, општина и република рођења; пребивалиште и адреса стана.

Члан 4.

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о личној карти („Службени лист СФРЈ", бр. 8/65.

2. „Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу"

Чл. 13: Лица која прелазе државну границу преко граничних прелаза за међународни саобраћај односно преко граничних прелаза за погранични саобраћај, дужна су да имају путну исправу прописану законом или међународним уговором и да је приликом прелажења границе

ставе на увид овлашћеном службеном лицу органа унутрашњих послова који врши контролу путних исправа које прелазе државну границу.

Чл. 31: Југословенски држављани могу се кретати и боравити у граничном појасу ако за то имају дозволу.

Нису дужни да имају дозволу за кретање и боравак у граничном појасу — на подручју пребивалишта:

1) југословенски држављани стално настањени у граничном појасу — на подручју свог пребивалишта.

2) чланови представничких тела друштвено-политичких заједница — на подручје своје изборне јединице.

3) радници органа унутрашњих послова и војна лица која врше службу у граничном појасу.

4) радници службе безбедности пловидбе, царине и установа за одржавање пловних путева, кад врше службу у граничном појасу.

5) радници државних органа, организација удруженог рада и других организација, кад у хитним случајевима или из разлога више силе врше послове из делокруга органа или организације у граничном појасу.

6) југословенски држављани који рибаре у граничном појасу на мору, ако им је риболов главно занимање.

7) југословенски држављани који на основу важеће путне исправе прелазе државну границу.

Савезни секретар за унутрашње послове, у сагласности са савезним секретаром за народну одбрану, може прописати да се југословенски држављани могу кретати и боравити у појединим деловима граничног појаса и без дозволе из става 1. овог члана.

Чл. 57: Кретање и задржавање на граничном прелазу дозвољено је само уз дозволу органа управе надлежног за унутрашње послове, ако међународним уговором није другачије одређено.

Чл. 64: Орган унутрашњих послова надлежан за контролу прелажења државне границе може на граничном прелазу ограничити кретање за време док се врши контрола прописана овим законом.

3. *„Закон о путним исправама југословенских држављана"*

Чл. 1: Југословенски држављанин има право на путну исправу и на визу за прелажење државне границе и боравак у иностранству, под условима прописаним овим законом.

Путна исправа и виза издају се по одредбама овога закона, ако међународним уговором није другачије одређено.

Чл. 15: Орган коме је поднет захтев за издавање путне исправе односно визе, дужан је да изда путну исправу односно визу у року од 30 дана од дана подношења захтева, ако су испуњени услови предвиђени овим законом.

Пре издавања путне исправе утврђује се идентитет лица које захтева издавање путне исправе.

Чл. 43: Путна исправа неће се издати, рок важења путне исправе неће се продужити нити ће се виза издати лицу:

1) против кога је покренута истрага или је решено да се подигне оптужница без спровођења истраге — за кривична дела за која је прописана казна строгог затвора;

2) коме је изречена безусловна казна затвора преко три месеца или казна строгог затвора, без обзира да ли је пресуда постала правоснажна — док казну не издржи;

3) од кога је суд узео обећање да неће напустити боравиште;

4) на писмени захтев надлежног органа друштвено-политичке заједнице — ако према њој или лицима у Југославији није измирило своју доспелу обавезу, а на писмени захтев организације удруженог рада или друге организације — ако би се услед његовог одласка у иностранство довело у питање извршење обавезе за коју постоји извршни наслов;

5) које је својом активношћу за време боравка у иностранству нанело штету међународним или другим интересима Југославије;

6) ако то захтевају интереси безбедности или интереси народне одбране.

У случајевима из тач. 1. до 3. става 1. овог члана, суд ће о донетој одлуци, а јавно тужилаштво о подигнутој оптужници, одмах обавестити орган надлежан за издавање путних исправа.

На молбу окривљеног, у случајевима из тач. 1. до 3, става 1. овог члана, суд може из оправданих разлога одобрити издавање путне исправе, продужење рока њеног важења односно издавање визе.

5. Законик о кривичном поступку

Чл. 1: Овај законик утврђује правила којима се осигурава да нико невин не буде осуђен а да се кривцу изрекне заслужена казна под условима које предвиђа кривични закон и на основу законито спроведеног поступка.

Пре доношења правоснажне пресуде окривљени може бити ограничен у својој слободи и другим правима само под условима које одређује овај законик.

Чл. 2: Казне, *мере безбедности*, васпитне мере..... може учиниоцу кривичног дела изрећи само надлежни суд у поступку који је покренут и спроведен по овом законику.

Чл. 8: Лице које је... без основа лишено слободе припада право на накнаду штете која му је тиме причињена.

Чл. 140: Ако постоје основи сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности, органи унутрашњих послова дужни су.....

Ради извршења задатака из става 1. овог члана органи унутрашњих послова могу да за неопходно потребно време ограниче кретање на одређеној територији.....

Органи унутрашњих послова могу и позивати грађане, али се у позиву мора назначити разлог позивања. Принудно се може довести лице које се није одазвало позиву, само ако је на то у позиву било упозорено.....

Лице према коме је примењена нека од радњи или мера из ст. 2. и 3. овога члана има право да поднесе притужбу надлежном јавном тужиоцу у року од три дана.....

Чл. 141: Овлашћена службена лица органа унутрашњих послова имају право да лица затечена на месту извршења кривичног дела упуте истражном судији или да их задрже до његовог доласка, ако би та лица могла да дају податке важне за кривични поступак..... Задржавање ових лица на месту извршења кривичног дела не може трајати дуже од шест сати.....

Чл. 167: Мере које се могу предузети према окривљеном за обезбеђење његовог присуства и за успешно вођење кривичног поступка јесу позив, довођење, обећање окривљеног да неће напустити боравиште, јемство и притвор.....

Чл. 175: Притвор се може одредити само под условима предвиђеним овим законом.

Трајање притвора мора бити сведено на најкраће нужно време..... У току целог поступка притвор ће се укинути чим престану разлози на основу којих је био одређен.

Чл. 177: Притвор се одређује писменим решењем.... У списима се мора назначити час лишења слободе и час предаје решења....

6. Постоји известан број закона и других прописа из области заштите здравља људи, када се може услед насталих епидемија или других опасности по здравље већег броја људи ограничити извесна права везана за слободу кретања и настањивања. У Југославији је била пре неколико година епидемија великих богиња (вариола), па је био уведен посебан режим кретања у појединим регионима Југославије где су били центри заразе.

Аналогно овоме постоје и прописи везани за заразне болести животиња, које, на посредан начин, такође могу довести у питање могућност коришћења слободе кретања и настањивања, али ограничења која из овога произилазе такође су утврђена у одређеним законима.

III

Проблем слободе кретања по сопственој земљи и у иностранству треба гледати у склопу слободе и права која постоје у Југославији уопште. Само ће на тај начин моћи да дође до изражаја пун значај, смисао и вредност слободе о којима се овде говори (кретање и настањивања).

У вези са слободама и правима и дужностима грађана која по Уставу постоје у Југославији треба истаћи једну значајну чињеницу.

Већ је било у почетку поменуто да демократски буржоаски устави одредбама о слободама и правима решавају однос човека и грађанина према држави односно друштву. Тим уставима утврђена права дата су грађанима, то јест поданику државе, и та се права потврђују и разрађују законима. У Југославији основу нашег самоуправног социјалистичког друштвеног уређења чини Уставом СФРЈ утврђени положај човека, који је носилац и саставни део социјалистичких друштвено-економских односа (Уводни део Утава СФРЈ, Одељак II, ст. 2). При томе је основна концепција о правима, слободама и дужностима човека и грађанина изречена у Уставу СФРЈ у томе да су сва она инкорпорисана у целини уставних тековина, а не само у посебној глави посвећеној правима, слободама и дужностима, јер су та права и те слободе саставни део целокупних друштвено-економских односа утврђених уставним одредбама и зависе од степена развоја самих односа.

Међутим, у глави о слободама и правима (Глава III Устава СФРЈ), посвећеној у првом реду индивидуалним правима и слободама човека, стављају се одређена ограничења. Наиме, у уводном члану те главе (Главе III, чл. 153 Устава СФРЈ) изричито је одређен да „слободе и права човека и грађанина, ограничени су само једнаким слободама и правима других те уставом утврђеним интересима социјалистичке заједнице". Такође се у Основним начелима констатује: „слободе и права човека и грађанина, утврђени овим уставом, остварују се у међусобној солидарности људи и испуњавањем дужности и одговорности свакога према свима и свих према свакоме", као и да „свако је дужан поштовати слободе и права других, и одговоран је за то".

На овај начин су решене многе противречности између класичне, пре свега, буржоаске теорије о значају и вредности права и слобода грађанина као еманације државе и социјалистичке теорије и праксе у Југославији о овом питању. У прилог овоме може се увести основна начела (Одељак V) у којима се, између осталог, тим поводом утврђује:

„Социјалистичко друштво обезбеђује услове за што потпуније остваривање и заштиту слободе и права утврђених овим уставом. Свака активност којом се нарушавају ове слободе и права човека и грађанина противна је интересима социјалистичког друштва".

Стога могло би се констатовати да слобода кретања унутар сопствене државне територије јесте од интереса за социјалистичко друштво, његов развој и напредак и један од услова овог процеса.

др Павле Ристић

ПРАВО ЧОВЕКА ДА ПУТУЈЕ ПО СВОЈОЈ ЗЕМЉИ И У ИНОСТРАНСТВО

Борба за прихватање у цивилизованом свету права човека за слободно кретање на територији земље, а затим и подузимање путовања, има стару метрику, и од увек је била један начин борбе за права и слободу човека уопште. Њена посебна интезивност и највећи успеси односе се — као што знамо — на године после 1945. Произилазило је то из доминације демократских и антиратних расположења као резултат победе над фашизмом; показивало је тенденцију ка интеграцији западног света са ослонцем на демократске пароле; било је резултат озбиљног пораста поштовања социјалистичких идеала на нашој земљиној кугли.

Врста сумирања те етапе борбе, а уједно и пут политичког деловаља у будућности јесте нпр. „Општа Декларација Права Човека", изгласана 10. децембра 1948. од Генералне скупштине Организације Уједињених Народа. Она је набрајајући основна права и грађанске слободе установила између осталог: да „сваки човек има право на слободно кретање и избор места становања у границама сваке државе" (чл. 13. тач. 1).

Конкретизацијом формула обухваћених у „Декларацији", која већ има вид међународног договора, недавно је изгласан на Генералној Скупштини ОУР „Међународни пакт цивилних и политичких права". У члану 12. тог документа читамо између осталог: „Сваки човек који легално борави на територији дате државе, имаће право, у границама те територије, на слободу кретања и слободан избор места становања". Пакт је ратификован од већине социјалистичких земаља, између осталих и од СФРЈ. Пољска га је за сада само потписала, али ратификација представља питање времена.

Пораст интересовања за правну регулацију ситуације јединке у друштву и држави — а не форуму међународних организација, са ОУН на челу, то интересовање је било посебно уочљиво — то је, пре свега, заслуга социјалистичких земаља. Потпуно је то разумљиво, уколико се подсетимо и уколико подвучемо, да проширивање и продубљавање права и слободе човека исказује процес који се органски везује са јачањем и развојем социјалистичког покрета. Треба на овом месту истаћи, да је удео ПНР у обради декларације и конвенције које се односе на заштиту права човека на међународној арени важан и да се истиче.

Али подсетимо и на то да се социјалистичка концепција права човека никада није спроводила до апсолутизовања регулација формално-правних. У први план увек се стављала реалност декларисаних формула; прихватане су према гаранцији која је омогућавала њихово извршавање. У њеним основама постоји претпоставка, даје као прво — фактични статус јединке у држави показан према систему економских односа који одлучују о друштвеној структури. Слобода јединке изискује да јој се створе такви услови, који одговарају развоју личности. Није довољно, дакле, прокламовање дефинисаних слобода у правним актима;

треба обезбедити друштвене могућности њиховог коришћења. Теоретичари марксизма — такође у Пољској — од почетка су били при становишту, да је основни предуслов који ће осигурати једнакост грађана и омогућавати им једно потпуно коришћење њима признатих личних слобода и политичких права, подруштвљавање производних средстава као и признавање одређених друштвено-економских права. Између политичких права и личним слободама, и друштвено-економским правима постоји тесна веза; гарантовање тих последњих је услов реалности осталих права. И на крају, теоретичари државе и права у Пољској увек су заступали мишљење, да држава не може у области заштите права једино издржати мешање у одређене сфере живота грађана, ограничавајући се на давање правне заштите у ситуацији, када је нечије право било нарушено, али мора бити сила која делује активно и многострано. То значи, да то може бити правно обликована делатност (која се ослања баш на одређивање грађанских права и грађанских обавеза), али такође економско-организацијска и културно-васпитна.

Ова неопходност разноврсног деловања преко државне организације иступа нарочито јако данас, када ступамо у етапу развијеног социјалистичког друштва.

Право на путовање чини конкретизацију у својој области ширег права за слободно кретање човека по територији земље — и — у некој мери — такође ван њених граница.

Чини, затим, једну од личних слобода грађана које се своде на забрану интервенције државних органа у некој сфери грађанских делатности, а поред тога, евентуално, на наредбу стварања преко државе институцијског осигурања слободе деловања грађана у некој области уколико је неко други наруши.

Неки услови социјалистичких земаља гарантују expressis verbis слободу избора места становања грађана, показујући једно, у којим случајевима та слобода може бити ограничена. Тако је у чл. 31. Устава ЧСРС и у чл. 51. Устава СФРЈ. У низу устава социјалистичких земаља такође се јасно формулише право грађана на слободно кретање по целој територији земље. У ПНР немамо ту формулацију нити у Уставу из 1952. године нити у садашњем Уставу од 16. фебруара 1976, мада треба поменути, да се такво право налазило у буржоаско-демократском Уставу из 1921. г. Уставна комисија оформљена јануара ове године размишљала је о целисходности спровођења одговарајућег члана. Превагнула је, ипак, бојазан од казуистике; поглед да не треба у основни закон стављати права, чија је очигледност у мишљењу најширих слојева пољског друштва евидентна. Признато је, да је право на слободно кретање по целој територији земље тако очигледно и тако нормално акцептовано, као нпр. право на живот, право на то да се не буде роб, право држављана који бораве у иностранству на бригу и заштиту од стране државе или право на оснивање породице. Није то противно решењима, која се изражавају у потпуном списку постојећих права у Уставу. Добро је писао у своје

време познати југословенски правник Ј. Борђевић, да „грађанска права су интегрални део и резултат друштвених односа, а улога Устава се не ослања на њиховом увођењу, а једино на правном формулисању тих права која су карактеристична за социјалистички поредак".

Основа Устава која гарантује реалност права на слободу кретања грађана у земљи и на промену места становања смештен је у Уставу ПНР каталог основних права (чл. 67 — 93); детаљније, пак, каталог личних права, која садрже у себи право, о коме је реч. То такође значи, да смештена у основном закону ПНР права и личне слободе дају потпуно право на путовање.

Показујемо најважније правне прописе у ПНР, који се односе на област и начело путовања лица. Они доказују тезу о једнакости грађана наше земље, такође без обзира на место становања. Потврђују између осталог начело, да су лица која стално станују у Пољској третирана у области основних права и обавезна једнако са грађанима, изражавају на крају чињеницу, да странци на територији ПНР уживају — са понеким изузецима — иста права као и грађани. Обавезно скраћење у образложењу правног становишта дозвољава само у незнатној мери одражавање динамике процеса продубљавања суштине права и обавезе грађана у ПНР. Треба забележити случај, да у већ врло богатој пољској књижевности посвећеној основним правима и обавезама грађана недостаје за сада састав, који би прихватио пробе схватања проблема права човека на путовање.

Пољско право гласи, да је домаћи путник лице које станује у Пољској, а страни путник лице које станује у иностранству. Домаћи путник је лице које напушта стално место боравка, које располаже важећим документима идентитета са намером боравка у другом месту или местима у периоду за који постоји обавеза пријављивања. Није путник, у схватању права на путовање лице, које врши службену функцију као послуга у превозним средствима или долази из места становања на посао и назад, или се сели у друго место сталног боравка.

Домаћи путник ван граница Пољске Народне Републике јесте лице које прелази државну границу на основу пасоша или докумената исте важности, са изузетком лица која врше функцију на граници или лица која се селе.

Путник који прелази границу у пограничном туристичком саобраћају је лице које се легитимише пољском или страном туристичком пропусницом овлашћеном за одлазак на одређену територију.

Страни путник је лице које има држављанство друге земље као и лице које станује у иностранству, и да располаже важећим документом овлашћеним за прелазак Пољске границе као и улазном визом.

Путник у транзиту је лице које има Пољску улазну визу, или нема пољску визу, а излази из Пољске у другу земљу, или нема визу државе из које је дошло, уколико одлазак из Пољске наступа не касније него

у року 48 сати од дана доласка у Пољску (Дз. У. з. 1975. г. нр. поз. 134, 135).

Право за путовање у земљу има свако ко испуњава обавезу пријављивања. Обавеза пријављивања састоји се у пријављивању у месту сталног боравка или привременог и одјављивања из места сталног боравка или привременог. Пријављивање у месту сталног боравка или привременог доказује место боравка лица, о коме је реч. У исто време може се имати само једно место сталног боравка. То је место становања у одређеном граду под означеном адресом у циљу сталног боравка. Привремени боравак нпр. за време трајања путовања, је боравак без намере да се измени место сталног боравка у другом месту под означеном адресом.

Лице на путу, уколико борави у једном месту под истом адресом дуже од три дана, обавезно је да се пријави за привремени боравак најкасније по истеку четвртог дана, рачунајући од дана доласка. Уколико је место боравка хотел или предузеће које даје смештај у вези са путовањем, обавеза за пријављивање наступа у моменту доласка у предузеће. Путник који напушта таква предузећа која дају ноћење, пре истека боравка који је одредио при пријављивању, обавезан је да се одјави најкасније на дан напуштања тог места.

Лице, које у току трајања путовања борави у одмаралишту, пансиону, мотелу, излетничком дому, туристичком дому, кампу или на пољу за логоровање са стражом или у другој сличној институцији, обавезно је да се пријави за привремени боравак пре истека 24 часа од момента доласка.

Путник који борави у одређеном месту у искључиво туристичком, у циљу одмора дужег од три дана обавезан је најкасније пре истека четвртог дана рачунајући од дана доласка, да се пријави за привремени боравак сеоском кнезу, у месту — власнику куће, а у случаја боравка у собама којима руководе државна или друштвена предузећа — код управника или настојника дома.

Лице, које путује у туристичком циљу одмора ван места сталног боравка и користи покретни смештај за ноћење дуже од 7 дана, обавезно је да се пре истека осмог дана боравка, рачунајући од дана доласка, пријави за привремени боравак код сеоског кнеза или у надлежном месном уреду. Упрошћена обавеза пријављивања односи се на путовање на горе наведени начин. Уколико боравак ван места сталног становања не прелази 30 дана.

Грађани који користе право путовања у оквиру излета организованих преко државних или друштвених предузећа, савеза синдиката или неких других друштвених организација радног народа обављају пријављивање привременог боравка посредством вође излета који обавља те формалности од момента доласка у преноћиште.

Школска омладина и студенти који одлазе на путовања са намером да бораве у колони или туристичком логору, организована од ана-

логних као и горе наведених институција, ослобођена је од обавезе пријављивања, уколико привремени боравак не прелази 30 дана (Ц. У. из 1974. г. бр. 14 поз. 85). Лица која подлежу основним обавезама одбране обавезна су да јаве надлежним органима намеру да путују као и да добију дозволу надлежних војних органа за одлазак и боравак у иностранству (Дз. У. 1967. г. бр. 44. поз. 220).

Ослобођена су од обавезе пријављивања деца до 7 година уколико време боравка на путу не прелази 2 месеца. Сличним правом се користе родитељи који долазе својој деци и деде и баке код унука, уколико време боравка на путу не прелази 30 дана (Дз. У. 1974. бр. 33, поз. 186.

Грађани реализују своје право на путовање посредством подруштвљених путничких превозних средстава или средстава и уређаја које поседује грађанин. Пољска Народна Репубика даје на употребу путницима на принципу уговора за превоз: железнички транспорт (ПКП), аутомобилски (ПКС), авионски (ПЛЛ и ЛОТ), морски (ПЛО) и речни.

Грађани, такође, могу да путују својим аутомобилима, чамцима, моторима и бициклима, коњима, пешке или на други начин.

Лице које одлази на пут подруштвљеним средствима превоза склапа уговор за превоз од момента набавке карте. Превоз лица обавља се или сталним превозним средствима публикованим у реду вожње (ред. пловид.), или специјалним превозним средствима, стављеним у промет у случају потребе. Путник који је набавио карту за подруштвљена средства превоза има право да путује од станице (луке) одласка (полетања, почетна пловидба) до означене станице у важећем року карте путем (пловидбом), класом и превозним средством означеним на карти (Дз, У. з 1953. бр. 4. поз. 7). Путник, такође, може у наведеним примерима (ПКП) узети са собом дете старо до 4 године уколико не тражи за њега посебно место. Сваком путнику припада могућност да понесе са собом ручни пртљаг.

У друга овлашћења путника спада право на коришћење прекида у путу као и олакшања даљег путовања у случају закашњења и губљења везе. Путник, такође, може у случајевима одређеним прописима склопити додатни уговор за коришћење у току путовања посебног вагона, кабине, купеа, места са бројем у тим просторијама, место за спавање, а такође договор за превоз животиња, багажних пошиљака као и другим примерима од стране превозника, уколико то предвиђају прописи. Путник има право коришћења вагон-ресторана, вагона за исхрану, барова, културних просторија и просторија за одмор или друге специјалне уређаје.

Путовање се сматра започетим, када је путник који је добио карту заузео место у одређеном превозном средству, у одређено време и место. Од тог момента путник има одговарајуће обавезе према превознику. Обично је путник обавезан да провери да ли је добио одговарајућу карту, да је сачува и преда на преглед приликом провере одговарајућем особљу као и да напусти превозно средство у одређеном месту. У току

трајања путовања, лице које учествује у њему треба да се понаша према прописима који су обавезни на територији станица (лука) као и у средствима превоза.

Путник губи права на путовање, уколико се не налази у трезном стању, не понаша се пристојно или се не придржава прописа. Превозник је обавезан да удаљи из превозног средства лице, које би због болести или других узрока могло да буде тешко за сапутнике, уколико није поручена за њега посебна просторија или уколико није у могућности да пружи смештај болесном лицу ван тарифе.

Путник који се разболео за време путовања треба да се довезе до станице (луке, места), на коме може до добије помоћ.

За сигурност путника превозник је обавезан да одузме право на путовање свакоме ко превози предмете који могу да нанесу штету путницима или да оштете или им упропасте превоз. У том циљу превозник треба да провери у присуству путника предмете унете у превозно средство.

Превозник је такође обавезан обезбедити путнику неопходан минимум удобности и хигијенских услова као и културну услугу у времену пребивалишта на станицама, у лукама као и за време путовања.

Путник који има карту али није заузео место у превозном средству може да одустане од уговора превоза или да промени уговор о превозу.

Лице, које путује приватним превозним средствима обавезно је да поштује прописе наредби по питању саобраћаја на путевима (Дз. У. з. 1968. г. бр. 27, поз. 183).

На крају, за заштиту путника постоји цео систем осигуравања. Ово питање биће предмет посебног реферата.

Грађани ПНР имају право путовања у иностранство на основу пасоша, личне карте, туристичког пасоша, пропусница издатих за малогранични прелаз или на основу туристичких пропусница или карата поморске пловидбе (Дз. У. 1974. г. бр. 46, поз. 276).

Основни документ, помоћу којег пољски држављанин може да оде у иностранство, као и да се врати, јесте пасош (Дз, У. 1967. г. бр. 17, поз. 81). Грађанин има право да добије пасош уколико је предао потребна документа и уплатио одговарајући износ. Надлежни орган може да одбије издавање пасоша, уколико се против лица које тражи пасош води кривични поступак, или је то лице нарушило обавезне прописе по питању пасоша, или је приликом претходног путовања у иностранство радило на штету интереса ПНР, или је својим понашањем изложило опасности добар глас Пољске. Грађанин, такође, не може да оствари своје право на путовању у иностранство уколико за време његовог боравка у земљи постоји лице које је под старатељством онога ко тражи пасош, или друге важне друштвене обавезе. У изузетним случајевима грађанин може да изгуби право на издавање пасоша, а то значи и на путовање. У таквој

ситуацији добија грађанин забрану министра (MSW) као и повраћај свих трошкова које је имао.

Пасош дозвољава једно путовање у иностранство у државе наведене у пасошу као и повратак. У неким случајевима може се добити пасош који дозвољава путовања ван граница земље више пута. Лице, које је добило пасош може да одлази на пут у иностранство у току 10 година од датума његовог издавања. Да би задржао право на путовање у иностранство грађанин мора обнављати важност и да тражи његово издавање на период од две године.

Уколико је пољски држављанин на путу у иностранству изгубио пасош издат у земљи или га не поседује из других разлога, има право да тражи бланкетни конзулатни пасош у циљу омогућавања повратка у земљу.

Грађанин може да путује у иностранство на основу туристичког пасоша који важи само уз личну карту. Туристички пасош дозвољава једно путовање у земље наведене у њему као и за повратак. Надлежни орган може да одобри власнику туристичког пасоша више путовања у иностранство. Туристички пасош за једно путовање дозвољава да се оно обави у року од 6 месеци од дана издавања. Туристички пасош за више путовања дозвољава, међутим, период од две године. Путник може да користи туристички пасош у временском периоду од пет година од датума издавања.

Пољски држављанин може да путује у иностранство на основу туристичке пропуснице (М. П. 1972, бр. 42, поз. 228). Туристичку пропусницу (важећа на период од 3 месеца) може да добије лице које је напунило 16 година. Путник који одлази у иностранство у туристичко подручје обавезан је да има при себи личну карту или сведочанство о идентитету за то време. Туристичка пропусница дозвољава путовање у иностранство два пута, уколико гарантује да је одређено место и време преласка границе, територија на којој ће путник да борави као и целокупно време боравка у иностранству, које износи 6 дана не рачунајући дан доласка. Учесницима излета могу се издати заједничке пропуснице.

Пољски држављанин може да путује у иностранство на основу личне карте или другог документа (Дз. У. 1971. г. бр. 35. поз. 306).

У неким случајевима грађани су ослобођени од обавезе поседовања пасоша и виза при путовању на привремени боравак на територији друге државе и при доласку преко те територије. Време путовања по територији друге државе на основу личне карте износи 3 месеца и не дуже од 6 месеци. Грађанин који путује у иностранство дужан је да се придржава правних прописа државе која га прима.

Грађанин ПНР који се спрема на путовање у иностранство мора да има осим путног документа опуномоћеног за прелаз границе такође и визу државе, која је циљ његовог путовања као и визе земаља преко чије га територије води његов пут.

Пољска Народна Република желећи да олакша грађанима право на путовање потписала је конвенцију између владе ПНР, и влада других земаља о укидању виза приликом службених и приватних путовања (Дз. У. 1972, бр. 1, поз. 1, Дз. У. 1974, бр. 11, поз. 66, Дз, У. 1974, бр. 11, поз. 65).

На укидање виза при путовању у социјалистичке земље утицала је жеља за даље јачање и развијање пријатељских односа између заинтересованих земаља као и стварања услова који омогућавају свестрано упознавање грађана једне државе достигнућима социјалистичке изградње друге земље, историјом и културом њеног народа, природом и туристичким вредностима, местима за одмор и др. Држављани ПНР који стално бораве у Пољској и који поседују један од докумената важећих за прелазак границе су, према конвенцији, ослобођени од обавезе поседовања виза при путовању, на временски период, на територију дате државе или приликом транзитних путовања преко те територије. Али, зато, пољски држављанин који стално борави на територији друге државе, ако се спреме на пут у Пољску или у трећу државу, обавезан је да поседује одговарајуће визе државе где станује.

Путник, коме припада ослобођење од обавезе поседовања визе може прећи државну границу, на сваком граничном прелазу оспособљеном за међународни путнички саобраћај. Право на путовање у иностранство без визе припада грађанину у периоду од 30 дана рачунајући од дана прелаза државне границе. У неким случајевима боравак у иностранству се може продужити до 60 дана.

Грађанин не може да оствари своје право на путовање, без визе уколико је позван да прекине путовање, уколико држава која га прима изда забрану уласка на своју територију непожељних лица, позове да се скрати или прикине путовање или удаљи путника са своје територије.

Влада ПНР склопила је низ конвенција са сличним техничким условима такође и са неким капиталистичким земљама нпр. са Аустријом и са Финском (Дз. У. 1974, бр. 11, поз. 66, Дз. У. 1974. бр. 11, поз. 65).

Држављани ПНР који се спремају на пут у иностранство привремено, морају да поседују одговарајућа средства за плаћање, неопходна за покривање трошкова путовања и боравка. Следовање девиза за једну одраслу особу износи максимално еквивалентно износу од 130 дол. а за дете старо до 7 година — еквивалентно износу од 65 дол. Односи се то, такође, и на одлазак у Југославију као и у капиталистичке земље. Једно лице може да добије девизе само једном у три године. Искоришћење следовања искључује у периоду од три године могућност учествовања у заједничком излету у те земље, као и могућност добијања следовања девиза за поморску пловидбу пољским бродом у суми која прелази 30 дол. по лицу.

Првенство у добијању девиза имају високо квалификовани радници, нарочито из кључних грана индустрије, инжењери и техничари, лекари, научни радници, наставници, чланови научних савеза, новинара. Првен-

ство у добијању девиза користе, такође, радници Државног пољопривредног добра, као и чланови пољопривредних задруга, учесници рата, ратни инвалиди и бивши логораши хитлеровских концентрационих логора као и чланови њихових породица. Односи се то такође на друштвене раднике, раднике синдикалног и омладинског покрета.

Следовање девиза не могу да користе лица, која су 1976. године искористили за време приватног одласка у социјалистичке земље девизе више од еквивалентне вредности 3.000 зл. рачунајући заједно са боновима НБР за промену злота у транзитним земљама СЕВ-а и износом који се узима при продаји девиза.

На следовање немају право, такође, она лица која су за последње три године учествовала у поморским пловидбама пољским бродом у капиталистичке земље, за које су купили девизе а прелази 30 дол. или су учествовали 1976. г. на школском путовању у иностранство организованом од ПЗЗ и купили девизе преко 30 дол. Девизе, такође, не добијају лица која су послата на рад у иностранство и чланови њихове породице (М. П. 1973, бр. 21, поз. 125, промене 1974. г. бр. 10. поз. 80, 1974. г. бр. 30, поз. 183, 1975. г. бр. 16, поз. 99).

Ограничења у додели девиза одређена су због финансијских проблема. Сличну праксу примењују и друге земље, усклађујући време боравка странаца, поред осталог, са сумом девиза које поседује. Влада ПНР спроводећи рационалну политику доделе девиза покушава на тај начин да осигура лицима која путују у иностранство одговарајуће услове боравка. Ограничења која се односе на одлазак у иностранство у вези са обавезом добијања девиза, не односе се на оне путнике који имају банковну признаницу са конта А.

Пораст могућности пољског друштва одражава се, између осталог, и на доста распрострањеној тенденцији за путовање у иностранство. Ова појава налази решење у политици владе ПНР, која располажући ограниченим фондом девиза за путовање по иностранству, склапа уговоре са владама других земаља о узајамним бездевизним путовањима држављана, нпр. са СССР (Дз. У. 1970, бр. 15, поз. 129). Проблем осигуравања минимума неопходних новчаних средстава грађана за време боравка на територији државе у вези са њиховим приватним путовањима, регулисано је путем споразума између одређених финансијских органа заинтересованих држава.

Грађани ПНР могу да предузимају групна и индивидуална путовања у оквиру размене међу друштвима пријатељства, војводствима, градовима, предузећима, друштвеним организацијама, школама и другим институцијама на основу важних путних докумената.

Основи за почетне кораке у циљу одласка на бездевизно путовање у иностранство ради посете рођака и познаника, чини гарантно писмо, које мора бити потврђено од надлежних органа државе у коју се путује. Гарантно писмо мора бити написано на језику земље, на чију терито-

рију се путује. Гарантна писма важе годину дана од датума издавања. Време трајања путовања износи 90 дана. Земља, која прима путника може да изрази сагласност за продужење привременог боравка.

Путовања аутомобилима и аутобусима треба да се спроводе (уколико је то изразито одређено) по трасама одређеним за међународни аутомобилски туристички саобраћај. У случају неопходности одласка у места смештена ван означене трасе треба оставити аутомобиле или аутобусе у местима изразито наведеним.

Грађанину, који реализује право на путовање у иностранство, припада ослобођење од царине (Дз. У. 1975, бр. 25, поз. 132, 135) за ствари понете са собом ради личне употребе, под условом да се те ствари врате или изнесу са собом. Дозвољава се ношење средстава за исхрану у количини потребној за време трајања путовања, при чему је дозвољена тежина и садржај изнетих прехрамбених производа тачно одређен.

Путник може да носи предмете потребне за обављање функције или за бављење спортом. Такође је дозвољено путнику да носи са собом без царине друге предмете уколико њихова укупна вредност на тржишту не прелази 1.000 зл. Путник који се враћа у земљу може да увезе без обавезе плаћања царине предмете чија укупна вредност на тржишту у Пољској не прелази износ од 12.000 зл.

Ослобађање од царине не односи се на предмете, за чије уношење или изношење је потребна дозвола, или чија количина прелази дозвољене размере.

Путник одлази у иностранство преко граничних прелаза доступних за међународни путнички саобраћај. Моментално у ПНР има у употреби 58 граничних прелаза тога типа. Неки од њих доступни су само за држављане ПНР као и за држављане МНР, НДР, ЧССР, СССР, (Дз. У. 1975, бр. 25, поз. 135).

Пољско право гарантује широке могућности кретања по територији земље страним путницима. Широку примену налази у тој области правило једнаких права држављана ПНР као и странаца. Тенденција која карактерише 30-годишњицу Пољске Народне Републике било је стално јачање права која припадају странцима, који путују по ПНР.

Странац који путује на територију ПНР је обавезан да изврши обавезу пријављивања по аналогним принципима као и пољски грађанин. Путник — странац, који борави ван хотела у вези са науком, лечењем или одмором обавезан је да се пријави за привремени боравак пре истека 48 сати од момента преласка границе ПНР. Уколико крај термина за извршење обавезе пријављивања пада на дан када се према закону не ради, као последњи дан термина сматраће се најближи следећи радни дан (Дз. У. 1974, бр. 14, поз. 85).

Учесници излета обављају пријављивање за привремени боравак посредством вође групе, који је обавезан да са моментом доласка излетника

у хотел пријави боравак управнику или службенику надлежном за примање пријава, показујући одговарајуће документе учесника за боравак на територији ПНР.

Странац, обављајући пријављивање за стални боравак даје потребне податке за пријаву, показује карту сталног боравка издату тачно према прописима о странцима и потврду пријаве за привремени боравак.

Од извршења обавезе пријављивања (што има посебан значај за путовање по територији ПНР (ослобођени су под условом узајамности шефови и чланови особља дипломатских представништва као и конзуларни уред страних држава, заједно са члановима њихових породица који са њима остају у кућној заједници, а такође и друга лица на основу закона, уговора или уобичајно одређених међународних обичаја са изузетком странаца који имају стално место боравка у ПНР.

Странац који путује по територији ПНР задржава сва овлашћења која служе домаћем путнику. Поред тога му припада право промене валуте у злоте у специјално отвореним местима за промену валуте као и право да користи уређаје и институције које спроводе продају и услуге за девизе.

Обавезан систем права у ПНР дозвољава према путницима страним и домаћим примену ограничења у путовању по територији ПНР, нпр. у оквиру пограничне зоне, на војним теренима, аеродромима, станицама и лукама, затвореним индустријским заводима и другим деловима наше земље, уколико је путовање по тим теренима изричито забрањено.

Реалност права на путовање у својој земљи и иностранству зависи у великом степену од мреже путева, комуникативних путева, мера и техничког стандарда средстава за путнички превоз, учесталости саобраћаја и комуникативних веза преноћишне базе и ресторана, споменика и културно-просветних институција као и од степена популарисања туристичких и одмаралишних услуга.

Услуге које су користили путници у 1974. години

I. дужина комуникативних линија:
Железница — 26709 км
Јавни путеви — 26531 км
од тога са Аутотранспортом — 59269 км
домаће авионске линије — 4918 км
пловидбени путеви — 4572 км

II. Превоз путника:
Железница — 41,7 милд. путничких километара
Аутотранспорт — 40968 мил. " "
ЛОТ — 1238 мил. " "
Приватни аутомобили — 1 мил. комада (1975).

III. Места у туристичким објектима:
укупно — 321740 у 1954. г. — 29404

хотели — 43469 у 1954. г. — 19037
мотели — 30697
туристички домови — 8224
школски домови — 35567
собе — 107511

IV. Ресторани — угоститељски објекти
укупно — 17063 у 1954. г. — 6185
ресторани — 3515 у 1954. г. — 1387
гостионица — 316 у 1954. г. — 247
барови — 5338 у 1954. г. — 1472
млечни ресторан — 457 у 1954. г. — 514
кафане — 2026 у 1954. г. — 417

V. Музеји и споменици:
музеји — 364 (1311 одсека) у 1954. г. — 151 (355)
споменици — 35789 посетиоца — 17819 хиљ. у 1954. г. — 5559 хиљ.
водичи — 14612

VI. Позоришта и музичке институције: 132 (60266 места)
гледаоци — 18197 хиљ.
биоскопи — 2750 хиљ.

VII. Иностранн туристички саобраћај:
укуно — 8286,9 хиљ. у 1970. год. — 871,3 хиљ.
социјал. земље — 8007,2 хиљ. у 1970. г. — 757, 2 хиљ.
Бугарска — 50,1 хиљ.
ЧССР — 602,2 хиљ. зона конвенције — 528,1 хиљ.
Југославија — 59,5 хиљ.
НДР — 6978,2 хиљ. од тога на лич. карте 6962,8 хиљ.
Румунија — 27,4 хиљ.
Мађарска — 130,6 хиљ.
СССР — 157,8 хиљ.
друге земље — 278,7 хиљ. 1970. г. — 114,1 хиљ.

VIII. Домаћи туристички саобраћај:
Укупно — 54 мил. лица.

Проф. др Хенрих Олшевски

АДМИНИСТРАТИВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПУТОВАЊА У ЗЕМЉИ

I. Општа карактеристика правног регулисања и место административног права.
II. Систем руковођења путовањем.
III. Ситуација путника као корисника средстава саобраћаја у непосредним административноправним односима.
IV. Одабрани проблеми организације туризма.
V. Посебна ситуација странаца који путују по Пољској.

I. Путовање, као предмет анализе која је спроведена у оквирима овог реферата, треба схватити доста широко. Оно ће обухватити као основно питање кретање Пољака и странаца (превожење) на територији Пољске групно или властитим средствима саобраћаја — и низ питања која настају, са једне стране, из неопходности обезбеђења општег поретка, а, са друге стране, која се граниче са туризмом. Овде се искључује превожење путника на територијама градова (градски саобраћај), који по својој суштини не поседује карактеристике путовања, а затим поморски транспорт, који у пољским условима нема већег значаја у унутрашњем превозу.

Тако схваћено путовање је предмет врло широке и детаљне правне анализе. Са гледишта систематичности права, прописи који се односе на ту област друштвених односа спадају у разне области. С обзиром на издвојени предмет анализе и његово велико значење у друштвено-економском погледу, постоји у науци тенденција за издвајање посебне гране права које би се звало право на превоз (или саобраћајно право), а које би регулисало правне односе који владају у транспорту. То, ипак, није јединствена дисциплина с обзиром на методе управљања и још не налази одраза у конкретној прваној ситуацији. Право о превозу не обухвата све проблеме путовања како је горе речено. То право и на том тлу настале правне конструкције концентрисане су, углавном, на превоз ствари. Мање тачности постоји у прописима о превожењу путника, али је са гледишта путовања путник баш основни субјекат.

Улога административног права у непосредном регулисању положаја путника је мала. Основно начело прваног поретка је слобода избора области (по простору и времену) релације и начин средстава превоза, а то значи, место појединих дисциплина у регулисању онога ко путује и одлучује о доминантној позицији норми грађанског права. Услед недостатка контроле путовања, мањи значај за оне који путују имају прописи административног права. Потреба о административноправном регулисању путовања сада долази до изражаја на другој платформи а то је у области организације услуга на путовању (услуга у току путовања) подмиривања потреба путника у тој области, формирање услова путовања, обезбеђење поретка и сигурности и томе слично. То подручје делатности је тесно везано са организаторском функцијом државе и њеном

реализовању служи административно право. Основне правне институције и средства рада административног права биће прилагођене реализацији тога основног задатка. Са тог гледишта, у први план се појављују правни инструменти општег руковођења, планирања, координације и контроле и у знатној мањој мери долазе ту до изражаја појединачне административне одлуке. Реализација услуга путовања предузета је у великој мери од стране државних предузећа, према томе, предмет регулисања у административноправном погледу јесу организација услуга превоза (организација превозника) и односи између административног апарата (главног и територијалног) и предузећа (превозника).

Читаво то подручје односа се не односи непосредно на путнике и због тога их мање интересује, али посредно то има суштинско значење јер, у крајњој линији, одлучује о нивоу путовања.

Друга област административног права је формирање елемената уговорених односа превоза, на пример у административном погледу утврђене су тарифе цена за превоз, редови вожње и томе слично. Путник улази непосредно у административноправне односе. Као корисник државних транспортних средстава потчињен је прописима о реду превозника чије услуге користи. Ту се надовезује непосредни административноправни однос према теорији административног права. То има посебно место у случају путовања железницом. У таквој ситуацији путник је потчињен административном начину обављања послова и у одређеним случајевима према закону подлеже административним казнама. Смисао јавноправне установе са јавним овлашћењима односа налази своје образложење у томе што права превозника могу бити остварена само у односу на корисника средстава превоза.

Област примене административног права означава, пре свега, критеријум интереса. На тим платформама правних односа на којима доминантан значај има општи интерес и постоји потреба комплексног решавања проблема путовања, основни инструменат јесу норме административног права. У случају решавања индивидуалних интереса, административноправно регулисање има само допунски значај.

II. У погледу врста саобраћајних средстава и у вези са тим начина правног регулисања разликују се следеће врсте транспорта: железнички (Декрет од 24. XII 1952. године о превозу пошиљки и путника железницом, Службб. лист 1953, бр. 4. тач. 7), путни, који се своди на аутомобилски (Закон од 27. XI 1961. године о безбедности и поретку у саобраћају на јавним путевима и Закона од 27. XI 1961. године о путном транспорту и шпедицији у земљи, Службб. лист бр. 53, тачка 295. и 297), авионски (Закон од 31. V 1962. године о праву за авионски саобраћај, Службб. лист, бр. 32, тач. 153. и водени саобраћај унутрашње пловидбе (Закон од 7. V 1950. године о пловидби и сплаварењу на континенталним воденим путевима, Службб. лист 1952, бр. 26. тачка 182).

Систем управљања широко развијеном саобраћајном мрежом ослања се на начелима ресора-бранши. Шеф државне администрације је

Министар саобраћаја. Он концентрише сва питања саобраћаја и све његове врсте. Процес концентрације отпочео је 1957. године преко повезивања уреда Министра Железница и Министра путног и авионског саобраћаја у уред Министра саобраћаја (Закон од 22. III 1957. год., Служб. лист бр. 17 тачка 86), а завршен је 1974. године са моментом ликвидације уреда Министра пловидбе и преношења на Министра саобраћаја питања унутрашње пловидбе, речних пристаништа и администрације унутрашње пловидбе (Закон од 10. IV 1974. године, Служб. лист бр. 13, тачка 78). У вези с тим Министар саобраћаја има врло широко поље рада, како са гледишта потчињених му области, тако и у погледу компетенције које му дају правни прописи.

Међу компетенцијама Министра саобраћаја у први план долази овлашћење за формирање на основу законских прописа правног поретка о комуникацијама. То се односи на утврђивање начела организације и извршења транспорта, као и питање рада и сигурности на путевима и у транспортним средствима. Издати прописи од стране министра обухватају целу земљу (Пољску) и објављени су (зависно од врсте прописа) у службеним листовима: Дневник Закона, Пољском Монитору, Дневник Тарифа и Наредби за саобраћај и у службеном листу Министра саобраћаја.

Другу групу питања представљају проблеми: изградња, одржавања, и експлоатације железница јавне употребе, јавних путева и уређаја цивилног ваздухопловства, техничких норми изградње и уређаја на железницама, путевима, путног транспорта, цивилне авијације (чему је посвећен посебни реферат).

Врло важно овлашћење је оно које важи за сарадњу при утврђивању цена превоза (Декрет од 3. VI 1953., Служб. лист бр. 31, тачка 122). На предлог Министра саобраћаја цену за превоз утврђује Државна комисија за цене на основу директиве Министарског савета.

У надлежност Министра саобраћаја спада, такође, питање уговора и конвенција које се односе на међународни транспорт на железници, путевима и авионима и питања која се односе на организацију међународног транспорта железницом, путевима и авионима.

Положај Министра саобраћаја у области превоза ојачан је и признатом му функцијом координатора међу појединим ресорима у домену превоза путника и терета свим гранама транспорта (сем поморског), техничког залеђа моторизације и специјалне градње у области комуникација на читавој територији земље) на основу наређења представника Министарског савета од 1969. год. Монитор Пољски бр. 39, тачка 321). Министар саобраћаја као координатор читавог транспорта ради, између осталог, скупне годишње планове дугорочних и перспективних превоза робе и путника железницом, аутомобилима и унутрашњом пловидбом. Он, такође, ради и одобрава квартално планове превоза за железницу, аутомобилски транспорт, авионски транспорт и унутрашње пловидбе у споразуму са заинтересованим ресорима. Министар саобраћаја је повезива-

њем разних функција са правом наређивања и широке области компетенције одговорни орган за све услове путовања, за обезбеђење довољно разгранате саобраћајне мреже и за одговарајуће билансирање потреба и транспортних средстава.

Рад главног органа државне администрација допуњава територијални административни апарат. Низ функција извршавају одељења за саобраћај, која организационо припадају војводским и градским уредима) у свим градовима који броје преко 20 хиљада становника (наредба Министарског Савета од 30. V 1975. г. Служб. лист бр. 17, тачка 93) који су у склопу народних одбора. Задатке спроводе, пре свега, у области контроле и реда путног транспорта (као на пример евиденција и регистрација свих аутомобила, издавање и одузимање возачких дозвола, давање одобрења такси шоферима за превоз путника и робе, сарадња са органима милиције у области реда и сигурности у саобраћају, контрола примене саобраћајних прописа и томе слично) и за територијалну координацију превоза, за програмирање задовољавања потреба у превозу на терену и контрола економичности код аутомобила.

