

YU ISSN. 0003 — 2565

# АНАЛИ

## ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС  
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ



1 — 2  
1979.

ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ: др Михаило Константиновић (1953—1960), др Милан Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960—1966), др Војислав Бакић (1966—1978).

Уређивачки одбор:

Др Војислав Симић (главни и одговорни уредник), др Велимир Васић, др Драгаш Денковић, др Драгољуб Димитријевић, др Мирослав Ђорђевић, др Радомир Ђуровић, др Миленко Крећа (секретар Уређивачког одбора), мр Мирољуб Лабус, др Марко Младеновић, др Слободан Перовић, др Југослав Станковић (заменик главног уредника), др Обрад Станојевић

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ Београд, Таковска 2

## ЕДВАРД КАРДЕЉ

Ретки су људи, у нашој земљи и другде, данас и у прошлости, као што је био друг Едвард Кардељ чија су делатност и мисао били толико и тако присутни у животу једне установе као што је наша, као што је Правни факултет. У доба када је рушен један друштвени поредак и грађен и изграђиван нови, требало је изграђивати нови правни систем, требало је тај систем уградити у основе правне науке и правне наставе. У то доба, које се већ сада може с правом назвати историјском епохом и степеницом у изградњи једног новог права слободног и равноправног човека, требало је осмислити и идејно-политички осветлити и образложити све тако значајне и квалитетно нове појаве и институције како би оне постале идеја водиља и непосредни задатак свих радних људи наше земље, па разуме се и оних који живе и раде — трајно или ограничено временски — на нашем Факултету. Требало је, у исто то доба и паралелно са реченим, пратити, сагледавати, усмеравати, оцењивати праксу остваренога свега новог што је носило и доносило доба наше револуције и нашег социјалистичког самоуправног развоја, користећи све то како за даљу развојну изградњу тако и за васпитање и оформљавање наших људи да, познавајући стварност и стварне могућности, раде на остваривању историјских идеала радничке класе, и то данас и овде, онолико и онако како то омогућавају објективни услови и објективне снаге тако различитих врста и утицаја у савременом свету. Најзад, између осталог требало је високо држати и носити стално разграђујућу бакљу боље и светлије будућности која се може остварити само коришћењем садашњих могућности, али и сталном борбом за све оно што је боље и напредније, за све што ће значити и означити и даље ослобођење човека, посебно радничке класе, од исконских стега и неједнакости експлоататорских друштава. У свему овоме истакнути борац и саборац друга Тита, неуморни радник и продубљени мислилац, иницијатор и политичар, творац и визионар био је друг Едвард Кардељ, чија је таква многострука делатност морала бити не само присутна него и утицајна у свим областима научне и наставне делатности нашег Факултета. И то је и била. И не само била него ће морати то исто толико бити у даљем нашем раду, јер су бројна питања друштвених наука, посебно права, политике и економије, на којима је радио друг Едвард Кар-

дељ, разуме се уз низ других делатности у правним областима друштвеног живота, и то како на националном тако и на међународном плану. Само на радовима друга Кардеља могла би се израдити читава енциклопедија појмова самоуправног друштва, тако да је просто запањујуће да је све то, тако систематски и тако продубљено, могао да уради један човек у једном тако бурном времену и са једном тако ангажованом делатношћу на дневним задацима државног и партијског живота. Зато је скоро немогуће и најсумарније обухватити, сагледати и приказати не само сву делатност него ни све радове друга Кардеља. То је задатак будућности, и то посебно задатак правних факултета, јер нигде неће моћи да нађу толико материјала и идеја без којих савремене друштвене науке не би биле савремене. Све оно што може да се каже и изнесе у овом тужном моменту, упркос жеље да се сагледа сва величина рада и мисли друга Кардеља, јесте само бледа слика, више скица само неких одабраних, тачније речено извучених мисли човека који је, и тим својим мислима, не само објашњавао него и доприносио остварењу једног новог друштва у коме ће човек, и то првенствено удружени радник, бити и остати највиша вредност људског друштва. Ипак, два су домена у којима је мисао друга Кардеља дала непроцењиве резултате: социјалистички самоуправни друштвено-економски односи и политички систем социјалистичког самоуправљања. Да се овога пута, у почасти сени друга Кардеља, задржимо само на њима.

1. — Укидање приватне својине на средствима за производњу је већ од првих радова Маркса било постављено као првенствени задатак и резултат социјалистичке револуције. Успостава, након тога, нове социјалистичке, у смислу колективне и заједничке својине била је такође идеја водиља оснивача марксизма. Међутим каква ће све моћи да буде та нова социјалистичка својина, какве ће све друштвено-економске односе изазивати и остваривати, какве ће све бити могуће етапе развика те својине и нарочито какво ће бити место човека-радника, у најширем смислу непосредног произвођача у систему друштвено-економских односа заснованих на бази социјалистичке својине, сва та и многа друга питања очекивала су и тражила да добију одговор управо у пракси саме социјалистичке изградње, у пракси изградње социјалистичких друштвено-економских односа. У томе су наша социјалистичка револуција и наша социјалистичка теорија и пракса дале значајан и нов допринос, при чему су мисао и радови друга Кардеља били руководећа снага и идејна база за зацртавање, постављање, разматрање и остваривање нових друштвено-економских односа које до сада није себи ставила у задатак ни остварила ниједна друга земља.

После низа развојних фаза од ослобођења до Устава 1963. године утврђен је положај човека у нашем друштвено-економском и политичком систему, положај који је друг Кардељ 1961. године изразио следећим речима: „Полазна тачка нашег устава је човек, човек у производњи на бази друштвене својине средстава за производњу, човек у управљању производњом и расподелом друштвеног производа, човек — слободан произвођач, стваралац — у механизму друштвеног самоуправљања, све-

стан своје друштвене улоге, својих права и својих обавеза према другом човеку у друштвеној заједници. На бази таквих социјалистичких и друштвених односа треба да се развије и целокупна политичка и друштвена напредна. — То су речи које су визуелно изражавале даљи пут нашега развоја који је своју савремену коту добио у Уставу из 1974. године и у Закону о удруженом раду.

Основно питање на које савремено човечанство тражи одговор, друг Кардељ је видео у следећем: „Како у доба које тражи велику концентрацију средстава за производњу, велику унутрашњу друштвену централизацију, транснационалну интеграцију рада и велику међусобну зависност народа, то јест степен интегрисаности друштва и човечанства виши него икада раније, како, дакле, у таквим условима обезбедити слободу човека у његовом раду и стварању, а самим тим и управљању друштвом. Идеја и пракса самоуправљања ... дају, по мом мишљењу, одговор на то питање, јер стваралачку слободу човека и народа претварају у подстицај интеграцији производних снага и човечанства, а самим тим и условавају тај процес интеграције том слободом. У том смислу идеја и пракса самоуправљања несумњиво, могу да изврше значајан утицај на даљи развој друштвеног и демократског политичког система у свету”.

А та идеја самоуправљања, сада као оличење и израз реалности у остваривању, кад је реч са становишта права, поред Устава долази нарочито до изражаја кроз Закон о удруженом раду, један правни акт који има карактер и значај права данашњег доба, и то правни акт чији суштински домаћај треба још да буде и теоријски сагледан и у пракси спроведен, и правни акт у коме су посебно и нарочито били присутни рад и мисао Едварда Кардеља. Сходно Титовим речима: „У тој мери у којој сами производни и целокупни друштвено-економски односи буду омогућавали људима да све више управљају сами собом и да им је све мање потребна снага државног ауторитета за регулисање међусобних односа, у тој мери ће слабити функције државе као инструмента силе. Према томе све шире самоуправљање и све дубљи демократизам јесу инструменти процеса одумирања државе”, у једном апотеозном стилу друг Кардељ своди своју мисао а тиме, што је нарочито важно, и мисао и праксу нашег савременог човека и друштва, на следећи већ за његова живота класичан израз: „Срећу човеку не може донети ни држава, ни систем, ни политичка партија. Авангардне снаге социјализма и социјалистичко друштво, према коме, могу имати само један циљ — да према могућностима датог историјског тренутка стварају услове у којима ће човек бити што слободнији у личном изражавању и стварању да може — на основу друштвене својиче над средствима за производњу — слободно радити и стварати за своју срећу. То је самоуправљање”.

Обимом је и по продубљености изванредно теоријски заснован рад друга Кардеља управо на правним актима путем којих и кроз које ће се, у целини државног и самоуправног права, обезбеђивати остварење оваквог гледања на место и положај човека у социјалистичком самоуправном друштву. Његова је суштина у томе да непосредним спајањем рада са управљањем средствима за производњу у друштвеној својини

непосредни произвођач постаје господар свога рада, његових услова и резултата, те да на тој основи овладава и целином односа у друштвеној репродукцији” (Саопштење ЦК СКЈ и Председништва СФРЈ). При томе је нарочито значајно подвлачење и инсистирање друга Кардеља да није реч о донкихотском појединцу већ о удруженом раднику, радницима у удруженом раду које одређени систем економских мера удружује у специфичан облик друштвеног рада. Удруживање рада и средстава предмет је изузетне пажње друга Кардеља. Он указује на суштинска значења проблематике проширене репродукције и односа радника према минулом раду за развој система социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа. Ту се, наиме, поставља основно питање социјалистичких друштвено-економских односа — ко одлучује о вишку рада.

Све је то израз и приказ наше стварности, али исто толико и изазов и задатак и нашој пракси и њеној науци. Пратити докле се дошло у остварењу тако конципираног и постављеног система друштвено-економских односа социјалистичког самоуправљања, теоријски га даље разрађивати, и васпитавати нове генерације не само да разумеју тај систем него и да се за његово што потпуније остваривање у пракси боре, — порука је и задатак и живота, и делатности, и мислим и целокупног дела друга Кардеља. Своје разматрање и поштовање према тој и таквој идејној заоставштини једног таквог великана духа изразићемо само ако његове идеје буду стално присутне у теоријском раду и у практичној делатности свих правника, чему свакако наш Факултет може и треба да да највише доприноса. То је и дуг нашој револуцији, јер је сам друг Кардељ толико пута указивао да све то има своје корене управо у нашој народноослободилачкој борби.

2. Један од домена посебног интересовања друга Кардеља био је и политички систем самоуправљања. Насупрот предрасудама о свемоћи државе у социјалистичкој изградњи, друг Едвард Кардељ је идеју самоуправљања разрадио у целовиту теорију изграђивања социјалистичког друштва на основама самоуправљања. Један Кардељев чланак од пре више од тридесет година носио је наслов „Снага народних маса”. У те три речи сажета је основна порука и изворна инспирација једне неуморне трагачке и стваралачке мисли која је са задивљујућом снагом понирала у најсложеније проблеме савремене епохе и сва кључна питања револуционарне борбе народа Југославије, осветљавајући поуздано путеве историјског процеса. Од чланка у ужичкој „Борби” октобра четрдесет прве, у коме се расправља о коренима и карактеристикама органа народне револуционарне власти до развијеног теоријског концепта социјалистичке самоуправне демократије заочоване на самоуправном плурализму интереса (др Н. Пашић), у студији „Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања”, друг Кардељ се стално и консеквентно бори за продубљивање социјалистичке демократије у смислу све веће самоуправе народних маса, у смислу што већег њиховог привлачења к раду државне машине, што је одговарало његовом ставу да „не треба никада заборавити да никако савршени бирократски апарат ма како му генијално руководство стајало на челу, не може да изгради социјализам.

Социјализам може да расте из иницијативе милионских маса, уз правилну водећу улогу пролетерске партије, односно најнапреднијих свесних социјалистичких снага."

У овом правцу друг Кардељ, имајући увек у виду реално стање и реалност у нашем друштвеном животу, у току година битно доприноси постављању и остварењу двеју основних полуга нашег политичког система. То је с једне стране комунални систем, а с друге стране скупштински систем.

Полазећи од Маркових гледишта о искуствима Париске комуне, друг Кардељ се и теоријски и практично залаже за развој комуналног система у нашим условима. При томе, он инсистира на децентрализовању послова и на материјалној самосталности комуне, на њеном самосталном решавању основних питања од животног интереса за радне људе и грађане. Истовремено наглашава да комуна не може бити сама себи довољна, да може да се развија само као ћелија јединственог друштвеног организма.

Уставом из 1963. године, чијом је израдом непосредно руководио друг Кардељ, ствара се нова структура скупштина, која осигурава да политичке, економске и моралне тежње и интереси радних људи и грађана више него до сада добу до изражаја у скупштинама. Скупштински систем је кичма политичког уређења Скупштина постаје, у правом смислу речи, орган који стално прати и претреса проблематику друштвеног живота (В. Бакарић). А, као што је познато, уставним амандманима из 1967., 1968. и 1971, као и Уставом из 1974. године, остварују се даље револуционарне промене у друштвено-економским и политичким односима и укупним односима у федерацији на основама самоуправљања. Угаони камен нашег социјалистичког самоуправног система је делегатски систем. Радећи на његовој изградњи друг Кардељ каже да он представља облик организованости радничке класе и свих радних људи односно грађана како за вршење власти тако и за управљање друштвеним пословима на основама самоуправљања. Тај систем је, каже Кардељ, „оно у чему је Маркс видео основну карактеристику диктатуре пролетаријата, тј. радничку класу организовану као држава, с тим што самоуправна организација обухвата не само радничку класу него и све грађане и радне људе."

Све је то, заједно са низом других питања у вези и у саставу проблематике политичког система социјалистичког самоуправљања (нпр. значај субјективних снага, друштвеног договарања и споразумевања, систем судства и др.), добило продубљену теоријску марксистичку анализу у многим радовима друга Кардеља, који су послужили и за спровођење у пракси целине тог и таквог политичког система. А за његово пуно и целовито остварење остало је још много да се учини. У том даљем раду радови друга Кардеља биће драгоцени путоказ. И то не само пракси него и теорији биће потребно, онако како је то чинио друг Кардељ, пратити процес остварења делегатског система како би се предузимале све мере за њихово употпуњавање али и мере за отклањање препрека које настају било из неразумевања било из несамоуправних мотива.

3. — Покушали смо да укажемо на епохални допринос друга Кардеља теоријској разради и практичној примени само два питања. А таквих питања и таквих доприноса је безброј. Посебно оних која су од фундаменталног значаја за право и правну науку. Огрешили би се према сени овог великог посленика, темељитог научника и искреног револуционара, ако бисмо покушали, макар колико то желели, да дамо само попис питања и проблема на чијем решавању је радио друг Кардељ. Па ипак, подсетимо се само какав је и колики његов допринос био, на пример, питањима федерализма, братства, јединства и равноправности народа и народности Југославије, социјалистичке револуције, општенородне одбране, питањима мира, народноослободилачких ратова, праведних и неправедних ратова, планирања, социјалистичког преображаја села, а нарочито питањима несврставања и земаља у развоју. Међутим, ако у овом моменту туге и бола за изгубљеним другом и човеком као што је био Едвард Кардељ, не можемо ни најсумарније да наведемо све оно што нам је он оставио у његовим делима, потребно је да подвучемо потребу и дужност, као комуниста и као научних радника, да његовом мисаоном делу посветимо ону пажњу коју оно с правом заслужује, јер ћемо тиме сигурно обогатити и нашу науку и нашу наставу, учинити их животијим и идејно јачим, јер ће се свакако много генерација, у нашој земљи а сигурно и другде, учити на делима једног тако револуционарног идеолога научног марксизма који је познавао и разумевао свет свога времена али и калио оружје за бољи живот човека. А у свему томе, у целини његовог живота и напосе у његовим делима било му је странно све што је статично и догматско, чиме је и својим животом и радом остваривао и потврђивао оно што је било одређено у начелима Програма његове партије, којој је тако одано и тако борбено служио. Борио се за слободног човека у друштву заснованом на удруженом раду слободних произвођача, борио се за остварење асоцијације слободних произвођача, асоцијације радничке класе и радних људи у целини.

Друг Кардељ је волео човека — радника. Њему и његовим интересима, његовој класи и његовој држави, његовом друштву и његовој идеологији посветио је цео свој живот, свако своју реч и сваку своју активност. И то увек као свестан комунист и убеђени хуманист. Био је пример борбености и идеолошке чврстине, али и пример другарства и хуманизма. Знао је да себе види у редовима радника, али и да им пружи идеје прогреса. Умео је да се бори, али и да анимира учешће у борби за боље и прогресивније друштво. Био је изграђена личност, али је себе изграђивао у борби за остварење идеала и задатака радничке класе, у борби за ствар националне и људске слободе и независности, за ствар револуције и социјализма, за мир и друштвени напредак у свету. Свим тим, таквим животом и таквим радом, таквом делатношћу и таквим делима, друг Едвард Кардсљ, је ушао у ред корифеја марксизма и у пантеон великана — мислилаца и револуционара двадесетог века.

Том великану наших народа, на чијим делима ће имати да црпе снагу истине наше право и наша правна наука, нека је слава и хвала.

*др Борислав Т. Благојевић*



У периоду између 24. септембра и 1. октобра 1979. у Београду је одржано IV југословенско-пољско саветовање. Овај већ традиционални састанак одржан је у оквиру сарадње Правног факултета Универзитета „Адам Мицкијевич“ из Познања и Института за државу и право Пољске академије наука у Варшави, с једне и Правног факултета у Београду заједно с његовим Институтом за правне и друштвене науке, с друге стране.

На овом саветовању расправљало се и измењивана су мишљења и искуства у области двеју тема: 1) Положај општине и организација власти и самоуправљања у општини и 2) Проблем доброг квалитета производа и заштите потрошача. Било је поднесено укупно четрнаест реферата о којима је истовремено вођена и дискусија.

Редакција „Анала“, према устаљеном обичају одлучила је да објави све ове реферате у форми у којој су их поднели аутори. Број и обим реферата, као и значај овог саветовања условили су издавање овог томе посвећеног двоброја.



# АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXVII

јануар—април

Број 1—2

## ПРОБЛЕМИ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ И САМОУПРАВЉАЊА У ГРАДОВИМА

### I

Из саме суштине социјалистичке демократије, као државне форме која има за циљ да обезбеди грађанима учешће у вршењу државне власти, произилази закључак да је неопходно да се то учешће обезбеди у што већем броју области државног и друштвеног живота (привреди, администрацији, правосудју) као и на што разноврснијим нивоима власти, тј. не само на централном нивоу, већ и на локалним нивоима<sup>(1)</sup>. Овај закључак оживотворен је у идеји одбора, која садржи концепцију вишестепоеног представништва, тј. образовања представничких органа, не само на централном нивоу, већ и на свим нивоима деловања администрације. „Локална демократија”, дакле, представља једну од форми конкретизације веома уопштеног појма социјалистичке демократије. Ту може да се говори о аналогном односу који постоји између опште категорије демократије и посебних категорија, као на пр. радничке демократије, синдикалне демократије, директне демократије, Одика којом се истиче „локална демократија” је да она представља форму укључивања радних маса у управљање локалним питањима, значи: општине, града и покрајине. Основу за формирање локалне демократије не чине само јединице административне поделе (општина, град, покрајина), већ и јединице територијалне поделе мањег обима као на пр. село у оквиру општине или насеље и рејон у границама града.

(1) Са аспекта потреба развоја социјалистичке демократије треба пре свега констатирати да постоји недовољно класичних парламентарних форми које полазе од претпоставке да је основна (а у пракси једина) форма учешћа грађана у управљању њихово учешће у парламентарним изборима. Ограничавање представничких органа искључиво на централни ниво при истовременом негирању форми непосредне демократије доводи до тога да је „... утицај грађана на друштвена питања једино преко парламента и избора више него недовољан, јер се уствари своди на редак, веома свечан акт, као што је убацивање листића у изборну кутију”.

Јасно је да развој „локалне демократије“ не може да замени развој демократије и на „државном“ нивоу: не може да се обезбеди стварно учешће грађана у управљању државом без стварања услова да они учествују и у одлучивању о локалним питањима.

Повратна веза која се у тој области јавља налаже да се заузме негативан однос према оним концепцијама које негирају или умањују значај „локалне демократије“. Може чак да се постави теза да је прогрес у развоју социјалистичке демократије немогућ без истовременог прогреса и развоја „локалне демократије“ (2).

## II

Ако у овом реферату желимо да подвучемо значај развоја локалне демократије и самоуправљања у градовима, онда не желимо да говоримо само о формалној страни тог проблема, јер су реформом локалних власти од 1972 — 1975. године градови и општине постале основне територијалне јединице. Ради се о различитим условима и растућем значају градова, што је повезано како са развојем социјалистичке револуције тако и научно-техничке револуције, а такође је повезано и са развојем „локалне демократије“ и самоуправљања у градовима и са њиховим све већим значајем. На то утичу следећи фактори:

1. У брзом темпу расте проценат градског становништва у односу на укупно становништво у земљи. Као показатељ тог темпа могу да послуже подаци из наведене табеле (3).

У светлу података ове табеле, у периоду од 30 година, број становника у градовима порастао је за 11,5 млн, а 14,2% у односу на 1946. годину. За то време, док је број становника у земљи порастао за преко 50%, број становника у градовима порастао је преко два пута (тачније близу 2,5 пута). Мада ће темпо процеса урбанизације у извесној мери бити смањен, демографске прогнозе предвиђају да ће у 1990. години број становништва у градовима износити  $\frac{2}{3}$  становништва земље. За огромну већину становништва земље, функционисање локалне демократије у градовима, одражаваће се битно и на развој социјалистичке демократије у општем.

2. Други фактор који одређује улогу града у развоју социјалистичке демократије је тај што градови имају функцију центара привредних делатности. Због веома брзог темпа процеса индустријализације, градови постају основни центри радничке класе. Још у светлу података из 1968. године 86% од укупно запослених у друштвеној привреди били су становници градова; од тога у индустрији су они били заступљени са 90,2%,

(2) Отуда произилази значај испитивања институције локалне демократије обзиром да је „... познавање локалних појава и процеса такође важно као и познавање законитости општих и типичних појава у широкој размери“.

Проф. К. Biskupski, Проблеми познавања уређења, Торин, 1968., с. 16.

(3) Пор. Ј. Tarkowski: Развој градова у Пољској и њихова типологија, Проблеми народних одбора бр. 27/1973., с. 7, 8, 22.

Година	Градско становништво		
	Укупан број становника у хиљ.	у хиљ.	у процентима у односу на укупан број становника у земљи
1946.	23.460	8.043	34,0
1950.	25.035	9.243	36,9
1955.	27.550	12.067	43,8
1960.	29.795	14.401	48,3
1965.	31.551	15.681	49,7
1970.	32.605	17.031	52,2
1976.	34.500	19.500	56,5

у грађевинарству — 88,3%, у транспорту и везама — 87,8%, у робном промету — 85,5%, у комуналној и стамбеној привреди — 98,4%, а у осталим привредним делатностима — 66,8%. Градови такође представљају услужне центре за пољопривреду и село. Развој демократије у градовима, а нарочито у сфери управљања производњом има, дакле, основни значај са аспекта проширења учешћа радничке класе у управљању државом.

Производни резултати радничке класе стварају економске основе, а ниво политичке културе којом она располаже принципијелно се одражава на правце и развој социјалистичке демократије.

3. Трећи фактор, који са становишта разматране теме има принципијелни значај, је улога градова као културних, просветних и научних центара. На територији града налази се већина културних институција (позоришта, музеји, домови културе, биоскопи и др.). Ту су локализоване све више школе, готово све гимназије, као и већина научних институција. Огромна већина (готово 70%) радника у просвети и култури као и у администрацији су из редова градског становништва. Културно зрачење градова ствара премисе за ширење политичке културе и културе демократских институција. Ово има утолико веће основе, јер градско становништво, и поред великих напора за ширење просвете и ликвидирање постојећих диспропорција у тој области, има знатно виши ниво образовања него сеоско становништво.

4. И поред горњих диспропорција у корист градова, знатно је већи број дисфункционалних појава у градовима него у селима; то се одражава у већем броју престапа, развоју алкохолизма, слабљењу породичних веза (услед овог долази до знатно већег броја развода, а ово повлачи за собом тешкоће у васпитавању омладине); слабљење друштвених веза одражава се такође у сфери односа власт — грађанин и, кроз продубљивање бирократских појава, доводи до знакова алијенације; свеукупност дисфункционалних појава указује да проблематика развоја демократије и самоуправљања у градовима добија све већи значај и постаје један од централних проблема у развоју социјалистичке демократије.

## III

У градовима, слично као и у општинама, могу да се издвоје следеће основне форме локалне демократије:

1. Демократске форме (посредне и непосредне) остварене формирањем и функционисањем локалног представничког органа као што је месни народни одбор.

2. Друштвено-политички механизам укључивања грађана у решавању проблема са своје територије.

3. Специјализоване форме учествовања грађана у функционисању локалне администрације и правосуђа.

4. Демократске форме (посредне и непосредне) остварене путем образовања и функционисања самоуправних органа грађана.

Ад. 1. Демократске форме остварене кроз формирање и функционисање локалног представничког органа имају посебан значај због:

а) масовности; народни одбор се бира на општим изборима, који представљају најмасовнију демократску форму, јер обухватају свеукупно становништво;

б) уређења представничких органа који су истовремено локални органи државне власти, дакле, који директивама усмеравају пословање и врше контролу над локалним органима администрације, координирају рад и контролишу органе привредних јединица лоцираних на њиховој територији, али које имају и своје централне управне институције;

в) тесне повезаности са органима друштвеног-самоуправљања као и и формама непосредне демократије. То је нашло, између осталог, израз и у дефинисању народних одбора као основних органа друштвеног самоуправљања.

Ад. 2 Уколико се ради о друштвено-политичком механизму укључивања грађана у решавање питања са своје територије, овај пре свега обухвата:

а) деловање ПУР партије која доноси програм социјалистичке изградње, како на општедржавном плану, тако и на локалном на бази бројних друштвених консултација и сталних веза са свим класама и друштвеним слојевима;

б) деловање осталих странака које у процес изградње социјализма укључују одређене друштвене класе и слојеве (на пр. Уједињена Народна Странка — радно сељаштво, Демократска Странка — занатлије);

в) деловање друштвених организација које укључују широк друштвени актив у изради друштвено-привредног програма развоја као и у његовој реализацији;

г) деловање Фронта Народног Јединства као најшире платформе за рад Партије, политичких странака и друштвених организација (4).

Сви друштвено-политички фактори механизма имају утицај преко својих чланова бираних у народне одборе, на процес одлучивања. Од њиховог деловања, а посебно од деловања Партије као водеће силе у изградњи социјализма, зависи у озбиљној мери функционисање целог система „локалне демократије“.

Ад. 3 У разноврсним облицима, кроз специјализоване форме, грађани учествују у пословању администрације и органа правосуђа.

Ако се ради о органима правосуђа, онда ту грађани учествују као поротници. У остале форме у којима се јавља друштвени фактор спадају колегијални органи за питања преступа, посредничке комисије, а пре свега друштвени судови у виду друштвених комисија за измирење, радничких судова и та.

Грађани учествују у готово свим пословањима администрације, привреде и културе. Тако на пр. у школама постоје родитељски комитети, у трговини — комитети за пословање продавница, у културним институцијама — библиотекарска већа, већа за културна питања, у администрацији — ОРМО и та. Кроз такву врсту већа и комитета грађани имају могућност да утичу на питања која их посебно живо интересују као и да се ангажују лично у њиховом решавању.

Ад. 4 Међу формама друштвеног самоуправљања у градовима посебно место заузима радничко самоуправљање у фабрикама, самоуправљање грађана у месту становања као здружено самоуправљање (пре свега у трговини и услугама). Обзиром на извесна новаторска решења у самоуправљању грађана, желимо у даљем делу реферата да се задржимо на његовом значају у развоју локалне демократије и самоуправљања у градовима.

#### IV

Генеа самоуправљања грађана досеже до периода између два рата. Формирање тадашње Варшавске Станбене Задруге представљало је покушај да се, још у условима капиталистичког система, организује локално друштвено самоуправљање.

Тадашњи друштвени експеримент који се састојао у преласку са изградње камених зграда типичних за капитализам XIX века на изградњу друштвеног насеља карактеристичног не само по новим архитектонским

(4) Горњи принцип који има принципијелну улогу у концепцији социјалистичке демократије уопште, као и у односу на „локалну демократију“ нашао је свој одраз у следећој формулацији Чл. 3 Устава НРП:

1. Водећа политичка сила друштва у изградњи социјализма је Пољска Уједињена Радничка Партија (...).

2. Заједничко деловање Пољске Уједињене Радничке Партије, Уједињене Народне Странке и Демократске Странке чини основу Фронта Народног Јединства.

3. Фронт Народног Јединства је заједничка платформа за деловање друштвених организација радног народа и патриотско уједињавање свих народа — чланова партије, политичких и ванпартијских организација, независно од њиховог односа према релацији“.

и урбанистичким решењима, већ и по новим принципима заједничког живота међу људима, био је револуционарни скок у прилазу решавања стамбеног питања, који је могао да нађе пуну примену тек у условима Пољске Републике. Позивајући се на та искуства, Henryk Dembinski, познати тадашњи активиста пољске левнице, је писао:

„Развој производних сила, привредни и културни напредак, захтевају данас руковођење и планирање на све ширем плану, захтевају све већу *централизацију*. Али у области детаљног извршног планирања и вођења администрације у мањим територијалним јединицама захтевана је истовремено *децентрализација*, ефикасна, ослобођена од бирократског расипништва и тупоће централизације.

Одлукама, плановима и контроли који долазе од горе мора да иде у сусрет иницијатива, активност, контрола и самоуправни рад од доле, од најмањих друштвених група најближих основној јединици. Велики градови исто као и велике јединице територијалног самоуправљања у провинцији, не садрже у себи раштркане, изоловане јединице, већ мале и најмање друштвене групе и само кроз те групе може да се дође до живог човека, до његове свести и интереса.

Демократско управљање великим градом, без ослањања на мале групе у којима се стварала и задржавала култура демократског самоуправљања, увек ће бити бирократска карикатура демократије”.

Тек је у Републици Пољској самоуправљање грађана могло да се развије као једна од форми социјалистичке демократије која има своју базу у растућој улози друштвене својине у сфери стамбене изградње као и да прихвати урбанистичку концепцију, која друштвено насеље третира као човекову средину која чини саставни део друштва.

Током 34-ворогодишњег искуства Пољске Републике испојиле су се две изразите тенденције у прилазу ка решавању правних проблема учешћа становника у месту становања. У светлу једне од тих тенденција која је доминирала у првој половини 1950-тих година, савети блокова (односно кућни савети) представљали су једино помоћни орган администрације за управљање стамбеним зградама. Друга тенденција која је почела да се све јаче јавља крајем 50-тих година и у првој половини 60-тих година настављала се на идеју друштвеног насеља и идеју самоуправности, третирајући председништво становништва у насељу као пројужење и обogaћивање представничког органа града. Друга тенденција, указујући у пракси на велике друштвене ефекте остварене том врстом прилаза, трасирала је себи пут и добијала постепено све већу подршку што се на крају одразило акцептирањем модела самоуправљања становника у одлуци Политичког Бироа ЦК ПУРП из маја 1973. године. Полазећи од претпоставке да „место становања у граду треба да постане у што већем степену терен за живу друштвену активност, иницијативе и активности самих грађана” и базирајући се на најбољим искуствима друштвеног деловања при месту становања, Политички Биро ЦК ПУРП је констатовао да „треба створити самоуправљању грађана одговарајуће правне услове и форме деловања које омогућавају координирање напора јавних друштвених радника да се развије друштвена активност станов-



ника у циљу решавања проблема и потреба места становања сопственим силама". Истовремено, место становања је постало „други, иза радних организација, важни фронт организационог и идејно-политичког деловања партије”.

Иза одлуке Политичког Бироа ЦК ПУРП издата је одлука Државног Савета од 21. маја 1973. године о основном правилнику (статуту) самоуправљања становника у градовима (М.П. бр. 24, став 147), одлука Министарског Савета од 11. јуна 1973. године, која дефинише задатке администрације у развоју и раду самоуправљања грађана као и директиве Секретаријата Општепољског Комитета Фронта Народног Јединства о задацима месних и рејонских Комитета ФНЈ у развијању активности и јачању самоуправне делатности становника града.

Јачање степена самоуправљања становника нашло је даљи израз у новом Уставу НРП од 10. фебруара 1976. године, који развој демократије и самоуправљања третира као један од основних принципа политичког уређења. Нови чл. 5 Устава НРП констатује да: „НРП обезбеђује грађанима учешће у управљању и подражава развој разних форми самоуправљања радних људи”. Осим тога у чл. 45 Устава самоуправљање становника наведено је *ekspresis verbis* као институција уставног карактера која чини битач елемент политичког система.

## V

Основне поставке концепције управљања становника у насељима које су нашле одраз у Одлуци Политичког Бироа ЦК ПУРП, Државног Савета и Министарског Савета из 1973. године, могу путем синтезе да се конкретизују како следи:

1) Становништво градова има право да учествује у управљању насељима. Прихватање принципа самоуправљања као форме тог учествовања означава право становника насеља да бирају своје представнике као и право да контролишу рад администрације и даје им одређени степен самосталности у решавању сопствених проблема, проблема насеља (проблема становника у насељу). Прихватање принципа самоуправљања означава да самоуправљање и његови органи не могу да се сведу на улогу помоћних органа администрације, већ да га треба третирати као партнера администрације, као фактор који репрезентује мишљење средине. Органи самоуправљања репрезентују све становнике без обзира на врсту статуса стамбених зграда које улазе у стамбени фонд насеља.

2) Циљ подизања друштвених насеља у градовима није само подмиривање потреба за становањем, већ и стварање услова који погодују развоју друштвених веза међу станарима, веза карактеристичних за суштину односа између радних људи — односа сарадње и међусобне помоћи. Насеља чине основну јединицу деловања самоуправљања као фактора који групацију станара претвара у друштво насеља.

3) Основу за поделу на насеља дају урбанистичко-просторне јединице (микрорејони) опремљене друштвеним, културним и услужним пра-

тећим објектима. Циљ пратећих објеката, који чине инфраструктуру насеља, није само да подмирују материјалне и културне потребе становника, већ такође и да стварају основе за формирање друштвених веза неопходних за интегрисање локалног друштва. То значи да насеље треба третирати као васпитну и старатељску средину.

4) Насеље као човекова средина чини саставни део градског друштва. То значи да самоуправљање у насељу може да има самосталност у оном степену у којем му то дозвољавају интереси становништва града. Самоуправљање становника не може да се развија ван система народних одбора, већ једино у оквиру тог система, представљајући продужетак рада народних одбора. Месни народни одбори као органи власти и основни органи друштвеног самоуправљања, дефинишу правне основе за деловање самоуправљања становника (доносе његов статут) и учествују у његовом раду у циљу продубљивања веза са друштвом и бољег подмиривања потреба становника.

5) Границе насеља чине основу организационе структуре самоуправљања становника која треба да буде синхронизирана са поделом на изборне јединице (избори за парламент, за народне одборе) и административне рејоне у којима се обављају административни послови везани за насеље као на пр. администрација стамбене привреде, просвете, здравствене службе. Обезбеђивање синхронизације између организационе структуре самоуправљања грађана, поделе на изборне јединице и административне рејоне, а такође и подела партијских и друштвених организација на рејоне чини важну претпоставку у координацији друштвених сила у насељу.

6) Идентификовање састава насеља са социјалног аспекта чини важан фактор деловања у корист принципа егалитаризма, изједначавања социјалних разлика. Принцип хетерогености насеља чини истовремено важан услов за обогаћивање унутрашњег живота насеља, формирање активних ставова, супротстављање појавама укрупнености, чему води хомогени састав (на пр. насеља при фабрикама).

7) Постоји тесна веза између радног места и места становања. Самоуправљање људи у месту становања треба да буде комплементарно са самоуправљањем радних људи у радној средини. Специфичан задатак радних организација у области социјалне политике је широко схваћена хуманизација рада. Специфичан задатак социјалне политике у насељу треба да буде хуманизација слободног времена. Горња идеја чини основу за сарадњу између самоуправљања становника и радничког самоуправљања.

Друштвене везе које се формирају у градским насељима не могу да се поистовете са традиционалним суседским везама карактеристичним за сеоске односе. То су односи нове врсте у којима суседски односи имају одређену улогу, али не доминантну. Ови односи формирају се пре свега кроз самоуправну делатност становника, кроз разноврсне друштвене организације, институције и установе чији је циљ боље подмиривање разноврсних потреба становника (као на пр. васпитање деце, помоћ породици, подизање културе становања, одржавање реда). Разумљиво је да

се у насељима кроз деловање друштвених организација стварају једино услови за успостављање друштвених веза, али се те везе не успостављају аутоматски.

9) Насеље чини платформу за интеграцију свих друштвених сила при месту становања. У састав друштвеног система насеља улазе:

а) теренске партијске организације као центри друштвене инспирације;

б) представнички органи самоуправљања грађана у форми комитета насеља, кућних савета и савета изборних јединица (заједно са њиховим председништвима и комисијама);

в) посебне друштвене комисије, као на пр. друштвена комисија за измирење, дечији кућни савет, омладинска организација, родитељски савет, савет за праћење рада продавница, самоуправни органи у домовима културе и другим културним установама групе ОРМО;

г) секције друштвених организација при насељима (лига жена, ТПА, ТККФ, и тд.);

д) представници друштвених служби на пр. социјални старатељ, санитарни инспектор при насељу;

ђ) неформалне групе (интересне групе, групе за самообразовање, пријатељске групе);

е) аниматори друштвеног живота који индивидуално иступају.

Координатор рада друштвеног рада у насељу је самоуправљање грађана. Позицију самоуправљања становника јача чињеница да је комитетима насеља поверена функција језгра Фронта Народног Јединства.

10) Организације ПУРП при насељима, као водеће снаге у изградњи социјализма, имају водећу улогу у животу насеља, а ову улогу им даје њихов стваралачки став у средини становања, широки поглед на опште добро, супротстављање тенденцијама локалног партикуларизма (у оквиру насеља или грана), подржавање друштвених иницијатива и испољавање сталне бригае за ефикасност деловања самоуправљања у насељу. Јачање улоге партије у насељу везано је за други фронт деловања партије (први фронт је у радним организацијама).

11) Структура самоуправљања становника јединствена је у целој земљи; одликује се ефикасношћу, а условљена је пре свега величином насеља и карактером градње. Она је по правлу двостепена: комитет насеља и кућни савет; може да буде и тростепена (комитет насеља, комитет рејонски и кућни савет), као и једностепена. У организационој структури самоуправљања јављају се представничке форме (у вишестепеном насељу, рејона и кућног савета) као и форме директног учествовања (зборови грађана). И у систему бирања самоуправних органа има елемената директног бирања и делегирања представника од стране друштвених организација.