Транспортне услуге организоване су преко државних предузећа која раде на принципу зараде. Изузетно могу бити предвиђене на бази концесије или одобрења од стране друге јединице. Главни проблеми руковођења саобраћајем концентришу се око државних предузећа, њихове организације, метода руковођења и контроле. Њихова правна ситуација (са изузетком железница) одређена је општим прописима о државним предузећима) (Декрет од 26. X 1950. године о државним предузећима са изменама, јединствен текст: Служб. лист 1960, бр. 18, тач. 111) са допунама које проистичу из природе њихове делатности.

У организацији превоза, слично као и секторима народне привреде реализовано је начело концентрације руковођења. Оно се, пре свега, одражава у тежњи за образовањем великих предузећа, што се извршава повезивањем мањих јединица и променом структуре наређивања. Истовремено се у великој мери повећава њихова област самосталности и оперативности, нарочито, увођењем новог система финансирања.

Обезбеђењу јединствене политике руковођења служи систем планирања и организација читавог транспорта. Све привредне јединице потчињене су Министру саобраћаја. Однос министра према појединим предузећима може се различито формирати. Тако, на пример, у железничком транспорту министар врши функцију највишег руководиоца предузећа ПКП — Пољске државне железнице) на основу статута предузећа издатог од стране Министарског савета у виду одлуке бр. 189 од 25. V 1961. год. Монитор Пољски бр. 47, тачка 210, измена: 1962 бр. 44, тачка 203). Он заузима положај директора предузећа ПКП и представља предузеће. После овога долази повезивање административних и привредних функција. Организовани аутомобилски транспорт потчињен је Министру саобраћаја преко предузећа ПКС које улази у састав уједињеног ПКС и које је такође потчињено Министру саобраћаја. Авионски транспорт

обавља једно државно предузеће ПЛЛ „ЛОТ" које је потчињено Централном уреду за авијацију у Министарству саобраћаја (Наредба Министра саобраћаја од 21. VII 1966. године по питању организације државне контроле над цивилном авијацијом, Монитор Пољски, бр. 37, тачка 187). На крају, организацијом унутрашње пловидбе баве се инспектори унутрашње пловидбе, који се такође налазе под контролом Министра саобраћаја.

Усвајање одређене организације и система руковођења саобраћајем утиче на правне проблеме путовања и ситуацију путника.

III. Разматрајући проблем са гледишта путника, треба констатовати да њега, пре свега, интересује могућност преласка из једног у друго место на начин који му најбоље одговара. Не наводим ту узроке путовања и са тим везана питања евентуалног финансирања трошкова преласка. Из тога аспекта могла би се путовања класификовати на приватна и службена, индивидуална и скупна, туристичка и томе слично. То, у ствари, нема утицаја на само путовање. Путовање није контролисано, мада се може у извесном смислу оформити, на пример, помоћу политике цена за карте, увођењем резервација места за специјалне таксе, повећањем врста средстава саобраћаја и том слично. Путник сам одабира начин превоза у оквирима који су приступачни у датом месту с обзиром на расположива средства за саобраћај.

Облик правног надовезивања односа са превозником јесте откуп карата, који се третира као склапање уговора са свим консеквенцама које из тога произилазе. Питања се даље решавају на бази грађанског права. Ипак, ситуација путника одређује не само опште норме права које су обавезне. Путник је обавезан да се потчини прописима превозника о поретку. Превозник има овлашћења властодавца и сва питања која искрсну у тој ситуацији имају административноправни карактер. У тим питањима чији је циљ заштита поретка и сигурности путовања издваја се питање примене административног начина решавања ствари у којима превозник заузима надређени положај у односу на путника. Регулисање железничког транспорта даје низ примера, с обзиром да је то најраспрострањенији облик путовања, о правном решавању питања на том сектору, која имају суштински значај. У поретку на железницама обавезне су одлуке Министра саобраћаја) од 13. I 1962. године, Служб. лист бр. 8. тачка 39) која регулишу понашање на територији железничких објеката и у железничким вагонима. У циљу надзора на одржавању поретка на железници одговорни су органи одређени за заштиту железнице) Служба заштите Железнице и други одређени органи од стране Министра саобраћаја). Ти органи имају следеће задатке: 1) заштита железничке имовине и дотичне железнице, 2) вршење надзора на спровођењу прописа о раду на железницама јавне употребе, 3) заштита живота, здравља и имовине лица која се користе услугама железница.

Да би извршили своје задатке органи заштите железница у случају нарушавања прописа могу одмах применити административнокривичне и егзекутивне мере:

1) поучити прекршиоца или применити друго васпитно средство,

2) изрећи казну у мандатном поступку,

3) упознати Колегијум са прекршајем и дати предлог за кажњавање,

4) легитимисање или на други начин дознати идентитет личности, која је повредила пропис о поретку на железници и задржати виновника прекршаја на месту где је извршио преступ и довести га принудно до најближег органа народне милиције.

Мандатни поступак подлеже општим начелима поступка по односним питањима преступа (Закон од 20. V 1971. године кодекс преступа и кодекс поступка по питањима преступа, Сл. лист бр. 12, тачка 114. и 116. и извршни прописи). У духу тих начела може се поступити само онда ако је:

а) извршилац ухваћен на делу или одмах после тога,

б) конкретно утврђена чињеница извршења преступа и ако се извршилац није затекао на месту преступа, у колико се не сумња да је извршилац то дело учинио,

в) извршилац сагласан на одмерену му казну на тај начин и на њено извршења без одлагања (или се сагласи да пошаље потраживање на адресу која је наведена у мандату тако звани кредитни мандат. Пре изрицања казне за кривичну одговорност може се преступник казнити новчаном казном у висини од 50—1.000 злоти) наредба Министра унутрашњих послова од 15. XII 1975. године, Сл. лист бр. 46 тачка 252). У случају да одбије плаћање казне, орган железнице који је открио преступ, дужан је да предложи казну за наведено лице Колегијуму за питање преступа. Предлог за кажњавање даје се онда када би с обзиром на врсту преступа, на околности под којима је преступ учињен, или карактера учиниоца, казна у висини 1000 злоти била веома ниска у односу на степен опасности учињеног преступа и кривици дотичног лица или када не би васпитно утицала таква врста казне.

Право изрицања и скидања казне у новцу имају такође санитетско-епидемиолошки органи здравствене службе на железници (наредба председника Министарског савета од 8. XII 1971. године, Сл. лист бр. 35 тачка 308).

У циљу обезбеђења правилног са прописима усклађеног *коришћења железница*, она организује контролу у возовима и на станицама. Врше је овлашћена лица (кондуктери ревизије, перонски, а у случају поновне контроле ревизори возова и друга одређена лица и делегати највишег органа Контроле). Контрола обухвата у првом реду то да ли путници имају лична документа за пролаз или дозволу за боравак у одвојеним деловима станице и исправност докумената, друго, да ли се путници придржавају прописа и наређења која су обавезна за ред на железници,

као и да ли се железнички службеници старају довољно о примени тих прописа и наређења и, треће, да ли се железничко особље брине о културном обслуживању путника и о одговарајућој чистоћи вагона, као и станичних просторија.

Железница може применити средства непосредне административно принуде. Има право уклонити са воза путника који нема возну карту и који одбија да плати казну. Из воза се уклањају, такође, и она лица која су пијана, која се непристојно понашају и која услед болести могу бити опасна за сапутнике. Путник је обавезан да се придржава правила прописа који се односи на личну контролу и контролу пртљага који носи са собом. При ревизији пртљага треба да буде присутан, мада прописи предвиђају и изузетке. Одређене последице повлачи за собом такође превожење предмета који су забрањени за превоз.

Посебно обавезују прописи о *решавању спорова*. Спорове међу путницима, као и она између путника и радника услужних предузећа који раде у служби железнице, решава на железничким станицама контролни орган, а у току путовања спроводник воза. Уколико у возу буде на служби ревизор возова, тада он решава спорове који су настали за време путовања.

У односу на рад железнице, као и свих других јавних средстава саобраћаја, путник има законско право да уложи жалбу и да дâ предлоге који базирају на општим начелима која су предвиђена у кодексу административног поступка (Закон од 14. VI 1960. г., Сл. лист бр. 30, тч. 168, измене Сл. лист, 1962. г., бр. 33, тач. 156). Министар саобраћаја одредио је посебан начин пријема и решавања жалби и предлога у оквирима ресора саобраћаја (Наредба од 1960. г, и 1961. године).

Другачије се третира правна ситуација лица које користи властита средства за саобраћај, или вози неко возило и ако није власник истог. У ствари, и ту је циљ увођења административноправног регулисања сличан, јер је реч о обезбеђењу и сигурности на путевима, па се у овом случају појављују нешто другачије правне формулације. То питање се, пре свега, односи на такво регулисање коришћења возилом да се не би угрозио поредак на путевима. У овом случају превозника и путника представља једна особа. Овде се проблем састоји из три питања и то: коришћење јавних путева, способности возача возила за вожњу и исправност возила.

Сви јавни путеви намењени су за кретање возила и пешака. Кретање по истим треба да се врши придржавајући се прописа о безбедности и раду на јавним путевима (Закон од 27. XI 1961. године, Служб. лист бр. 53, тачка 295, измене: Служб. лист 1971, бр. 12, тачка 115, међу извршним прописима основни значај има наредба Министра саобраћаја и Унутрашњих послова од 20. VII 1968. године такозвани Кодекс за путеве, Служб. лист број 27, тачка 183 из 1972. године, Служб. лист бр. 55, тачка 382). Ти прописи се не односе на приватне путеве, то јест на путеве који се налазе на затвореним теренима, који, на пример, припадају

великим предузећима (индустријским, пољопривредним, шумским) и који су власништво приватних лица. Обавезни прописи су усклађени са међународним конвенцијама.

Прекршај прописа о безбедности и реду на јавним путевима сматра се као прекршај и подлеже решавању судског колегијума за прекршаје. За прекршај против тих прописа Кодекс преступа из 1971. године (горе наведено) предвиђа следеће основне казне: затвора, ограничења кретања и новчана казна (до 5 хиљада злоти) и укор и допунске казне као забрана вожње механичких возила за одређено време, објављивања одлуке о кажњавању у јавности.

Возачи возила су обавезни да буду обазриви приликом вожње и да не угрожавају безбедност и поредак саобраћаја, да не изазивају удесе, да не отежавају кретање другим корисницима пута, да не узнемиравају друге и ремете јавни ред и да не излажу друге штетама. Правни прописи постављају возачима одређене услове. Сем општих начела, возилима на путу може управљати само оно лице које је потпуно физички и психички здраво. На бази тога одређује се и способност за возила појединих категорија. Утврђене су између осталог и минималне границе старости и издавање потребних дозвола за вожњу. Прописи одређују прецизне услове за добијање дозволе и здравствене услове којима морају одговарати кандидати за вожњу.

Возачке дозволе се деле на неколико категорија (које су обележене словима) зависно од њихових важности (у духу са Женевском конвенцијом из 1949. године, Сл. лист 1959. године бр. 54, тачка 321) и које важе у међународном саобраћају. Према категорији права вожње одређени су услови вожње. Тако, на пример, право вожње за возила Б категорије која важи за вожњу путничких аутомобила и теретних са дозвољеном носивошћу до 3,5 тоне (а затим најуопштеније право вожње) може добити лице, које одговара следећим условима:

1) које има најмање основно образовање;
2) које има добро здравствено стање о чему има лекарско уверење;
3) које може да укаже прву помоћ, нарочито код повреде главе, прелома и уганућа кости, крвављења, несвестице и томе слично;
4) које је завршило школу према утврђеном програму од стране Министра саобраћаја у споразуму са Министром просвете, унутрашњих послова и народне одбране;
5) које положи стручни испит пред Комисијом према програму који је одобрен од стране Министра саобраћаја.

Возачку дозволу после испита пред војводском комисијом издаје посебно одељење за саобраћај код градских уреда.

Посебне одредбе се односе на сама возила, која у духу прописа морају бити тако израђена и одржавана како њихова употреба не би

угрожавала лица која користе возила, нити друге кориснике возила на друмовима. Свако возило (произведено у Пољској или увезено ван граница Пољске) подлеже обавезној евиденцији. Та евиденција садржи списак свих возила која се налазе на територији Пољске (са извесним изузецима, на пример, за она возила која су регистрована у другим земљама и која припадају лицима која долазе у Пољску на одређено време), без обзира на то да ли су стварно у експлоатацији). Регистрација возила се врши онда када се исто пушта у саобраћај на јавним путевима. То има карактер пописа возила која се могу пустити у саобраћај. Евиденцију и регистрацију врше одељења за саобраћај при градским уредима. Само она возила која одговарају одређеним техничким условима могу се пустити у саобраћај на јавним путевима.

Возило регистровано у Пољској може у складу са цитираном женевском конвенцијом из 1949. године бити употребљено у међународном саобраћају пошто се снабде одређеним знаком, који је различит од ових ПЛ.

Контрола путног саобраћаја и чување реда и безбедности саобраћаја на путевима и усмеравање саобраћаја спада у надлежност органа Народне милиције. Са органима НМ сарађују у тој области одељења за саобраћај при војводствима и градовима, а сем тога службу за очување реда на путевима врше органи службе за путеве и реоне јавних путева (Наредба од 24. BJ 1975. Министарског савета, Сл. лист бр. 22. тачка 119).

Приликом вршења својих функција органи контроле путног саобраћаја овлашћени су да легитимишу кориснике путева, да им дају препоруке у вези са начином коришћења путева, да их задржавају у случајевима који су предвиђени у обавезним прописима, да прегледају документа корисника путева ради провере имају ли право на то, да задрже и онемогуће даље коришћење возила оним лицима која су пијана или чије техничко стање возила угрожава безбедност и ред на путевима.

IV. Посебне проблеме организационе и правне природе представља туризам, који је по низу питања везан са путовањима. Сва питања туризма води Главни комитет за физичку културу и туризам, као централни орган државне администрације који ради при Министарском савету (Закон од 17. II 1960. год. Сл. лист бр. 10, тачка 65 и број 38, тачка 224). Сама чињеница да је оформљен такав орган и његов смештај при Министарском савету указује на то колико се важности придаје питањима туризма и до ког степена су та питања постала од општег значаја. Главни циљ административноправног регулисања јесте помагање туризма и обезбеђење његове добре организације.

Основни задатак Главног комитета за физичку културу и туризам (ГКФКиТ) је стварање услова за правилан развој физичке културе и туризма и руковођење истима. У делокруг рада Комитета спада:

а) утврђивање праваца и планова развоја физичке културе, упознавање Пољске и других врста туризма у оквирима опште политичке државе;

б) координација рада свих државних органа, институција и организација у делокругу питања која се односе на физичку културу и туризам;

в) контрола и надзор над институцијама и организацијама у области физичке културе и туризма и финансијског пословања у вези са тим. Комитет се у погледу туризма посебно стара о следећем: унапређењу туризма у земљи, начелима организације пољског туризма ван границе Пољске, питањима информација о туризму, питањима пропаганде туризма и унапређењу штампе која популарише туризам. Председник ГКФК и Т издаје наређења, инструкције и доноси одлуке административног карактера.

При Комитету ради Савет за туризам као саветодавни орган. Рад ГКФиТ на терену одвија се преко одељења за физичку културу и туризам која се налазе при војводским и градским уредима. Ови уреди — одељења решавају у својој надлежности питања туризма и развоја спортско-туристичке базе на својим теренима.

За непосредно обављање туристичких услуга позване су, у првом реду, државне привредне организације. Све проблеме те врсте преузела је на себе Уједињена туристичка привреда (Одлука бр. 266 Министарског савета од 30. XI 1973. године) која удружује такође хотелско-угоститељска предузећа (предузеће „Орбис", туристичке хотеле), као и бирое за путовања („Орбис", „Спорт-турист") и информативно-пропагандне установе (Централни биро за информације и туристичке рекламе, стране информативно-трговачке центре).

Рад државних предузећа допуњују удружења (ПТТК) и задружна предузећа (на пример „Громада"). ГККФиТ у области својих задатака сарађује са друштвеним организацијама, са синдикатима, са омладинским организацијама и задругама. Та широко развијена организација позвана је, углавном, да организује туризам, али исто тако и да пружи непосредно услуге ангажованошћу већине хотела за ту сврху.

У циљу проширења туристичке базе организује се продаја ноћења у пансионима и приватним становима. Услед појаве масовности туризма све већи значај добија развој викендица, туристичких домова, мотела и кампова. У циљу обезбеђења њиховог квалитета и добрих услуга Председник ГККФиТ одређује услове којима морају одговарати и категорије у које спадају (Наредба Председника ГККФиТ) од 17. VII 1964. Монитор Пољски број 50, тачка 244. и број 73. од 24. X 1966. године, Сл. лист ГККФиТ број 7, тачка 47). Одлуке по питању места за биваке и кампове доносе територијални органи државне администрације.

Коришћење организованим туристичким услугама је неограничено. Потражња је за сада већа од понуде. Према томе, стварно ограничење

може представљати број места којима располажу туристичке организације. Туризам се може развијати индивидуално или колективно. Треба констатовати да су туристичке услуге до сада у већем степену биле оријентисане на услуге групних путовања. Организација за ове услуге има неограничене могућности за избор релације путовања, за број лица, за програме и томе слично. Индивидуални туризам је обављен, углавном, од стране појединих туриста у својој режији.

V. Боравак страних туриста у Народној Републици Пољској регулисан је специјалним законом о странцима (Закон од 29. III 1963. године Сл. лист бр. 15, тачка 77) и прописима који су извршни у односу на овај Закон (Наредба Министра унутрашњих послова и Министра спољних послова од 1. X 1963. год. Сл. лист бр. 43. тач. 242. измене: Служб. лист 1965 бр. 21, тачка 134, 1966. год. број 44, тачка 266, 1972. год. бр. 9, тачка 55).

Странац може проћи пољску границу на основу личног документа и одобрења које се зове виза. Прописи разликују неколико категорија виза с обзиром на циљ доласка у Пољску (виза за одоорење боравка у Пољској и за прелазак преко Пољске) и на карактер боравка у Пољској) дипломатска и службена виза, обична виза која може бити: индивидуална или скупна, туристичка виза: индивидуална или скупна. Виза за прелазак преко територије Пољске у другу државу може се издати онда када странац има одобрење за улазак у ту државу. На основу двостраних споразума између државних путничких агенција тих земаља путници су ослобођени од обавеза да морају имати визе (ово важи за односе између Пољске и Југославије).

Време боравка странца у Пољској одређено је у визи и поклапа се са временом важности визе. Формалности на територији Пољске почињу са обавезом *регистрације* која се односи само на оне странце који долазе у Пољску на боравак преко 90 дана (наредба Министра унутрашњих послова од 22. X 1971. године о ослобођењу неких странаца од обавеза регистрације. Монитор Пољски број 52, тачка 341). После уласка странца у Пољску а пре истека три дана, странац је обавезан да се региструје код органа милиције, који је надлежан за место боравка странаца. Обавеза регистрације странца мора се извршити лично, или посредством трећих лица или институције (Наредба Министра унутрашњих послова од 25. IX 1963. године по питању регистрације странаца посредством трећих лица или институција, Сл. лист бр 74, тач. 369). Регистрација се врши на основу увида личног документа странца и испуњења декларације о боравку у Пољској, а потврда о извршеној обавези је стављање штембиља на документат странца и на контролном картону за странце.

Сви странци су обавезни да се *пријаве,* што се врши на основу општих прописа о евиденцији становништва (Закон од 10. IV 1974. године, Сл. лист бр. 14, тач. 85/. Регистрација и прво пријављивање врши се истовремено код органа милиције после ступања на тло Пољске. Обавеза регистрације и пријављивања не односи се на странце који само прелазе

преко територије Пољске. Начин пријављивања је различит, зависно од тога где странац борави. Посебна начела важе за странце који долазе у хотеле или друга места скупног становања као, на пример, у заводима који дају смештај у вези са радом, науком, лечењем или одмором. У тим случајевима начин пријављивања одређује наређење Председника ГККФиТ од 11. VI 1965. године које није објављено. Странци који не користе хотеле нити друге од горе наведених облика смештаја обавезни су да се пријаве на боравак пре истека 48 часова од момента доласка до одређеног места и не касније од 48 часова од момента преласка пољске границе. Ако време истека 48 часова пада у дан који се не ради, последњи дан за пријављивање је следећи радни дан. Учесници излета се пријављују преко вође пута.

Странац је обавезан на позив органа власти приликом регистрације да се лично пријави и у случају потребе тражења истог објашњења у вези са његовим боравком на територији Народне Републике Пољске да покаже потребна документа.

Странац може добити дозволу за *стални* боравак на територији Пољске у облику легитимације за стални боравак. Та дозвола се добија ван граница Пољске посредништвом дипломатског представника или конзуларног одељења Пољске, а у Пољској непосредно у команди Војводства — Народне милиције — зависно од места где лице жели да се настани. Легитимацију за стални боравак мора странац лично примити. У року од три дана после пријема легитимације, то лице мора показати легитимацију надлежном органу његовог места настањења који води евиденцију у циљу пријављивања за стални боравак. Странац који борави на територији Пољске који нема документа из других држава, обавезан је имати доказ о идентитету странца (посебан начин издавања таквог документа одређују посебни прописи).

Странац може бити *удаљен* са територије Народне Републике Пољске ако наступе следеће околности:

1) ако је радио против интереса Пољске,
2) ако је осуђен у Пољској или ван граница Пољске за извршење злочина или преступе,
3) ако је прекршио прописе Закона о заштити државне границе, или царинске и девизне прописе,
4) ако је лишен пољског држављанства после 9. V 1945. године,
5) ако друге околности говоре да је његов боравак на територији Пољске непожељан због општег интереса Пољске. Одлуку о удаљењу доноси команда војводске милиције оног терена где борави странац.

Министар унутрашњих послова у споразуму са Министром спољних послова може на одређено време забранити боравак странаца на одређеним деловима пољске територије.

Нарушавање законских прописа о странцима третира се као преступ и подлеже новчаној казни до 5 хиљада злоти. Ту казну изриче Колегијум за преступе. У поступку када је реч о прекорачењу, новчана казна може бити изречена у висини 1.500 злоти. Та наредба је одмах извршна.

Казни подлеже нарушавање следећих наредби:

— боравак на територији Пољске после истека важности визе,
— неиспуњавање обавеза регистрације,
— неодазивање на позив органа за регистрацију,
— неврћање доказа о идентитету у случајевима који су одређени законом,
— боравак на територији на којој је привремено забрањен боравак странцима,
— неслагање са одлуком о удаљењу.

Неиспуњавање обавезе пријављивања подлеже казни ограничења кретања, новчаној казни или опомени (Кодекс преступа, Сл. лист 1971. бр. 12, тачка 114).

Наведени Закон о странцима не регулише проблематику путовања странаца по Пољској. Странац који борави у Пољској користи сва јавна средства саобраћаја на свим линијама према општим начелима која су обвезна за пољске грађане. Пољска влада је везана међународном Конвенцијом о превозу лица и пртљага железницама од 7. II 1970. године ЦИВ, који обавезује од 1. I 1975. године (Сл. лист 1975. бр. 10, тач. 58). Та Конвенција се примењује на све превозе лица и пртљага, а реализује се на основу међународних докумената превоза и односи се на пруге које прелазе преко територија најмање две уговором повезане државе. Услов за путовање унутар земље је куповина одговарајуће карте према обавезним ценама и са свим консеквенцама које отуда произилазе. Утврђивање посебних прописа диктира само брига о обезбеђењу боље услуге и посебне заштите услед непознавања од стране странаца пољског правног система и организација путовања, а служи и за олакшицу у прилог туризма.

И тако је у циљу побољшања хотелске услуге за странце и обезбеђења стандарда у снабдевању и нивоа услуга уведен јединствени систем препорука базама за пријем страних туриста (Наредба бр. 26. Председника ГККФиТ, Сл. лист ГККФиТ бр. 4, тач. 24) и централним хотелима стављено у задатак да задовоље потребе странаца. Те функције врше у градовима у којима се налазе хотели „Орбис" ти хотели, а у другим местима хотели одређени од стране територијалне администрације тих места. У Варшави пријем странаца врши хотел „Орбис-Гранд" (Наредба Председника ГККФиТ од 30. VI 1962. године, Монитор Пољски, бр. 58, тач. 278). Основни задатак рецепције је олакшавање странцима, који долазе индивидуално, коришћења хотелским услугама. Централна рецеп-

ција нуди собе у једном од хотела које она обухвата, трудећи се да задовољи конкретне жеље странаца.

Да би добио место у хотелу странац треба да покаже доказ на основу којега се може утврдити да пољска валута коју он има (која је довољна да плати све трошкове за време боравка у хотелу) потиче из познатих извора и то:

1) од продаје страних средстава за плаћање (валуте и девизе);
2) од размене туристичких чекова „Орбис",
3) од инкаса потраживања од јединица државне администрације, политичких организација, друштвених организација или јединица подруштвљене привреде,
4) од специјалних рачуна Организације Уједињених Нација у Пољској народној банци,
5) од специјалних слободних рачуна намењених трговини од Банке за трговину, који су обележени бројевима конта 13-141-2 или 13-136-2.
6) од реализације чекова Банке за трговину, обележених словима WB, који се односе на конт снабдевања приходима из капиталистичких земаља.

Посебне одлуке односе се на начин кажњавања по питањима кршења јавних транспортних средстава. На пример, поступак у питањима преступа од стране странаца на терену железница врши се на бази општих начела али уз примену посебних облика заштите. Углавном, железничким органима је остављена обавеза примене ставова према странцима који су извршили преступе, с тим да у првом реду објасне странцима у чему се састоји њихова кривица према прописима и како треба да се понашају у сличним случајевима. У случајевима већих преступа, органи заштите изричу мандатне казне уколико виновник изрази сагласност са том казном. У противном, органи заштите подносе предлог за кажњавање Колегијуму по питању преступа.

Новчана казна странцу у мандатном поступку треба да буде исплаћена пољским платежним средствима непосредно функционеру који је изрекао казну. Ако странац нема тих платежних средстава, не борави у Пољској више од 24 часа и нема у Пољској одређено место боравка (транзитни прелаз) а у датом месту постоји пункт за замену валуте доводи се до тога пункта ради размене, а затим функционер преузима потраживање колико износи новчана казна и пише мандатну казну. У случају да странац одбије да прими такво решење, функционер га приводи милицији (на основу чл. 74. Кодекс поступака по преступима).

Низ обавеза стоји на странцима који у Пољску долазе властитим аутомобилом, али и ту су уведена велика олакшања (Наредба Министра саобраћаја и унутрашњих послова од 29. VII 1968. године по питању саобраћаја на јавним путевима, Сл. лист бр. 27, тач. 183). Ослобођени су од

евиденције аутомобили регистровани ван граница Пољске и власништво су лица која долазе у Пољску на привремени боравак (као туристи, на одмору, или по питањима трговине и томе слично). Регистрацији подлежу возила странаца који су настањени у Пољској и који се не користе дипломатским привилигијама, као и они странци који имају „легитимацију сталног боравка".

У већини случајева у Пољској се признају иностране возачке дозволе. У складу са међународним конвенцијама које је и Пољска примила (Женевска конвенција 1959. год. Сл. лист 1959. бр. 54, тач. 321, Париска конвенција 1926, Сл. лист 1930. бр. 21, тач. 177) возачке дозволе странаца које су издате ван граница Пољске дају истим право да возе јавним путевима у Пољској возила одређених категорија. Сем обавезе које произилазе из Конвенција, Министар саобраћаја Пољске на основу законских овлашћења признао је и друге дозволе издате ван Пољске које не обухватају Конвенцију (Наредба Министра саобраћаја од 18. XII 1965. године Монитор Пољски бр. 72, тач. 415) и одобрио странцима да возе путничке аутомобиле и мотоцикле на путевима Пољске у току једне године од дана преласка границе Пољске. То се односи на лица која имају 18 година и која имају „специјално одобрење за вожњу" написано на пољском, руском, или француском језику од стране администрације стране државе, или од стране овлашћене друштвене организације.

Сем тога, без специјалног одобрења и само на основу стране возачке дозволе могу возити путничке аутомобиле и мотоцикле у току три месеца од преласка пољске границе возачи из 14 земаља које су наведене одлуци Министра, међу којима је и Југославија.

У случају преступа или прекршаја које учини странац на територији Пољске, право коришћења возачком дозволом може укинути територијални орган државне администрације. Надлежни орган који одузима возачу право да вози може:

1) задржати возачку дозволу за одређено време за које је возачу забрањено да вози, или до момента када возач треба да напусти територију Пољске, ако је његов одлазак предвиђен пре истека времена те казне,
2) обавестити о одузимању права вожње власт која је издала или овластила неког да изда возачку дозволу,
3) ако возач има међународну дозволу за вожњу, ставити у примедби да нема право возити на територији Пољске.

Да би се омогућило туристима који долазе из других земаља а који путују по Пољској властитим аутомобилом да се користе техничким услугама (станицама обслуживања) утврђен је јединствени систем препорука тих органа за страни туризам (Наредба бр. 71. Председника ГККФиТ од 15. X 1969. године, Сл. лист ГККФиТ бр. 11, тач. 34). Тим системом су обухваћени типизирани подруштвљени и приватни заводи (станице за обслуживање, радионице за оправку) у седиштима војводстава, већим градовима и туристичким местима која се налазе поред ме-

ђународних и туристичких путева. Институција која је дала препоруке јесте Удружење моториста Пољске (ПЗМоТ).

Објашњење скраћеница: ПКП — Пољске државне железнице, ПКС — Државни аутомобилски саобраћај, ПЛЛ „ЛОТ" — Пољске авио линије „Лот", ГККФиТ — Главни Комитет за физичку културу и туризам, ПТТК — Пољско туристичко друштво за упознавање Пољске, Дз. У. — Дневник закона, М.П. — Монитор Пољски, Дз. Урз — службени лист.

др Тереса Рабска

ОБАВЕЗНО ОСИГУРАЊЕ ПУТНИКА ОД ПОСЛЕДИЦА НЕСРЕЋНОГ СЛУЧАЈА И ОБАВЕЗНО ОСИГУРАЊЕ КОРИСНИКА ОДНОСНО СОПСТВЕНИКА МОТОРНИХ ВОЗИЛА ОД ОДГОВОРНОСТИ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ

Увод

Брига за обезбеђење путника од последица несрећног случаја као и брига за обезбеђење лица која су изложена штетним последицама удеса које изазивају моторна возила као опасне ствари, присутна је у југословенском праву од раних почетка изградње социјалистичког правног поретка. Динамичан развитак друштвених односа учинио је да су се мењала схватања о обухвату осигуравајуће заштите као и о организационо-правним облицима у којима се ова заштита пружа, односно друштвено организује. Ово је доводило и до измена прописа који су озу материју регулисали.

Први прописи датирају из 1947. године, из периода државног управљања привредом. То су: Уредба о обавезном осигурању путника на железницама против несрећног случаја (Сл. лист ФНРЈ бр. 25/47; Уредба о обавезном осигурању путника у јавном ауто-саобраћају против несрећног случаја (Сл. лист ФНРЈ бр. 25/48); Уредба о обавезном осигурању путника на поморским бродовима против несрећног случаја (Сл. лист бр. 27/48 и 63/49); Наредба о увођењу обавезног осигурања путника на речним, језерским и каналским пловилима (унутрашња пловидба) у државној експлоатацији (Сл. лист ФНРЈ бр. 71/47); и Наредба о висини накнаде које Државни осигуравајући завод исплаћује по обавезном осигурању путника на превозним средствима јавног саобраћаја (Сл. лист ФНРЈ бр. 3/59). Сагласно тада владајућој концепцији, обавезном осигурању, поред путника, подлегала је и роба у јавном транспорту и сва државна имовина према Уредби о обавезном осигурању свих пошиљака које се предају на превоз Југословенским државним железницама (Сл. лист ФНРЈ бр. 90/47 и 12/57; Наредби о обавези домаћих предузећа и установа да осигуравају робу код Државног осигуравајућег завода ФРНЈ (Сл. лист ФНРЈ бр. 103/46) и Наредби о обавезном осигурању државне имовине против штета које настају услед пожара на износ који одговара вредности те имовине (Сл. лист бр. 6/48). Ова концепција била је одраз схватања о државној бризи за безбедност путника и државне имовине. Овом схватању одговарала је форма законског обавезног осигурања. Обавезно осигурање наступило је по сили закона, аутоматски стицањем својства путника, својства робе у транспорту односно чим одређена имовина постане друштвена.

Напомена: Део реферата о осигурању путника написао је проф. Јовановић, део реферата о осигурању корисника односно сопственика моторних возила проф. Шулејић.

Напуштање концепције државног руковођења привредом, предаја привредних организација (предузећа) на управљање радницима 1950. године, довела је, истина са закашњењем, и до промена у области осигурања, уопште, и у области обавезних осигурања. Законом о обавезном осигурању имовине и лица од 1965. године (Сл. лист 15/65) врши се законско обједињавање свих облика обавезног осигурања садржаних у низу наведених уредби и наредби, а Законом о изменама и допунама овог Закона из 1967. године врше се суштинске промене у складу са променама у систему управљања привредом (Сл. лист СФРЈ 7/67). Овим Законом укидају се обавезна осигурања имовине и робе у транспорту као последица схватања да нису у складу са принципима и достигнутим степеном самоуправљања и да уместо државне бриге заштиту имовине треба препустити бризи самих радних колектива. Истовремено, укида се, као правно-организациони облик, законско аутоматско осигурање а уводи се обавезно уговорно осигурање. Истовремено мења се назив Закона у „Закон о обавезном осигурању у саобраћају", који је и данас на снази. Међутим, у току су примене измена које ће ову област усагласити са Уставом СФРЈ од 1974. године односно променама које он доноси у систему у целини. Израђен је Предлог закона о основама о осигурању имовине и лица. Концепција овог је да Федерација регулише јединствене основе система осигурања обухватајући у једном закону и организацију делатности осигурања и обавезна осигурања препуштајући законодавству република и покрајина да својим законима ближе регулишу ову материју. Крупније измене које доноси Предлог односе се на организацију осигурања односно њено прилагођавање уставним променама. Обавезна осигурања о којима је реч у овом реферату не трпе концепцијске промене већ доживљавају измене и допуне проистекле из поука праксе. На ове промене, које се предлажу, биће указано у току излагања.

Поред изложених извора, треба указати и на предстојеће регулисање правних правила о уговору о осигурању, с обзиром да обавезна осигурања у Југославији узимају форму обавезних уговорних осигурања. На основу Скице за законик о облигацијама и уговорима коју је израдио проф. др Михаило Константиновић, припремљен је Закон о облигацијама и уговорима који, у форми Нацрта, чека да буде пуштен у скупштинску процедуру. Овим законом биће обухваћен и уговор о осигурању.

Најзад, треба напоменути да је Удружење осигуравајућих организација Југославије, као представник свих осигурача у Југославији, закључило Споразум о плавој карти осигурања са осам државних осигуравајућих завода европских социјалистичких земаља, укључујући и „Wartu" СР Пољске, као и уговор о регулисању штета по основу осигурања од ауто-одговорности, којима су регулисани случајеви, односно боље речено начин ликвидирања штета од моторних возила иностране регистрације у земљама потписницима Споразума о плавој карти осигурања и у Југославији.

I. Обавезно осигурање путника у јавном саобраћају

1. *Извори права, општа својства и правна приорда.* — Из уводних излагања да се закључити да је основни, данас важећи, извор правних правила о обавезном осигурању путника у јавном саобраћају Закон о обавезном осигурању у јавном саобраћају (Закон о изменама и допунама Закона о обавезном осигурању имовине и лица од 1967. којима је и сам Закон променио име). Поред тога, извор је и уговор који јавни превозници морају да закључе са осигуравајућом организацијом ради осигурања путника од последица несрећног случаја. Према члану 6. поменутог Закона привредне организације и грађани који врше јавни превоз дужни су да осигурају путнике које превозе на територији Југославије од последица несрећног случаја. Овој обавези подлежу и радне и друге организације и државни органи који превозе своје раднике од места становања до места рада и обратно, затим предузећа за аеродромске услуге и друге организације које превозе путнике од пословнице ваздухопловног предузећа до аеродрома и обратно, као и туристичке организације и угоститељске организације укључујући и одмаралишта која организују сопствени превоз својих гостију.

По свом типу, обавезно осигурање путника у јавном саобраћају, у југословенском праву, уговорне је природе (обавезно уговорно осигурање). Као што је речено, сва обавезна осигурања у саобраћају (а других у овом моменту у Југославији и нема) настају путем уговора. Према чл. 2. Закона уговор о обавезном осигурању путника дужан је закључити осигураник (организација која се бави јавним превозом путника) пре но што почне да се бави јавним превозом. Међутим, према чл. 11. истог Закона, ако организација односно грађани који обављају јавни превоз путника не закључе уговор о осигурању а дође до несрећног случаја у превозу, осигуравајућа организација исплатиће предвиђену суму осигурања а исплаћени износ ће путем регреса наплатити од лица које је пропустило да закључи уговор о осигурању. Из изложеног да се закључити да је осигурање путника у јавном превозу уговор о осигурању у корист трећих лица. Из обавезе покрића односно исплате суме уговора о осигурању путника изводимо закључак да паралелно са уговорним обавезним осигурањем које, у корист путника, мора да закључи превозник, постоји и законско аутоматско осигурање путника које наступа са моментом стицања својства путника. Ово схватање међутим не деле сви југословенски аутори (супротно схватање, да не постоји посебно аутоматско законско осигурање већ да је у питању јединствено обавезно уговорно осигурање заступа професор Цигој).

2. *Покривени ризик и појам путника.* — Обавезним осигурањем путника у јавном саобраћају покривене су последице саобраћајног удеса у јавном саобраћају које се одразе на самог путника (оштећење возила обухваћено је обавезним осигурањем од одговорности и добровољним каско осигурањем) и то: смрт путника, трајни губитак опште радне способности путника, пролазна неспособност путника за рад. Под путником се подразумева лице које се ради путовања, дакле у намери да пу-

тује, налази односно затекне, у моменту удеса, у средству (возилу) намењеном за вршење јавног саобраћаја и то без обзира да ли поседује путну исправу (карту) или не. Појмом путника обухваћено је и лице које се, у моменту удеса, затекне у кругу станице, пристаништа, аеродрома или у непосредној близини превозног средства, пре или после укрцавања а имало је намеру да путује. Ову намеру доказује повређено лице које изјављује да има својство путника. Према изложеном, лица која се затекну у возилу или станичном кругу вршећи своју дужност као запослена лица превозника или у неком другом службеном својству (цариник, милиционар) не сматрају се путницима у смислу Закона о обавезном осигурању у саобраћају. Међутим, лица која имају право на бесплатну вожњу а затекну се у моменту удеса у возилу, односно кругу станице у намери да путују, имају својство путника. То може бити и службеник превозника када, ван своје службене дужности, користи право на бесплатан превоз.

3. *Сума осигурања, накнада из осигурања и корисника осигурања.* — Законом су, за сваки појединн покривени ризик, утврђене најниже суме осигурања које се, уговором, могу повећати. У пракси, ове суме осигурања нису повећане уговором. Према важећем Закону ове минималне суме осигурања износе: за случај смрти путника 8.000 динара; за случај трајног губитка опште радне способности 16.000 дин. и за случај пролазне неспособности за рад, на име губитка зараде и стварних нужних трошкова лечења 4.000 динара (чл. 9. Закона). Ако је путник лице млађе од 10 година, у случају смрти, кориснику осигурања се исплаћује само 50% предвиђене суме осигурања. Ако је, пак, трајни губитак опште радне способности делимичан, путнику се исплаћује онолики проценат од суме осигурања колики је проценат трајног губитка опште радне способности. Изгубљена зарада и стварни трошкови лечења у случају када услед удеса наступи привремена неспособност за рад односно вршење редовног занимања врши се према стварним износима ових губитака односно трошкова али највише до висине законом предвиђене односно уговорене суме осигурања за овај ризик (значи до 4.000 динара).

Предлог закона о основама система осигурања имовине и лица (који према новој концепцији обухвата основе осигурања, па према томе и организацију делатности осигурања и обавезна осигурања) предвиђа промене износа сума осигурања. Тако, за случај смрти путника предвиђа се износ од 20.000 динара, за случај трајног губитка опште радне способности 40.000 динара а за случај пролазне неспособности за рад, на име губитака зараде и стварних нужних трошкова лечења 10.000 динара. Интересантно је да Предлог предвиђа умањење накнаде односно предвиђеног износа суме осигурања када је у питању лице млађе од 10 година, као и ранији Закон.

С обзиром да се предвиђеним Предлогом утврђују само јединствене основе система осигурања а да је, према новом Уставу, проширена надлежност република и покрајина у законодавној сфери, у пракси ће се свакако поставити питање могу ли републике и покрајине повећати наве-

дене најниже суме осигурања? Из текста садашњег Закона и исте формулације текста Предлога будућег закона није спорно да се ово повећање може извршити уговором између превозника и осигуравајуће организације. Питање је, међутим, сложеније када би овако повећање учинила република својим законом. То би значило да би превозници из једне републике, када врше превоз на територији друге републике, морали да закључе додатно осигурање до висине суме осигурања која се предвиђа законом републике. То би могло да постави питање једнаких услова привређивања. Није ли то, са становишта система, отежавање односно развијање јединственог југословенског тржишта или чак нека врста затварања тржишта? Сматрамо да није и да би републике могле да повећају минималне суме осигурања код овог обавезног осигурања. Разлози за наш став су следећи: Прво, право је сваке републике да, ценећи услове живота и стандард људи у својој републици, пружајући им заштиту путем обавезног осигурања, обавеже превозника на пружање адекватније заштите за случај удеса у јавном превозу. Схватање о томе који је минимални материјални ниво ове заштите не само да може већ и објективно зависи и од привредне развијености појединих република и већ постојећег нивоа стандарда живота. Отуда, не може се било којој републици или покрајини оспорити право да, полазећи од наведених момената, обезбеди својим грађанима пуније заштиту. Са становишта једнаких услова пословања нема дискриминације између превозника из других република и домаћих превозника јер су, у вршењу превоза на територији републике која је повисила минималне износе у једном положају — без обзира из које је републике превозник, он мора да осигурањем покрије исти повећани износ суме осигурања. За узврат, на територији друге републике биће сви у повољнијем положају покривајући нижи односно савезним законом утврђени износ суме осигурања. Нешто сложенија би била ситуација страног превозника који, рецимо, пролази кроз Југославију без намере да превоз врши претежно у једној републици. Разлози рационалности говоре да би за ову ситуацију требало путем посебног споразума, сличном оном који постоји у вези са зеленом и плавом картом, предвидети јединствену суму осигурања и адекватну јединствену премију осигурања. Наравно, ова ситуација може настати изузетно, ако страни превозник обавља превоз у Југославији у оквиру споразума са југословенском туристичком организацијом, превозећи и југословенске путнике. Ако превози искључиво стране путнике, осигурање путника решавало би се по прописима његове земље а превозник ће бити обавезан само да осигура своју одговорност. Изложено становиште о обавези страног возара који превози југословенске путнике у Југославији да осигура путнике од несрећног случаја јесте закључак аутора заснован на целини текста Закона а не проистиче из неке изричите одредбе у Предлогу закона; отуда га треба примити са резервом коју налаже начин на који је закључак створен.

У југословенском праву осигурања усвојено је начело да корисник осигурања, оштећено лице, има право избора између захтева по основу осигурања од осигуравајуће организације и захтева по основу грађанско-

правне одговорности лица коме се штета може приписати у одговорност. Предлог закона не чини одступање од овог начела. Према чл. 41. поменутог Предлога, ако је штета коју претрпи путник већа до суме осигурања по основу Закона, оштећено лице може од лица одговорног за штету захтевати само разлику између суме односно накнаде по основу осигурања и претрпљене штете, тј. само онај део штете који прелази износ исплаћене накнаде из осигурања. Према томе, корисник односно путник може да бира према коме ће остварити своје право из осигурања али по оба основа не може остварити више но што је његова штета, дакле, не може кумулирати право из основа осигурања са правом на накнаду штете према грађанском праву. Оваква одредба садржана је и у члану 13. важећег Закона.

Из наведене одредбе Предлога, коју као што видесмо садржи и важећи Закон, проистиче да обавезно осигурање путника у југословенском праву има имовински карактер односно карактер имовинских а не личних осигурања. Ово се не односи на кумулирање накнаде трошкова лечења и изгубљене зараде са износом односно утврђеном сумом осигурања за случај смрти односно инвалидитета. Ови износи представљају посебан вид штете који је покривен осигурањем. Отуда, њиховим кумулирањем са накнадом за случај смрти или инвалидитета покрива се штета по основу осигурања а не врши кумулирање накнаде за исту штету по два различита правна основа (не врши се двоструко накнађивање штете).

Као корисник осигурања сматра се, у првом реду, сам путник који претрпи саобраћајни удес. У случају смрти путника корисници осигурања су његови наследници. То проистиче из природе самог осигурања и одредби Закона које говоре о исплати одређене суме осигурања за случај смрти путника (код обавезног осигурања корисника односно власника моторног возила од одговорности Закон изричито помиње наследнике).

Речено је да ће осигуравајућа организација бити дужна, односно да ће путник имати право на накнаду из осигурања и када превозник пропусти да закључи уговор о осигурању. У том случају, према важећем Закону (чл. 11) и према Предлогу (чл. 42) исплати осигуране суме односно накнаду по основу осигурања предвиђеном путнику односно породици погинулог путника извршиће осигуравајућа организација (заједница осигурања) чије је седиште најближе месту удеса (садашњи Закон) односно заједница чије је седиште на територији републике односно аутономне покрајине на којој је штета настала. Питање који ће завод односно заједница осигурања бити надлежна да исплати накнаду из осигурања у случају неосигураног возила стварало је доста проблема и полемике између осигуравајућих организација. Наиме, појам најближег завода односно заједнице врло је различито тумачен, што је довођило до шиканирања повређеног путника односно његових наследника. Да би ову полемику пресекао, Предлог закона је као надлежну заједницу у овом случају одредио ону која има седиште на територији на

којој је удес настао. Овим питање није све до краја решено. Предлог је требало да ближе одреди појам седишта, с обзиром да већина, нарочито већих заједница осигурања (бивших завода), има седишта својих филијала у већини република, што ће довести до екстензивног тумачења појма седишта. У сваком случају, ако постоје седишта више заједница на територији једне републике или покрајине, као што је на пример случај у Војводини („Нови Сад" и „Војводина") или у Словенији („Сава" и „Крањ") корисник има право да бира коме ће се осигурачу обратити.

Исплатом суме односно накнаде по основу осигурања путника, осигуравајућа организација, заједница осигурања имовине и лица стиче право регреса према трећим лицима која су по било ком основу одговорна за наступање удеса односно према лицу које је пропустило да осигура путнике а има својство превозника (чл. 13, став 2. и чл. 11, став 2. важећег Закона и чл. 14, став 2. и чл. 42, став 2. Предлога). Регрес, наравно, не постоји према лицу које је закључило осигурање јер, у односу на њега, ово осигурање има карактер осигурања од одговорности.

У погледу прваног основа односно природе регресног права осигурача у југословенском праву односно Закону о обавезном осигурању усвојена је законска суброгација. То проистиче из одредби које смо цитирали а по којима осигуравајућа организација ступа у права путника односно његових наследника према трећем одговорном лицу самом чињеницом исплате суме односно накнаде из осигурања. Друго, ово ступање у права врши се само до висине суме односно накнаде из осигурања која је исплаћена путнику односно његовим наследницима. Ово су све својства законске суброгације. Ово решење усваја и Скица професора Константиновића (чл. 916). Предлог закона признаје осигуравајућој организацији право регреса и у другим случајевима који нису обухваћени наведеним члановима Предлога односно у случајевима у којима према уговору о осигурању заједница осигурања није у обавези према осигураном лицу.

Најзад, мада излази из ужег круга питања осигурања путника, али је у тесној вези са њим и обавезним осигурањем уопште, у југословенској пракси појавио се проблем односа између Завода односно Заједнице социјалног осигурања и заједница осигурања. Будући да услед саобраћајног удеса настају обавезе социјалног осигурања, на лечење и инвалидске пензије, заједнице социјалног осигурања су успеле да у судским споровима своја давања по основу удеса за који је крив превозник односно власник моторног возила, превале путем регресивног захтева на заједнице осигурања јер ове осигуравају одговорност превозника односно корисника или власника моторног возила. Ово је, наравно, поставило питање адекватности премије обавезног осигурања с обзиром да у моменту увођења овог осигурања овај регресивни захтев није био присутан у актуарским калкулацијама. С друге стране, ова новонастала ситуација поставља и низ интересантних теоријских питања. Да ли испуњењем својих обавеза Заједница социјалног осигурања испуњава своју обавезу за коју убира доприносе? Или, обрнуто, и у њеним актуар-

ским калкулацијама нема скривљених саобраћајних удеса које пре времена усмрћују или трајно онеспособљују осигураника који, пре времена, уместо да доприноси фондовима осигурања, полаже право на одређена давања по основу социјалног осигурања. Овим, наравно, проблем на који смо указали није теоријски исцрпљен јер и није предмет овог рада а изложен је више ради указивања на његово постојање.

II. Осигурање корисника односно сопственика моторних возила од одговорности за штете причињене трећим лицима

1. Извори права, општа својства и правна природа

Извори права — Осигурање корисника односно сопственика моторних возила од одговорности спроводи се на основу Закона о обавезном осигурању у саобраћају и уговора који су ова лица обавезна да закључе са заједницом осигурања. Правила овог Закона, у нешто измењеном облику, укључена су у будући Закон о основама система осигурања имовине и лица, чије се доношење ускоро очекује (даље цитиран као: Нацрт новог закона). Законске норме нису бројне, али је интервенција законодавца овде веома значајна, јер он поставља оквире међусобних односа између осигурача, осигураника и трећег оштећеног лица. Законске норме су, по правилу, императивне природе, нарочито када је реч о правном положају оштећеног лица. Међутим, оне се нужно допуњују уговором о осигурању. (Под уговором се подразумевају и опште услови заједница осигурања који чине део уговора). На то указује и сам Закон: „Уговором о обавезном осигурању.... регулишу се права и обавезе између осигураника, оштећеног лица и заједнице осигурања, ако овим законом није друкчије одређено." (чл. 38, ст. 3. Нацрт новог закона).

1. Иако је осигурање обавезно, оно настаје закључивањем уговора, а не аутоматски, на основу стицања неких околности законом предвиђених (поседовањем извесних својстава или ступањем у извесне фактичке односе). Ово правило, међутим, искључиво важи за односе између осигурача и осигураника. Оштећено лице, у неким случајевима ступа у правне односе са осигурачем без обзира на постојање и ваљаност уговора између осигурача и осигураника; кад је штета проузрокована возилом чији сопственик није закључио уговор о осигурању, или од стране непознатог моторног возила. Сама чињеница проузроковања штете употребом моторног возила доводи до заснивања правних односа између осигурача и оштећеног лица и онда када уговор између осигурача и осигураника није закључен. Ипак, овај уговор нормално постоји; он садржи права и обавезе и осигурача и оштећеног иако настанак и вршење тих права и обавеза није њиме условљено.

2. Овим осигурањем покривају се последице грађанскоправне одговорности сопственика односно корисника моторних возила: „Заједница

осигурања дужна је да накнади штету коју је корисник односно сопственик или возач моторног возила дужан да накнади на основу важећих правних правила и одговорности због употребе моторног возила, а која је причињена услед смрти, повреде тела или здравља неког лица или уништења односно оштећења нечије ствари, осим ствари примљених на превоз, и то највише до висине уговорених осигураних сума". (чл. 46. Нацрта новог закона).

Реч је, дакле, о обавези на накнаду штете, то јест, о имевинскоправним последицама грађанске одговорности. Имовинскоправне последице неких других одговорности, као: кривичноправне, и друго, нису покривене осигурањем.

Са друге стране, грађанска одговорност осигураника за накнаду штете истовремно је и претпоставка и горња граница обавезе осигурача према оштећеном лицу. Ово схватање прихваћено је и у судској пракси: „... одговорност осигуравајућег завода изведена је из одговорности осигураника (власника моторног возила) за штету коју је његовом употребом проузроковао трећим лицима, и условљена — како у погледу самог постојања тако и у погледу њеног обима — постојањем одговорности самог тог осигураника и обавезе осигурача се поклапају: осигурач је дужан да кривице за штету, и ако је поред тога и његова објективна одговорност због кривице трећег лица у потпуности искључена, у том случају ни тужени као осигурач не би био у обавези да тужиоцима накнади штету (Врховни суд Босне и Херцеговине, Гж 1006/67, од 6. XII 1967).

Поред тога што је постојање одговорности осигураника услов за настанак обавезе осигурача, она одређује и горњу границу обавезе осигурача према оштећеном лицу. Међутим, само значи да обавеза осигурача никако не може да пређе висину грађанске одговорности осигураника коју покрива. Та граница не мора увек бити и достигнута. Према важећем Закону о обавезном осигурању у саобраћају обим одговорности осигураника и обавезе осигурача се поклапају: осигурач је дужан да оштећеном накнади целокупну штету за коју је осигураник одговоран. У Нацрту новог закона, међутим, предвиђа се уговарање осигураних сума.

4. За осигурање од одговорности карактеристично је заснивање двоструке правне везе: између осигураника и осигурача и између осигурача и оштећеног лица. То произилази из двоструког циља који се овим осигурањем постиже: заштита осигураника од ризика активности којима се он бави, и на другом месту, заштита оштећених лица, која без осигурања не би увек могла бити остварена. Законодавац, међутим, не посматра на исти начин интересе осигураника и оштећеног лица. Он налаже осигурачу обавезу да накнади штету оштећеном и у оним случајевима када не покрива одговорност осигураника.

Појачан правни положај оштећеног лица огледа се нарочито у заснивању непосредног права на накнаду претрпљене штете према осигурачу, праву које остварује директном тужбом, као и у забрани осигурачу да истиче оштећеном приговоре из свог односа са осигураником.

Напротив, у односима са осигураником, осигурач поред права на регрес у случајевима предвиђеним законом (ако није закључио уговор о осигурању од одговорности) има право регреса" и у другим случајевима у којима према уговору о осигурању заједница осигурања није у обавези према осигураном лицу" (чл. 51. Нацрта новог закона). То значи да осигурач може да поврати од осигураника износ који је исплатио оштећеном (на основу своје законске обавезе) у читавом низу случајева предвиђених уговором, као: управљање возилом од стране лица без прописане возачке дозволе; вожња под утицајем алкохола; намерно проузроковане штете; штете које настану приликом такмичења,.... итд.

Правна природа — Закључивање уговора о осигурању поставља се као услов за коришћење, односно стављање у саобраћај *одређеног* моторног возила. За дејство осигурања, дакле, није битно да штета буде проузрокована од стране одређеног лица, него је у првом реду значајно да до штете дође услед употребе одређене ствари (моторног возила). Ово осигурање се стварно везује за возило, тако да дејствује према оштећеном лицу увек када до штете дође услед употребе возила, док је значај учешћа одређеног лица у том другом плану.

За оштећеног је довољно само да докаже узрочну везу између настале штете и употребе возила. За осигураника, пак, потребно је да је штета настала употребом одређеног возила, то јест возила поводом кога је закључио осигурање. Реални карактер правних односа обавезног осигурања огледа се још и у томе што оно, по самом Закону, прелази на новог имаоца возила ако у току трајања осигурања дође до промене власништва на возилу.

2. *Обавеза закључивања уговора о осигурању од одговорности*

Лица обавезна да закључе уговор — Поред одговорности власника возила осигурањем се покрива и одговорност неких других лица, која може настати употребом моторног возила (овлашћени држалац, овлашћени возач, кондуктер, сувозач, пратилац). Довољно је, међутим, да уговор закључи корисник односно сопственик возила, да би се дејство осигурања протегло и на друга лица. Са друге стране, правна обавеза на закључивање уговора односи се једино на корисника односно сопственика возила. А то је од утицаја на санкције за случај употребе неосигураног возила.

Санкције — Закон санционише само пропуштање закључивања уговора, а не и сваку употребу возила без закљученог уговора о осигурању. Новчаним казнама у одређеној висини подлежу: организације удруженог рада или друга друштвеноправна лица, као и одговорна лица у тим организацијама; грађани који су дужни да закључе уговор на основу Закона.

Лица ослобођена обавеза закључивања уговора — Посебни разлози налажу да се у неким случајевима одређена лица ослободе обавезе осигурања од одговорности. Од домаћих лица сада је то само случај са Југословенском народном армијом када штета настане употребом возила која њој припадају. — Тренутно, према важећем Закону о обавезном осигурању у саобраћају, од обавезе закључивања осигурања ослобођена су и сва лица која возилима иностране регистрације долазе на територију Југославије. Међутим, у Нацрту новог закона овај режим се из основа мења.

Лица која поседују возила иностране регистрације — Режим позитивног југословенског права по којем не постоји обавеза закључивања осигурања за лица која поседују возила иностране регистрације (а који се заснивао на уверењу, да би једна оваква обавеза представљала сметњу за развој туризма) показао је у практичном функционисању велике незгоде, у првом реду, у погледу заштите интереса југословенских држављана који буду оштећени употребом ових возила, а, такође, и у погледу интереса лица чија одговорност настаје из оваквих догађаја. Домаћа лица тешко долазе до накнаде штете коју трпе у оваквим случајевима, јер судови неких држава (нарочито СР Немачке) сматрају да се југословенски држављанин оштећен возилом лица које је осигурано у иностранству не може обратити непосредно страном осигурачу нити користити заштиту из осигурања у обиму који постоји у Југославији, јер не постоји обавеза осигурања за странце према домаћем праву. Оштећеном се, према овој пракси, могу истицати од стране иностраног осигурача сви приговори који се могу истаћи осигуранику а који искључују обавезу осигурача (неплаћање премије, непријављивање штете, итд.). Са друге стране, и инострани власници могу бити изложени непријатностима задржавања док не депонују одређени износ ради обезбеђења накнаде, штете за коју су одговорни и томе слично.

Стога се у Нацрту новог закона предвиђа обавеза свих лица која моторним возилима иностране регистрације долазе на територију Југославије да на граници закључе уговор о осигурању од одговорности у смислу правила југословенског права, уколико већ не поседују међународну исправу о осигурању која се признаје у Југославији, или „ако не пруже који други несумњиви доказ о постојању таквог осигурања (чл. 44. ст 1.).

3. Лица чија је одговорност покривена осигурањем

Закон говори о покривању одговорности власника возила (корисника ако се возило у друштвеној својини, односно сопственика ако је у приватној својини). Општи услови заједница осигурања проширују овај круг лица и на овлашћеног држаоца, овлашћеног возача, кондуктера, сувозача и пратиоца; ту спада и уговарач осигурања — ако је осигурање за туђ рачун. Из овог, пак, круга овлашћених држалаца и возача општи

услови осигурања искључују лица која се баве поправком, гаражирањем, сервисирањем, прањем, подмазивањем, продајом и посредовањем у купопродаји возила и сличним пословима са моторним возилима, кад им је осигурано возило поверено ради обављања послова који спадају у њихову делатност.

Власник возила — Одговорност власника покривена је у свим случајевима кад буде утврђена „на основу важећих правних правила о одговорности". (Нацрт, чл. 46). То значи да је власник покривен подједнако у случајевима, када одговара по основу објективне одговорности, као и када одговара за кривицу; исто тако, када одговара за сопствене радње, као и када одговара за радње других лица (као родитељ, послодавац, радна организација). Тежња запажена у судској пракси многих земља да се одговорност власника прошири и тиме што више ојача положај оштећених лица, постоји и у југословенском праву. На пример, у случају одговорности радне организације за штету коју радник проузрокује трећим лицима у раду или у вези са радом, појам „у вези са радом" врло широко се тумачи: у неким случајевима судови су сматрали да ј за постојање одговорности радне организације довољно да је возило било само доступно раднику — возачу чијом је кривицом штета проузрокована, иако је он возило користио за приватне сврхе, ван радног времена и ван делокруга радних дужности; сличан став је заузиман и у случају када штету проузрокује лице које није у радном односу, али му је возило поверено од таквог лица. Неки правни писци сматрају да власник треба да одговара и за штете које настану употребом његовог возила које му је украдено, уколико није предузео потребне мере обезбеђења возила од крађе. У новијој судској пракси не чини се у погледу одговорности власника више разлика на бесплатни превоз и превоз уз накнаду: власник подједнако у оба случаја одговара по принципу објективне одговорности.

Држалац моторног возила — Држалац је лице које возило има у фактичкој контроли тако да може да је надгледа и спречи настанак штете, а са друге стране, употребљава возило за сопствен рачун и у сопственом интересу. Отуда ово лице одговара за штету уместо власника и исто као он. Држалац може ово својство засновати вољом власника (закупац, послугопримац, лице коме је возило предато на пробу, итд.) или против те воље (противправно одузимање возила). Да би могао бити покривен осигурањем држалац треба да је до тог својства дошао на законит начин, то јест, да је „овлашћени држалац"

Питање обима овлашћења и прекорачења овлашћења држаоца возила је свакако од утицаја на заштиту из осигурања. Тако, власник може ограничити држаоцу употребу возила временски, месно или на други начин; ако држалац употребљава возило преко ових граница он губи својство овлашћеног држаоца па самим тим и осигураника. Међутим, некада је спорно да ли је уопште дошло до утицања својства држаоца у изнетом смислу, иако одређено лице возило фактички користи. Тако,

на пример, у судској пракси постоји схватање да издавањем возила у најам од стране организације rent a car не престаје њена одговорност за штету на лице које је закупило возило ако она настане за време док је возило код њега; сматра се да треба да постоји трајнији однос између организације и корисника, а не једнократна или вишекратна употреба, као и да се из правног посла види да је препуштањем возила прешла и одговорност на треће лице. По некима, оваква решења трпе одређени утицај осигурања.

Овлашћени возач — За разлику од држаоца, возач нема правно овлашћење да возило употребљава у сопственом интересу. Он је, по правилу, у служби власника, односно у својству радника у удруженом раду у радној организацији, али може бити и ван овог односа. Отуда је и његова грађанска одговорност другчија од одговорности држаоца: он одговара само по основу кривице.

Али, исто као и држалац, да би био покривен осигурањем, треба да је овлашћени возач. Овлашћење може дати сам власник или лице на које је власник пренео возило као на држаоца. Возач коме се може дати овлашћење може бити свако лице које и иначе испуњава опште услове да може бити осигураник (поседовање одређених година старости, возачке дозволе, итд.). Преношење овлашћења у принципу је искључено.

Постојање овлашћења је услов за заштиту осигураника, односно држаоца или возача моторног возила. Оно, међутим, није и услов за дејство осигурања уопште. Напротив, према одредбама Закона осигурач је у обавези да накнади штету оштећеном лицу и када она буде проузрокована од стране неовлашћеног возача, а потом има право регреса од овог лица.

4. Лица према којима је покривена одговорност (тзв. трећа лица)

По слову Закона обавезно осигурање се закључује „од одговорности за штете нанете трећим лицима". Од значаја је стога питање ко су тзв. „трећа лица". Спор је у пракси нарочито настао око питања да ли је брачни друг или члан уже породице осигураника, који као путник у возилу буде повређен, улази у круг „трећих лица", или је ван овог круга, па дакле, и без права на заштиту из осигурања. После дужег колебања у судској пракси се искристалисао следећи став: „Трећим лицима у смислу чл. 15—23. Закона о обавезном осигурању у саобраћају не сматрају се: а) лица чија је одговорност за штету покривена обавезним осигурањем од одговорности (власник, сувласник, корисник, држалац, овлашћени или неовлашћени возач); б) брачни друг лица из тачке а) ако у време настанка штетног догађаја између њих постоји заједница живота; в) блиски сродник (и са њим изједначено лице) лица из тачке а), ако у време настанка штетног догађаја живе у заједничком домаћинству и ако га лице из тачке а) издржава и по закону је дужно да га издржава." (Правни

став седнице Врховног суда Југославије, одржане 15. и 16. априла 1971. године). Међутим, и после овога у пракси су остале извесне дилеме. На пример, да ли је брачни друг власника чија је одговорност покривена осигурањем искључен из осигурања у сваком случају када претрпи штету (па и онда када возилом управља лице коме је власник дао возило у закуп или на послу), или само у случају када за дотичну штету постоји одговорност власника. У односу на лица наведена у тачки в) у цитираном ставу Врховног суда Југославије, постављају се питања: ко су све блиски сродници (по којој линији и до ког степена сродства); ко су „са њима изједначена лица" — посебно је питање положаја радника организација удруженог рада и чланова њихових органа управљања и пословних органа; да ли се услови: живот у заједничком домаћинству и издржавање захтевају кумулативно или алтернативно? У пракси је, на пример, суђено да ташта власника који је као возач проузроковао судар док је она са њим била у возилу, а коју овај није издржавао нити је са њим живела у заједничком домаћинству, има право на заштиту из осигурања (Врх. суд БиХ, Гж 164/69); кондуктер возила којим се врши јавни превоз не сматра се трећим лицем, па осигуравајући завод не одговара за штету коју он трпи на радном месту (Врх. суд Војводине, Гж 1814/71); функција помоћног шофера који у часу настанка штетног догађаја није управљао моторним возилом, не лишава га својства „трећег лица" у смислу Закона о обавезном осигурању у саобраћају (Врх. суд Хрватске, Гж 2862/74).

У правној теорији постоји схватање да је искључивање наведених лица из круга „трећих лица" последица економске целисходности (релативно ниских премија, итд.), а да са друштвеног и правног становишта није оправдано; намера је законодавца да заштити од ризика сва лица која се овоме излажу у саобраћају моторним возилима, па зашто би онда ова заштита била ускраћена члановима породице и осталим поменутим лицима — решење је у томе да премије прате штете (проф. др В. Јовановић. Осигурана сума и накнада из осигурања код обавезног осигурања у саобраћају, Правни живот, 11/1974).

5. Моторно возило чијом употребом настаје штета покривена осигурањем

Важећи Закон о обавезном осигурању у саобраћају не даје појам моторног возила, него упућује на специјалне прописе о регистрацији моторних возила. Према Закону о основама безбедности саобраћаја на путевима, од 1974. обавези регистрације подлежу моторна и прикључна возила овај закон подразумева: „Возило на моторни погон које је првен-возила овај закон подразумева: „Возила на моторни погон које је првенствено намењено за превоз лица и ствари на путевима или које служи за вучу прикључних возила намењених за превоз лица и ствари, осим возила за превоз лица и ствари која се крећу по шинама, бицикла са мотором, пољопривредних трактора и других возила на моторни погон која нису првенствено намењена за превоз лица и ствари." По истом Закону, не морају да буду регистровани: 1) лаке приколице (прикључно

возило чија највећа дозвољена тежина не прелази 750 кг.) и 2) моторна и прикључна возила која су преправљена или поправљена и којима се врши пробна вожња, или која се крећу од седишта произвођача до складишта, или се, пак крећу од места у коме су преузета нерегистрована до место у коме ће бити регистрована — у тим случајевима морају имати пробне таблице.

Треба указати на неколико својстава која треба да испуњавају возила у односу на возила за која постоји обавеза закључивања осигурања.

а) Возило треба да је на моторни погон. У ова возила спадају путнички аутомобил, аутобус, тролејбус, мотоцикл (под овим се подразумева и моторно возило на три точка ако његова тежина не прелази 400 кг.). Искључени су, међутим, бицикли са мотором — то су возила чија радна запремина мотора не прелази 50 cm^3 и која на равном путу не могу да развију брзину већу од 50 км/час.

б) Возило треба да је намењено за превоз на путевима. Према томе, осигурањем нису обухваћена моторна возила која се не крећу по земљиној површини, или бар, чија основна мана није кретање по земљи, као: авиони, хеликоптери, моторни чамци, јахте, итд. У судској пракси је суђено, на пример, да штета коју корисник моторног чамца за време вожње проузрокује купачу није осигурана по обавезном осигурању, па према томе оштећеник нема непосредно право према осигурачу код кога је корисник чамца осигуран уговором са осигурачем.

Изричито се искључују возила која се крећу по шинама. Тиме су искључени: трамваји (више пута потврђивано у судској пракси), шинобуси, успињаче, и слична возила.

в) У односу на радна возила, пракса се, углавном, држала критерија обавезе регистрације. Према цитираном закону пољопривредни трактори и друга моторна возила на моторни погон која нису првенствено намењена за пољопривредне и друге радне машине и справе које не могу да развију брзину већу од 30 км/час.

г) За возила која имају тзв. пробне таблице (случајеви који су горе наведени) у судској пракси је сматрано да постоји обавеза осигурања за њихове власнике, па је осигуравајући завод чије је седиште најближе месту штете у обавези да накнади штету проузроковану овим возилом, с тим што се после може обратити регресивним правом власнику који није закључио уговор о осигурању (Врх. суд Србије, Гж бр. 4214/73).

д) Прикључна возила која подлежу регистрацији имају у односу на обавезно осигурање исти третман као и моторна возила. То су приколице и полуприколице (искључене су лаке приколице — в. горе). Ова возила треба да су намењена да буду вучена од стране моторног возила. Она нормално чине целину са возилом које је вуче, али, сматра се да чини саставни део возила и онда када се одвоји од њега у току вожње и

настави да се креће под утицајем силе којом ју је вукло моторно возило (Врх. суд Словеније, Пж 738/73).

Нацрт новог закона даје појам моторног возила на које се односи обавеза осигурања на нешто друкчији начин од важећег Закона. Он не упућује искључиво на специјалне законске прописе о регистрацији моторних возила, већ и сам даје дефиницију моторног возила, делимично се ипак ослањајући на поменуте прописе. Под моторним возилом он подразумева: „...возило на моторни погон, осим возила која се крећу по шинама, које је намењено за превоз лица и ствари на путевима или која служе за вучу прикључних возила намењених за превоз лица и ствари на путевима, регистровани пољопривредни трактори и друга регистрована радна возила на моторни погон и мотоцикли." (чл. 43 ст. 1). Под моторним возилом овај текст подразумева и прикључно возило (чл. 43, ст. 1).

6. *Штете покривене осигурањем*

Обавезним осигурањем покривене су све штете које настају услед смрти, повреде тела или здравља неког лица, или уништења или оштећења нечије имовине. Искључене су једино штете на роби примљеној на превоз. Потребно је, међутим, да ове штете буду проузроковане у одређеним условима: употребом моторног возила и на јавном путу (чл. 43. Нацрт новог закона).

а) Употреба моторног возила. Појам употребе може да изазове тешкоће у практичној примени. Да би се оне ублажиле, Закон о обавезном осигурању у саобраћају одредио је ближе појам употребе на следећи начин: „Сматра се да је возило у употреби за време вожње и за време стајања на путу у току вожње" (чл. 15. ст. 2). Судска пракса, са своје стране, врло широко тумачи овај појам. Тако, сматра се да је возило у употреби и за време уласка или изласка путника док оно стоји на аутобуској станици; не само када се покреће снагом мотора него и онда када се креће по инерцији, када га вуче друго возило, или када само од себе крене на низбрдици; такође је штета настала употребом возила када је настала од точка који се одвоји од возила за време вожње, или од предмета који падну са возила док се оно креће. Исто тако, прихватају се као употреба возила у овом смислу и случајеви штета интиректно проузрокованих од возила, без директног физичког контакта: услед наноса иловаче на коловоз, проливеног уља по путу, звучних и светлосних сигнала, камена одбаченог од стране точкова другог возила, итд. Узрочна веза између употребе возила и штете цени се по теорији адекватне узрочности, што значи да не мора увек да је непосредна, на пример: возач је заборавио да повуче ручну кочницу, услед чега возило касније крене и нанесе штету, или после замене гуме на точку, услед недовољно затегнутих навоја, испадне точак у току вожње.

б) Употреба возила на јавном путу — И појам јавног пута у пракси се шире тумачи, тако да се под њим не подразумевају само

путеви који имају јавни карактер него и приватни путеви, прикључни путеви од гараже до јавног пута, површине намењене за паркирање, и уопште, површине које су приступачне за јавни и неометени приступ возилима, као: хотелска дворишта, круг болнице, и сл. Ипак, не сматрају се као јавни пут радне површине предузећа или приватни поседи.

За разлику од важећег Закона, Нацрт новог закона дефинише појам јавног пута: „Под јавним путевима у смислу овог закона подразумевају се путеви који се таквим сматрају по важећим прописима и друге површине на којима се врши саобраћај моторним возилима." (чл. 43. ст. 2).

7. *Штете искључене из осигурања*

Изузев поменутог случаја штете на роби примљеној на превоз, који је по самом Закону искључен, према важећем Закону не постоје никаква искључења обавезе осигурања према оштећеним лицима: сваку штету проузроковану употребом моторног возила за коју постоји одговорност према оштећеном лицу, дужан је осигурач да накнади. Међутим, сваки такав случај не мора да представља и осигурани случај за осигураника и обавезу осигурача према њему. То зависи од уговора којим се могу предвидети разна ограничења обавезе осигурача према осигуранику.

Штете које се редовно искључују општим условима осигурања јесу: проузроковане у нарочито опасним околностима (услед ратних догађаја и сличних оружаних акција, при учешћу на такмичењима и сл.); намерно проузроковане од стране осигураника; приликом утовара или истовара; приликом превоза моторног возила другим превозним средствима; због непридржавања рокова испоруке или превоза; приликом превоза нуклеарних и других радиоактивних сировина; при превозу већег броја лица или на начин који је противан прописима о регистрацији; ако је осигураник управљао возилом под утицајем алкохола; ако је саобраћајна незгода проузрокована при управљању возилом од стране лица без прописане дозволе за управљање дотичном врстом возила (осим ако возилом управља лице које учи вожњу, а поред њега седи овлашћени инструктор). Такође се на терет осигураника могу и франшизе уговарати (иако је у делу судске праксе ово право осигурача било оспоравано).

Вожња под утицајем алкохола. — Неколико важних питања изазивају пажњу овом случају искључења обавезе осигурача: питање основа искључења, значење појма „под утицајем алкохола и узрочна веза између алкохолисаног стања и штете. — Не постоји јединствен став у судској пракси у вези основа искључења: по једнима, лице које вози под утицајем алкохола поступа са намером, а намера је увек искључена из осигурања; по другим, овакав поступак осигураника треба приписати његовој грубој непажњи која је покривена осигурањем од одговорности, а осим тога, право регреса се у обавезном осигурању може прописати само законом. Но, непотребно је вршити квалификацију вожње под утицајем алкохола као одређеног степена кривице да би се извео закључак да ли је покри-

вена или не осигурањем. У питању је свакако случај грубе непажње, али случај који је због свог друштвеног и правног значаја посебном уговорном одредбом искључен из осигурања. Оваква искључења која се односе само на осигураника а не и на оштећено лице, допуштена су и на њих указује и Нацрт новог закона, као што је горе поменуто. — Према условима заједница осигурања сматра се да је возач под утицајем алкохола: а) ако у крви има више од 0,5 промила алкохола, б) ако је алкохолни тест позитиван, а не побрине се да се анализом утврди степен његове алкохолисаности; в) ако после саобраћајне незгоде одбије или избегне да се подвргне испитивању алкохолисаности. — Узрочна веза између стања алкохолисаности и проузроковане штете је неопходна да би осигурач био ослобођен обавезе према осигуранику. Тако, на пример, и поред тога што је возач био у моменту штете под утицајем алкохола, могућно је да је у питању други узрочник штете: откачињање приколице која је лоше била прикачена пре поласка на пут; или, услед испуштања предње гуме; услед отварања врата која су се могла због неисправне браве и при обичном трешењу возила на неравном путу и сама отворити.

8. Обим покрића из осигурања

Према важећем Закону осигурач је дужан да накнади целокупну штету за коју власник возила одговара по правилима грађанске одговорности. Сматрало се да је ово решење у складу са тежњама да се што више ојача положај оштећених лица. Нацрт новог закона, међутим, предвиђа укидање неограниченог покрића и одређивање најнижих осигураних сума. Првобитно су ове суме биле одређене у Нацрту и то по штетном догађају према врсти возила (за аутобусе и за остала возила) и по оштећеном лицу одвојено за смрт и повреду, а одвојено за штету на стварима. У коначном тексту од овога се одступа и оставља Савезном извршном већу да одреди најниже осигуране износе на које се мора уговорити осигурање од одговорности (чл. 45. Нацрта). — У многим дискусијама поводом овог решења Нацрта новог закона изражена су схватања да је оно корак назад у односу на постојеће решење, јер у крајњој линији погађа оштећено лице.

9. Правни положај оштећеног лица

Директна тужба оштећеног према осигурачу први пут је уведена 1965. године Законом о обавезном осигурању. Као средство остваривања непосредног права оштећеног на заштиту из осигурања, са бројним предностима које садрже, она представља један од најзначајнијих инструмената заштите интереса оштећених лица. Стога је преузета и у Нацрту новог закона: „Оштећено лице има право да одштетни захтев истакне непосредно према заједници осигурања" (чл. 49. ст. 1). Према нацрту Закона о облигацијама, чије се усвајање ускоро очекује, директна тужба

је предвиђена) и за сва остала осигурања од одговорности, тј. и за добровољна осигурања — у којима сада не постоји. Пошто је у питању установа новијег датума, законом недовољно регулисана, бројна питања њеног функционисања још увек траже решења која сама пракса ствара. Ова питања се могу груписати на питања: извора директне тужбе, њеног вршења, истицања приговора и надлежности и застарелости.

А. Извори директне тужбе. — Основна схватања у погледу извора директне тужбе јесу да она настаје из уговора о осигурању, из закона и, најзад, из чињенице проузроковања штете. Питање извора је непосредно везано за читав низ практичних последица које су различите с обзиром на то да ли се примењује уговорно права (тј. права и обавезе садржане у уговору о осигурању) или право накнаде штете, као на пример: моменат настанка непосредног права и с тим у вези истицање приговора према оштећеном; одлучивање о закону који се примењује према месту настанка штете или месту закључења уговора; месна надлежност; рокови и почетак тока застарелости,. итд.

У нашем праву прихвата се становиште да је извор директне тужбе у проузрокованој штети, то јест да је основ директне тужбе у праву на накнаду штете за коју је одговоран осигураник. Врховни привредни суд то истиче у једној одлуци из 1973 .године: „...осигурањем од одговорности за причињену штету трећим лицима признато је право и трећим лицима и њиховим наследницима да своје захтеве по основу накнаде штете причињене моторним возилом остварују не само према штетнику... већ и да накнаду те штете за коју је одговоран власник остварује непосредно од осигуравајућег завода. Тиме су јасно и одређено регулисани сви односи који настају причињеном штетом путем употребе моторног возила не само из непосредног правног односа заснованог закључењем уговора о обавезном осигурању, већ и из правног односа трећег лица као оштећеног према странкама из тог непосредног правног односа." (Врх. привредни суд, Сл. л. 268/73).

Ово схватање налази израз и у Нацрту новог закона: „Ако овим законом није друкчије одређено, на захтеве оштећених лица примењују се материјалне и друге одредбе прописа и правних правила о накнади штете." (чл. 49. ст. 2.).

Б. Вршење директне тужбе — Оштећени који добија право директне тужбе према осигурачу, не губи тиме своје право на накнаду од осигураника који му је нанео штету. Он сада располаже са две тужбе које може по својој вољи да користи: „Закон није обавезао оштећеног да учини избор туженика, а још мање да би му, ако једном учини избор, ускратио да касније тужи оног од два обвезника који првом тужбом није обухваћен... оштећени може за исту штету да тужи заједно осигурача и штетника, или сваког посебно тужбом, једног после другог." (Врх. суд Југославије, Рев. 21/69, од 11. II 1969. године). Оштећени може, дакле, користити ова своја два права алтернативно, комулативно или сукцесивно.

Кад оштећени одмах подигне директну тужбу противу осигурача поставља се питање да ли је обавезно учешће осигураника у овом спору. Иако је веома корисно, оно ипак не представља услов за подизање директне тужбе. Општи услови заједница осигурања једино обавезују оштећеног да поднесе одговарајуће доказе из којих се може утврдити одговорност осигураника.

Ако после окончаног спора са једним од дужника оштећени покрене парницу противу другога поставља се питање утицаја пресуде из претходног спора на потоњи. Решења су различита с обзиром на врсту пресуде. Када је пресуда добијена у грађанској парници, она не може имати ауторитет пресуђене ствари према лицу које није учествовало у спору, јер оно може истаћи приговор недостатка идентичности странака. Несумњиво је, међутим, да оваква пресуда може да користи као утврђена чињеница и јако доказно средство и без повреде начела res iudicata. Много је сложеније питање дејства пресуде донете у кривичном поступку који је вођен противу осигураника на каснији спор за накнаду штете. Основно је правило да кривична пресуда има дејство erga omnes само у односу на постојање кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца. У погледу свих осталих питања имовинске одговорности (постојања, ограничења, висине проузроковане штете, итд.) грађански суд није везан пресудом кривичног суда. Ипак, треба водити рачуна о томе да ли појединa од ових питања чине елеменат кривичног дела, о чему онда грађански суд не би могао да расправља. Тако, на пример, ако је за утврђено кривично дело закон предвидео само умишљај, не може се у парници узети да је штета учињена из непажње; али, ако кривични закон предвиђа и умишљај и нехат, парнични суд може дати и друкчију квалификацију од кривичног суда, јер тиме не тврди да кривично дело није учињено. Или, парнични суд може да се упушта у питање прекорачења нужне одбране ако је то од значаја за одштету одговорности, иако се кривични суд у то није упуштао (Врх. суд Хрватске, Гж 2352/72). И када је кривично дело учињено са умишљајем, може се у парници утврдити подељена одговорност за накнаду штете (Врх. суд Хрватске, Гж 3397/71).

Оштећени може и истовремено, једном тужбом да тужи осигурача и осигураника. Од значаја је у том случају процесноправни положај тужених. Према мишљењу Врховног суда Југославије овде није реч о јединственом, него о обичном супарничарству: осигурач и осигураник су самосталне странке, те стога радње или пропуштања у парници једне од њих не могу користити ни штитити другој страни (BCJ, Рев. 69/69). Пресуда која се донесе у овом случају по једном схватању које се примећује и у судској пракси, обавезује туженика као солидарне дужнике према оштећеном лицу.

в. Дејства директне тужбе — истицање приговора оштећеном лицу.

Чињеницом проузроковања штете, као што је речено, настаје право оштећеног да се непосредно обрати осигурачу за накнаду. Ово његово право је оригиналне природе, то није право осигураника на накнаду

из осигурања које је пренето на оштећеног. Из оваквог карактера непосредног права произилази и забрана осигурача да се у односу према оштећеном користи приговорима који постоје у његовом односу са осигураником. Закон је у томе изричит: „Заједница осигурања не може према оштећеном трећем лицу истицати приговоре које на основу закона или уговора о осигурању може истаћи према осигураном лицу услед непридржавања закона или уговора" (чл. 49. ст. 3).

д. Надлежност и застарелост директне тужбе. — Изједначавање директне тужбе са тужбом за накнаду штете има последицу на надлежност, која се заснива према правилима која важе за накнаду штете, а не према специјалним прописима права уговора о осигурању. Стога, директна тужба се може подићи пред судом на чијем подручју тужени има пребивалиште, или пред судом на чијем је подручју штета учињена.

На исти начин решавају се и питања застарелости. У поменутом нацрту будућег закона о облигацијама предвиђа се „Непосредан захтев трећег оштећеног лица према осигурачу застарева за исто време за које застарева његов захтев према осигуранику одговорном за штету". Тако, на пример, када је штета проузрокована кривичним делом, дужи рок застарелости потраживања не односи се само на учиниоца дела него и на осигуравајући завод код кога је учинилац био осигуран од одговорности (Врх. суд Хрватске, Гж 922/72). — Рок застарелости потраживања штете почиње тећи и према осигурачу даном када је оштећени сазнао за штету и учиниоца, а не од часа када је пресудом утврђена обавеза осигураника да ту штету плати оштећеном (Врх. суд Хрватске, Гж 964/73).

10. Штете причињене од стране непознатог или неосигураног возила

Према важећем закону о обавезном осигурању штете проузроковане од стране непознатог моторног возила или од стране возила чији се сопственик није осигурао од одговорности, накнађује осигуравајући завод чије је седиште најближе месту настанка штете. Накнаде које такав завод исплати у случају штете од непознатог возила, расподељују се крајем године на све осигуравајуће заводе сразмерно премији коју су они наплатили из ове врсте осигурања. У случају штете од неосигураног возила завод који исплати накнаду има право да се регресира од неосигураног власника. — Ово решење није било најсрећније јер је изазивало у практичној примени разне дилеме, као: шта је седиште завода — да ли се и седиште филијале сматра за седиште завода; како одредити најближе седиште — ваздушном линијом или на други начин; шта ако у месту најближем штети имају седишта два или више завода, итд.

Стога се у Нацрту новог закона ова питања регулишу на други начин: „Штету проузроковану моторним возилом чији корисник односно сопственик није закључио уговор о осигурању од одговорности, као и штету проузроковану непознатим моторним возилом, накнађује заједница осигурања чије је седиште на територији републике, односно на

територији аутономне покрајине на којој је штета настала." (чл. 47, ст. 1). Наравно, заједница има право регреса од неосигураног корисника. Када је. пак, реч о непознатом возилу, Нацрт предвиђа само право заједнице која је исплатила накнаду да се регресира од заједнице осигурања код које је уговор закључен у случају да непознато возило буде касније пронађено. Изгледа да се терет ових штета не распоређује на све осигураче, него га сноси онај на чијој територији је штета настала, односно онај коме се оштећени обратио ако их је више на истој територији.

Др Владимир Јовановић
и др Предраг Шулејић

ГРАЂАНСКА ОДГОВОРНОСТ ПУТНИКА И ПРЕМА ПУТНИКУ У ПОЉСКОЈ

I. Увод

У излагању на тему: Грађанска одговорност путника и према путнику мислимо да је најцелисходније да се израз путник узме у његовом широком, обичном смислу. Стога ћемо под путником подразумевати свако лице које се на било који начин — пешке, аутомобилом — сопственим или туђим —, аутобусом, возом, авионом или другим саобраћајним средством премешта са места на место и то без обзира на циљ тога премештања, дакле, без обзира на то да ли путовање има за циљ туризам, свршавање личних или службених послова или, пак, неке друге задатке. Исто тако, и појам премештања са места на место треба схватити широко и еластично. Истина, под овај појам се не може подвести шетња по улицама града, али излет у друго место у принципу има карактер путовања. Када се неко лице приликом премештања са места на место служи механичким саобраћајним средством, оно се по прописима често назива путником па и кад се креће на подручју места (нпр. приликом превоза градским аутобусом).

Тако широко схватање путовања омогућиће нам да овим излагањем обухватимо разноразне правне ситуације у којима ће моћи да се нађе лице које путује а које узрокује одговорност тог лица или према том лицу. При уском правном схватању тог израза требало би излагање ограничити само на оне правне односе у којима се тај израз примењује, као правни термин, дакле, на уговоре о превозу лица, уговоре о туристичком путовању и на неке уговоре о осигурању. Пољско право не регулише уопштено положај тако широко схваћеног путника. На његову одговорност примењују се општи прописи грађанског права. Ту је реч како о одредбама грађанског законика, као основног извора грађанског права, тако и о посебним законима којима се регулишу грађанскоправни односи који из разних разлога морају да буду засебно нормирани. Када је правни положај путника предвиђен у неким посебним прописима, ови се прописи често примењују поред или уместо одредаба грађанског законика. То се нарочито односи на прописе у области превоза, који су по природи ствари везани за путовање, у области осигурања (које је, међутим, предмет засебног реферата), прописе који се односе на одговорност за несрећне случајеве на раду или прописе чековног и других грана права.

Одговорност путника и према путнику у систему пољског грађанског права може да произилази било из закљученог уговора (уговорна одговорност — чл. 471—497. ГЗ), или из штете проузроковане недозвољеном радњом (деликтна одговорност — чл. 415—449. ГЗ), или пак може да има извор у активностима и чињеницама које нису ни уговори ни недозвољене радње, иако могу да имају неки њихова обележја (нпр. незвано вршење туђих послова — чл. 752—757. ГЗ), обогаћен без основа (чл. 404—414. ГЗ).

Пољска је земља са јединственим законодавством које обухвата целу њену територију. Ако је путник странац може настати проблем око тога које право, односно право које земље, има да се примени на односе који настају у вези с његовим путовањем у Пољској. Тај проблем се решава на основу колизионих норми, садржаних у Закону о међународном приватном праву од 12. новембра 1965. године (Dziennik Ustaw бр. 46, поз. 290) или, ако путник живи у земљи са којом је Пољска закључила засебан уговор о правном саобраћају, на основу одредаба тог уговора. Такав уговор је, поред осталих, закључен са СФР Југославијом (о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима (дана 6. фебруара 1960. године (Дз. У. од 1963. године број 27, поз. 162). У погледу обавеза из уговора, оба ова правна акта полазе од основне колизионе норме која за оцену односа који настаје из уговора предвиђа право земље са којом је закључен уговор, а за обавезе које настају из других чињеница и радњи (недозвољених и других) право земље у којој су те радње односно чињенице условиле. Постоје, међутим, знатне разлике у изузецима од тих основних норми у ова два правна акта, поред осталих и такве које су чврсто везане за положај путника (чл. 27, § 1, 2. и 3. Закона о међународном приватном праву у поређењу са чл. 34. Уговора између СФР Југославије и НР Пољске).

II. Одговорност путника

1. Деликтна одговорност. — Одговорност за штету проузроковану недозвољеном радњом (деликтна одговорност), која се може односити и на путнике може се по прописима ГЗ темељити на неколико разних основица.

По чл. 415. ГЗ за проузроковану штету одговорно је лице које је својом кривицом извршило радњу која је проузроковала штету. Кривица се може темељити на непосредној намери (умишљају) да се проузрокује штета, на предвиђању да штета може наступити и пристајању на то (кривица са умишљајем) а, такође, и на погрешној представи, заснованој на лакомислености или немарности, да штета неће наступити (кривица из немарности). Поред лица које је штету непосредно проузроковало, за штету одговара и лице које је другог навело да проузрокује штету или му је у томе помагало, као и лице које је свесно искористило и другоме већ проузроковало штету (чл. 422. ГЗ). Не одговара за штету лице које је ту штету проузроковало у нужној одбрани, затим лице које се налазило у стању које спречава свесно односно слободно одлучивање и изражавање воље уколико то стање није било проузроковано употребом алкохола или других сличних средстава (чл. 425. ГЗ) а такође и лице које није навршило 13 година живота (чл. 426. ГЗ).

Ако штетник због свог узраста односно душевног или телесног стања не може да одговара за штету, а не постоје лица која су дужна да врше надзор над њим или се од њих не може добити накнада штете, оштећено лице има право да тражи пуну или делимичну накнаду штете

од самог штетника ако се из околности, а нарочито из односа имовинског стања оштећеног и штетника, произилази да је то у складу са друштвеним нормама (чл. 428. ГЗ). У том случају одговорност се заснива на разлозима правичности која произилази из тих норми. Нешто сличан карактер има одговорност лица која су имала користи од радње која је имала за циљ да се отклони штета која им прети односно заједничка опасност, ако је лице које је радило у том циљу добровољно или принудно претрпело штету на имовини (чл. 438. ГЗ).

За лица која путују моторним возилима од битног су значаја прописи којима се регулише одговорност за штете проузроковане моторним возилима која се покрећу помоћу природних снага. Одговорност држаоца, како самосталног тако и зависног, таквог возила заснива се на ризику; он се може ослободити те одговорности само ако докаже да је штета настала дејством више силе, или искључиво кривицом оштећеног или трећег лица за које оно не сноси одговорност (чл. 435. и 436. § 1). На општим принципима, дакле, само ако се докаже његова кривица, корисник моторног возила сноси одговорност према лицима која превози из предусретљивости. Исто тако, у случају кад се сударе моторна возила, узајамни захтеви корисника за накнаду проузроковане штете могу се заснивати само на кривици као општој претпоставци одговорности за накнаду штете. Треба рећи и то да ради смањења ризика који терети кориснике моторних возила и одређивања накнаде према одговорности, постоји у Пољској систем обавезних осигурања у саобраћају који обухвата осигурања од последица несрећних случајева, од грађанске одговорности и осигурање самог возила.

Пољско право предвиђа и деликтну одговорност за штете које су проузроковала друга лица, ако се одговорном лицу може приписати кривица због тога што није вршило надзор над лицем које не може самостално да одговара (ч. 427. ГЗ), или због избора лица које је вршило посао за рачун одговорног лица (чл. 429. ГЗ), или, пак, због слабог руковођења и недовољног обучавања тога лица (чл. 430. ГЗ). Сличан карактер има одговорност за штете које проузрокују животиње (чл. 431. ГЗ).

Ако више лица одговара за штету, њихова одговорност је солидарна. Лице које је, као солидарно одговорно, накнадило штету, може од осталих тражити накнаду сразмерног дела штете, који зависи од околности, нарочито од кривице датог лица и од тога колики је његов допринос у проузроковању штете (чл. 441. ГЗ).