12) Позиција самоуправних органа у стамбеним задругама изједначена је са позицијом самоуправних органа у комуналним насељима. У односу на месне власти они имају исте компетенције, задржавајући истовремено овлашћења која произилазе из закона о задругама.

Ова концепција базира се у ствари на Лењиновој идеји према којој централизам, неопходан са аспекта даљег напретка социјализма, треба да се повеже са децентрализацијом, која омогућава развој иницијативе од доле, прихватајући разноврсност и богатство специфичних одлика који постоје на појединим теренима.

Јасно је да самоуправање становника у насељима не може да има апсолутни карактер, јер град чини целину, а не збир аутономних насеља са сопственим управним правима. Самоуправање у насељима располаже само одређеним степеном самосталности, његова функција је пре свега у давању инспирација, мишљења и у вршењу контроле. Нема оно за циљ да замени администрацију. У много случајева јавља се оно као фактор заједничког одлучивања, јер без његовог мишљења администрације не може да донесе одлуку. Одлучује у сфери друштвеног деловања када се ради о покретању друштвених акција; о спровођењу друштвено-образовних акција, решавању судских спорова и тд. Ова сфера самосталности коју има друштвени фактор у решавању питања насеља, као и овлашћења која има при одређивању представника насеља, чине суштину самоуправања становника у граду.

Модел самоуправања становника прихваћен реформом од 1973. показао се као модел који даје широке могућности за учествовање грађана у управљању питањима насеља. Примери бројних насеља показују да он одговара стварним потребама и актуелном стању друштвеног развоја и може да донесе озбиљне друштвене ефекте како у области проширења учествовања грађана у управљању, тако и у области интеграције и друштвене политике. Ово је тим пре вредно подвући, јер у целом свету раста разумевање за значај тих пролбема и врше се разни покушаји да се они реше. Потврда неуспеха и потпуне немоћи које се у тој области јављају може да буде став водећег америчког социолога проф. Dahl'а. Он је писао у „Political Science Review“ (бр. 4/1967):

„Чак и у граду са 100.000 — 200.000 становника учешће грађана у власти сведено је на ништа више, него на учествовање у изборима... Због тога је неопходно да се формирају мање јединице у којима грађанин може с времена на време да формулише и изнесе своје захтеве, да се консултује са службеним лицима, а у неким случајевима да учествује веома конкретно у доношењу одлука. Нажалост, могу само да сигнализирам проблем. Ја на њега немам одговор“.

Необично јасна је и критика савремене стамбене градње коју је недвано изнео N. Hildyard у месечном часопису („The Ecologist“) издатом у Токију; издао га је Међународни Институт ПХП фебруару 1978. године. Он констатује да „људи осећају велику потребу да припадају неформалним групама, управо малим друштвима... Желе да се познају и да верују својим суседима... Ономогућавање тога и стварање архитектонских пројеката који управо даје те потребе, је исто што и друштвено самоубиство, симптом варварске равнодушности према потребама пристојних људи којима планери треба да служе“.

„Стварање интегрисаног друштва је могуће — како констатује аутор — једино тада када се различити слојеви, генерације, представници

струка окупе на строго одређеном простору, где стварају међусобне интерелације које чине основ сваког друштва. Расчлањено друштво исто је што и исечен организам; на крају умре”.

Мада смо далеко од решавања проблема, изгледа да сама концепција модела самоуправљања грађана у насељима успешно полаже испит у пракси. Формирање концепције самоуправљања грађана у Пољској је необично интересантан пример резултата које даје повезивање теорије и праксе, сарадња разних научних дисциплина, сарадња друштвеног фактора са стручним фактором, повезивање иницијативе од доле са препорукама политичког центра. Данас, гледано уназад, може да се каже да је период за увођење тог великог друштвеног експеримента као што је концепција самоуправљања, могао да буде краћи, па ипак његово увођење и давање институционално-правног облика представља несумњиво важно остварење.

Један од најважнијих ефеката увођења у живот новог правно-институционалног модела самоуправљања грађана је развој у месту становања све аутентичнијег друштвеног покрета који испољава све већу сопствену иницијативу и иступа све чешће са спонтано рођеним иницијативама у бази. Поред већ традиционалних иницијатива из области стамбене привреде, естетског изгледа и чистоће насеља, развијају се у све ширем опсегу иницијативе у области васпитног рада са децом и омладином; друштвене помоћи породицама са много деце, старијим особама, дакле, у области друштвене политике. Самоуправљање грађана са све већом енергијом улази у области као што су друштвена превентива, заштита потрошача, заштита природне средине и сфером својих интересовања почиње да обухвата сада све проблеме који муче становнике насеља.

У консеквенци пораста аутентичности самоуправљања грађана и проширења сфере његовог интересовања, дошло је до знатног повећања ангажованости кадра у друштвеном самоуправљању. У изборним органима сада већ ради 250 хиљада грађана (5). Исто толико је ангажовано у разним комисијама и групама које раде у оквиру насеља, а број одборника изабраних у месне и рејонске народне одборе прелази 30 хиљада (6). Карактеристично је при том да се друштвеним радом у месту становања не баве више само пензионери, већ има 80% активно запослених, са веома израженим организаторским способностима, све већом друштвено-политичком готовошћу и великим ауторитетом у својој средини.

Продубила се директна веза народних одбора са органима друштвеног самоуправљања. После избора 1968. године готово сваки четврти одборник градских и рејонских народних одбора је члан органа самоуправљања грађана, а сваки седми је члан органа радничког самоуправљања.

(5) У резултату извршених избора 1978. године формирано је у целој земљи 2.961 комитет месних заједница, 4.182 рејонска комитета и 32.626 кућних савета. Укупан број самоуправљача у тим комитетима износи 254.732.

(6) Значај самоуправљања грађана са становишта масовности је још изразитији у великим градовима. Тако на пр. у Варшави број одборника у Одбору Варшавског Војводства и рејонским народним одборима износи 900, док је у 119 комитета месних заједница 443 рејонских комитета и 660 кућних савета изабрано укупно 13.200 самоуправљача.

Ово учешће је нарочито велико у оним градовима који „обилују” новим насељима и великим фабрикама.

Социолошка испитивања извршена у Пољској показују да добија у снази процеса преображаја слабих, неинтегрисаних групација станара друштво одређеног насеља. Проф. J. Turowski, на основу резултата извршених испитивања, дошао је до закључка да су друштва, настала у испитиваним насељима, базирана на суседским односима новог типа, које назива друштвеним асуседством. Одлучујућу улогу у тим односима не игра само традиционално суседство базирано на познанству, мада и ту врсту облика не треба ниподаштавати, већ и осећање припадности друштву тог насеља са којим треба сарађивати ради решавања заједничких проблема и на чије мишљење треба обратити пажњу (?).

Пољска искуства мада сигурно не значе крајњи домет који постоји у формирању локалних друштава, нарушавају тврђу бројних социолога који сумњају у могућност настајања локалних друштава у условима достигнутог нивоа цивилизације као и формирања међуљудских односа у насељима на преинципима самоуправности (8).

Горња достигнућа не могу се сматрати потпуно устаљеним о чему сведоче између осталог велике разлике у активности појединих комитета месних заједница и кућних савета као и снажно пулсирање те активности (повећање и смањење). Сведочи то о даљем постојању доста озбиљне диспропорције између правно-институционалног модела самоуправљања грађана и модела реализованог у пракси.

У основи тог неслагања налазе се бројни разлози објективни и субјективни. Међу објективним треба на првом месту навести недовољан развој инфраструктуре у насељу што отежава формирање друштвених веза и деловање самоуправљања грађана. Озбиљне тешкоће ствара то што нису усклађени рејони стамбене привреде са поделом на урбанистичке јединице и са организационом структуром самоуправљања грађана. Међу субјективним факторима треба навести пре свега симптоме бирократско-технократског прилаза стручно-административног фактора друштвено-самоуправном фактору.

Поред утврђивања фактора који коче самоуправну делатност грађана, важан задатак науке је да утврди и стимулаторе за ту делатност.

(7) „За око 90% грађана јавно мњење заједнице је основна релација на бази које су они спремни да прилагоде своје деловање уколико оно није било у складу са друштвено признатим принципима прогреса”. Упор. Р. Кгусзка: Суседство и друштвена контрола — проблем отуђености локалног друштва у великом граду. У раду под насловом „Нова стамбена насеља, становништво, средина становања, друштвени живот”. Варшава, 1976., с. 139.

(8) Типичан пример може да буде изјава S. Groenmana који констатује: „Не може да се развија ниједна друштвена активност нити свест оприпадању одређеној територијалној групацији, јер професионализација људске активности као и настојање јединке да оствари интимност у породици и приватном животу у месту становања су у супротности са њом”. Упор. S. Groenman: Grenzen des Community Development in der Stadt. W. Matthes: Soziologie und Gesellschaft in den Niederlanden Newled — Berlin, 1965., с. 337.

Заузимајући став према аргументима те врсте проф. J. Turowski констатује: „Резултати емпиријских испитивања... као и резултати презентираних студија љубеских насеља потврђују претпоставку да могу да постоје форме локалне друштвене делатности које нису у колизији са тежњама да се сачува интимност породичног живота и приватног живота у месту становања, а које су несумњиво оглике и вредности живота у великим градовима”. Упор. Нова стамбена насеља — „Друштвени живот” с. 214.

Полазећи од те поставке треба констатовати огромне резерве у области сарадње самоуправљања грађана са школама, радним и друштвеним организацијама. Активирање школа, радних и друштвених организација у месту становања може да допринесе озбиљном јачању самоуправне делатности грађана и пунијем коришћењу могућности које пружа постојећи модел.

Немогуће је у том контексту мимоићи питање веома директног позивања радног места и места становања. Постоји потреба да се размисли колико је правилно да се остане при концепцији друштвеног насеља као јединице становања која се ограничава искључиво на подмиривање потреба становника. У својој екстремној форми ова концепција означава насеље као „ставаоницу“, а радну организацију као нешто што се налази изван система насеља.

У светлу већ сада накупљених искустава произилази да је такав прилаз насељу једностран и да не узима у обзир чињеницу да бројне фабрике већ данас не представљају извор загађивања човекове средине. Не треба додавати какве користи би, као на пр. скраћење времена потребног за долазак на посао (нарочито за жене) и, пре свега, омогућавање бржег развоја асоцијалне инфраструктуре у насељу, донело приближавање радног места и места становања. Као један од важних проблема јавља се проблем елиминисања диспропорције између модела самоуправљања грађана и модела администрације стамбених зграда која се огледа на 4 плана:

1) Ако је област самоуправне делатности грађана изразито проширена, јер је та делатност постала продужетак делатности народног одбора, онда је у насељима администрација стамбених зграда остала ресорна администрација сектора стамбене привреде. Ресорни прилаз администрације доводи до тога да самоуправљање становника не наилази увек на потребну подршку за акције инициране на терену насеља које прелазе сферу стамбене привреде;

2) Администрација стамбених зграда која није власник насеља, већ једино управља стамбеним фондом има незнатан утицај на делатност предузећа,

3) Администрација, руководећи се пре свега економским разлозима, показује тенденцију ка стварању администрација које обухватају све већи број стамбених зграда. Нису изузетак ни насеља која броје преко 30 хиљада становника и које у ствари нису насеља већ рејони. Горње измене погодују измене у структури самоуправљања грађана и поред прихваћеног принципа да основу за поделу на стамбена насеља којој треба да буде прилагођена структура самоуправљања грађана, треба да чине урбано-просторне јединице.

Размотрене су и концепције формирања јединствене администрације насеља која би вршила надзор над целим насељем, а не само над стамбеним зградама.

Администрација насеља за разлику од досадашње администрације стамбених зграда (АСЗ), имала би друштвене службе у којима би постојао старатељски орган, организатор слободног времена и друштвени пла-

нер. Зачетак тих врста служби постоји у насељима у облику одељења за друштвену изградњу. Формирање у насељу центра друштвених служби са квалификованим стручњацима представљало би озбиљну подршку за самоуправну делатност грађана. Овај центар прихватао би се задатака који не могу да се изврше друштвеним деловањем и био би стручни допунски фактор друштвеног деловања. Горње решење треба размотрити при претпоставци да самоуправни органи грађана располажу фондовима за друштвено-васпитну делатност (одвојен одређен проценат од уплаћене чланарине станара). Стварање јединствене администрације насеља као партнера јединственој друштвеној репрезентацији као што је Комитет насеља, отворило би знатно шире могућности за самоуправну делатност грађана.

Испитивање могућности увођења у друштвени систем насеља одређених побољшања, ради обезбеђења његове веће ефективности веже се са концепцијом друштвеног планирања по насељима. Та концепција била је истакнута још у одлуци Народног Одбора Стари Град Варшава од марта 1969. године. Идеја водиља за концепције узима као полазну тачку следеће поставке:

1) право грађана да учествује у управљању означава у социјализму пре свега обезбеђивање његовог утицаја на форму планова друштвено-привредног развоја,

2) то учешће треба да буде обезбеђено на свим нивоима администрације.

Неопходност да се самоуправној делатности грађана обезбеди утицај на планове друштвено-привредног развоја града произилази из дугогодишње праксе која показује да многе несугласице између самоуправне делатности грађана у појединим насељима и меоних власти произилазе из непоштовања тог захтева. Због тога планови друштвено-привредног развоја града треба да се разматрају не само на нивоу ресора, већ и на нивоу насеља. Полазећи од тих поставки статут констатује у чл. 5.1. да самоуправна делатност грађана „... има удела у програмирању и обезбеђењу даљег развоја града, рејона, насеља, путем консултације друштвено-привредних планова и програма, давања мишљења компетентним органима о општем правцу развоја, као и развоја у појединим областима, а такође и богаћењу и проширивању тих планова током њихове реализације на бази иницијатива које потичу од друштва”.

Измена уставне дефиниције планова по којој они немају искључиво привредни, већ друштвено-привредни карактер јача тенденцију развоја у правцу детехнократизације планова. Ова измена схваћена је понекад на упрошћен начин да је привредно планирање употпуњено показатељима који се односе на друштвени прогрес.

Ипак друштвено-привредни карактер планова са пуним образложењем може да буде схваћен не само у значењу објекта, већ и у значењу субјекта, као акценат друштвеног учешћа (а не само стручњака сакупљених у органима планирања) у њиховом доношењу. То значи дакле, да се пажња поклања како садржају планова тако и њиховом доношењу. Дру-



штвени карактер планова одражава се и у томе што они прихватају друштвену иницијативу грађана.

Јасно је да самоуправљање грађана у формирању друштвено-привредног плана развоја града не може да буде идентично са улогом и овлашћењима којима у тој области располажу народни одбори као органи државне власти. Два разлога леже у основи тога: представнички органи самоуправљања грађана немају овлашћења државних власти, а град представља друштвено-привредну јединицу.

Друштвено-привредни планови развоја су, дакле, планови града; они могу да се анализирају на нивоу појединих насеља, али се односе на град као на целину. У тој ситуацији самоуправна делатност грађана, базирајући се пре свега на познавању свих питања насеља, може једино да има иницијативну функцију, дакле, да даје одребене предлоге (закључке) за друштвено-привредни план града (који се пре свега односе на одређено насеље, а могу и на цео град) као и да оцене пројекат друштвено-привредног развоја града који су предложиле месне власти. Основу за давање предлога и мишљења треба да чини преглед потреба који су сачинили самоуправни органи грађана.

Из тако утврђеног плана треба да произиђе пан иницијатива и друштвено-привредних акција у насељу чији је циљ развој града. Методологија, области и начин учествовања самоуправљача у планирању друштвено-привредног развоја захтевају конкретизацију. Проширење учешћа самоуправљача у процесу планирања друштвено-привредног развоја се образлаже следећим околностима:

а) „Микро-скала“ је најкомпетентнија за сазнавање различитих потреба домаћинстава као и потреба човека у средини становања (исто као и на радном месту). Отуда основни значај локалних дијагноза за конкретизацију друштвених циљева.

б) Конфронтација градских планова на нивоу насеља, са оценом самоуправних органа грађана, може да постане важан фактор у нивелисању диспропорције у области пратећих објеката који спадају у социјалну инфраструктуру.

в) Учешће самоуправљача у планирању може да постане фактор који погодује активизацији грађана у бољем опремању и улепшавању својих насеља; може то да буде важан стимуланс за развој друштвених акција које убрзавају и обогаћују планове друштвено-привредног развоја.

г) Учешће самоуправљача у планирању може да спречи низ контраверзија са органима администрације које у много случајева произилазе из тога што нису објашњене тешкоће на које се наилази у реализацији одређених подухвата.

Горње напомене односе се на планске радове у стадијуму експлоатације насеља. Постоји ипак проблем учешћа друштвеног фактора у стадијуму пројектовања насеља.

Израда концепције друштвеног планирања насеља добија већу актуелност, јер се приближавају припремни радови на новом петогодиш-

њем плану за период 1981 — 1985. године. Реализовање концепције учешћа самоуправљача у друштвеном планирању значило би озбиљан корак у усавршавању модела самоуправне делатности грађана као и обезбеђивања становништву већег утицаја на развој насеља и града.

## VI

Функционисање и развој институције „локалне демократије” има вишестрани значај за даљи развој социјалистичких преображаја.

1) На прво место долази политички значај „локалне демократије”. Ако се узме у обзир састав народних одбора као и масовни карактер разноврсних форми самоуправљања и друштвене контроле, повезане са делатношћу одбора, може да се констатује да институције локалне демократије имају важну улогу у продубљивању веза између власти и друштва. За многе грађане функционисање институције локалне демократије је основно мерило развоја социјалистичке демократије.

2) Демократске форме решавања локалних проблема имају такође важан економски значај. Правилно функционисање тих форми ствара основе за повезивање интереса разних друштвених класа и разних слојева радног народа града и села. Функционисање локалне демократије дозвољава повезивање општедруштвених интереса са локалним интересима. На тај начин развој локалне демократије јача на терену (хоризонталне) друштвене везе, а то друштво је, услед брзог научно-техничког прогреса и брзе прогресивне специјализације функционално организовано (у вертикалној линији).

Институције „локалне демократије” доприносе продубљивању привредне свести на терену, стимулишу друштвену иницијативу, раде на убрзавању друштвено-економског развоја датог региона; у консеквенци значе важну поставку динамичног развоја социјалистичког друштва.

3) Развој „локалне демократије” мора такође да се оцени и са аспекта праксе. Јер, децентрализација је важна не само са становишта развоја социјалистичке демократије и ослобођења друштвене иницијативе, већ и са становишта ефективности функционисања централног руководства. Захваљујући демократским мерањима, централно руководство може да се ослободи од другоразредних проблема посматраних са општедржавног становишта и да се концентрише на основна комплексна питања и питања од интереса за целу државу. Истовремено, на тај начин онемогућава се униформизам, рутинерство и бирократизам.

Други аспекти практичног модела „локалне демократије” вежу се са могућностима које она ствара у области рационализације и демократизације процеса одлучивања. Одражава се то пре свега у стварању бројних платформи у оквиру функционисања локалне демократије (као селнице народних одбора), које омогућавају да се узајамно повежу политички, друштвени и стручни фактори. Таква решења стварају услове за оптимализацију процеса одлучивања на локалном нивоу.

4) Када се говори о значају „локалне демократије” не може да се не помене њен васпитни значај. Непостојање демократије на локалном нивоу, наиме, тамо где постоје најпогоднији услови за реализовање демократије (близина власти, директан контакт између власти и грађана), може да наруши увереност о реалности демократије на општедржавном нивоу. Развој „локалне демократије” који погодује формирању привредне свести општине или града, помаже формирању привредне свести земље, која је важан елемент социјалистичке свести.

Институције „локалне демократије” су истовремено школе за друштвене раднике, припремају их за извршавање функција на вишим нивоима система социјалистичке демократије. Развој „локалне демократије” иде у сусрет растућим жељама грађана које се повећавају са порастом општег нивоа образовања.

Горње напомене које указују на значај „локалне демократије” дозвољавају да се констатује да исто као што развој социјалистичке демократије на општедржавном плану утиче на развој „локалне демократије” стварајући за њу више или мање повољне услове, тако и развој „локалне демократије” представља важан фактор у развоју демократије на државном плану.

*dr Sylwester Zawadzki*



# ПОЛОЖАЈ ОПШТИНЕ У УСТАВНОМ И ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

## 1. Уводне напомене

Самоуправна општина је једно од основних обележја социјалистичког самоуправног политичког и уставног система Југославије. Према томе, она је једна од основних категорија устава и уставног права. Разлоге за овакво њено обележје треба тражити: у пореклу ове самоуправне институције, њеној везаности за социјалистичко друштвено и политичко уређење, као и у концепцији и унутрашњим карактеристикама самог устава, као устава таквог уређења.

Наиме, у условима таквог друштвеног политичког уређења, устав добија, релативно узето, двојаки карактер: задржавајући природно низ традиционалних обележја — као акта конституисања политичке власти, у нашем случају власти радничке класе и свих радних људи, устав савремене Југославије изражава, баш због непосредно руководеће улоге радничке класе и нова обележја њеног стварног положаја и улоге. То чини да се овакав устав испољава све више као акт афирмисања социјалистичког самоуправљања и социјалистичке самоуправне демократије. То такође доприноси да је и самоуправна општина, данас у Југославији, једно од битних обележја и новог социјалистичког самоуправног конституционализма.

## 2. Еволуција самоуправне општине у политичком ситему Југославије

Познато је да је југословенска социјалистичка и народно-ослободилачка револуција, коју је организовала КПЈ, као стварна револуција у условима антифашистичког народно-ослободилачког рата, остваривана у току II светског рата на тлу Југославије, створила основе новог друштвеног уређења. Извршила је пре свега промену носиоца власти у корист радничке класе и свих радних људи који су представљале језгро борбе против фашистичког окупатора и његових сарадника за ослобођење, а самим тим и стварањем новог праведнијег и стварније демократског уређења.

Ново уређење, а пре свега нови политички систем, историјски узето систем радничке класе, био је заснован на организацији народно-ослободилачких одбора (НОО) као облика народне власти и истовремено облика њене демократизације. Социјалистички ослободилачки процес био је један организован, масован, активан и у својој бити демократски процес. Почео је и развијао се у „микро“ и у „макро“ размерама целе Југославије. То је, поред осталих карактеристика, омогућавало, прво, активно организовање свих народно-ослободилачких оријентисаних друштвених слојева, већине народа, практично радничке класе и свих данашњим термином означених радних људи (већине сељаштва, прогресивне интелигенције, патриотских средњих и ситних слојева, омладине и др.) — у остваривању циљева народно-ослободилачког рата и револуције, а посебно изградње демократске институције НОО-а. Друго, тај процес је по речима Е. Кардеља, представљао „пут ка директној демократији“.

1. НОО-и су били образовани још 1941. године на територијама које су ослободиле народно-ослободилачке партизанске оружане снаге. Стварали су се у ослобођеним селима, местима и градовима као и у већим територијалним јединицама, укључујући и заједнице ширег „регионалног карактера“ — будуће федералне и аутономне јединице. Они су се образовали и у тајним условима, у местима која су била привремено под влашћу окупатора. Опште-политички узето, НОО-и су били стварани и као облик народноослободилачког покрета (будућег народног ослободилачког фронта а касније Социјалистичког савеза радног народа).

По својој ширини, активној ангажованости становника локалних заједница, обиму задатака, демократском изборном начину образовања, даље, као институција изградње нових равноправних и демократских односа међу народима на тлу Југославије, а посебно по методама рада НОО-и су се, такође, од почетка (а нарочито од 1942.), афирмисали као један нови, додуше још недовољно развијен, облик народног самоуправљања. За историју југословенске социјалистичке уставности је од значаја да баш из тог периода развоја новог политичког система, потиче низ принципа и институција као што су: начела избора и опозива, зборови грађана, демократско начело јединства власти, низ нових слобода и права и др. Зато је и било природно што је Југославија дочекала коначно ослобођење од окупатора, извојевано од оружаних снага самог народа, и крај другог светског рата са потпуном организацијом народне власти у облику НОО-а: од локалних до Антифашистичког већа народа Југославије. То је представљало јасну перспективу изградње нових елемената друштвеног уређења на социјалистичким основама.

2. Нови политички систем заснован, пре свега, на политичкој и организационој основи народних одбора није, чак ни у првој фази после ослобођења, када је у условима „револуционарног етатизма“ дошло и ло објективно централизованог управљања, био лишен утицаја своје основе, народних одбора. Наиме, ови органи па према томе и саме демократски политички организоване локалне заједнице, изражавали су увек револуционарне ослободилачке циљеве и представљали жариште тежњи демократског и директног управљања, чији су корени и већ створене тради-

ције потицале из периода револуционарног ослободилачког рата. Народни одбори су представљали, сагласно тежњама оних друштвених слојева, чији су били органи, увек један облик децентрализације, демократизације, па према томе и подстицања нових облика самоуправљања.

Социјалистичка револуција као један у основи континуиран процес „самооутебења“, самоодребења радних људи, није могла да се застави искључиво на организационом систему народних одбора. Напротив тражила је и преко народних одбора али такође и преко ширих и у већој мери егзистенцијалнијих свера и облика самоуправљања у самој друштвеној бази, нове и потпуније облике подруштвљивања политичке власти. То је значило подстицање облика активне демократизације политичке власти, њене деетатизације, пре свега подруштвљивањем односа у самој производњи, стварању и расподели, као и у управљању створеним дохотком.

То је, уз низ других услова, даље, предпостављало изградњу таквих самоуправних односа и политичког одлучивања, којима ће се укидати кочачно односи експлатације и најамништва, као и политичке доминације. Крајем шездесетих година, као што је познато самоуправљање је постало основни друштвени однос и правац даљег подруштвљивања целог система. У склопу таквих друштвених токова који су природно и пре свега обухватили и народне одборе и локалне заједнице, развијала се и афирмисала југословенска самоуправна општина. Она се изграђивала као један од значајних елемената самоуправне улоге и положаја радника и радних људи у друштву. Она је постала један, не и једини, од основа процеса својеврсне социјалистичке самоуправне економске, политичке, социјалне и културне интеграције. Општина је, не искључујући ни низ других момената, природно и даље изграђивана као један од основа социјализације власти, те према томе и демократске самоуправне трансформације државе и целог друштва.

Ваља истаћи да се у таквим условима развијала и самоуправна концепција општине. У суштини, она се изграђује као таква већ више од двадесет пет година. Самоуправљање произвођача у привреди, успостављено још 1950., развијало се и у свом „функционалном“ и „територијалном“ смислу. Оно се, природно, проширивало и на друге свере „друштвеног рада и живота“. Оно је, истовремено, „продирало“ и у организацију политичке власти, а пре свега представничка тела, народне одборе и скупштине.

3. Уставна реформа осварена 1953., указала је битно на „усклађивање“ политичког система са самоуправљањем. Друштвена својина средстава за производњу, самоуправљање произвођача у привреди (услерено и на друге сфере), самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу, постали су сагласно Уставном закону од 1953. основа друштвеног и политичког уређења Југославије.

У овом периоду се посебно развија самоуправна општина. Њену концепцију изразио је у то време, 1955., донети Општи закон о уређењу општина и срезова. Концепцију је даље продубио Програм СКЈ Југосла-

вије, донет на VII конгресу 1958. Општина је схваћена као „основна друштвено-економска заједница и основна политичка-територијална организација самоуправљања“.

Сагласно томе, посебно се развијала друштвено-политичка структура општине, обухватајући како народни одбор (и његове у извесном смислу подруштвљене извршне и управне органе), тако и облике полунепосредне и непосредне демократије, а такође и односе и везе с осталим самоуправним организацијама и заједницама. Таквом својом структуром, општина је постала основна заједница на чијој се основи изграђивао „систем друштвено-политичких заједница“: од општине, преко републике до федерације. На тај начин општина се развијала као основна заједница, све више заснивана на самоуправљању. У том правцу она је схватана и као „резидијум“ активне и социолошки шире постављене суверености радних људи, која се изражавала преко самоуправљања. У складу с положајем општине, треба истаћи и претпоставку вршења ширих друштвених функција, укључујући и функције власти, у корист општине и њених органа.

Тенденција је била, мада се она остваривала кроз извесне противречности, да се у оквиру општих друштвених токова што више изрази самоуправна структура општине као основне заједнице и самим тим и као првог облика самоуправне друштвено-политичке интеграције.

4. Ова тенденција се нарочито испољавала шездесетих година, када је и самоуправна пракса и теоријска мисао унела више непосредних елемената и више кохерентности у концепцију југословенске самоуправне општине. То је изразио Устав од 1963. године.

У складу с овом концепцијом, општина се и даље развијала као основна друштвено-политичка заједница у којој се остварују значајне економске, социјалне, политичке, културне и друге функције. Посебно су истицане њене координативне функције у процесу усклађивања личних, заједничких и општих интереса. Начело првенства у остваривању и других функција друштвене заједнице, уколико оне нису уставом одређене као права и дужности других друштвено-политичких заједница, потврђено је и даље као уставно начело. Уставом одређене функције општине се посебно ближе уређују и утврђују статутом општине, као права и дужности саме општине. Њих врше радни људи и грађани преко облика непосредног одлучивања, општинске скупштине (заменен је назив народни одбор) и њени органи, као и месне заједнице. Права и дужности општине се остварују такође и уз учешће и сарадњу с другим органима самоуправљања у општини.

Афирмишући улогу и место општине у политичком систему, Устав од 1963. истовремено је изразио и ставове према којима је самоуправна општина представљала једну од „неприкосновених основа“ положаја и улоге радног човека. Самоуправљање у општини било је означено као политичка основа јединственог друштвено-политичког система. У складу с тим, у општини се стварају и остварују и други облици самоуправљања из којих произилазе органи који врше функције власти и послове дру-



штвеног самоуправљања. Општина је друштвено-економска и политичко-територијална заједница у којој радни људи и грађани непосредно, односно преко својих „конституисаних делегација”, тј. скупштина и њихових органа, остварују своје економске, политичке социјалне и друге функције, као и усклађују појединачне и заједничке интересе са општим интересима. У складу с овим ставом, скупштине друштвено-политичких заједница су представљале „конституисане и смењиве у општини изабране делегације свих грађана, а посебно радних људи у радним заједницама”.

5. Даља изградња политичког система социјалистичког самоуправљања тражила је да се самоуправљање развија као основни друштвени однос, изграђујући одговарајући механизам. То је утицало на нове трансформације политичке власти и целог политичког система као таквог. Природно, то је све било условљено и извесним новим моментима у процесу пунијег преовлађивања самоуправљања у основним односима друштва, преовлађивању самоуправног организованог удруженог рада производњом, стварањем и расподелом дохотка у основним и другим организацијама удруженог рада, као и пословима друштвене репродукције у целини. Значи већим продором удруженог рада у процес управљања „друштвеним капиталом”. У целини посматрано, то је несумњиво представљало нове кораке у самоуправној трансформацији „традиционалне државе”.

Сви ови моменти, које овде не можемо потпуније образложити, а који су се испојили крајем шездесетих и почетком седамдесетих година у нашој земљи, утицали су на развој општине и њене самоуправне структуре и садржине. У претходном периоду општина је и поред јасне перспективе и самоуправне концепције, ипак, у приличној мери садржала „двојни карактер”: једне самоуправне заједнице која то постаје и у социолошком смислу, без обзира на различитости у структури општина у Југославији и једног облика, додуше у највећој мери новог облика, локалне самоуправе. Оно што ранији услови општег друштвеног развика још нису били довољно омогућили, у наредном периоду требало је створити повољније услове за интензивнију интеграцију општине, пре свега преко интеграције самоуправе.

### 3. Савремена уставна концепција и опште карактеристике положаја општине

Савремени развој, положај и место општине у политичком систему социјалистичког самоуправљања обележава у основи концепција изражена уставом који је донет 1974. (1)

Сагласно томе, општина има два основна обележја. Она је самоуправна заједница и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радних људи и грађана. У објашњењу ових обележја треба додати и следеће:

(1) То су изразили у основи Устав СФРЈ, а нешто ближе означили и уставна социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, донетих такође 1974.

Прво, у условима савремене фазе развитка политичког система социјалистичког самоуправљања, радни људи остварују власт и управљају друштвеним пословима одлучивањем: на зборовима; референдумом и другим облицима личног изјашњавања у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама. Они то чине, даље и преко делегата у органима управљања својих организација и заједница, самоуправног споразумевања и друштвеног договарања, путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмеравањем и контролом рада органа одговорних тим скупштинама.

Овај став указује да се у савременим условима самоуправљања тежиште одлучивања везује за саме радне људе, самоуправно организоване у основним и другим самоуправним организацијама и заједницама. Полазећи од такве самоуправне основе организовања радних људи и грађана, општина представља територијалну и друштвену средину у којој се непосредно остварује самоуправна друштвена интеграција. То чини да је она и самоуправна и основна друштвено-политичка заједница.

Друго, у општини радни људи и грађани остварују одребене заједничке интересе изражене преко функција које јој дају смисао основне друштвено-политичке заједнице. Наиме, у општини радни људи и грађани, опште узето, стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе и остварују власт, као и управљање другим друштвеним пословима. Сагласно њеној улози основне заједнице, у општини се остварују и друге функције власти и управљања другим друштвеним пословима, сем оних који се према уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама.

Треће, као што је истакнуто политички систем социјалистичког самоуправљања подразумева да радни људи у остваривању својих заједничких интереса и права и дужности, у општини одлучују организовани у својим основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама, другим самоуправним организацијама и заједницама, као и преко других облика самоуправног удруживања; даље, организовани у друштвено-политичким организацијама, те самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, као и путем делегације и делегата у општинској скупштини и другим органима самоуправљања.

#### 4. Права и дужности општина

Устав СФРЈ, утврђујући основе друштвено-политичког система Југославије, одредио је, као што је показано и основне елементе полажаја општине у том систему. У том правцу устав је, поред осталог, одредио да се права и дужности општине утврђују уставом и статутом општине.

1. Устав СФРЈ је навео да се у општини нарочито: (а) стварају и развијају материјални и други услови за живот и рад и за самоуправно

задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба радних људи и грађана; (б) усмерава и усклађује привредни и друштвени развој и уређују односи од непосредног интереса за радне људе и грађане у општини; (в) организује вршење послова од заједничког и општег друштвеног интереса и образују органи самоуправљања и органи власти за вршење тих послова; (г) обезбеђује непосредно извршавање закона, ако њихово извршавање законом није стављено у надлежност органа ширих друштвено-политичких заједница; (а) обезбеђује остваривање и заштита слобода, права и дужности човека и грађанина; (б) обезбеђује остваривање равноправности народа и народности; (е) штити законитост и сигурност људи и имовине; (ж) уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби; (з) уређује и организује народна одбрана; (и) уређују односи у стамбено-комуналној области; (ј) уређује и обезбеђује заштита и унапређивања човекове средине; (к) организује и обезбеђује друштвена самозаштита и организује и обезбеђује друштвена контрола.

Устави социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина и општински статут преузимају у основи ову скалу права и дужности општине коју предвиђа Устав СФРЈ. Ипак овим актима се права и дужности проширују и конкретизују.<sup>(2)</sup>

У општини као самоуправној заједници задовољавају се заједничке потребе њених становника. У том смислу, радни људи и грађани, самоуправно организовани у своје организације и заједнице, а истовремено и у самој општини као целини, затим преко поменутих облика личног изјашњавања, као и самоуправног споразумевања и друштвеног договарања — одлучују о удруживању средстава, као и о њиховом коришћењу.

(2) Устав СФРЈ од 1974., чл. 117.

(3) На пример Устав СР Србије, чл. 273. одређује да се у општини нарочито: (а) стварају и развијају материјални и други услови за живот и рад и за самоуправно задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба радних људи и грађана; обезбеђује остваривање социјалистичке солидарности; (б) усмерава и усклађује привредни и друштвени развој и за ту сврху доноси друштвени план општине и друге планове и програме и предузимају мере за њихово остваривање. стварају и обезбеђују општи услови за рад и привређивање; стварају услови за запошљавање, снабдевање и вршење услужних делатности; (в) организује вршење послова од заједничког и општег друштвеног интереса и образују органи самоуправљања и органи власти за вршење тих послова; (г) уређују односи од непосредног интереса за радне људе и грађане у општини; обезбеђује непосредно извршавање закона ако њихово извршавање законом није стављено у надлежност органа ширих друштвено-политичких заједница; (д) уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби; уређује и обезбеђује изградња и уређење градова, насеља, подручја са посебном наменом и другог простора; доносе урбанистички и други просторни планови и програми у складу са плановима и програмима привредног и друштвеног развоја; утврђује и обезбеђује спровођење политике стамбене изградње, станарина, коришћења и одржавања стамбеног фонда и пословног простора; обезбеђују услови за вршење делатности комуналних организација и услови за развој и рад организације у области друштвених делатности и према тим организацијама врше права и дужности утврбене законом; (б) обезбеђује остваривање и заштита слобода, права и дужности човека и грађанина као и равноправности народа и народности; штити законитост, сигурности људи и имовине и јавни ред и мир; уређује и обезбеђује заштита и унапређивање човекове средине; (е) уређује и организује народна одбрана у складу са системом народне одбране; руководи територијалном одбраном и цивилном заштитом; усмерава и руководи припремама грађана организација удруженог рада и других самоуправних организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница за одбрану; организује и обезбеђује извршавање других задатака народне одбране; (ж) организује и обезбеђује друштвена самозаштита и друштвена контрола; (з) врше друга права и дужности утврбене уставом, покрајинским уставом и статутом општине.

Такође они самостално одлучују и о обиму и начину финасирања општинских друштвених потреба у општини. То они чине у оквиру законом утврђеног система извора и врста пореза, такса и осталих дажбина. У складу с тим општина има свој буџет, а њеним статутом се утврђује начин његовог доношења као и обезбеђење утицаја радних људи на обим и трошење средстава буџета.

2. Ради вршења својих права и дужности општина располаже одговарајућим „инструментима“.

*Друштвени план* општине је основни самоуправни акт друштвеног и привредног развоја општине. План се доноси на основу договора о заједничким интересима и циљевима развоја Општине и планова рада и развоја основних организација удруженог рада, месних заједница и других самоуправних организација и заједница. Друштвени план општине се усклађује са плановима и програмима развоја ових самоуправних организација и заједница, као и друштвеним плановима ширих друштвено-политичких заједница.<sup>(4)</sup>

Друштвени план општине садржи смернице и оквире за доношење мера економске политике и других мера које општина, у складу са својим правима и дужностима утврђеним уставом и статутом, доноси ради остваривања усклађених заједничких интереса и циљева самоуправних организација и заједница.