Накнада штете обухвата штету коју је оштећени претрпео, као и користи које би он могао остварити да му штета није била проузрокована (чл. 361. ГЗ). По избору оштећеног лица, накнада штете се врши или успостављањем пређашњег стања или плаћањем одговарајућег новчаног износа. Ако би успостављање пређашњег стања било немогуће или веома тешко или би изазвало несразмерне трошкове, потраживање оштећеног лица ограничава се на плаћање у новцу. (чл. 363. § 1 ГЗ).

Пољско право посебно брижљиво регулише накнаду штете у случају оштећења тела или здравља. У том случају накнада штете обухвата: а) све трошкове које је оштећени учинио с тим да је, на захтев оштећеног, лице које је обавезано да накнади штету дужно да унапред положи износ који је потребан за подмирење трошкова лечења, б) сталну или привремену ренту (чл. 444. ГЗ), в) евентуално накнаду у новцу за претрпљену моралну штету, г) у случају смрти оштећеног — трошкове сахране, ренту за лица која су била на издржавању умрлог, као и накнаду за погоршање њиховог материјалног положаја (чл. 446. ГЗ).

Накнада се може смањити: а) ако је оштећено лице допринело проузроковању штете (чл. 362. ГЗ), б) у односима између физичких лица ако је то, с обзиром на имовинско стање оштећеног или лица које одговара за штету, у складу са друштвеним нормама (чл. 440. ГЗ).

2. Уговорна одговорност. — Одговорност за извршење закључених уговора (уговорна одговорност) више је издиференцирана, у зависности од типа уговора. Опште узевши, она се заснива на кривици обавезног лица, при чему се — осим посебно регулисаних случајева — кривица заснива на недостатку потребне брижљивости (чл. 471. и 472. ГЗ) од стране дужника или лица којима се он служи приликом извршења уговора (чл. 474. ГЗ). Одговорност дужника обухвата по правилу: а) обавезу да правилно изврши чинидбе које произилазе из уговора с разним модификацијама, зависно од врсте уговора и околности и б) обавезу да накнади штету коју је проузроковао неизвршењем или неправилним извршењем уговора (чл. 471. ГЗ). Разликује се накнада штете на општим принципима који се примењују приликом утврђивања обима деликтне одговорности, која, дакле, обухвата претрпљену штету односно стварну штету и изгубљену добит, и уговорну казну, која мора да се плати без обзира на претрпљену штету, ако је то предвиђено уговором или законом (чл. 483—485. ГЗ).

У уговорима о превозу лица, који су типични за путовања у железничком, друмском, ваздушном, речном транспорту, и уговорима о хотелским услугама одговорност путника регулисана је посебним прописима, којима се модификују општи прописи грађанског права, тј. одредбе грађанског законика (чл. 774—778, чл. 659—692).

а) Уговор о железничком превозу лица регулисан је Уредбом о превозу лица и ствари железницом од 24. децембра 1952. године (Дз. У. од 1953. г., бр. 4, поз. 7). У погледу одговорности путника заслужује пажњу одредба којом се путник обавезује да провери купљену возну карту и прописује какве ће последице имати путник ако поседује неисправну возну карту или је изгубио карту (чл. 60, т. 1 и 2. чл. 67), одредба којом се путнику намеће обавеза да уђе у одговарајући воз, да на одговарајућој станици пређе у други воз и да на одредишној станици напусти воз (чл. 60, т. 3), а такође и одредба којом се путник обавезује да се придржава прописа о понашању на железничким станицама и у возу (чл. 60, т. 1). Путник има право да са собом понесе у вагон приручни пртљаг и мале домаће животиње, али само до одређене величине и тежине (чл. 58,

ст. 1. тач. 3. и ст. 2). У случају повреде одредаба које се односе на поседовање исправне возне карте, превоз ручног пртљага и малих животиња, као и одредаба о понашању — путник је дужан да плати уговорне казне у одређеној висини. Уговорну казну плаћа и путник који је без потребе задржао воз уз помоћ кочнице за случај опасности или нужде (чл. 92). Сада су ове казне одређене Одлуком Министарског савета бр. 99. од 6. јуна 1975. године. Монитор Пољски бр. 19, поз. 117). Поред тога, путник одговара за сваку штету која је настала из оштећења или загађења вагона или његове опреме и он је по том основу дужан да накнади штету по постојећој тарифи, а ако у тарифи нема одговарајуће ставке, онда у висини стварне штете.

Од битног је значаја одредба којом се железница овлашћује да утврди висину накнаде у вези са превозом лица (путем платног налога) и по којој се неплаћени дужни износ наплаћује принудно управном поступку (чл. 125). Ради обезбеђења наплате својих потраживања железница може тражити од путника гаранцију (чл. 86), а поред тога има заложно право на стварима путника које се налазе у њеној државини (напр. на пртљагу — чл. 87).

Треба рећи и то да је Пољска члан Конвенције о превозу лица и ствари железницом (ЦИВ) од 25. фебруара 1961. године. Одредбе ове Конвенције примењују се на путовања са међународним возним картама.

б) У прописима који регулишу превоз лица другим превозним средствима а не железницом нема тако широко разрађених одредаба којима се штите интереси возара. У „Правилнику о превозу лица и ствари уз накнаду и закупу возила у друмском превозу лица („Наредба Мин. саобраћаја од 12. октобра 1962. год. — Дз. У. бр. 56, поз. 282) налази се одредба по којој путник одговара за штете настале услед оштећења или загађења његовом кривицом возила или уређаја возара и дужан је да накнади штету по том основу по постојећем ценовнику, а у недостатку истог — у висини стварне штете (§ 6, ст. 7). У прописима у области ваздушног саобраћаја (Закон од 31. маја 1962. г. — Дз. У. бр. 32, поз. 153), нема посебних одредаба које регулишу одговорност путника према возару. Пољска је члан Варшавске конвенције о поједностављењу неких правила која се односе на међународни ваздушни превоз од 12. октобра 1929. године. Њени прописи се примењују на путнике који путују на међународним линијама. Ни та Конвенција не регулише засебно одговорност путника. У поморском кодексу (Закон од 1. децембра 1961. године Дз. У. бр. 58, поз. 318) налазе се само одредбе о обавези путника да се придржавају реда који важи у поморском саобраћају. (чл. 163, § 3), о смањењу накнаде штете ако је путник допринео проузроковању те штете (чл. 170, § 3) и праву бродара да задржи путников пртљаг ради обезбеђења својих потраживања из уговора о превозу (чл. 173). На случајеве који нису регулисани тим одредбама примењују се општа правила о одговорности по основу неизвршења или неправилног извршења уговора и деликтној одговорности.

в) Пољско право не регулише као засебан тип уговор о угоститељским услугама, услед чега се на тај уговор морају сходно примењивати прописи у уговорима на основу којих се врше услуге које улазе у састав угоститељских услуга (у погледу ноћења — уговор о закупу, прехране — уговор о продаји, осталих услуга — уговор о пуномоћству или уговор о делу или пак о остави). Међутим, Грађански законик садржи у чл. 846—852. засебне одредбе о одговорности, заложном праву и застаревању потраживања лица која држе хотеле и сличне радње. Већина њих односи се на одговорност хотела према путницима и о њима ће бити речи у даљем делу реферата. Међутим, у питање одговорности путника спада законско право залоге на стварима које је путник унео у хотел. На основу чл. 850. ГЗ то право има хотел ради обезбеђења накнаде за издати стан, храну и учињене услуге лицу које користи услуге хотела или сличне радње, као и ради обезбеђења накнаде трошкова учињених у корист тог лица. Сходно чл. 852. ГЗ одредбе о законском заложном праву лица која држи хотеле сходно се примењују на јавна купатила, предузећа за спаваћа кола и предузећа за речну пловидбу. Законско заложно право престаје када путник те ствари изнесе из хотела (или сличне радње), али хотел се може томе успротивити и може ствари задржати на свој сопствени ризик (чл. 671 ГЗ).

III. Одговорност према путнику

А. Деликтна одговорност

1. *Опште напомене.* — Ова одговорност обухвата случајеве где је путник претрпео штету:

— када са одговорним лицем није био ни у каквом облигационом односу; када је додуше био у облигационом односу, али у ситуацији где је штета проузрокована на начин који би засновао и одговорност независно од постојеће облигације (тада оштећени може да бира основ и режим одговорности — деликтне, или уговорне);

— када је додуше био у облигационом односу (уговор о превозу), али кад истовремено у конкретној ситуацији право предвиђа приоритет деликтне одговорности (штете на лицу у друмском транспорту).

2. *Проузроковање штете кретањем аутомобила, воза, трамваја, итд.* — Када је путнику проузрокована штета радом моторног возила или железнице, кретањем трамваја итд., основ одговорности чини одредба чл. 435. ГЗ (узрок штете био је „рад предузећа или радње" који покрећу природне снаге) или чл. 436. ГЗ (штета је проузрокована кретањем аутомобила или другог механичког саобраћајног средства).

У оба случаја субјект одговорности је самостални држалац саобраћајног средства или лице које за свој рачун води предузеће или радњу; а одговорност је једнако оформљена, на принципу ризика (уз указивање на околности које искључују одговорност). У случају про-

узроковања штете кретањем моторног возила наступа искључење строге одговорности и враћање на принцип кривице, када: — је реч о превозу „из предусретљивости" нпр. популарни аутостоп; — када је узрок штете судар моторних возила а повређени путник је самостални држалац једнога од тих возила. Исто тако се на принципу кривице заснива одговорност возача моторног возила који није уједно самостални држалац моторног возила (у таквој ситуацији возач и самостални држалац одговарају путнику солидарно (1).

Према схватању пољске теорије и праксе, по чл. 435. ГЗ — супротно чл. 436. ГЗ — не тражи се да узрок штете нужно буде кретање саобраћајног средства, нпр. железница одговара на принципу ризика (чл. 435. ГЗ) и у случају када путник поклизне на перону. Битно је, наиме, за наведену одредбу да постоји веза са радом целог предузећа као организоване целине а не са кретањем појединог саобраћајног средства.

По чл. 437. ГЗ, *одговорност по чл. 435. и 436. ГЗ не може се унапред ограничити ни искључити.* То се односи како на једностране изјаве дате путем афиша, информација и анонса, као и на забране закључивања уговора када се коришћење услуга предузећа (у нашем случају саобраћајног) заснива на уговору, тиме деликтна одговорност заснована на чл. 435. и 436. ГЗ има приоритет испред уговорне одговорности у случају када је штета последица „кретања" моторног возила или „рада предузећа који се врши помоћу природних снага" (железница, трамвајн). Тако решење је корисно за оштећеног (ограничене могућности искључења одговорности, лака ситуација у погледу доказа, шири обим одговорности — могућност добијања накнаде за неимовинску штету). Треба напоменути да чланом 437. ГЗ уведени приоритет деликатне одговорности по чл. 435. и 436. ГЗ представља изузетно решење; у пољском праву (чл. 443. ГЗ) као правило важи допустивост стицања одговорности *ex delicto* и *ex contractu*, која оштећеном омогућује избор режима одговорности.

3) *Одговорност по основу лошег стања путева. — а) Обавеза одржавања путева у исправном стању лежи на* — фактичним управитељима зграда (када је реч о терену који прилеже уз зграду у граду — то се нарочито односи на тротоаре). Фактични управитељи су власници, настојници друштвених зграда, трговинске, индустријске, угоститељске и друге организације које се налазе у згради, управе градског зеленила које прилеже уз пут — улицу итд;

— лицима која су се уговором са управитељем обавезала на одржавање реда (нпр. градска предузећа чишћење града);

— органима локалне управе основног степена (2) — када је реч о јавним

(1) Међутим, Радни кодекс од 1974. г. искључује могућност непосредне одговорности радника према оштећеном трећем лицу, ако је тај радник штету ненамерно проузроковао на раду (чл. 120. РК). Стога се солидарна одговорност возача и самосталног држаоца (корисника) (чл. 441. ГЗ), сада може односити само на ситуацију где се возачу може приписати умишљај или ако је возач самовољно употребио возило (нама везе се радом).

(2) Упор. у том погледу реферат S. Geberta „Одговорност за изграђивање и одржавање јавних путева . . ."

путевима, саобраћајницама које су у општој употреби, мада нису путеви (3).

Обавеза надзора над вршењем обавезе одржавања путева у исправном стању лежи на органима локалне управе (4) и пропусти у том погледу такође отварају пут за грађанску одговорност.

Сва лица чије су грешке и пропусти in concreto у узрочној вези са штетом коју је претрпео путник *одговарају солидарно*, о чему је већ било речи у II делу реферата.

б) Основицу одговорности чини то — ако се ради о одговорности физичких лица — чл. 415. Гз (изложен у другом делу реферата) а када је у питању одговорност органа управе — чл. 417. Гз, који предвиђа одговорност државе за штету коју проузрокују државни службеници. Од основног је значаја у погледу грађанске одговорности за стање путева — ова последња одредба; на основу исте, формирала се и богата судска пракса. Према опште усвојеном тумачењу (5), одговорност државе на основу чл. 417. Гз постоји када је:

— службеник радио приликом извршавања задатака који су му били поверени;

— када је радио бесправно и када му се може приписати кривица, при чему је довољно до то буде „анонимна" кривица, то значи да није битно који је од службеника учинио кривицу. Стога одсуство кривице од стране службеника чији је рад проузроковао настајање штете не ослобађа државу од одговорности, ако је штета у нормалној узрочној вези са занемаривањем службених дужности од стране службеника који врши надзор над датим сектором државне делатности. Исто тако држава се не ослобађа одговорности због немогућности да се утврди штетник ако се докаже да је кривац један од чланова одређене групе службеника (5а).

в) Будући да се одговорност за стање путева темељи на принципу кривице, а не ризика, потребно је да се докажу *конкретни* пропусти од стране одговорних лица било оних који се непосредно старају о стању путева или оних који врше надзор над вршењем те дужности.

Ови пропусти могу се утврдити на основу *наредаба о одређеним дужностима* заснованим на прописима управног права или на нормама

(3) Упор. нпр. Одл.Врх.с. од 21. X 1974, II ЦР 639/74, Одлуке Врховног суда (скраћено ОВС) бр. 10 11. 75, поз. 155, где је признато да су органи управе дужни да предузимају потребне мере у смислу да опште приступачне алеје у парковима и на скверовима буду заштићене од поледице. У одлуци од 5. IV 1974, I ЦР 78/79, ОВС бр. 5/74, поз. 87. стоји да се у конкретном случају обавеза одржавања путева у исправном стању односи на саобраћајне стазе намењене за ту сврху; али у случају кад су, нпр., мештани утабали стазу чије је коришћење изложено опасности, онда су органи управе дужни да предузму потребне мере безбедности — Одл.Врх.с. од 24. IX 1969. I ЦР 221/69, ОВС бр. 7—8/70, поз. 34.

(4) Упор. нпр. Одл.Врх.с. од 17. XII 1974, I ЦР 742/74, Одлуке пољских судова и арбитражних комисија бр. 9/1975, поз. 208.

(5) Утврђеним у смерницама органа правосуђа и судској пракси у погледу примене прописа о одговорнсти државе за штете које проузрокују службеници в.ОВС од 15. II 1971. III ЦЗП 33/70, ОВС бр. 4/1971, поз. 59.

(5а) к.г.

друштвеног живота (нпр. толерисање коришћења стазе коју су мештани утабали на опасном месту). За утврђивање шта је оштећено лице требало да ради, није без значаја нпр. да се утврди и то у коју је категорију пут уврштен; од тога, наиме, зависи нпр. редослед чишћења снега на путевима. Та обавеза зависи, дакле, од категорије пута. Поред тога треба утврдити да ли се одговорном лицу може ставити *на терет да је радило са недовољном брижљивошћу.*

Утврђење потребног степена брижљивости јесте ствар прилично индивидуализирана. У пракси се, међутим, истиче да се ту не могу постављати захтеви у којима су рад и напор несразмерни резултату који се очекује. Стога се сматра да се, на пример, не сме захтевати да се снег или лед непрестано чисти у атмосферским приликама у којима се ефекти рада одмах униште. Прво, јер би постављање тако високих захтева одговорном лицу било практично неостварљиво а друго, јер то и онако не би спречавало могућност наступања несрећног случаја на путу.

Исти тај приговор односи се и на оцену брижљивости надзора који врше органи управе над извршавањем непосредне дужности старања о стању путева. Стога захтеви у погледу обима и начина вршења надзора морају гарантовати како његову реалност тако и ефисакност.

Стога је судска пракса више пута указивала на то да је за путовање у тешким атмосферским приликама потребно да путник буде опрезнији, брижљивији и да се више брине о својим стварима. У случају повреди тих обавеза, један део претрпљене штете мораће да остане непокривен (чл. 362. ГЗ — допринос оштећеног).

4. *Одговорност државе за безбедност на одређеном терену.* — На бази тумачења прописа о одговорности државе за штете проузроковане од стране службеника (чл. 417. ГЗ) у теорији и судској пракси испољило се схватање да је локални орган управе одговоран за безбедност на свом подручју. Ова теза се појавила у вези са издиференцираним фактичним стањима од којих у најпознатије спадају ситуације када је утврђено да држава (statio fisci локални орган управе основног степена (одговара за штете причињене туристима који су оштећени, шумском животињом (срном) која живи у слободи (6). лименим буретом баченим у море у близини дивље плаже (7), одроњавањем камена у неуређеној пећини, али доступној за разгледање (8).

Ваља рећи да је ту реч о ситуацијама када се органу управе могло указати на конкретне пропусте (није било упозоравања о опасности, није се затворила пећина итд.). Судске одлуке у наведеним случајевима — које се у теорији понекад оцењују као контроверзне — ипак отварају путнику — туристи пут за накнаду штете.

---

(6) Одл. Врх.с. од 17. VI 1966, ЦР 360/66, ОВС 1967, поз. 30.

(7) Одл. Врх.с. од 4. III 1965, III ЦР 9/65, Одлуке пољских судова и арбитражних комисија, 1965, в. 34.

(8) Одл. Врх.с. од 31. I 1968, III ПРН 66/67, Одлуке пољских судова и арбитражних комисија 1968, поз. 261.

5. *Одговорност за неактуелан возни ред и друге информације.* —

Док не купи возну карту или док не уђе у возило, путник који намерава да користи саобраћајно средство није са возаром ни у каквом правном односу.

У пракси се појавила сумња да ли и каква одговорност према путнику „in spe" сноси возар у случају кад се извршене информације о кретању возила, извршени возни редови итд. покажу као нетачни. Проблем је од великог друштвеног значаја због учесталости таквих грешака а, такође, због јачања свести о потреби да се штите интереси корисника (слабије уговорне стране). Судови су до сада с разном и често контраверзном мотивацијом одбијали тужбене захтеве у таквим случајевима. Међутим, у теорији може се наићи на схватање (које уосталом такође није опште усвојено) да нетачна информација о возном реду отвара пут за тражење накнаде штете (одговорност ex delicto, уколико се лицима која састављају возни ред може приписати кривица.

6. *Деликтна одговорност и одговорност по основу осигурања.* — У Пољској постоји обавезно осигурање од грађанске одговорности корисника моторним возила. У тој ситуацији прописи о грађанској одговорности према путницима о обиму у коме постоји обавезно осигурање губе значај као основица за остваривање потраживања од стране оштећеног путника, али задржавају значај као основица за одређивање обима одговорности осигурача. Међутим, то се односи само на одговорност корисника моторних возила (чл. 435. ГЗ), а не на друга превозна средства. Измене у погледу ризика обухваћеног обавезним осигурањем ГО повећавају (или смањују) учестаност примењивања прописа о деликтној одговорност на путнике као основици за непосредну одговорност (9).

Б. *Уговорна одговорност према путнику*

1. *Опште напомене.* — Основну групу случајева чини ту одговорност возара; поред тога, постоји и одговорност путничке агенције и одговорност лица које води угоститељско или слично предузеће. У свим случајевима примењују се (без обзира на модификације које произилазе из посебних прописа (општи принципи одговорности ex contractu предвиђеној у Грађанском законику, у чл. 471. и даље (о њима је било речи у другом делу реферата).

Возар је дужан да ради са потребном брижљивошћу која искључује кривицу у виду немарности. Одговара, као за своје сопствене (не за culpa in eligendo), за (радње и пропусте својих помоћника, заменика и законских представника, (по чл. 789, Сл. ГЗ возар одговара за радње даљих возара као за своје сопствене).

Појам превоза законски је дефинисан (превозне услуге уз накнаду које се врше у оквиру делатности предузећа) — чл. 774. и наредни ГЗ

(9) Упор. реферат J. St. Piatowskog „Осигурање путника".

одредбе Грађанског законика о превозу имају супсидијарни карактер. Основни значај имају ту многобројни прописи који регулишу разне врсте транспорта — оне су наведене у II делу реферата).

Уговорна одговорност возара према путнику обухвата одговорност за живот и здравље путника; за закашњење; за пртљаг путника.

У односу на путнике који користе превоз без возне карте („слепи путник") возар одговара по прописима о деликтној одговорности. Због разних ситуација које ту настају, у теорији је дошло до разлика мишљења, која се међутим не односе на одговорност за живот и здравље.

2. *Одговорност возара*

а) *Одговорност за живот и здравље путника.* — Општа је обавеза возара свих врста да „путницима гарантују услове безбедности и хигијене а такође и удобности, које се према врсти транспорта сматрају за неопходне." По судској пракси нпр. возар у аутобуском саобраћају мора да познаје стање путева, а железница одговара за несрећни случај који је доживео путник стојећи на степенику због загушености вагона ([10]).

Одговорност возара за живот и здравље путника заснива се (осим у ваздушном транспорту) на прописима, тј. Чл. 435. и 436. ГЗ, о којима је већ било речи.

Прописи у области железничког транспорта јасно упућују на прописе о „одговорности за штету проузроковану приликом коришћења механичких саобраћајних средстава." То је, међутим, несрећна формулација. Она, наиме, сугерише да је у овој области основица одговорности чл. 436, а не 435. ГЗ. И поред тога што су принципи одговорности у оба случаја идентични, узрок штете је — као што је то назначено на стр. 10. реферата — друкчије схваћен. За примену чл. 436. ГЗ потребна је веза штете са кретањем конкретног возила, а за чл. 435. ГЗ са радом предузећа као целине. Међутим, без обзира на наведено тумачење, и судови и пракса стоје на становишту да железница одговара за живот и здравље путника по принципу ризика и онда (чл. 436. ГЗ) када се несрећни случај догодио нпр. у кругу благајни, тј. онда, када он није у вези са кретањем конкретног возила, већ са комплетним радом предузећа.

Прописи у области *друмског транспорта* правилно упућују на одредбе чл. 436. ГЗ као основицу одговорности за живот и здравље путника.

Поморски кодекс схвата одговорност према путнику о обиму који нас овде интересује — као деликтну одговорност, засновану на принципу кривице (возара, његових представника или особља брода). Кривица се претпоставља када су штете на лицу настале у вези са насукањем брода, експлозијом или пожаром.

([10]) Нпр. Одл. Врх.с. од 15. IX 1956, 4 ЦР 356/56, ОВС 1957, поз. 58, од 3. I 1959. 3 ЦР 461/58, Одлуке пољских судова и арбитражних комисија 1959, поз. 328.

Одговорност возара у области ваздушног транспорта према путнику схваћена је као уговорна одговорност, заснована на принципу пресумптивне (претпостављене) кривице (због таквог схватања, неки аутори виде ту одговорност засновану на принципу ризика).

б) *Одговорност за закашњење.* — Теоретски, таква одговорност постоји (и произилази из општих прописа) за неизвршење (неправилно извршење) обавезе уопште (чл. 471. и нар. ГЗ.).

Међутим, у пракси одговорност за закашњење према путницима не постоји,

— јер је искључена прописима о железничком транспорту (чл. 89. Уредбе од 1952, г.);

— јер је искључена прописима о друмском транспорту (§ 6, ст. 2. Правилника од 1962. г.);

— јер прописи у области ваздушног транспорта своде одговорност за закашњење на ситуацију, када је рок превоза био изричито уговоран (у пракси, возар у области ваздушног транспорта никад не узима на себе — у другим гранама транспорта и поморском праву одговорност за ту одговорност);

закашњење се у пракси искључује уговором о превозу (у клаузулама о општим условима уговора, на полеђини превозне исправе).

То право стање предмет је оштре критике у теорији, која тражи да се она измени.

в) *Одговорност за пртљаг путника.* — О *путном пртљагу* мора да води бригу путник. Стога возар одговара само за штете на њему које је штетник проузроковао са умишљајем или из грубе немарности, што мора да докаже путник (чл. 777, § 1. ГЗ). Међутим, боља решења у том погледу садрже посебни прописи: прописи у области задружног транспорта, уредба о железничком транспорту, прописи о друмском транспорту који обично предвиђају да возар одговара за обичну кривицу.

Када је у питању *пртљаг поверен возару,* примењују се прописи о превозу ствари. Грађански законик, у случају губитка, оштећења пошиљке или смањење њене садржине, предвиђа пуну одговорност возара, која се заснива на пресумптивној кривици, која је, међутим, ограничена на обичну вредност пошиљке. То последње ограничење отпада ако је возар штету проузроковао са умишљајем или из грубе немарности.

Кад су у питању хартије од вредности, драгоцености, новац, ствари које за власника представљају посебну вредност — возар одговара само ако је био обавештен о својствима пошиљке, а ако није био обавештен — одговара само за умишљај и немарност. У прописима који се односе на разне врсте транспорта одговорност за поверени пртљаг се пооштрава или се друкчије формулише у односу на ГЗ (Поморско право и прописи у области ваздушног транспорта).

Одговорност путне агенције према путнику. — Путна агенција најчешће закључује са муштеријом „уговор о путовању" који има мешовит карактер, јер садржи елементе разних типова уговора.

Одговорност путне агенције заснива се на одредбама уговора и у случају када је реч о штети у погледу живота и здравља путника (11). Међутим, од тог правила постоје изузеци, а, наиме, када:

— путна агенција врши у оквиру свог уговора са путником функцију возара, чија се одговорност за живот и здравље муштерије заснива на одредбама о деликтима (чл. 435. и 436. ГЗ — упр. горе; тада се одговорност путне агенције заснива на одредбама о деликтима;

— путна агенција према муштерији повреди општеобавезна правила понашања, што би заснивало одговорност и у случају када путник не би био са агенцијом у облигационом односу који произлази од уговора. У том случају (у складу са правилом које садржи члан 443. ГЗ). постоји стицај одговорности, а избор потраживања има оштећени:

У пољској пракси позната је појава, која се среће и у пракси путних агенција у свету, а, наиме, ограничење обима одговорности у општим условима уговора.

Ове праксе, иначе неповољне за муштерије, легалне су уколико су:

— односне клаузуле дате муштерији на знање приликом закључивања уговора и уколико су јасно формулисане;

— ако не искључују одговорност путничке агенције за умишљај (чл. 473. ГТ);

— ако се њихова садржина не противи закону или друштвеним нормама (чл. 58. ГЗ) управо за такве се сматрају клаузуле које искључују одговорност за штете које настају услед смрти, оштећења тела, нарушења здравља путника — туристе).

4. Одговорност лица које води угоститељско или слично предузеће. — Одговорност лица које води угоститељско или слично предузеће узима се строжије него што би то произилазило из општих прописа о уговорној одговорности. То се односи на штете на стварима које је унео путник — гост хотела.

Угоститељ, наиме, одговара по принципу ризика (за саму последицу) за пропаст или оштећење ствари, а ослобађа се одговорности само ако докаже да је штета настала због својстава ствари, због више силе (схваћене према објективној теорији) или је настала искључиво кривицом оштећеног (12), његовог госта или лица које га је пратило. Искључење или ограничење те појачане одговорности путем цедуље или огласа по закону нема дејства (чл. 846, § 3. ГЗ).

---

(11) Одл. Врх.с. од 6. VII 1966, 1 ЦР 1349/64, Одлуке пољских судова и арбитражних комисија, 1967, поз. 183.

(12) У погледу „искључиве кривице" као претпоставке за искључење — V. напомене под I реферата.

Грађански законик ублажава одговорност угоститеља уколико се штета односи на новац, хартије од вредности, драгоцености, предмета од научне или уметничке вредности, тада је наиме — на основу закона [13] — одговорност према путнику ограничена на износ од 5.000 злота по лицу. Међутим, то не долази у обзир када су: — наведене скупоцене ствари примљене на чување, или када је штета последица умишљаја или грубе немарности лица које држи хотел или лица које је у њему запослено.

Горе наведени принципи одговорности односе се на хотеле, гостинске собе, преноћишта, васпитне установе, мотеле, одмаралишта и лечилишта, карантине здравствене службе (упор. Одл. Врх. с. од 28. IX 1967. године 3. ЦР 800/56, ОВС, 1957., поз. 60). Спорно је у теорији да ли се пооштрена одговорност односи на радничке хотеле, студентске домове, интернате и спаваћа кола. Међутим, наведени принципи одговорности не важе за ресторане и болнице, јер се ове организације не баве професионално давањем смештаја лицима, што се тражи за примену чл. 846. и нар. ГЗ.

в) *Обим накнаде штете.* — У свим случајевима одговорности засноване на одредбама Грађанског законика, уговорне или деликтне, важи правило да се даје пуна накнада штете која обухвата и damnum emergens и lucrum cessans у границама нормалне (адекватне) узрочне везе и све трошкове у вези са лечењем. Ако је оштећени допринео проузроковању штете, накнада се сразмерно смањује. Накнада штете која се плаћа у новцу утврђује се према тржишним ценама које постоје у тренутку када се она утврђује.

У случају штета на лицу, чија се накнада заснива на деликту, оштећени путник може добити и новчану накнаду за претрпљену моралну-нематеријалну штету [14].

У односу на ове опште принципе постоје модификације садржане у прописима о посебним врстама транспорта. Тако:

— бродар одговара за штете на лицу само до висине износа одређеног у међународном уговору (ово ограничење је без дејства у случају када се бродару може приписати кривица у проузроковању штете);

— возар у области ваздушног транспорта одговара само до висине износа од 200.000 злота по једном путнику. О ограничењима одговорности у транспорту за поверени пртљаг и о ограничењима одговорности лица које води угоститељско или слично предузеће било је већ говора.

д) *Одговорност према лицу које путује службено.* — Ова одговорност се у пољском праву не узима као грађанска одговорност, већ као једна од радним правом предвиђених ситуација које представљају основ за социјална давања.

---

(13) Чл. 849. § 1. ГЗ и на основу истог донета Наредба Мин. правде од 24. XI 1964. г.

(14) Деликтни режим одговорности признаје право на накнаду штете и блиским лицима оштећеног у случају његове смрти, што није случај одговорности ex contractu.

Нормативну основицу чине ту одредбе Радног кодекса од 1974. г. Закона од 12. VI 1975ч г. о давањима по основу несрећних случајева на раду и професионалних обољења (Dziennik Ustaw бр. 20, поз. 105), и правни акти за спровођење горњих прописа.

Радник који путује има право на накнаду у случају: ,

— несрећног случаја на путу од седишта радне организације до места вршења поверених му задатака;

— несрећног случаја за време службеног путовања (осим ако узрок тог несрећног случаја није било понашање радника које нема везе са повереним му задацима);

— на путу и са посла (најкраћем или најпогоднијем за радника у саобраћајном погледу).

У опште узроке које искључују одговорност у оквиру одговорности о којој је овде реч спадају: кршење прописа о хигијенско-техничкој заштити радника, од стране радника, умишљајно или грубо немарно понашање радника, допринос у проузроковању штете од стране оштећеног радника који је био у припитом стању у тренутку несрећног случаја.

Накнаде које раднику који путује службено припадају од радне организације обухватају: једнократну накнаду штете (у случају трајног или дуготрајног оштећења здравља); инвалиднину (када је раднику смањена зарада због оштећеног здравља); накнаду ствари изгубљене или оштећене услед несрећног случаја.

Поред тога, раднику који путује може да добије од Завода за социјално осигурање инвалидску пензију. Накнада у случају несреће на путу и са посла обухватају само једнократну накнаду штете или инвалидску пензију.

Потраживање по основу социјалног осигурања искључује потраживање према радној организацији засновано на прописима Грађанског права. Међутим, радник који путује службено може на основу прописа Грађанског права тражити накнаду штете од другог лица у износу који није покривен давањима по основу социјалног осигурања.

Треба рећи и то да у случају кад радник који путује службено или се налази на путу на и са посла настрада у саобраћајном удесу, онда накнада која му припада по основу осигурања у саобраћају обухвата само штете које нису обухваћене накнадом из социјалног осигурања.

dr Mieczyslaw Tyczka
dr Ewa Letowska

ОСИГУРАЊЕ ПУТНИКА У ПРАВУ НРП

I. Уводне напомене

Велика распрострањеност путовања у савременом свету опште је позната чињеница. Она произлази не само из масовности туризма, домаћег и страног, већ и из велике насељености градова, чији становници морају свакодневно да савладају релативно знатне раздаљине да би допрли до свог радног места. Даљи узрок сталног пораста броја путовања и путника јесте развој економских односа и робне размене, који доводи до честих путовања радника предузећа у циљу закључења уговора, пријема робе од уговорача, извођења одређених радова у местима удаљеним од седишта предузећа итд. Да би се ове појаве могле изложити у свој њиховој ширини, усвајамо овде широко схватање путовања као премештања помоћу било кога саобраћајног средства; под путником сходно ћемо подразумевати физичко лице које се премешта користећи јавно или приватно саобраћајно средство, без обзира на сврху путовања (1).

Савремена техника стимулише и олакшава путовања тиме што путницима ставља на располагање све савршенија саобраћајна средства. При томе је напредак технике управљен на то да у највећој мери осигура непогрешљивост и безбедност функционисања тих средстава. Међутим, и поред тога, потпуно искључење свих опасности практично није могуће. Масовност путовања чини да саобраћајне незгоде, бар у апсолутним цифрама, стално представљају значају ставку и да се у догледно време не може очекивати њихово радикално смањење.

Штета коју саобраћајна незгода може проузроковати за путника може имати двојак карактер. Пре свега, то може бити штета на лицу: оштећење тела или нарушавање здравља, потпун или делимичан губитак радне способности, смрт. При томе треба имати у виду да таква штета може погодити не само путника који се налази у возилу већ и оног који је изван возила, нпр. путник излазећи из возила пада под друго возило које наилази. Додуше, ова последња ситуација нема специфичан карактер за вршење путовања, јер у наведеним околностима штету може да претрпи и неко друго лице које није путник у смислу дефиниције коју смо на почетку усвојили, али се не може негирати да је путовање по правилу везано за опасност да се штета претрпи и после напуштања возила. Стога ће се у даљем излагању и ове ситуације узимати у обзир.

Услед саобраћајне незгоде путник може претрпети штету и на имовини; типичан пример за то је оштећење или уништење ствари које представљају његову својину (одећа, пртљаг итд.). У савременим условима велике распрострањености саобраћаја на путевима од посебног су значаја два вида штете на имовини, који по правилу представљају

(1) Упор. дефиницију путника у реферату E. Letowske и M. Tyczka: Грађанскоправна одговорност путника и према путницима.

веома значајан уштрб за путника. Прво, услед саобраћајне незгоде може се оштетити или уништити моторно возило које је својина путника. Друго, путник као самостални држалац (корисник — нап. прев) или возач моторног возила може сносити — а најчешће и сноси — имовинскоправну одговорност за штету причињену другим лицима кретањем тог возила (2).

Мислимо да није потребно истицати да се у вези са путовањем могу претрпети штете настале из других узрока а не из саобраћајних незгода, нпр. услед затурања или крађе пртљага, неисправности функционисања уређаја у хотелу у коме се путујуће лице задржало итд. Међутим, због ограниченог обима овог реферата ове случајеве морамо оставити ван оквира нашег излагања чији је основни предмет осигурање путника од штета претрпљених услед саобраћајне незгоде. Тако постављена тема мислимо да је и оправдана с обзиром на доминирајућу практичну улогу осигурања управо у тој области.

Горенаведене главне врсте штета које путник може да претрпи услед саобраћајне незгоде (штете на лицу, оштећење или уништење моторног возила, сношење имовинскоправне одговорности према трећим лицима за штету које су им причињене кретањем тог возила) указују на главне врсте осигурања које се примењују у циљу накнађивања тих штета. То су: осигурање од последица несрећних случајева (НС); auto-casco осигурање (АС) и осигурање од грађанскоправне одговорности (ГО) (3). Пре него што пређемо на даље излагање, потребно је указати да су у пољском праву ове три врсте осигурања — у области саобраћајних незгода — међусобно повезане и обухваћене системом обавезних осигурања. Обавезна осигурања, као најопштија, од највећег су практичног значаја и стога представљају главни предмет овог реферата; излагању о њима претходиће општа кратка карактеристика организације осигурања у НРП. Даљи део нашег излагања посветићемо извесним питањима која се односе на осигурање путника у међународном саобраћају на путевима. Добровољним осигурањима (заснованим на уговору) позабавићемо се само утолико, уколико она представљају допуну система обавезних осигурања.

Међутим, пре него што пређемо на излагање поменутих питања, потребно је нешто рећи о везама које, у оквиру проблематике коју овде излажемо, постоје између осигурања у ужем смислу речи (која се у пољској правној терминологији називају „привредна осигурања") и социјалног осигурања. Као што је познато, социјално осигурање историјски се оформило из уговора о осигурању, али сада се осамосталило и постало је засебна организација заснована на управноправном односу, насупрот

(2) Посебно значајну улогу има ту имовинскоправна одговорност самосталног држаоца возила, која се у пољском праву — као и у многим другим правним системима — заснива на принципу ризика. в. о томе реферат наведеном у претходној прибелешци.

(3) У даљем тексту, ове врсте осигурања означаваће се скраћеницама датим у загради — НС, АЦ и ГО.

(4) У неким језицима постоји за то посебан назив, упор. напр. израз „sécurité sociale" у француском језику.

приредним осигурањима за која важи грађанско право. У Пољској је социјално осигурање веома широко и протеже се не само на лица запослена у НРП на основу уговора о раду већ и на низ других категорија лица (5). Давања по основу социјалног осигурања (6) обухватају нарочито бесплатну лекарску помоћ (7), хранарину у случају радне неспособности и услед болести, а такође и инвалидску пензију, ако је осигураник постао инвалид (8). Поменута веза између привредних и социјалног осигурања састоји се, пре свега, у томе што право на одговарајућа давања припада путнику који је обухваћен социјалним осигурањем и који је због повреда које је задобио у саобраћајној незгоди морао да се подвргне лечењу, био неспособан за рад или је постао инвалид. С друге пак стране, према схватању усвојеном у пољској теорији и пракси, давања по основу социјалног осигурања морају се урачунати у накнаду штете која у смислу прописа грађанског права припада оштећеном (9), што је, разуме се, од битног значаја за обим давања на основу осигурања ГО.

II. *Правне основе и организација осигурања у НРП*

Осигурање у НРП заснива се на следећим правним актима: на Закону од 2. 12. 1958. г. о имовинским и личним осигурањима (Дз. У. бр. 72, поз. 357 са касн. изм. (10)) и многобројним прописима за спровођење тог Закона, као и на одредбама чл. 805 — 834 ГЗ. Поред разликовања имовинских и личних осигурања, усвојеног како у Зак. о осиг. тако и у ГЗ, чл. 3. Зак. о осиг. разликује добровољна и обавезна осигурања, при чему под овим последњим подразумева осигурања која настају по сили закона (ex lege), без потребе закључивања уговора. С тим у вези није обавезно осигурање — осигурање засновано на уговору, иако би осигураник на основу посебног прописа био обавезан да закључи такав уговор. Углавном се сматра да за обавезна осигурања (у управо наведеном смислу) важе само одредбе Зак. о осиг. и прописа за спровођење истог, док се на добровољна осигурања (11) примењују одредбе из ГЗ и наведеног Закона.

---

(5) Чланове пољопривредних радних задруга, власнике таксија, занатлије, адвокате — чланове адвокатских радних заједница; социјално осигурање ових лица заснива се на засебним прописима и показује извесне разлике у односу на прописе који се примењују на лица у радном односу.

(6) Прелазимо ту преко питања давања која припадају члановима породице лица обухваћеног социјалним осигурањем.

(7) Право на бесплатну лекарску помоћ припада и лицима која воде пољопривредна газдинства (и члановима њихових породица), иако иначе та лица нису обухваћена социјалним осигурањем.

(8) Право на посебна давања (једнократна накнада штете, виша пензија) има радник коме је, услед несрећног случаја на раду или професионалног обољења, здравље трајно или на дуже време нарушено или који је постао инвалид (Закон од 12. 6. 1975. г. Дз. у. бр. 20, поз. 105). Треба имати у виду да несрећни случај на раду може истовремено да буде и саобраћајна незгода (нпр. за време службеног путовања радника).

(9) Упор. A. Szpunar: Утврђење штете у грађанском праву, Варшава, 1975, стр. 112; Z. Maslowski у: Грађански законик, Коментар, Варшава, 1972, стр. 1100.

(10) Који се у даљем тексту означава скраћеницом „ЗО".

(11) Изузев поморска осигурања (упор. чл. 820 ГЗ), која су регулисана чл. 256 — 301 Поморског кодекса од 1961. г.

Осигурања спроводе искључиво две државне организације: Државни осигуравајући завод (ДОЗ) и „Warta" Друштво за осигурање и реосигурање А. Д. ДОЗ је државна осигуравајућа организација, има својство правног лица и послује на принципу привредног рачуна; осигурање на подручју НРП спроводи на принципу искључивости, с чим у вези не може да одбије закључење уговора о осигурању, ако захтев за осигурање одговара условима осигурања које спроводи ДОЗ (чл. 24. Зак. о осиг.). „Warta" има организациони облик акционарског друштва; домен њеног пословања — осим реосигурања — јесте спровођење осигурања везаних за девизни промет, а такође и неких домаћих осигурања у ваздушном и поморском саобраћају.

Као што је већ речено, однос осигурања (и обавезног) је грађанскоправни однос (12). Додуше у чл. 11. Зак. о осиг. је предвиђено да је против решења органа ДОЗ о накнади штете или давања дозвољена жалба непосредно вишем органу ДОЗ, али та жалба није обавезна и заинтересовано лице које исту није користило (или се не слаже са одлуком вишег органа), може остваривати своје захтеве преко суда или арбитраже. Остваривање ових захтева је ограничено роком од 6 месеци од дана пријема решења ДОЗ. Без обзира на то захтеви по основу имовинских и личних осигурања застаревају по истеку три године (чл. 12. Зак. о осиг., чл. 819 ГЗ).

III. *Обавезна осигурања у саобраћају*

1. Еволуција законодавства и извори права. — У смислу чл. 5. Зак. о осиг., грађанскоправна одговорност из кретања саобраћајних средстава и последице несрећних случајева које су наступиле код путника и других оштећених лица подлеже обавезном осигурању на целом подручју земље (13). Међутим, тај пропис, сам по себи, не уводи у живот обавезна осигурања у тој области, већ представља само основу за Министарски савет за одређивање (путем наредбе) обима и рока увођења наведених осигурања у живот (чл. 6. Зак. о осиг.). Министарски савет је на основу тог овлашћења донео Наредбу од 1. 12. 1961. г. (Дз. У. бр. 55, поз. 311) која је ступила на снагу 1. 1. 1962; тај, дакле, датум представља почетак обавезних осигурања у саобраћају у НРП. Наведена наредба касније је замењена Наредбом од 24. 4. 1968. г. (Дз. У. бр. 15, поз. 89), затим — Наредбом од 28. 11. 1974. г. (Дз. У. бр. 46, поз. 274), која је ступила на снагу 1. 1. 1975. г. и важи до данас, али са изменама које су уведене (са дејством од 1. 10. 1975. г.). Наредбом од 22. 8. 1975. г.) Дз. У. бр. 30, поз. 160). Разлике између узастопних наредаба од 1961. и 1974. г. састојале су се, углавном, у постепеном проширивању обавезних осигурања; посебно је Наредбом од 1974. г. раније установљеним осигурањима НС и ГО додато обавезно

(12) Међутим, неуплаћене премије обавезног осигурања наплаћују се у управном поступку (упор. чл. 7. ЗО).

(13) Наведени пропис набраја још и друге врсте обавезних осигурања (нпр. зграда од пожара), што међутим не спада у ову тему.

осигурање АС. Међутим, у последње време дошло је до извесног ограничења обима обавезних осигурања, јер је суштина измена од 1975. г. било увођење нових околности које искључују право на давање од стране осигуравајућег завода.

Даље излагање заснива се на садашњем правном стању, тј. на сада важећем (уз уважавање измена од 1. 10. 1975. г.) тексту Нар. од 28. 11. 1974. г. (14).

У материји која нас овде интересује, поред ове последње наредбе постоје наредбе надлежних министара које се односе на споредна питања као што су: висина премија по основу обавезних осигурања у саобраћају (15) утврђивање последица несрећних случајева (16) и обима штета на моторним возилима обухваћеним обавезним осигурањима у саобраћају (17).

2. Однос осигурања. — Осигураник је самостални држалац (18) моторног возила и као такав је обавезан да уплаћује премије осигурања. Појам самосталног држаоца треба схватити у смислу одређеном прописима грађанског права (упор. чл. 336. ГЗ in principio) (19); практично узевши, самостални држалац је, по правилу, лице наведено у регистарској карти возила (20). Међутим, за „моторна возила" у смислу Нар. о саобр. сматрају се:

а) моторна возила заједно са приколицама и опремом која подлеже регистрацији према прописима о регистрацији моторних возила; према томе, то су аутомобили за превоз путника, моторна возила за превоз терета, моторна возила са посебном наменом, тегљачи (осим једноосовинских), мотоцикли, па и бицикли са мотором, уколико запремина њихових мотора не прелази 50 цм³ или њихове конструкционе особине омогућују постизање брзине преко 40 км/час;

б) друга возила која се не крећу по шинама, која користе организационе јединице Министарства народне одбране и унутрашњих послова, са мотором који се напаја из сопственог извора енергије, заједно са вученим приколицама и справама свих врста;

---

(14) У даљем тексту, ову наредбу означавамо скраћеницом „Нар. о саобр.".

(15) Наредба Мин. финансија од 21. 12. 1974. г, о тарифи премија за обавезна осигурања у саобраћају (Мон. Пол. бр. 42, поз. 260, измена Мон. Пол. од 1975. г., 29; поз. 182) и Наредба Мин. финансија од 21. 12. 1974. г. о тарифи премија за обавезна осигурања у саобраћају девизних странаца (Мон. Пол. бр. 42, поз. 261).

(16) Наредба Мин. здравља и социјалног старања и Мин. финансија од 18. 12. 1974. г. о утврђивању последица несрећних случајева обухваћених обавезним осигурањима у саобраћају (Мон. Пол. бр. 42, поз. 257).

(17) Наредба Мин. финансија од 16. 12. 1974. г. о утврђивању висине штете на моторним возилима обухваћених обавезним осигурањима у саобраћају (Мон. Пол. бр. 42, поз. 259).

(18) Нар. о саобр. назива га „држаоцем", међутим у прописима који имају на уму зависног држаоца, то је назначено.

(19) У погледу тог појма упор. реферат наведен у прибелешци 1. Обавезна осигурања у саобраћају повезана су са лицима самосталног држаоца зато што је основни елеменат тих осигурања — осигурање ГО, а грађанскоправна одговорност за штету причињену кретањем возила сноси његов самостални држалац (упор. чл. 436 ГЗ).

(20) Тако и A. Wasiewicz: Грађанскоправна одговорност за саобраћајне незгоде на бази обавезног осигурања, Варшава, 1969, стр. 154.

в) возила снабдевена страним регистарским картама или међународним цертификатима о колима.

Како се из горњег види, у Нар. о саобр. употребљаван појам „механичко возило" ужи је од појма „механичко саобраћајно средство које се креће помоћу снага природе" усвојеног у грађанском праву (чл. 436. ГЗ) и обухвата у принципу само самокретна возила. Обавезна осигурања у саобраћају односе се при томе на све самосталне држаоце таквих возила без обзира на то да ли је држалац физичко лице или друштвена привредна организација, домородац или странац; међутим, као што ће о томе бити даље речи, ове околности имају утицај на обим осигурања.

Осигурач (осигуравајући завод) је ДОЗ, а у односу на обавезна осигурања девизних странаца ([21]) — „Warta".

Осигураник је, пре свега, самостални држалац (корисник) а у принципу и возач моторног возила; у теорији постоји схватање да за осигураника треба сматрати треће лице које је претрпело штету услед кретања возила а коме по том основу припада право на накнаду непосредно према осигуравајућем заводу (о чему ће бити речи у даљем излагању).

Као што је, већ речено, обавезно осигурање настаје по сили закона. Настанак односа осигураника везан је за саму чињеницу узимања возила у самосталну државину (нпр. путем куповине возила) и не зависи нити од тога да ли је уплаћена премија осигурања ([22]) па нити од тога да ли је возило регистровано ([23]). Обавезно осигурање обухвата и штете проузроковане у време када је возилом управљао возач који је стекао државину у следству извршења кривичног дела (нпр. у случају крађе аутомобила).

3. Обим обавезних осигурања у саобраћају. — Карактеристика пољског права је — као што је већ речено — то што су у систему обавезних осигурања у саобраћају међусобно повезана осигурања НС, ГО и АЦ. Међутим, обим итх. осигурања није исти. Осигурања НС и ГО односе се на сва моторна возила док се осигурање АЦ односи само на возила у државини физичких лица или недруштвених привредних организација ([24]), изузев возила која су у државини девизних странаца.

([21]) Овај појам узет је из чл. 6. Девизног закона од 28. 3. 1952. г. Дз. у. бр. 21, поз. 133). У смислу тог прописа девизни странци су нарочито физичка лица која бораве или пребивају (живе) у иностранству и службеници страних дипломатских, конзуларних и других представништава, ако је њихово настајање у НРП наступило у вези са њиховим запошљавањем у наведеним представништвима. Међутим, девизни домородац је лице које се у смислу наведеног прописа не сматра за девизног странца. Упрошћено можемо узети да је пољски држављанин по правилу девизни домородац а страни држављанин — девизни странац.

([22]) Висина тих премија зависи од запремине мотора и од тога да ли је обавезно осигурање потпуно (ГО, НС и АЦ) или непотпуно (само ГО и НС). Посебне одредбе садржане су у наредбама наведених у прибелешци 16.

([23]) Међутим, осигуравајући завод не одговара за штету из саобраћајне незгоде коју је проузроковао држалац или возач возила које подлеже обавези регистрације а није регистровано, или њима блиска лица.

([24]) Друштвене привредне организације обавезне су на основу посебних прописа да закључују уговоре о осигурању. АЦ у погледу моторних возила која су у њиховој државини. То је у терминологији пољског права добровољно осигурање, јер не настаје по сили закона, већ се заснива на уговору.

([25]) Према томе то се не односи на Југославију.

Што се тиче територијалног домета обавезних оигурања, треба нагласити да осигуравајући завод одговара за саобраћајне незгоде које су се догодиле на територији НРП а у односу на држаоце возила који су девизни домороци — такође и за саобраћајне незгоде које су се догодиле на територији земаља чланица СЕВ-а (§ 4 ст. 1. Нар. о саобраћ.).

Главна основица одговорности осигуравајућег завода по основу осигурања НС и ГО јесте чињеница да је штета наступила услед кретања возила. При томе се појам „кретање возила" узима широко. Нарочито, ако у Нар. о саобр. није друкчије одређено, тој појам обухвата и задржавање на траси вожње, оправљање возила на траси вожње а такође и утоваривање или истоваривање робе из возила (§ 4 ст. 2).

Међутим, у § 5. истовремено се наводе околности које искључују одговорност осигуравајућег завода. Две од тих околности — саобраћајне незгоде услед ратних збивања и саобраћајне незгоде које је проузроковао држалац или возач нерегистрованог возила ([26]) — имају релативно мали практични значај. Међутим, од већег је значаја искључење одговорности осигуравајућег завода за саобраћајне незгоде које су се догодиле у време када је зависни држалац управљао возилом које није намењено за привређивање (§ ст. 1, т. 1). Ово правило је ублажено низом изузетака а наиме оно се не односи на:

а) саобраћајне незгоде које су се догодиле у време када је возилом управљао брачни друг или друга лица блиска лицу наведеном у регистарској карти, ако су на његовом издржавању;

б) саобраћајне незгоде које су се догодиле у време када је неко управљао мотоциклом, возилом друштвене привредне организације или возилом које је таквој организацији дало физичко лице у зависну државину;

в) штете које су услед саобраћајне незгоде претрпела друга лица која су се налазила изван возила а не она која су наведена под а);

г) последице несрећног случаја које је претрпело лице наведено у регистарској карти, његов брачни друг и друга блиска лица, ако су на његовом издржавању.

Наведена одредба, којој је садашњи текст дат приликом измена и допуна Нар. о саобр. у 1975. г., нова је одредба, с чим у вези њено тумачење још није дато и може бити спорно. Ту, пре свега, настаје проблем како треба схватити у њој употребљени израз „зависни држалац". Наметала би се претпоставка да он има исти смисао као у чл. 436, § 1. ГЗ, друга реченица, тј. да се односи само на ситуацију када је самостални држалац дао возило другом лицу у зависну државину на основу правног односа између њега и тог лица (нпр. закупа возила без опслуживања ([28]). С друге стране, формулације које се односе на изузетке

([26]) Упор. о том питању прибелешку 23.

([27]) Блиска лица подробно су наведена у § 3. Нар. о саобр. У та лица убрајају се, нарочито, осим брачног друга, деца, унуци, родитељи и дедови и бабе.

([28]) Упор. о том питању реферат наведен у прибелешци 1.

говориле би у прилог закључка да је интенција законодавца била да се појму „зависни држалац" да шире значење које обухвата и лица којима је самостални држалац дозволио само тренутно коришћење возила или управљање њиме. Будући да је за остваривање потраживања од осигуравајућег завода одређен судски пут, од одлучујућег значаја за праксу биће тумачење које ће дати Врховни суд.

4. Осигурање ГО. — Као што је познато, осигурање ГО врши двоструку функцију. Прво — штити осигураника од сношења терета имовинскоправне одговорности и од, за то везаног, смањења његове имовине; друго — пружа оштећеном гаранцију за накнаду штете коју је претрпео чиме га обезбеђује од последица евентуалне неспособности плаћања лица одговорног за штету ([29]). У пољском систему обавезних осигурања у саобраћају ова друга функција улази у први план и она је са друштвеног гледишта вероватно била главна претпоставка на увођење обавезног осигурања ГО у области осигурања у саобраћају. То се нарочито изражава у правилу усвојеном у тој области, по коме оштећени свој захтев за накнаду штете, која му на основу прописа грађанског права припада од држаоца или возача возила, може упутити непосредно осигуравајућем заводу ([30]); ако је захтев упућен држаоцу или возачу возила, они су дужни да га проследе осигуравајућем заводу, а ако оштећени против њих покрене судски или арбитражни поступак, мора тужбом да обухвати и осигуравајући завод ([31]) (§ 20 Нар. о саобр.).

Ово правило дало је повод да се у теорији испољи схватање да је обавезно осигурање у саобраћају ГО у ствари осигурање у корист трећег лица ([32]), али то схватање није јединствено ([33]).

Даљи израз стављања у први план одштетне функције осигурања ГО у односу на оштећеног јесте одредба § 16. ст. 2, којом се осигуравајући завод обавезује да исплати накнаду за штету причињену у околностима које оправдавају грађанскоправну одговорност држаоца или возача, и ако није утврђен њихов идентитет нити је идентификовано возило. Међутим, домет ове одредбе ограничен је само на штете на лицу и она се односи само на саобраћајне незгоде које су се догодиле на територији НРП а у којима је оштећени девизни домородац ([34]).

Накнада штете која припада жртви саобраћајне незгоде по основу ГО обухвата у принципу пун обим (damnum emergens i lucrum cessans, упор. чл. 361, § 2. ГЗ)и — изузев посебну ситуацију предвиђену у наведеном § 16, ст. 2. односи се како на штете на лицу, тако и на имовини

([29]) W. Warkallo: Право осигурања, Варшава, 1974, стр. 66.

([30]) Ово правило најпре се оформило у пракси за време важења Наредбе од 1961. г., у којој оно није било предвиђено expressis verbis упор. Одл. Врх.с. од 4. 10. 1965. г., „Пракса пољских судова и арбитражне комисије", 1966, поз. 206, са глосом Z. K. Nowakovskog и A. Wasiewicza.

([31]) Између лица одговорног за штету и осигуравајућег завода постоји дакле обавезно супарништво, упор. чл. 72. § 2. и чл. 195. ЗПП.

([32]) A.. Wasiewicz: Грађанскоправна одговорност . . . стр. 225.

([33]) Критички га оцењује нарочито W. Warkalo: Право осигурања, стр. 67.

([34]) Прибелешка 21.

(смрт, оштећење тела, нарушење здравља, губитак, уништење или оштећење ствари, § 16. ст. 1). О постојању права на накнаду штете и о њеној висини одлучују прописи грађанског права, али осигуравајући завод накнађује штету у границама грађанскоправне одговорности држаоца или возача возила (§ 17, прва реченица), с чим у вези одговорност осигуравајућег завода није ограничена на назначени највиши износ. Међутим, у погледу штета на лицу задржана је доња граница накнаде штете, јер у смислу § 17, прва реченица, давања по томе основу не могу бити нижа од давања предвиђених у одредбама о обавезном осигурању НС (упор. о том питању наредну тачку).

Осигуравајући завод је обавезан да оштећеном накнади штету и ако је возач штету проузроковао намерно или у припитом стању, односно ако он није имао одговарајућу возачку дозволу или је управљао не регистрованим возилом (35), али је осигуравајући завод дужан да од возача тражи повраћај исплаћеног износа по основу накнаде штете. То се односи и на ситуацију када је возач стекао државину возила у следству извршеног кривичног дела, као и када је штету проузроковао зависни држалац возила (36), осим ако је зависни држалац био брачни друг лица наведеног у регистарској карти или неко друго блиско лице које је на његовом издржавању.

Од наведеног правила, у смислу којег лицу оштећеном услед кретања возила припада од осигуравајућег завода пуна накнада штете према прописима грађанског права, предвиђен је у § 18. Нар. о саобр. низ изузетака када је одговорност осигуравајућег завода по основу осигурања ГО искључена. Нарочито, осигуравајући завод не одговара за штете:

а) причињене лицима блиским држаоцу возила (изузев штете које су последица саобраћајног удеса услед кога је наступила смрт) или више лица (37).

б) причињене од стране возача држаоцу возила,

в) које се састоје у губитку, уништењу или оштећењу готовине, накита, хартија од вредности, свих врста докумената или филателистичких, нумизматичких и других колекција,

г) које се састоје у губитку, уништењу или оштећењу дивљачи и живине,

д) које не прелазе 500 зл.

5. Осигурање НС. — Обавезно осигурање ГО од штета причињених кретањем моторних возила, у савременом свету широко је распрострањено. Међутим, посебно обележје пољског права јесте то што поред гор-

(35) У наведеним ситуацијама израз „возач" односи се и на корисника који сам управља возилом.

(36) Тј. кад осигуравајући завод одговара за штету из саобраћајне незгоде иако се она догодила у тренутку када је возилом управљао зависни држалац, упор. о том питању § 5. Нар. о саобр. о коме је раније било речи (у претходној тачки).

(37) У теорији се критички оцењује ова одредба којом се сувише ограничавају права блиских лица. A. Wasiewicz: Грађанскоправна одговорност ... стр. 191.

њег постоји и обавезно осигурање НС (38). На такво решење, одлучујући утицај имали су социјални разлози. Пре свега била је реч о томе да се обезбеди извесна накнада штете оним жртвама саобраћајних незгода које немају право на накнаду штете по основу осигурања ГО, тј. корисницима и возачима возила, а такође и трећим лицима, ако је грађанскоправна одговорност корисника и возача возила искључена. Даљи циљ обавезног осигурања НС јесте то да жртва саобраћајне незгоде брзо добије материјалну помоћ, док се не реши питање грађанскоправне одговорности корисника или возача возила, за што је често потребно дуготрајно испитивање или вођење судског поступка. Стога је усвојено правило да осигуравајући завод исплаћује одговарајуће износе по основу осигурања НС не чекајући на исход поступка око утврђивања грађанскоправне одговорности за саобраћајну незгоду. (§ 15. ст. 3). Ако се касније покаже да оштећени услед истог догађаја има право и на накнаду штете из осигурања ГО, онда се у ту накнаду урачунавају и износи који су му исплаћени из осигурања НС.

Осигурање НС односи се само на штете на лицу (оштећење тела, нарушење здравља или смрт) које су проистекле из кретања моторног возила а накнада из тог осигурања припада оштећеном и ако није утврђен идентитет корисника нити је идентификовано возило (§ 9, ст. 1).

Основно давање осигуравајућег завода из осигурања НС састоји се у једнократној исплати прописима тачно одређеног новчаног износа у случају инвалидности или смрти оштећеног. Поред тога осигуравајући завод враћа трошкове лечења, набавке протеза или других инвалиду потребних помагала, као и евентуалне професионалне преквалификације оштећеног који је постао инвалид, уколико ова давања не припадају оштећеном из других државних средстава или из другог осигурања.

Једнократна исплата новца 40.000.— зл. у случају потпуне трајне инвалидности оштећеног, а одговарајући проценат тог износа у случају делимичне инвалидности (39). Ако је, ипак, оштећени умро услед саобраћајног удеса, онда се новчани износ од 20.000.— или 10.000.— зл. зависно од година старости оштећеног (преко 7 година или до 7 година) — исплаћује његовом брачном другу, деци, родитељима или другим наследницима.

У извесним ситуацијама право на накнаду из осигурања НС је искључено због околности предвиђених у Нар. о саобр. (§ 10):

а) право на накнаду нема оштећени који је у саобраћајној незгоди претрпео штету услед тога што је извршио или покушао да изврши кривично дело или самоубиство;

б) не постоји право на накнаду ако је штета причињена лицима која су се превозила, што се међутим не односи на лица која су се

(38) W. Warkalo: Право осигурања, стр. 9, тврди да је Пољска „ако не једина а оно једна од малобројних земаља света у којима поред обавезног осигурања ГО постоји и обавезно осигурање НС из кретања моторних возила."

(39) У пољском праву делимична инвалидност изражава се у процентима неспособности за рад.

превозила на мотоциклима, у возилима друштвених привредних организација а такође на лице наведено у регистарској карти, његовог брачног друга и друга блиска лица која су на његовом издржавању. Са практичног гледишта искључење права на накнаду из осигурања НС односи се, дакле, углавном на лица која се превозе из предусретљивости у приватним аутомобилима за превоз лица; међутим, то искључење нема апсолутни карактер, будући да ова лица могу добити накнаду из осигурања НС, ако то одговара нормама друштвеног живота ([40]);

в) право на накнаду из осигурања НС нема возач који је доживео саобраћајну незгоду возећи кола без одговарајуће возачке дозволе или у припитом стању, осим ако непоседовање возачке дозволе или припито стање није имало утицаја на саобраћајну незгоду.

На крају потребно је напоменути да обавезно осигурање НС не обухвата саобраћајне незгоде које су доживели девизни странци (§ 1, ст. 2).

6. Осигурање АЦ. — Супротно до сада изложеним осигурањима ГО и НС, која имају у виду интерес не само корисника возила већ и трећих лица, оштећених услед саобраћајне незгоде, обавезно осигурање АЦ штити искључиво интерес самосталног држаоца возила. Обим тог осигурања је ужи, јер оно не обухвата сва моторна возила, већ само регистроване аутомобиле за превоз лица и моторна возила за превоз терета, аутобусе и тегљаче ([41]) и то у принципу само за време првих десет година њиховог коришћења, рачунајући од дана производње; међутим, за аутомобиле за превоз лица, који се користе искључиво за приватне а не пословне сврхе, тај временски период износи 15 година. Осигурање АЦ протеже се и на приколице, изузев приколице за аутомобиле за превоз лица. Као што је већ речено (упор. т. 3. овог дела дефората), обавезно осигурање АЦ не обухвата ни аутомобиле друштвених привредних организација ни аутомобиле девизних странаца.

Накнада из осигурања АЦ припада кориснику, ако је до оштећења, уништења или губитка возила дошло услед судара возила са предметом који се налази изван тог возила, поплаве, грома, пожара, експлозије или градобитине, намерног оштећења од стране трећих лица а, такође, и услед крађе или употребе возила без сагласности корисника. Висине накнаде у случају делимичне штете утврђује се на основу рачуна за оправку возила (или на основу предрачуна), узимајући у обзир постојеће цене замењивих делова и услуга сервиса, а, такође, и трошкове транспорта возила до места оправке. У случају потпуног уништења или губитка возила висина накнаде одређује се на основу вредности возила на дан

([40]) Не сме се при томе заборавити да лица која се превозе из предусретљивости имају право на накнаду из обавезног осигурања ГО само у случају кривице возача или корисника возила (упор. чл. 436 § 2. ГЗ, друга реченица). За ова лица уведен је упрошћен начин закључивања краткорочних уговора о осигурању НС (добровољном) који се састоји у куповини одговарајућег формулара (полиса), који се може добити не само у ДОЗ, већ и у Општим штедионицама.

([41]) Обавезно осигурање АЦ не примењује се, дакле, на мотоцикле.

саобраћајне незгоде, дакле, узимајући у обзир амортизацију возила (42).

Осигуравајући завод исплаћује кориснику накнаду не чекајући на исход поступка око утврђења грађанскоправне одговорности за саобраћајну незгоду (§ 31). Међутим, потраживања корисника према лицима одговорним за штету прелазе, по сили закона, на осигуравајући завод до висине исплаћене накнаде (cessio vi legis, упор. § 33). Одговорност осигуравајућег закона из осигурања АЦ ограничена је до највишег износа од 200.000.— зл. који се ни у ком случају не може прекорачити. Поред тога, корисник је дужан да сам покрије део претрпљене штете; то тзв. учешће корисника, које се одређује зависно од запремине мотора, не може износити више од 10.000 зл. Обавезним осигурањем АЦ нису обухваћене штете које су настале у време када је возилом управљало лице које нема одговарајућу возачку дозволу (ако је корисник то знао или је требало да зна). Штете које је проузроковао корисник или од њега овлашћени возач намерно или из грубе немарности или пак у припитом стању, а такође и штете настале за време аутомобилских трка или пробних вожњи (43).

Треба рећи још и то да у области осигурања АЦ велику улогу у пракси има добровољно осигурање (засновано на уговору) као допуна обавезном осигурању. Посебно, путем уговора корисник може да себи обезбеди накнаду од осигуравајућег завода преко наведеног износа од 200.000 зл, да осигурањем обухвати аутомобил чији је период коришћења прекорачио утврђени лимит од 10 до 15 година, да прошири осигурање на приколицу за аутомобил за превоз лица итд.

IV. Осигурање путника у међународном друмском саобраћају

1. Опште напомене. — У области осигурања у међународном саобраћају на путевима од битног су значаја међународни споразуми у оквиру тзв. система зелене карте и система плаве карте. Народна Република Пољска учествује у споразумима оба типа. Посебно, у оквиру система зелене карте „Warta" је закључила уговоре са одговарајућим осигуравајућим заводима свих европских земаља, изузев СССР, који није учесник тог система, и са неким ваневропским земљама (44). Поред тога, ДОЗ вежу уговори са осигуравајућим заводима свих европских социјалистичких земаља, закључени као резултат конференције завода за осигурање и реосигурање социјалистичких земаља, одржане 1963. г. у Будимпешти. С тим у вези, у односима између НРП и других европских социјалистичких земаља — изузев СССР — примењују се у принципу оба система, у односима са СССР — само систем плаве карте, а у односима са капиталистичким земљама — само систем зелене карте. Треба рећи

(42) Подробне одредбе о том питању садржи Наредба Мин. финансија наведена у прибелешци 17.

(43) Спецификацију штета које нису обухваћене осигурањем АЦ садржи § 24. Нар. о саобр.

(44) То се односи на Турску (заједно са њеним ваневропским подручјем) и Мароко.

још и то да је као резултат каснијих споразума између осигуравајућих завода социјалистичких земаља примена система плаве карте знатно упрошћена, услед чега се у паксн од корисника моторних возила регистрованих у другој социјалистичкој земљи, који прелазе границе НРП, не тражи да покажу одговарајућу карту.

С друге стране, треба имати у виду територијални и персонални домет прописа о осигурањима у саобраћају у НРП, као и разлике које ови прописи чине у извесној мери између девизних домородаца и странаца. Стога ћемо у овом делу реферата засебно изложити: прво, осигурање самосталног држаоца моторног возила који је девизни странац, на подручју НРП, а затим — самосталног држаоца који је девизни домородац, изван подручја НРП.

2. Осигурање девизног странца на подручју НРП. — Као што је речено, обавезна осигурања у саобраћају у НРП обухватају и моторна возила снабдевена страним регистарским картама или међународним сертификатима о аутомобилима (упор. т. 2ц претходног дела овог реферата). С тим у вези корисници возила регистрованих у иностранству, који долазе у НРП, у принципу су обавезни да уплате премије по основу тог осигурања (45); међутим, они су ослобођени од плаћања премије ако је пољском осигуравајућем заводу обезбеђен повраћај исплаћене накнаде од надлежног страног осигуравајућег завода (§ 34, ст. 2). Пољски осигуравајући завод при томе одређује и даје царинарницама на знање која документа мора у том циљу да поднесе корисник возила (§ 34, ст. 3. и § 36). Ова документа су, по правилу, зелена или плава карта, али у односу на возила регистрована у једној од европских социјалистичких земаља довољан је документат о осигурању корисника у земљи у којој је возило регистровано.

О обиму обавезног осигурања у НРП возила регистрованог у иностранству не одлучује место његове регистрације, већ околност да ли је корисник девизних домородац или странац; у даљем излагању имамо у виду последњу ситуацију као најчешћу са практичног гледишта (46). Ако је корисник возила девизни странац, обавезно осигурање не обухвата осигурање АЦ. Поред тога, девизном странцу не припада накнада по основу обавезног осигурања НС и то без обзира на то да ли је саобраћајну незгоду доживео као возач или путник возила (свога сопственог или другог) или као лице које се налазило изван возила. Међутим, осигуравајући завод исплаћује накнаду из осигурања НС девизном домороцу који је претрпео штету проузроковану кретањем возила чији је корисник био девизни странац, иако је девизни странац на основу горе наведених прописа био ослобођен од плаћања премије осигурања (§ 9 ст. 2).

---

(45) У висини одређеној одредбама Наредбе Мин. финансија од 21. 12. 1974. г., наведене у прибелешци 15.

(46) Даље излагање односи се и на девизне странце који су корисници возила регистрованих у НРП.

Осигурање ГО примењује се на девизне странце у принципу у пуном обиму (47). Лицу које је на подручју НРП претрпело штету услед кретања возила чији је корисник девизни странац, осигуравајући завод исплаћује накнаду по том основу према изложеним одредбама Нар. о саобр. (упор. т. 4. претходног дела овог реферата). При томе се обим грађанскоправне одговорности девизног странца одређује по пољском грађанском праву одредби чл. 31. Закона о међународном приватном праву (од 12. XI 1965. г., Дз. У. бр. 46, поз. 290), која прописује да се у тој области примењује lex loci delicti commissi (48).

Треба рећи и то да девизни странац који долази у НРП може већ на граници, у царинарници, да закључи уговор о добровољном осигурању НС а такође и АЦ. У оквиру система плаве карте пољски осигуравајући завод хонорише полисе осигурања АЦ издате од осигуравајућих завода социјалистичких земаља који учествују у том систему (49).

3. Осигурање девизног странца изван подручја НРП. — У односу на кориснике возила, који су девизни домороци, обавезна осигурања у саобраћају примењују се на подручју земаља чланица СЕВ. Практично узевши, слична је ситуација на територији Југославије на основу уговора закљученог између одговарајућих осигуравајућих завода у оквиру система плаве карте. Могућност да девизни домородац у једној од наведених земаља користи помоћ из осигурања ГО и АЦ условљена је поседовањем полисе и тзв. цертификата ДОЗ о осигурању. При томе треба подвући да се у оквиру осигурања АЦ оправке возила у иностранству може извршити само ако се пољски осигуравајући завод или његов представник у иностранству с тим сагласио (§ 27. ст. 1. Нар. о саобр.).

Међутим, девизни домородац који је корисник моторног возила и путује тим возилом у једну од капиталистичких земаља, обавезан је на основу Наредбе Министарства финансија и Министарства спољне трговине од 30. 7. 1959. г. о осигурањима моторних возила у међународном саобраћају (Мон. По. бр. 71, поз. 372) да закључи уговор о осигурању АЦ и ГО са „Wartom" као надлежним осигуравајућим заводом. У пракси се, међутим, тражи и склапање уговора о осигурању НС. „Warta" издаје осигуранику полису и међународну карту о осигурању возила (зелену карту), која документа заједно чине основицу за коришћење одговарајуће помоћи у капиталистичким земљама од стране осигураника. „Wartini" услови који се односе на то осигурање подударају се с одговарајућим одредбама прописа о обавезним осигурањима у саобраћају. Поред тога, девизни домородац може — иако није обавезан — да са „Wartom" закључи уговор о осигурању трошкова лечења и личних ствари за време путовања у иностранство.

dr Jozef Si. Piatkowski

---

(47) Међутим, у погледу штета причињених у ситуацији када није утврђен идентитет одговорног за штету корисника или возача нити је идентификовано возило — в. § 16. ст. 2 Нар. о саобр., о коме је било речи у т. 4. претходног дела овог реферата.

(48) Исто тако чл. 34, ст. 3. Уговора између НРП и Југославије о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима од 6. 2. 1960. г. (Дз. У. од 1963. г., бр. 27, поз. 162).

(49) W. Gorski: Транспортна осигурања, Варшава, 1974, стр. 229.

КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ У ВЕЗИ СА ПРЕВОЗОМ ПУТНИКА У ЈУГОСЛАВИЈИ

I. Увод

Једна од битних карактеристика савременог човечанства јесте опасност коју изазива масовна употреба технике и техничких достигнућа у свим областима живота. Данас се техника неупотребљава само у индустрији и другим радним процесима. Техника је продрла у свакодневни живот појединаца. Целокупни живот савремених људи се одвија у додиру са неким техничким средствима било у раду, било у потрошњи, било у разоноди. Техника је постала средство људског живота, начин људског живота и средина у којој људи живе — представљајући на тај начин један универзални социо-еколошки систем.

Овај нагли продор технике у свакодневни живот људи најочигледније се манифестује баш у области јавног саобраћаја. Број моторних возила вртоглаво расте из године у годину. Којим темпом расте број возила у Југославији, показују следећи статистички подаци (Статистички годишњак Југославије, 1975, стр. 224):

Друмска моторна превозна средства

Година	Мотоцикли	Путнички аутомобили	Аутобуси	Теретни аутомобили
1965.	106.396	187.842	8.227	58.575
1966.	112.318	253.344	9.836	70.115
1967.	112.744	355.875	11.233	85.641
1968.	107.024	439.892	12.339	90.555
1969.	111.881	562.509	13.263	95.318
1970.	107.747	720.874	14.869	107.287
1971.	102.431	875.365	16.404	122.105
1972.	96.516	1.001.596	17.698	127.056
1973.	86.120	1.140.532	17.838	125.962
1974.	86.252	1.332.972	19.162	136.110

Као што се види, једино је у опадању број мотоцикла. Међутим, број путничких аутомобила је у посматраном периоду порастао за више од шест пута. Тако се може рећи да је ово саобраћајно средство у Југославији данас постало веома масовно. Када се има у виду чињеница да је ово саобраћајно средство доступно сваком грађанину онда то практично значи да је безбедност људских живота данас у рукама просечног грађанина и зависи од његове спретности, стручности и способности да своју вожњу прилагоди потребама и интересима других.

Није зато чудно што је број саобраћајних несрећа у односу на број осталих несрећа у Југославији највећи и што се тај однос стално

мења у правцу даљег релативног и апсолутног повећања броја саобраћајних несрећа. Следећа табела узрока насилне смрти у Југославији у периоду од 1969. до 1973. године као и у годинама 1954, 1959. и 1964. (Статистички годишњак Југославије 1975, стр. 108) то јасно показују:

Убиства, самоубиства и несрећни случајеви у СФРЈ

Година	1954.	1959.	1964.	1969.	1970.	1971.	1972.	1973.
Убиства	808	728	567	685	684	765	754	621
Самоубиства	1865	2108	2395	2801	2746	2827	2854	2750
Несрећни случајеви	5419	5986	6358	8566	9273	10070	9913	9856

Несрећни случајеви према узроцима

Година	1954.	1059.	1064.	1969.	1970.	1971.	1972.	1973.
Мотор. возило	521	814	1359	3099	3888	4441	4723	4376
Ост. саобр. сред.	538	574	704	584	580	701	548	483
Свега у саобр.	1059	1388	1063	3683	4486	5142	5371	4859
Ватр. оружје	119	119	102	109	71	72	72	61
Ватра	233	213	135	186	184	237	227	234

Из табела се види да број убистава опада, број самоубистава стагнира, али зато број смрти у несрећама драстично расте. Но, док број смртних случајева од ватреног оружја опада а од ватре стагнира — број смртних случајева у саобраћају управо алармантно расте.

Када се имају у виду ови подаци — онда је сасвим разумљиво што је за последњих неколико година битно измењена и структура криминалитета у Југославији.

Ово се може најбоље видети ако се упореди број извршених кривичних дела против живота и тела са бројем извршених кривичних дела против опште сигурности људи и имовине, као што је то учињено у следећој табели (Статистички годишњак Југославије 1975, стр. 357):

Пунолетна осуђена лица у СФРЈ

Година	1964.	1969.	1970.	1971.	1972.	1973.
Укупно осуђених	113.803	101.363	101.915	99.079	101.968	91.408
Против живота и тела	28.444	26.825	25.758	24.001	23.008	18.986
Прот. опште сигур. људи и имовине	7.286	11.485	13.507	15.492	16.708	16.184

Ови подаци показују да класични облици напада на живот људи постепено уступају своје место новим облицима напада путем употребе технике и техничких средстава.

Може се слободно рећи да деликти против опште сигурности људи и имовине (посебно саобраћајни деликти) данас у Југославији представљају једну од најтежих врста деликата. Ово нарочито ако се има у виду обим штетних последица које из извршења ових деликата настају. Због тога није чудно што је у Југославији проблем заштите друштва од ове врсте деликвенције веома актуелан и што се његовом решавању посвећује изузетно велика пажња.

II. Кривична дела против безбедности јавног саобраћаја у југословенском кривичном законодавству

Кривична дела против сигурности јавног саобраћаја предвиђена су у глави XXI југословенског Кривичног законика, која носи наслов: Кривична дела против опште сигурности људи и имовине.

У овој глави су поред кривичних дела којима се напада на сигурност јавног саобраћаја — предвиђена и друга тзв. општеопасна кривична дела која се карактеришу посебним начином и средством извршења (употреба технике и природних снага) и изазивањем опасности за индивидуално или по обиму неодређени број људи или ствари. Ту нпр. спадају кривична дела: довођење у опасност живота људи или имовине опште опасном радњом или средствима (пожаром, поплавом, експлозијом, отровом или отровним гасом, јонизујућим зрачењем, моторном силом, електричном или другом енергијом или каквом другом опште опасном радњом или опште опасним средством) — члан 268, оштећење заштитних уређаја у рудницима, фабрикама и радионицама — члан 269, непрописно и неправилно извођење грађевинских радова — члан 270. итд.

Кривична дела која се односе на угрожавање безбедности јавног саобраћаја јесу следећа:

1) Угрожавање јавног саобраћаја (чл. 271)
2) Непружање помоћи лицу повређеном у саобраћајној несрећи (чл. 271а)
3) Несавесно вршење надзора над јавним саобраћајем (чл. 272)
4) Отмица ваздухоплова (чл. 272а)
5) Угрожавање безбедности лета ваздухоплова (чл. 272б)
6) Непрописна предаја саобраћају експлозивног или лако запаљивог материјала (чл. 274).

Поред ових кривичних дела постоје још два, која нису искључиво уперена против сигурности у јавном саобраћају, али која по својим обележјима такође представљају дела којима се може довести у опасност

јавни саобраћај. То су: уништење или уклањање знакова којима се упозорава на опасност (чл. 276) и злоупотреба телекомуникационих знакова (чл. 277).

У даљим излагањима задржаћемо се на кратком приказу и анализи законских дефиниција поменутих кривичних дела против сигурности у јавном саобраћају, да би, затим, прешли на разматрање основних проблема који се у југословенској теорији и пракси јављају у вези са кривичноправном заштитом сигурности јавног саобраћаја.

1. *Угрожавање јавног саобраћаја.* — Кривично дело се састоји у угрожавању јавног саобраћаја на мостовима, путевима или улицама — неправилном или непрописном вожњом, употребом неисправног возила, оштећењем мостова, путева или улица, стављањем препрека или на други начин, тако да се тиме доведе у опасност живот људи или имовина већег обима.

Овде је реч о угрожавању друмског саобраћаја. Учинилац овог кривичног дела може бити или лице које вози моторно или неко друго возило на јавном путу (непрописана или неправилна вожња, употреба неисправног возила) или свако друго лице (оштећење мостова, путева или улица, стављање препрека).

Када је реч о радњама које могу учинити возачи, може се запазити да оне нису прецизно одређене у самом кривичном законику, већ се садржина тих радњи може одредити тек онда када се имају у виду други прописи који регулишу јавни саобраћај. Стога се може констатовати да диспозиција овог кривичног дела има бланкетни карактер. Под непрописном вожњом се подразумева вожња којом се крше саобраћајни прописи (напр. вожња преко дозвољене брзине), док се под неправилном вожњом подразумева таква вожња која не представља директно кршење саобраћајних прописа, али која не одговара конкретним условима вожње које намећу возило, пут и други фактори (нпр. вожња максимално дозвољеном брзином у условима када видљивост или клизавост пута захтевају смањење брзине), мада у теорији и пракси има мишљења да је у ширем смислу и овде реч о непрописној вожњи, јер је свака неправилна вожња у крајњој линији противна одредби члана 3. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима у којој се, између осталог каже: „Учесници у саобраћају дужни су да учествују у саобраћају на начин којим се не доводи у опасност здравље или живот других лица...".

Последица кривичног дела је конкретна опасност за живот људи или имовину већег обима. Ако је услед једне од наведених радњи настала само апстрактна опасност — у питању је прекршај, који у југословенском праву не спада у кривично право, већ у управно право.

Ово кривично дело се може извршити и са умишљајем и из нехата. За умишљајно извршење овог кривичног дела предвиђена је казна затвора од три дана до три године, а за нехатно извршење овог кривичног дела казна затвора од три дана до једне године.

У ставу два, члана 271. предвиђено је као кривично дело — угрожавање железничког, бродског или ваздухопловног саобраћаја. За умишљајно извршење овог кривичног дела предвиђена је казна затвора од три месеца до три године или строгог затвора од једне до пет година, док је за нехатно извршење овог кривичног дела казна иста као и за нехатно извршење кривичног дела угрожавања друмском саобраћаја: затвор од три дана до три године.

У члану 273. предвиђена су тешка дела против опште сигурности. Ту су предвиђене казне за случај да је из неких основних кривичних дела против опште сигурности људи и имовине (а ту спада и кривично дело угрожавања јавног саобраћаја из члана 271) — произашла тежа последица. Реч је о конструкцији такозваног кривичног дела квалификованог тежом последицом — за коју важи правило да тежа последица мора бити увек резултат нехата учиниоца (чл. 8, ст. 1. КЗ). Ако је, пак, последица проузрокована умишљајно (нпр. смрт неког лица), онда није реч о кривичном делу квалификованом тежом последицом — већ о умишљајно извршеном кривичном делу за које је карактеристична та тежа последица (нпр. убиство), у стицају са основним делом.

Што се тиче основног кривичног дела, оно, као што је речено, може бити учињено или са умишљајем или из нехата. Зависно од тога да ли је основно кривично дело угрожавања јавног саобраћаја учињено са умишљајем или из нехата, као и зависно од тога о каквој је тежој последици реч, постоји неколико облика тешког дела угрожавања јавног саобраћаја.

Први облик постоји онда када је основно дело учињено са умишљајем, а настала је тешка телесна повреда неког лица или имовинска штета великих размера. Казна за овај облик је строги затвор од једне до десет година.

Други облик постоји онда када је основно дело учињено са умишљајем, а настала је смрт једног или више лица. Казна за овај облик је строги затвор од три до петнаест година. У овом случају може бити изречена и казна строгог затвора од двадесет година, ако је основно дело учињено под особито отежавајућим околностима или ако је изазвало нарочито тешке последице.

Трећи облик постоји онда када је основно дело извршено из нехата, а наступила је тешка телесна повреда неког лица или имовинска штета великих размера. Казна за овај облик је затвор од три дана до три године или строги затвор од једне до пет година.

Четврди облик постоји онда када је основно дело извршено из нехата, а наступила је смрт једног или више лица. Казна за овај облик је строги затвор од једне до осам година.

2. *Непружање помоћи лицу повређеном у саобраћајној несрећи.* — За ово кривично дело одговара возач моторног возила или неког другог

превозног средства који не пружи помоћ лицу које је повређено тим превозним средством.

Возач ће одговарати за ово кривично дело без обзира да ли је крив за саобраћајни удес или не. Дакле, иако је нпр. повређени искључиво крив за своју повреду — возач је дужан да му пружи помоћ, ако је до повреде дошло посредством његовог возила.

Ово кривично дело може бити учињено само са умишљајем и казна је затвор од три дана до једне године.

Ако је настала тешка телесна повреда или смрт повређеног, казна је затвор од три месеца до три године или строги затвор од једне до пет година. Потребно је да се утврди узрочна веза између неуказивања помоћи и наступања теже последице. Виност у односу на тежу последицу мора бити нехат.

3. *Несавесно вршење надзора над јавним саобраћајем.* — Кривично дело се састоји у несавесном вршењу своје дужности од стране одговорног лица коме је поверен надзор над одржавањем путева и мостова, превозним средствима, или јавним саобраћајем, или коме је поверено руковођење вожњом — ако тиме буде изазвана опасност за живот људи или за имовину већег обима (конкретна опасност).

Учинилац кривичног дела може бити само одговорно лице коме је поверен горе наведени надзор. То може бити нпр. отправник возова, контролор лета, шеф радионице за одржавање и оправку возила. Такође, учинилац може бити и одговорно лице коме је поверено руковођење вожњом. То, по правилу, није возач — дакле, онај ко управља механизмом за вожњу — јер такво лице може учинити само кривично дело угрожавања јавног саобраћаја из члана 271. Међутим, отворено је питање да ли је вођа ваздухоплова или капетан брода лице које вози у смислу члана 271. или лице коме је поверено руковођење вожњом. Преовлађује мишљење да су то лица којима је поверено руковођење вожњом, јер та лица поред тога што могу непосредно радити на уређајима за управљање, ипак имају и друге дужности у вези са организовањем рада другог особља за време вожње, одлучивањем о правцу и начину кретања сообразно примљеним наредбама, упутствима и подацима од стране службе која контролише кретање возила итд.

Радња кривичног дела је несавесно вршење своје дужности. То значи свесно пренебрегавање правила и прописа, а не свако пропуштање поступања по правилима и прописима. То непоштовање правила и прописа мора да буде резултат једног акљавог и небрижљивог односа према дужностима, што, међутим, још увек не претпоставља виност у односу на последицу кривичног дела. Увек је потребно посебно утврдити какав је психички однос учиниоца према изазивању опасности за живот људи или имовину већег обима.

Дело се може извршити са умишљајем и из нехата. Казна за умишљајно извршење овог кривичног дела је затвор од шест месеци до

три године или строги затвор од једне до пет година, а за нехатно извршење овог кривичног дела затвор од три дана до три године.

Посебан облик овог кривичног дела постоји онда када одговорно лице изда налог за вожњу иако зна да возач због умора или других разлога није у стању да управља возилом и тиме изазове опасност за живот људи или имовину већег обима (конкретна опасност). Дело може бити учињено само са умишљајем, а предвиђена казна је затвор од шест месеци до три године или строги затвор од једне до пет година.

Уколико је из кривичног дела несавесног вршења надзора над јавним саобраћајем настала тешка телесна повреда неког лица или имовинска штета великих размера, или је, пак, произведена смрт једног или више лица — примениће се казне предвиђене за случај тешких дела против опште сигурности (чл. 273).

4. *Отмица ваздухоплова.* — Кривично дело се састоји у предузимању контроле над ваздухопловом који се налази у лету употребом силе или озбиљне претње да ће се употребити сила. Ова инкриминација је у Кривичном законику новијег датума. Унета је у Кривични законик Законом о изменама и допунама Кривичног законика од 1973. године, на основу Конвенције о сузбијању незаконите отмице ваздухоплова, коју је Југославија потписала.

Кривично дело је свршено самим преузимањем контроле над летом ваздухоплова и није потребно да је услед тога дошло до опасности за живот људи или имовине. Довољна је, дакле, само апстрактна опасност.

Дело се може извршити само са умишљајем, а казна је строги затвор од једне до петнаест година.

Тежи облик овог кривичног дела постоји ако је отмица ваздухоплова извршена под особито отежавајућим околностима. У овом случају учиниоцу се може изрећи казна строгог затвора од двадесет година.

5. *Угрожавање безбедности лета ваздухоплова.* — Кривично дело се састоји у постављању или уношењу у ваздухоплов експлозивне или друге сличне направе или супстанце, уништењу или оштећењу уређаја за навигацију, или наношењу какве друге штете ваздухоплову, давању лажних обавештења у вези са летом ваздухоплова или на други начин довођењу у опасност (конкретна опасност) безбедности лета ваздухоплова.

И ова инкриминиција је новијег датума. Унета је у Кривични законик Закона о изменама и допунама Кривичног законика од 1973. године а на основу Конвенције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухопловства, коју је Југославија потписала.

За умишљајно извршење овог кривичног дела казна је строги затвор од једне до десет година, а за нехатно извршење овог кривичног дела, казна је затвор од три дана до три године.

Тежи облик овог кривичног дела постоји онда када је нека од радњи овог кривичног дела предузета у намери да се уништи ваздухоплов или да се изазове смрт једног или више лица, или, пак, ако је дошло до уништења ваздухоплова или смрти једног или више лица. За овај облик кривичног дела предвиђена је казна строгог затвора од десет до петнаест година или смртна казна.

6. *Непрописна предаја саобраћају експлозивног или запаљивог материјала.* — Кривично дело се састоји у предаји на превоз јавним саобраћајним средствима експлозивног или лако запаљивог материјала или у личном превожењу овог материјала, коришћењем јавних саобраћајних средстава, противно прописима о промету овог материјала.

Последица овог кривичног дела је апстрактна опасност за безбедност саобраћаја. Кривично дело се може извршити само са умишљајем. Казна за ово кривично дело је новчана или затвор од три дана до једне године.

7. *Уништење, оштећење или уклањање знакова којима се упозорава на опасност.* — Кривично дело се састоји у уништењу, оштећењу или уклањању знака којим се упозорава на какву опасност или знака који служи сигурности саобраћаја. Последица кривичног дела је апстрактна опасност за безбедност људи и имовине, било у јавном саобраћају, било уопште. Кривично дело се може учинити само са умишљајем. Казна је новчана или затвор од три дана до једне године.

8. *Злоупотреба телекомуникационих знакова.* — Кривично дело се састоји у злонамерном или без потребе отправљању међународног знака за позивање у помоћ или знака да прети опасност, као и у обмањивању телекомуникационим знаком да постоји сигурност или у злоупотреби уговореног телекомуникационог знака.

Ово кривично дело је предвиђено у Кривичном законику у складу са обавезама које проистичу из међународних конвенција којима је регулисана пловидба ваздухом, радиотелеграфски саобраћај и употреба телекомуникација — а чији је потписник Југославија.

Последица кривичног дела је апстрактна опасност. Извршењем овог кривичног дела се не мора угрозити безбедност јавног саобраћаја, али се по природи ствари подразумева да се овим кривичним делом првенствено угрожава безбедност јавног саобраћаја, пошто се телекомуникациони знаци најчешће употребљавају управо приликом обављања јавног саобраћаја.

Кривично дело се може извршити само са умишљајем. Казна за ово кривично дело је затвор од три дана до три године.

III. Основни проблеми у југословенској кривичноправној теорији и пракси у вези са заштитом сигурности јавног саобраћаја

Проблеми који се у југословенској теорији и пракси јављају у вези са кривичноправном заштитом безбедности јавног саобраћаја — везани су нарочито за кривично дело угрожавања јавног саобраћаја из члана 271. Ово није чудно ако се има у виду чињеница да је то кривично дело које се најмасовније врши.

Има неколико кључних питања која се у југословенској теорији и пракси у вези са овим кривичним делом веома живо дискутују. Ми ћемо у даљим излагањима да се осврнемо на нека од њих.