У општини се даље утврђује *општински биланс* средстава заједнице и опште потрошње и средстава општине, ради обезбеђивања материјалних средстава за финансирање заједничких и општинских потреба. Обезбеђивање ових средстава врши се иначе на начин и по поступку који

Општински статут, на пример статут општине Врачар у саставу града Београда допет 1978. чл. 185, садржи следеће. Радни људи и грађани самоуправно организовани у Општини: (а) стварају и развијају материјалне услове за бољи живот и рад и што потпуније задовољавање својих материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба; (б) остварују и усклађују појединачне и заједничке интересе са општинским интересима; (в) усмеравају и усклађују привредни и друштвени развој, у ту сврху доносе планове развоја програма и предузимају мере за њихово остваривање; (г) издвајају и распоређују средства за заједничке и опште друштвене потребе; (д) организују вршење послова од заједничког и општег друштвеног интереса за радне људе и грађане у Општини; (е) обезбеђују непосредно извршавање закона, ако њихово извршавање није стављено у надлежност Града или ширих друштвено-политичких заједница; (ж) обезбеђују изградњу и уређење Општине и њених појединачних делова, у складу са плановима и програмима друштвеног и привредног развоја општине; (з) обезбеђују спровођење политике усмерене стамбене изградње, станарине, коришћења стамбеног фонда и пословног простора; (и) обезбеђује остваривање и заштиту слобода, права и дужности човека и грађанина, као и равноправност народа и народности; (о) остварују друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине; (п) штите законитост, сигурност људи и имовине, јавни ред и мир; (к) обезбеђују заштиту и унапређивање човекове средине; (л) уређују и организују народну одбрану, територијалну одбрану и цивилну заштиту, усмеравају и руководе територијалном одбраном и цивилном заштитом, усмеравају и руководе припремама грађана, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница за одбрану, организују и обезбеђују извршавање других задатака народне одбране; (м) организују и обезбеђују друштвену самозаштиту и друштвену контролу; (н) обезбеђују благовремено и потпуно информисање о свим битним питањима у општини; (о) и врше друга права и дужности осим оних које се у складу са Уставом и Статутом града, врше у Граду и ширим друштвено-политичким заједницама.

(4) Друштвени план општине садржи утврђене заједничке интересе и циљеве економског и друштвеног развоја на територији општине. У том смислу план обухвата: (а) развој социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа; (б) усклађивање и усмеравање привредног и друштвеног развоја; (в) оцену и утврђивање могућности и потреба удруживања рада и дохотка, ради јачања материјалне основе удруженог рада; (г) развијања производних снага и обезбеђивање услова за стабилан раст животног стандарда, повећавање запослености и продуктивности рада, унапређивање образовања, културе и других друштвених делатности, стамбено-комуналних услова и других активности; (д) заштиту и унапређивање животне средине; (е) јачање одбрамбених способности и друштвене самозаштите.

је утврђен уставом, законом, самим општинским статутом, друштвеним договором, самоуправним споразумима и другим самоуправним актима и то на основу заједничких интереса, узајамности и солидарности.

Та средства се обезбеђују непосредним повезивањем организације удруженог рада у области материјалне производње и организација удруженог рада у области друштвених делатности које остварују слободну размену рада и друге заједничке интересе као и у оквиру других облика удруживања и издавања средстава за заједничке потребе.

У овај биланс улазе: (а) средства буџета општине; (б) средства по основу доприноса за самоуправне интересне заједнице; (в) средства самоуправних фоцдова; (г) средства месних заједница. Овим билансом утврђује се висина средстава и њихов распоред.

Средства која се у општини образују за опште потребе распоређују се за: (а) за обавезе општине утврђене уставом, законом и статутом у области здравствене, борачке и инвалидске заштите, образовања, културе, опште комуналне потрошње и других друштвених делатности; (б) за заштиту човекове средине и отклањање последица елементарних непогода; (в) подстицање развоја привреде, интервенције у привреди и друге потребе за које је законом предвиђено да се стара општина; (г) за допунско финансирање програма утврђених активности друштвено-политичких организација, месних заједница и друштвених организација; (д) за народну одбрану у оквиру права и дужности општине; (е) за делатности органа управе и других органа у општини.

Општи биланс средстава саставља се за сваку годину, односно за сваки плански период и чини саставни део смерница друштвено-економског развоја општине.

Помечут је *буџет општине* као облик вршења права и дужности. Општина доноси одлуку, којом се распоређују средства образована за финансирање општинских друштвених потреба. Та средства се могу уносити и у поједине *самоуправне фондове*, те уступити за одређене потребе појединим самоуправним организацијама и заједницама.

Буџет доноси општинска скупштина за једну годину. Њиме се исказују сви приходи општине утврђени законом, као и њихов распоред.<sup>(5)</sup>

У општини се могу образовати самоуправни фондови удружене привреде и других друштвених делатности, фондови општине и други самоуправни фондови. Они се образују ради трајнијег обезбеђења средстава за финансирање одређених заједничких и општинских друштвених потреба, обавеза и задатака.

Фондови се оснивају самоуправним споразумом и њиме се утврђују извори, намена, распоред и начин коришћења средстава фондова, као и учешће оних који су удружили средства у управљању фондовима.

(5) Пре свега се саставља нацрт буџета на начин који утврђују закон и статут. У току јавне расправе о нацрту буџета, радни људи и грађани имају право да дају предлоге, примедбе и мишљења на распоред и обим средстава за поједине намене. После тога извршни орган општинске скупштине утврђује предлог буџета, који доноси сама скупштина. Она разматра и извештај о извршењу буџета. По истеку периода једне године, скупштина доноси *завршни рачун о извршењу буџета*.

Општина доноси *статут* који представља основни, општи и најважнији акт општине у остваривању њеног права самоорганизовања. Значајно је за статут да он садржи, поред елемената традиционалног таквог акта, све више обележја једног самоуправног акта. То је иначе акт који се доноси по посебном поступку. Тим поступком обезбеђује се активно учешће свих радних људи и грађана да самоуправно организовани врше утицај на процес доношења статута. Општинска скупштина утврђује статут општине. (6)

Општина, пре свега њена скупштина доноси *одлуке и друге опште акте* у вршењу своје надлежности као основног носиоца права и дужности општине.

Поред тога општина подстиче самоуправно споразумевање и друштвено договарање којима се такође остварују одређена права и дужности општине. Она односно њена скупштина могу бити учесници у закључивању *друштвених договора*, а у одређеним питањима и *самоуправних споразума*.

### 5. Самоуправно-територијална структура општине, месне заједнице и облици удруживања општина

1. Данас у Југославији има 508 општина, распоређених по републикама и аутономним покрајинама. Сагласно уставној концепцији о општини и уставом утврђеном положају и месту општине у политичком систему социјалистичког самоуправљања, све општине имају у основи исти положај. Према томе, не чине се разлике између општина, евентуално на урбане и руралне општине. Све оне, сем изузетно, извесне општине у највећим градовима представљају заједнице и тзв. урбаних и руралних насеља, при чему у савременим условима урбанизације и урбанистичког уређивања насеља ова разлика постепено исчезавала.

Међутим, све општине, без обзира на уставне одредбе о њиховом једнаком положају, нису једнаке. Оне се међусобно разликују када се упоређују према одређеним показатељима: територији, броју становника, социо-економској структури становника и др. (7)

Територија општине утврђује се законом (републичким односно покрајинским). Према републичким и покрајинским уставима, општина се образује за територију на којој постоје услови који обезбеђују: развој самоуправљања, остваривања слобода и права радних људи и грађана, остваривања права и дужности општине и њеног материјалног и

(6) О општинском статуту видети у посебном реферату, стр. 37 и даље.

(7) Тако, на пример, ако их упоредимо према површини коју заузимају 18 општина има површину мању од 50 км<sup>2</sup>, а 19 преко 1.200 км<sup>2</sup>. Делови насеља (углавном општине у великим градовима) су 12 општина, 31 општина обухвата мање од 31 насеља, а 34 имају 130 и више насеља. Углавном, општине које обухватају мањи број насеља су претежно „урбане“ са већим градом као центром. Даље, према броју становника две општине имају мање од 5000 становника, а 126 их има 50.000, од чега 32 општине преко 100.000 становника. Према уделу пољопривредног становништва у укупном становништву општине, 59 општина има до 10% пољопривредних становника, а 310 општина преко 50% итд. (видети *Статистички годишњак Југославије*, Београд, 1976, стр. 550 и даље).

друштвеног развоја. Даље, насељено место може бити у саставу само једне општине. Образовање нових општина, укидање и спајање постојећих општина, издавајуће појединих насељених места из састава једне и укључивање тих места у састав друге општине, као и промене седишта општине, могу се вршити само на основу сагласности већине зборова радних људи и грађана у месним заједницама са подручја на које се односе промене и мишљења одговарајућих општинских скупштина.<sup>(8)</sup>

2. За територијалну и самоуправну структуру општине од посебног значаја је институционализовани облик — *месна заједница*. Она представља један од облика самоуправних заједница преко које радни људи и грађани, као и преко других облика, остварују управљање друштвеним пословима. Порекло ове самоуправне заједнице везано је за процес изградње самоуправне општине у Југославији.

Месне заједнице су такве оредине самоуправљања у којима се радни људи и грађани самоуправно организују ради остваривања и солидарног задовољавања заједничких интереса и потреба у области становања, уређивања насеља, комуналних делатности, дечије и социјалне заштите, образовања, културе, заштита потрошача, заштите и унапређивања човекове средине, народне одбране и друштвене самозаштите, као и у другим областима живота и рада.

Радни људи и грађани организовани у месној заједници у циљу остваривања својих заједничких интереса, повезују се самоуправним споразумевањем као и на други начин са организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама како на подручју, тако и ван подручја месне заједнице.

Устав је ову „димензију“ самоуправљања определио везујући је за насеље, делове насеља односно групе насеља. Изграђујући концепцију о месној заједници као једном од облика преко којег радни људи и грађани остварују управљање друштвеним пословима, устав је ову заједницу „уврстио“ у самоуправну структуру општине. Зато је месна заједница једна од основних средина у којој се самоуправљање „инструментализује“ образовањем делегације месних заједница, како ради одређивања делегата у веће месних заједница општинских скупштина тако и ради образовања јединица основних и скупштина општинских самоуправних интересних заједница.

Месна заједница има своје подручје, које се одређује одлуком општинске скупштине, а по претходно прибављеном мишљењу радних људи и грађана са тог подручја. Статутом општине утврђује се начин и поступак образовања месних заједница. Међутим начела поступка образовања месних заједница могу се утврдити и законом.<sup>(9)</sup>

Радни људи у месној заједници доносе свој статут, којим се утврђују права и дужности месне заједнице, њена организација и органи, односи с организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама, као и уређују друга питања од значаја за рад

<sup>(8)</sup> Видети например чл. 130 став 6 устава СР Србије.

<sup>(9)</sup> Видети например чл. 130, став 6 Устава СР Србије.

месне заједнице и живот радни људи и грађана у њој. Месна заједница такође има својство правног лица.

Месна заједница има средства за задовољавање заједничких интереса и потреба. То су: (а) средства која сами радни људи и грађани непосредно удруже самодоприносом или на други начин; (б) део дохотка који издвоје радници из организације удруженог рада и самоуправним организацијама и заједницама, као и радници чији чланови породице живе на подручју саме месне заједнице; (в) део прихода општине које она уступа месној заједници у складу с програмом њеног развоја као и развоја саме општине; (г) део средстава буџета општине и фондова; (д) накнаде за услуге и други приходи и средства.

На крају ваља поменути да месна заједница, без обзира на свој значај, улогу и место у самоуправној структури општине, на ширину својих активности, чикако не представља „малу општину“, нити пак облик „децентрализације“ општинских органа. Њен значај и улога развијају се искључиво као специфичне самоуправне интересне заједнице у којој и преко које радни људи и грађани самоуправно остварују и задовољавају интересе и потребе у поменутим областима свог живота и рада.

3. Општина као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, представља у основи једну „локалну заједницу“. У односу на републику односно на покрајину непостоји нека „другостепена заједница“. У еволуцији комуналног система у Југославији, у периоду почев од 1955. године, били су познати и срезови као облици „другостепене самоуправе“. Они су у процесу изградње самоуправне општине постепено ишчезавали у појединим републикама и покрајинама да би 1965. били коначно укинуги.

Међутим и после тог периода у политичком систему самоуправљања подстицан је процес добровољног удруживања општина, са више или мање институционализованости. У извесном смислу изузетак су чинили велики градови подељени на општине (на пример Београд, Загреб и други градови) који су представљали у већем степену институционалисане заједнице општина.

Савремени уставни систем предвиђа и подстиче сарађу и удруживање општина. То из разлога што процес изградње самоуправних општина упућује на њихово међусобно повезивање ради остваривања заједничких интереса и задовољавања заједничких потреба.

Општине међусобно сарађују на начелима добровољности и солидарности. У процесу те сарадње оне: (а) удружују средства; (б) образују заједничке органе, организације и службе завршења послова од заједничког интереса; (в) предузимају друге заједничке акције и размењују искуства.

4. Истовремено, предвиђено је удруживање општина у *међуопштинске регионалне и градске заједнице*. Устав СФРЈ предвиђа да се општине могу удруживати у овакве заједнице. Устави република и аутономних покрајина, са извесним изузетком Устава САН Косова<sup>(10)</sup>, предвиђају тако-

<sup>(10)</sup> Овај Устав не садржи опште одредбе о удруживању општина у регионалне и градске заједнице али садржи одредбе о оснивању заједничких међуопштинских органа, којима се могу поверавати послови из области права и дужности општине. Тим органима Покрајина може да повери део својих права и дужности.



бе удруживање, мада се при томе донекле међусобно разликују, посебно у погледу предвиђене обавезе оваквог удруживања.

Општине се удружују ради остваривања трајне сарадње: планирања развоја и усклађивања својих и доношења заједничких планова и програма, а такође и ради остваривања других заједничких интереса.

Удруживање општина у регионалне и градске заједнице је најчвршћи вид повезивања општина. Устав СР Србије, на пример предвиђа да се општине удружују у међуопштинске регионалне заједнице. Удруживање се врши на основу друштвеног договора између заинтересованих општина и Републике. Ове заједнице врше одређена права и дужности које им повере општине и Република из оквира својих права и дужности. Заједница има свој статут којим се одређују њена права и дужности, начин њиховог остваривања, начин обезбеђивања средстава за остваривање задатака из делокруга заједнице, као и установљавају органи заједнице.

Статут се доноси уз сагласност скупштина општина које се удружују у заједницу, а по претходно прибављеном мишљењу Скупштине СР Србије. Овај устав садржи још и одредбу према којој се ово удруживање општина на територији аутономних покрајина уређује покрајинским уставом. (11)

С друге стране Устав СР Хрватске утврђује да се свака општина налази у оквиру одређене заједнице општина. Такве заједнице су обавезне и оне представљају посебне друштвено-политичке заједнице.

Устави социјалистичких република Словеније и Босне и Херцеговине не садрже изричиту обавезу удруживања општина у регионалне односно градске заједнице, али зато предвиђају могућност законске обавезе оваквог удруживања.

Социјалистичке републике Македонија и Црна Гора и социјалистичке аутономне покрајина Косово и Војводина нису такође својим уставима предвиделе обавезу удруживања општина у регионалне односно градске заједнице.

5. Посебно је уређен положај градова који у свом саставу имају општине. Они се третирају као заједнице општина и посебне друштвено-политичке заједнице (на пример Београд и неки други велики градови).

Устав СР Србије, на пример, утврђује да права и дужности општине на територији града Београда врше и општине и Град. Радни људи у граду Београду, у складу са уставом, утврђују статутом Града која права и дужности општина врши град. Статут Града доноси се уз сагласност свих општина на територији Града. Законом се одређују општине које чине територију града Београда. (12) Даље Уставом се уређују питања од значаја за права и дужности Града, односе између Републике и Града, као и финансирања.

Устав СР Босне и Херцеговине садржи такође одредбе о граду Сарајеву као „посебној друштвено-политичкој заједници удружених

(11) Устав СР Србије, чл. 284.

(12) Устав СР Србије, чл. 286.

општина на подручју Града".<sup>(13)</sup> Остале републике и покрајине немају у својим уставима посебне одредбе које би се односиле на велике односно њихове главне градове, мада и ови градови имају своју организацију и положај као „заједнице општина”.

#### *6. Односи општине и ширих друштвено-политичких заједница*

За положај општине у политичком систему самоуправљања од значаја су, свакако и њени односи са ширим друштвено-политичким заједницама.

У складу с обележјима таквог политичког система, а посебно Југословеноког система са карактеристикама самоуправног федерализма, самоуправна општина је друштвено-политичка заједница у саставу републике односно аутономне покрајине. Зато су и односи општине и ширих друштвено-политичких заједница, пре свега, њени односи са републиком односно аутономном покрајином.

Ипак Устав СФРЈ када утврђује функције федерације и облике њиховог остваривања, одређује три томе и облике непосредне сарадње и договора република, аутономних покрајина, општина и других друштвено-политичких заједница. Истовремено, у складу с начелом уставности сви закони и други акти друштвено-политичких заједница морају бити у сагласности са Уставом СФРЈ. Савезне законе, уколико за њихово извршење нису одговорни сами, савезни органи, извршавају органи у републикама и аутономним покрајинама. Међутим, ако самим законом није предвиђено да их извршавају органи ширих друштвено-политичких заједница, тада општине обезбеђују непосредно извршавање закона.

Међутим, од непосредног значаја су односи између општине и републике односно аутономне покрајине. Ваља истаћи да ти односи нису хијерархијски у строго традиционалном смислу, јер се ради о односима између друштвено-политичких заједница, које су у вршењу својих права и дужности начелно равноправне. Њихови, пак, односи заснивају се на сарадњи и међусобном извршавању права и дужности утврбених уставом.

У складу с тим, не постоји право републичког односно покрајинског органа у погледу контроле целисходности аката општинске скупштине и њених органа. Такође, не постоји ни институција претходног одобравања ових аката. Истовремено, у складу с принципом уставности и законитости, акти скупштине и њених органа морају бити у сагласности са уставом и законом. Извршно веће републичке односно покрајинске скупштине има право и дужност да до одлуке уставног суда републике односно аутономне покрајине обустави од извршења прописе или друге акте општинског органа који нису у сагласности са уставом и законом.

Устави република односно аутономних покрајина предвиђају да се законом могу утврдити основна начела за поједине области које радни људи и грађани самостално уређују у општини. Таква начела се утврђују

<sup>(13)</sup> Устав СР Босне и Херцеговине, чл. 281.

када је то потребно ради обезбеђења јединствених основа друштвено-економског и политичког уређења, или када то захтева интерес развоја републике односно аутономне покрајине као целине.

Републике односно аутономне покрајине старају се о обезбеђивању материјалних и других услова за подстицање бржег привредног развоја привредно недовољно развијених подручја. У циљу подстицања бржег привредног развоја ових подручја, у ствари одређених општина, образује се посебан фонд. Извори прихода, положаја, као и друга питања у вези с остваривањем задатака овог фонда уређују се законом.

Општински органи су са своје стране дужни по уставу да обезбеђују поштовање и спровођење закона и других мера републичких и покрајинских органа у пословима из њихове надлежности. Такође, дужни су да сарађују са овим органима.

Устав даље предвиђа да република односно аутономна покрајина може, законом, оснивати на територији општина своје органе управе, ради вршења одређених послова из њене надлежности. Република односно аутономна покрајина може, такође законом, предвидети обавезу општина да ове оснивају органе управе за вршење послова из надлежности из саме републике односно аутономне покрајине, или пак послова из надлежности саме општине ако је то од општег интереса за републику односно аутономну покрајину. Законом се, даље може предвидети да се одређени послови из надлежности републике односно аутономне покрајине пренесу у надлежност општинских органа. У таквом случају предвиђа се и обавеза републике односно аутономне покрајине да се у том циљу обезбеде општинама одговарајућа средства односно одреде извори прихода за вршење таквих послова.

Републички односно покрајински органи управе имају, у погледу контроле извршавања савезних, републичких, односно покрајинских закона и других аката само она права и дужности која су им утврђена уставом и законом.

Када се пак ради, изузетно, о пословима од општег интереса за републику, односно аутономну покрајину, тада њени органи управе имају такође одређена права и дужности. <sup>(14)</sup>

У остваривању сарадње са републиком, односно аутономном покрајином и одређеног утицаја на политику коју утврђује републичка односно покрајинска скупштина, општина, тј. њена скупштина има такође одређена права и дужности. Општинска скупштина је овлашћени предлагач, односно има право да предложи републичкој односно покрајинској скупштини доношење закона и других аката. Даље, у обезбеђивању контроле уставности и законитости, општинска скупштина има, поред скупштина других друштвено-политичких заједница, право да пред уста-

(14) На пример, према уставу СР Србије чл. 311, она се огледају у правима и дужностима тих органа: да надлежним општинским органима управе дају обавезне инструкције за извршавање за које су овлашћени законом и примењивање закона и других републичких прописа; да непосредно, или преко другог органа изврше инспекцијски или други управни посао из надлежности органа општине, ако их ти органи не врше и ако би неизвршавање тог посла могло изазвати теже штетне последице; да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа.

вним судом републике, односно аутономне покрајине предложи покретање поступка за оцењивање уставности и законитости.

\*       \*  
\*

Ових неколико карактеристика положаја, места и улоге општине у политичком систему свакако не исцрпљује све проблеме који се односе на ову тему. Када се расправља о положају општине у политичком систему социјалистичког самоуправљања нужно би било указати и на неке шире димензије ових проблема. Као што се може закључити из досада изложених података о проблемима, развој и афирмисање положаја и улоге општине као самоуправне заједнице, претпоставља природно, јачање њене самоуправне структуре и садржине, те на тај начин и њене самоуправне улоге.

Положај општине у једном политичком систему самоуправљања може да се даје и потпуније осветли, ако узмемо у обзир различите „димензије” њене самоуправне структуре и садржине. Мада сви ти проблемати по својој ширини и сложености не спадају стриктно у домен овог прилога, ипак је нужно имати на уму. Даље јачање такве самоуправне улоге општине тражи што непосреднији, ефикаснији и квалификованији, али и самоуправни организовани утицај радни људи на послове од њиховог заједничког интереса. Такав развитак може да допринесе да „Одлучивање о општим друштвеним пословима буде у функцији интереса радних људи и грађана и под њиховим непосредним утицајем. То је услов да општина постане права самоуправна заједница.”<sup>(15)</sup>

*др Војислав Симовић*

<sup>(15)</sup> Е. Кардељ, *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, Београд, 1977., стр. 119.

## ОПШТИНА КАО ОСНОВНА ЈЕДИНИЦА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ПОДЕЛЕ НР ПОЉСКЕ

1. Појам „општина“ може да се разматра са разних аспеката, може да се третира као синоним неке организације друштва (која делује на одређеном простору, или може да се користи за означавање самоуправне територијалне јединице. У ранијем законодавству Пољске, на пр. Закон од 23. III 1933. године о делимичној измени система територијалног самоуправљања (Сл. лист бр. 35, поз. 294), каже да „свака сеоска општина представља самоуправну територијалну јединицу, правно лице и предмет имовинских права“ (Чл. 10, ст. 3). И садашње законодавство даје основу да се општина третира као организација социјалистичког друштва која делује на одређеном простору и чији је атрибут друштвено самоуправљање.

Наша разматрања имају за предмет појам општине као одређене јединице територијалне поделе државе. Тим појмом „општина“ пре свега оперише важећи Закон од 28. V 1975. године о двостепеној административној подели државе као и измењени закон о народним одборима (Сл. лист бр. 16, поз. 91) констатујући у чл. 1 ст. 2 да су „јединице административне поделе првог степена општине и градови као и рејони већих градова“.

Пољско законодавство је у двадесетогодишњем периоду између два рата разликовало две врсте општине: сеоске општине и градске општине. И тако су у чл. 65 Устава НР Пољске од 17. III 1921. (Сл. лист бр. 44, поз. 267) тврдило да ће „Пољска бити подељена законодавним путем на... градске и сеоске општине...“ Предмет наших разматрања биће само општине сеоског типа и искључиће се територијалне јединице дефинисане као градови. Уосталом, и важеће Пољско законодавство (Чл. 43, ст. 1 Устава НРП и горе наведени Закон од 28. V 1975. године), термин „општине“ резервишу једино за дефинисање простора сеоског типа, док термин „градска општина“ излази из живота. Друга је ствар да ли смо данас изван формално-правних критерија у стању да тачно разграничимо простор сеоског типа од градског. Из тих разлога наше разматрање, ма колико било ограничено на проблематику „сеоске општине“ по природи ствари мораће да зађе у проблематику градског типа (ради се ту

о покушају да се разграниче општине од једичица градског типа и о проблематици заједничких органа за град и општину).

Предмет наших разматрања биће, истина, појам општине као јединице територијалне поделе сеоског типа, али ћемо исто тако разматрати и проблематику субјеката који делују на том простору: организације државног апарата и друге организације, привредне факторе на сеоском терену и др. Јединице територијалне поделе су створене са идејом да у њима делују одређени субјекти. Кроз то је проблематика општине, као јединице територијалне поделе и општине као одређене организације друштва у тесној узајамној вези.

2. Пре него што пређемо на карактеристике општина насталих у Пољској након реформе од 1972. године треба да погледамо да ли и у којем степену могу да се користе у стварању нове територијалне структуре земље *узори других држава, а нарочито социјалистичких држава*. Треба констатовати да тражење модела најнише јединице територијалне поделе првог степена у НРП у периоду последње реформе није могло да се базира на друге узоре, а посебно узоре примењене у осталим европским социјалистичким земљама и то из више разлога. Европске социјалистичке земље обухватају разноврсне терене, разноврсне по величини, по конфигурацији тла, по степену развијености привреде и структуре привреде, по демографској структури и на крају по историјским условима у којима су настале. У тој ситуацији не може да се захтева да територијална подела у свим социјалистичким државама буде јединствена (чак и у границама једне државе ово не може да се очекује, на пр. СССР је унутар себе издиференциран). Ово се такође односи и на концепцију општине као јединице територијалне поделе, мада понекад могу да се запазе тенденције да се територијална подела базира на поставкама заједничким за многе социјалистичке земље.

У традиционалним државама концепција општине везивала се обично са проблематиком територијалног самоуправљања на најнижем степену као и са историјским условима. По правилу била је мала општина, тј. историјски формирано насеље са правом да управља „својим“ питањима.

Европске социјалистичке државе<sup>(1)</sup> по правилу раскидају са том концепцијом. Пре свега прилагођавају модел општине систему теренских представничких органа као основи социјалистичке локалне демократије. Ради се ту о обезбеђењу оптималног функционисања модела теренских представничких органа, приближавању органа грађанима и остваривању захтева да територијална подела у највећој мери олакшава подмиривање потреба друштва.

Велики утицај на облик општина у неким социјалистичким државама има систем пољопривреде. У многим социјалистичким земљама намера је да се најнише јединице територијалне поделе тако формирају

(1) У законодавству НРП и у литератури користе се различити термини „територијалне поделе“ и „административна подела“. Чини се да термин „територијална подела“ на бољи начин изражава садржај тог појма.

да садрже у себи основне форме социјалистичке привреде на селу: или су то пољопривредне задруге или основна пољопривредна добра. Велика социјалистичка пољопривредна добра преузимају многе функције које у систему индивидуалне пољопривредне производње припадају држави и њеним органима и стварају на пр. мрежу социјалних, културних и других инструмената. Из тих разлога у многим социјалистичким државама могле су у одређеним периодима времена да се запазе трансформације општине и повећање територије општине упоредо са изменама у структури пољопривредне производње. И тако је на пр. у Бугарској 1959. године знатно смањен број општина и прилагођен великим задружним добрима (ако су на територији једне велике задруге постојала два одбора, онда су она спајана у један). Слични процеси су се одиграли у СССР у периоду 1956 — 1962. године, када је због спајања колхоза у велика пољопривредна добра дошло до промена и када је територија сеоског одбора повећана (у периоду 1955 — 1960. укинута је око 10 хиљада сеоских одбора)

Положај сеоске општине у социјалистичким земљама зависи такође и од тога да ли је у њима двостепена или тростепена подела. У тростепеном систему улога општине своди се на помоћну карику (главна карика је средња карика у ланцу), а у двостепеном систему општина израста у главну карику. У последње време европске социјалистичке земље испољавају тенденцију преласка на двостепени систем власти. Као пример преласка на такав систем може да се наведе Бугарска — 1959. године, Румунија — 1968. године, Пољска — 1975. године.

Реформа извршена у Мађарској 1971. године оставља, уистину, срез као посредну карику — не делује у њему представнички орган, а делегирање се врши за окружни извршни комитет; за нас је веома интересантно то што запажамо друге промене у уређењу општине. За време реформе из 1971. године за око 11 хиљада насеља сеоског типа формирано је само 3.130 општина. При том неке општине сачињавају једно село, а у састав неких улази више села. У свим општинама не делују представнички органи (у општинама са више села представнички орган се формира за неколико општина), у општинама у којима такав орган не постоји делује само административни апарат. У НДР где се задржао традиционални модел мале општине, постојала је тенденција формирања тзв. савеза општина. Прелазак на систем двостепене поделе власти и стварање великих и јаких општина је пре свега израз тенденција да се територијална подела базира на веома рационалним основама (елиминисање сувишних карика власти) и да се одразе привредни услови у формирању јединица територијалне поделе, јер општина није само административна јединица, већ и својеврстан регион.

Треба најзад рећи, да је некада тешко утврдити границу између општине сеоског и градског типа (на пр. у НДР општина подсећа некада на малу варошицу у другој држави). Појављивала се такође тенденција „урбанизовања” села у Румунији на пример; одређена села третирана су као перспективне јединице које ће се као општински центри интензи-

вно развијати и у којима ће се подизати привредни и социјално-културни<sup>(2)</sup> објекти услед чега ће се ова места поистоветити са градом.

Све то указује да у социјалистичким земљама најнижа јединица територијалне поделе сеоског типа може да има врло различит карактер, почев од општине-сеоце до општина које чине читав привредни комплекс или које су повезане међу собом разним градским везама. Шта више, чак и у оквиру једне државе (најкарактеристичнији пример Мађарска) најнижа јединица сеоског типа може да има разноврсан карактер. Отуда и јасан закључак да је неопходно да свака држава има свој прилаз проблематици општине<sup>(3)</sup>.

3. Пре него што прикажемо садашњи модел општине у Пољској, треба се упознати са еволуцијом кроз коју је прошао тај модел од момента добијања независности 1918. године па до данас. Проблем општине као најниже јединице територијалне поделе у пољским условима одиграо је посебну улогу, општину је у разним периодима времена различито дефинисао законодавац.

По добијању независности 1918. године Пољска је имала читав мозаик територијалних деоница на територији три државе — Аустрије, Русије и Пруске. На неким територијама су постојали још увек остаци феудалног уређења (на пр. на територијама које су припадале Пруској и Аустрији подела је била на дворске феуде). И поред општег принципа уведеног Уставом из 1921. године да се држава дели на покрајине, срезове и сеоске и градске општине, сеоска општина до 1933. године није била јединствена. На бившим руским територијама општине су биле велике са више села, а на бившим пруским и аустријским територијама општиничу је сачињавало једно село. Осим тога концепција општине као јединице територијалне поделе везана је тада са проблематиком задатака територијалног самоуправљања (на нивоу општине нису постојали органи државне администрације, власти, а њихове функције вршила је самоуправна администрација). Општина коју је сачињавало једно село, историјски формирана, у већој мери је одговарала некадашњој концепцији самоуправљања базираног на „природном” праву општине да управља својим проблемима (утицај доктрине природног права), али ипак није била у стању да испуњава шире задатке у области просвете, друштвеног старања, изградње јавних путева и тд, јер није располагала већим финансијским и привредним средствима као ни стручним административним апаратом.

Спор о концепцији сеоске општине решио је тако Закон из 1933. године који је истина, дозвољавао постојање општине коју сачињава једно село, али који се пре свега изјаснио за велику и снажну општину. Закон не уводи неке чврсте критеријуме о величини територије или о

(2) У нашим разматрањима није обухваћена проблематика општина у Југославији, јер нема мериторних компетенција за бављење том проблематиком.

(3) Детаљно о овој теми: Z. Leonski, Територијална подела европских социјалистичких држава, „Проблеми Народних Одбора” бр. 19/1971, Z. Leonski—L. Lukaszewicz, Aspects of territorial subdivisions in European socialist States, „International Social Science Journal” 1/1978., J. Letowski, Формирање концепције територијалне поделе у европским социјалистичким земљама, „Проблеми Народних Одбора”, бр. 29/1974.



броју становника. Закон је једноставно полазио од поставке да то треба да буде јединица способна да изврши задатке који јој се поставе. Закон је такође констатовао да „величина општине треба да одговара, уколико је то могуће, природним границама заједничких интересовања становништва као и да обезбеди општини извршење задатака који се пред њу постављају (4).

Закон из 1933. године увео је поделу сеоске општине на помоћне јединице — села. Није само општина имала органе територијалног самоуправљања: општински одбор и општинску власт, већ је и село имало наредбодавне органе: сеоски одбор (у већим селима) или сеоски скуп (у мањим селима) и извршни орган — сеоски старешина и његов заменик. У Пољској, 1939. године, било је 3.120 сеоских општина (602 градске општине) као и 40.527 села као подјединица.

Концепција тако формиране општине прихваћена је као основа територијалног уређења најниже јединице након ослобођења по завршетку окупације (5). Извршене измене имале су карактер текућих коректура, јер нису биле предмет принципјелних реформи. Према том узору уређене су општине на ослобођеним теренима. У послератном периоду у оквиру територијално измењених државних граница постојало је 2.994 општина подељених на села (према стању на дач 1. IV 1948. године).

Разне ствари су утицале на такво стање, а међу њима треба издвојити две: у послератном периоду задржан је административни систем из претходног 20-то годишњег периода и формиран су локални административни органи по угледу на предратне. Територијална подела пак, била је базирана на релативно рационалним и савременим принципима, јер је још у 20-то годишњем периоду пре рата проблем поделе био у центру интересовања због потребе да се изједначи систем територијалне поделе наслеђен припајањем територија. Нови задаци социјалистичке државе постављени су тек касније. Послератни период и огромни задаци које је имала да савлада наша држава одмах по ослобођењу нису дозвољавали да се изврше принципјелне промене у просторној структури земље.

Извесну новину чинила је већ реформа из 1950. године. Истина, општина као јединица територијалне поделе остала је подељена на села, с тим што су у општини (као и у осталим јединицама територијалне поделе) формиран квалитетно нови органи: уместо дуалистичког система теренских органа тј. самоуправне и владине администрације, уведен је систем народних одбора и административних органа повезаних

(4) Од богате литературе о тој области која се односи на проблематику општина препоручујемо нарочито:

— Материјале Комисије за рационализацију Јавне Администрације Председника Министарског Савета, том I, IV, V;

— рад М. Јарошинског, Тезе уз реферат о основном типу сеоске општине у Пољској, Административна подела државе, Варшава, 1930. с. 247 о;

— рад В. Бжежипског, Територијална организација сеоске општине у Пољској, Прелози за реформу, Варшава, 1932.;

— рад Ј. Лангрода, Из студија административне поделе државе, Краков, 1931.

(5) Територијална подела уведена за време окупације је укинута. Чл. II декрета од 21. VIII 1944. о начину формирања опште администрације I и II ступња §Сл.1.2,поз. 8).

са њима по совјетском узору из 1936. године. Ово је увео Закон од 20. III 1950. године о теренским органима јединствене државне власти (Сл. лист бр. 14, поз. 130). У тој ситуацији концепција општине базирана на потребама и моделу самоуправне територијалне администрације из двадесетогодишњег периода пре рата морала је да се трансформише. Ово је постало тим акутније, јер почетак педесетих година доноси тенденцију снажне колективизације села. Мења се, дакле, привредна структура села. Осим тога, у том периоду се својски приступа проблему социјалистичке демократије уз уверење да је демократија већа уколико су власти ближе грађанима. У консеквенцији је то довело до промена које су ишле у правцу уситњавања територијалне поделе. Сматрало се да је лакше реализовати захтев локалне демократије у мањим јединицама територијалне поделе. Била је то полазна тачка за извршење принципијелних промена у територијалној подели најниже јединице сеоског типа. Реализовао их је Закон од 25. IX 1954. године о реформи административне поделе села и формирању сеоских народних одбора (Сл. лист 43, поз. 191) и извршни прописи.

У резултату извршене реформе укинута 3.001 постојећа општина, а место њих формирано 8.789 „громада“. Створене су тиме јединице готово три пута мање од досадашње општине. При том су прописи доста детаљно одредили колико велику територију треба да обухвата „громада“ (од 1.500 до 5.000 ha), или колико треба да има становника (1 до 3 хиљаде), одредили су удаљеност заселака од центра (3 — 5 km). Одредили су такође да „громаду“ треба да сачињава група села повезаних заједничким привредним интересима, заједничким привредним инструментима, социјалним и културним везама, група села повезана комуникационим везама. У резултату извршене реформе досадашњи термин „громада“ изгубио је свој значај. Некада је „громада“ била помоћна јединица која је улазила у састав општине, а после реформе из 1954. године постала је основна јединица територијалне поделе, већа од досадашње „громаде“, а мања од општине. У састав нових громада улазила су села као помоћне јединице територијалне поделе. У громадама је деловао одбор и његови органи. Компетенције органа громаде биле су ограничене у односу на компетенције среских органа који су, у тростепеној структури, (покрајина-срез-громада/град) били водећа карика. Громаде су биле привредно слабе јединице, нису имале квалификовани кадар и т.сл. Отуда, иако је у току спровођења реформе громада првобитно била позитивно оцењена (нарочито се подвлачила њена улога „приближавања“ власти друштву), у следећим годинама према њој се створио критички однос<sup>(\*)</sup>. У консеквенцији, неколико година касније, почиње лагани процес повећавања територије и јачања громада (1955. године било је 8.789 громада, 1962. — 5.254 громада, а крајем 1970. — 4.313). Међутим, у појединим селима која су улазила у састав громаде деловали су сеоски

(\*) И тако на пр. Ј. Вечорек (Информација о административној подели НРП, додаток уз „Теренску Привреду и администрацију“ бр. 10 1962, с. 6) констатује да се „први пут у историји Пољске примењује метода формирања поделе не на основу насталих чињеница већ на основу услова који ће настати у будућности. Таква антиципација садржава у себи известан ризик грешке који се стварно у пракси испољно.“

зборови и најпре, опуномоћеници одбора громаде, а затим (од 1958. године) сеоске старешине не као продужена рука органа територијалног самоуправљања (укинута 1950. године), већ као помоћни органи одбора громаде. Таква структура најниже територијалне поделе — громаде — одржала се до реформе 1972.