1. Данас је веома актуелна дискусија о томе каква структура бића кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја треба да буде de lege ferenda. Ова дискусија је актуелна управо због тога што се југословенско кривично законодавство налази у фази веома значајне и обимне реформе, која је иницирана новим Уставом СФРЈ од 1974. године. Према Уставу СФРЈ и уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина — законодавна надлежност у области кривичног права једним делом прелази на републике и покрајине. Федерација доноси само општи део кривичног закона и инкриминише кривична дела од савезног значаја (нпр. кривична дела против народа и државе, против међународног права и човечности, против оружаних снага СФРЈ итд.). Највећи део материје посебног дела, међутим, прелази у надлежност република и покрајина. Већ су израђени: Нацрт Кривичног закона СФРЈ и нацрти кривичних закона република и покрајина. О њима се веома живо дискутује. У јануару ове године било је организовано и саветовање Југословенског удружења за кривично право и криминологију, које је било посвећено управо проблемима реформе кривичног законодавства Југославије.

Јасно је да у једној тако обимној реформи кривичног законодавства, проблематика регулисања кривичноправне заштите безбедности јавног саобраћаја мора бити у кругу оних питања којима се поклања највећа пажња.

Да је то тако може се закључити и из тога што су нацрти појединих република и покрајина предвидели ова кривична дела у засебној глави — одвојивши их од осталих кривичних дела против опште сигурности људи и имовине.

Када је реч о структури бића кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја, онда, пре свега, треба указати на поновно оживљавање већ старог питања да ли је потребно формулацију овог кривичног дела проширивати. Има, наиме, мишљења да су радње извршења овог кривичног дела сувише апстрактно постављене, и да би било потребно у закону више прецизирати понашања која се сматрају радњама овог кривичног дела. То би омогућило грађанима да боље сагледају своје обавезе

у јавном саобраћају, што би имало несумњиво дејство на смањење деликвентног понашања у јавном саобраћају. Против овог решења истиче се да би повећање броја радњи извршења могло да одведе у једну непрегледну каузистику, која опет, са своје стране, прети да доведе до непрегледних и нејасних формулација, што може имати управо супротан ефекат од онога који се жели постићи.

У вези са овим проширењем броја радњи извршења кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја, посебно се дискутује о питању да ли треба инкриминисати као самостално кривично дело — вожњу у алкохолисаном стању.

У овом погледу не постоји сагласност. Нацрти кривичних закона Босне и Херцеговине и Македоније предвиђају кривично дело вожње у алкохолисаном стању, и по њима ће ово кривично дело постојати онда када је возач управљао возилом у стању опијености са концентрацијом алкохола у крви више од једног промила. Други нацрти ово кривично дело не инкриминишу.

У прилог инкриминације овог кривичног дела истиче се да су саобраћајне несреће у случајевима када је возач био у алкохолисаном стању редовно са најтежим последицама, и да је због тога вожња у алкохолисаном стању сама по себи од таквог значаја — да заслужује да буде предвиђена као посебно кривично дело. Насупрот томе, истиче се да је број ових саобраћајних несрећа упркос њиховој тежини, у односу на укупан број саобраћајних несрећа — веома мали— те да вожња у алкохолисаном стању ипак није од таквог значаја да би је требало инкриминисати као посебно кривично дело.

Поред дискусије о радњи кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја — треба указати и на врло велику дискусију у погледу последице овог кривичног дела.

Поставља се, наиме, питање да ли ово кривично дело треба да остане кривично дело угрожавања или га треба инкриминисати као кривично дело повреде. Сматра се, наиме, да конкретна опасност као једна мисаона конструкција може имати извесно теоријско значење, али да она као последица кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја не може имати неки практичан значај. Конкретна опасност је само једна карика у узрочном ланцу, која је заједно са другим дејствујућим узроцима, узрок коначне последице — повреде. Она је, дакле, врло кратка, и према томе безначајна етапа у целом каузалном току који се одвија ка повреди.

Осим тога, истиче се да је због свега овога конкретну опасност веома тешко у пракси утврдити и доказати. Искуство показује да је до оптужења за кривично дело из члана 271. долазило само онда када је било проузроковано бар неко, лакше оштећење. У таквом случају је, заправо, једино и могла да дође у обзир примена члана 271. Јер лака телесна повреда или имовинска штета мањих размера није обухваћена

у члану 273, који предвиђа одговорност за тешка дела против опште сигурности. За примену члана 273. потребно је да наступи тешка телесна повреда неког лица или имовинска штета великих размера. Према томе, пракса је била принуђена да случајеве лакшег оштећења квалификује по члану 271, при чему се узимало да наступање овог лакшег оштећења у ствари показује да је настала конкретна опасност за наступање тежег оштећења. То су уједно и једини случајеви када је постојање конкретне опасности у пракси установљавано, и када је практично долазило до примене члана 271, иако је за његову примену довољно наступање и саме конкретне опасности без икаквог оштећења.

Из тих разлога се истиче да проузроковање конкретне опасности у јавном саобраћају не треба инкриминисати у кривичном закону већ да је довољно да у оваквим случајевима постоји одговорност за административни прекршај. Ово поготову, када се има у виду да садашњи Закон о безбедности саобраћаја на путевима предвиђа могућност изрицања заштитне мере одузимања возачке дозволе за прекршај ако је његовим извршењем „изазвана непосредна опасност за другог учесника или проузрокована саобраћајна незгода" — што очигледно показује да законодавац сматра да последица саобраћајног прекршаја може да буде конкретна опасност, па чак и повреда!

Против оваквог схватања истиче се да оно води деградирању значаја сигурности људи и имовине. Рискантно понашање на друмовима остало би ван домена кривичног кажњавања, баш у време када угроженост људских живота и имовине све више расте. Недопустиво је да данас — када рискантна вожња, по мишљењу многих, представља нови вид „разбојништва на друмовина" — она буде третирана само као административни прекршај.

Осим тога, овде се отварају врата и једној значајној неправди, јер ће једна иста грешка возача једанпут бити третирана као кривично дело а други пут као прекршај — зависно од тога да ли је из те грешке настала саобраћајна несрећа или је, пак, она стицајем мање-више случајних околности, избегнута. Да ли ће неко одговорити за кривично дело или за прекршај — зависиће од тога да ли је неко у свом рискантном понашању имао више или мање среће.

У борби између ових принципијелних и практичних аргумената — може се рећи да у југословенској теорији и пракси преовладавају практични аргументи. Сматра се да је ипак важнија ефикасност у кажњавању. А та се ефикасност далеко лакше постиже кажњавањем у прекршајном поступку, него кажњавањем у кривичном поступку. Због тога — истиче се — треба репресију за саобраћајне деликте што је више могуће пребацити са терена кривичне одговорности на терен одговорности за прекршаје.

Неки нацрти републичких и покрајинских кривичних закона су прихватили у основи ово решење. Међутим, они ипак покушавају да нађу известан компромис између захтева праксе да се деликти без

оштећења сматрају прекршајима и принципијелних разлога против тога. Наиме, ови нацрти одређују кривично дело угрожавања јавног саобраћаја као дело чија је последица конкретна опасност — али наступање лаке повреде или имовинске штете постављају као *објективни услов* за примену кривичне санкције. Неки нацрти, међутим, и даље задржавају решења из садашњег члана 271.

2. Друго питање око којег се води полемика у југословенској теорији и пракси — јесте питање умишљаја и нехата учиниоца кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја.

По члану 7. Кривичног законика учинилац врши кривично дело са умишљајем ако је био свестан свога дела и хтео његово извршење (тзв. директни умишљај), или је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, па је пристао на њено наступање (тзв. евентуални умишљај).

Учинилац врши кривично дело из нехата ако је био свестан могућности наступања забрањене последице, али је олако држао да она неће наступити или да ће је моћи спречити (тзв. свесни нехат), или ако није био свестан могућности наступања забрањене последице, али је према околностима и својим личним својствима био дужан и могао да буде свестан те могућности (тзв. несвесни нехат).

Када је реч о директном умишљају — најчешће се сматра да он није могућ у кривичном делу угрожавања јавног саобраћаја. Међутим, има мишљења да је код овог кривичног дела немогућ и евентуални умишљај. Узима се наиме, да је саобраћајна деликвенција у својој основи „нехатна деликвенција". Ни један саобраћајни деликвент неће да проузрокује смрт других лица нити на то пристаје, чак и онда када је свесно кршио саобраћајне прописе.

Међутим, када је реч о евентуалном умишљају, умесно се примећује да је последица кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја конкретна опасност од несреће, а не сама несрећа. Ако се те две ствари разликују, онда је јасно да учинилац може пристати (ако не и хтети) да изазове опасност, без обзира што не пристаје на реализацију те опасности. Возач који претиче друго возило у непрегледној кривини, може пристати да тиме изазове опасност за саобраћајну несрећу. Али то некако не значи да је он аутоматски пристао и на стварно изазивање саобраћајне несреће. Јер предузимајући ово претицање он најчешће верује да ће својом умешношћу, брзином свог возила или на други начин успети да благовремено изврши претицање и своје возило постави испред претицаног возила пре него што дође до судара — пре реализације опасности коју је умишљајно створио. Према томе, евентуални умишљај код саобраћајних деликата је сасвим могућ.

У судској пракси се нарочито поставља питање како разграничити свесни нехат од евентуалног умишљаја код учиниоца ово кривичног дела. Питање се, наиме, своди на то, када се има узети да је учинилац пристао на наступање последица — а када се има узети да је он олако држао да до последица неће доћи, односно да ће је моћи спречити.

У пракси су углавном искристалисана два критеријума за оцену овог питања. То су: алкохолисаност и безобзирност возача. Ако се утврди да је возач приликом извршења кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја био у алкохолисаном стању — без даље провере узима се да је пристао на наступање забрањене последице — дакле да је поступао са евентуалним умишљајем.

Безобзирност возача постоји онда када је он грубо кршио прописе и правила вожње — на пример вожњу брзином од 120 километара на час на путу на коме је максимално дозвољена брзина до 50 километара на час. Међутим, у многим случајевима ипак није сасвим јасно да ли се ради о безобзирној вожњи или не, тако да се овај критеријум све више губи у судској пракси.

Када је реч о нехату, у теорији и пракси се поставља питање разграничења свесног и несвесног нехата. Питање се, наиме, састоји у томе да се одреди када је једно лице било свесно могућности наступања забрањене последице. Предлаже се извесно проширење овог „свесног елемента" кривичне одговорности саобраћајног деликвента у односу на кривичну одговорност учинилаца осталих кривичних дела. Саобраћај је ризична активност па према томе свест о могућности наступања забрањене последице мора бити присутна по правилу код сваког учесника у саобраћају. Не може се рећи да возач није био свестан могућности наступања забрањене последице ако пре предузимања одређене активности, није проверио да ли је та последица искључена. Ако возач управљајући возилом у раскрсници није погледао на десну страну да провери да ли иде неко возило које има предност — онда се не може рећи да он није био свестан могућности да такво возило ипак иде. Тек ако је возач проверио ситуацију у којој се налази, па је услед неких разлога стекао *погрешно уверење* да не прети опасност — може се говорити о несвесном нехату, под предпоставком да је возач, с обзиром на околности и своја лична својства, био дужан и могао да отклони своју заблуду.

Ако, међутим, возач није могао нити је био дужан да отклони своју заблуду — онда он није крив.

Када је возач био дужан и могао да отклони своју заблуду тојест да буде свестан могућности наступања забрањене последице? Пошто се ради о саобраћају као ризичној активности, тешко је пронаћи такву ситуацију када таква дужност и могућност возача није постојала. Возач је увек дужан да саобрази вожњу условима пута, возила итд. Из тих разлога, када је реч о одговорности за ово кривично дело, често се говори о реобјективизацији кривичног права, која практично значи повратак на објективну одговорност тј. одговорност за само проузроковање забрањене последице. Овакво схватање није прихваћено у југословенској пракси и теорији. Сматра се, наиме, да за ове деликте треба да буду оглашени кривим само они возачи код којих се може наћи „субјективно покриће" за грешку коју су починили. Несумњиво је да постоје тешкоће око утврђивања критеријума за разграничење скрив-

њеног понашања возача од његовог понашања без кривице, али ту ипак могу да се нађу нека мерила. На пр. у случају када је последица наступила услед више силе — возач се ослобађа одговорности. Када је грешка учињена у „магновању" (што се често дешава у данашњем саобраћају) — испитује се да ли је возач себе довео скривљено до такве ситуације да мора да реагује у „магновању", или је по среди случајан сплет околности, које возач није могао да предвиди. При том се узима да сваки возач мора да познаје границе својих функционалних моћи — и да је његова дужност да се не упушта у такве ситуације, које неће моћи са сигурношћу да контролише.

3. Треће питање које је предмет обимних дискусија у југословенској теорији и пракси — јесте питање казнене политике судова према учиниоцима кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја.

Када је реч о одмеравању казне за ово кривично дело, може се констатовати да судска пракса показује изузетно велику благост према учиниоцима овог кривичног дела. Велики број казни које судови за ово дело изричу — креће се по својој висини на граници минимума који је закон предвидео за то кривично дело. Исто тако велики број казни, судови изричу испод законом предвиђеног минимума, користећи правила о ублажавању казне, одређена у члановима 42 и 43 Кривичног законика. Статистички подаци говоре да је број минималних и ублажених казни изузетно велики. Он се креће код појединих облика овог кривичног дела, укључујући ту и тешке случајеве из члана 273 — у проценту од 75 до 85, па и 90% од броја свих изречених казни. Ситуација је још интересантнија ако се има у виду да је и број условних осуда које су изречене за кривично дело из члана 271, веома велики, и да износи око 80% од укупног броја изречених казни.

Поставља се питање шта су узроци овако благе казнене политике југословенских судова према учиниоцима ових кривичних дела баш у време када је опасност од саобраћајне деликвенције нарасла до алармантних размера?

Један од узрока свакако лежи у томе што се саобраћајна деликвенција не сматра криминалом у класичном смислу. Учиниоци ових кривичних дела су најчешће лојални грађани, који се иначе у животу баве друштвено корисним активностима. Саобраћајна деликвенција је по својој природи таква да и најмања неопрезност за воланом може човека да доведе на оптуженичку клупу. Пошто се овде не ради о класичним криминалцима, већ о случајним кривцима, који иначе немају склоности за вршење кривичних дела — има мишљења да је постизање специјално-превентивне сврхе кажњавања овде непотребно. Ресоцијализирати се морају оне личности, које су исклизнуле из редовних друштвених токова, које су се показале неспособним да се уклопе у друштвене норме и да их поштују. Саобраћајни деликвентни су, међутим, по правилу, људи који се у односу на друштвене норме понашају коректно — а саобраћајни деликт им се појављује као случајна епизода у животу.

Што се тиче генералне превенције као сврхе казне — истиче се да ни она код саобраћајне деликвенције не може имати неких великих ефеката. Кад застрашујуће последице саобраћајних деликата које људи свакодневно гледају на друмовима или о којима сазнају у штампи или преко других видова информација не успевају да их одврате од деликтног понашања у саобраћају — како ће онда то моћи да посатиче казну? Кад возач не размишља о безбедности своје деце, своје жене и других блиских лица која вози — сасвим је тешко очекивати да ће он мислити о томе да је неко други, њему познат или непознат, био једном оштро кажњен због деликта који је у саобраћају учинио.

Против горе наведених оправдања благе казнене политике према учиниоцима кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја — истичу се многи приговори.

Пре свега, погрешно је сматрати да саобраћајна деликвенција нема никаве везе са обичним криминалитетом. Овакво схватање произилази из погрешне моралне оцене људских грешака за воланом.

Нагли развој технике је несумњиво превазишао развој људских моралних осећања. Ми смо данас сведоци да се крађа ствари релативно мале вредности још увек сматра морално тежим делом него предузимање опште-опасне радње којом се угрожавају животи људи и имовина великих размера.

Данашњи начин живота људи, који је заснован на употреби технике, захтева сасвим другачија морална схватања друштва. Техника је повезала људе и учинила их међусобно зависним више него икада. Данас човек не може тако рећи ни једну активност у своме животу да обави без употребе технике, а тиме и без уплитања, посредно или непосредно, у туђ живот и туђе интересе. На пр. данас ни обични недељни излет више није приватна ствар сваког појединца, ако он на тај излет иде аутомобилом. Такав „излетник" мора поштовати саобраћајне знаке, водити рачуна о семафорима, о осталим учесницима у саобраћају, о пешацима који прелазе улицу итд.

Човек данашњег доба живи у свету наглог техничког просперитета. Друштво му је омогућило употребу технике и коришћења њених благодети — али зато то исто друштво има право да захтева од човека да он користи ту технику у складу са потребама и интересима других. Међузависност људи коју је техника наметнула — нужно захтева једну социјално-рационалну и целисходну употребу технике од стране свих појединаца. У супротном, све корисне стране технике биће претворене у њихову супротност.

Из тих разлога свест данашњих људи мора да буде адекватна оним нормама друштвеног живота које намеће живот прожет техником и заснован на техници. А то је пре свега осећање међусобне солидарности и осећање потребе да се води рачуна о интересима других.

Данас више није за моралну осуду само наношење другоме зла или стицање неосноване користи — као што је то до сада био случај. Данас је исто тако за моралну осуду и невођење рачуна о интересима других. Ко не води рачуна о интересима других у време када својим актима заснованим на употреби моћне технике може проузроковати катастрофалне последице — тај чини исто тако тежак злочин као и онај ко врши насиља, убиства, пљачке и др.

Таквог човека треба ресоцијализирати, као и сваког другог преступника, јер је он показао да се у свету друштвених норми које намеће техника, у најмању руку не сналази. Због тога је неправилно сматрати да код кажњавања саобраћајних делинквената не могу бити постигнути циљеви специјалне превенције.

Када је реч о генералној превенцији као сврси кажњавања саобраћајних делинквената, такође се истиче да су неприхватљива она мишљења по којима кажњавање саобраћајних деликвената нема генерално-превентивне ефекте.

Кажњавање за саобраћајне деликте се не врши због сузбијања саобраћајних несрећа — већ због сузбијања недопуштеног ризика. Несреће које настају услед употребе технике, нису примарно зло које из те употребе настаје. Те несреће морају настајати и онда када нема никакве кривице људи, јер људи у свом био-психичком развоју нису достигли такав ниво да апсолутно владају техником коју су створили. Такве несреће морају ући у оквир дозвољеног ризика, који друштво мора толерисати. Оне представљају разумну цену коју друштво плаћа за свој технички просперитет. Међутим, цена коју друштво уистину плаћа — далеко је већа од ове. Она иде на конто отклоњивих људских грешака које у својој суштини не значе ништа друго до неоправдано повећање дезвољеног ризика. Корисност употребе технике тражи до извесне мере повећање ризика — али је неопходно да то повећање иде до једне оптималне границе, преко које употреба технике више штети него што користи. Друштво се, дакле мора борити да се у процесу употребе технике *очува оптимални ризик* — ако не жели да се употреба технике од друштвено корисне активности претвори у активност која доводи у питање опстанак читавог система друштвених односа који су засновани на њеној употреби.

Према томе, треба усадити у свест данашњих возача сазнање да повреда живота и имовине, није једина штетна последица њиховог деликтног понашања, већ да и *само* повишење ризика за наступање ове повреде, представља штетну последицу која је у довољној мери антисоцијална да сама за себе заслужује морални прекор и примерну казну. Суштина кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја је у стварању недопуштеног ризика за повреду правног добра, а не у самој повреди. Зато основ прекора за ово кривично дело мора лежати у скривљеном проузроковању овог ризика, а не повреде.

Приговор да казна не може имати генерално-превентивно дејство и одвратити возача од деликтног понашања на друмовима, јер га од тога не може одвратити ни могућност његовог сопственог страдања и страдања његових најближих — може бити прихваћен само онда ако се не види суштина друштвеног прекора за деликтно понашање у саобраћају тојест ако се тај прекор искључиво везује за проузроковање саобраћајне несреће. Такав резон и возача и онога ко га кажњава — мора бити измењен. Јер у супротном, возач ће увек калкулисати са срећом очекујући избегавање повреде, пошто зна да је тиме избегао и казну, која се у склопу целе те његове рачунице налази негде на периферији његовог интересовања. У таквој ситуацији кривично-правна заштита сигурности јавног саобраћаја бива зависна од успелих или неуспелих калкулација возача, коме се дају отворене руке да се игра људским животима и имовином у уверењу да се игра са својом сопственом срећом. Овакав привидни изглед ствари, који хазардирање са опште-друштвеним вредностима приказује као индивидуално право појединца да се игра својом срећом — држи у заблуди и оне који кажњавају и оне који бивају кажњени, затварајући њихову мисао у зачарани круг питања: зашто кажњавамо и зашто смо кажњени.

Када би се коцка са срећом у односу на удес, заменила неминовношћу оштре друштвене реакције у односу на створени недозвољени ризик — онда би свакако било и мање ризика и мање удеса. У томе лежи суштина генерално-превентивног дејства казне као средства за сузбијање саобраћајне деликвенције.

Др Драгољуб Атанацковић

КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ ВЕЗАНА ЗА ПРЕВОЗ ЛИЦА

I. Питање кривичне одговорности везане за превоз лица своди се на одговорност за несрећне случајеве у саобраћају. Одмах додајмо да се то у пракси односи малтене искључиво на саобраћајне незгоде у друмском саобраћају и то ће бити предмет овог излагања.

Оштећење тела или проузроковање смрти лица које се превози представља додуше друкчији случај него када се возилом изазову исте последице за лица која се налазе изван возила, али у погледу кривичне одговорности ова разлика нема значаја. По пољском Кривичном законику од 1969. г. кривац одговара за кршење прописа о безбедности у саобраћају на путевима, затим у железничком, поморском, речном или ваздушном саобраћају, без обзира на фактичну конфигурацију, ако то има за последицу смрт или оштећење тела другог човека или имовинску штету великих размера. Кршење прописа о безбедности саобраћаја представља објективну страну дела по чл. 155 КЗ и условљава кривичну одговорност; али ако то не изазива горе наведене последице, онда остаје само прекршај за који кривац одговара у прекршајном поступку. За одговорност по чл. 145. КЗ није довољно ни наступање самих последица, ако се не утврди да је кривац прекршио прописе о безбедности саобраћаја. Стога појам безбедности саобраћаја добија принципијелан значај за кривичну одговорност за дела учињена у области саобраћаја.

Други пропис, а наиме чл. 137. КЗ предвиђа одговорност за довођење у општу опасност односно стварање ситуације у којој је угрожен живот људи или имовина већег обима. То је пропис који одговара садржини чл. 271. КЗ СФР Југославије.

Међутим, постоји и знатна разлика између односа чл. 271. и чл. 273. КЗ СФР Југославије и односа чл. 137. и 145. КЗ НР Пољске. Довођење у опасност живота или имовине већег обима односно вредности, у југословенском Кривичном законику представља полазну тачку за саобраћајна кривична дела услед којих је наступила смрт једног или више лица (чл. 273.). Саобраћајни удеси услед којих је наступила тешка телесна повреда неког лица у неку руку представљају „продужење" или „допуну" кривичног дела по чл. 271. Лица која се гоне на основу чл. 273. одговарају зато што су створила ситуацију описану у чл. 271. плус за реалну последицу за људе или имовину, описану у чл. 273. Пољски Кривични законик не повезује одговорност за последице саобраћајне незгоде за људе или имовину са стварањем опасне ситуације описане у чл. 137. Лице које одговара по чл. 145. не мора да изазове општу опасност, довољно је да је прекршило прописе о безбедности саобраћаја и тиме изазвало последице предвиђене у том пропису.

Стварање опште опасне ситуације може се по пољском Кривичном законику испољити у три вида: а) може представљати самостално кривично дело (без последица за људе и имовину); б) може ићи уз кривично дело по чл. 145. КЗ, а тада дело добија двоструку квалификацију (чл. 145.

и 137. КЗ); в) може се испољити у виду саобраћајне *катастрофе*, тј. догађаја који у закону није одређен, али који се мора разликовати од догађаја који заснива одговорност на основу чл. 145. КЗ, јер у супротном не би имало смисла установљење посебне одговорности по чл. 136. за проузроковање катастрофе у саобраћају.

Специфичност пољског кривичног права је у томе што оно предвиђа две *квалитетно различите* врсте саобраћајних незгода везаних за жртве у људима или имовинским штетама. ЧЛ. 136., који прописује одговорност за проузроковање саобраћајне *катастрофе*, конкурише дакле са чл. 145. који предвиђа одговорност за догађај који се назива саобраћајном *незгодом*.

Кривично дело по чл. 136. КЗ, тј. проузроковање катастрофе у друмском, поморском, речном или ваздушном саобраћају може бити извршено како са умишљајем тако и из нехата. У првом случају (чл. 136. § 1) то је кривично дело за које је предвиђена веома строга казна (од 3 до 15 година лишења слободе) (1). Његов извршилац није по правилу лице које управља превозним средством, јер се полази од тога да оно само улази у круг потенцијалних жртава катастрофе, па стога тешко може да му се припише да је радило са умишљајем. Друкчије стоји ствар са одговорношћу за проузроковање саобраћајне несреће из нехата. У таквом случају могуће је гоњење лица које управља возилом и у пракси долази до конкуренције чл. 145. § 2 КЗ и чл. 136. § 2 КЗ. Појмовно разграничење саобраћајне катастрофе и саобраћајне незгоде, у којима гину људи, толико је тешко да доводи до произвољности. Мноштво жртава повреде прописа о безбедности у друмском саобраћају не смета да се примени чл. 145., као што ни мноштво убијених у нападу на живот не представља сметњу за примену чл. 148. КЗ, који гласи: „ко убије човека".

У теорији кривичног права постоји схватање да разлика између догађаја који се назива катастрофом и догађаја који називамо саобраћајном незгодом не лежи у броју жртава (бар не увек), већ у *обиму угрожавања* људи или имовине, што карактерише катастрофу. Тако дакле нпр. смрт двају и повреда трију других лица приликом судара два путничка аутомобила нећемо назвати катастрофом већ ћемо их означити као саобраћајну незгоду, док ћемо те исте последице приликом слетања аутобуса са путницима са пута бити склони да означимо као катастрофу.

Та високо догматска и незахвална правна разматрања, која уосталом не проричу неку јединствену и доследну линију, поступања у пракси, произлази отуда што у пољском Кривичном законику имамо *двоструки* правни захват тих истих друштвених појава, а наиме догађаја у саобраћају, чији ток и последице не оправдавају поделу на „незгоду" и „катастрофу". Ови називи имају толико слично значење у обичном говору да се један назив употребљава уместо другог, што се образлаже сличношћу онога што они означавају.

(1) Кривични законик НРП од 1969. г. предвиђа казну лишења слободе само у једном облику.

Проблем ове специфичности није могао да се мимоиђе у информацији о правном стању, али он није од посебног значаја у судској пракси. Прво, казне предвиђене за проузроковање катастрофе из нехата (чл. 136. § 2) и за проузроковање смрти или тешке телесне повреде у саобраћајном удесу у друмском саобраћају (чл. 145. § 2) скоро су идентичне (разликују се само незнатно на доњој граници). Друго, после неколико година од почетка примењивања новог кодекса (и додајмо — под утицајем критике од стране теорије), јавни тужиоци све ређе заснивају своју оптужбу на чл. 136. § 2 па се позивају на чл. 145. § 2, а судови све ређе примењују чл. 136. § 2 па своје пресуде заснивају на чл. 145 § 2. Стога можемо да се надамо да ће чл. 136. § 2 у односу на кривична дела у друмском саобраћају престати да се примењују per desuetudo (²) и да ће се судска пракса заснивати на чл. 145. КЗ, као јединственој основици гоњења за убиство, телесну повреду и имовинску штету већег обима из нехата, у друмском саобраћају.

II. Пре него што пређемо на излагање и других кривичноправних норми везаних за гоњење лица која су проузроковала саобраћајне незгоде био би ред да се скрене пажња на разлике између правног стања у НРП и СФРЈ, које се могу уочити већ на основу до сада изложеног материјала.

Да бисмо тачно упоредили правно стање у НРП и СФРЈ потребно је имати у виду не само формулацију норми, већ и њихово тумачење, праксу у погледу одмеравања казне, политику кривичног гоњења, а — можда — и друге факторе који имају утицај на деловање права у животу.

Ваља рећи, да поред већ поменутог питања границе кривичних дела која се гоне било на основу чл. 145. или 136. § 2 КЗ, настају на бази чл. 145. два питања која имају знатан утицај на судску праксу. Једно се односи на „праг" гоњења и везано је за одговор на два питања: која врста и која величина имовинске штете има карактер штете „великих размера", која дакле даје основ за гоњење на основу чл. 145. ? и друго: која врста телесне повреде или нарушења здравља даје основ за примену наведеног прописа?

Што се тиче првог, у теорији нема јединственог мишљења о томе. Аутор ових редова заступа мишљење да је објекат кривичноправне заштите по чл. 145. § 1 КЗ само друштвена имовина, а величина штете треба да буде на нивоу 100.000 злота. Међутим, не деле сви аутори ово мишљење. Судска пракса искључује само оштећење сопствене имовине кривца, док кривичноправном заштитом по чл. 145. § 1 обухвата и приватну имовину других лица. Што се пак тиче величине штете интересантно је напоменути да је већ у првим годинама праксе засноване на новом кодексу кривац по чл. 145. § 1 био гоњен и у случајевима незнатних штета, које нпр. нису прелазиле 2.000 злота. 1975. г. Врховни суд је донео директиву у којој се оријентационо одређује величина штете у висини од 25.000 злота.

(²) Упор. табелу на стр. 14а.

Осуде за кривична дела у друмском саобраћају у 1974. г.

Квалификација	Кажњено		Лишење слободе		Условна осуда		до 6 месеци		преко 6 мес. до 1 год.		од 1 г. до 2. г.		од 2 г. до 3 г.		од 3 г. до 5 г.		преко 5 год.		забрањено бављење занимањ.	
	бр.	%	бр.	%	бр.	%	бр.	%	бр.	66,5	366	28,2	10	0,8	—	—	—	—	440	13
45 § 1	3389	100	1297	38,3	1173	90,4	58	4,5	863	%	бр.	%	бр.	%	бр.	%	бр.	%	бр.	%
45 § 2	1943	100	1905	98	1446	75,9	27	1,4	545	28,6	1118	58,7	169	8,9	38	2,0	8	0,4	757	39
45 § 3	2022	100	2022	100	656	32,4	2*	0,1	353	17,5	1161	57,4	298	14,7	155	7,7	53	2,6	1997	98,8
36 § 2	148	100	148	100	101	68,2	1*	0,7	23	15,5	95	64,2	19	12,8	8	5,4	2	1,4	67	45,3
37 § 1	154	100	153	99,3	55	35,9	—	—	29	19,0	102	66,7	17	11,1	5	3,3	—	—	112	72,7
37 § 2	104	100	63	60,6	45	71,4	1	1,6	33	52,4	28	44,4	1	1,6	—	—	—	—	33	31,7

*) У овим случајевима примењено је ванредно ублажавање казне (чл. 57. КЗ)

Прелазећи на питање телесне повреде (нарушења здравља) потребно је на почетку објаснити да чл. 155. КЗ тачно одређује појам „тешке" телесне повреде и то у принципу решава проблем применљивости чл. 145. § 2 КЗ. Све телесне повреде које немају карактер „тешких" нису у закону јасно описане и оне су у чл. 156. КЗ назване „другачије а не оне које су одређене у чл. 155.". Међутим, међу овим „другим" телесним повредама, чл. 156. у § 2 посебно истиче такве које имају за последицу нарушење функције неког органа тела „до седам дана". С тим у вези, гоњење у таквим случајевима врши се по приватној тужби.

Међутим, ту настаје следећа дилема:

Чл. 145. § 1. оперише општим појмом телесне повреде или нарушења здравља. Да ли у описаном стању ствари телесна повреда (нарушења здравља) која има за последицу нарушење функције неког органа тела, до 7 дана представља обележје кривичног дела по чл. 145. § 1 КЗ? Аутор ових редова изражава мишљење да — будући да нарушење функције неког органа тела са умишљајем до 7 дана не подлеже гоњењу по јавној оптужби — „a fortiori" изазивање такве последице из нехата, у саобраћајној незгоди, не може бити основица гоњења по јавној оптужби. У судској пракси такво мишљење до сада није било испољено, али у већини случајева тако незнатне телесне повреде, кривци одговарају пред прекршајним колегијумима.

Покренута питања имају утицај на *обим* пенализације саобраћајних незгода које повлаче имовинске штете или оштећење тела човека, што може имати значај за упоредна истраживања пољског и југословенског права.

Са истог гледишта потребно је скренути пажњу и на друго интерпретационо питање, а наиме, на тумачење појма „тешка" телесна повреда (нарушење здравља). То је у знатној мери лекарски проблем, и не само лекарски. Кривични законик оставља доста широку маргину за степен „тежине". У чл. 155. КЗ наведен је низ јасних назива као што су: губитак вида, слуха, говора, способности оплођавања. Међутим, мање су јасни изрази као што су: „тешко" осакаћење, „тешка" неизлечива болест или „дуготрајна" болест, болест „обично" опасна по живот, „знатна" неспособност за рад у односној професији или „знатна" унакаженост или деформација тела. Наведени изрази остављају прилично велику слободу у оцењивању, а што затим иде — да ли се случај квалификује по чл. 145. § 1 или по чл. 145. § 2. Ове одредбе знатно се разикују у погледу тежине, што не остаје без утицаја на *степен* пенализације. Тумачење појма „тешка" телесна повреда има уосталом аналогно значење за примену чл. 273. КЗ СФР Југославије, али ту утиче на *обим* пенализације.

Упоређење наведених норми пољског и југословенског кривичног права показује како сличности тако и разлике. О једној разлици било је већ раније говора. Ради се о вези која постоји између чл. 271. и 273. КЗ СФРЈ и одсуству везе између сличних норми чл. 137. и 145. КЗ НРП. Ове норме су сличне у том погледу што како чл. 137. као и чл. 271. — и

поред извесних разлика у формулацијама — предвиђају као последицу довођење у опасност живота и имовине опште опасном радњом или средством (Gemeingefahr). Сличност је и у томе да у случају гоњења на основу чл. 273. КЗ СФРЈ или чл. 145. КЗ НРП објективна страна дела једнако је схваћена у обема нормама, и поред различите формулације. У југословенском кривичном законику говори се о непрописној или неправилној вожњи, а у Пољској о кршењу тих прописа о безбедности саобраћаја, што у судској пракси значи исто.

Други, и то веома важан, проблем представља *тумачење* формулација у оба поменута кодекса, али за решење тог проблема није од битног значаја разлика у стилизацији прописа. То је мериторно питање, заједничко за обе норме и стога ће бити потребно да му се и даље посвети мало пажње.

Потребно је такође упоредити санкције предвиђене у кривичним законицима о којима је реч. На почетку потребно је решити питање шта ће бити предмет упоређивања. Пољски кривични законик предвиђа или кривично дело учињено искључиво из нехата које описује чл. 145., или алтернативу умишљаја и нехата у чл. 137. и 136.

У судској пракси кривично дело проузроковања катастрофе увек се јавља као кривично дело учињено из нехата (чл. 136. § 2). Стога се може подврћи упоређењу чл. 273. ст. 4. и 5. као пандан чл. 145. § 2. и 136. § 2, а такође чл. 271. ст. 1. и 3. као пандан чл. 137. § 1 и § 2. Ако дакле из упоређења искључимо строге санкције које за кривично дело учињено са умишљајем прописује чл. 273. ст. 1. — 3, онда морамо рећи да између санкција које се упоређују нема великих разлика. Чл. 145. § 2 за проузроковање смрти или тешке телесне повреде човека прописује казну до 8 година лишења слободе. Исту казну предвиђа чл. 136. § 2. Такође и чл. 273. ст. 5. прописује казну до 8 година строгог затвора у случају смрти човека. Разлика је дакле у томе што југословенски кривични законик у случају тешке телесне повреде предвиђа казну до 5 година строгог затвора (чл. 273. ст. 4.), што га чини блажим од пољског кривичног законика. Међутим, та казна је предвиђена и за проузроковање имовинске штете већег обима, док пољски кривични законик прописује у таквом случају казну лишења слободе до 3 године (чл. 145. § 1), што пољски кривични законик чини блажим. Ове разлике нису велике и у судској пракси оне се скоро и не виде.

Чл. 145. садржи још једну норму у § 3 која одређује квалификовани вид кривичног дела по чл. 145. § 1 или 145. § 2 обзиром на с у б ј е к а т. Ако је возач моторног возила који је учинио кривично дело по чл. 145. био у припитом стању, тада он без обзира на последицу (§ 1 или § 2) може да буде кажњен од 1 до 10 година лишења слободе. Та норма нема пандана у КЗ СФРЈ.

Потпуно другачије изгледа упоређење чл. 137. са чл. 271. Ту постоје велике разлике, ово због различите функције које те норме врше у пољ-

ском и југословенском казненом систему. У југословенском систему довођење у опасност живота људи и имовине у области саобраћаја (без реалних последица) представља „минимум" саобраћајног кривичног дела и ако је кривац радио са умишљајем може да буде кажњен од 3 месеца до 3 године затвора, а ако је дело учинио из нехата — од 3 дана до 1 године затвора. Одредбе садржане у чл. 273. ст. 4. и 5. означавају дакле, с обзиром на последицу, квалификовано кривично дело по чл. 271.

У пољском систему казни одговорност за телесну повреду у саобраћајној незгоди или за проузроковање смрти човека или пак имовинске штете већег обима заснива се на чл. 145., који нема везе са чл. 137. Поменута одредба се примењује само онда када је кривац створио опште опасну ситуацију у саобраћају поред последица одређених у чл. 145. или и без таквих последица. У основи законика то мора бити велика, реална и непосредна опасност, а стога су и санкције везане за чл. 137. веома строге; Ако је дело учињено са умишљајем предвиђена је казна од 6 месеци до 8 година, а у случају нехата — од три месеца до три године лишења слободе.

III. За оба Законика која се упоређују, а то се односи и на све остале Кривичне законике, карактеристично је то да норме усмерене на гоњење за саобраћајна кривична дела крију у себи елемент бланкетности. Неки као објективну страну дела јасно наводе кршење *прописа* који важе у друмском саобраћају (нпр. Југославија, Румунија; други то чине синтетички (нпр. Пољска, СССР, Бугарска). Чехословачки кривични законик дефинише кривично дело као повреду важних обавеза које произилазе из делатности која се врши из професије. Кривични законик НДР говори кратко о проузроковању тешке несреће. Међутим, све те норме на више или мање јасан начин упућују на постојећи правни статус на саобраћајним путевима, дакле сви они садрже елеменат бланкетности, јер то да ли је окривљени учинио кривично дело може се утврдити само путем п р о в е р а в а њ а да ли је поступак возача био у складу са постојећим прописима о друмском саобраћају. Тако кривично-правна решења прелазе на план управнопрваних прописа, у којима судије траже одговор на питање да ли је окривљени остварио објективну страну кривичног дела.

Морамо напоменути да су прописи о друмском саобраћају далеко од савршенства. До сада они се налазе на нивоу железничких правилника. Они се одликују волунтаризмом, противречностима, застарелошћу, тиме да су неприлагођени реалним условима развијеног друмског саобраћаја, једном речју — имају недостатке правних аката који се доносе на најнижем степену наредбодавне машине. Карактерише их и то да одговорност за све недостатке инфраструктуре: стање путева, њихово одржавање и њихова опрема, степен безбедности возила, систем обучавања возача, грешке у руковођењу вожњом, пребацују на возаче. Администрација — по општем мишљењу — ради ефикасно, правни прописи су добри, а све што не ваља приписује се кривици до недавно само возачима, а у посљедње време и пешацима. У том контексту намеће се прин-

ципијелно питање: да ли Кривично право треба да врши услужно-извршну функцију у односу на прописе о друмском саобраћају или — друкчије речено — да даје кривичну санкцију нормама административног права, или пак да примењује аутономни систем оцена?

Ако наш избор падне на ово друго, онда би се израз аутономизацији система оцењивања у кривичном праву могао унети у појам *правила о безбедности саобраћаја* чије кршење чини обележје саобраћајног кривичног дела. Међутим, правници по правилу индетификују кршење правила о безбедности са кршењем прописа о саобраћају, иако је такво схватање супротно извршеном избору, јер препушта друмским прописима.

На супротном полу испољава се схватање да та правила о безбедности у саобраћају чине *синтетичан* појам који садржи разне елементе, а наиме правне прописе, професионална правила, друштвене директиве и постојеће етичке норме. Правила о безбедности не индентификују се с ниједним од тих елемената, већ чине њихову Синтезу. Не индетификују се са прописима о друмском саобраћају, јер ови нису у стању да одреде понашање учесника у саобраћају у свакој ситуацији која може настати на путу.

С друге стране међу тим прописима има и таквих чије би придржавање морало да паралише друмски саобраћај, или да толико ограничи транспорт да би то негирало његову друштвену намену. Стога правила о безбедности морају да обухвате разне техничке и друштвене аспекте (економске, хумане) који не долазе до изражаја у прописима о саобраћају на путевима.

Са тумачењем правила о безбедности у уској су вези не само догматскоправна, већ и политичко-правна питања. При „уском" схватању правила о безбедности, круг субјеката одговорности за саобраћајне незгоде своди се у пракси на возаче а прелази се преко круга лица која доприносе стању безбедности у друмском саобраћају: друмске службе, технички надзор над возилима, органи управљања и регулисања саобраћаја.

Нагли развој моторизације по правилу прати прилагођена инфраструктура друмског саобраћаја; то произилази из закона неравномерности развоја. Међутим то поставља пред кривично право проблем *друштвеног ризика* техничког напретка и праведне поделе одговорности за његове негативне последице. Широко, синтетично тумачење правила о безбедности друмског саобраћаја спречава пребацивање целог ризика техничког напретка на возаче, од којих прописи траже да се прилагоде сваком од услова на путевима, возила или управљања саобраћајем, што није могуће без њиховог одустајања од својих задатака у области превоза људи и робе у друштвеном процесу продукције и мера које му он намеће. Синтетично тумачење стимулише такође процес прилагођавања инфраструктуре захтевима безбедности савременог друмског саобраћаја.

IV. Како је раније наговештено, сада ћемо се вратити на прописе кривичног права који се односе на саобраћајна кривична дела. Овде треба изложити два питања: изрицање споредне казне забране управљања моторним возилима и услове за ублажавање казни предвиђених за саобраћајна кривична дела у одредбама посебног дела Кривичног законика. Суд, кад изриче казну за саобраћајно кривично дело, увек може а понекад и мора да изрекне споредну казну у горе наведеном облику. Забрана управљања возилом има карактер споредне казне која се обавезно изриче у случају када је возач учинио кривично дело у припитом стању. Као доказ о припитом стању у пракси се узима концентрација алкохола у крви возача на нивоу 0,5‰, при чему се допушта 0,2‰ као коефицијенат могуће лабораторијске грешке. У недостатку доказа у виду резултата анализе крви, припито стање може се утврдити на основу других доказа. Врховни суд не искључује ни доказе који доводе у сумњу резултат лабораторијског прегледа крви. Забрана се изриче за време од 1 године до 10 година (чл. 44.), а суд може то време скратити до половине, али не раније него што протекне једна година (чл. 89). Ако осуђени и поред забране настави делатност онда је то самостално кривично дело по чл. 259. КЗ.

Забрана Управљања возилом у КЗ СФРЈ друкчије је класификована. Она је сврстана у групу мера безбедности и изриче се за време од 3 месеца до 5 година, при чему чл. 61-Ц не садржи толико прецизне директиве за примену те мере безбедности као што то чини Пољски закон.

Ову информацију требало би допунити још и тим да се забрана управљања возилом за време од 3 месеца до 2 године може изрећи као споредна казна у случају када је Колегијум за прекршаје казнио учиниоца за саобраћајни прекршај, а нарочито ако је моторним возилом управљао под утицајем алкохола, тј. при концентрацији алкохола преко 0,2‰, која представља физиолошку норму. Управљање моторним возилом у припитом стању обавезно повлачи забрану управљања моторним возилима (чл. 87 Закона о прекршајима).

Кривични законик НРП допушта две врсте ублажавања казне. По чл. 54 и 55. ако је за кривично дело прописана само казна лишења слободе, при чему доња прописана граница не прелази три месеца, а казна одмерена за то кривично дело, неби била строжа од 6 месеци лишења слободе, суд уместо такве казне може изрећи казну ограничења слободе или новчану казну па чак и изрећи само споредну казну.

Тај начин ублажавања казне може се применити само у односу на кривично дело по чл. 145. § 1, јер је за саобраћајна кривична дела прописана строжа казна на доњој граници.

Чл. 57. КЗ предвиђа опште ванредно ублажавање казне, дакле у сваком случају, ако суд нађе да би, обзиром на изузетне околности, чак и најнижа казна предвиђена за кривично дело била прекомерно строга. У таквим случајевима суд може и одустати од изрицања споредне казне, ако би њено изрицање и било обавезно. Исте те циљеве остварује Југословенски кривични законик чланом 42. ст. 2 и чланом 43.

И најзад судску праксу у области саобраћајних кривичних дела илуструје приложена табела, из ње се види да судови у преко 60% случајева по чл. 145. § 1 изричу казне које нису везане за лишење слободе, преко 17% казни лишења слободе налази се у границама до 1 године, а у преко 90% пресуда изречене су условне казне. Из судских аката могла би се добити боља слика о чињеничним стањима и одговор на питање на којој се *доњој* граници штете на лицу или имовини воде претреси на основу чл. 145. § 1 и до које горње границе достижу квалификоване телесне повреде на основу исте одредбе КЗ. То би једно дало објашњење докле је у судској пракси јединствена *граница* између телесних повреда квалификованих као „тешке" и „другим".

У свим (или скоро свим), случајевима предвиђеним чл. 145 § 2 или чл. 145. § 3, као и чл. 136. § 2. и 137. § 1 судови изричу казну лишења слободе, при чему се у случајевима предвиђеним чл. 145 § 2, 136 § 2 и 137 § 2 број условних казни креће на нивоу око 70%, а код примене чл. 145 § 3 и 137 § 1 слика је обрнута — изриче се безусловна казна лишења слободе на нивоу око 70%. То се објашњава већом строгошћу судова у случајевима утврђеног припитог стања возача (чл. 145 § 3) или његове изразите и опасне бруталности која произилази из припитог стања (чл. 137 § 1).

У случајевима по чл. 145 § 2 и 137 § 1 огромна већина казни креће се у границама до 2 године (претежно од 1 до 2 године) лишења слободе. Ова граница је прекорачена у 12 — 15% пресуда. У случајевима по чл. 145 § 3 и 136 § 2 казна виша од 2 године лишења слободе одмерена је у 15 — 20% пресуда. И ту се нешто већа строгост заснива на припитом стању возача или последицама удеса који се назива катастрофом.