Период од 1972 — 1975. године доноси основне измене у области која нас интересује. Повезане су оне нераскидиво са изменом структуре и задатака народних одбора и основних органа теренске администрације. Измене су извршене по етапама 1972., 1973. и 1975. године. Ово је требало да смањи опасности које произилазе из радикално извршених измена као и да омогући коришћење искустава стечених на појединим етапама реформе. Све те измене значиле су ипак једну операцију. У основи законодавних промена лежале су одређене политичке концепције садржане у документима централних органа ПУРП. Ако се ради о проблематици општине, пре свега треба имати у виду одлуку VI Пленума ЦК ПУРП од 27. IX 1972. године у вези реорганизације теренских власти на селу и задатке партијских организација (\*) везане са тим, као и закон од 29. XI 1972. године о формирању општина и измене у закону о народним одборима (Сл. 1. бр. 49, поз. 312). Овај закон укида досадашње громаде којих је пре реформе било 4.313, а на њихово место уводи 2.365 знатно већих општина (\*\*).

Закон од 1972. године имао је за циљ да од општине створи не само јединицу типа административне поделе, већ истовремено своје врсте регион најнижег ступња. Закон је рекао: „Формирају се општине као јединица територијално-привредне поделе на сеоском терену, које, обзиром на свој привредни потенцијал и инструменте, стварају одговарајуће услове за управљање друштвено-културним развојем као и за подмиривање потреба становништва” (Чл. 1, ст. 1). Реформа није имала само за циљ стварање снажног и ефикасног органа власти и администрације на терену, већ је имала за циљ стварање привредне, социјалне и културне базе која ће бити у стању да подмири разноврсне потребе становника села.

Закон од 29. XI 1972. године, као што читамо у његовом уводном делу, пошао је од претпоставке да ће општине допринети „... стварању повољнијих услова за привредно-друштвени развој села, јачање пољопривреде и побољшање животних услова становника као и... продубљивању социјалистичке демократије, даљем јачању улоге и ауторитета народних одбора и њихових органа у селима и... побољшању њиховог рада...”. Извршена реформа територијалне поделе требала је да буде један од елемената тих циљева, јер су поред измена у територијалној структури извршене такође и измене у задацима народних одбора и административног апарата, што превазилази оквире овог реферата. Треба, међутим, додати да је закон од 29. XI 1972. године отпочео процес стварања једног

(\*) Публикација VI Пленума ЦК ПУРП. Основни документи и материјали, Варшава, 1972. године, а посебно излагање П. Јарошевића садржано у њима, с. 11.

(\*\*) Овај закон укинуто је такође формирана 1954. године радничка насеља, лечилишта и, рибарска насеља, као „посредне” јединице између града и громаде.

органа власти (народног одбора) и организације за две јединице територијалне поделе, предвиђајући могућност да се у оправданим случајевима формирају заједнички органи за мале градове и суседне општине (\*).

Година 1973. доноси пре свега измене у задацима и структури теренског апарата (форме уведене у општини пренете су на више нивое); са становишта које нас интересује посебан значај је међутим, имао закон од 28. V 1975. године о двостепеној административној подели Државе као и о изменама закона о народним одборима (Сл. л. бр. 16 поз. 91). Водећа идеја нове територијалне поделе уведене законом из 1975. године била је рационализација и прилагођавање поделе на вишим степенима поделе извршеној 1972. године на нивоу општине, као и реализације идеје демократског централизма. При том, карактеристична одлика те етапе било је пре свега увођење двостепеног система основне територијалне поделе уместо тростепеног система. Ово се извршило укидањем досадашњих покрајина, град Познањ је изгубио статус покрајине, укидањем срезова, укидањем рејона у Гдањску, Познању и Шчећину.

Уместо укинутих покрајина уведено је 49 нових (са Вроцлавом 50), које чине други степен основне поделе. Као полазна тачка у формирању јединица поделе другог степена били су углавном фактори економске природе (негде су узимани у обзир фактори историјске природе и постојећа традиција). Желело се такође да и покрајине буду своја врста региона, али територијално већег него што је то случај са општинским регионом.

Измене извршене 1975. године имале су истовремено велики значај са нашег становишта. Општина је у систему двостепене поделе постала основна јединица. Формално се то одразило у законодавству када је реч о преузимању задатака после укидања средњих органа. Прихваћен је принцип да укупне задатке укинутих срезова прихвате општински органи, а само у изузетним случајевима задаци би се преносили на покрајински ниво. На тај начин реформа из 1975. године јача општинску карику правећи од ње основни ступањ локалне демократије и управљања тереном.

4. Приказујући садашњи положај *општине у двостепеном систему територијалне поделе треба* пре свега рећи, да је данас тешко дати пуну оцену тог положаја из више разлога. Пре свега свака принципјелна измена у територијалној подели повлачи за собом далекосежне консеквенце не само у организационој структури државног апарата, политичких организација, друштвених и привредних организација итд., већ и индиректне ефекте као што је стварање нових привредних и културних центара, центара за подмиривање потреба становништва у области здравља, друштвеног старања итд., који настају тек након истека извесног периода времена. Петогодишњи период функционисања нових општина истина не даје још основа за пуну оцену реформе из периода 1972 — 1975.,

(\* Године 1973. створена је могућност формирања заједничких народних одбора за град и срез. У моменту укидања срезова 1975. године, овај проблем престаје да буде актуалан.

мада већ данас може да се констатује да нове општине у знатној бољој мери испуњавају функцију најниже јединице територијалне поделе од некадашњих громада формираних 1954. године. Није то само оцена званичних фактора, већ је то и мишљење друштва.

Као што знамо, основни ниво територијалне поделе чине општине, градови и рејони великих градова. Данас, тј. у 1978. години постоји 2.070 општина, 799 градова и 21 рејон. Од момента увођења реформе општине, број општина је смањен (1973. године било их је 2.365). Мада данас постоји 2.070 општина и 799 градова, делује само 1.533 општинских народних одбора и начелника општина и 262 градска народна одбора и начелника града. У 537 јединица формирани су заједнички народни одбори за градове и општине као и заједнички административни органи за град и општину (1973. било је само 375 таквих организационих јединица).

Тенденцију укидања извесног броја општина и формирања заједничких органа за град и општину оправдавају разни разлози. Након увођења нових покрајина 1975. године и двостепене поделе просечно је у покрајини било око 50 јединица основног степена (мада је на пр. у покрајини Катовице било чак 102 такве јединице). Смањење броја општина и стварање заједничких органа за град и општину довело је до смањења удаљености између руководства на нивоу покрајине и руководства на основном нивоу. Осим тога, према поставкама, општина је требало да буде не само јединица административне поделе, већ истовремено и своје врсте регион са одговарајућим привредним потенцијалом и мрежом просветних, културних и социјалних седишта који подмирују потребе грађана. Јасно је да у моменту увођења реформе нису све општине испуњавале те услове. Мogle би да их испуне тек након истека одређеног периода времена. Да би се убрзао тај процес спајане су слабе општине, а пре свега формирани су заједнички органи за град и суседну сеоску територију. Постојање у граду инструмената и институција способних да подмире потребе околног региона као и постојање заједничких интереса града и околних општина диктирало је управо такво решење. Треба ту додати да и поред постојања једног органа за град и суседне општине и даље имамо посла са две јединице територијалне поделе у којима делимично обавезују различити правни режими (на пр. посебни прописи о градњи на градској и сеоској територији) и делује мрежа посебних самоуправних органа становника града и села. Обзиром на потребу да се заштите интереси града и села као и због бојазни да не дође до доминације интереса једног терена над другим нису спојени градови и општине у једну јединицу територијалне поделе<sup>(10)</sup>.

Услов за успех далекосежних намера у задацима државе у односу на општину је постојање чврстих елемената у државној организацији од којих пре свега треба поменути територијалну поделу, с тим што се захтев за стабилност не коси са потребом постојања и извесне еластичности у решењима. Идеја општине као своје врсте мини-региона спада

<sup>(10)</sup> Посебно о овој теми З. Јанку, Положај и функционисање народних одбора заједничких за град и општину, „Проблеми Народних Одбора“ бр. 33/1976.

у чврсте елементе, мада постоји потреба да се врше текуће корекције у области структуре општине. Отуда садашњи прописи који се односе на општине дозвољавају такве корекције, јер не уводе неке посебне параметре када је у питању величина општине, број становника итд., као што је то било за време реформе 1954. године. Такође и када се ради о формирању заједничких органа за град и општину не постоје прописи који круто нормирају та питања. Да је то могућност да се, не мењајући правне прописе, врше измене у просторној структури најнижих јединица територијалне поделе и да се та подела прилагоди текућим потребама. Та еластичност управо дозвољава да се реализује горе зацртана тенденција повезивања општина и стварања заједничких органа за град и општину и дозвољава да се врше измене диктиране текућим потребама.

Област деловања органа треба да буде условљена од врсте задатака које ти органи испуњавају, али истовремено та област детерминише деловање органа. Рад општинског народног одбора и начелника општине треба да се базира на механизму који дејствује у сеоском друштву, на привредној структури у општини, на мрежи институција које опслужују становништво општине итд., а пре свега на факту да општина у двостепеној подели чини основну карику, а истовремено и карику најнижег степена. Дели се она истина на села у којима делује орган сеоског самоуправљања и сеоски старешина чије су функције у односу на државне задатке ограничене. Услед тога у задатке општинских органа треба да уђу функције увођења у живот државних задатака у две сфере:

1) у сфери директног организовања привредне делатности, пре свега у пољопривреди као и сфери тзв. гарантоване администрације (здравствена служба, просвета, друштвено старање и др.),

2) у сфери администрације (порези, матични послови, издавање разних врста дозвола и тд.). Међутим функција плачирања јавне делатности и утврђивања административне политике, функција координације, контроле и надзора треба да буде локализована на вишим нивоима. На општинском нивоу долази до контакта грађана са државним органима приликом решавања његових основних и животних питања. Из тих разлога у први план излазе задаци који се односе на формирање нових социјалистичких принципа заједничког живота на бази познавања механизма који делују у друштву општине, основни ранг добија питање положаја и престижа административног апарата (општинског уреда и начелника), побољшање квалификација тог апарата, увођење техничких иновација и тд. (11).

Говорећи о сеоском простору може да се каже да на општинским теренима данас у Пољској живи 42,6% популације (14.900.000). Истина да популација која настањује градске територије данас домигрира и да ће се тај процес продубљивати, међутим, за сада популација која настањује општинске територије чини знатан проценат целе популације. Бављење

(11) Ј. Блох, Положај општинских народних одбора и начелника општине, у заједничком раду: Народни одбори и теренски административни органи после реформе, Варшава—Познањ, 1976. с. 110 — 111.

пољопривредом даје главни извор средстава за 27% популације (пред II светски рат били су то за 60%), али такође треба имати у виду да се знатан део индивидуалних добара (око 30%) налази у поседу тзв. сељачка-радника, тј. власника чији је главни извор средстава за издржавање ван пољопривреде. Ако се ради о пољопривредној производњи, треба рећи да се 80% налази у рукама индивидуалних произвођача, 20% у подруштвљеној привреди (око 17% чине пољопривредна добра, преко 2% производне задруге и око 1% пољопривредни кружоци). Индивидуална привреда данас доминира у структури општине, подруштвљена привреда испољава све већу динамику развоја. Подруштвљена пољопривредна добра почињу да буду синоним модерног привређивања, синоним високе производње, подруштвљена пољопривредна добра обезбеђују повољне услове за рад.

Треба додати да просечна општина у Пољској броји 8.700 становника, простире се на 14.000 ha површине, од тога 9.100 ha пољопривредних имања, подељена је на 18 села, у њој постоји око 1.500 индивидуалних пољопривредних добара. По правилу на територији општине постоје задружне институције као: Општинска Задруга „Сељачка самопомоћ” са мрежом малопродајних пунктова, Пољопривредна производња задруга или пољопривредни задружни комитет, пољопривредни кружоци, задружна банка. Од државних институција ту је централна школа са мрежом истурених одељења, предшколска установа, општински дом културе, општинска библиотека са библиотекарским пунктовима, здравствени центар са специјалистичким саветовалиштима, пошта, станица народне милиције. На општинском терену делују такође и специфичне друштвене организације које не постоје у граду као Коло сеоских домаћица, народне спортске дружине (12).

Поред постојања јединствене концепције општине не значи да су све општине једнаке. Горе су дате одлике „просечне” општине и њен лик се мења из разних разлога: на пр. због измена у инфраструктури општине путем стварања све боље привредне, социјалне и културне базе. Нарочито порастом социјалистичких елемената у пољопривреди — а то је, уосталом, правац развоја наше привреде — све већу улогу у структури општине добијаће велика државна пољопривредна добра и задруге и у вези с тим ће расти улога општине у којој је претежно подруштвљена привреда. Другачију улогу у таквим општинама ће имати представнички органи и органи општинске администрације.

Лик општине се мења и из других разлога. Трансформише се пре свега само друштво на селу. Села која улазе у састав општине престају да буду централна карика живота на селу, али настају нови интегрални центри. То су или села у којима се налази седиште општинске власти и у којима се у складу са поставкама реформе формира мрежа привредних, просветних, социјалних ита. инструмената, или градови, у којима

(12) Статистички подаци потичу из Статистичког годишњака 1977. године и часописа „Народни одбор—Привреда—Администрација” бр. 9/1978.

постоји заједнички орган за град и општину. У тим центрима формира се структура слична градској (комунална привреда), прогресивна специјализација почиње да обухвата такође и село (специјализована пољопривредна предузећа, специјализоване општине које се баве само извесним областима пољопривредне производње, бављење пољопривредом постаје професија (потребно образовање), продиру ту узори градске културе. Овај процес прати слабљење традиционалних одлика сеоског друштва које произилазе из факта самодовољности пољопривредног добра, удаљености села од великих градских центара због слабих саобраћајних веза, или формирања сеоских традиција услед тога што низ поколења насељава једно те исто село. Ови елементи постепено слабе<sup>(13)</sup>. Све то нагиње ка елиминисању разлика и услова живота у селу и граду и изазива тешкоће приликом доношења легалне (кроз прописе) дефиниције града и села. Због тога пољско законодавство не даје критеријуме за разликовање града од села<sup>(14)</sup>.

Треба ту указати на појаву формирања *различитих типова општина* и поред јединствене законодавне концепције општине. Код нас постоје различити типови општина што одговара специфичности наших пољопривредних односа на селу, постоје, дакле, општине са претежно подруштвљеном привредом општине са претежно индивидуалном привредом. Разликују се типови општина по карактеру — општине у којима је развијена шумска привреда, или општине у којима је развијен туризам, јер се одликују изванредним природним лепотама, и на крају, општине у близини великих градова тј. приградске општине (тзв. спаваонице великих градова). Ова различитост општина повлачи одређене консеквенце пре свега у области задатака општинских органа. Тако ће на пример становник приградске општине подмиривати често своје потребе у великом граду па самим тим отпада обавеза да се формирају одређене институције на терену општина. У туристичкој општини органи општинског одбора и начелник општине имаће додатне обавезе да раде на подизању центра за рекреацију и одмор, у општини са претежно подруштвљеном привредом велика државна пољопривредна добра или задруге саме ће стварати социјалну базу, а самим тим у извесној мери ослобађати општинске органе од обавезе да стварају одговарајућу социјалну базу (на пр. јаслице, забавишта, клубове). Највећи и најразличитији задаци лежаће на општинском народном одбору и начелнику општине у општинама са претежно индивидуалном привредом.

Са географског становишта могу да се разликују општине са раштрканим и ушореним селима. Процеси подруштвљавања пољопривреде који се све више продубљују, довешће до тога да ће све више расти улога ушорених села. Компактност општине одражава се у задацима који стоје

<sup>(13)</sup> Х. Беднарски, Промене у сеоском локалном друштву у Пољској у XIX и XX веку, Рад Комисије за Филозофију и Социологију Научног Друштва из Бидгошча, Варшава—Познањ 1974.

<sup>(14)</sup> Проблематика разликовања града од села је предмет спорова нарочито у литератури која са географског аспекта третира овај проблем. Као критериј за разликовање града од села даје се читв низ елемената: број становника, стручна структура становништва, тип насеља и тд. З. Леонски, Територијална подела, у групном раду: Систем административног права, Ossolineum 1977.



пред општинским органима (лака увођења водовода или лако извршење других комуналних захвата), олакшава организовање заједничког живота на селу (на пр. организовање друштвених акција), олакшава контакте на линији орган — грађанин и тд.

И још једна завршна напомена. У нашој литератури прихваћена је констатација да 1975. година значи последњу етапу реформе на терену. Не значи то ипак да извршена реформа између осталог на општинском нивоу има већ завршну форму. Како је водећа идеја реформе из периода 1972 — 1975. године било настојање да се усаврши државни апарат, питање управљања и теренске структуре не може да се сматра затвореним на тој етапи. Усавршавање треба третирати као стални процес који захтева сталне интервенције чији је циљ подизање квалитета просторних структура, као и организационих структура и рада органа на општинском нивоу. У супротном изгубили бисмо водећу идеју свих промена.

*dr Zbigniew Leonski*



## ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ И САМОУПРАВЉАЊА У ОПШТИНИ

### Увод

Организација власти и самоуправљања у општини и у другим локалним заједницама (у граду, срезу, итд.) је у току стварања и развоја социјалистичке Југославије доживела значајне промене. Ове промене су биле резултат развитка и поступног преображавања читавог југословенског уставног и друштвено-политичког система.

Први облици организације власти и самоуправљања у општини и другим локалним заједницама настали су још у периоду социјалистичке револуције и народноослободилачке борбе. То су били народноослободилачки одбори који представљају једну од изузетно значајних и трајних тековина ове револуције. Они су били стварани као револуционарни демократски представнички органи бирани путем непосредних и делегатских избора од стране народа који је могао и сменити поједине његове чланове, па и одбор у целини. У својству основних органа власти народноослободилачки одбори су вршили све функције законодавне и извршне власти на својој територији, осим оних који су припадали војним властима. У овом најранијем периоду настајања и развијања организације власти и самоуправљања јавила се и институција збора грађана.

У систему власти који се изградио на принципима Устава ФНРЈ од 1946. године, у локалним заједницама (административно-територијалним јединицама) представничка тела су задржала карактер основних органа државне власти. То су били народни одбори који су се у административно-територијалним јединицама образовали као органи државне власти ових јединица. Они су били највиши органи државне власти у односима локалног значаја на својој територији. Народни одбори су били демократски представнички органи непосредно бирани и контролисани од грађана. С обзиром на систем административног управљања у то време у Југославији, народни одбори су превасходно вршили извршну функцију. Њихови извршни одбори као извршни и управни органи били су подређени не само својим народним одборима, већ и извршним и управним органима виших органа државне власти. Осим тога, одговарајући органи

република и покрајине, као и виши народни одбори, располагали су значајним правима према нижим народним одборима (поништавања и укидање односно обустављање од извршења аката, распуштање народног одбора).

Значајније промене у организацији власти и самоуправљања у локалним заједницама, а нарочито у погледу природе и положаја народних одбора, као и у погледу других облика остваривања власти и самоуправљања, извршене су (трећим) Законом о народним одборима од 1952. године.<sup>(1)</sup> У то време у Југославији је већ почело да се остварује самоуправљање произвођача, као и процес децентрализације. У овим новим условима народни одбори су стекли карактер органа народног самоуправљања, представљајући основицу власти радног народа. У поједине народне одборе (срезава и градова) је тада уведено веће произвођача као представничко тело произвођача, поред општепредставничког тела свих грађана.<sup>(2)</sup> Овим Законом су укинута извршни одбори, а у саставу народних одбора образовани су савети као једна врста извршно-управних органа. Они су се образовали за поједине области сродних делатности, а њихове чланове је бирао народни одбор из реда својих одборника, а затим и представника привредних и друштвених организација, установа и грађана. У овом периоду, поред зборових бирача, почео је да се примењује и локални референдум. Народни одбор је могао да образује и савете грађана и комисије грађана за поједине гране управе или подручја делатности.

Ове значајне промене потврдио је Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 1953. године. Уставни закон је зајемчио самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу, прокламујући да оно заједно са друштвеном својином и самоуправљањем произвођача у привреди представља основу друштвеног и политичког уређења у Југославији. Народни одбори су били третирани као основни органи власти радног народа и највиши органи власти општине, града и среза. У том погледу веома значајна је била уставна одредба по којој су федерацији припадала само она права која су била утврђена Савезним уставом, а народним републикама права утврђена републичким уставом.

Овакав ток развоја демократске локалне самоуправе у Југославији створио је основ за увођење комуналног система 1955. године. У овом систему општина је представљала основну политичко-територијалну организацију самоуправљања радног народа и основну друштвено-економску заједницу становника на свом подручју, а срез политичко-територијалну организацију самоуправљања радног народа и друштвено-економску заједницу општина и становника на свом подручју. Основну институцију у њима и даље су представљали народни одбори који су, у складу са концепцијом скупштинског система, доследније и у већој мери остварили јединство власти. Наиме, народни одбори су вршили

(1) Први закон о народним одборима је донет 1946. године а други 1949. године.

(2) У народне одборе општина веће произвођача је почело да се уводи 1955. године.

послове из своје надлежности на седницама одбора односно већа, извршне и управне послове по правилу преко својих савета, а управне послове и преко својих управних органа. Орган општинске самоуправе је представљао и месни одбор који се образовао у појединим местима на подручју општине, а у циљу остваривања што ширег учешћа грађана у општинској самоуправи и вршења појединих послова од непосредног интереса за месно становништво.<sup>(\*)</sup> Поред овог облика полунепосредне демократије, у овом периоду ширу афирмацију постижу и облици непосредне демократије — зборови бирача и референдум.

Устав СФРЈ од 1963. године и републички устави донети исте године задржали су и развили постојећу концепцију и механизам власти и самоуправљања у локалним заједницама. Самоуправљање грађана у општини Устав је схватао као политичку основу јединственог друштвено-политичког система, прокламујући — истовремено — да се у општини стварају и остварују облици друштвеног самоуправљања из којих произлазе органи који врше функције власти. Поред тога, за организацију власти и самоуправљања у општини (која је временом постала једина локална заједница у југословенском систему) нарочито је била значајна одредба Устава по којој права и дужности општине врше грађани на зборовима бирача и путем других облика непосредног одлучивања, општинска скупштина (раније народни одбор), њени органи и месне заједнице, при чему је значајно и то да су ови органи оставрили права и дужности општине уз учешће и у сарадњи са другим органима друштвеног самоуправљања у општини. На тај начин се поступно конституисао један механизам који је обухватао не само представничке и друге органе власти, већ и облике директне демократије и, све више, различите институције и облике непосредног самоуправљања. Тиме се потпуније уобличавала концепција о остваривању власти и самоуправљања од стране радних људи и грађана у југословенској општини, па-се, тако, и превазилазила концепција о класичној локалној самоуправи.

## I

### *Карактер организације власти и самоуправљања у општини*

1. — Организација власти и самоуправљање у општини у савременом југословенском уставном и друштвено-политичком систему се не регулише непосредно Уставом СФРЈ, али ни уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина. Устави утврђују само основе друштвено-политичког система Југославије, тако да се основни принципи читавог друштвено-политичког система (делегатски систем, скупштински систем, принцип одговорности, принцип смењивости, принцип јавности рада и обавештавања, принцип уставности и законитости, ита) у пуној мери односе и на организацију власти и самоуправљања у

(\*) Раније поменути Закон о народним одборима од 1952. године предвиђао је институцију сеоских одбора.

општини. У ствари, сви ови принципи представљају основ конституисања власти и самоуправљања у општини.

Према томе, општина је — у основи — самостална у конституисању и уређивању свог механизма власти и самоуправљања. Она то чини статутом који самостално доноси скупштина општине. Донет на основу устава, статут представља основни акт општинске самоуправе уопште. Као такав, он је израз „права на самоинституционализовање грађана у општини“. (4) Све је то, несумњиво, последица самог карактера општине коју устав дефинише као самоуправну и основну друштвено-политичку заједницу, засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи. (5)

2. — Као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, општина у савременом југословенском уставном и друштвено-политичком систему представља средину односно место у коме радни људи и грађани стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе, и сл. У општини радни људи и грађани остварују власт и управљају другим друштвеним пословима, а то су све функције власти и управљања другим друштвеним пословима осим оних које се према самом уставу остварују у ширим друштвено-политичким заједницама (аутономним покрајинама, републикама и федерацији). (6)

Механизам вршења власти и управљања другим друштвеним пословима у општини је веома сложен и разгранат. Тако, радни људи и грађани одлучују у општини организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге основне самоуправне организације и заједнице и друге облике самоуправног удруживања и друштвено-политичке организације, као и путем самоуправног споразумевања и друштвеног договарања. Посебан начин учешћа радних људи и грађана у процесу вршења власти и управљања другим друштвеним пословима остварују се преко класичних облика непосредне демократије — референдума и зборовна, као и других облика личног изјашњавања. Најзад, радни људи и грађани у општини одлучују и посредством својих делегација и делегата у скупштини општине и у другим самоуправним органима, као и органа који су скупштини одговорни. Повезани механизмом делегатског система са скупштином општине, радни људи и грађани учествују у вршењу њених функција које су веома значајне, с обзиром да скупштина општине има, уосталом као и скупштине других друштвено-политичких заједница у Југославији, карактер органа друштвеног самоуправљања и највишег органа власти (наравно, у оквиру права и дужности општине). (7)

Овако конституисан механизам власти и самоуправљања у општини показује да се у југословенској општини, уосталом као и у целокупном

(4) Видети о овоме, Јован Борђевић: *Уставно право*, издање Савремена администрација, Београд 1975, стр. 684.

(5) *Устав СФРЈ*, чл. 116, ст. 1.

(6) Видети *Устав СФРЈ*, чл. 116, ст. 2. и 3.

(7) Видети *Устав СФРЈ*, чл. 116, ст. 4, Основна начела, одељак IV, ст. 4, и др.

југословенском систему, остварује процес подруштвљавања власти. Поред елемената организације државне власти, овај механизам садржи и значајне инструменте и облике самоуправљања, поступно се преображавајући у један специфичан и оргичалан систем самоуправљања у општини. У овом, данас већ веома развијеном систему, јасно се уочавају следећи елементи: самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама у оквиру општине, облици одлучивања путем личног изјашњавања радних људи и грађана, делегатски и скупштински систем.

## II

### *Самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама у општини*

Самоуправљање у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и месним заједницама представљају, несумњиво један од најзначајнијих облика остваривања заједничких интереса и права и дужности радних људи и грађана у општини, па — самим тим — и њиховог ангажовања у управљању друштвеним пословима на територији општине иако самоуправљање у овим организацијама и заједницама није само карактеристика и елемент самоуправног механизма општине, већ и читавог југословенског друштвено-политичког система.

1. — Најпотпунији, најнепосреднији и најстварнији облик самоуправљања који се развио у досадашњој југословенској пракси уопште је *самоуправљање у организацијама удруженог рада*. Оно се данас остварује у свим организацијама удруженог рада, без обзира на њихову врсту и карактер (привредна предузећа, болнице, школе, итд), а које се оснивају на територији општине.

Самоуправљање у организацијама удруженог рада почива на уставном зајемченом праву радника да ради средствима у друштвеној својини у циљу задовољавања својих личних и друштвених потреба, и да као слободан и равноправан с другим радницима у удруженом раду управља својим радом и условима и резултатима свог рада. Његово је неотуђиво право да управља радом и пословањем организације удруженог рада и пословима и средствима у целокупности односа друштвене репродукције, да уређује међусобне односе у раду, да одлучује о дохотку који оствари у различитим облицима удруживања рада и средстава и да стиче лични доходак.<sup>(\*)</sup>

Самоуправљање у организацијама удруженог рада, као што је познато, остварује се преко једног врло развијеног и разрађеног механизма. Део тог механизма, у пракси веома афирмисан, представљају зборови радника и референдум, и други облици личног изјашњавања. На зборовима радника имају право да учествују сви радни људи који су запослени у догичној организацији. Ови зборови имају значајну улогу

(\*) Видети Устав СФРЈ, чл. 13, ст. 1 и чл. 14, ст. 1.

у процесу кандидовања за чланове делегација и делегате али и у покретању иницијативе и давању предлога, у договарању и информисању радника, у контроли над радом самоуправних органа, па и у одлучивању о одређеним питањима. У досадашњој пракси референдум је у приличној мери примењиван у организацијама удруженог рада. Предмет одлучивања могу бити статусна питања у организацији удруженог рада (самоуправни споразум о удруживању рада радника у основној организацији, самоуправни споразум о удруживању у радну организацију, сложену организацију и пословну заједницу, промене у организовању основне организације, итд.), али и таква питања као што су статут, основе плана основне организације, основе и мерила за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку поторшњу радника, и др. (9)

Главни орган управљања у основној или другој организацији удруженог рада је раднички савет који чине делегати радника. (10) То је представнички орган чије чланове бирају и опозивају сами радници. Њихов мандат не може бити дужи од две године. Раднички савет управља радом и пословањем организације и у том циљу располаже веома значајним, уставом утврђеним правима и дужностима. Тако, раднички савет утврђује предлог статута који усвајају сами радници непосредно, доноси нормативне акте, план и програм рада и развој организације, утврђује пословну политику, бира, именује и разрешава друге органе, итд. Делегати у радничком савету раде по смерницама које утврђују сами радници и одговорни су радницима за свој рад. Поред радничког савета у основној и у другим организацијама удруженог рада се образују и други органи. Тако, постоје извршни органи радничког савета, а посебно се образују пословодни органи. Извршним органима се поверавају одређене извршне функције. Њих бира раднички савет на период који не може бити дужи од две године, а могу бити разрешени и пре истека овог рока. Чланови колегијалног извршног органа су одговорни радничком савету и радницима за свој рад. У надлежности пословодних органа (инокосних односно колегијалних) спада вођење пословања организације удруженог рада, организовање и уклађивање процеса рада у њој; као и извршавање одлука које доносе радници непосредно односно раднички савет и његов извршни орган, итд. У свом раду они су самостални али и одговорни радницима и радничком савету. Именовање и разрешавање пословодних органа врши раднички савет. Њихов мандат може трајати најдуже 4 године. Најзад, изузетно значајан елемент самоуправног механизма у организацији удруженог рада чини и самоуправна радничка контрола коју радници остварују непосредно, преко органа управљања организације или преко посебног органа самоуправне радничке контроле. Нарочито важну улогу у читавом овом самоуправном механизму имају деле-

(9) Видети Закон о удруженом раду од 1976. чл. 463.

(10) Делегати радничких савета у организацијама удруженог рада (у 1976. години):

— раднички савети	— — — — —	22151
— делегати радничких савета	— — — — —	344839

У организацијама удруженог рада са мањим бројем радника не образује се раднички савет, већ функцију радничког савета врше сви рдници. Таквих организација удруженог рада у 1976. години је било 8997 са 225739 радника.

(Подаци: Статистички годишњак Југославије 1978, стр. 78).



гације које у овим организацијама образују радни људи, а о којима ће касније бити више речи.

2. — Други значајан облик самоуправљања који постоји и све више се развија у општини и југословенском друштву уопште је *самоуправљање у самоуправним интересним заједницама*. Ове заједнице се оснивају у различитим областима друштвеног живота (образовање, наука, култура, здравство, социјална заштита, и др., а затим пензијско и инвалидско осигурање и сл., стамбена област па и комунална делатност, енергетика, водопривреда, саобраћај, итд.), а у циљу задовољавања личних и заједничких потреба и интереса радних људи и усклађивања рада у овим областима са тим потребама и интересима. Њих оснивају радни људи и то непосредно или преко својих самоуправних организација и заједница.<sup>(11)</sup> У овим заједницама радни људи остварују слободну размену рада, удружују рад и средства и равноправно и заједнички одлучују о обављању тих делатности и о другим питањима везаним за делатност у овим областима.

Управљање самоуправним интересним заједницама у општини се остварује преко скупштина самоуправних интересних заједница у којима се налазе делегати које радни људи и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице (чланови интересне заједнице) бирају и опозивају. Ови делегати су дужни да раде по смерницама које утврђују они који су их и бирали и којима су одговорни за свој рад. Поред скупштине, у интересној заједници се образују и извршни органи скупштине којима она поверава одређене извршне функције. Извршни органи су одговорни скупштини за свој рад. У овим заједницама може се расписати и референдум. Такође, ваља поменути и савете јединица самоуправних интересних заједница који представљају радна тела ових јединица. Њих бирају радни људи и грађани у месним заједницама, а у њихов састав улазе и делегати делегирани од заинтересованих органа и организација у месној заједници. Постоје, најзад, и савети основних заједница које се образују за шира подручја, а представљају део самоуправне интересне заједнице.

3. — Посебан облик самоуправљања у југословенској општини и друштву уопште је *самоуправљање у месним заједницама*. Уставом је утврђено право и дужност радних људи и грађана да се самоуправно

(11) Самоуправне интересне заједнице (у 1975. години):

— укупно	3427
— самоуправне интересне заједнице које имају основне заједнице	526
— самоуправне интересне заједнице које имају основне заједнице као своје делове:	
за подручје дела општине	59
за подручје општине у целини	406
за подручје више општина	54
за задовољавање одређеног интереса	62
— Самоуправне интересне заједнице које имају јединице унутар основних заједница	75
— Самоуправне интересне заједнице које имају јединице као делове основне заједнице:	
за део општине	8
за општину у целини	56
за задовољавање одређеног интереса	15

(Подаци: Статистички годишњак Југославије 1978, стр. 102.)

организују у месну заједницу у насељу, делу насеља или у више повезаних насеља, а ради остваривања одређених заједничких интереса и потреба. Ради тога се радни људи и грађани, организовани у месној заједници, повезују са организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама.

Самоуправљање у овако организованомј месној заједници се састоји у одлучивању радних људи и грађана о остваривању њихових заједничких интереса и о солидарном задовољавању заједничких потреба у области уређивања насеља, становања, комуналних делатности, дечије и социјалне заштите, образовања, културе, физичке културе, заштите потрошача, заштите и унапређивања човекове средине, народне одбарне, друштвене самозаштите, и др. Међутим, радни људи и грађани у месној заједници учествују и у вршењу друштвених послова и у одлучивању о питањима од заједничког интереса у општини и ширим друштвено-политичким заједницама.

Радни људи и грађани у месној заједници одлучују на зборовима, путем референдума и других облика личног изјашњавања, али и путем својих делегата које бирају у савет месне заједнице.<sup>(12)</sup> Савет месне заједнице има свој извршни орган. Иначе, на територији месне заједнице делују и веома бројни други облици самоуправне структуре — савети потрошача, скупови станара, јединице самоуправних интересних заједница и њихови савети, мировна већа, удружења грађана, друштвене организације и друштвено-политичке организације, а нарочито месне организације Социјалистичког савеза радног народа. Радни људи и грађани у месним заједницама образују своје делегације које имају посебну улогу у остваривању самоуправљања у овим заједницама. О њима ће бити више речи на наредним страницама.

4. — Најзад, када се говори о остваривању самоуправљања у општини, а то је карактеристика самоуправљања у читавој југословенској заједници, ваља указати и на *самоуправно споразумевање и друштвено додобрање*. Наиме, у остваривању самоуправљања радници и други радни људи користе самоуправни споразум и друштвени договор као инструменте за самоуправно уређивање међусобних односа, усклађивање интереса и уређивање односа како у општини, тако и у питањима од ширег друштвеног значаја. Као такви, самоуправни споразум и друштвени договор представљају посебно значајан вид самоуправног одлучивања и израз саме деетатизације. Данас је то већ уобичајено и редовно средство у механизму самоуправљања.

Самоуправни споразум закључују радници у основним и другим организацијама удруженог рада и радни људи у месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама, а у оквиру својих самоуправних права. Спор-

(12) Месне заједнице (у 1977. години):

— укупно месних заједница	— — — — —	11752
— образовано савета месних заједница	— — — — —	10018
— чланова савета	— — — — —	178107

(Подаци: Статистички годишњак Југославије 1978, стр. 103).

зум се закључује ради усклађивања интереса радника и радних људи у друштвеној подели рада и друштвеној репродукцији, удруживања рада и средстава, као и уређивања међусобних односа у вези с тим.

Друштвени договор утврђују организације удруженог рада, коморе и друга општа удружења, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, органи општине односно и друге друштвено-политичке заједнице, сичдикати и друге друштвено-политичке организације и друштвене организације. Договором се обезбеђује и усклађује самоуправно уређивање друштвено-економских и других односа од ширег интереса за оне који утврђују договор или од општег друштвеног интереса.

### III

#### *Облици одлучивања у општини путем личног изјашњавања радних људи и грађана*

Посебан начин учешћа радних људи и грађана у процесу вршења власти и управљања другим друштвеним пословима у општини остварује се преко класичних облика непосредне демократије — зборова, референдума и других облика личног изјашњавања, тако да они представљају изузетно значајан елемент у савременој организацији власти и самоуправљању у југословенској општини. Они се остварују како на територијално одређеним подручјима, тако и у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама.

1. — У самоуправном механизму општине разликују се више врста зборова — зборови радника, зборови радних људи и грађана, зборови корисника услуга, зборови потрошача, и сл.

Зборови радника односно зборови радних људи и грађана<sup>(13)</sup> одржавају се у организацијама удруженог рада односно у месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама. Они данас представљају један од уобичајених инструмената непосредног учешћа радних људи уопште у вршењу власти и управљању друштвеним пословима. На овим зборовима се а) разматрају питања која су значајна за дотичне организације и заједнице, али и питања која су од ширег друштвеног интереса, а затим се покрећу и иницијативе и дају предлози за решавање тих питања, б) разматрају извештаји и предлози које носе органи самоуправљања, делегације и делегати у скупштини општине и скупштинама других друштвено-политичких заједница, и др.; в) предажу скупштини општине и органима ове скупштине, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама предузимање мера за обављање одређених послова; г) одлучује о питањима која утврђују статут општине и други прописи (као на пр., о осни-

<sup>(13)</sup> Видети, напр., *Статут општине Ниш* од 1974. године, чл. 181 — 187; *Статут општине Смедеревска Паланка* од 1974. године, чл. 186 — 188; *Статут општине Љубовија* од 1974. године, чл. 185 — 188; *Статут општине Књажевац* од 1974. године, чл. 168, итд.

вању месних заједница, о променама у месним заједницама, о избору и разрешењу органа месних заједница, о питањима из којих проистиче материјална или радна обавеза за радне људе и грађане са подручја збора, ако — наравно — таква обавеза или поступак за утврђивање обавезе није утврђен прописима надлежних органа, итд.); д) врши контролу над радом скупштиничке општине, органа и носилаца јавних функција, организација удруженог рада, односно других самоуправних организација и заједница, и др. <sup>(14)</sup> Статутом општине се може предвидети да се на овим зборовима обавезно расправљају и одређени предлози. <sup>(15)</sup> Право да одлучују на овим зборовима о питањима о којима самостално одлучују имају радни људи и грађани који су уписани у бирачки списак. Предлог за сазивање збора могу поднети бројни субјекти (надлежни орган основне организације удруженог рада, месне односно интересне заједнице, месна организација Социјалистичког савеза радног народа, организације Синдиката, најмање двадесет радних људи са подручја збора, делегација, делегат или члан изабрач на дотичном подручју), а одлуку о томе доноси скупштина општине, одговарајући орган основне организације удруженог рада, месне односно интересне заједнице.

Зборови корисника услуга <sup>(16)</sup> се организују у општини. Њих чине заинтересовани грађани и представници заинтересованих организација. На овим зборовима се разматрају разноврсна питања која се односе на организацију услуга, цене услуга, и сл., а затим и предлажу одговарајуће мере.

Зборови потрошача <sup>(17)</sup> се, такође, могу организовати у општини. На овим зборовима се разматрају питања која се тичу рада трговинских, комуналних или других организација које се баве делатношћу од заједничког интереса за радне људе и грађане. Органи управљања ових организација су обавезни да размотре закључке и предлоге зборових потрошача и да их обавесте о заузетим ставовима.

2. — *Референдум* <sup>(18)</sup> као облик непосредног одлучивања може се расписати за целу територију општине, за поједине њене делове, за месну заједницу односно организацију удруженог рада, интересну заједницу и другу самоуправну организацију и заједницу. Референдум расписује скупштина општине, скупштина месне заједнице односно одговарајући орган управљања самоуправне организације или заједнице, а на иницијативу различитих субјеката — зборових, месних заједница, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, друштвено-политичких организација, удружења грађана, радних људи и грађана као појединаца. Референдум може да се распише ради претходног изја-

<sup>(14)</sup> Видети, напр., *Статут општине Ниш* од 1974. године, чл. 181. и 183.

<sup>(15)</sup> Тако напр., *Статут општине Ниш* од 1974. (чл. 184.) утврђује да се обавезно расправља о следећим предлозима: за измену или допуну статута ове општине, статута месних заједница, генералног урбанистичког плана, перспективног плана развоја, друштвеног плана, буџета, политике расподеле средстава самоуправних фондова, пореза и доприноса грађана.

Видети и *Статут општине Смедеревска Паланка* од 1974. године, чл. 187, и др.

<sup>(16)</sup> Видети, на пр., *Статут општине Ниш* од 1974. године, чл. 188 — 190.

<sup>(17)</sup> Видети, на пр., *Статут општине Ниш* од 1974. године, чл. 191—193.

<sup>(18)</sup> Видети, на пр., *Статут општине Ниш* од 1974, чл. 194 — 197; *Статут општине Смедеревска Паланка* од 1974. године, чл. 189 — 195; *Статут општине Љубовија* од 1974. године, чл. 189 — 194; *Статут општине Књажевац* од 1974. године, чл. 197 — 202, и др.

шњавања радних људи и грађана о појединим питањима или ради потврђивања већ донетог акта. Статутом општине, статутом месне заједнице односно организације удруженог рада или друге самоуправне организације и заједнице, друштвеним договором и самоуправним споразумом, могу се предвидети случајеви у којима се референдум обавезно мора расписати. Иначе, одлука коју радни људи и грађани усвоје гласањем на референдуму је увек обавезна.

3. — Најзад, у извесном смислу, обликом непосредне демократије треба сматрати и *јавну дискусију* <sup>(19)</sup> о појединим актима или најзначајнијим питањима из оквира права и дужности општине. Одлуку о организовању јавне дискусије доноси орган који је надлежан за доношење дотичног акта, а статутом општине се може предвидети и обавезно стављање одређених аката на јавну дискусију (на пр., статут општине, статут самоуправне интересне заједнице, статут месне заједнице, друштвени план развоја општине, буџет општине и др.). Дискусија о овим актима се води пре него што их надлежни органи усвоје.

У општини се може организовати и *анкета* <sup>(20)</sup> са циљем да испита јавно мњење о неком питању или акту који је од интереса за већину радних људи и грађана. Тако, анкета се може спровести о предлогу за расписивање референдума о самодоприносу, о изградњи већих инвестиционих објеката, о оснивању организација удруженог рада од посебног интереса и др.

#### IV

##### *Делегатски систем у општини*

1. — Радничка класа и сви радни људи и грађани у Југославији остварују власт и управљају другим друштвеним пословима у општини (и читавом југословенском друштвено-политичком систему), као што је већ речено, како путем поменутих облика самоуправљања и непосредног одлучивања, тако и путем својих делегација и делегата које бирају у скупштине општина) и скупштине других друштвено-политичких заједница односно и скупштине самоуправних интересних заједница). У том погледу делегатски систем у Југославији има изванредну улогу.

Најме, с обзиром да скупштине општина (и уопште све југословенске скупштине) представљају органе друштвеног самоуправљања и највише органе власти, и у том својству, а сагласно поставкама скупштинског система, врше врло широке и најважније функције власти, неопходно је у потпуности обезбедити повезаност радника, радних људи и грађана уопште са овим скупштинама, као и њихов стварни и одлучујући утицај на рад тих скупштина и одлуке које оне доносе. Класични представнички систем и традиционални изборни систем, како је историјска пракса показала, по самој својој природи ограничавају повезаност гра-

<sup>(19)</sup> Видети, на пр., *Статут општине Ниш* од 1974., чл. 198 — 200; *Статут општине Палилула* од 1978. године, чл. 59 — 62, и др.

<sup>(20)</sup> Видети, на пр., *Статут општине Ниш* од 1974., чл. 201 — 202.

бана са изабраним представничким телом као и реални утицај грађана на рад и одлуке представничког тела.

Према томе, решење се не може тражити у развијању и демократизацији тог представничког система како је то чинила класична демократија, па и системи са извесним развијенијим облицима демократије. Решење лежи у једној потпуној трансформацији односа грађана и представничког тела, а на основама радикалног преображаја друштвено-економских и својинских односа. Инструмент којим се управо то остварује у југословенској општини и југословенском систему уопште је делегатски систем. То тим пре што делегатски систем представља једну врло чврсту спону која повезује самоуправљање у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама са вршењем власти и самоуправљањем у општини (и осталим друштвено-политичким заједницама). Отуда се и може рећи да делегатски систем превазилази и елиминише класични представнички (и традиционални изборни) систем, као и његове пратеће елементе — одвојеност посланика и представничког тела од самоуправне базе, професионализам посланика, утицај уских кругова и група на рад и одлучивање у представничком телу, итд. <sup>(21)</sup>

2. — Делегатски систем у Југославији уопште, а посебно и у општини, састоји се у образовању делегација од стране радних људи и грађана у њиховим разноврсним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама и активном деловању тих делегација у конституисању и функционисању скупштина друштвено-политичких заједница и скупштина самоуправно-интересних заједница и повезивању свих тих скупштина са радним људима и грађанима организованих у самоуправне организације и заједнице (самоуправна база), а у циљу остварења њиховог одлучујућег утицаја на рад и одлучивање у поменутиим скупштинама.

Основу делегатског система чине делегације које се образују у свим основним самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама. Наиме, делегације образују: 1) радни људи у основним организацијама удруженог рада и радним заједницама које врше послове од заједничког интереса за више основних организација удруженог рада; 2) радни људи у пољопривредној, занатској и сличним делатностима а раде средствима рада на која постоји право својине, заједно са радницима са којима удружују свој рад и средства рада, организовани у заједнице и друге законом одређене облике удруживања; 3) радни људи у радним заједницама државних органа, друштвено-политичких организација и удружења и у другим радним заједницама које нису организоване као организације удруженог рада, као и активна војна лица и грађанска лица на служби у оружаним снагама СФРЈ; 4) радни људи и грађани у месним заједницама. У образовању делегација

<sup>(21)</sup> Видети о томе, Едвард Кардељ: *Правици развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, издање Комунист, Београд 1977., стр. 144 и д.

у области образовања имају право да учествују и студенти и баци.<sup>(22)</sup> Међутим, у основним организацијама удруженог рада и радним заједницама са мањим бројем радних људи не врши се избор делегација већ функцију делегација врше сви радни људи ових организација и заједница. Такође, не врши се избор делегација ни у друштвено-политичким организацијама, јер функцију делегација врше одређена изборна тела ових организација.

Предлагање и избор чланова делегација врше радни људи и грађани непосредно и то из сопствених редова у њиховим самоуправним организацијама и заједницама. Предлагање се врши на зборовима радних људи и грађана, а у оквиру организација Социјалистичког савеза радног народа односно организација Савеза синдиката. Избор се врши тајним гласањем и то на период од 4 године уз, наравно, могућност и опозива. На овај начин је у југословенском друштвено-политичком систему створена једна врло разграната мрежа делегација самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација у којој је активно ангажован изванредно велики број радних људи и грађана.<sup>(23)</sup>

3. — Делегације у механизму власти и самоуправљања у општини и читавом југословенском друштвено-политичком систему имају више функција. Једну од тих функција чини избор скупштине општине (односно и скупштина осталих друштвено-политичких заједница и скупштина самоуправних интересних заједница).

Скупштину општине у савременом уставном и друштвено-политичком систему Југославије чине три већа: веће удруженог рада као веће делегата радних људи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама рада; веће месних заједница као веће делегата радних људи и грађана у месним заједницама; друштвено-политичко веће као веће делегата радних људи и грађана организованих у друштвено-политичке организације. Избори делегата у ова већа се не заснивају на класичном избору индивидуалних посланика, већ произилазе из самих делегација. Тако, делегације радних људи у рад-

<sup>(22)</sup> Видети, Устав СФРЈ, чл. 133.

<sup>(23)</sup> Делегације и чланови делегација основних самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација (у 1978.):

делегације	укупно <sup>1)</sup>	делегације у областима удруженог рада и у радним заједницама државних органа и друштвено-политичких организација	делегације месних заједница	делегације друштвено-политичких организација
делегације укупно	60835	48449	12386	—
чланови делегација	742170	535502	123571	83097 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Без података за САП Косово

<sup>2)</sup> Без података за СР Словенију

(Подаци: Статистички годишњак Југославије 1978, стр. 101).

ним заједницама и другим облицима удруживања предлажу и бирају из сопствених редова делегате у веће удруженог рада скупштине општинс, док делегације месних заједница предлажу и из својих редова бирају делегате у веће месних заједница. Делегате у друштвено-политичко веће бирају радни људи и грађани непосредно, општим и тајним гласањем и то из редова чланова делегација друштвено-политичких организација у оквиру Социјалистичког савеза радног народа. Кандидате за делегате за ово веће договорно утврђују друштвено-политичке организације у оквиру Социјалистичког савеза радног народа.<sup>(24)</sup> Изабрани делегати могу бити, наравно, и опозвани. Опозив врше они који су и бирали делегате, тј. одговарајуће делегације односно радни људи и грађани непосредно (делегате у друштвено-политичко веће). Избор делегата у скупштини аутономних покрајина, република и федерације врши се од стране скупштина општина, а уз учешће и самих делегација. На тај начин концепција делегирања долази до изражаја у конституисању (избору) свих југословенских скупштина. Иначе, делегатски начин избора је примљен и у конституисању (избору) скупштина самоуправних интересних заједница.

Улога и активност делегација не састоји се, међутим, само у изборима делегата, те се ни делегатски систем не своди само на изборни систем. Делегатоки систем је, истовремено, и систем којим се успоставља и обезбеђује један сталан однос радних људи и грађана организованих у самоуправне организације и заједнице (самоуправна база) и изабраних делегата у скупштини општине (и скупштине осталих друштвено-политичких заједница). Управо кроз овакав однос се и остварује одлучујући утицај радних људи и грађана на рад и одлучивање у скупштинама, односно њихово непосредно влачење у процес стварања и доношења одлука. То се постиже одговарајућим деловањем делегација,<sup>(25)</sup> а то и чини другу битну функцију делегација.

Ову функцију чине бројна права и дужности које делегације имају како према радним људима и грађанима, тако и према изабраним делегатима у скупштинама општина. Пре свега, делегације су дужне да раде по смерницама самоуправних организација и заједница. Такође, оне су дужне да обавештавају радне људи и грађане у њиховим самоуправним организацијама и заједницама о овом раду и раду изабраних делегата у скупштинама општина односно о раду самих скупштина. Делегације су, наравно, за свој рад одговорне самоуправним организацијама и заједницама из којих потичу. Иначе, делегације међусобно сарађују у циљу изналагања заједничких решења која се односе на питања из надлежности скупштина општина, као и ради решавања других питања која су од заједничког интереса. Њихова сарадња и међусобни односи почивају на споразумевању и договарању што, иначе, постаје све више карактеристика читавог југословенског друштвено-политичког система. Најзад, делегације имају право и дужност да утврђују основне ставове за рад

<sup>(24)</sup> На изборима за делегате за скупштине општине (у Југославији постоји данас 515 општина) који су одржани 1978. године изабрано је 51960 делегата.

(Подаци. *Статистички годишњак Југославије 1978.*, стр. 78).

<sup>(25)</sup> Видети, о томе, Едвард Кардељ, наведено дело, стр. 151 и д.



Делегата у скупштинама општина и за њихово учешће у одлучивању у овим скупштинама. Ове ставове делегације утврђују руководећи се интересима својих организација и заједница као и њиховим смерницама, али уз уважавање интереса и других организација и заједница и општедруштвених интереса и потреба. Наравно, изабарни делегати у скупштинама општина су дужни да раде у складу са основним ставовима делегација односно друштвено-политичких организација које су их делегирале, као и са смерницама њихових самоуправних организација и заједница. Они су дужни да то чине у сагласности са заједничким и општедруштвеним интересима и потребама. При томе, они су самостални у опредељивању и гласању. Разуме се, делегације прате рад делегата, прате остваривање основних ставова које су оне утврдиле за рад делегата, покрећу преко делегата иницијативе у скупштинама за разматрање појединих питања и доношење одлука, итд. Делегати су иначе одговорни за свој рад делегацијама и самоуправним организацијама и заједницама односно друштвено-политичким организацијама које су их делегирале и дужни су да их обавештавају о свом раду и раду скупштине. Оваквим механизмом односа и узајамних права и дужности делегатски систем успоставља и развија (и обезбеђује) један чврст непрекинати и активан однос радних људи и грађана организованих у самоуправне организације и заједнице и друштвено-политичке организације и скупштина општина (разуме се и скупштина других друштвено-политичких заједница и самоуправних интересних заједница). Тако се обезбеђује не само присуство интереса, потреба и захтева радних људи и грађана у скупштинама општина, већ и њихов непосредан и сталан утицај, па и учешће у остваривању функција ових скупштина. Тачније речено, на овај начин се конституише један јединствени и непрекинати процес стварања и доношења одлуке у скупштини. Тај процес се рађа у самоуправној бази, а завршава у скупштинама општине. То онда и чини да скупштине општина (и све остале југословенске скупштине) у југословеноком систему социјалистичке самоуправне демократије стичу карактер инструмента самоуправљања. То је несумњиво од посебне важности у условима развоја скупштинског система у Југославији у коме су скупштине један од најзначајнијих облика остваривања власти и управљања другим друштвеним пословима.

## V

### *Скупштински систем у општини*

Темељни уставни принцип<sup>(20)</sup> југословенског друштвено-политичког система по коме радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима, између осталог, и путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмеравањем и контролом рада органа који су им одговорни, недвосмислено опредељује

(20) Видети, Устав СФРЈ, чл. 89.

положај и улогу скупштина у целокупном уставном и друштвено-политичком систему Југославије. Спровођење овог уставног принципа неминовно предпоставља афирмисање скупштинска. То, међутим, захтева концентрисање најширих функција у домену власти и у области других друштвених послова (свих оних које радни људи и грађани не врше непосредним одлучивањем или у својим самоуправним организацијама и заједницама) управо у рукама скупштина, као што условљава и њихов преовлађујући положај у односу на друге органе — извршне, управне и друге.

1. — У складу са поставкама скупштинског система заснованог на начелу демократског јединства власти скупштина општине је орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власти у оквиру права и дужности општине.

У овом својству скупштинске општина данас врше функције које су од пресудног значаја за вођење политике у општини и остваривање интереса радних људи и грађана и њихових самоуправних организација и заједница, а које они — како је већ наглашено — не остварују непосредно. Тако, скупштина општина концентрише, најпре, врло широка права и овлашћења у домену нормативне функције. Она доноси статут општине, одлуке и друге опште акте, а затим и друштвени план, буџет, завршни рачун општине, просторне и урбанистичке планове. У доношењу ових аката скупштина је сасвим самостална и други органи у општини у том погледу не располажу никаквим овлашћењима. Осим тога, скупштина утврђује политику извршавања одлука и других општих аката које доноси, као и обавезе органа и организација у општини у вези са извршењем ових аката. Скупштина даје и иницијативу за закључивање и учествује у закључивању друштвених договора. Даље, скупштина општине утврђује политику и одлучује о другим основним питањима од значаја за политички, привредни, социјални, културни и друштвени развој општине. Осим тога, она разматра питања од заједничког интереса за организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, усклађује њихове односе и интересе, претреса питања из области народне одбране и друштвене самозаштите, и сл. Значајна функција скупштинске општине је бирање, именовање односно разрешавање других органа у општини — извршног, управних, судских и других. Томе треба додати и политичко-контролну функцију која се састоји у политичкој контроли над радом извршног савета, органа управе и носилаца самоуправних, јавних и других друштвених функција, у вршењу друштвеног надзора, и сл. Вршењем ове функције скупштина општине стиче у својим рукама једно средство утицаја на остваривање политике коју је она и утврдила, у ствари и на вршење политичко-извршне и управне функције. Скупштина општине, даље, оснива општинске органе управе и друге општинске органе и организације које врше послове од интереса за општину и утврђује основе њихове организације и делокруга рада, оснива организације удруженог рада, итд. У њену надлежност спада, такође, и избор делегата за скупштине других друштвено-политичких заједница, избор и разрешење функционера у скупштини општине, расписивање референдума у општини, одлучивање о задуживању општине, одлучивање о удруживању са дру-

гим општинама у међуопштинске регионалне заједнице, разматрање извештаја судова, итд. <sup>(27)</sup> Наравно, своје надлежности скупштина остварује на основу и у оквиру устава, закона и статута општине. Гаранција уставности и законитости њеног рада лежи у праву уставног суда да укида и поништава неуставне и незаконите прописе скупштине општина.

Поред функција и надлежности, други значајан чинилац који опредељује положај скупштине у организацији власти и самоуправљања у општини је карактер и сплет међусобних односа скупштине и других, нарочито извршних и управних органа. Однос скупштине општина и њеног извршног органа карактеришу превасходно следећи елементи: 1) одговорност извршног савета пред скупштином, а посебно одговорност за стање у свим областима друштвеног живота, за остваривање политике и извршавање закона и одлука и других прописа и општих аката скупштине општине као и за усмеравање и усклађивање рада општинских органа управе; 2) уставност и законитост рада извршног савета, а уз право скупштине општине да укида или поништава прописе извршног савета који нису у сагласности са законом, одлуком или другим општим актом скупштине општине; 3) политичка контрола скупштине над радом извршног савета; 4) давање смерница извршном савету од стране скупштине; 5) у избор и разрешавање извршног савета од стране скупштине. Поставке скупштинског система су доследно примењене и у сфери међусобних односа скупштине општине и њеног извршног органа са општинским органима управе. Главне карактеристике ових односа се испољавају у одговорности ових органа пред скупштином и извршним саветом, у праву скупштине да именује и разрешава старешине органа управе, у уставности и законитости рада органа управе и повезано с тим, у праву скупштине и извршног савета да укидају (скупштине и да поништава) незаконите прописе органа управе, у праву скупштине да врши политичку контролу и праву извршног савета да врши надзор над радом ових органа, у праву извршног савета да усмерава и усклађује њихов рад, у праву скупштине да оснива ове органе, итд.

Израженом положају и улози скупштине у самоуправном механизму општине посебно доприноси карактер скупштине као органа друштвеног самоуправљања. Такав карактер скупштине општине је нарочито условљен њеном структуром. Скупштина општине представља изабрану и смењиву делегацију радних људи у самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким организацијама, тј. орган у коме се и преко кога се обезбеђује организовано изражавање интереса радних људи и грађана у свим облицима њиховог организовања. Наиме, како је на претходним страницама већ поменуто, у скупштини општине су представљени радни људи у основним организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама (веће удруженог рада), радни људи и грађани у месним заједницама (веће месних заједница) и радни људи и грађани организовани у друштвено-политичке организације

<sup>(27)</sup> Видети, Устав СФРЈ, чл. 143; Статут општине Ниш од 1974, чл. 291; Статут општине Љубовија од 1974, чл. 213; Статут општине Палилула од 1978, чл. 207, и др.

(друштвено-политичко веће). Оваква структура скупштине општине не само да обезбеђује широку и директну партиципацију радних људи и грађана у вршењу власти и управљању другим друштвеним пословима већ и остваривање самог самоуправљања. (28)

Карактер појединих скупштинских већа је определио и њихову надлежност. Тако, веће удруженог рада учествује у одлучивању о питањима од интереса за раднике и друге радне људе у удруженом раду, веће месних заједница у одлучивању о питањима од интереса за радне људе и грађане у овим заједницама, док је друштвено-политичком већу поверено одлучивање о питањима остваривања, развоја и заштите уставом утврђеног социјалистичког самоуправног система. Иначе, послове из надлежности скупштине поменути већа врше самостално, у равноправном делокругу и на заједничкој седници. Треба додати и то да питањима из области образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, у скупштини општине одлучују надлежно скупштинско веће и скупштина одговарајуће самоуправне интересне заједнице равноправно. На тај начин, скупштине самоуправних интересних заједница иако не стичу формални статус скупштинског већа, у одређеним ситуацијама располажу овлашћењима и функцијама у дотичној области као и сама већа скупштине општине.

Остварење надлежности и улоге уопште скупштине у самоуправном механизму општине доприноси и одговарајућа унутрашња организација скупштине. Поред одбора и комисија као радних тела, председника и потпредседника скупштине као и председника већа, у скупштини општине се образује и председништво скупштине које нарочито има значајне компетенције у време ратног стања и у случају непосредне ратне опасности.

На крају, ваља поменути да скупштина општине може да сазове општи сабор општине. Овај сабор чине скупштина општине, делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичке организације одређене договором у оквиру Социјалистичког савеза радног народа општине. Општи сабор разматра нарочито предлог статута општине, плана просторног развоја, генералног урбанистичког плана и предлога за расписивање самодоприноса и општинских зајмова са јавним уписом. Сабор може да заузима ставове и доноси препоруке и закључке.

2. — У складу са концепцијом скупштинског система и начелом демократског јединства власти извршни савети (одбори, већа) образују се као извршни органи скупштина општина којима се поверава вршење политичко-извршне функције у оквиру права и дужности општине. Другу димензију функције „извршне власти” у општини изражене у виду управне функције врше посебни општински органи управе.

У својству извршног органа скупштине општине извршни савет сноси одговорност пред скупштином за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање закона и одлука и других прописа и општих аката скупштине, као и за усмеравање и ускла-

(28) Видети, Едвард Кардељ, наведено дело, стр. 158 и д.

Бивање рада општинских органа управе. Управо то и одређује домашај и карактер његове политичке-извршне функције. У остваривању ове своје функције, а у оквиру права и дужности општине, извршни савет скупштине општине нарочито: прати стање и остваривање политике коју је утврдила скупштина и стара се о спровођењу те политике, и извршавају одлука и других општинских аката скупштине, општинског буџета и општинског завршног рачуна, као и политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану; усклађује и усмерава рад општинских органа управе и врши надзор над њиховим радом, укида њихова незаконита нормативна акта, утврђује општа начела унутрашње организације општинске управе; предлаже скупштини општине утврђивање политике, предлаже одлуке и друге прописе и опште акте, утврђује предлог друштвеног плана општине, општинског буџета и општинског завршног рачуна; доноси прописе за извршавање одлука и других општинских аката скупштине општине (по правилу, ако је за то овлашћен), итд. Иначе, извршни савет у вршењу послова из свог делокруга доноси наредбе, решења, закључке, упутства и препоруке.<sup>(29)</sup>

Овакав обим и карактер политичко-извршне функције извршних савета, као и раније приказани сплет њихових односа са скупштинама, дају овим органима печат издвојених и осамостањених извршних органа скупштине општине, а не и тзв. „политичко-извршних одбора“ скупштине. То тим пре што извршни савети не произилазе из скупштине, с обзиром да њихови чланови не могу бити у исто време и делегати у скупштини. Осим тога, треба имати у виду да су извршни савети данас персонално повезани са управом — функционери који руководе општинским органима управе истовремено су и чланови извршног савета што, наравно, све доприноси већој ефикасности у вршењу политичко-извршне и управне функције, али и чини јачом позицију ових органа у целокупном механизму.

Као колегијални орган, извршни савет скупштине општине је састављен од председника, чланова савета које бира скупштина и старешина општинских органа управе и организација које врше послове од интереса за општину. Мандат председника и чланова извршног савета траје четири године и, у складу са општим уставним принципом, исто лице може бити бирано за председника највише два пута, а за члана изузетно и трећи пут и то по посебном поступку. Сваки члан извршног савета може поднети оставку, а савет може скупштини поднети и колективну оставку, а у одређеним случајевима савет може поставити и питање поверења. Међутим, и свако веће скупштине може поставити питање поверења извршном савету, а група делегата скупштине (најмање 10) може у свом већу да поднесе и интерпелацију за претресање одређених политичких питања у вези са радом извршног савета.

3. — Управну функцију у општини врше посебно образовани органи општинске управе. Наиме, за вршење послова управе у оквиру права

<sup>(29)</sup> Видети, *Устав СФРЈ*, чл. 148, ст. 2; *Статут општине Ниш од 1974.*, чл. 341; *Статут општине Љубовија од 1974.*, чл. 257; *Статут општине Палилула од 1978.* године, чл. 249, и др.

и дужности општине образују се општински секретаријати (одељења) и други општински органи управе, док се за вршење одређених управних, стручних и других послова могу образовати организације које врше послове од интереса за општину а затим и други органи и организације. У насељеним местима ван седишта општине могу се оснивати месне канцеларије. Одређени послови управе могу се поверити и организацијама удруженог рада, интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама.

Функцију коју врше органи управе у општини чини нарочито: спровођење утврђене политике, извршавање закона, одлука и других општих аката скупштине општине и извршног савета, спровођење смерница скупштине општине, одговорност за стање у областима за које су образовани, праћење стања у одређеним областима, давање иницијатива за решавање питања у тим областима, решавање у првним стварима, вршење управног надзора и других управних послова, доношење прописа за које су овлашћени, припремање прописа и других општих аката и обављање других стручних послова за скупштину и извршни савет, итд.<sup>(30)</sup> У вршењу послова своје функције општински органи управе су самостални у оквиру својих овлашћења. Међутим, приказани елементи њихових односа са скупштином општине и извршним саветом, опредељују положај управних органа као органа који су у свом раду окренути скупштини и извршном савету. Такав њихов положај и одговара концепцији скупштинског система.

На челу органа управе у општини се налазе старешине које се именују на четири године. Исто лице може бити именовано два пута узастопно на исту функцију, а изузетно се то може учинити и трећи пут али по посебном поступку.

4. — Најзад у оквиру организације власти и самоуправљања у општини се образују судски и други органи.

Тако, у јединственом систему власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи судску функцију у општини врше општински суд као орган државне власти и самоуправни судови (судови удруженог рада, арбитраже, мировна већа, избрани судови и сл.). Положај ових судова као и судства уопште у Југославији, карактеришу принципи независности и уставности и законитости. Скупштина општине врши само избор судија и разматра стање и опште проблеме уставности, законитости и правосуђа.

Функцију јавног тужилаштва у општини врши општински јавни тужилац кога именује и разрешава скупштина општине.

Функцију друштвеног правобраниоца самоуправљања, у оквиру права и дужности општине, врши општински друштвени правобранилац самоуправљања. Његово именоване и разрешавање врши скупштина општине.

У општини се образује јавно правобранилаштво које пред судом и другим органима заступа општину, њене органе и месне заједнице у

<sup>(30)</sup> Видети, *Устав СФРЈ*, чл. 149, ст. 2; *Статут општине Ниш од 1974.*, чл. 267; *Статут општине Палилула од 1978.* године, чл. 256. и др.

погледу имовинских права и интереса. Скупштина општине именује и разрешава општинског јавног правобраниоца.

Најзад функцију органа за вођење прекршајног поступка и доношење решења о прекршајима у општини врши општински судија за прекршаје. Његово именовање и разрешавање такође врши скупштина општине.

*Друштвено-политичке организације, друштвене организације  
и удружења грађана у општини*

Саставни и изузетно значајни део самоуправног механизма у општини и уопште у југословенском друштвено-политичком систему, представљају друштвено-политичке организације, а затим и друштвене организације и удружења грађана.<sup>(31)</sup>

Друштвено-политичке организације су облик слободног политичког организовања радних људи и грађана на класним социјалистичким основама. Као такве, оне су, посебно и у општини, активан чинилац система самоуправљања. У том погледу као што је познато, Савез комунисти Југославије у целокупном савременом друштвено-политичком систему представља организовану водећу идејну и политичку снагу радничке класе и свих радних људи у изграђивању социјализма и у остваривању солидарности радних људи и братства и јединства народа и народности Југославије. Социјалистички савез радног народа, пак, представља данас најширу основу друштвено-политичке активности радних људи и грађана и свих организованих социјалистичких снага у југословенском социјалистичком самоуправном систему. У њему радни људи и грађани, Савез комуниста као водећа идејна и политичка снага, и друге друштвено-политичке организације и све организоване социјалистичке снаге уопште, остварују политичко и акционо јединство социјалистичких снага и усмеравају друштвени развој на основама власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи. Веома значајну улогу у југословенском друштву има и Синдикат као најшира организација радничке класе, а затим Савез удружења бораца народноослободилачког рата, Савез омладине, Конференција за друштвену активност жена, итд.

У општини радни људи и грађани организовани у организације Савеза комуниста и организације других друштвено-политичких организација, покрећу и усмеравају политичке и друге активности. Они то чине у циљу заштите тековина социјалистичке револуције и развоја самоуправних односа, а посебно самоуправне и социјалистичке свести и оспособљавања радних људи да управљају друштвеним пословима у општини. Са овим организацијама сарађују скупштина општине и њени органи, а о питањима од заједничког интереса за радне људе и грађане.

<sup>(31)</sup> Видети, *Устав СФРЈ, Основна начела, одељак IV и VII; Статут општине Ниш од 1974., чл. 269. и д.; Статут општине Ваљево од 1974., чл. 183 и д.; Статут општине Паличула од 1978., чл. 78. и д. и чл. 275. и д.; Статут општине Књажевац од 1974., чл. 193 и д. Видети и Едвард Кардељ, наведено дело стр. 174 и д.*

Радни људи и грађани у општини и уопште у југословенском друштву, слободно се удружују у друштвене организације и удружења грађана, а у циљу остваривања својих заједничких интереса и развијања свестраних активности. Организовани у ове друштвене организације и удружења као и друштвено-политичке организације, радни људи и грађани у општини покрећу иницијативу за разматрање питања од општег друштвеног и заједничког интереса, предлажу организовање заједничких састанака и саветовање представника организација удруженог рада, самоуправних интересних заједница и организација у општини, расправљају преко својих представника на седницама скупштине општине о питањима која се разматрају по покренутој иницијативи, усклађују мишљења и политичке ставове у погледу решавања појединих питања друштвеног развоја, остваривања права и интереса радних људи и грађана, итд. Скупштина општине и њени органи су обавезни да размотре све иницијативе и предлоге које покрећу односно које им упуте помнуте организације и удружења а затим и да их обавесте о свом ставу.

*др Павле Николић*



# ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКА ОРГАНИЗАЦИЈА ОПШТИНЕ У ПОЉСКОЈ

## ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ МОДЕЛ И ПРАКСА

### 1. Уводне информације

Општине у Пољској су основне територијалне и друштвено-политичке јединице на селу. Општине, као основне јединице територијалне поделе и као организације друштвено-политичког живота на селу, добиле су садашњи облик кроз реформу Закона о народним одборима, новембра 1972. године. У закону о формирању општина и измени закона о народним одборима (Сл. лист 49) читамо:

„Формирају се општине као основне јединице административно-привредне поделе на селу, које, с обзиром на своју величину, стварају привредни потенцијал и одговарајуће услове за руковођење привредним и друштвено-културним развојем као и за подмиривање потреба становништва” (чл. 1).

Општине нису, значи, требало да постану само јединице територијалне поделе, већ и основне друштвено-привредне јединице способне да подмире основне потребе становништва. Општине, осим тога, представљају територијалну основу организације државног апарата на најнижем ступњу, као и територијалну основу организационе структуре политичких партија и друштвених организација. У општинама се формирају основни органи власти и самоуправљања. Из тога произилази да су општине такође и основне друштвено политичке јединице.

Увођењем нове територијалне поделе на селу (спровођењем горе наведеног закона), територија општина повећана је око 2 пута. Уместо 4.315 некадашњих настало је 2.365 нових општина; од тога су за 1.990 општина формирани општински народни добори, док је 375 општина путем заједничких органа власти и заједничке администрације повезано са суседним градом тако да су створени заједнички одбори и теренски административни органи за град и општину.

Увећавање општина као основних територијално-административних јединица на селу, — врши се сада у многим земљама, мада у различитим

организационим и правним формама. То произилази из услова и потреба савременог живота, а пре свега из тога што је, захваљујући постојећим средствима саобраћаја и веза, знатно смањена физичка удаљеност места становања грађана од седишта општинских власти, а подмиривање разноврсних све већих потреба грађана као и руковођења све сложенијим проблемима друштвеног живота места знатно се боље врши у оквиру већих јединица, које, ослободивши се уситњености, располажу већим финансијским средствима, кадровима као и првредним, социјалним и културним институцијама. Нове, увећане општине формирају се тако да буду способне да се релативно самостално развијају и да подмирују све основне потребе становништва. И у Пољској општини, у принципу, одговарају тим критеријумима. Повезивање малих градова путем заједничких органа власти и администрације са суседном општином имало је исти циљ: стварање, на бази природних друштвених веза, друштвено-привредних микрорегиона чији центар располаже најразноврснијим средствима који омогућавају подмиривање привредних, социјалних, културних и других потреба грађана, као и фабрикама и другим производним јединицама које чине привредну основу региона, а истовремено и услов за његов даљи развој.

За тако замишљену општину било је неопходно да њени органи власти буду компетентни да доносе одлуке када су у питању основни месни проблеми. Овај услов је реформом такође испуњен. Измењени закон о народним одборима дао је општинским властима довољно надлежности како би општина могла да испуњава улогу основне административно-територијалне јединице.

Године 1975. уведена је двостепена територијална подела земље и, адекватно томе, двостепена организација локалних власти. Ова реформа настала је у складу са спровођењем у живот нове концепције општина. Срез, који је пре реформе имао улогу основног језгра локалне власти као и јединице које управљају администрацијом насеља и малих градова, према новој концепцији општина и градова као основних јединица, постали су сувишни. Реформа из 1975. године имала је за циљ рационализацију организације државног апарата у условима који су настали након формирања општина као „микрорегиона”. Реформа је поставила знатно веће задатке јединицама основног степена — граду и општини. Посебно су тешки задаци били пред општинама које су пре реформе биле слабе и које нису баш увек могле да се снађу ни у решавању знатно лакших задатака.

Овај реферат нема за циљ да прикаже само друштвено-политичку организацију општине. Покушаће такђе да да одговор на питање у којој је мери политичко-правни модел реализован у пракси, на које се тешкоће наилази при његовој реализацији и шта лежи у основи тих тешкоћа. Одговор на питање о практичном функционисању разних аспеката друштвено-политичког модела општине биће дат на бази резултата испитивања правно-емпиријског функционисања општинских власти, које је извршила група при Институту за Државу и Право Пољске академије наука (PAN). Међу бројним испитивањима која се односе на различите

аспекте функционисања локалних власти, испитивања рада општинских органа, група је вршила три пута: пре реформе (1968. године), у првој години њене реализације (1973. године) као и након пуне реализације реформе на свим нивоима система одбора (1976.). Последња испитивања обухватила су 30 општина на територији целе земље. Ове општине су имале различите друштвене и економске одлике чиме је повећана репрезентативност добијених резултата. Материјали са испитивања омогућавају да се укаже на динамику развоја описаних појава.

## 2. Друштвено-политички модел општине

Основно језгро друштвено-политичког модела општине дефинише Устав Народне Републике Пољске. Из његових одредаба произилази да су основна језгра тог система општински представнички орган власти и самоуправљања у виду општинског народног одбора, као и општинска организација Пољске Уједињене Радничке Партије. Основна улога општинског народног одбора у друштвено-политичком моделу општине произилази из принципа демократије која лежи у основи система као и из уставног принципа да у Пољској народ води државну власт „преко својих представника бираних у Скупштину и у народне одборе“ (чл. 2). Водећа улога општинске организације Пољске Уједињене Радничке Партије у друштвено-политичкој организацији општине произилази из уставне констатације да је та партија „водећа сила друштва у изградњи социјализма“ (чл. 3). Адекватно констатацији Устава да све остале политичке странке (Уједињена Народна Странка као и Демократска Странка) заједно са ПУРП раде на реализацији тог задатка, у општинама постоје такође и организације тих странака. Постоје такође и основне организационе јединице (комитети) Фронта Народног Јединства, којем Устав одређује улогу „...заједничке платформе за рад друштвених организација радног народа и патриотског удруживања свих грађана ... око животних интереса Пољске Народне Републике“ (Чл. 3).