V. Упоредно-правна истраживања односно размена искустава од велике у користи јер погодују усавршавању домаћег права. Али истраживања у области саобраћајних кривичних дела од посебног су значаја у односу на другу групу кривичних дела. У вези са развијеним међународним друмским саобраћајем, а који је у вези све чвршћом економском, техничком, научном и културном сарадњом између земаља које имају слична или различита друштвена уређења, десетине хиљада возача, потенцијалних учинилаца саобраћајних кривичних дела стално се налазе у сфери јурисдикације других земаља. То ћемо илустровати помоћу неколико бројева. Границе Пољске, која је још увек слаб учесник у међународном друмском саобраћају (мада њен друмско-саобраћајни потенцијал из године у годину брзо расте) прешло је 1975. г. преко 4. милиона аутомобила, од којих је у Пољску ушло преко милионипо моторних возила са страном регистрацијом. Како се види из међународних статистичких података, у Југославију је 1974. г. ушло око 9,5 милиона страних путничких возила, 208 хиљада теретних аутомобила и 45 хиљада аутобуса. (3) Према југословенским изворима број путничких аутомобила

(3) Bulletin Annuel de Statistiques de Transports pour l'Europe, Nation Unies 1975.

скоро је двапут већи (4). Нису потребне друге цифре да би се видело колики значај у овим условима могу да имају различите норме кривичног права у земљама које међусобно сарађују.

У време када још није било масовног бављења странаца у разним земљама, ово питање није имало димензију друштвеног проблема. Спорадични случајеви криминалног понашања на подручју стране земље нису стварали посебне неприлике и одговорности по закону „loci delicti comissi" није наилазила на неке веће резерве. Ствари другачије изгледају у условима масовног туризма и дуготрајног бављења странаца на подручју разних земаља у циљу привређивања. Настаје посебно незгодна ситуација кад та лица поседују и користе моторна возила.

Прво, ова лица су много више предодређена да се нађу у колизији са правом због многобројних саобраћајних незгода него други грађани. Друго, саобраћајна кривична дела спадају у „најмлађа" кривична дела, јер су настала и омасовила се тек у току последњих неколико десетина година. Отуда та велика разноликост описа таквих кривичних дела у законодавствима разних земаља. Упоређујући кривичне законике који постоје у појединим земљама, тешко бисмо у њима наишли на такве сличности описа поменутих кривичних дела које карактеришу тзв. традиционална кривична дела. Довољно је упоредити кривичне законике земље једнога географског региона, које имају и једнако друштвено уређење а с тим у вези и многостране међусобне односе, да бисмо се уверили колико су дубоке те разлике. То се може лако уочити на примеру кривичних законика европских земаља (5). За ту и такву ситуацију постоје извесни принципијелни и практични разлози.

Кривична одговорност лица заснива се на правној свести која доминира у друштву. Кривица се своди на то да субјекат одговорности делује супротно правној свести коју има или коју би требало да има, према постојећим друштвеним нормама. Стога се подвргавање човека режиму кривичног права, који њему не одговара, може осетити као насиље према моралним основама правосуђа. Али и са практичног гледишта незгодно је судити страном држављанину а још незгодније лишавати слободе. Лице које издржава казну у страној земљи има с тим у вези још и друге непријатности, а као што је познато, казна не сме да ствара веће непријатности од оних које закон предвиђа.

Стога, да не би дошло до непожељног стања ствари, међународни уговори предвиђају да страни држављани остану у надлежности суда у њиховој земљи. Такви уговори закључени су у периоду 1957 — 1962. г. између Пољске и скоро свих социјалистичких земаља: са Бугарском, Чехословачком, НДР, Румунијом, Мађарском и СССР. Саобразно тим уговорима свака уговорна страна се обавезала да на захтев друге стране

(4) Моторна индустрија Југославије, 1974.

(5) Упор. Aleksander Bachrach: Интеграција социјалистичких земаља и домаће право (на примеру међународног друмског саобраћаја) „Panstwo i Prawo" св. 4 од 1974. г. (резиме на француском, руском и енглеском језику).

покрене кривични поступак по свом закону против свог држављана ако је он на подручју друге уговорне стране учинио кривично дело које представља основ за издавање. Кривично дело за које постоји основ за издавање, је дело за које се по закону обеју уговорних страна може учиниоцу одмерити казна најмање годину дана (уговори са НДР, СРЧС) или више од годину дана (уговори са СССР, СРР, НРБ, НРМ) лишења слободе.

Уговор о правној помоћи између Пољске и Југославије од 2. фебруара 1960. г. не предвиђа преузимање кривичног поступка на захтев друге стране. Додуше, у пољско-југословенским односима друмски саобраћај није баш високо развијен (6), па стога није до сада било много (око десет годишње) случајева кривичног гоњења југословенских држављана због саобраћајних кривичних дела учињених на територији НРП, али се може очекивати да ће у најскорије време у међусобним односима НРП и СФРЈ разне гране транспорта имати већи замах.

Закон о извршењу кривичних санкција од 1969. г. уводи могућност ублажавања кривичноправних конфликата са страним држављанима. Чл. 16. тога закона прописује да према осуђеном лицу које није држављанин НРП и које на њеном подручју борави само привремено а казна лишења слободе која му је одмерена за учињено кривично дело не прелази три године, суд, ако нађе да извршење те казне није целисходно, може исту да замени новчаном казном у висини одређеној у чл. 36 § 2 КЗ (7). У том случају се извршење казне лишења слободе обуставља у тренутку исплате новчане казне.

Међутим, за НРП и СФРЈ то и тако решење није потпуно задовољавајуће. Стога би било пожељно да се у пољско-југословенски уговор о правној помоћи унесе клаузула о узајамном преузимању кривичног поступка против држављана уговорних страна.

Обавеза садржана у уговорима о екстрадицији додуше не крњи право ни једне уговорне стране да по свом закону врши гоњење за кривична дела која је на њеном подручју учинио држављанин друге сртане, али јавни тужиоци по правилу не користе то право. Тако су дакле методи и облици сарадње између већине социјалистичких земаља у области гоњења за кривична дела уопште, а посебно за саобраћајна кривична дела, правилни и у складу са општом тенденцијом да страни држављани остану у надлежности суда њихове земље.

То у извесној мери, али само у извесној мери решава питање разлика између кривичних закона земаља чланица друмско саобраћајних унија. Не може се, наиме, искључити одговорност страног држављанина

(6) 1975. г. ушла су у Пољску 5.252 аутомобила са југословенском регистрацијом, а југоисточну границу Пољске прешло је 272.137 аутомобила са пољском регистрацијом, од којих се један део упутио на територију Југославије. У исто време у Пољску је ушло из НДР око 900.000 аутомобила, а у правцу НДР прешло је границу преко 50.000 аутомобила са пољском регистрацијом.

(7) Од 500 до милион злота.

за проузроковање саобраћајне незгоде на основу закона „loci delicti commissi", а та одговорност може се искључити у случају када је саобраћајна незгода последица судара двају возила у коме учествује домородац и странац (што није редак случај). Тада настаје ситуација за коју је свако решење лоше. Ако оба учесника у удару буду одговарала пред једним те истим судом (разуме се пред судом земље у којој је дошло до судара), један од њих може да одговара по њему потпуно непознатим принципима одговорности, често знатно строжији од оних који су му познати из његове земље. Међутим, ако сваком буде суђено по закону његове земље, онда ће се на један те исти случај и на слична понашања учесника у њему применити потпуно различите законске мере. Једно понашање може да има карактер кривичног дела с обзиром на последицу, а друго понашање по примењеном закону неће имати тај карактер.

VI. О противправности дела у случајевима саобраћајних кривичних дела често одлучује и садржина прописа о друмском саобраћају, јер ови прописи диктирају одређени начин понашања у одређеним ситуацијама на путевима. Образац за те прописе су међународне конвенције: Женевска од 1949. године и Бечка од 1968. године. Међутим, ове конвенције остварују свој циљ тиме што својим потписницима остављају широке могућности да поједине случајеве решавају индивидуално па чак и на одступању од рекло би се апсолутно обавезних принципа. То доводи до знатних разлика између тзв. саобраћајних кодекса у разним земљама.

То се нпр. односи на питање које је од битног значаја за друмски саобраћај, наиме на право првенства. Чл. 18 Бечке конвенције признаје право првенства на раскрсницама возилу које наилази с десне стране. Али чл. те исте конвенције поставља правило да саобраћајни знак ставља ван снаге опште правило. Од тога како се примењују саобраћајни знаци зависи дакле да ли и колико опште правило важи у датој земљи. Напр. Француска признаје искључиво право првенства са десне стране и не примењује знаке подређености. Међутим, Чехословачка на свим раскрсницама означава помоћу знакова првенство са десне или са леве стране. Пољска признаје опште правило, али допушта толика одступања од њега да се може говорити о коегзистенцији двају система права првенства: система генералне регулације и система саобраћајних знакова. Недостатак једнообразности у тако значајној области доводи до тога да возачи често чине грешке у погледу коришћења права првенства, што пре свега изазива последице као што су саобраћајни удеси са људским жртвама а затим утиче на правне оцене понашања учесника у њима.

Исто тако је у земљама које припадају саобраћајним унијама различито регулисано питање брзине што има битан значај за безбедност саобраћаја. У суштину возачке професије спада „обрачунавање" коефицијента брзине кретања на метар и делић секунде. При погрешно обрачунатом коефицијенту брзине других корисника коловоза лако долази

до саобраћајне незгоде, јер процена брзине одлучује о безбедности вожње кроз колизиони простор где се мењају смерови вожње. Разлике се односе и на многе друге важне законске прописе о саобраћају на путевима.

Возачи, страни држављани, дужни си да познају и да поштују све саобраћајне прописе земље на чијем подручју управљају возилима. Стога се смело може рећи да у случају повреде тих прописа нема значаја њихово позивање на друкчије регулисање друмског саобраћаја у њиховој земљи. Међутим, то је тзв. херметично-правно гледиште. Ако наиме на то питање гледамо под социолошко-правним или политичко-правним углом треба да размислимо да ли је то у пракси могуће с обзиром на то што пољски или југословенски, румунски или мађарски возачи не располажу популарним публикацијама које садрже правне прописе из којих могу лако уочити разлике у саобраћају у појединим земљама. Да ли се према томе може масовно и апсолутно примењивати принцип ignorantia iuris nocet? (И да ли се тај принцип уопште може применити на саобраћајне прописе?).

Правни прописи о друмском саобраћају, и поред својих различитости у појединим земљама, спадају у домен унутрашњег права које није у супротности са међународним уговорима. Стога њихово непридржавање је основ за примену репресивних мера. Али се намеће питање: да ли правни прописи о друмском саобраћају имају за циљ да олакшају примену кривичних и прекршајних репресивних мера према странцима или да отклоне потребу њихове примене? Ако наш избор падне на превентивну а не репресивну функцију права онда је неопходно потребно да се ускладе правила о друмском саобраћају у земљама које међусобно сарађују. Стога изналажење јединствених не само кривичноправних већ и техничкоправних решења за друмски саобраћај у земљама које се укључују у интеграционе процесе, треба да буде предмет билатералне и мултилатералне сарадње и да доће до изражаја у регионалним споразумима, које не само допушта, већ и препоручује Бечка конвенција која је „широко" замишљена и обухвата земље разних зона и култура.

У ери међународне интеграције, домаће право губи нешто од своје „интерности" када све шире обухвата стране држављане. Страно право губи нешто од своје „екстерности", када почиње да решава судбине људи који врше неку активност изван подручја своје земље. Данас је већ немогуће стварати правне прописе који се не односе само на домаће грађане већ и на грађане других земаља, без познавања и уважавања правних прописа којима се регулишу иста питања у тим другим земљама. На проблематику *домаћег* и *страног* права сада се гледа кроз другу призму а не ону од пре неколико година. То се не односи само, већ пре свега на право које је непосредно везано за путовање људи.

Dr Aleksander Barchrach

ПРАВНИ РЕЖИМ ЗА ИЗГРАДЊУ И ОЧУВАЊЕ ДРУМСКИХ, ВАЗДУШНИХ И ПОМОРСКИХ ПУТЕВА

1. Увод. — Транспорт је једна од најзначајнијих привредних области и то како у националним границама, тако и у међународној заједници. Савремени транспорт као привредна област не само да је значајна по своме општем финансијском доприносу и учешћу у националним дохоцима савремених држава већ модерни транспорт и саобраћај у целијни представља спону између сировинске базе и осталих привредних грана (индустрије, грађевинарства, промета, разних врста услужних делатности и сл.). У крајњој линији, савремени транспорт у извесном смислу довршава производни процес чинећи доступним већ произведена добра потрошачима, односно крајњим корисницима.

Читав савремени развитак међународне заједнице не би се могао ни замислити без транспорта као привредне области. Ова привредна област ствара предуслове за убрзану размену добара у свакој појединој земљи и у оквирима светске привреде у целини. Сигурно, савремени транспорт може одговорити сложеним задацима унутрашње и међународне размене само ако буде изграђен у складу са тим сложеним захтевима и ако буде правилно уређена изградња и очување саобраћајница.

Историјски посматрано, потребе за изградњом и очувањем саобраћајница увек су биле наглашене. То је и разумљиво јер је постојала стална потреба људске заједнице за саобраћајем. Познати су изванредни напори античких држава, у првом реду Рима, да изграде солидну мрежу путева ради даљег транспорта добара, а и ради постизања других, у првом реду војних циљева. Наравно, у савременим условима, захваљујући техничком напретку, напори у изградњи модерних саобраћајница су достигли неслућене резултате. Отуда и велики значај правних питања која се постављају у вези са изградњом и очувањем саобраћајних путева. Последњих година у Југославији је овим правним питањима поклоњена знатна пажња. Покушаћемо да укратко прикажемо правни режим за изградњу и очување друмских, ваздушних и поморских путева у СФРЈ.

2. *Правни режим за изградњу и очување јавних путева.* — У многим правним системима путеви, друмови намењени за јавни саобраћај се сматрају јавним добром (domaine publique) који се у доброј мери појмовно подудара са римским појмом јавне ствари (res publicae). То би по том општем схватању биле ствари изузете из имовинског промета и падале би под посебан правни режим. У крајњем, промет ових ствари би потпадао под известан вид субординираног права, имао би доста наглашене елементе административног права. Ова извесна дилема у погледу правног режима јавних путева у нас је делимично решена у Основном закону о јавним путевима од 16. јуна 1965. године. Према том законском пропису, а касније и према републичким прописима — јавни путеви су друштвена својина у општој употреби. Јавне путеве одржавају радне органи-

зације за путеве (предузећа за путеве). Према одредбама закона, јавни путеви, мрежа путева за које се оснива предузеће сматрају се његовим основним средствима у смислу Закона о основним средствима привредних организација. У том смислу имамо и решења Устава из 1974. године, када се у члану 12, став 1, предвиђа: „Средства за производњу и друга средства удруженог рада, производи удруженог рада и доходак остварен удруженим радом, средства за задовољење заједничких потреба и општих друштвених потреба, природна богатства и добра у општој употреби друштвена су својина." Према томе можемо закључити да су друмови — путеви намењени јавном саобраћају објекти друштвене својине у општој употреби. То својство ових објеката има одређене последице на правни режим изградње и очување објеката.

Према нашим прописима, јавни пут је такав пут који је од општег значаја за јавни саобраћај и испуњава одређене услове који су предвиђени прописима. Зависно од привредног и друштвеног значаја јавни путеви се разврставају у редове (категорије пута). Тако постоје јавни путеви I, II, III и IV реда (категорија пута). Пут I реда је пут који међусобно повезује две или више република, односно главне градове тих република или значајне привредне центре, као и међународни пут. Пут II реда је пут који међусобно повезује привредна подручја једне републике и надовезује се на пут суседних република, као и пут који је од посебног значаја за републику. Пут III реда је пут који повезује две или више општина и који је од посебног значаја за саобраћај између тих општина. Пут IV реда је пут који повезује насеља на територији општине и који је од значаја за локални саобраћај на територији општине. Пут I реда одређује се одлуком Савезног извршног већа. Напред наведену категоризацију смо изнели, поред осталог, да би се уочила и одређена децентрализација надлежности у погледу јавних путева зависно од њихове категорије. Тако, док Савезно извршно веће утврђује категорију пута I реда, дотле категорије осталих јавних путева утврђују органи одређени републичким прописима. Тек одређивањем категорије пут стиче својство јавног пута. Међународном декларацијом или другим међународним инструментима о путевима за међународни саобраћај, које је ратификовала Југославија, одређује се који се јавни путеви сматрају међународним путевима. Зависно од категорије пута и његовог привредног и друштвеног значаја зависи и правно регулисање изградње и очувања јавних путева. Није могуће детаљно износити све услове, па ћемо се задржати на општим правним условима за изградњу и очување јавних путева.

Уколико се инвеститор одлучи за изградњу јавног пута, он мора донети низ одлука и придржавати се одређених законских захтева. Тако би инвеститор имао да одлучи:

— да ли ће инвестициони програм сачинити сам или ће израду поверити другој организацији (привредној организацији, установи);

— да ли ће инвестиционо техничку документацију (пројекте) израдити сам или ће израду поверити организацији која је регистрована за израду такве документације (пројектантска предузећа);

— да ли ће изградњу целе саобраћајнице поверити једној радној организацији (грађевинском предузећу) која је регистрована за изградњу јавних путева, или ће поједина деонице поверити разним радним организацијама (имајући у виду хитност завршетка изградње и обим радова);

— да ли ће уступање грађења извршити: конкурсом (јавним надметањем), или прикупљањем писмених понуда, или изузетно непосредном погодбом.

а) *Изградња и реконструкција јавних путева.* — При пројектовању и грађењу јавних путева морају се применити елементи утврђени законом и прописима донетим на основу закона, као и југословенски стандарди и други технички прописи и нормативи који се односе на јавне путеве. Неопходно је напоменути да савезни пропис не утврђује претходно постојање саобраћајне основе. Међутим, републички закони о просторном и урбанистичком планирању, као саставни део просторног односно урбанистичког плана, утврђују саобраћајну основу. Сасвим је логично да се и при изради једне значајне саобраћајнице, као што је пут I реда мора поћи од утврђене саобраћајне основе.

Јавни пут сачињавају доњи и горњи слој пута (труп пута), земљишни појас са обе стране пута (путни појас), опрема пута, ваздушни простор изнад пута у висини од 7 метара и пословне зграде за потребе пута са земљиштем које служи тим зградама. Елементи за пројектовање јавних путева одређују се према категорији пута, класи и конфигурацији терена кроз који пут пролази, рачунској брзини, густини и врсти саобраћаја и саобраћајном оптерећењу. Сви ти елементи морају се имати у виду још при изради инвестиционог програма. Стога инвеститор мора водити рачуна да сви ови елементи буду правилно одређени.

Законом је предвиђено да најмања ширина коловоза за једну саобраћајну траку (један ред возила) износи за ауто-путеве од 3,25 до 3,75 метра, а за путеве I реда од 3 до 3,50 метра, према класи терена. Ширина колвоза и број саобраћајних трака утврђује се инвестиционим програмом. Прописима република регулише се ширина коловоза пута II, III и IV реда, с тим да најмања ширина коловоза мора износити за двосмерни саобраћај 5 метара, а за једносмерни 3 метра. Ширина коловоза, бициклистичке стазе и пешачке стазе на мостовима, вијадуктима, надвожњацима, у тунелима и галеријама не сме бити мања од ширине на самом путу.

Изнад коловоза мора постојати слободан простор у висини од 4,5 метра, рачунајући од највише тачке коловоза (слободан профил пута). Уколико висина од 4,5 метра проузрокује несразмерно велике трошкове при грађењу објекта на путу, може се инвестиционим програмом висина слободног профила смањити до 4,2 метра. У том случају, смањење висине слободног профила пута мора бити на одговарајући начин на објекту означено.

Укрштање јавних путева са осталим путевима и железничким пругама посебно је регулисано. Тако укрштање ауто-пута са осталим путевима мора бити ван нивоа. Међународни путеви и ауто-путеви могу се укрштати са железничким пругама само ван нивоа. Укрштање путева првог реда са осталим путвеима ван нивоа предвиђа се у случајевима густог саобраћаја или када то захтевају други разлози безбедности саобраћаја. Укрштање јавних путева са железничким пругама мора се свести на најнеопходнији број, усмеравањем два или више путева на одређена заједничка места укрштања. Савезним прописима о изградњи железница одређује се у којим се другим случајевима укрштање железничких пруга са јавним путевима мора извести ван нивоа. На укрштањима јавних путева са железничким пругама у нивоу морају се поставити одговарајући саобраћајни знаци, обезбедити довољна прегледност пруге и пута (троуглови видљивости), а по потреби предузети и друге мере обезбеђења. Мостови за јавни пут и железничку пругу могу се градити и на истим стубовима, под условом да имају посебне конструкције. Изузетно, мостови за јавни пут и железничку пругу могу се градити на истим стубовима и са заједничком конструкцијом, ако је коловоз јавног пута потпуно одвојен од железничког колосека.

На местима подложним одроњавању (камења и земље) или изложеним снежним наносима или јаким ветровима морају се, ради заштите пута и саобраћаја на путу, поставити стални објекти (заштитни шумски појасеви, зидови, ветробрани, засади и сл.) или привремене направе (палисаде, дрвене лесе, железне решетке, челичне мреже и слични објекти). Поред међународних путева, ауто-путева и путева I реда, а и поред осталих путева са развијеним моторним саобраћајем, морају се пројектом на погодним местима и погодним растојањима предвидети простори за изградњу објеката за помоћне службе, као што су: бензинске станице, ауто-сервиси, угоститељски објекти, аутобуске станице, стајалишта, места за паркирање возила, станице за хитну помоћ, телефонске говорнице и слично.

Општинска скупштина, а у градовима који имају више општина градска скупштина односно градско веће може захтевати да се део јавног пута који пролази кроз насељено место изгради као градска улица, са елементима који изазивају веће трошкове грађења него пут ван насеља (са скупљим и ширим коловозом, са тротоарима, са местима за паркирање возила и стично), као и да се изградња моста на јавном путу у насељеном месту прилагоди посебним потребама насељеног места. Вишак трошкова изградње у том случају сноси друштвено-политичка заједница чији је орган захтевао извођење тих радова.

Поред јавних путева могу се градити стамбене или друге зграде и подизати постројења само на одређеној удаљености од пута (заштитни појас). Ширина заштитног појаса у коме се не могу отварати рудници и каменоломи, градити кречане и циглане, подизати индустријске зграде и постројења, као и слични објекти, износи код ауто-пута најмање сто метара, а код пута I реда најмање шездесет метара рачунајући од спољ-

ње ивице путног појаса. У насељеним местима и брдовитим пределима може се у оправданим случајевима дозволити грађење објеката и постројења која су напред наведена и у заштитном појасу, али не ближе од четрдесет метара од ауто-пута и двадесет метара од пута I реда, рачунајући од спољне ивице путног појаса. Ширина заштитног појаса јавних путева у коме се не могу градити стамбене, пословне и помоћне и сличне зграде, нити подизати електрични далеководи, износи код аутопута најмање четрдесет метара, а код пута I реда најмање двадесет метара рачунајући од спољне ивице путног појаса. У насељеним местима и брдовитим пределима може се у оправданим случајевима дозволити грађење напред наведених зграда и у заштитном појасу, али не ближе од десет метара од ауто-пута и пет метара од пута I реда.

Сви горе наведени елементи морају бити укључени у одговарајући инвестициони програм у складу са законским прописима. Поједине републике допуњавају ове услове својим прописима. Тако СР Босна и Херцеговина у свом Закону о јавним путевима („Службени лист СР Босне и Херцеговине", бр. 37/1967) предвиђа да се изградња и реконструкција путева II реда врши савременим коловозним застором (асфалт, бетон, ситна камена коцка и сл.). Са савременим коловозним застором се врши и изградња и реконструкција путева III реда на делу који пролази кроз насељено место или ако се предвиђа да ће такав пут претежно служити за саобраћај моторних возила, а путеви IV реда ако се предвиђа да ће такав пут претежно служити за саобраћај моторних возила.

У погледу израде инвестиционе техничке документације, републичким прописима је предвиђено у којим случајевима ту документацију може израдити сам инвеститор, а када израду документације мора поверити овлашћеној организацији удруженог рада. Скоро у свим републичким и покрајинским законима је предвиђено да када је реч о изградњи и реконструкцији: ауто-путева, путева I, II и III реда, мора бити ангажована овлашћена пројектантска организација удруженог рада.

Тек када је донесен инвестициони програм и израђена инвестициона техничка документација, инвеститор може донети одлуку да се приступи изградњи пута. Истина, инвеститор не може приступити грађењу све док не прибави одобрење за грађења *(грађевинску дозволу)*. Исто тако потребно је да прибави и документа из којих се утврђује да је на прописан начин осигурао финансијска средства за изградњу пута (готовина, кредит и сл.). По правилу, све републике и покрајине су својим законима одредиле да ће за издавање дозволе за изградњу ауто-путева, путева I, II и III реда бити надлежан републички орган за послове грађевинарства.

После прибављања одобрења за изградњу и обезбеђења финансијских средстава за изградњу или реконструкцију пута долази до уступања грађевинских радова. По правилу ово уступање изградње пута врши се на основу јавног надметања, по правилима која важе за надметање (јавни конкурс). Често се претходно изврши прикупљање понуда

— конкурс о подобности евентуалних извођача. Добију се кандидати подобни за изградњу таквог пута, а затим се између одабраних кандидата спроведе друга фаза поступка — конкурса, избор најповољнијег извођача на основу резултата јавног надметања.

На основу резултата спроведеног конкурса закључује се уговор о изградњи или реконструкцији пута између инвеститора и извођача. Обавезан је писмени уговор о грађењу или реконструкцији. Овај уговор поред предмета — изградње или реконструкције тачно одређеног пута и цена грађевинских радова, мора садржати и одредбе о року довршења радова, одредбу о гарантном року, одговорности за квалитет радова и изграђених елемената пута, одредбе о уговорној казни и премијама. Врло често, у садашњим условима нестабилности цена, ови уговори садрже и клизну скалу и она је један од изузетно значајних елемената уговора која отклања низ неспоразума у току изградње и по завршетку изградње јавног пута.

У погледу руковођења градилиштима, на изградњу јавних путева односе се одредбе републичких закона о изградњи нарочито сложених и специфичних објеката. Тако се предвиђа да одговорни руководиоци радова и надзорни органи морају бити дипломирани инжењери са одговарајућом праксом (обично 5 година праксе). У току грађења извођач је дужан да изводи радове у складу са инвестиционом техничком документацијом и по правилима струке. У том циљу извођач и сам организује унутрашњу радничку контролу у складу са својим самоуправним споразумом. На градилиштима се воде књиге о грађењу пута и то: грађевински дневник и грађевинска књига.

По завршетку изградње јавног пута врши се технички преглед изграђених објеката и пута у целини. Ниједан јавни пут не може да се користи и употребљава док се не изврши технички преглед. Технички преглед врши орган који је издао одобрење за грађење (за ауто-пут, путеве I, II а у неким републикама и III реда републички орган). Захтев да се обави технички преглед редовно подноси инвеститор, ипак тај захтев може поднети и извођач у име инвеститора. После техничког прегледа врши се примопредаја јавног пута и коначан обрачун радова. По правилу организују се пригодне свечаности пуштања у саобраћај (пресецање врпце).

б) *Одржавање јавних путева.* — За одржавање и оправку ауто-пута, путева I, II и III реда старају се специјализоване организације удруженог рада — предузећа за путеве. Оне су посебно оспособљене за ту делатност. Путеве IV реда одржавају и уређују општинске скупштине. Ове организације удруженог рада се, углавном, финансирају из повишене цене горива и других накнада у вези са друмским саобраћајем које се плаћају приликом регистрације возила. Предузећа за путеве дужна су да јавне путеве одржавају у таквом стању да се на путевима може обављати јавни саобраћај без сметњи. Поставља се питање одговорности за штету која настане услед тога што пут није био безбедан за саобраћај. Било је мишљења да би предузеће за путеве одговарало по принципу

узрочности и да се не би требало упуштати у утврђивање кривице (субјективног елемента). Међутим, превагнуло је гледиште да би предузеће за путеве било одговорно ако нормалном и редовном контролом пропусти да установи стање јавног пута и да постави одговарајуће знаке опасности — знаке које упозоравају возаче на опасност. Ово схватање полази од тога да се сваки учесник у јавном саобраћају сам, свесно и добровољно, ставио у стање повећане опасности, која произилази и из стања пута, па је у вези с тим сам преузео ризик повећане опасности, која се не би могла ставити у кривицу организације за одржавање пута. Нећемо улазити у расправу овога иначе интересантног правног питања, јер није у оквиру нашег разматрања.

Органи управе надлежни за јавне путеве јесу: Савезни секретаријат за привреду и органи за саобраћај надлежни на основу републичких прописа. Надзор над извршењем прописа о јавним путевима врше органи управе надлежни за послове инспекције јавних путева. У том циљу постоји неопходан број овлашћених инспектора. Послове инспекције из надлежности федерације врши Савезни секретаријат за привреду. Он се брине, поред осталог, и о извршењу одредаба међународних уговора и других инструмената којима се уређују технички услови и неопходне мере за грађење и одржавање ауто-путева, путева I реда и међународних путева. Уколико организација удруженог рада која се брине о одржавању путева не одржава јавни пут на начин одређен прописима о путевима и тиме доведе у опасност учеснике у саобраћају, овлашћени орган унутрашњих послова републике донеће решење којим ће наложити предузимање одговарајућих мера неопходних за успостављање нормалних услова за безбедан саобраћај на јавном путу. У случају да одговорна организација удруженог рада не поступи по том решењу, против ње и одговорних лица у тој организацији, покренуће се поступак за прекршај односно преступ.

3. *Правни режим за изградњу и очување ваздушних путева и аеродрома (ваздушних пристаништа).* — У Закону о ваздушној пловидби („Службени лист СФРЈ", бр. 12/1965) дат је појам ваздушног пута. Под ваздушним путом се подразумева ваздушни простор утврђене ширине и висине одређен за ваздушну пловидбу, који спаја два или више аеродрома на територији Југославије, или један или више аеродрома на територији Југославије са граничним улазно-излазним коридорима, или два гранична улазно-излазна коридора. Гранични улазно-излазни коридор је ваздушни простор утврђене ширине и висине на државној граници изнад одређеног места, одређен за улазак ваздухоплова у ваздушни простор Југославије и за излазак из тог простора. Ваздушна пловидба врши се само одређеним ваздушним путевима, ако прописима није што друго предвиђено у одређеним случајевима.

Полетање и слетање ваздухоплова у јавном ваздушном саобраћају врши се са ваздухопловног пристаништа. Полетање и слетање ваздухоплова који долеће из иностранства или одлеће за иностранство врши се само са ваздухопловног пристаништа отвореног за међународни ваздуш-

ни саобраћај. Изузетно, овај ваздухоплов може слетати или полетети и ван ваздухопловног пристаништа отвореног за међународни саобраћај, ако слеће услед више силе или у нужди. Ваздушне путеве за јавни ваздушни саобраћај утврђује савезни секретар за саобраћај и везе у сагласности са државним секретаром за народну одбрану и савезним секретаром за унутрашње послове. Исто правило важи и у погледу одређивања улазно-излазних коридора. Ваздухоплов који лети ваздушним путем у ваздушном простору Југославије мора се придржавати наређења и упутстава службе контроле летења. Сваки лет изван ваздушних путева мора се пријавити служби контроле летења.

Напред наведена правила смо изнели да би се лакше схватио правни режим изградње и уређења ваздухопловних пристаништа. По самој природи ваздушни пут не захтева изградњу, изузев евентуално одговарајућу сигнализацију на високим објектима ради безбедности летења. Друга је ствар са ваздухопловним пристаништима. То су врло скупи и сложени грађевински објекти и изградња ових објеката је посебно правно регулисана.

Аеродром сачињава потребни копнени или водени простор са полетно-слетним и другим стазама, хангарима, уређајима и постројењима намењеним за полетање, слетање и боравак ваздухоплова. Они могу бити цивилни и војни. Цивилни, према својој намени могу бити: отворени за јавни саобраћај (ваздухопловна пристаништа), намењени за обучавање летачког особља и спортске потребе (спортски аеродроми), аеродроми који служе потребама појединих државних органа или других организација (аеродроми за сопствене потребе). Поред аеродрома, за полетање и слетање одређених врста ваздухоплова могу привремено служити и уређене копнене или водене површине (летилишта). Аеродроми се разврставају у класе. Класа аеродрома се одређује према дужини и ширини полетно-слетних стаза или дужини и дубини водених површина потребних за полетање и слетање хидроавиона, ширини рулних стаза и другим техничким условима (прилазне равни, хоризонталне и конусне равни, нагиби полетно-слетних стаза, помоћни уређаји и сл.) који условљавају безбедно полетање и слетање свих или само одређених врста ваздухоплова, као и према локацији и метеоролошким условима од којих зависи могућност коришћења аеродрома у току године.

У погледу изградње аеродрома постављени су врло строги услови предвиђени у одговарајућим прописима (Закону о ваздушној пловидби, Закону о предузећима за аеродромске услуге, Уредби о реду на ваздухопловном пристаништу, Правилнику о одржавању полетнослетних стаза на цивилним аеродромима и другим). Аеродроми морају бити изграђени тако да испуњавају одређене услове који омогућавају безбедно полетање и слетање свих или само одређених врста ваздухоплова. Пројектовање, изградња и реконструкција аеродрома или појединих полетно-слетних и других стаза, пристанишне платформе и објеката који омогућују безбедно полетање, слетање и боравак ваздухоплова на аеродрому врши се по посебним техничким прописима. Одобрење за изградњу или реконструк-

цију напред наведених објеката (аеродорма или других аеродромских објеката) издаје републички орган управе одређен прописом републике по претходно добивеној сагласности савезног органа управе надлежног за послове безбедности ваздушне пловидбе. У циљу безбедности ваздушне пловидбе, забрањена је изградња свих грађевинских објеката, изградња и постављање инсталација или препрека на растојању од 600 метара, и то: 1) од ивица полетно-слетних стаза на аеродромима односно граница земљишта одређеног за изградњу аеродрома; 2) од места на коме је постављено техничко средство или уређај који служи вођењу ваздухоплова или контроли ваздушне пловидбе. За изградњу објеката на растојању већем од 600 метара од напреднаведених елемената аеродрома, потребна је сагласност савезног органа управе надлежног за послове безбедности ваздушне пловидбе, и то: 1) грађевинских објеката, инсталација и других препрека чија висина прелази пет метара — на растојању до 5 километара рачунајући од осе и од ивице у правцу полетно-слетне стазе; 2) грађевинских објеката, инсталација и других препрека или других објеката високоградње чија висина прелази петнаест метара — на растојању до 10 километара рачунајући од ивице у правцу полетно-слетне стазе; 3) свих објеката који служе производњи и преносу електричне енергије или нуклеарне енергије и смештају радио-инсталација или инсталација за нуклеарну енергију — у полупречнику од 15 километара од осе полетања, односно полетно-слетних стаза, а од 5 километара од места постављеног радио-навигационог уређаја. При томе се води рачуна о класи аеродрома у чијој близини би требало да се гради објекат, као и врсти намене, локацији и висини објекта за чију се изградњу тражи сагласност. Сви објекти који су напред поменути и за које је дата сагласност за изградњу као и објекти високоградње (високе зграде, солитери, фабрички димњаци, антенски стубови и торњеви, далеководи и ст.) преко којих прелазе ваздушни путеви, а њихова висина може представљати опасност за ваздушну пловидбу, морају бити обележени знаковима оријентације (светлосним и другим уређајима видљивим и дању и ноћу — осветљеним). Ови знакови се морају стално одржавати у исправном стању. Постављање и одржавање знакова оријентације на наведеним објектима врше организације удруженог рада или друго правно лице које је носилац права коришћења или сопственик објекта, ако је такав објекат изграђен после изградње аеродрома. Уколико пре изградње аеродрома постоје објекти на земљишту где се аеродром изграђује, или у његовој непосредној близини, како је то напред изложено, трошкове постављања и одржавања сноси организација удруженог рада или друго правно лице које изграђује аеродром. Када савезни орган управе надлежан за безбедност ваздушне пловидбе утврди нови ваздушни пут изнад објеката који су напред наведени, он ће и сносити трошкове постављања и одржавања знакова оријентације на тим објектима.

Искоришћавање, одржавање и изградњу ваздухопловних пристаништа, по правилу, врши организација удруженог рада за аеродромске услуге (предузеће за аеродромске услуге). Уколико није основана посебна организација удруженог рада за вршење аеродромских услуга, скуп-

штина општине на чијој је територији ваздухопловно пристаниште, повериће искоришћавање, одржавање и изградњу ваздухопловног пристаништа организацији удруженог рада за аеродромске услуге са територије друге општине, организацији удруженог рада ваздушног саобраћаја или некој другој организацији удруженог рада. Организацију удруженог рада за аеродромске услуге оснива скупштина општине на чијој територији се налази ваздухопловно пристаниште. Основна делатност организација удруженог рада за аеродромске услуге је одржавање, реконструкција и изградња ваздухопловног пристаништа и прихват и отпрема ваздухоплова, путника, пртљага и робе на ваздухопловном пристаништу. Стога ће се у садашњим условима као инвеститор при уговору о грађењу аеродрома најчешће појавити већ постојећа организација удруженог рада за аеродромске услуге, или ће се за ту сврху основати таква организација. Наравно, правно је могуће да се као инвеститор појави и територијално-политичка заједница, општина, покрајина, република и федерација.

У погледу израде инвестиционог програма, инвестиционо-техничке документације, добијања одобрења за изградњу важи све оно што је речено у погледу изградње јавних путева. Реч је о изузетно значајним објектима, па се морају строго испунити сви услови за изградњу сложених и специфичних грађевинских објеката. Слично је и у погледу избора извођача објекта, закључења уговора, тока изградње и примопредаје објекта и његовог отварања за јавни саобраћај.

4. *Изградња, одржавање и искоришћавање поморских путева, лука и пристаништа.* — Означавање пловних путева у унутрашњем и територијалном мору СФРЈ врши се по бочном (латералном) или по основном (кардиналном) систему. По правилу, бочни систем означавања пловног пута употребљава се у каналима и теснацима. Ознаке овога система означавања показују опасне положаје дуж пловног правца, у односу на стране канала, односно теснаца, којим брод мора пловити у близини тих опасности. Основни систем (кардинални) се употребљава за означавање опасности када се испред обале налази већи број острвца, гребена, подводних стена у дубини газа и плићака, као и за означавање опасности у пределима мора удаљеним од обале. Поред уређивања означавања (постављања ознака: плутајуће, зидане, мотке, светла и сл.) и њиховог одржавања у одређеним системима на пловним путевима, постоји обавеза постављања и других ознака ван бочног и основног система означавања. То су ознаке смањене опасности, ознаке за прилажење обали, ознаке карантенског сидришта, означавање подручја за вежбе оружаних снага, ознаке забрањеног сидришта и означавање олупина по бочном и основном систему. Наравно, нас ово означавање интересује са гледишта правног режима изградње и одржавања. До доношења Основног закона о искоришћавању лука и пристаништа (1965. године), старао се посебни орган, а затим је ова обавеза прешла на општине, односно заједнице општина и предузећа — организације удруженог рада лука и пристаништа).

Поморску луку односно пристаниште унутрашње пловидбе сачињавају копнени и водени простор са изграђеним обалама, лукобранима, пот-

ребним слободним простором, уређајима, постројењима и другим објектима намењеним пристајању бродова, укрцавању и искрцавању путника, пртљага и робе, ускладиштавању и осталим манипулацијама робом, као и снабдевању, оправци и заштити бродова од невремена. Јавном саобраћају служе луке отворене за домаћи саобраћај и луке отворене за међународни саобраћај. Луке отворене за домаћи саобраћај одређује општинска скупштина на чијој се територији лука налази, узимајући у обзир привредне и друштвене потребе за отварање луке. Ова одлука се доноси по претходно прибављеном мишљењу органа управе надлежног за послове безбедности пловидбе. Луке отворене за међународни саобраћај, односно део луке намењен том саобраћају одређује савезни секретар за привреду у сагласности са савезним секретаром за финансије и савезним секретаром за унутрашње послове, према Царинском законику. У вршењу права на неизграђеним обалама на мору и водама унутрашњих пловних путева, као и на осталом подручју мора, општинска скупштина може давати организацијама удруженог рада и другим организацијама право да граде оперативне обале, лукобране и зимовнике. Решење о уступању наведених права општинска скупштина доноси уз претходну сагласност Команде ратне морнарице, а по прибављеном мишљењу органа управе надлежног за послове безбедности пловидбе.

Организације удруженог рада лука и пристаништа оснива општинска скупштина на чијој територији се налази лука односно пристаниште. Основна средства организације удруженог рада (предузећа) луке сачињавају: оперативне обале, лукобрани, лучки уређаји и постројења, транспортна средства, складишта и отворени складишни простор, као и други објекти намењени вршењу привредних послова. Према нашим прописима, организације удруженог рада (предузећа) лука и пристаништа је дужна да се стара о одржавању и изградњи луке односно пристаништа. Истина, за складни развој луке и пристаништа и у циљу усклађивања и унапређивања рада у луци или пристаништу, оснива се заједница организација удруженог рада (предузећа). Заједница лучких организација удруженог рада је правно лице. Ова заједница доноси план развоја луке као целине у складу са друштвеним плановима и врши друге послове од заједничког интереса одређене законом и статутом заједнице.

У југословенском правном систему организација удруженог рада (предузеће) лука је најобухватнији организациони облик искоришћавања, изградње и одржавања луке и пристаништа. На овај организациони облик су пренета многа овлашћења политичко-територијалне заједнице и других државних органа. Стога се подручје луке не мора подударати са радним подручјем организације удруженог рада луке. Лукама у Југославији, као што смо напоменули, више не управљају поморско-управни органи, већ организације удруженог рада лука и пристаништа. Поморско-управни органи сада врше само инспекцијске послове (подручни поморско-управни органи, лучке капетаније и капетаније пристаништа). Ови органи према Основном закону о служби безбедности пловидбе („Службени лист СФРЈ", бр. 39/64 и 47/65) врше надзор над: 1) одржавањем оперативне обале у лукама и пристаништима ради утврђивања њихове без-

бедности за укрцавање, искрцавање и прекрцавање путника, пртљага и робе; стањем лукобрана и зимовника и одржавања дубина у лукама, пристаништима и зимовницима потребним за безбедност пловидбе; 2) изградњом објеката на мору и унутрашњим пловним путевима, на њиховим обалама — изграђеним и неизграђеним у одређеној ширини према копну, а у мору и дубини — морском дну; 3) обављањем лучке и обалне пилотаже; 4) одржавањем пловних путева и објеката за сигурност пловидбе на тим путевима.

У погледу изградње луке, организација удруженог рада (предузеће) луке наступа као инвеститор, а као извођачи се појављују пројектантска и грађевинска предузећа. Реч је о сложеним и значајним грађевинским објектима, па се у погледу инвестиционих програма, израде инвестиционо-техничке документације, добијања дозволе за изградњу и уступања радова примењују све оне одредбе које се односе на изградњу специфичних објеката. О тим условима било је речи у тачки о правном режиму изградње и одржавања јавних путева, па их овде не би требало понављати. Ситуација је знатно сложенија када је реч о изградњи једне модерне луке. Ту морају бити задовољени врло различити захтеви, почев од захтева безбедности пловидбе, преко солидне организације транспорта, складиштења, очувања човекове околине — природне средине, мора од загађивања и сл. Исто тако је врло сложено и питање одржавања и очувања луке и лучких постројења. Обим и циљ овога рада не би нам дозволили да се упуштамо у врло суптилне правне односе који су везани као за изградњу луке и постројења у луци, оправке и реконструкције и одржавање луке. Свако од ових питања би могло да буде предмет посебног рада.

5. *Закључак.* — У овом раду указали смо на основна обележја правног режима за изградњу и очување јавних путева, ваздушних и поморских путева у југословенском правном систему. У првом реду, запажа се опште настојање у све три области изградње и очувања објеката, да се скоро сви послови у вези с тим пренесу на организације удруженог рада/организације удруженог рада (предузећа) за путеве, организације удруженог рада (предузећа) за аеродромске услуге, организације удруженог рада (предузећа) луке/. Све ове организације удруженог рада се појављују као субјекти — инвеститори при изградњи и одржавању путева и других објеката саобраћаја (аеродрома, лука, пристаништа). С друге стране, надлежни управни органи (општина, покрајина, република и федерације) задржавају надзор у погледу безбедности објекта и инспекцију у циљу придржавања и испуњавања законских прописа од стране корисника јавних путева, ваздушних путева, поморских путева, аеродрома, лука и пристаништа. То не значи да се организације удруженог рада које користе ове објекте и обављају делатност изградње и одржавања објеката као свој трајни задатак — основну делатност, не брину о безбедности објекта, већ да поред те бриге имајући у виду велики општи друштвени значај, утврђује се и посебан надзор овлашћених стручних служби управних органа.

У погледу финансирања изградње објеката за јавни саобраћај могућа су врло различита решења. То може бити изградња из сопствених средстава, одређене акумулације које су остварile организације удруженог рада (путева, аеродормских услуга, лука и пристаништа), у пракси је то ређе. Затим, путем кредита који би се постепено отплаћивао остваривањем прихода из редовне делатности, путем учешћа будућих и садашњих корисника услуга (врло различити видови учешћа), финансирањем из одговарајућих фондова који се образују од наплате извесних доприноса или прикупљањем разлика у ценама у корист фондова — фонд за путеве и сл. Извесне републике су доста успешно решиле питање финансирања изградње путева јавним зајмовима — на пример, СР Босна и Херцеговина је у врло кратком временском раздобљу изградила око 2.000 километара путева са савременом асфалтном подлогом, а сада је у току изградња још обимније путне мреже са модерном асфалтном подлогом.

На основу изложеног, можемо закључити да је у југословенским самоуправним условима, доста успешно нађено решење за даљу изградњу објеката јавног саобраћаја и да је правни режим те изградње усклађен са општим особеностима нашег правног система у целини.