Устав такође констатује да Народна Република Пољска „...обезбеђује грађанима учешће у управљању и подржава развој разних форми самоуправљања радних људи“. Модел самоуправљања становника града и села дефинише у главним цртама закон о „народним одборима. Адекватно тим уставним и законским одредбама, у општинама дејствују језгра бројних друштвених организација и самоуправљања становника кроз која се повећава учешће становника у решавању питања на свом терену.

Пошто општина представља основну територијалну јединицу организације државног апарата, у њој функционише такође и орган државне администрације који је истовремено и извршни орган општинског народног одбора — начелник општине.

Може да се изврши следећа класификација елемената друштвено-политичког модела општине:

1. Представнички и самоуправни орган — општински народни одбор и његови органи: председништво и комисије;

2. Средишта политичке инспирације: општинске организације ПУРП, Уједињене Народне Странке, Демократске Странке и Фронта Народног Јединства;

3. Орган државне администрације и његов апарат;

4. Друштвене организације и сеоска самоуправа.

Друштвено-политички модел општине обухвата, дакле, како државне органе на том нивоу тако и партијске а такође и органе друштвених и политичких организација и месне самоуправе.

### *3. Правна структура општинских органа власти, самоуправе и администрације*

Из принципа народне владавине произилази водећа позиција представничких органа на свим нивоима организације државног апарата, па, дакле, и на општинском нивоу. Општински народни одбор има, значи главну улогу у правно-политичком систему општине. Само одбор на својим пленарним седницама може да донесе одлуке које обавезују становништво (опште важеће прописе), теренске административне органе као и институције које раде на терену општине.

Одбор ради преко својих органа — председништва или комисије. Општински народни одбор бира 4 сталне комисије (1), које чине његов помоћни орган. У њихов задатак спада одржавање контаката са грађанима, а пре свега добијање њиховог мишљења о пројектима одлука које припрема одбор, контрола извршења одлука одбора и рада теренске администрације, оцена пројекта одлука које припрема администрација, пре него што исти оду на седницу одбора.

Председништво народног одбора је нови орган настао у току реформе система одбора у периоду 1972 — 1975 (2). Из текста закона (Сл. л. 1975. бр. 26) произилази да је председништво одбора замишљено као орган који организује његов рад; закон констатује да председништво сазива и „детаљно“ припрема седнице одбора, организује рад комисија, помаже одборницима у извршењу њихових функција и „репрезентује одбор“ пред јавношћу. Закон није ипак по том питању консеквентан те у другим актима поверава председништву функције које превазилазе карактер таквог тела, тиме што га обавезује да се бави пословима који изазивају правне последице изван одбора и његових органа.

Од 1974. године оживотворена је политичка директива донета на опште земаљској конференцији ПУРП по којој се за председника народних одбора постављају I секретари месних ПУРП, док се за заменике председника постављају председници осталих странака. На тај начин

(1) То су следеће комисије: 1. за привредни развој и снабдевање, 2. за пољопривреду, 3. за образовање, просвету и културу, 4. за заштиту права и јавног реда.

(2) Пре реформе постојао је орган под истим називом, али различит по саставу и карактеру.

председништво одбора, орган чију је улогу закон доста скромно дефинисао, добило је висок политички ранг. То није могло да остане без утицаја на стварну улогу тог органа. Председништво је такође и друштвени орган самог одбора. Осим наведених политичких активиста, у састав одбора улазе и председници сталних комисија које бира одбор.

Реформе, уместо некадашњих колегијалних органа државне администрације (председништва одбора) поставља се инокосни орган — начелник општине. Начелник је сем тога од некадашњег председништва народног одбора преузео и функцију извршног руководионог органа; по закону је обавезан да одбору подноси извештај о свом раду у тој области. Начелник је, дакле, постао везан за одбор и одговоран пред њим, мада су те везе у извесној мери ослабиле када је измењен начин постављања извршног и руководионог органа: бира га надлежни административни орган на неограничено време, док је председништво народног одбора одбор бирао на одређено време.

Народни одбор као основни орган политичко правног система општине, врши уједно и улогу основног органа друштвеног самоуправљања.

Самоуправљање у Пољској није истоветно са свеукупношћу друштвено-политичке организације. Ова дефиниција има два значења. У ужем значењу, самоуправљања означава правне и организационе форме кроз које грађани решавају питања из најближе средине — села, градског насеља (самоуправљање грађана) радног места (радничко самоуправљање у предузећима, сеоско самоуправљање на селу).

У ширем смислу у којем га устав и закон о народним одборима дефинишу као „орган државне власти и основни орган друштвеног самоуправљања” самоуправљање означава самосталност локалних друштвених снага, а посебно локалног представничког органа у решавању питања на терену. Означава такође и водећу улогу народних одбора у односу на остале форме самоуправљања. Овој проблематици посвећен је посебан реферат тако да она неће бити овде развијена.

#### 4. Општина као друштвено-привредни „микрорегион”

Изгледа да су намере реформе да се створи општина као друштвено-привредни „микрорегион” у великој мери остварене. Садашња типична општина има на својој територији производне организације, трговинску мрежу и мрежу услужних делатности, десетак школа (негде чак и средњу школу), предшколске установе, дом културе, неколико клубова, библиотеку, здравствени центар. У општини делују политичке партије и десетак друштвених организација и, свакако, општински представнички орган — народни одбор, као и општински орган државне управе који извршава своје широке компетенције помоћу апарата који запошљава 20 — 40 радника. Извршена је принципијелна квалитативна промена у опремању сеоских јединица привредним, социјалним и културним инструментима као и у организацији њиховог друштвеног живота, не само у односу на некадашње заостало село, већ и у односу на мале општине пре

реформе. Грађани сада могу на територији општине да подмире знатан део својих разноврсних потреба. Свакако да тај друштвено-културни напредак села није био прост резултат реформе теренске власти; важне његове компоненте биле су и нове концепције развоја у појединим областима (просвети, здравственој служби) и знатна инвестициона, финансијска и кадровска улагања на нивоу државе. Ипак, правилно функционирање општинских власти било је неопходан елемент материјалног развоја као и друштвено-културног развоја извршеног на селу последњих година.

Стални пораст друштвених потреба као и привредни развој земље стављају пред општину захтев да се даље интензивно друштвено и привредно развија, с тим што су створени солидни материјални и организациони услови за тај развој.

Успех реформе је такође и стварање јединица месних општина нарочито када се ради о малим местима удаљеним од великих месних центара. Ова места у која се годинама није инвестирало, или отворено речено, која су занемаривана, често су тек сада, као центар микрорегиона, дочекала кредите и инвестиције. Припојена су им такође и околна села, захваљујући бржем развоју места, боље могу да подмире своје потребе. Уколико при том месни органи власти истоветно третирају интересе и места и села, процес интеграције одвија се аутентично и без сметњи.

Процес интеграције се развија теже када нова територијална подела пресеца линију стварних друштвених веза (ово се некада јавља у општинама створеним у кругу утицаја великих градова, или када је спајање места и општине извршено против воље становништва, макар једне од јединица). Ово се не односи уосталом само на јединице месних општина, већ и на случајеве када се спајају две сеоске општине у већу јединицу. Овај процес одвија се доста интензивно већ након реформе 1975. године. У Пољској, 1973. године, било је 23 општине које су бројале испод 2 хиљаде становника и 708 општина са 2 — 5 хиљада становника, а с друге стране 249 општина са преко 10 хиљада становника. Сада је број тих најмањих јединица (до 5 хиљада становника) спао на 534, а број највећих порастао до 330. У процесу увећавања основних јединица доминира повезивање града са суседном општином. Ако је од почетка реформе број јединица основног степена на селу смањен за 277, тј. за 13,5%, то је број јединица месних општина порастао за 209, тј. за 40,5%. Процес повећања основних јединица, који је довео до смањења њиховог укупног броја, врши се, значи, пре свега путем стварања јединица месних општина.

Треба приметити да и поред јачања тог процеса до сада нема изразитих и научно верификованих критеријума о оптималној величини општине и јединица месних општина. Оне се веома разликују по броју становника и територији. Најмања, по броју становништва, општина броји 414 становника, а највећа 23.659; ове општине спојене су преко заједничких органа власти и заједничких административних органа са градом, а као резултат добијена је административна јединица која броји преко 40 хиљада становника. Истовремено у преко половини општина

(око 60%) број становника био је мањи од просечног у земљи који износи 7.210 становника. Најмања општина по територији има 19 km<sup>2</sup>, а највећа 624 km<sup>2</sup>, док је просечна површина 139,7 km<sup>2</sup>. Јасно је да се јединице са 5.000 и 40.000 становника или са 20 km<sup>2</sup> и 600 km<sup>2</sup> квалитативно потпуно разликују, другачији проблеми се у њима јављају, а начини управљања њима треба да су различити. Поставља се питање да ли општине највеће по броју становника или по територији могу исправно да функционишу као основне јединице. Да ли у општини са 40.000 становника, власти могу да одрже, неопходан за јединицу основног степена неподељену на појединце, контакт са грађанима? Да ли је то могуће у општини чија је површина 600 km<sup>2</sup>? Испитивања указују да у неким општинама удаљеност постаје фактор који отежава рад народног одбора и његових органа.

Утврђивање критеријума оптималних величина општина као и јединица месних општина на бази научних испитивања спада у ред битних истраживачких задатака. Та сложена проблематика треба да постане предмет интердисциплинарних испитивања у која би своје снаге удружили социолози, правници, економисти и географи.

### *5. Општина као основна јединица у систему народних одбора*

Укидањем среза као територијалне јединице и одређеног „административног нивоа“, као и увођењем двостепене организације локалног државног апарата, органи власти и државне администрације у градовима и општинама постали су органи првог степена. То значи да су за сва месна питања која не задиру у надлежност органа вишег степена, надлежни управо месни и општински органи. За општинске органе власти и управе — општинске народне одборе и начелнике општина — то је значило озбиљан напредак, као и знатно проширење области њихових надлежности и задатака. Порасле су, такође знатно, њихове обавезе и одговорности. Ово тим пре што је постојала знатна разлика између функционалног нивоа општинских органа пре реформе и нивоа који треба да се оствари да би општински органи могли да испуњавају нове, знатно обимније, задатке.

Да би општина могла да има улогу основне јединице у систему државних органа, потребно је да има одговарајућу надлежност како би самостално могла да одлучује о питањима важним за живот и развој општине и грађана. Потребно је такође да те надлежности врше општински органи и да их поштују органи вишег степена.

Надлежности које је реформом добила општина, треба сматрати довољним. Знатно се, међутим, лошије показала њихова реализација. Оцењујући праксу, треба издвојити две области: питања из области индивидуалних права грађана и питања из друштвено-привредног живота и развоја општине.

У првој области питања наступила су знатна побољшања у односу на период пре реформе. То произилази како из знатно ширих овлашћења

општинских власти у поређењу са периодом пре реформе, тако и из знатно веће стручности административног апарата. Начелник општине овлашћен је да доноси одлуке о многим важним питањима грађана, као што су пореска питања, стамбена, питања својине пољопривредних добара, додељивање грађевинског материјала и тд.; општински уред издаје разне врсте потврда, врши регистрацију возила, склапање брака и обавља многе друге послове. По правилу и начелник и општински апарат функционишу добро. То ипак не значи да је ситуација сасвим добра.

Сви начелници не извршавају своје законом одређене надлежности преко апарата који им подлеже. Разлог за ово лежи у неједнакости општина, како по величини, тако и по опремљености кадровима. Начелници малих општина, који располажу скромнијим (како бројчано тако и квалификационо) кадровима, поверавају обављање извесних послова службеницима суседних, већих општина. То се односи на питања запошљавања, грађевинских радова, издавања личних карата, регистрације возила. Ова пракса која је у складу са важећим правним прописима, широко је распрострањена. Поверена овлашћења и дужности често се концентришу у некадашњем среском месту. То ипак није правило. Често се за вршење разних послова ангажују разни центри (3 — 4 суседна града). Ово доводи до додатне територијалне поделе различите за различите области администрације, а која функционише независно од основне територијалне поделе земље, извршене пре свега сагласно циљевима организације државне управе.

Такође постоје и многе друге специјалне територијалне поделе, које нису извршене сагласно циљевима организације локалних органа власти и државне управе. Некада је вршење специјалних подела неопходно, на пр. територијална организација државних шумских управа или водених путева мора да одговара географском положају тих објеката; такве поделе не треба да пресецају границе основне територијалне поделе земље. Ипак, сада постојеће специјалне поделе веома често пресецају те границе. При том, њихов број је после реформе више пута порастао. То произилази из ситуације да има веома малих и слабих општина да би у њима могли да се формирају државни органи првог степена (на пр. судови, тужилаштва), уреди социјалних служби (на пр. осигурање, здравствена служба), привредне управе.

За грађане је отежавајућа и дезоријентациона свака подела која одступа од основне територијалне поделе, нарочито када се ради о питањима „фреквентније” природе. Ово се односи пре свега (али не и искључиво) на питања из области државне управе поверене службеницима у уредима суседних јединица. Због честог понављања такве ситуације није могуће да се констатује да је у области проблематике појединих грађана улога општине као основне јединице у потпуности реализована.

Знатно гора ситуација је у другој области питања — у области друштвено-привредног развоја општине. Самосталност општине ту је ослабљена, не само специјалним територијалним поделама, већ пре свега недостатком стварне могућности доношења принципијелних одлука у тој сфери: по питању буџета и финансија, као и плана друштвено-привредног



развоја. За та питања општина добија обавезне инструкције од војводства које општинском народном одбору остављају малу самосталност у одлучивању. Захтеви из тих области, које постављају одборници на седницама посвећеним доношењу плана и буџета, представљају листу неподмирених потреба општине на основу које војводски органи доносе инструкције за наредне године, али имају минимални утицај на одлуке одбора о плану и буџету општине.

Са војводског нивоа се, између осталог, упућују директиве општинском представничком органу којима се дефинише која питања треба да разматра одбор на седници или председништво. То увек не може да се оправда карактером питања.

Руководбење општинског народног одбора друштвено-привредним развојем општине отежава такође и чињеница да, и поред огромног привредног, друштвеног и културног развоја, општинска власт нема у свом делокругу велика добра. У процесу централизације управљању привредом, индустријска предузећа на терену сада нису у делокругу локалних органа; у њиховом делокругу нису ни филијале великих индустријских и пољопривредних организација, које се налазе на терену општине. Општинским органима остали су подређени само школа и дом културе. То подређивање у стварности је релативно и односи се само на „привредну страну“ пословања тих установа. Мериторно пак, њиховим пословањем руководе војводски органи. Посебне тешкоће општинским властима ствара то што су из надлежности изузета комунална предузећа и управе за локалне путеве. То отежава решавање типично локалних проблема, јер локални органи могу само путем координације да утичу на оне који имају средства и моћ неопходну за извршење задатака. Истина је да су „координациона овлашћења“ општинских органа широка, али ипак недостају санкције према установама које неће да се подреде „координационим одлукама“. А таква се ситуација у пракси јавља.

У светлу тих чињеница залажена је оцена да у пракси, општина још увек није у потпуности постала основна јединица у систему народних одбора, иако нови закон о народним одборима даје за то довољне правне основе. Ова поставка је више реализована у сфери проблема грађана као појединаца; далеко је, међутим, од реализације у сфери управљања општине својим друштвено-привредним развојем.

#### *6. Функционисање друштвених ћелија општинске власти — народног одбора и његових органа као и сеоског самоуправљања*

У току реформе система одбора уведене су битне измене у структури локалних органа власти, самоуправљања и државне управе. Најважније међу тим изменама (о којима је реч у тач. 3) су: 1. формирање новог по карактеру и функцији органа одбора — председништва, 2. постављање инокосног органа локалне управе којег именује орган вишег степена, уместо некадашњег колегијалног органа управе којег је бирао одбор (председништво народних одбора). Циљеви тих измена били су дво-

јаки. Као прво, радило се о стварању савремене управе, довољно способне и квалификоване да ефикасно делује у оквиру нових овлашћења и обавеза. Друго, као што произилази из изјава партијских и државних јавних радника, радило се такође о јачању локалних представничких органа као неопходног елемента демократизације организације државног апарата. Нов систем организације теренских власти ослобађао је председништва народних одбора од административних функција и претворио их у непосредне органе одбора; пре реформе одбори нису имали такве органе. То је створило услове за ослобађање одбора од доминације локалне управе која их је снажно притискала пре реформе. Ови услови су управо настали након ступања на снагу политичке директиве I земаљске конференције ПУРП 1974. године, по којој су за председнике одбора и њихове заменике постављени водећи јавни радници месних партијских организација. Председништво народног одбора, окупивши водеће политичке раднике са терена, постало је снажан и компетентан орган, способан да самостално управља радом теренског представничког органа, као и да се партнерски постави у односу на стручну месну администрацију.

У којој мери је рад друштвених ћелија општинске власти побољшан од времена увођења реформе? Најважнија од тих ћелија је плерарна седница општинског народног одбора. То је истовремено основна форма рада одбора као представничког органа. За одговор на питање о раду друштвених ћелија у „општинској власти“ битан значај има, дакле, рад одбора на седницама.

Готово сви одбори који су били обухваћени испитивањима, одржавали су седнице у минималном броју који предвиђа закон (4 годишње). Око половина одбора одржала је виша — 5 или 6. На седницама одбори су разматрали питања која су по закону обавезни да разматрају: доносе план и буџет општине, примају извештаје о њиховом извршењу, решавају друга питања која захтевају да одбор донесе одлуку (на пр. која су везана за изборе за одборе, за изборе поротника и тд.). Све чешће општински одбори разматрају разна важна питања са терена по сопственој иницијативи, као што су: анализа коришћења пољопривредног земљишта, стање просвете и културе у општини, рад општинске здравствене службе, развој трговине и услуга. Општински одбори, обухваћени испитивањем, разматрали су од једног до десетак таквих необавезних питања током године.

Имајући у виду такве показатеље као што је број седница, учесталост, број дискутаната и донетих одлука, морамо да констатујемо да седнице испуњавају своју улогу зацртану законом: доносе неопходне одлуке, разматрају релативно много необавезних питања, а у дискусијама просечно учествује 6 одборника. Атмосфера на седници је углавном добра, председник подстиче дискусију, нема велике журбе која гуши ту дискусију. Све то доприноси да се донесе веома оптимистичка оцена. Истовремено се ипак појављују извесне негативне појаве. То је извесан формализам на седницама многих одбора; иза демократског начина рада доста често се крије сиромашан садржај. На седницама је мало дискусија о принципијелним питањима, о правцу решавања донетих и предло-

жених одлука. Дискутантанти се често ограничавају на стављање ситних напомена и давању ситних предлога које се не односе на донете одлуке; то пролази по правилу у форми пројекта. Многа важна питања одборници вокрећу у форми интерпелације — питања на адресу општинске управе или институције на која се одговор даје било одмах на седници или у законски предвиђеном року. Интерпелације су важно и ефикасно средство друштвене контроле администрације.

Многобројни подаци о раду комисија општинских народних одбора су нешто лошији од показатеља рада самог одбора на седници; све комисије не испуњавају захтеве садржане у закону и правилнику одбора (3). Ипак, у најмање половини општина, комисије извршавају своје правне обавезе. Одржава се 8 — 10 састанака годишње, оцењују пројекте одлука одбора које је припремила администрација, по неколико пута изврше контролу рада општинских институција. Комисије често допуњују рад одбора, прихватајући разматрање неких важних питања са терена, за чије разматрање иначе нема времена на седницама. Ово произилази из тога што у већини општина комисије испуњавају своју уставну улогу. Истина је да доста често њихов рад карактерише исти формализам као и рад одбора на седницама: оцене комисија се често не односе на начелна питања; те оцене су некритичне. Дискусије на седницама комисија често се односе на ситна питања. Обзиром да пројекте одлука припреме општинска администрација, треба констатовати да у ситуацији када и комисија и одбор на седницама схватају ове задатке формално, улога управе у општинском систему власти знатно прелази оквире који су дефинисани политичком и законском концепцијом.

Очигледно да се улога седница одбора и комисија не своди на давање сагласности за предложене пројекте. Ситне примедбе и допуне које одборници дају, учествујући у дискусији, закључци и мишљења комисија, предлози, интерпелације и интервенције одборника све је то сувише мало да би утицало на принципијелни правац решавања. Све ово има улогу сигнала о занемаривању или неподмиривању потреба и јавља се као елемент друштвене контроле над радом администрације. Ту улогу имају нарочито сви закључци или интерпелације на које је администрација обавезна да достави одговор у законском року. Треба констатовати да администрација у великој мери реализује закључке независно од тога да ли одборници, комисија или председништво одбора се интересују за њихову даљу судбину. Дакле, мада пракса не дозвољава да се без озбиљних сумњи говори о доминантној улози представничког органа у систему општинске власти, ипак како седнице одбора тако и — још у већем степену — комисије, аутентично врше функцију друштвене контроле над администрацијом.

Да ли је то много или мало? Чињеница да одбори одржавају своје седнице у броју који предвиђа закон, а често и већем, што доносе одлуке за чије су доношење обавезни с правног аспекта, као и многе друге одлуке, што већина комисија испуњава захтеве правилника како по

(3) Усвојен на Државном Савету.

динамици тако и по облику рада, што цео тај механизам аутентично врши функцију контроле над администрацијом — означава озбиљан напредак у односу на период пре реформе, када општински одбори нису испуњавали често чак ни елементарне захтеве. То је ипак сувише мало у поређењу са политичком концепцијом по којој администрација треба да буде подређена представничким органима, као и у поређењу са адекватним правним нормама које прате ту концепцију.

Шта је разлог слабости коју испољавају сви друштвени фактори општинског система власти.

Често се указује на субјективни разлог: неодговарајући избор одборника, њихова нестручност, недовољан ниво образовања који повремено ствара тешкоће приликом проучавања материјала за седнице, оцењивање пројеката одлука и тд. Такве тешкоће стварно постоје; просечан ниво образовања одборника није сувише висок (у сазиву 1973 — 1977., 54,2% општинских одборника имало је само основно образовање, а још 7% непотпуно основно образовање). Може бити да се у бризи за „статистичку репрезентацију“ тј. у бризи да састав одбора што тачније одрази социјални састав средине, нису искоришћене све могућности укључивања у рад одбора сада већ бројне сеоске интелигенције. Ипак просечан ниски ниво образовања одборника не скреће толико пажњу на себе да у њему треба тражити главни разлог недовољне самосталности и активности друштвених фактора у општинској власти. Главна слабост састава одбора не лежи у образовању (мада је то важан фактор), већ у томе што се не узимају довољно у обзир индивидуалне карактеристике кандидата као друштвених радника. Одбор састављен од активних друштвених радника не би тако лако, без дискусије прихватио презентирани пројекте.

Важнији разлог за недовољно активан став одборника је њихова доста честа увереност да је немогуће вршити утицај на доношење одлука. То је такође субјективни фактор, али његове објективне основе се осећају у функционисању система одбора. На такав став утичу горе описана ограничења сфере самосталног одлучивања општинских одбора путем веома детаљних инструкција и директива добијених из војводства. Важан фактор у формирању таквог става је, запажен у извесном броју општинских одбора, стил руковођења општинским одбором и његовим органима.

Руковођење радом општинског народног одбора врши, сагласно закону, председништво одбора, његов друштвени руководећи орган. Као што сам рекла, председништво је сада довољно јак орган да може да буде равноправан партнер управи. Пракса је показала да његова улога често прелази границе зацртане законом: не руководи само радом седнице, одбора, комисија, одборника и самоуправе, већ и целим месним механизмом власти као и већином организационих јединица које се налазе на дотичном терену. Таква улога произилази пре свега из ауторитета председника одбора као I секретара ОК ПУРП. Као што пракса показује, стил рада тог јавног радника има знатан утицај на функционисање целог општинског механизма власти.

Као што из испитивања произилази, често је то демократски стил, који се базира на стимулсању аутентичне активности друштвених фак-

тора општинског система власти, стварању услова за извршавање задатака које одређује закон. Одборници су тада активни, дискусија на седницама нема само формални карактер, а донети закључци се уносе у пројекат одлука, активно раде комисије, а њихови материјали се користе у раду председништва које ради као колегијални орган; знатно бољи су и формални показатељи активности одборника. То је, несумњиво, тежи пут у руковођењу локалним питањима. За такав стил руковођења потребно је политичко искуство председника одбора — I секретара ОК ПУРП.

Постоји ипак и други стил руковођења. Председник доминира целим системом власти, а такође и председништвом као колегијалним органом. Мада формално колегијални карактер председништва бива најчешће сачуван, у стварности одлучује став председника, који, делујући са позиције I секретара ОК ПУРП одлучује о свему у општини: о садржају одлука одбора, одлука председништва, начелника и директора општинских институција. Повремено се јављају ситуације да се чак и ситне одлуке договарају са секретаром. Управо такав стил руковођења доприноси стварању уверења одборника да нема могућности за вршење утицаја на садржај донетих одлука. Уз такав стил руковођења деловање друштвених фактора општинског система власти се своди на минимум.

У стварности су чешће присутне ситуације и стилови који се налазе између ова два екстремна типа руковођења.

Ипак негативне појаве, које се јављају као резултат недемократског стила руковођења испољавају се довољно често да би сигнализирале ту опасност.

### 7. Општинска администрација

Један од главних циљева реформе био је рационализација рада општинске администрације. Овај циљ није било лако остварити, јер слаба администрација малих општина пре реформе није била у стању да извршава своје задатке; после реформе пред администрацију општине као основне јединице, постављени су знатно већи задаци.

У оквиру тих задатака, упоредо са реформом, извршене су далекосежне кадровске промене у општинској администрацији. Посебна пажња поклоњена је стручној и политичкој квалификацији начелника општина — шефова општинске администрације, извршилаца функција општинског органа администрације. Организациони и финансијски напор (повећање плата), који је тада учињен, донео је озбиљне резултате. Димензије промена илуструју бројеви.

Непосредно пре реформе, 1972. године преко 60% службеника у администрацији имало је основно образовање (заједно са службеницима на руководећим местима — општинским секретарима). Овај податак односи се на администрацију малих општина. У току реформе ригорозно се поштовао захтев да запослени у администрацији имају средње образовање. Изузетка од овог правила нема ако се ради о кадру на руководећим местима у општинским уредима, а и међу осталим службеницима

нема много њих са основним образовањем. Већ у 1973. години 41% општинских начелника имало је више образовање, док је међу председницима општинских народних одбора пре реформе (1), 1972. године 83,7% имало једва основно образовање. У систему пре реформе било би немогуће комплетирање таквог кадра. Одлучујућу улогу овде је одиграло повећање општинских јединица као и постављање стручних лица на положај шефа општинске администрације (председници одбора некадашњих општина најчешће су били пољопривредници).

Ове измене донеле су очекиване резултате. Рад општинске администрације — како начелника тако и општинских уреда — при проширеним компетенцијама и задацима је углавном на добром стручном нивоу. Задовољавајућа је такође култура при пружању услуга. Изузети од овог правила су малобројни. У поређењу са нивоом рада сеоске администрације, дошло је до квалитативног скока. Добро постављена администрација је елемент даљег друштвеног напретка села.

Као што је поменуто у поглављу 3, улога начелника општине је двојака. Није он само локални орган управе и шеф уреда општинске администрације. У светлу закона он врши такође послове извршно-руководећег органа одбора. За ту улогу везано је извршавање одлука одбора и одговорност пред одбором за њихово извршавање, припремање пројеката одлука, информација и извештаја на седницама одбора и заседањима председништва.

Те задатке начелници општина извршавају на задовољавајући начин реализујући препоруке председништва, а посебно препоруке председника. Међутим, није увек у пракси одбор вршио контролу рада начелника саслушавањем његових извештаја о извршавању одлука одбора и контролом кроз комисије. Релативно често ове су радње имале формални карактер, док је стварно контролу рада начелника као извршно-руководног органа одбора вршило председништво у име комисије. То је такође форма друштвене контроле над делатношћу администрације, мада форма која је мање у складу са моделом него контрола од стране целог представничког органа.

Друштвено политички модел општине постављен у политичкој доктрини и правним нормама, функционише такође и у пракси. Нису се сви његови елементи равномерно развили, а и целина не функционише увек хармонично и у складу са поставкама.

Председништво народног одбора прешло је постављене оквире. Оно је у пракси постало орган водећег карактера у друштвено-политичкој организацији општине. То је орган политичког карактера. Преко председништва реализује се водећа улога ПУРП у односу на систем народних одбора као и утицај других политичких партија на тај систем. То је истовремено и друштвени орган одбора који је одбор изабрао. Водећа улога председништва народног одбора у општини је водећа улога фактора друштвено-политичког карактера, а не стручно-административног. Админи-

1) Пре реформе функцију шефа општинске администрације вршио је председник општинског народног одбора.

страција, вршећи своје законом предвиђене задатке — онолико колико је то могуће у непотпуној реализацији концепције општине као основне јединице — не прекорачује улогу предвиђену за њу у друштвено-политичком моделу општине.

Извесне слабости испољавају, међутим, друштвени елементи тог модела: одбор на својим седницама, његове комисије, а такође и самоуправљање грађана и друштвене организације. Јачање тих друштвених елемената, а нарочито општинских представничких органа, је важан задатак у процесу усавршавања практичног функционисања друштвено-политичког модела општине. Исти ти задаци формулисани су у партијским директивама. На II земаљској конференцији ПУРП (јануара 1978.) говорио је Е. Giegek оцењујући досадашње резултате реформе система народних одбора: „У релативно кратком времену порастао је ниво рада администрације. Сада, када имамо за собом прву етапу формирања административних структура, главну пажњу морамо да обратимо на јачање представничких органа народне власти. То је неопозиви услов за развој друштвене иницијативе и активности”.

*dr Barbara Zawadzka*





## НОРМАТИВНА ФУНКЦИЈА ОПШТИНЕ

1. Разматрање уставноправног карактера и стварног значаја нормативних овлашћења општине има велики не само правни, већ и идејни и друштвено-политички смисао. Основу изузетног значаја овог питања представља чињеница што се у њему изражавају и потврђују како темељне карактеристике глобалног друштвено-политичког система социјалистичког самоуправљања, тако и карактер, уставни положај и улога општине као самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице.

Уставно право општине да самостално доноси акте којима уређује одређене друштвене односе на својој територији у складу са својим специфичностима, као и интересима и потребама радних људи и грађана, — означава једну од основних претпоставки самоуправног развоја општине. Нормативна функција је несумњиво веома значајан облик остваривања права и дужности општине; без развијене самоуправне нормативне делатности, нема самоуправне општине у правом смислу, као ни правог демократског облика комуналног самоуправљања. У складу са овим, еволуција нормативне функције општине у досадашњем уставном развоју социјалистичке Југославије, доследно прати и изражава основне промене не само у односу на положај општине, већ и на целокупни друштвено-политички систем.

Савремени значај и улога нормативних овлашћења општине могу се сагледати и оценити само ако се посматрају са аспекта јединства детерминанти на којима се темељи југословенски самоуправни, а посебно комунални систем, као битно обележје тога глобалног политичког система. Отуда је сасвим природно што се при свакој теоријској анализи ове проблематике мора поћи од тих битних детерминанти, у чијем светлу се једино може утврдити стварни домашај и значај ове димензије улоге општине.

2. Једну од основних карактеристика уставног система Југославије представља опредељење према коме се општина дефинише и израђује као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница у којој радни људи и грађани организовани у основне организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друге самоуправне организације и заједнице, друштвено-политичке организације, затим само-

управним споразумевањем и друштвеним договарањем, и путем делегација и делегата у општинској скупштини и другим органима самоуправљања, — стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развитак, усклађују своје заједничке потребе и интересе, врше политичку власт и управљају другим друштвеним пословима.<sup>(1)</sup>

Уставни и политички концепт општине произлази из марксистичке концепције о политичком уређењу, према којој се револуционарне друштвене промене морају остваривати најпре у основним ћелијама друштва, у микроорганизмима социјализма. Општина у овом смислу означава једну од основних микроћелија живота и рада грађана, и облик економског ослобођења рада у Марковом смислу речи.

У уставном систему СФРЈ општина представља територијалну друштвено-политичку заједницу самоуправљања у најширем друштвено-политичком значењу. Она је сложена, вишефункционална заједница у којој се остварује интеграција различитих облика самоуправљања, почев од институција непосредног одлучивања радних људи и грађана, преко самоуправљања у скупштини и њеним органима, механизма самоуправљања у организацијама удруженог рада, — па до друштвено-политичких организација и удружења грађана која делују у политичком систему општине.

Према томе, општина се као самоуправна заједница у социолошко-политичком смислу јавља као значајан чинилац самоуправне интеграције, усклађивања и координације интереса и самоуправног споразумевања и друштвеног договарања радних људи и њихових самоуправних организација и заједница у свим областима друштвеног рада и живота. На тој друштвеној основи општина се јавља и као носилац политичке власти, која се све више подруштвљава у складу са наведеним карактеристикама система.

Значење уставне поставке о општини као основној заједници живота и рада, употпуњено је опредељењем по коме општини припадају све друштвене функције власти и управљања друштвеним пословима од заједничког интереса за радне људе и грађане — оригинално, осим оних функција које се ефикасније остварују у ширим друштвено-политичким заједницама.<sup>(2)</sup> У складу са овим, општина је политичко-правни облик остваривања суверенитета народа, односно испољавања његовог неотуђивог и неприкосновеног права на самоуправљање и самоинституционализовање. Као таква општина није креација устава, већ сложена самоуправна друштвено-политичка структура која конституише различите облике самоуправљања и још увек присутне одређене елементе политичке власти. Она је реални колективитет живота и рада, као и друштвених односа радних људи и грађана, у коме све више преовлађује самоуправљање. Као основица друштвено-политичког система, општина је стављена у функцију одлучујућег места и улоге „удруженог радника“, и зато се о њој не може говорити као о „најнижој“ територијалној заједници, нити као делу централизоване пирамиде друштвено-политичких колективитета.

(1) Устав СФРЈ, Одељак IV Основних начела; члан 116. и 117.

(2) Устав СФРЈ, чл. 116, ст. 3.

Насупрот томе, на комуналној структури самоуправљања изграђује се и друштвено-политичка структура републике и федерације, и целокупни политички систем.

Савремена позиција општине, на основи свега што је истакнуто, определила је карактер, обим и квалитет нормативне функције коју она остварује. Димензионирање нормативних овлашћења општине резултат је, пре свега, наведене полазне уставне поставке о општини као основној друштвено-политичкој заједници. У складу са овим, општина има веома развијену нормативну функцију. У њеном вршењу она самостално доноси акте ради остваривања својих права и дужности. Ти акти општине су „оригинерни“ и они представљају инструмент и израз сложеног система самоуправљања у општини.

Међутим, општина је део јединственог друштвено-политичког система, што претпоставља, поред осталог, основно јединство и унутрашњу усклађеност правног система, односно релативну хијерархизованост аката друштвено-политичких заједница у систему јединствене уставности. То значи да се нормативна функција општине, иако је веома развијена, не остварује потпуно независно у односу на нормативна овлашћења других субјеката самоуправног политичког система. Она је условљена, с једне стране, односом републичког и покрајинског законодавства и нормативних права општине, а с друге стране, односом нормативних овлашћења општине и самоуправне делатности самоуправних организација и заједница које делују у општини и које располажу веома значајним овлашћењима у погледу самосталног уређивања својих односа. Опредељење на интензиван развој самоуправних права, представља веома битну детерминанту нормативних права општине.

Нормативна функција општине у савременом уставном систему остварује се, дакле, у наведеним оквирима. Степен нормативне самосталности општине одређен је у првом реду настојањем да се обезбеди и учврсти уставна позиција општине као самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице, а затим, неопходношћу да се оствари јединство система и унутрашња усклађеност нормативних овлашћења различитих субјеката који чине целину система.

У складу са овим, потпунија анализа облика остваривања нормативне функције општине, претпоставља истовремено разматрање односа између општине и републике, односно покрајине, на овом подручју, као и општине и самоуправних организација и заједница у уређивању друштвених односа од интереса за радне људе и грађане.

3. Устав СФРЈ од 1974. године, као и ранији устави, предвиђа пре свега статут општине као основни и најзначајнији акт самоорганизовања и самоуправљања у општини. При томе, анализа еволуције статута показује да је развој уставног концепта и реалне позиције општине утицао на концепцију овог акта, тако да се о статуту као најпотпунијем акту конституисања самоуправне општине може говорити почев од уставних амандмана од 1971. године, и још више Устава од 1974. године.

У целокупном досадашњем развоју статут се постепено извргавао као основни, највиши нормативни и самоуправни акт општине, да би

се у најновијим уставима као такав најдоследније афирмисао. Основу такве афирмације представљае су одговарајуће промене у самоуправном политичком систему, а посебно у радикалнијој потврди и обезбеђењу самоуправљања у општини.

Уствани појам општине определио је карактер њеног статута и његово место у уставном систему. Као акт непосредног конституисања општине, који има за циљ да „општост” устава конкретизује на сваку појединачну основну друштвено-политичку заједницу, — статут има дво-струки карактер.

Наиме, скупштина општине доноси статут, пре свега, као „оригинерни” акт, у коме се изражава и конституише сложени и вишедимензионални систем самоуправљања у општини и којим се обезбеђује политички систем власти радничке класе. Као такав, статут одражава и институционализује особености општине. Затим, он има сложену функцију изражавања свих вишеструких односа самоуправљања, при чему он мора да оствари интеграцију разноврсних димензија и облика самоуправљања, са циљем да општину изгради као заједницу која ствара и развија услове за доминантан утицај радника у удруженом раду и одлучивању о свим питањима за која су заинтересовани.

Овде је потребно да нагласимо да је за остваривање уставне улоге статута општине битно да његова садржина није утврђена уставима, што представља значајну карактеристику положаја општине.

Општина има право да самостално и у складу са својим специфичностима доноси статут и одређује његову садржину. Међутим, та самосталност је релативно ограничена, пре свега, постојањем низа самоуправних облика и субјеката у општини. Наиме, статут мора наћи своје место у систему аутономних самоуправних организација удруженог рада, месних заједница, самоуправних интересних заједница, и других микроорганизма самоуправљања у општини. Функција статута у овом погледу усмерена је на обезбеђивање услова за даљи развој самоуправности свих облика и институција самоуправљања, као и њихово повезивање на основи заједничких интереса у једну складну целину. У том смислу статут све више губи обележја класичних правних аката, прерастајући у најшири друштвени договор радних људи и грађана у оквиру одговарајуће општине. Однос статута општине према актима других самоуправних субјеката треба да буде такав да омогући различитост у основном јединству” — да статут обухвати оно што је са гледишта интереса радног човека неопходно да се јединствено уреди, али и да остави довољно простора за самоуправљање радних људи у основним ћелијама рада и живота у оквиру самоуправно организоване општине. Ова функција статута представља природно ограничење његове садржине.

Статут општине има затим улогу акта „самоуправљања” општине у ужем смислу речи. Њиме се ближе уређује организација и функционирање механизма власти и управљања у општини. У том својству статут конкретизује примену основних уставних принципа у погледу унутрашње организације општине: скупштинског система, делегатског система, остваривања права и слобода грађана, уставности и законитости и других, у

складу са специфичностима и стварним потребама одговарајуће општине. И у овом погледу устава од 1974. године обезбеђују знатно више простора за самосталност и оригинерност статута.

Статут општине, као и остали њени акти, има своје место у систему јединствене уставности и законитости, и поред веома изражене самосталности и оригинерности. С обзиром на то што уставност претпоставља унутрашњу усклађеност правног система, однос устава и статута представља посебно значајно питање. Када је реч о овом односу, најпре је битно да Устав СФРЈ не садржи одредбу по којој је статут акт који се доноси „у оквиру устава и закона”, што је новина у односу на раније уставе. Статут, природно мора бити у сагласности са уставом, како савезним, тако и републичким, односно покрајинским. Следећи значајан момент представља уставно опредељење по коме се функције општине уређују само уставом и статутом, а не и законом. Улога статута је да, ближе разрађује и потврђује самоуправне функције општине утврђене уставом. Он је везан за одредбе устава у том домену, и као такав подређен како Уставу СФРЈ, тако и уставима република и аутономних покрајина. У суштини, однос устава и статута општине успостављен је тако да обезбеђивање јединства друштвено-политичког система представља меру „изведености” статута из Устава, а остваривање самоуправне позиције општине, а у основи самоуправног положаја радног човека у њој, — меру оригиналности и самосталности статута. У томе је основа развоја специфичне вишедимензионалне уставности која све више поприма обележја самоуправне уставности новог типа.

Што се тиче односа стаута општине према закону, проблем је сложенији но што би то могло изгледати с обзиром на уставне поставке о томе да су ови акти подређени закону. Међутим, ово питање мора се посматрати шире, у контексту уставне позиције општине и карактера и улоге њеног статута. Његово решење треба видети у правцу разграничења законодавне и статутарне надлежности. То практично значи да се устав све непосредније остварује путем статута, а законодавна функција све више ограничава и одређеније димензионира у односу на општину у циљу јачања како њене аутономности, тако и самоуправне регулативе свих субјеката самоуправљања.

Имајући у виду значај разграничења законодавне надлежности и нормативне функције општине, републички и покрајински уставни од 1974. године утврдили су и разрадили неколико основних принципа у овој области.

— Први принцип, који садрже скоро сви републички и покрајински уставни, предвиђа постојање двеју врста републичких, односно покрајинских закона, и то: закона којима се одређена питања и односи уређују у целини или само делимично (уређивањем основа система или основа друштвених односа) и који се непосредно примењују; и закона којима се утврђују само општа начела у одређеним областима у којима радни људи и грађани самостално уређују односе у општини, и који се због тога не примењују непосредно. Законима који се непосредно примењују уређују се послови од заједничког интереса за радне људе и грађане, за

организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице. Устави, по правилу, таксативно одређују питања која се регулишу овом врстом закона.

За положај општине карактеристично је њено уставно овлашћење да у областима у којима је донет закон, у оквиру својих права и дужности, уређује питања и односе који нису уређени законом. Исто тако, у областима које се уређују законом, а такав закон није донет, општина може доносити прописе ради уређења појединих питања и односа ако је то од интереса за остваривање њених права и дужности. Када се донесе закон о уређењу тих питања и односа, престају да важе одредбе општинског прописа које се односе на питања и односе уређене законом, ако тим законом није друкчије одређено.

Најзад, општина се може законом овластити да својим прописима уређује поједина питања или да их уређује друкчије него што су уређена законом. Сва ова решења усмерена су на даље јачање нормативних овлашћења општине.

Друга врста републичких закона којима се утврђују само општа начела и који се не примењују непосредно, представља новину у републичком и покрајинском законодавству. Доношење ових закона предвиђено је као могућност, а не обавеза за републику, односно покрајину. Ови закони могу се доносити у оним областима у којима радни људи и грађани самостално уређују своје односе у општини. У ствари, ту се ради о домену самоуправне нормативне делатности општине. Република и аутономна покрајина би могле у наведеном случају да донесу законе којима би се утврдила општа начела ако оцене да би требало да се обезбеди одређено јединство у регулисању у општинама. Међутим, закони којима се утврђују општа начела не могу се примењивати непосредно. Општа начела која садрже ови закони упућена су, у ствари, општинама које при одређивању питања и односа којих се та начела тичу, треба да воде рачуна о њима. При томе, пошто се ради само о начелима, степен нормативне аутономности општине у овом домену далеко је виши у односу на области које се уређују законом.

— Други принцип о односима између републичког и покрајинског законодавства и нормативне функције општине, односи се на области које се не уређују само законом. Наиме, у тим областима постоји, у суштини уставна претпоставка у корист нормативне надлежности општине. Само када се утврди да постоји општи интерес републике, одређено питање у наведеним областима може да се регулише законом. Иначе, по правилу та питања самостално уређује општина у оквиру својих права и дужности.

— Трећи принцип о односима између републичког, односно покрајинског законодавства и нормативне функције општине, односи се на доношење прописа за извршење закона. Општине, према уставу, могу доносити прописе за извршење закона само ако су за то овлашћене законом односно законом могу да буду овлашћене да доносе прописе за извршење појединих закона или њихових појединих одредаба.

Према томе у односу на доношење извршних прописа права општине су ограниченија. Међутим, када је у питању обезбеђивање извршења и непосредно извршење закона и других прописа, постоји уставна претпоставка у корист општине.

4. Нормативну функцију општине остварују скупштина општине и њени органи. Они доносе различите акте у остваривању те функције. Најважнији нормативни самоуправни акт који доноси скупштина представља, као што је напред истакнуто, статут општине. Устави највећу пажњу посвећују, што је разумљиво, овом акту, јер је он изузетно значајан како са гледишта положаја општине, тако и карактера целокупног друштвено-политичког система.

Поред статута, републички устави предвиђају и друге акте скупштине општине, као што су: одлуке, решења, закључци, препоруке, резолуције и други.

Прописе и друге опште акте у оквиру права и дужности општине, скупштина општине доноси непосредно и за то њој није потребно никакво овлашћење. Садржина ових аката није уопште уставом опредељена, већ је у целини остављена општини да то самостално утврди својим статутом. При томе, напред наведене карактеристике и принципи о односима статута општине према уставу и закону, као и према самоуправним актима самоуправних организација и заједница у оквиру општине, — примењују се и у односу на ове акте. То су једина релативна ограничења иначе велике нормативне аутономије општине.

Извршни и управни органи скупштине општине доносе прописе за извршавање аката скупштине републике, покрајине и општине. Међутим, они немају гечерално овлашћење за доношење тих прописа, већ за то морају имати посебно овлашћење које се успоставља само законом или актом саме општинске скупштине.

5. На крају, ако бисмо хтели да дамо кратак закључак о савременом карактеру и улози нормативне функције општине, требало би истаћи следеће:

Полазећи од тога да нормативна функција општине има веома важну улогу у остваривању њених права и дужности, и да од њеног успешног реализовања зависи развој самоуправљања у општини, — најновији устави успоставили су и утврдили низ нових принципа којима се обезбеђује јака нормативна самосталност општине. При томе, нормативна овлашћења општине тако су конципирана да се, са једне стране, обезбеди неопходно јединство система уставности и законитости, а са друге стране, омогућава и подстиче развој самоуправног права.

*др Златија Букић-Вељовић*





## ОРГАНИЗАЦИЈА И ДЕЛОВАЊЕ САМОУПРАВЉАЊА НА СЕЛУ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ ПОЉСКОЈ

Систем самоуправљања на селу има низ самоуправних форми, а централно место у том систему имају општински народни одбори.

Форме самоуправљања индивидуалних произвођача на селу имају посебну улогу, пошто се готово 75% од укупних површина под пољопривредним добрима налази у власништву сеоских породица. У поменуте форме спада: самоуправљање у пољопривредним задругама (задруге за пружање производних услуга, као и за снабдевање и продају), као и самоуправљање сеоског становништва. Ова последња форма треба да има општи карактер, али у пракси њен садашњи модел прилагођен је углавном условима села са индивидуалним привређивањем.

Међутим, у подруштвеном пољопривредном сектору, који тренутно обухвата преко 25% пољопривредних добара, делује радничко самоуправљање Државних пољопривредних добара, као и задружно самоуправљање у пољопривредним производним задругама. Број ових последњих повећао се у 1978. години, већ на преко 1800 у целој земљи.

Пољопривредна политика Пољске Уједињене Радничке Партије, постављена у сарадњи са Уједињеном Народном Странком, обезбеђујући пораст пољопривредне производње, погодује истовремено јачању и продубљивању социјалистичких промена у пољопривреди.

Све горе наведене форме самоуправљања на пољском селу добиле су уставни ранг. Измењени Устав из 1976. године, утврђујући у члану 5 да Народна Република Пољска „гарантује грађанима учешће у управљању и потпомаже развој разних форми самоуправљања радних људи”, наводи затим све те форме: у чл. 13 — радничко самоуправљање, у чл. 15 — самоуправљање у пољопривреди, у чл. 16 — самоуправљање у задругама, а у чл. 45 — самоуправљање грађана и при том у чл. 43 дефинише основну улогу народних одбора у систему друштвеног самоуправљања, дакле, и улогу општинских одбора у систему сеоског самоуправљања.

Према Уставу (Чл. 43) и Закона о народним одборима (Чл. 1) они имају како функцију теренских органа државних власти, тако и функцију основних органа друштвеног самоуправљања на том терену. У пракси обе те функције нису у супротности, већ напротив оне су испреплетане

— локалне иницијативе тесно су везане за реализовање општедржавних задатака, а методе државног управљања са друштвеним самоуправљањем. Локалне иницијативе и друштвено самоуправљање доносе пуне резултате једино тада када су спрегнуте са општим програмом развоја земље. Самоуправна функција народних одбора има за циљ проширивање и обogaћивање укупне делатности одбора путем јачања елемената друштвено-самоуправних, тесније повезивање са друштвеним фактором средине и веће коришћење свих иницијатива, средстава и могућности које са собом доноси самоуправљање.

У пољској научној литератури готово је општепризнат поглед професора С. Завадског да самоуправљање, као посебну организациону форму управљања друштвеним питањима, карактеришу:

— право одређене заједнице да изабере сопствену репрезентацију (председништво);

— одређени степен самоуправности у циљу решавања сопствених проблема преко својих представника или директно (право на самоуправљање проблемима заједнице).

Тако је, дакле, карактеристика самоуправљања повезивање представничке форме са формама непосредне демократије.

Признати степен самосталности изражава, међутим, релативну самосталност смештену у оквиру система централне демократије, тј. самосталност условљену постојањем ширих заједница и потребом да се увек има у виду општедруштвени интерес.

Горе наведене одлике самоуправљања карактеристичне су за његове форме у односу на општинске одборе и испољавају се снажније у раду општинских народних одбора због директних веза које их повезују са формама директне демократије, као што су сеоски зборови и због тога што су ти одбори углавном формирани од представника појединих села која улазе у састав општине.

Закон о народним одборима у Чл. 87 каже да "у циљу продубљивања" самоуправљања на селу, општински народни одбори деле општину на сеоске јединице. Ове јединице у принципу обухватају традиционално село, као природно формирану насеобну јединицу. Породице које га насељавају одликује заједништво објективних друштвених и привредних веза, које чине основу за различите сеоске форме заједничког деловања, као и заједништво одређених моралних вредности према којима се оцењују ставови и поступци сеоске популације. Истовремено, ова заједница се стално мења упоредо са променама услова живота на селу, са продирањем на село научно-технолошког прогреса, са развојем културе, са рабањем нових потреба и могућношћу њиховог подмиривања.

У целој земљи, у 2.070 општина формирано је 38.621 сеоска јединица. Просечан број села у општини износи 18,6 мада се у великим општинама налази чак и преко 30 села. Ту треба додати да у 537 општина које имају заједничке органе власти и администрације са суседним градовима, општински органи власти и друге општинске институције ложиране су по правилу на подручју града, што их знатно удаљава од сеоске популације.

Просечна величина општина износи 14 хиљада, а просечан број насељених у појединим селима износи 8,7 хиљ. особа.

То удаљавање од општинских власти објективно утиче на повећање потреба у развоју самоуправљања у селима као друштвено-привредним јединицама које чине терен за деловање сеоских фактора пољопривредног и задружног самоуправљања, као и самоуправљања сеоског становништва.

### *Пољопривредно и задружно самоуправљање*

У смислу већ поменутог Чл. 15 Устава под појмом пољопривредног самоуправљања подразумевају се пољопривредни кружоци и задруге.

Кружоци су најраспрострањеније друштвене форме удруживања индивидуалних пољопривредника. У многим реонима земље традиција самоуправљачке делатности кружока стара је преко 100 година. У принципу, кружок својом делатношћу покрива једно село. Органи кружока су општи зборови чланова као, и изабрана управа и ревизиона комисија. Кружок се састоји из појединих подкружока који у оквиру кружока имају велику самосталност. То су: секције жена, стручни кружок произвођача, кружок младих произвођача, кружоци за припремање омладине за бављење пољопривредним радовима.

Посебан значај за развој кружока имао је I Земаљски Конгрес Пољопривредних Кружока 1959. године, на којем је дата иницијатива за формирање Фонда за развој пољопривреде као оригиналне форме друштвене акумулације у условима индивидуалне пољопривреде. Током година нарасла добра кружока, као што су пољопривредне машине купљене из средстава поменутог Фонда, захтевала су стручно управљање и организовано привређивање по узору на предузеће. Због тога су почев од 1973. године кружоци задржали функцију организатора пољопривредне производње на селу, а за обављање услужно-производних делатности почели су да се удружују са суседним кружоцима на подручју општине у задружне пољопривредне кружоке (ЗКП) који су преузели машински парк од претходних кружока. Од 1976. године поменуте задруге обухватале су својом делатношћу све општине у земљи. Њихов главни задатак је пружање пољопривредницима пољопривредних услуга у механизацији (орање, сејање, жетва), транспорту, хемизацији и ремонтно-грађевинским радовима. Задруге располажу, и сопственим пољопривредним добрима, замишљеним као специјализована добра са високим приносима, која на селу имају улогу огледног добра. Самоуправни органи задруге су: општи зборови делегата пољопривредних кружока и задружни одбор у којем сваки кружок има свог представника. Функцију директног управљања задружним предузећем има управа коју бира одбор и која одговара пред одбором.

Сада је у 35 хиљада кружока удружено око 4 милиона пољопривредника. Кружоци су формирали 1.880 својих задруга које располажу трајним добром као што је 137 хиљада трактора (тј.  $\frac{1}{3}$  укупне количине

трактора у пољопривреди) и других пољопривредних машина чија вредност већ прелази 70 млд. злата.

Свекупност организационог система самоуправљања на селу тежи ка сталном подизању пољопривредне производње и животног стандарда, а ово се постиже одговарајућом делатношћу кружока као организатора те производње и органа друштвене контроле у односу на задругу, као и одговарајућом услужно-производном делатношћу тих задруга које у пољопривреду уводе савремене методе и средства за рад.

Пољопривредно самоуправљање, мада засновано на принципу чланства, делује у корист целог села, свих пољопривредника не правећи у свом привредном и социјалном раду никакве разлике између чланова и нечланова. Цело село је, такође, заинтересовано за његово правилно функционисање. Због тога је на зборовима кружока обезбеђено учешће и неударуженим пољопривредницима са саветодавним правом гласа, а такође, и омладини која се припрема за рад у пољопривреди.

Извршена емпиријска испитивања функционисања пољопривредног самоуправљања показала су да је у периоду формирања ЗКП који су преузели машински парк кружока рад ових последњих знатно ослабио. Сада је ипак већина кружока нашла своје место као друштвена самоуправна организација чији је задатак да на селу унапређује пољопривреду, да стимулише удруживање у области снабдевања и привређивања, да подиже животну културу целог села, као и да врши друштвену контролу над деловањем услужно-производних задруга. У моменту када су се кружоци ослободили директног управљања машинским парком, чиме су почеле да се баве задруге, знатно је повећана могућност друштвено-самоуправног деловања пољопривредних кружока. Карактеристично је да су најактивнији фактори ту секције жена које се не ограничавају на специфично женску проблематику, већ активно учествују у развијању пољопривредне производње. Удружења младих пољопривредника имају, такође, важну улогу у увођењу техничких иновација на селу.

Поред Задруга и пољопривредних кружока, као други тип сеоског задругарства јављају се Општинске задруге сељачке самопомоћи. Задаци тих задруга су:

- а) снабдевање пољопривредника алаткама и материјалима за пољопривредну производњу (бубриво, испаша, огрев, грађевински материјал),
- б) вршење уговарања и откупа свих пољопривредних производа,
- в) снабдевање сеоског становништва свим потрошним артиклима.

Цела делатност тих задруга има отворен карактер и служи свим становницима села. Из тог разлога статут задруге предвиђа да се основна језгра задружног самоуправљања као што су сеоски члански комитети бирају у сваком селу на зборовима на којима могу да учествују нечланови задруге. Поменути сеоски комитети репрезентују интересе целог становништва и у његово име врше друштвену контролу над радом задруга у појединим селима. И самоуправни органи општинских задружних банака имају своје огранке у појединим селима.

Деловање задружног самоуправљања у пракси налази на бројне тешкоће које потичу од саме задружне администрације. Бројни су још

увек и случајеви омаловажавања самоуправне критике и друштвених иницијатива села. Отуда чланови задруге често интервенишу код општинских власти како би задружна администрација више узимала у обзир њихове интересе.

Као што из горњег може да се види, село које индивидуално привређује не може да се третира само као збир сеоских породица. За њега су битне сеоске задруге које раде у корист пољопривреде и мада су организоване на општинском нивоу, оне делују на бази свајих основних јединица у појединим селима. Повезивање индивидуалне привреде са сеоском задружном привредом обухвата подједнако предпроизводну фазу (снабдевање путем задруга), производну фазу (производне услуге преко задруга), и постпроизводну фазу (продаја преко задруга). Садашњи систем повезивања целе сеоске привреде кроз сеоске задруге са планском државном привредом ствара нову ситуацију у којој на селу расте друштвена потреба за самоуправном делатношћу, а општински народни одбор има велике организационо-координационе могућности за деловање у правцу комплексног друштвено-привредног развоја целе општине као споне социјалистичког организма.

### *Самоуправљање сеоског становништва*

Правне основе самоуправљања сеоског становништва садржане су у поглављу X Закона о народним одборима, с обзиром на тесну повезаност те форме самоуправљања са општинским народним одбором.

Самоуправљање сеоског становништва остварује се у појединим селима на сеоским зборовима.

На тим зборовима учествују сви становници села који имају право избора. У духу закона, на сеоским зборовима разматрају се детаљно извршење задатака са терена који произилазе из друштвено-привредног плана развоја општине, развоја и модернизације пољопривредне производње, побољшања животних и културних услова сеоског становништва, безбедности и јавног реда као и извршавање обавеза сељака према држави. Ови зборови се сазивају, такође, и ради објашњења државне политике и добијања информација о раду општинског народног одбора као и привредних и друштвених организација на терену села.

Као што су показали резултати емпиријских испитивања извршених 1976 — 77. године, сеоски збор и даље чини, и поред промењених услова живота на селу, најраспрострањенију форму директне демократије која обухвата све становнике, а законом зацртана област проблема за разматрање на збору у потпуности обухвата проблеме за које су заинтересовани становници села.

Сеоски зборови испуњавају следеће функције:

- 1) самоуправну — доносе одлуке о заједничким акцијама становника села;
- 2) врше друштвену контролу у односу на општинску администрацију и све институције које раде у интересу села и пољопривреде;

3) информативну; као што је речено, зборови се сазивају да би се на њима објаснила државна политика и саслушале информације о раду општинског одбора и разних сеоских организација;

4) оцењивање пројеката важнијих одлука народног одбора и других планова општинских власти;

5) мобилизација становништва да у потпуности извршава своје обавезе према држави.

У целој држави просечно у 1977. години одржано је 4 сеоска збора у једном селу. У неким селима одржано је знатно више тих зборова — од 5 до 8 и на свима је био изражен јако велики интерес мештача, а у неким је одржано 2 — 3 збора, а јављали су се чак и случајеви да нису могли да се одрже планирани зборови због недовољног броја присутних. Дешавало се то тамо где су зборови сазивани искључиво ради мобилисања становништва да сарађује са општинском администрацијом и где се кроз зборове нису стварале реалне могућности да се утиче на начин решавања животних проблема села; тамо, значи, где су зборови губили свој самоуправни карактер.

Просечно, готово сваку сеоску породицу репрезентује на збору бар један члан. Од тема разматраних на збору превагу имају оне које се односе на пољопривредну производњу. Отуда може да се говори о производној улози сеоских зборова као форми самоуправне делатности у сеоским условима индивидуалног привређивања.

Међутим, у селима у којима велики проценат становништва ради ван пољопривреде, присутност на зборовима зависи такође и од тога да ли се на њима разматрају питања из пољопривредне производње која се односе само на оне који се баве пољопривредом или су то социјална питања која утичу на услове становања, дакле, на питања свих, на пример изградња водовода, побољшање прилазних путева месту, снабдевање сеоских продавница, питања реда и чистоће.

По правилу, што је село удаљеније од центра општинске власти, то је већа заинтересованост становништва за рад сеоских зборова.

Највећи успех имали су зборови на којима су била разматрана питања из рада пољопривредног кружока из области производних услуга од Удружених пољопривредних задруга, снабдевање и продаја путем задруга, кредитне делатности задружне банке, као и из области рада општинске службе за пољопривредна питања на којима су учествовали представници општинских власти. То је омогућило да се координира реализација задатака свих организација које делују на селу и пољопривреде са радом пољопривредника, као и скраћивање времена које треба одвојити за збор.

Активност учесника збора изражена је, пре свега, у постављању питања, критичких примедби нарочито на адресу институција формираних да опслужују пољопривреду, као и давању разних врста предлога за побољшање њиховог рада и подмиривање најхитнијих потреба села. Карактеристично је, притом, да дискусија веома често одступа од основне теме збора, а учесници у дискусији широко користе могућност да дају своја мишљења о питањима која су најактуелнија у датом моменту.

Сумирајући укупно деловање сеоских зборава, треба констатовати да још увек не испуњавају у потпуности своју самоуправну функцију. Ова функција је релативно највише реализована у области вршења друштвене контроле над радом општинске администрације, а посебно инститүција које раде за потребе пољопривреде, и утицаја који се тим путем врши на решавање животних питања села. Самоуправна функција зборова изражава се и у доношењу одлука о заједничким акцијама (изградња прилазних путева, сеоског клуба, пошумљавање) као и одлука чији је циљ реализација производних задатака који се односе на модернизацију и јачање пољопривреде.

Функцију извршног органа сеоског збора врши сеоски старешина, као изборни орган сеоског самоуправљања. У пракси он сазива сеоски збор и руководи њиме и истовремено презентира потребе становништва свог села општинској администрацији. Старешина, уколико није одборник, учествује на заседањима општинског народног одбора са саветодавним правом гласа. Старешина истовремено врши и низ административних функција (сакупљање пореза, разни извештаји) и у тој области је одговоран пред начелником општине као локалним органом државне администрације.

Последњи избори сеоских старешина извршени су 1978. године. Међу изабранима 17,1% ће ту функцију вршити по први пут, остали су то већ били у једном или више мандата. Близу 11 хиљада старешина врши ову функцију од 11 до 20 година, док се преко 4 хиљаде старешина одликује стажом дужим од 20 година.

Као и у претходним, тако и у последњим изборима, бирачи су обавезе старешина поверили старијим људима са већим животним искуством. Највише је старешина од 51 до 60 година живота (33,1%). Повећан је, такође, број старешина који имају преко 60 година живота са 15,5% у претходном мандату на 17,1% у овом мандату.

Млади пољопривредници — до 30 година — још нису у значајнијој мери заступљени (6,1%). Њихово присуство је повећано у односу на претходни мандат када је тај проценат износио 5,8%.

Порастао је, такође, и број жена које врше функцију старешине са 5,4% у прошлом мандатном року на 7,7%. Чланови ПУРП су 37,13% старешина, 25,16% Левичарске странке. Од укупног броја старешина 37,2% су ванпартијци.

Разумљиво је да су због специфичности функције, 87,7% старешина индивидуални пољопривредни произвођачи директно везани за рад у пољопривреди.

По образовној структури већина старешина има основно образовање, док 3.503 старешина има више од основног образовања.

Од укупног броја од преко 38 хиљада старешина, само 7.113 су одборници у општинским народним одборима.

Емпиријска испитивања рада старешина показала су да су они веома оптерећени извршавањем текућих административних задатака, да им у пракси не остаје довољно времена за реализацију њихових друштве-

но-самоуправних функција (треба имати у виду да старешина обрађује сопствено имање и да треба да је чак узорни пољопривредник).

Дакле са становишта организационе форме, самоуправљање на селу представља својеврсни изузетак међу другим врстама самоуправљања. Јер, ако се као опште правило у самоуправљању схвати повезивање форме непосредне демократије са колегијалним представничким органом, до чега долази, такође, и у сеоском пољопривредном и задружном самоуправљању (управа пољопривредних кружока, сеоски комитети ГС), онда се самоуправљање на селу базира управо само на форми непосредне демократије, тј. на сеоским зборовима. Старешина, као инокосни орган, тог самоуправљања, није у стању да у пракси испуњава разноврне задатке извршног карактера.

У тој ситуацији у сеоским активима почела је да се раба идеја о формирању групног органа самоуправљања, који би координирао самоуправну делатност сеоског становништва и самоуправљање пољопривредника, као и основних друштвених организација на селу, и сеоских збора који су добили својеврсну извршну функцију и који су се од „сеоских зборова“ (према тумачењу Закона) почели да претварају у „опште-сеоске зборове“ (заједничке за све основне јединице друштвеног самоуправљања на селу).

У оним селима у којима су поменути колегијални органи постављени, као најважније карактеристике њиховог организаторског рада треба навести груписање обрадивих површина, организовање снабдевања и услужног сервиса пољопривреде и то за потребе целог села, изградњу водовода, увођење гасификације, организовање старања о незбринутим старим лицима, низ подухвата у циљу подизања нивоа културног живота на селу и друго. Неки од тих колективних органа самоуправљања на селу преузели су функцију давања мишљења о кредитима, олакшицама, потпорама, куповини трактора, расподели грађевинских материјала и других материјала одобрених том селу.

Самоуправна делатност на селу не врши се само кроз горе поменуте органе, већ и кроз низ других као на пример. Добровољне противпожарне Страже, Друштвене Комисије за изравнавање, Добровољне службе милиције за одржавање реда. На политичком плану важну улогу имају сеоске партијске организације и друштвене организације.

### *Самоуправне форме у подруштвљеном пољопривредном сектору*

У подруштвљеном сектору, као што је речено, јављају се две форме: самоуправљања преко пољопривредних производних задруга и радничко самоуправљање у Државним пољопривредним добрима.

У задругама које воде заједничка пољопривредна добра уз учешће личног рада чланова задруга, постоје посебно погодни услови за самоуправну делатност, с обзиром на релативно мали број чланова (у већини задруга број чланова не прелази 50, не рачунајући чланове породице) повезаних снажном производном и личном везом, која чини основу за



ангажовање у заједничком самоуправљању. Збор чланова, сазиван једанпут или два пута квартално, директно одлучује о свим важнијим питањима задруге и на њему се сваке две године бирају међу члановима органи управљања. У местима у којима поред задруга постоје и индивидуална газдинства, може да се наиђе на више примера праве сарадње задружног самоуправљања са самоуправљањем сеоског становништва.

У селима у којима је уведено задругарство сеоске зборове замењују готово сасвим задружни зборови, а старешина извршава само неке административне дужности (пријављивање, потврда о пореклу стоке). Тако, дакле, у тим селима функцију сеоског самоуправљања преузима задружно самоуправљање. Живи су, такође, контакти задруге са општинским народним одбором и са задругарима одборницима. Задаци задруге повезани су са задацима развоја целе општине.

Нешто другачија је, међутим, ситуација у области сарадње државних добара са општинским одборима. Централизован систем управљања тим добрима чији су центри одлучивања по правилу далеко од седишта општинских власти, у пракси веома компликује текуће контакте. Тамо где се поменута сарадња развија, она је усмерена углавном на извршавање заједничких друштвених радова привредног значаја, на заједничке инвестиције на пр. у мелиоризацији, врши се међусекторска сарадња производног карактера која има велики значај за развој села.

#### *Општински народни одбор као центар самоуправљања на селу*

Афирмисањем народних одбора реформом од 1973 — 75. као основних органа друштвеног самоуправљања, подвлачи се, с једне стране, њихова веза са другим друштвеним органима, а с друге пак — посебна позиција одбора као водећих органа у којима сви други самоуправни органи треба да нађу своју подршку, дакле, органа који имају улогу средишта развоја самоуправљања на датом подручју.

У општини посебан значај за јачање самоуправљања има општински фонд, који одбор сваке године утврђује, поред општинског буџета. Одбор утврђује висину доприноса који становништво уплаћује за тај фонд и самостално њиме располаже. Средства фонда намењена су углавном на дофинансирање заједничких акција на селу, усмерених на побољшање услова живота.

Првих година после реформе многи народни одбори наишли су на тешкоће у извршавању самоуправне функције. Реализација те функције не може да се одвија аутоматски самим тим што се у саставу одбора налазе и представници сеоског самоуправљања. Неки одбори су ипак успели да повезивањем рада одборника у самоуправним органима на селу са њиховим радом у одбору обезбеде потребне консултације у вези предлога одлука одбора са тим самоуправљањем и да примедбе и предлози самоуправних органа са села буду основни материјали на седницама одбора, а седнице су постале форум на којем се зачињу разноврсне самоуправне иницијативе. То је створило нарочито погодну основу за

укључивање сеоског самоуправљања и реализацију задатака одбора. Активна одлука одборника у средини и на сеоским зборовима, била је свима потврда да одбор извршава своје организационо-самоуправне задатке.

Председништво одбора није увек поклањало довољно пажњу тој страни делатности одборника, а често су они били активни само у органима одбора, док је њихов рад у органима сеоског самоуправљања имао само формални карактер. У тим одборима проблематика самоуправљања на селу није била предмет већања на седници, а сталне комисије одбора још увек су у малом степену извршавале своју статутарну обавезу да тесно сарађују са самоуправљањем сеоског становништва и да пружају помоћ у реализацији задатака самоуправљања.

Органску везу која треба да постоји између општинског одбора (заједничког за град и општину) са самоуправним органима на селу, подвлачи члан 89 Закона о народним одборима, у складу са којим одбор може да повери сеоским зборовима разматрање одређених врста питања уместо да их сам разматра на састанку одбора. Овај члан тек сада почиње да добија ширу примену. Питања која се поверавају сеоским зборовима односе се, пре свега, на јавни ред, безбедност и противпожарну заштиту, чистоћу и уређење села, функционисање сеоске трговинске и услужне делатности, реализацију задатака у оквиру такмичења „Општина — шампиона у привређивању” и разноврсне друштвене акције које организују становници села.

### *Правци развоја самоуправљања на селу*

Друга Земаљска Конференција ПУРП организована јануара 1978. године посветила је много пажње проблемима модернизације и развоја пољопривреде, указујући на низ задатака које у тој области треба да изврше општински народни одбори.

У општинским условима, као што је рекао друг Е. Gierek на поментуј Конференцији, треба реализовати сва три задатка која су избила на чело у сфери социјалистичке демократије, а наиме: даље јачање самоуправљања, подизање нивоа рада народних одбора и формирање ефикаснијег система друштвене контроле. Демократски стил рада општинских народних одбора састоји се у тесној сарадњи са свим формама сеоског самоуправљања. Из његовог искуства одбори треба да црпе инспирацију, за свој рад; са њим се консултују при доношењу пројеката важнијих одлука; његова достигнућа се износе на форуме одбора и на њему се базира друштвена контрола.

На релацији општински одбор — сеоско самоуправљање јавља се специфична повратна веза. С једне стране, одбор врши функцију самоуправног центра и неопходан је услов за развој самоуправљања на селу, а са друге стране, самоуправљање представља неопходну друштвену базу за укључивање делатност општинског одбора диктирану како потребама становништва села, тако и реализацијом задатака који произилазе из опште-народног програма друштвено-привредног развоја.

Поменућа зависност испољена је и у двострукој функцији одборника општинског народног одбора; као представника становништва у одбору, с једне стране, и као представника одбора међу становништвом, с друге стране, кроз њихово активно учествовање у раду сеоског самоуправљања.

Испитивања сеоског самоуправљања вршена 1976 — 77. године под руководством проф. S. Zavadskog, дала су основу за изношење предлога чији су циљеви следећи:

1. Интеграција разних форми самоуправног деловања на селу и подржавање тенденција које се јављају у пракси на селу у области самоуправљања у пољопривреди и самоуправљања становништва. Обе те форме самоуправљања дејствују у друштвеним срединама и имају веома сличне, па чак и исте задатке.

2. Употпуњавање досадашње форме непосредне демократије преко сеоских зборових представничким органом, као што је Комитет сеоског самоуправљања. У комитет треба да уђу представници појединих форми самоуправљања бирани на сеоским зборовима, дакле представници пољопривредних кружока, секције жена, сеоских органа задружног самоуправљања, најактивнијих сеоских друштвених организација, као и сеоских политичких организација, сеоски старшина и одборник, односно одборници општинског одбора на подручју села. Тако изабран комитет омогућава испуњење координативне функције у односу на поменуте форме самоуправљања, као и функцију сталног председништва сеоског збора и извршног органа који обезбеђује реализацију одлука донетих на збору.

Суштинску улогу у јачању повезаности општинског народног одбора (заједничког за град и општину) са друштвеним факторима појединих села, треба да имају Комитети за друштвену контролу, формирани од стране народних одбора. Иницијатива дата на II Земаљској Конференцији ПУРП да се формирају ови комитети, нашла је свој правни израз у Закону од 26. маја 1978. о измени Закона о народним одборима. Задатак комитета је координација контроле делатности разних постојећих форми друштвене контроле, као и обезбеђивање ефикасности те контроле и смањење друштвене критике. У условима општине најрапрострањенија форма учешћа мештана у вршењу друштвене контроле рада администрације, привредних јединица и институција, су сеоски зборови.

Тако, дакле, у Комитету друштвене контроле општински одбор добија нови орган који ће битно утицати на даљи пораст активности самоуправних органа на селу, посебно у области друштвене контроле и критике. О ауторитету поменутих комитета сведочи чињеница да су за њихове председнике постављени заменици председника народних одбора.

Самоуправне институције су битан елемент у политичком уређењу Пољске. У условима пољског села, самоуправљање има нарочито важну улогу у стимулисању иницијативе и друштвене активности, развоју пољопривреде, као и јачању међу пољопривредницима осећања заједничке одговорности за питања села, општине и целе земље.



## ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТАН УТИЦАЈ ПРОИЗВОДА ПРЕМА КОЛИЗИОНОМ ПРАВУ

Тема мог реферата није тесно у границама проблема заштите потрошача. Са тим проблемом је ипак тесно повезана. Не третира се у њему правни однос између продавца и купца или између испоручиоца и купца. Ова питања су, као што ћемо се касније уверити, искључена из разматрања обухваћених овим рефератом. Проблем који ћу разматрати односи се на надокнаду штете оштећеном лицу, који од особе позване на одговорност није остварио ни право својине ни право коришћења производа.

Развој производње разноврсних артикала је у данашње време знамење епохе. Сваки час наилазимо на новине, које су настале као резултат измена и побољшања као и на форме са којима се до сада нисмо сретали. Штете које можемо да претрпимо изазивају разноврсни производи како индустријског, тако и пољопривредно-сточарског порекла. Тако широко схваћени производи, бачени на тржиште, својим деловањем често изазивају штете. Да би могли да замислимо област и димензије штета које могу да изазову производи, довољно је подсетити се на штете изазване грешкама у конструкцији или монтажи разноврсних машина, довољно је такође сетити се штета насталих због неправилног припремања и конзервирања животног намирница, довољно је помислити на штетне последице изазване лековима неодговарајућег састава итд.

Распрострањена појава настајања штета због употребе неодговарајућих производа буди неспокојство из више разлога. Ствара такође правне сметње зато што је много ситуација у којима одговорност према уговору не пружа задовољавајуће обештећење лицу које је претрпело штету због негативног утицаја производа. Треба се ту окренути принципима одговорности изван уговора. Међутим, принципи те одговорности су веома различито регулисани у појединим правним системима, различито су, дакле, дате основне те одговорности, димензије, начин и висина оштећења итд.

Упоредо са разноврсним регулисањем одговорности произвођача за штете изазване производом у грађанском материјалном праву иду и компликације због разноврсних решења тог питања у међународном приватном праву које ступа на сцену када штету изазове артикал произведен

у иностранству или када артикал произведен у земљи нанесе штету лицу из иностранства. Разноврсност колизионих решења не уступа пред мозаиком регулација одговорности произвођача у мериторном праву. Везни моменти који упућују на меродавно право у законским регулацијама, у судству и у доктринама веома су разноврсни. У првом реду поставља се питање места догађаја који је изазвао штету. У том случају одмах излазимо на проблем да ли ће меродавно бити право места чина који је изазвао штету или право места последице штетног деловања производа. Остали везни моменти који се јављају када је у питању одговорност за штету нанету деловањем производа су: седиште произвођача, место куповине производа, место дистрибуције и тд. Компликације и неспоразуми лако могу да се учине ако се, рецимо, узме у обзир везни момент дистрибуција — једни сматрају да је компетентно право места у којем је почела дистрибуција, други — да је компетентно право места у којем су дистрибутивне радње завршене.