др Радомир Буровић

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, повезујући 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 63%, 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 анализиране 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 широких 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 елеменат 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 инструменат 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 дебирократизирању, 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 прогесу 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 ослонцем 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 обрађу 5-годишњеих планова и перспективних планова одређено 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 преношењима 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 (заобиђених 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 широких 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 M. 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 бродоградилишта 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 популаризација рекреације, чији је значај порастао с обзиром не чињеницу да је број субота када се не ради повећан. Од 1970. године туризам се двоструко развио у Пољској, док је долазак туриста у Пољску порастао четворострукo, а одлазак пољских туриста вани 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 уговорени 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 адми-

(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 економко-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, укинуте (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 заначај 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 војводтва и, пре свега, власти војводстава су одлучивали о њиховој организацији. То је било усвојено у периоду када је улога превоза ПКС имала изразито локални карактер, када аутобуски парк није достизао 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 Службл. 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 Земаљски 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 тврдих ауто путева. У тим условима је управљање развојем и функционисањем ПКС, као и усклађивање 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 залеђа. 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, превожење деце до школе у општини или превожење 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 M. Zajfryd: 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 заначај 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 Stšelecke „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 пунктовима, а на сваких 80 километара кружне стазе — станице које ће имати задатак да одржавају у техничком погледу у исправном стању додељене им секторе пута. Путева 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 војводстава. 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 (делимично 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 Предузеће 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 преводиоца).

(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 превожење 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 реципроцитета.

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. Франтан 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 која 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 домета 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 бринуће 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 окрузима. 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 мелиорацију.

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 залеђем за унутрашњу пловидбу (нарочито ремонтне базе у предузећима за пловидбу и речна бродоградилишта).

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 (Шлезија 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 одвојена, 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 документ 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 бродоградилишта представљају власништво државе.

Територијални органи тога министра су приморски уреди у чији састав улазе капетаније и лучке 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 приобланог 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-еокномског 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 прогрмаирања развоја транспорта низа чињеница које се појављују као пратиоци, а чије бе 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 општенародно 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 Богић

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

ПРОМЕНА УСТАВА НРП

У Пољској је на снази Устав који је донела Уставотворна скупштина (Сејм) 22. VII 1952. г. Развој Пољске и промене у свету изазвали су потребу да се неке одредбе тог устава битно измене. Измене које су биле неопходно потребне у садашњој етапи развоја НРП уведене су Уставним законом о промени Устава НРП, од 10. II 1976. г. На основу истог закона, Председник Државног савета је Одлуком од 16. II 1976. г. прогласио пречишћен текст Устава, који је објављен у службеном гласилу „Dziennik Ustav" бр. 7 поз. 36 од 1976. г. Чиме су биле условљене битне измене неких одредаба Устава НРП, од 10 II 1976. г.? У чему се оне састоје? Колико и у којим погледима се у њиховом следству променио карактер Устава НРП од 22. VII 1952. г.?

1. НРП — држава која изграђује развијено социјалистичко друштво

У развоју социјалистичке државе истучу се две основе фазе: нижа фаза — изградња социјализма и виша фаза — изградња комунизма. У фази изградње социјализма социјалистичка држава је држава диктатуре пролетаријата. У фази изградње социјализма сада се налази 13 социјалистичких држава, међу њима и Пољска. У фази изградње комунизма налази се до сада само једна социјалистичка држава — СССР. Јер, само је у Совјетском Савезу (60-тих година) социјализам већ изграђен потпуно, тј. у свима битним областима живота друштва, и коначно, тј. неповратно (1).

Социјалистичка држава у фази изградње социјализма организује и реализује историјски процес прелаза дате земље из капитализма у социјализам у областима: политичког живота, привреде, духовног живота друштва, друштвеног живота, у класно-кастинској структуру друштва. Држава у тој фази развија и појачава у животу дате земље све што је социјалистичко, а ограничава, потискује и ликвидира све што је буржоаско што је страно социјализму. Држава у тој фази служи као инструмент за доминацију радничке класе над свим што је буржоаско у животу датог друштва. Она истовремено појачава руководећу улогу радничке класе према сељацима, интелигенцији и занатлијама. Истовремено радничка класа у тој држави појачава своје водство према целом народу, даје пример у предузимању и испуњавању задатака борбе за јачање социјализма и у стварању социјализма (2). То је садржина диктатуре пролетаријата.

Држава диктатуре пролетаријата развија се у правцу општенародне државе радних људи. У развоју државе диктатуре пролетаријата

---

(1) Упор. Теорија социјалистичке државе, Варшава, 1976, PWN, стр. 80—81, превод са руског.

(2) Упор. А. Лопатка, Увод у правне науке, треће попр. изд., Варшава, 1975. г., PWN, стр. 66.

истичу се две основне етапе: етапа изградње основа социјализма у датој земљи и етапа изградње развијеног социјалистичког друштва у тој земљи. Прва од тих етапа је нижа етапа у развоју државе која изграђује социјализам, друга је виша етапа, природни наставак и последица остварења задатака прве етапе.

Пољска је сада, као и неке друге социјалистичке државе које изграђују социјализам, као што су НДР, ЧССР, Бугарска, или Румунија, завршила етапу изградње основа социјализма и ушла у етапу изградње развијеног социјалистичког друштва (3). Пољска, као резултат преко 30-годишње социјалистичке изградње постала је држава у којој је социјализам већ добио сопствену чврсту основу.

Пољска је већ постала социјалистичка држава са релативно високим нивоом економског развоја, која располаже савременом привредом, способном за даљи брзи развој. Процес подруштвљавања средстава за производњу у индустрији, саобраћају, трговини, у области финансија, у односима са иностранством је завршен. Знатно су унапређени социјалистички преображаји у области пољопривреде и занатства. У општенародним размерама остварују се принципи планског, социјалистичког привређивања. У Пољској нема више класа и каста које живе од експлоатације туђег рада. Све доследније се остварују принципи социјалистичке социјалне правде. Наступили су дубоки преображаји у свести друштва и у целом његовом духовном животу. Теорија научног социјализма постала је малтене опште усвојена идејна основа функционисања друштвеног живота. Учврстиле су се везе Пољске са другим земљама заједнице суверених социјалистичких држава везаних Варшавским уговором и у оквиру СЕВ. У односима са социјалистичким државама оформио се, развио и учврстио социјалистички интернационализам, а у односима са државама са друкчијим друштвено-економским системима учврстили су се принципи мирољубиве коегзистенције.

Све то, међутим, не значи да је у Пољској социјализам већ потпуно и коначно изграђен. То ће наступити тек по остварењу задатака својствених за етапу изградње развијеног социјалистичког друштва. Програм оформљења таквог друштва у Пољској формулисао је VII Конгрес ПУРП-а у децембру 1975. г. То је програм за једну генерацију, како у погледу скале напора тако и дубине преображаја. Остваривање тог програма потрајаће око 20 година.

Општи, високи ниво напретка Пољске у социјалистичком развоју не значи да је свака област друштвено-економског живота једнако напредовала у том развоју. У многим областима остварују се задаци типични за период изградње развијеног социјалистичког друштва, за што је Пољска сазрела као целина. Међутим, постоје и области, нпр. пољопривреда, где се Пољска и даље налази у етапи остваривања задатака типич-

(3) Упор. А. Лопатка, Развој социјалистичке државе. Садашња етапа развоја НРП, у збирци: Улога НРП у свету 1944—1974. г., Познањ, 1975, изд. УАМ, стр. 29—33.

них за изградњу основа социјализма. „Развојне етапе социјалистичког друштва — рекао је на VII Конгресу ПУРП-а Е. Гиерек — нису одвојене крутим границама. То да се у одговарајућим формама на вишим степенима развоја разрешавају неки задаци ранијих етапа природно је и сасвим могуће. То омогућава већи економски потенцијал и већа политичка зрелост друштва а такође — што је веома важно — за социјализам повољан однос међународних снага" (4). Потреба да се у процесу изградње развијеног социјалистичког друштва разрешавају неки задаци из раније етапе развоја НРП представља специфично, значајно обележје садашње етапе социјалистичког развоја Пољске.

Развијено социјалистичко друштво у Пољској још није изграђено. Пољска сада има само програм изградње таквог друштва и налази се на почетку његовог остваривања.

Који је садржај тог програма? Изградња развијеног социјалистичког друштва остварује се у области економског и друштвеног живота, у области унутрашње политике, у области свести и идеологије, као и у међународној области.

У економској области изградња развијеног социјалистичког друштва састојаће се у обезбеђењу искључиве доминације социјалистичких производних односа у граду и на селу и стварању сразмерно високе материјално-техничке базе друштва и у повезивању достигнућа научно-техничке револуције са друштвеним вредностима социјализма; она ће се испољавати у све већој продуктивности рада, у уопштавању социјалистичког односа према раду, као и у све пунијем подмиривању материјалних потреба грађана.

У области друштвеног живота изградња развијеног социјалистичког друштва испољаваће се у све пунијем остваривању социјалне правде; у даљем међусобном зближавању класа и слојева радних људи; у стварању све бољих услова за свестранији развој сваког појединца; у постепеном формирању хомогеног социјалистичког друштва у социјалном погледу.

У области свести и идеологије изградња развијеног социјалистичког друштва испољаваће се у формирању социјалистичког начина живота; у продубљивању и учвршћивању социјалистичког патриотизма, осећању грађанске дужности и дисциплине; у уопштавању социјалистичких начела у међуљудским односима, у мишљењу и ставовима људи; она ће се такође испољавати у цветању социјалистичке културе. Све боље подмиривање материјалних потреба грађана треба да утиче на развој духовних потреба човека и непрекидни морални напредак друштва. Битан елемената програма изградње развијеног социјалистичког друштва представља тежњу да марксизам-лењинизам, као револуционарна теорија и идеоло-

(4) VII Конгрес ПУРП, 8—12. XII. 1975. Основни материјали и документа Варшава, 1975. г., KIW, стр. 113.

гија радничке класе, научна основа политике ПУРП-а и државе, све општије усмерава мишљења целог друштва.

У међународној области изградња развијеног социјалистичког друштва испољаваће се у даљем јачању интернационалистичког јединства НРП са Совјетским Савезом и са заједницом суверених социјалистичких држава. Она ће се испољавати у продубљавању социјалистичке привредне интеграције и у учвршћавању солидарности са међународним комунистичким и радничким покретом а такође у даљој сарадњи са народима који су кренули путем напретка, демократије и социјализма. Изградња развијеног социјалистичког друштва утицаће на НРП у смислу развијења од стране НРП активне политике мирољубиве коегзистенције са државама с друкчијим друштвеним системима.

У области унутрашње политике изградња развијеног социјалистичког друштва испољиће се у постепеном прерастању државе диктатуре пролетаријата у општенародну државу радних људи, која ће под вођством радничке класе све потпуније оличавати интересе и улогу целог народа. Све важнији фактор политичког активирања и повећавања иницијативе радних људи биће даљи развој и усавршавање социјалистичке демократије у Пољској (5).

Горе скицирани општи програм изградње развијеног социјалистичког друштва у Пољској, поред општих закономерности социјалистичке изградње у свакој земљи, уважава и посебне услове и потребе Пољске. Он користи искуства свих земаља које су, раније него Пољска, ушле у етапу изградње развијеног социјалистичког друштва, а нарочито богата искуства СССР.

Превасходни циљ целог програма изградње развијеног социјалистичког друштва је стварање материјалних и духовних услова за развој човека и задовољавање његових потреба, стварање услова за даље подизање стандарда народа. Програм полази од претпоставке да виши квалитет рада и већи лични допринос сваког појединца колективном напору представља главни извор просперитета јединке, породице и целог друштва.

2. Прилагођавање Устава новој, вишој етапи изградње социјализма.

У јулу 1952. г. када је Уставотворна скупштина донела Устав НРП Пољска се налазила на почетку етапе изградње основа социјализма. С тим у вези је и тај устав у свом првобитном тексту био устав државе која изграђује основе социјализма. Он је био адекватан задацима те етапе. Међутим, са напретком у изградњи социјализма у Пољској и наступањем повољних промена на међународној сцени почело се увиђати

(5) Упор. Ibidem, стр. 12—13 и 227—229.

да Устав у неким битним питањима не одговара новонасталој ситуацији и новим задацима. Први су на то скретали пажњу неки познаваоци уставног права (6). Званично, питање промене Устава покренуто је Одлуком XI Пленума ЦК ПУРП п.н. „За даљи социјалистички развој НРП", која је садржавала смернице за дискусију пред VI Конгресом Партије. Ова одлука донета је 4. IX 1971. г. У њој п.о. стоји: „Сада важећи Устав од 1952. г. испунио је своју улогу у периоду изградње народне државе. Због развоја друштвено-економског и политичког система НРП, а такође због раста друштвене свести грађана, неопходно је потребно да се припреми предлог новог Устава" (7).

То гледиште дошло је до изражаја и у Одлуци VI Конгреса ПУРП. У њој се п. о. констатује: „Сада важећи Устав од 1952. г. испунио је своју улогу. Низ одредаба Устава више не одговара сада достигнутом нивоу друштвено-економских односа и друштвеној свести. Стога је неопходно потребно да се ови трајни преображаји одразе на предлог новог устава" (8). Аутори наведених докумената залажу се за укидање Устава од 1952. г. и доношење новог устава, односно за веома широк обим промене устава.

Међутим, већ на VI Конгресу ПУРП-а у Програмском реферату Политбироа ЦК ПУРП, који је одржао Е. Гиерек, налази се опрезнија формулација. У том реферату говори се само о друштвеном овлашћењу Сејма VI сазива... „да изврши неопходне измене у Уставу..." (9). Схватање да није неопходно потребно да се мења Устав, већ да се само изврше измене у важећем Уставу, шире је изложио Е. Гиерек у говору одржаном на предизборном збору 21. II 1972. г. у Катовицама. У том говору он је п. о. рекао: „Начела на којима се заснива наш Устав одговарају систематским потребама социјализма. Међутим, друштвено-економски развој земље је учинио да после 20 година многе његове одредбе треба да се допуне или модификују" (10). Тај став поново је изнет у Одлуци XVIII Пленума ЦК ПУРП од 4. IX 1957. г., која садржи смернице за дискусију пред VII Конгрес Партије. У тој одлуци се констатује: „Сада важећи Устав од 1952. г. задржава своје политичке и правне вредности. Међутим, извршени преображаји и перспективе развоја друштва и државе треба да се огледају у том основном правном акту, тако да његова садржина потпуно одговара достигнутом нивоу социјалистичке изградње и чини основу за разрешавање нових проблема у процесу изградње развијеног социјалистичког друштва" (11). Е. Гиерек, у програмском реферату Полит-

(6) Упор. нпр. А. Бурда, Неколико проблема теорије и примене Устава НРП, Studia Prawnicze, 1967, бр. 13.

(7) Одлуке ЦК ПУРП од V до VII Конгреса, Варшава, 1971, Kiw, стр. 165.

(8) VI Конгрес ПУРП, 6—11. XII. 1971. г. Основни материјали и документа, Варшава, 1972. г., KiW, стр. 264—265.

(9) Ibidem, стр. 136.

(10) Е. Гиерек, Наш заједнички циљ је добробит НР Пољске, Trybuna Ludu од 22. II 1972. г. Упор. такође А. Лопатка, Programme des modifications constitutionnelles en Republigue Populaire de Pologne, Revue de l'Est, 1973. г., бр. 3, стр. 8 и даље.

(11) Одлука ЦК ПУРП од VI до VII Конгреса, Варшава, 1975. г. KiW, стр. 378.

бироа ЦК Партије, одржаном на VII Конгресу ПУРП, позивајући се на досадашњи рад на припремању измена у Уставу, рекао је: „Као резултат тог рада може се формулисати предлог да у садашњој етапи треба да се ограничимо на најнеопходније модификације постојећег Устава а пре свега на то да се у њему огледа социјалистички карактер наше државе и друштвено-економске и политичке промене до којих је дошло у процесу изградње социјализма" (12). Усвојивши ту мисао, VII Конгрес ПУРП констатовао је у донетој одлуци: „Извршени друштвено-економски преображаји, достигнути ниво социјалистичких производних односа и друштвене свести, перспектива развоја земље, развој социјалистичке демократије и функције социјалистичке државе треба да се огледају у Уставу. Конгрес препоручује да се настави рад чији је циљ да Сејм усвоји промену Устава НРП" (13).

Из наведених изјава и одлука јасно се види да је у периоду између VI и VII Конгреса ПУРП наступила извесна еволуција става Партије о обиму и карактеру промене Устава. Од тезе да треба укинути постојећи и донети нови устав Партија је одустала и заузела став да је Устав од 1952. г. задржао своје политичке и правне вредности и да у садашњој етапи треба у исти унети само најнеопходније измене. Тај став, који је добио подршку и од VII Конгреса УЗС (Уједињене земљорадничке странке) (14) и XI Конгреса ДС (Демократске странке) (15), постао је основица рада Сејма чији је резултат био усвајање 10. II 1976. г. промене Устава НРП.

На предлог посланичког клуба ПУРП-а, Сејм НРП, састављен у споразуму са посланичким клубовима УЗС и ДС, образовао је 19. XII 1975. г. ванредну Комисију за припремање предлога закона о промени Устава НРП. За председника Комисије изабран је Х. Јаблонски, председник Државног савета НРП (16).

Подносећи Сејму предлог за образовање те комисије председник Посланичког клуба ПУРП Е. Babiuch рекао п.о.: „Устав НРП од 1952. г. доказао се у пракси као устав државе која изграђује социјализам. У његовим одредбама правилно су постављени: класна суштина наше државе, политичко и друштвено-економско уређење, систем највиших и локалних органа власти, права и обавезе грађана. У том смислу начелни ставови Устава од 1952. г. задржавају своје нормативне вредности за цео историјски период социјалистичке изградње. Стога измене у садашњем Уставу које би, по нашем мишљењу, требало изложити имају огра-

(12) VII Конгрес ПУРП, 8—12. XII 1975. г. Основни материјали и документа, Варшава, 1975., Kiw, стр. 117.

(13) Ibidem, стр. 261.

(14) Упор. реферат Председника Главног комитета UZS, St. Gucwa, UZS у раду на даљем развоју пољопривреде и села, Trybuna Ludu од 20. I 1976. г.

(15) Упор. политички реферат ЦК ДС, који је одржао Председник ЦК, A. Benesz, Trybuna Ludu од 9. II 1976. г.

(16) Начин припремања тог закона подробно приказује W. Sokolewicz, Устав државе и друштва, Prawo i Życie од 15. II 1976. г.

ничен карактер. Ради се углавном о узимању у обзир најважнијих нових друштвених појава и процеса који су наступили од дана његовог доношења" (17). То је неопходно потребно— подвукао је E. Babiuch — да би уставне норме биле адекватне динамичном развоју друштвене стварности.

Рад на предлогу промене Устава у Пољској трајао је од лета 1971. г. до фебруара 1976. г. Он се обављао у кругу правника, нарочито специјалиста за уставно право. Он се обављао у оквиру политичких партија ПУРП, УЗС и ДС, уз оквиру неких друштвених организација, п.о. и у оквиру организација које окупљају напредне световне католике. Најзад од 19. XII 1975. г. до 10. II 1976. г. Он се одвијао у Сејму НРП. Може се дакле рећи да су извршене измене резултат зрелог, свестраног размишљања, да оне уважавају мишљења разних, значајних слојева друштва и друштвених средина. Уставна комисија вршила је веома широке консултације о предлогу промене Устава. О предлогу су вршене консултације у синдикатима, у научним круговима, у задружним, женским, омладинским и другим организацијама. И Комисија је добила хиљаде писама о предложеним изменама (18).

Као крајњи резултат тога целокупног рада, измене унете у Устав НРП 10. II 1976. г. односе се пре свега на класни и народни карактер НРП, њене циљеве и функције, основна права и обавезе грађана и нека друга питања.

3. Ново одређење класног карактера НРП у Уставу

Устав у тексту од 1952. г. садржи одредбу (чл. 1) да је НРП држава народне демократије. Сада та одредба гласи: НРП је социјалистичка држава. Значи ли то да се променио класни карактер НРП? Не! То је само замена непрецизне одредбе, прецизнијом и адекватном стварности. НРП је социјалистичка држава од 1944. г., иако нисмо одмах били свесни тога класног карактера државе. Разлика између 1952. и 1976. г. само је у томе што је у 1952. г. то била држава која изграђује основе социјализма а данас она изграђује развијено социјалистичко друштво. У 1952. г. социјализам је у области економског и друштвеног живота и у свести народа био у великој мери предмет тежњи а данас је он већ историјска стварност. (19)

---

(17) E. Babiuch, Социјалистички преображаји земље треба да се огледају у Уставу НРП, Trybuna Ludu од 20—21. XII 1975. г.

(18) Карактер и значај тих консултација опширно је изложио Председник комисије Х. Јаблонски, када је дана 10. II 1976. г. подносио Сејму извештај о раду Комисије. Устав пољске државе и друштва одражава стварност и одређује циљеве наше гразвоја, „Trybuna Ludu" од 11. II 1976. г. Треба подвући да је у Смерницама за VI Конгрес ПУРП дата сугестија да се измене у Уставу усвоје почетком 1973. г. и да се предлог новог Устава у периоду изборне кампање за Сејм и народне одборе у 1973. г. изнесе на широку дискусију. Од замисли да се измене брзо унесу у Устав одустао је већ VI Конгрес ПУРП у децембру 1971. г. препоручујући уједно да се избори за Сејм спроведу пре истека мандата Сејма изабраног 1969. г.

(19) Упор. S. Zawadzki, Социјалистички карактер државе и његов одраз у Уставу НРП, ПиПр. бр. 1—2/1976, стр. 13—14 и А. Лопатка, Формулација карактера НРП и њених основних задатака, Prawo и Życie од 8. II 1976. г.

Треба рећи још и то да је термин држава народне демократије имао више значења па је стога био нејасан. У периоду 1946—1948. г. он је значио да је Пољска посредна држава; ни социјалистичка, као СССР, а ни буржоаско-демократска, као Велика Британија, или Француска. У периоду 1945—1955. г. сматрало се да он не означава класни карактер пољске државе, јер више није било сумње о томе да је то социјалистичка држава, већ облик те државе, који се разликује од совјетског облика и који је нижи у поређењу са совјетским обликом. Касније се напросто сматрало да тај термин означава друкчији, ни бољи ни гори од совјетског, облик државе. Када је, међутим, постало јасно да сада све социјалистичке државе имају исти облик социјалистичке демократске републике, тај термин је изгубио свој raison d'être уопште.

Обележавање НРП у Уставу као социјалистичке државе одговара и општем убеђењу грађана управо о таквом карактеру НРП и о потреби да се та чињеница региструје и утврди у Уставу.

Устав, у садашњем пречишћеном тексту, изражава социјалистички карактер НРП и тиме што региструје и утврђује водећу улогу марксистичко-лењинистичке партије — ПУРП — у изградњи социјализма у Пољској. Још од 1952. г. у Уставу постоји одредба да у НРП власт припада радном народу града и села. Тим уставом је такође утврђена до је основица народне власти у Пољској савез радничке класе са радним сељаштвом и да у том савезу руководећа улога припада радничкој класи као водећој класи друштва, која се ослања на револуционарне тековине пољског и међународног радничког покрета, на историјска искуства победоносне социјалистичке изградње у СССР, првој држави радника и сељака. У Уставу НРП до 10. II 1976. г., друкчије него у уставима свих сада постојећих социјалистичких држава, није било одредбе у којој би се говорило о (руко-)водећој улози марксистичко-лењинистичке партије. Сада Устав садржи одредбу (чл. 3 ст. 1) да је у изградњи социјализма водећа политичка снага друштва — ПУРП (20). Та одредба не конституише водећу улогу ПУРП-а у Пољској, јер она постоји од постанка ПУРП-а у 1948. г. Њен ефекат је само то да водећа улога ПУРП-а није само једно од основних начела политичког живота Пољске, већ да је она и основно правно начело уређења Пољске, као што је и начело владавине народа, законитости, или суверенитета. Правно значење те одредбе Устава у томе је што по њој Устав сада верније одражава стварност него што је то чинио до сада и у томе што би сада евентуалне акције, које би имале за циљ да се ПУРП лиши водеће политичке улоге у народу, морале да се оцењују као акције које атакују на Устав. Међутим, та одредба Устава није повукла за собом правну диференцијацију грађана на чланове ПУРП-а и осталих грађана. Устав говори о ПУРП-у као целини а не помиње њене чланове. Исто тако у следству наведене одредбе Устава органи ПУРП-а нису добили карактер државних органа, као што ни норме

(20) Упор. А. Лопатка, Увод у правне науке, III попр. изд., Варшава, 1975. г. PWN, стр. 93.

интерног живота ПУРП-а нису добиле карактер правних норми. Та одредба, разуме се, не значи ни то да сви грађани НРП имају правну обавезу да дале идеологију Партије и њен програм. С друге стране та одредба не даје грађанима који не припадају ПУРП-у никаква овлашћења која члановима Партије даје њен статут, или одлуке њених органа (21). Исто тако она не спутава ПУРП у формирању своје политике, иако намеће ПУРП-у велике политичко-моралне обавезе према народу. „Тиме што у Уставу потврђујемо водећу политичку улогу Партије не установљавамо привилегије, већ обавезе" (22), рекао је у Сејму Х. Јаблонски. Е Гиерек пак у реферату на III Пленуму ЦК ПУРП-а у фебруару 1976. г. рекао је о томе: „Водећа улога наше Партије у политичком животу државе и народа, у целокупној изградњи социјалистичког друштва значи пре свега несебично служити народу... За нас чланове Партије њена водећа улога никада није значила нити ће значити да ми уживамо било какве привилегије. Из ње произлази пре свега добровољно преузета дужност, обавеза предњачења у раду за земљу, активност у њеном преображавању, обавеза поступања у складу са начелима социјализма" (23).

У Пољској, поред ПУРП-а, која сада има око 2,5 млн. чланова и кандидата, делују и друге партије радних људи — Уједињена земљорадничка странка, која сада броји око 430.000 чланова и Демократска странка, која има око 95.000 чланова. Ове странке сарађују са ПУРП-ом у руковођењу Пољском и сносе заједничку одговорност за њен даљи социјалистички развој. Њихова сарадња са ПУРП-ом представља чврст елеменат пољског социјалистичког политичког живота. То је дошло до изражаја у Уставу у садашњем његовом тексту. У чл. 3 ст. 2 стоји да сарадња ПУРП, УЗС и ДС чини основу Фронта народног јединства. Тај фронт је заједничка платформа за деловање друштвених организација радног народа и патриотско уједињење свих грађана — чланова партије, политичких странака и неорганизованих грађана, без обзира на њихов однос према религији — око животних интереса НРП.

Указујући, адекватно стварности, на класни карактер НРП, Устав истовремено региструје најбитнија специфично пољска обележја процеса изградње социјализма. Конституционализована је не само водећа улога ПУРП-а, већ и цео пољски социјалистички партијски систем.

4. Уставни израз циљева и функција државе која изграђује развијено социјалистичко друштво.

Класна борба између онога што је социјалистичко и оног што је капиталистичко води се у Пољској, као и у другим земљама које изгра-

(21) У документима ПУРП и у политолошкој литератури у Пољској говори се о руководећој улози ПУРП. Устав не употребљава тај термин и не говори о руковођењу, већ о предвођењу од стране ПУРП. Према Малом речнику пољског језика, изд. од PWN у 1968. г. термини: руководити и (пред-)водити имају исто значење. Овде ћемо се даље служити уставним термином — (пред-)водити.

(22) Упор. А. Лопатка, Водећа улога ПУРП — основни правни принцип НРП, Prawo i Życie од 15. II 1976. г.

(23) Х. Јабдонски: Устав пољске државе и друштва одражава стварност и одређује циљеве нашег развоја, Trybuna Ludu од 11. II 1976. г.

ђују социјализам, од дана установљења народне власти и водиће се све до потпуне и коначне победе социјализма. У етапи изградње основа социјализма та се борба одвијала углавном непосредно у области политичког и економског живота. После изградње основа социјализма главна арена класне борбе постала је сфера духовног живота, идеологије. „У сфери идеологије — рекао је Е. Гиерек на VII Конгресу ПУРП — имамо активне класне противнике како у земљи, тако и у иностранству. Антикомунистичке снаге не напуштају бојиште. Што више трпе политичке поразе, оне све више заоштравају идеолошку борбу и настоје да деформишу друштвену свест" (24). Ове констатације битно утичу на разумевање садржине диктатуре пролетаријата данас. Њена садржина је сада, у свим областима живота па и у сфери идеологије, стваралачки, конструктиван рад. Елементи рушења, ограничавања и потискивања онога што је капиталистичко имају све више периферни, секундарни карактер. То долази до пуног изражаја у промењеном Уставу НРП.

У садашњем тексту Устава утврђује се да је у НРП основни циљ делатности државе свестран развој социјалистичког друштва, развој стваралачких снага народа и сваког човека, све боље задовољавање потреба грађана (чл. 4). Устав указује само на један могући пут развоја НРП, а то је пут остваривања и развијања социјалистичке демократије (чл. 7).

Пољска држава сада врши следеће функције: унутрашњу, привредно-организаторску, културно-образовну, социјалну и спољну. Садржина сваке од тих функција изражена је у Уставу.

Унутрашња функција државе уставно је изражена у одредбама да НРП штити и развија социјалистичке тековине пољског радног народа града и села, његову власт и слободу, као и у одредби да НРП гарантује грађанима учешће у вршењу власти и подржава развој разних облика самоуправљања радних људи (чл. 5 ст. 1 и 2).

Привредно-организаторска функција државе дошла је сада до изражаја у следећим формулацијама: НРП развија производне снаге и привреду земље планским коришћењем и проширивањем њених ресурса, рационалном организацијом рада и унапређивањем науке и технике. НРП учвршћује друштвену својину као главну основу економске снаге земље и просперитета народа.

Културно-образовна функција државе изражена је у одредбама да НРП развија и уопштава образовање и обезбеђује свестран развој науке и националне културе, да се стара за развој књижевности и уметности које одражавају потребе и тежње народа, које одговарају најбољим напредним традицијама пољског стваралаштва. НРП се стара за свестран развој науке, засноване на тековинама водеће људске мисли и напредне пољске мисли — науке у служби народа.

---

(24) E. Gierek, За продубљавање патриотског јединства народа, за јачање државе и развој социјалистичке демократије. Реферат Политбироа ЦК ПУРП. Trybuna Ludu од 21—22. II 1976. г.

Устав даје широк обим социјалној функцији или, друкчије речено, старатељској функцији државе. Он садржи одредбу да НРП остварује принципе социјалне правде, ликвидира експлоатацију човека човеком и сузбија крашење друштвених норми. НРП ствара услове за стално повећавање благостања и постепено ишчезавање разлика између града и села, између физичког и интелектуалног рада. У бризи за добробит народа НРП се стара о породици, материнству и васпитању подмлатка. Води бригу о здравственој заштити народа. О многочланој породици држава води посебно бригу, обезбеђује остваривање права и обавеза у погледу издржавања.

У бризи за добробит породице НРП се стара за побољшање стамбене ситуације, уз сарадњу грађана развија и подржава разне видове стамбене изградње, нарочито задружну стамбену изградњу а стара се и за рационално коришћење станова. НРП води посебну бригу о васпитању омладине и обезбеђује јој најшире могућности развоја а такође ствара услове за активно учешће омладине у друштвеном, политичком, економском и културном животу и уједно утиче на формирање саодговорности омладине за развој домовине.

До сада у тексту Устава није била утврђена садржина спољне функције државе. Сада Устав садржи одредбу (чл. 6) да се НРП у својој политици руководи интересима пољског народа, његног суверенитета, независности и безбедности, вољом за мир и сарадњу међу народима. НРП наставља традиције солидарности са прогресивним снагама, учвршћује пријатељство и сарадњу са СССР и другим социјалистичким државама а своје односе са државама које имају друкчије друштвено уређење заснива на принципима мирољубиве коегзистенције и сарадње.

Тако уставно одређивање функција и циљева НРП добро одражава конструктиван, стваралачки, демократски и мирољубив карактер пољске државе која изграђује развијено социјалистичко друштво.

5. *Развој основних права и дужности грађана*

E. Babiuch образлажући у Сејму предлог о образовању ванредне комисије за припремање предлога закона о промени Устава НРП рекао је да данас можемо потпуније него што је то било могуће у 1952. г. ...формулисати у Уставу одредбе које се односе на права и дужности грађана. „Ова права — рекао је он — остварујемо знатно шире и на вишем нивоу у свим областима — у обезбеђењу рада према квалификацијама, у социјалном осигурању, у образовању и култури. Сада морамо све више истицати примере доброг рада, економичности, високе друштвене дисциплине и грађанске одговорности, патриотске бриге о земљи" (25). Руководећи се тим идејама Сејм је 10. II 1976. г. модификовао

(25) VII Конгрес ПУРП, као горе, стр. 123.

одредбе Устава о основним правима и дужностима грађана НРП. Знатно је проширен обим својстава с обзиром на која грађани НРП имају једнака права и дужности. Задржана су сва до сада у Уставу предвиђена права и слобода грађана и допуњена новим основним правима. Исто тако су задржане све досадашње основне дужности грађана НРП и допуњене новим дужностима. Неколико грађанских права сада је друкчије формулисано.

Пре измена у 1976. г. Устав НРП садржао је одредбу да су грађани једнаки без обзира на пол, рођење брачно или ванбрачно, народност, расу и вероисповест. Сада су горе наведеним својствима додата следећа: образовање, занимање, порекло и друштвени положај. Тако, уместо досадашњих 5, сада је утврђено 9 својстава с обзиром на која није дозвољено ни привилегисање ни дискриминисање грађана НРП. То у знатној мери доприноси друштвеној једнакости грађана и јачању социјалне правде ([26]). Кроз то се испољава развој социјалистичке демократије.

До 10. II 1976. г. грађани НРП су уживали следећа политичка права: активно изборно право, пасивно изборно право, право на тражење извештаја од посланика и одборника, право подношења жалби и притужби свима државним органима, слобода говора и штампе, слобода збора и манифестације, право удруживања. Ова су права допуњена правом на учешће у друштвеној контроли, у консултацијама и дискусијама о кључним проблемима развоја земље и правом на подношење предлога (чл. 86 ст. 1). Она су допуњена и правом грађана у иностранству на заштиту од стране НРП (чл. 89).

Економска и социјална права (право на рад, право на награђивање према раду, приватна својина (на пољопривредном земљишту или на занатској радњи), лична својина (на потрошним предметима), право на одмор, право на здравствену заштиту, право на помоћ у случају болести или неспособности за рад, право на школовање, право на коришћење тековина културе и на стваралички рад у развоју националне културе)) у знатном делу су друкчије формулисана — адекватно могућностима државе и аспирацијама грађана.

Лична права грађана НРП (неповредивост интегритета људске личности, неповредивост стана, тајна писама, право на одбрану) допуњена су правом на коришћење вредности природне средине. Установљење овог последњег права произлази из све већег угрожававања те средине развојем индустријске цивилизације и све веће бриге државе за подизање стандарда грађана. Задржано је такође право азила у НРП за странце и лица без држављанства. Не рачунајући право азила Устав НРП сада признаје грађанима НРП 25 права и слобода. Пре фебруара 1976. г. ових прва је било за три мање.

([26]) E. Babiuch, ibidem.

Пре измена у фебруару 1976. г. Устав је установио следеће основне дужности грађана НРП: дужности придржавања одредаба Устава НРП, дужност чувања друштвене својине, дужност одбране домовине и дужност будности према непријатељима и чувања државне тајне. Ове дужности су задржане. Њима су додате две нове дужности: дужност развијања друштвене свести код деце и дужност чувања природне средине. Увођење тих нових дужности израз је уважавања улоге породице у подизању нараштаја а истовремено сведочи о социјалистичким променама у пољској породици. Друга од ових дужности резултат је све већег значаја природне средине за развој земље и за живот појединаца.

Устав у садашњем тексту (чл. 67 ст. 3) подвлачи међузависност коришћења права и испуњавања дужности од стране грађана према домовини и према суграђанима. „Без часног испуњавања дужности од стране грађана наговештај јачања и проширивања права могао би остати без ефекта" (27) рекао је Х. Јаблонски у Сејму образлажући предлог промене Устава.

За општу илустрацију уставног регулисања права и дужности грађана од значаја је и то које су одредбе од 1952. г. у садашњој верзији Устава изостављене. Изостављене су следеће одредбе: „Злоупотреба слободе савести и вере у сврхе супротне интересима НРП кажњава се по закону" (ранији чл. 70 ст. 3) и: „Лица која врше саботажу, диверзију, или друге нападе на друштвену својину кажњаваће се са свом строгошћу закона" (раније чл. 77. ст. 2). До изостављања ових строгих одредаба дошло је стога што појава описаних у њима скоро више нема а њихова друштвена опасност знатно се смањила... „Дубоке промене које су наступиле у нашој држави и нашем народу — рекао је у свом говору у Сејму Х. Јаблонски — довеле су до тога да су негативне појаве на које се те одредбе односе данас сасвим изузетне те према томе нема потребе да се о њима говори у Уставу" (28).

6. *Измене које се односе на државне органе*

Измене у Уставу извршене у фебруару 1976. г. у принципу се не односе на организацију и надлежности државних органа. То се образлаже тиме што је у периоду 1972 — 1975. г. извршена темељита реформа локалних органа државне власти и управе (29) а такође и тиме што систем врховних органа НРП, установљен 1952. г. нема потребе да се мења, што ови органи правилно функционишу. У Одлуци VII Конгреса ПУРП оцењено је да „Сејм, Државни савет и Влада у потпуности остварују своје функције и овлашћења. Треба нарочито подвући самосталност и

(27) Упор. А. Лопатка, Уставно регулисање основних права и дужности грађана НРП, Пр. бр. 1—2/75, стр. 23.

(28) Х. Јаблонски, као горе.

(29) Х. Јаблонски, као горе.

оперативност Владе и појединих ресора у руковођењу остваривањем друштвено-економских задатака. Стварни напредак који смо постигли радом државних органа треба даље да развијамо" (30). Слично је оцењен и рад Врховног суда и Генералног прокуратора.

Од незнатних измена које се односе на државне органе овде ћемо се осврнути на три. До промене у 1976. г. Устав НРП није предвиђао институцију контроле сагласности закона са Уставом. Сада Устав прописује да се Министарски савет стара о сагласности закона са уставом (чл. 30 ст. 3). Сејм VII сазива, изабран 21. III 1976. г., несумњиво ће донети закон којим ће се регулисати начин вршења тог задатка од стране Министарског савета. Остварење наведене одредбе Устава знатно ће допринети јачању социјалистичке законитости у законодавном процесу (31).

До измена од фебруара 1976. г. Врховна државна контрола подлежала је Сејму а Државни савет вршио је над њом надзор у обиму одређеном Законом о ВДК. Председника ВДК именовао је и смењивао Сејм, а ВДК је сваке године подносила Сејму извештаје о извршењу државног буџета и привредног плана, као и предлоге за давање разрешнице влади. Сада Устав, не мењајући у принципу надлежност ВДК, прописује да рад ВДК служи Сејму, Државном савету и Министарском савету у вршењу њихових функција. ВДК врши контролу по налогу Сејма и Државног савета, обавештава ове о резултатима тих контрола и подноси Државном савету периодичне извештаје. Председник Министарског савета врши надзор над ВДК, а Председник ВДК именује и смењује Сејм на предлог Председника МС у споразуму са Председником Државног савета. Председник ВДК улази у састав Министарског савета. Овај нови положај ВДК у структури врховних органа НРП произилази — како је објаснио у Сејму Х. Јаблонски ... „из чињенице да се главна контрола ВДК усредсређује на рад привредних организација које непосредно или посредно раде по директивама владе, Такво решење истовремено омогућује да се избегне формирање засебног владиног органа контроле. Посебан начин именовања Председника ВДК објашњава се горе поменутим изузетним положајем овог органа и његовим делокругом" (32).

До фебруара 1976. г. Устав НРП није сасвим јасно одредио улогу Председника Министарског савета, тако да он у пракси није био само председник МС, већ је и руководио његовим радом, није био толико први министар колико старешина министара. Усвојивши ту уставну праксу Устав у садашњем тексту прописује да Председник МС руководи радом Министарског савета и Председништва владе и да он, као и министри, доноси, на основу закона и у циљу њиховог спровођења, наредбе и правилнике.

---

(30) Ток и резултати тих реформи изложени су у мом чланку п.н. Довршавање реформе локалних органа власти и управе у Пољској, Архив за правне и друштвене науке, 1975. г. бр. 3, стр. 405 и даље.

(31) VII Конгрес ПУРП, као горе, стр. 260.

(32) Упор. А. Лопатка, Устав и законитост, Perspektywy од 13. II 1976. г. стр. 5.

Одлуком Министарског савета бр. 113 од 30. VI 1969. г. установљено је Председништво владе. Овај орган разматра текућа питања везана за кретања у привреди, разматра текуће информације и објашњења министара, доноси оперативне одлуке ради обезбеђења извршења задатака управе и привреде, располаже централним резервама националног привредног плана итд. Одлуке Председништва владе, које оно доноси у оквиру својих задатака, обавезне су за органе државне власти и управе и привредне организације. У почетку, у саставу Председништва владе био је Председник МС као председник Председништва, потпредседници МС и Председник Планске комисије при Министарском савету. Касније је тај састав нешто проширен. Тај значајни владин орган, до 10. II 1976. г. није био предвиђен Уставом. Сада Устав прописује (чл. 39 ст. 2) да Председник и потпредседници МС сачињавају Председништво владе и да МС може из своје средине да именује и друге чланове за чланове Председништва владе. Устав, као што је горе речено, такође прописује да Председник МС не само председава седницама Председништва владе, већ и руководи његовим радом. Ове одредбе заједно са садашњим одредбама о ВДК и о разрешници коју Сејм даје Влади по извршеном буџету и националном друштвено-економском плану за протеклу годину, знатно јачају улогу Владе као највишег извршно-управног органа државне власти и уставно учвршћују положај Председника МС. Што се пак тиче Председништва владе, Х. Јаблонски у наведеном говору у Сејму рекао је ...„мислимо да је неопходно потребно да се уставно санкционише постојање Председништва владе, јер је потребу за таквим органом живот потпуно потврдио..." (33).

7. *Закључак*

После извршених измена и допуна, Устав НРП је знатно више него раније управљен на човека и његов просперитет. Такав је смисао већине измена и допуна које се односе на политичко и друштвено-економско уређење НРП, као и измена које проширују грађанска права и учвршћују гаранцију тих права. „Друга покретна снага измена у Уставу — рекао је А. Werblan говорећи у Сејму у име Клуба посланика ПУРП — јесте тежња за продубљењем социјалистичке демократије. Наша демократија — рекао је даље А. Werblan не само потврђује све традиционалне слободе човека и грађанина, већ их и проширује и заснива на стварним друштвено-економским гаранцијама" (34).

Измене и допуне у Уставу — нагласио је у наведеном говору А. Werblan — представљају даљи корак у развоју пољске социјалистичке државе. „Оне произлазе — рекао је он — из једне од највећих тежњи нашег поколења, које своју патриотску дужност види у томе да се Пољска

(33) Х. Јаблонски, као горе. Захтев да се установи владин орган контроле садржан је у реферату П. Јарошевича, председника МС, одржаном на VI Конгресу ПУРП. VI Конгрес ПУРП, као горе, стр. 192.

(34) Х. Јаблонски, као горе.

развија у снажну земљу прожету правдом а наш народ да живи у слободи и благостању" (35).

У Устав уведене измене и допуне затно су подигле његову вредност у правном, политичком и образовном погледу. Захваљујући тим изменама и допунама Устав је сада адекватан достигнутом нивоу социјалистичког развоја Пољске и аспирацијама друштва, општенародним циљевима државе. Осврћући се на тај високи морални степен Устава Е. Гиерек је на III Пленуму ЦК ПУРП 1976. г. рекао: ...„Устав одређује системске основе државе, он је „Magna carta" права пољског народа, значајна претпоставка његовог патриотског јединства. Главна је дужност свих грађана и органа наше државе верност Уставу и руковођење његовим принципима..." (36).

У садашњој формулацији Устав НРП сведочи да период особито оштрих класних и политичких противречности, које су се јављале у етапи изградње основа социјализма, спада у принципу у прошлост (37).

Он све јаче одражава класно и национално јединство пољског народа.

Др Адам Лопатка

(35) A. Werblan, Trybuna Ludu од 11. II 1976. г.

(36) A. Werblan, као горе.

(37) E. Gierek, За продубљавање патриотског јединства народа, за јачање државе и развој социјалистичке демократије, Trybuna Ludu од 21—22. II 1976. г.

(38) То је истицао у наведеном говору у Сејму A. Werblan, као горе.

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

Др Јован Борђевић: Уставне основе стварања права у СФРЈ — — 358

Др Адам Лопатка: Програм усавршавања права у Пољској — — 364

Др Влајко Брајић: Нови елементи принципа једнакости права и обавеза радника у Југославији — — — — — — — — — — 373

Wiktor Jaskiewicz: Принцип јединствености радничких права и дужности у светлости развоја радног права у 30-годишњем периоду НРП — — — — — — — — — — — — — — 384

Др Миодраг Јовичић: Изборни систем као елеменат остварења делегатског система у СФР Југославији — — — — — — — 394

Dr Feliks Sjemjenski: Начела закона о изборима — — — — — 406

Др Александар Балтић: Правна средства којима се обезбеђује радна дисциплина — — — — — — — — — — — — — — 429

Dr Zbigniew Salwa: Законске мере обезбеђења социјалистичке радне дисциплине у НР Пољској — — — — — — — — — 447

Др Павле Ристић: Право човека на путовање на територији његове земље и у иностранство — — — — — — — — — — 458

Dr Henrih Olševski u Januš Romul: Право човека да путује по својој земљи и у иностранство — — — — — — — — — — 468

Dr Teresa Rabska: Административно регулисање путовања у земљи 480

Др Владимир Јовановић и др Предраг Шулејић: Обавезно осигурање путника од последица несрећног случаја и обавезно осигурање корисника односно сопственика моторних возила од одговорности у југословенском праву — — — — — — 496

Dr Mieczyslaw Tyczka i dr Ewa Letowska: Грађанска одговорност путника и према путнику у Пољској — — — — — — — 518

Dr Jozef St. Piatkowski: Осигурање путника у праву НРП — — — 533

Др Драгољуб Р. Атанацковић: Кривична одговорност у вези са превозом путника у Југославији — — — — — — — — — 547

Dr Aleksandar Barchrach: Кривична одговорност везана за превоз лица — — — — — — — — — — — — — — — 564

Др Радомир Буровић: Правни режим за изградњу и очување друмских, ваздушних и поморских путева — — — — — — — 578

Dr Stanislav Gebert: Одговорност за одржавање путева ваздушног и воденог саобраћаја — — — — — — — — — — — 591

Dr Adam Lopatka: Примена устава НРП — — — — — — — 608

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду" у 1976. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	90.—
2. За појединце	„ „	60.—
3. За студенте (редовне и ванредне)	„ „	20.—
4. За један примерак	„ „	15.—

Претплата за иностранство износи н. д. 140.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број 60803-740-032-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501