Разноврсност решења у мериторном и колизионом праву довела је до тога да је у области одговорности за штете изазване деловањем производа настала нејасност не само у односу на правну ситуацију оштећеног лица, већ и у односу на ситуацију произвођача. Оштећени тешко може унапред да предвиди да ли ће уопште да добије надокнаду, а ако је добије, не зна у којој форми и висини. Произвођач је такође у неизвесности у којој ситуацији и за шта треба да одговара.

Описани случајеви допринели су да се уложи напори да се кроз међународне споразуме створе јединствени колициони принципи. Након много година рада над пројектом међународног споразума, XII хашка конференција донела је конвенцију која се односи на одговорност због штетног деловања производа, 2. октобра 1973. године (*Convention sur la loi applicable à la responsabilité du fait des produits*). Конвенција је ступила на снагу 1. октобра 1977. године после треће ратификације. Акт ратификације су извршиле Француска, Југославија и Норвешка. Конвенцију су осим тога потписале Белгија, Холандија, Луксембург, Португалија и Италија.

Поменута конвенција је предмет мог реферата. Не односи се она на заштиту потрошача, она је посвећена заштити лица која су претрпела штету услед штетног деловања производа, а која нису везана уговором о преношењу права својине или права коришћења производа са лицем позваном на одговорност. Не ради се, дакле, о односу купац — продавац. Ако ближе погледамо ситуацију лица оштећеног услед штетног деловања производа лако ћемо се уверити да је слична ситуација потрошача који је претрпео штету зато што је купио неисправну ствар. Основа друштвене правне заштите у оба случаја је једнака, ради се о имовинској реституцији лица која су претрпела штету у робној размени.

Конвенцију о којој ће бити речи ратификовала је земља наших домаћина. Сматрам због тога да ће дискусија бити целисходна. Конвенција је први покушај да се на међународном плану обухвати питање које неопходно захтева регулацију. Решења садржана у одредбама конвенције су нова. Знаци критичке оцене тих решења већ се показују.

Независно од тога у ком правцу побе оцена као и независно од тога колико ће земаља приступити конвенцији (у сваком случају досадашњи број је поражавајуће мали), напоре твораца конвенције третирамо као почетак даљих напора и покушаја да усагласе не само колизионо право већ и мериторно право. Мислим да проблем који покреће конвенција заслужује пажњу и са наше стране. Бројне инвестиције које чини наша земља за коришћење и увоз из иностранства машина и опреме, као и све већи извоз наших машина и опреме наводе на размишљање о одговорности произвођача за артикал.

Пре него што приступим разматрању одредаба конвенције задржаћу се за тренутак на њеном називу са становишта терминологије. У француском тексту примењен је обрт „responsabilité du fait des produits”, а у енглеском „product liability”. Изгледа да оба обрта могу да се преведу дословно на пољски језик. Ако прихватимо француски израз: одговорност „за деловање производа” онда овај обрт ниучем не нарушава правилност нашег језика, а веома прецизно формулише француски текст. Превођим реч „fait” као „деловање”, а не као деловање у оба правца. Реч „деловање” у сваком језику има тачно одређено значење везано са активношћу лица. Као друго, израз „деловање” најбоље одговара француској речи „fait” која у контексту назива конвенције и њеном садржају има исто значење са нашим изразом „деловање”, тј. вршење утицаја, деловање на неки начин, одражавање у нечем. На овом месту треба запамтити да артикал није само машина, која ради, већ и прехранбена средства, или лекови кој имају да имају позитивно или негативно дејство.

Службени текстови конвенције као и других хашких конвенција су француски и енглески текстови. Енглески језик користи обрт „product liability” што дословно значи „одговорност за производ”. Мислим да без бојазни да ће доћи до непрецизности или двозначности можемо да се служимо тако формулисаним изразом у пољском језику, имајући ипак у виду да у нашем језику у том случају користимо конвенционалну окраленицу. Предмет конвенције је одговорност за штете изазване деловањем производа, тј., да штету мора да изазове производ. Значи, критеријум за сношење одговорности није неисправност производа, већ штета која је настала због негативног деловања производа. Први члан конвенције каже да под појам штете коју је изазвао производ спадају такође и штете настале због непрецизног описивања производа или због недостатка инструкција које се односе на квалитет производа, његову специфичност или начин употребе.

Формулација прописа указује на то да енумерација која указује на непрецизан опис производа и сл. има егземплативни карактер.

До таквог закључка лако може да се дође другим путем када се оцени да је принцип одговорности произвођача, одговорност за све штете настале деловањем производа.

Говорећи о предмету обавеза по конвенцији не може по страни да се остави дефиниција „производа” и „штете” која је њиме обухваћена у чл. 2 а) и б).

Под појмом „производ“ конвенција подразумева природне производе у сировом или прерађеном стању, покретне или непокретне. Конвенцијом су тиме поред индустријских производа обухваћени сви производи који потичу из пољопривреде, повртарства, сточарства.

Примедбу изазива врставање некретнина у производ. Најпре се поставља питање да ли уопште могу да се замисле ситуације у којима некретнина постаје производ, а затим, ако је чак одговор на ово питање позитиван, да ли питање права својине може да буде покренуто због опште прихваћеног принципа примењивања *legis rei sitae* у односу на некретнине. Одговор који на то питање дају аутори конвенције је да се ради о покретним стварима које постају непокретне због намене и повезивања са некретнинама тако да постају саставни делови некретнина.

Ово објашњење не задовољава у потпуности, али тешко је претпоставити да би се нашао правни систем који би се у описаним или сличним случајевима одрекао принципа *legis rei sitae*.

У резултату може да се констатује да је предмет конвенције веома широк — од простих природних производа (млеко, мед и тд.) чак до компликованих машина и опреме.

Конвенција није мимоишла ни дефиницију штете. Ту подразумева све штете које претрпе људи, материјалне и економске (чл. 2 б) ст. 1). У економске губитке спада такође *lucrum cessans*.

Конвенција се, међутим, не односи на штете настале у производу, ако се та штета веже са другом штетом (Чл. 2б/ ст. 2). Пример фактичког стања које подлеже под поменутој норму може да буде следећи: На машини је дошло до хаварије услед чега се озбиљно оштетила. Ово фактичко стање не подлеже правима исказаним конвенцијом. Ако пак нагла хаварија машине изазове оштећење других уређаја у фабрици, наруши здравље или угрози живот људи, примениће се одредбе конвенције.

Поменутом изузетку треба посветити посебну пажњу. Одредба која говори да конвенција не важи ако производ „сам себи“ нанесе штету налази се у границама једне од основних поставки конвенције која се односи на границе њене примене. Ова идеја се базира на томе да се ставе ван подручја конвенције случајеви у којима може да се изврши надокнада по правном основу, на пр. по основу јемства или гаранције приликом продаје, по основу јемства при закључењу уговора о делу. На ово питање вратићемо се нешто касније. Начелни став о тој материји налази се у одредбама о субјекту конвенције.

У погледу субјекта конвенција обухвата у првом реду односе између директно оштећеног и произвођача. Усред дефиниције чл. 2 налазимо објашњење (тач. а/) да се не ради само о физичким лицима већ и о правним. Ово објашњење није сувишно ако се зна да у спољној трговини иступање физичких лица као произвођача је сада доста ретко.

У чл. 3 наведена су лица одговорна за штете настале због штетног деловања производа. То су:

- 1) произвођач крајњег производа или саставног дела,
- 2) произвођачи природних производа,
- 3) испоручиоци производа,



4) друга лица која врше поправке или примају у магазин производе и која чине карику у ланцу припрема у дистрибуцији производа.

Из наведених прописа види се да субјекат конвенције исто као и предмет обухватају веома широку област, јер се не односе само на произвођача, већ и на лица „која улазе у ланац припремања и дистрибуције производа”. Конвенција са тог аспекта не ограничава лица наведена у тач. 4, која врше поправку и примају у магазин. Последња реченица чл. 3 додаје још и агенте као и руководна лица и чини их одговорним у складу са прописима конвенције.

Закључак који пада у очи након што се упознамо са питањем субјекта конвенције је да је у њој створен појам произвођача који далеко излази из оквира прихваћених у правној и економској науци. До овог је дошло због тога што су аутори конвенције, имајући у виду пре свега заштиту оштећеног лица, што је могуће више проширили број лица одговорних за настанак штете.

Из одговорности за штету изазвану штетним деловањем производа искључени су случајеви када је лице позвано на одговорност, пренело на оштећеног својину или право коришћења производа (чл. 1 ст. 2).

Пристајући анализи регулација горњег поменимо пропис о искључењу од одговорности за штете настале у самом производу коју, као што смо рекли производ „сам себи” нанесе (чл. 2 б/ ст. 2). У чл. 1 ст. 2 од одговорности према конвенцији искључују се случајеви када је пренета својина или право коришћења („...la propriété ou la jouissance du produit a été transféré...”). Пропис иде веома далеко. Осим уговора о преношењу својине као што су продаја и испорука, под овај пропис могу да се сведу разноврсни уговори о коришћењу производа као; уговори о најму, закупу, зајму, а осим тога извесни односи материјалног права као на пр. коришћење.

Искључење од одговорности по конвенцији у случајевима описаним у чл. 1 ст. 2 оправдано је тиме што уговори о преношењу својине или коришћењу ствари обавезују продавца да сноси посебне одговорности као јемство и гаранција на бази уговора о продаји, испоруци, о делу — одговорност оног ко изнајмљује или закупљује за ствар дат у најам или закуп и тд. Аутори су, говорећи о изузетку наведеном у чл. 1 ст. 2 имали сигурно у виду Једнообразни закон о међународној продаји телесних покретних ствари донет у Хагу 1964. године као и Хашку конвенцију о закону који се примењује на пренос права својине приликом куповине и продаје покретних телесних ствари на међународном плану.

Конвенција је нова творевина без преседана по садржини и легислативној техници. Осим тога мало је коментарисана. Приликом рада на овом реферату нису могле да се изврше дубље анализе, јер би то прекорачило његове задатке. Могу, дакле, да се ограничим само на наглашавање извесних проблема и да дозволим себи извесне закључке делимично интуитивног карактера. Такав Закључак односи се на утврђивање области у којој обавезује конвенција. На основу излагања биће можда тачна констатација да се конвенција примењује на случајеве одговорности

произвођача настале из облигационог правног односа изван уговора, пре свега случајеве кривичне одговорности.

Могућности испитивања одговорности за штету насталу деловањем производа у туђе име без налога произилазе из чл. 3 тач. 3 где се у лица која се убрајају у произвођаче наводе и испоручиоци производа (*fournisseurs de produits*). Према одредбама чл. 1 ст. 2 који ослобађа од примене конвенције у случају када је лице позвано на одговорност пренело право својине или коришћења производа на оштећеног, у испоручиоце робе не могу да се уброје лица која су то постала због закључивања облигационог уговора о продаји, испоруци, позајмљивању, а у лица обухваћена чл. 3 тач. 3 могу да се уброје она чији су производи сврстани у ред оних који могу да се испитују у туђе име без налога итд. Овим такође може да се обухвати случај када је производ испоручен без закључења уговора, као узорак, да побуди интересовање за закључењем уговора.

Долазимо до фундаменталних решења конвенције тј. до права признатих за компетентна за одговорности због штетног деловања производа. Везни момент који се *prima vista* намеће је место тог деловања. Остављајући по страни несугласице које постоје у доктрини, судству као и правним регламентима да ли је то место где је дошло до дејства које је изазвало штету, или је то место где се штета јавила, требало би од те везе у чистој форми одустати, јер је место штетног деловања производа у међународној размени често случајно. Узмимо на пример саобраћајни удес до кјег је дошло због фабричке грешке (грешка у конструкцији или монтажи), када је оштећени доживео удес на територији државе кроз коју је пролазио, а да та држава није ни место његовог боравка ни седниште произвођача ни место где је возило купљено.

Случајност места штете можда је још изразитија на примеру када особа која се налази на путу у иностранству узима лекове.

Сумње у вези места штете које настају због случајности места у којем се догађај који изазива штету често дешава, нису налагале да се у потпуности одустане од те практичне полазне тачке. Прихваћен је, дакле, тај фактор, али његова примена је условљена различитим моментима. Фактор места штете може наиме, да се примењује ако је држава на чијој је територији настао факт штете истовремено:

- а) држава обичног боравка директно оштећеног лица,
- б) држава у којој се налази главна фабрика лица позваног на одговорност,
- в) држава на чијој је територији директно оштећено лице купило производ (чл. 4).

Читаоцу текста конвенције не може да промакне да се у прописима говори о праву државе на чијој се територији десила штета („*la loi interne de l'Etat sur le territoire duquel le fait dommageable s'est produit...*”). Из конвенције је потпуно искључена примена права територије на којој су настале последице деловања које изазвало настанак штете.

Други фактор који може да се примени независно од претходно наведеног је место боравка лица директно оштећеног (чл. 5). Овај фактор потврђује следеће:

а) држава сталног боравка лица директно оштећеног је истовремено и држава у којој је седиште главне фабрике лица позваног на одговорност,

б) држава сталног боравка лица директно оштећеног је истовремено држава на чијој територији је то лице купило производ.

Оба ова фактора — место чина који је изазвао штету и место сталног боравка лица директно оштећеног, деликатно обухваћена условима који дефинишу могућност њихове примене, нису у стању у потпуности да задовоље. То су ситуације када се место изазивања штете не стиче нити са местом сталног боравка лица директно оштећеног нити са седиштем главне фабрике лица позваног на одговорност, нити са местом у коме је лице директно оштећено купило производ. Једноставно, ниједна од евентуалности наведених у чл. 4 и 5 конвенције не долази у обзир. Штета се десила у држави Х у којој оштећени нема стално место боравка, у којој није купио производ, у којој се такође не налази главна фабрика лица позваног на одговорност.

За такве и сличне случајеве компетентно је право државе у којој се налази главна фабрика лица позваног на одговорност уколико се оштећени не позива на право државе у којој се десило факт настанка штете (чл. 6).

Конструкција тог прописа је слична принципу алтернативне примене *legis causae* или *legis loci actus* који су прихватили многи правни системи за дефинисање компетентног права за оцену правне ефикасности форме правне делатности. Алтернатива чл. 6 конвенције у односу на прихваћени члан за форму разликује се у том што док у случају форме, оцена према *lex loci* (ако *lex causae* не пружи потребно решење) долази *ex officio* — овде, примена фактора места куповине производа зависи од воље оштећеног.

Уколико алтернатива по питању форме не садржи никакве могућности избора права, овде у случају предвиђања у чл. 6 имамо посла са избором права извршеног путем једнострано изјашњене воље.

При разматрању чл. 6 треба се вратити на област субјекта у којој обавезује конвенција. Поменути пропис признаје право избора правног система места настанка штете тражиоцу (*demandeur*), а не оштећеном. Закључак из овог израза је тај да лице које може да тражи надокнаду није само директно оштећени, већ такође и лице оштећено индиректно. То су у првом реду лица блиска директно оштећеном која су због тога што је лице оштећено претрпела такође штету. Између осталих ради се о животној ситуацији блиских лица које директно оштећени издржава, чији је животни положај погоршан због штете по здравље или по живот коју је овај претрпео.

У контексту са садржајем чл. 6, разумљива је дефиниција компетентног права у чл. 4 и 5 као права места сталног боравка особе „директно оштећеног“.

ктно" оштећене. Формулација без прилога „директно" отишла би сувише далеко.

Конвенција не може да се примени и поред постојања услова њоме предвиђених у два следећа случаја:

- а) у случају стварног нарушавања принципа јавног реда,
- б) у случају када особа позвана на одговорност није била у стању свесно да предвиди да производ или њени сопствени производи исте врсте могу да буду у промету у држави сталног места боравка директно оштећеног лица или у држави у којој је настала штета (чл. 10 и 7).

Конвенција је такође дефинисала границе материјално-правних питања на која се односе права садржана у њој (чл. 8). То су следећа питања:

1. Услови и области одговорности,
2. Сва ограничења и поделе одговорности,
3. Врсте штета које подлежу накнади,
4. Начин и врста накнаде штете,
5. Могућност преношења права на надокнаду на друго лице,
6. Лица која имају права да траже накнаду штете коју су сами претрпели,
7. Одговорности за лице којем је поверено извршење поправке,
8. Терет доказа утолико, уколико прописи материјалног права спадају у област одговорности,
9. Застарелост и преклузије базиране на истеку времена, укључујући проблеме почетка, мировања и престанка рока.

На крају остаје да се изврши општа критичка оцена везних момената које је прихватила конвенција као и да се дефинишу границе примењеног материјалног права на које упућују ови моменти.

Идеја два везна момента — место догађаја који је изазвао штету и место сталног боравка директно оштећеног лица, поткрепљена условима наведеним у конвенцији веома је успешна. Треба да одговори потребама праксе и да доведе до правилних решења, тим пре што су предвиђене и допуне у случају да ниједан од два везна момента не доведе до проналажења компетентног права. Тај „помоћни" момент је право државе у којем се налази главно седиште произвођача.

Извршење „клиничке" анализе везних момената прекорачавало би могућности и оквира реферата. Изгледа ипак да је њихова конструкција погођена. Не може да се предвиди у којој мери ће да издрже практичну пробу у судству. Сигурно је да је у конструкцију конвенције, ако се мисли на везне моменте, уграђена идеја која може да оплоди легислативна правила појединих држава и може да постане показатељ приликом покушаја да се одговорност за штету изазване производом обухвати уговором о јединственом материјалном праву.

Супротно од проблема везних момената, нејасност постоји када је у питању одређивање граница примењивања материјалног права наведеног у везницима (чл. 8). Енумерација има исцрпни карактер. Тешко јој је приписати други карактер када је предвиђено да „право компетентно дефинише" („la loi applicable determine"), после чега је набројано детаљ-

но у девет тачака садржај односа које дефинишу везници. Квалифика-  
тивни карактер енумерације произилази такође из саме чињенице одлу-  
чивања за њу. Негативна страна одређивања граница примењеног матери-  
јалног права је у томе што ствара могућност да се не примењују услови  
повољни за оштећеног тада када не потпада у област предвиђену у поме-  
нутих девет тачака.

\* \*  
\*

Главне идеје реферата базиране су на расправи Matthijas A. van  
Hoogstratena под називом „La convention de la Haye sur la loi applicable  
á la responsabilité du fait des produits” штампаној у часопису „Droit et  
pratique du commerce international” 4, бр. 1 (мај 1978) стр. 61 — 80.

*dr W. Ludwiczak*



## КВАЛИТЕТ ПРОИЗВОДА И ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У СВЕТЛОСТИ ПРИВРЕДНОГ И ГРАЂАНСКОГ ПРАВА У ЈУГОСЛАВИЈИ

### Увод

Као и у сваком модерном праву, питање квалитета производа односно правних норми које штите квалитет производа и обезбеђују купца односно потрошача од лошег квалитета као и проблем заштите потрошача у односу на произвођача који производе за непознатог купца, решава се у југословенском праву нормама привредног и грађанског права и нормама управног права. Поред тога, одређена заштита пружа се и путем инструмената тзв. самоуправног права кроз самоуправне споразуме и друштвене договоре које налаже закон. Стога, ако бисмо хтели да направимо неку класификацију мера заштите потрошача и квалитета производа, могли бисмо да их сврстамо у две најшире групе.

Прву чини заштита квалитета кроз норме облигационог права. Два су основа ове заштите. Једна је заштита која се пружа на основу одговорности продавца за материјалне недостатке ствари и други је одговорност продавца и произвођача по основу гаранције за исправно функционисање продате ствари.

Другу групу мера заштите потрошача и квалитета производа чини заштита која се пружа кроз управне и јавноправне мере. У ову групу нових мера, које се разликују од, ако можемо да кажемо класичних, грађанскоправних мера спадају све разноврснији облици заштите коју друштво организује принудним прописима и организовањем самих потрошача. Ту спадају, пре свега, мере стандардизације пропраћене одређивањем разних исправа која обавезно прате одређену робу (прописи о квалитету, производне спецификације, атести, техничка упутства, знак квалитета). Ту спада и прописивање означавања, обележавања и начина паковања одређене робе, заштита од нелојалне утакмице која је уперена против потрошача као и доношење посебних узанси за промет робе на мало. Посебан вид заштите, чији ће значај расти у будућности и чије је нормативно регулисање за сада ефикасније од његовог стварног утицаја у животу, јесу самоуправни облици споразумевања прометних орга-

низација и организација потрошача о асортиману, количини, квалитету и цени производа, као и организовање потрошача у такозване потрошачке центре. Свакако да значај појединих наведених облика није, бар у овом моменту, исти но сви они заслужују да буду приказани да би се употпунила слика о заштити квалитета производа и заштити потрошача која се често поједностављено своди на правила облигационог права и мере стандардизације.

### *Извори*

До доношења Закона о облигационим односима, основни извори правних правила о квалитету и заштити потрошача били су, у области облигационоправне заштите, Опште узансе за промет робом, правна правила из закона старе Југославије која нису била у супротности са новим социјалистичким поретком. Судска пракса, мада интерпретативни извор, услед непостојања закона превазилазила је своју интерпретативну улогу и фактички стварала правна правила у овој области. Што се тиче управне или јавноправне заштите, последњи закон (пошто су више пута мењани) који је регулисао ову материју био је Закон о југословенским стандардима и нормама квалитета производа из 1974. године и пратећи прописи (наредбе) за овај Закон. Устав и нови закони ставили су ове изворе ван снаге.

Поред Устава од 1974, материју заштите квалитета, квалитета производа и потрошача регулише низ закона и то: Закон о облигационим односима, од 1978. године, глава VII одељак 2, чл. 478 до 507 (Сл. лист СФРЈ бр. 29 од 1978. г.); Закон о стандардизацији од 1977. године (Сл. лист СФРЈ бр. 38 од 1977. г.); Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга и о систему мера којима се спречава нарушавање јединства југословенског тржишта од 1976. г. (Сл. лист СФРЈ бр. 43 од 1976. г.); Закон о спречавању нелојалне конкуренције и монополистичких споразума од 1974 (Сл. лист СФРЈ бр. 24 од 1974. г.); Наредба о одређивању производа који се могу стављати у промет само ако су снабдевени гарантним листом, техничким упутством и списком овлашћених сервиса и о најмањем трајању гарантног рока за производе (Сл. лист СФРЈ бр. 5 од 1978. г.); Посебне узансе о понашању у промету робе на мало издате од Савета за трговину Привредне коморе Југославије 1977. године као и друштвени договори закључени између организација удруженог рада и организација потрошача („кодекси понашања“, „потрошачки кодекси“).

### *Заштита квалитета кроз облигационо-правне прописе*

а) Одговорност за материјалне недостатке ствари. Овај класични облик заштите потрошача-купца добио је најзад и у југословенском праву своју кодификацију Закона о облигационим односима од 1978. (чл. 478. до 499). Сумарно, више прегледа ради, износимо основна



решења која су иначе позната у упоредном праву. Тако, недостаци квалитета (мане) морале су да постоје у моменту преласка ризика или да су последица узрока који је у том моменту постојао. Квалитет ствари мора да одговара редовној употреби, или нарочитој сврси ако је у уговору назначена или се из околности посла види, уговореним својствима или узорку и моделу, ако је према њима одређен квалитет. Одговара се за видљиве и за скривене (или невидљиве) мане с тим што су рокови за приговоре кратки (8 дана, у привреди „без одлагања“) уз преклузивни рок од 6 месеци за скривене мане. Ограничење одговорности или њено потпуно искључење могуће је уговором, али је ништаво ако је продавац знао за недостатке или ако клаузула о искључењу проистиче из монополског положаја продавца. Не одговара се за скривене мане код принудне јавне продаје робе. Основна права која стоје на расположење купцу у случају недостатака у погледу квалитета ствари јесу: накнадно испуњење, снижење цене или раскид уз накнаду штете у сваком од наведених случајева. Могућ је и делимитчан раскид. Закон детаљније расправља о губитку права на раскид уговора и о дејству раскида.

б) Гаранција за исправно функционисање продате ствари регулисана је Законом о облигационим односима (чл. 500 до 507) и Законом о стандардизацији (чл. 45 — 47). Први текст утврђује појам гаранције као одговорност продавца техничке робе за исправно функционисање продате ствари ако је за њу издао гарантни лист и то док траје гарантни рок, Други текст (Закон о стандардизацији) пак утврђује обавезу издавања гарантног листа за индустријске производе трајније употребе која је условљена посебним техничким својствима и начином коришћења као и садржину гарантног листа. Наредба из 1978. ближе одређује који су то производи (електрични, оптички, ТВ и други апарати, фрижидери, машине, возила, мотори, итд.) као и минималне гарантне рокове. Према закону о облигационим односима, гарантни лист предаје купцу продавац али му одговарају и продавац и произвођач (по избору купца). Купац може захтевати да се недостатак отклони у разумном року а ако то не буде учињено може захтевати замену ствари. Трошкови и ризик преноса ствари до места оправке су на терету продавца а купац има право и на накнаду штете због лишења коришћења ствари за време поправке. Општи рок трајања гаранције је једна година. Поменута уредба предвиђа и низ краћих рокова од четири, шест, дванаест и осамнаест месеци, за поједине производе. Постојање гаранције не дира у права купца по основу одговорности продавца за недостатке квалитета ствари и он може бирати којим ће се правом користити.

### *Заштита кроз управне и јавноправне мере*

Законом о стандардизацији као мере заштите квалитета (норме квалитета) предвиђене су: прописи о квалитету или обавезно прописивање (стандарда) квалитета; произвођачке спецификације; атести; техничка упутства и знак квалитета.

Нормама квалитета предвиђа се шта прописи о квалитету треба да одреде код појединих врста производа (пољопривредних и индустријских) односно услуга. Законом је овлашћен директор Југословенског завода за стандардизацију да прописује квалитет прехранбених и индустријских производа а за услуге је овлашћен сам Завод.

Произвођачке спецификације могу бити добровољне или обавезне. Доносе се пре почетка производње односно пружања услуга по њима а производи се могу пуштати у промет само ако испуњавају услове из спецификације.

Атести су исправе које издаје Југословенски завод за стандардизацију или од њега овлашћена организација, на основу провере односно испитивања производа (атестирање) којим се потврђује да исти испуњава услове и захтеве у погледу квалитета. Атестирање може бити обавезно за одређене производе а може се спровести и на захтев лица које има за то интерес. Атестирање врше организације регистроване за испитивање квалитета. Атестирање се врши и упоредно на иницијативу организације потрошача ради утврђивања најквалитетнијих производа те врсте и саопштавања резултата јавности.

Техничка упутства прати одређену индустријску робу и садржи техничке податке од значаја за исправно пуштање производа у погон односно употребу и за отклањање сметњи и кварова. Оно може бити прописано и за увозну робу.

Знак квалитета ЈУС-а јесте посебна ознака за висок квалитет одређеног производа чија примена није обавезна. Право на употребу ове ознаке стиче се на основу одобрења Југословенског завода за стандардизацију на писмени захтев. Подносилац захтева се обавезује да ће обезбедити производу за који тражи знак квалитета понуђени квалитет. Ако то не испуни, одузеће се право коришћења овог знака.

### *Улога потрошача у заштити квалитета*

Самоуправно организовани потрошачи, према концепцији нашег друштвено-политичког система, треба да постану значајан фактор у обезбеђењу заштите квалитета и заштите самих потрошача. Иако је фактички утицај потрошача, као што рекосмо, данас још далеко од задовољавајућег, као нови облик односа има своју историјску перспективу. Према Уставу из 1974. између прометних организација на мало и организација потрошача успостављају се односи сарадње и споразумевања о питањима од заједничког интереса (чл. 45) а не захтев организација потрошача и да закључе самоуправне споразуме којима би се регулисало међусобно право и обавезе у погледу снабдевања, вршења услуга, квалитета производа, утврђивања цена производа и услуга као и учешћа потрошача у оствареном приходу прометних организација. Закон о удруженом раду, чл. 78 и 79 у склопу одредби о односу прометних и производних организација, предвиђа и регулисање ових односа у оквиру месних заједница и других самоуправних заједница и организација самоуправним спора-

зумима. При том, учешће у приходу утврђује се у виду повраћаја дела прихода који прометне организације остваре у промету са тим потрошачима или учешће у ком другом виду који би био у складу са законом (на пример снижење цене). Остварење ових облика сарадње заостаје за остваривањем других решења из Закона о удруженом раду.

И Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга (скраћен назив) из 1976. такође предвиђа дужност организација које се баве пословима промета робе и услуга за непосредну потрошњу (продаја на мало) да се самоуправним интересним заједницама и организацијама потрошача договарју о асортиману, количини и квалитету и цени производа за непосредну потрошњу, о радном времену и другим условима рада и питањима од заједничког интереса за снабдевање грађана производима дневне потрошње.

Потрошачи се пак организују у савете потрошача у месним заједницама, Савети имају специјализоване комисије (за предлоге потрошача, за праћење квалитета, за информације, итд.). На нивоу општине потрошачи се организују у општинска већа или конференције потрошача а на нивоу република у одборе за координацију активности организација потрошача у месним заједницама. У Скупштини СФРЈ постоји координациони одбор већа потрошача.

Организације удруженог рада из области промета и организације потрошача закључују, као што је речено, самоуправне споразуме („потрошачке кодексе“) на заједничким седницама радничких савета и месних заједница, којима се утврђују заједничке и појединачне обавезе потписника. Заједничке обавезе односе се на сарадњу док се посебне обавезе односе на понашање прометних организација (придржавање добрих пословних обичаја, ефикасност, квалитет услуга, итд.), односно ангажовање грађана од стране месне заједнице у свим видовима сарадње.

### *Заштита од нелојалне конкуренције (утакмице)*

У концепцији југословенских прописа о заштити од нелојалне утакмице, као предмет заштите, поред интереса конкурената, уграђен је и интерес заштите потрошача. То се огледа кроз предвиђање низа дела која садрже повреде интереса потрошача, као што су нелојална реклама, лажне распродаје, прикривање мана робе, стварање пометње на тржишту у погледу организација удруженог рада, неистинито означавање порекла робе, злоупотребе у вези са распродајама (лажне ликвидације) итд. У крајњој линији свако дело нелојалне утакмице у већој или мањој мери, непосредније или посредно, погађа и потрошача. Отуда, и заштиту против дела нелојалне утакмице судови ће пружати не само на захтев непосредно погођеног конкурента већ и на захтев сваког оног ко има за то оправдан интерес. Ту спадају и потрошачи и организације потрошача који могу подизати тужбе за сва дела нелојалне утакмице изузев за дела која непосредно погађају само конкуренте (на пример оцрњи-

вање). Такође, захтев за накнаду штете може поднети само потрошач који стварно и претрпи штету услед дела нелојалне утакмице.

Изложени преглед система заштите квалитета производа и интереса потрошача има за циљ давање опште слике решења ових питања у југословенском праву. Њиме нису обухваћена извесна теоријска питања (на пример гаранција) нити анализа практичке примене.

*др Владимир Јовановић*

## ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У ПОЉСКОЈ

Угроженост интереса потрошача који се користе добрима и услугама није појава частала тек у нашем времену.

Традиционалне административне „полиције“ (за питања здравства, хигијене и квалитета) као и од давнина познато кажњавање за преваре и шпекулације, а најзад, и почеци удруживања у задруге, имали су у својој генези идеју о потреби заштите потрошача. Тек од недавна гесло заштите потрошача постало је једно од најактуалнијих питања правне политике и то на међународном плану, што је пропраћено бројним легислативним потезима, карактеристичним изменама у интерпретацији права као и појавом институционалних решења државног и самоуправног карактера.

Несумњиво да су учесталост, масовност и типичност неких видова угрожености познатих из давних времена одиграли ту прворазредну улогу. Масовност производње и њен стандард, типизација форми размене, појава у тој размени добара и услуга компликованих по карактеру, стварају доста замршену ситуацију на тржишту, а да би се у томе снашао, правилно и за себе повољно све то користио, неопходно је да потрошач располаже стручним знањем које поседује произвођач, продавац или давалац услуга. Потрошач, дакле, не може потпуно свесно да одлучује о свом учешћу у промету. Неке негативне последице концентрације производње и трговине, коришћење технике маркетинга и рекламе у још већем степену слабе позицију потрошача у односу на произвођача, продавца и даваоца услуга.

Постојећи, класичан начин заштите потрошача — поготову ако је за покретање средстава и механизма заштите потребна лична активност заинтересованог (а то је увек, јер потрошач добија добра и услуге у оквиру цивилно-правних уговора) — постаје неоперативан у условима замршеног тржишта и неједнаких шанси између потрошача и његових контрахената.

Дезоријентација потрошача и слабљење његове позиције у односу на произвођача, продавца и даваоца услуга, изазива истовремено блокирање инструмената, који треба да се боре против угрожености. Произвођач, или није свестан својих права и могућности, или располаже

сувише малом „пробојном силом“ неопходном за њихову реализацију — често мучну уз много изгубљеног времена. Механизам заштите, који само, потенцијално стоји на располагању утроженог, претвара се у формалност. *Paremie: volenti non fit iniuria, coactus tamen voluisti et vigilantibus iura scripta sunt* — легализује такво стање ствари са догматско-правног аспекта. У таквој ситуацији, средства правне заштите потрошача формализују се у све већем степену. Недостатак заштите потрошача произилази, дакле, из смањене ефективности цивилно-правних механизма који служе заштити потрошача на тржишту.

Увереност о потреби заштите потрошача произилази још из једне поставке.

У државама које су достигле релативно висок степен економског развоја, расту друштвене потребе, што се између осталог одражава у проширењу кодекса права човека посебно у области релативно скоро формулисаних категорије тих права тј. у области економских, социјалних и културних права. Право на адекватни животни стандард, разумљиво динамичан, оправдава, дакле захтев за развојем (проширењем и остваривањем) човекових овлашћења, између осталог и као потрошача сваковрских добара и услуга, потврђених у свим правним формама. Посебно се изражене везе испољавају у тој области између опште признатог човековог права на заштиту живота и здравља и заштите потрошача од неодговарајућег квалитета, од производа опасних при употреби, од безвредних лекова, хране, козметичких средстава и тд.

Тако, дакле, с једне стране акценат на проширењу човекових потрошачких права, а с друге увереност да постојећи систем заштите потрошача све горе функционише, наводе да се изврши ревизија оцене да је важећи институционални систем заштите потрошача довољан и провоцирају захтеве за увођење измена у правном систему.

Формулисање захтева за заштиту потрошача као директиве за доношење програмских управних и законодавних мера, везано је са иступањем Џ. Кенедија пред Конгресом 1962. године, којом приликом су јасно изражена четири правца заштите: право на безбедност живота и здравља (заштита од опасних и ризичних производа), право на добијање информација о трансакцији и њеном предмету на начин који омогућава доношење свесне одлуке, право избора већег асортимана роба и услуга по економски оправданим ценама као и доступну и просту заштиту права. Од тог времена парола „*roog raus more*“ довела је до израде низа програма и политичко-правних мера у многим земљама, нарочито у Јапану, скандинавским земљама, СРН.

Модел заштите потрошача реализован у капиталистичким земљама, базира се на поставци да потрошач треба да буде заштићен, јер учествује у привредном животу и као такав треба да буде суверен у доношењу одлука у тој области. Информација постаје, дакле, претпоставка слободе потрошача, што је у основи мотивације о потреби да му се пружи заштита. Акцентирање тог индивидуалног становишта произилази како из друштвене традиције капиталистичких земаља која управо те елементе експонира у политичко-правним дискусијама, тако и из струк-

туре капиталистичке привреде. Заштита потрошача у капиталистичким земљама, јавља се, пре свега, као репулсивна заштита која треба да спречи ударе упућене потрошачу или да предвиди неповољне последице и санкције (не обавезно казнене) у случају да се ти удари догоде. Међутим, заштита потрошача креативним методама тј. стварањем таквих економских, организационих и социјалних услова који не погодују радњама којима се нарушавају интереси потрошача, захтевало би веома озбиљно задирње у сферу планирања и доношења производних и тржишних одлука, што није могуће у савременом капитализму.

Заинтересованост проблематиком потрошача може такође да се запази и у социјалистичким земљама. Услед различите структуре „артикулација” тог проблема била је мање спектакуларна. Пре свега само изношење проблема је могуће тек када се превазиђе извешан ниво подмиривања елементарних потреба становништва и када се постигну савремени услови привређивања (концентрација, масовност производње и размене, хемизација привреде, појава компликованијих добара и услуга и тд). Период послератне обнове и реорганизације привреде није, дакле, стварао услове за експонирање проблема.

Даље, неки симптоми угрожености потрошача схваћени су као резултат супротности капиталистичке привреде, док се временом показало, да су то појаве које прате савремену привреду уопште. Сматрало се, како се касније показало погрешно, да сам факт подруштвљавања привреде и планирања, представља довољну гаранцију за складну реализацију зацртане друштвене политике. Услед таквог резонувања поставило се питање да ли непостојање заштите потрошача стварно заслужује критику; можда би у томе требало тражити потребну концесију у корист општедруштвеног интереса. Схватање да алтернатива друштвени интерес — индивидуални интерес не исцрпљује све могућности, да поред помених две групе могу такође да се уоче групни интереси предузећа који нису увек у складу са друштвеним интересом, већ повремено погрешно са њим поистовећени, олакшало је сламање отпора и створило истовремено пут за формулисање гесла о потврди заштите потрошача.

Извесна резерва према општем геслу заштите потрошача могла је да настане услед нејасноћа када су у питању границе између заштите интереса произвођача који то заслужује и његових егоистичко-потрошачких претензија. Овај се проблем у капиталистичким земљама не појављује, јер тамо — у складу са индивидуалистичком концепцијом заштите произвођача — треба он да буде штићен у име његовог сувереног учествовања у привредном животу, независно од тога која добра и које услуге тражи и колико далеко досежу његове аспирације у том.

У тим условима у социјалистичким земљама лакше је било донети фрагментарна решења у захтеве, него избацити опште гесло. И у тој области смо сведоци озбиљних измена. Званични политички програми (одлуке XXIV Конгреса КП СССР, VIII Конгрес СЕД у НДР, XI Конгрес КП Мађарске) подвлачи потребу преоријентације привреде, напомињући да је њен крајњи циљ подмиривање потреба потрошача. Ако се ради о Пољској, програм такве врсте чини суштину привредне стратегије зацртане

у одлукама VI и VII Конгреса ПУРП и прецизиране и политичким документима који те одлуке разрађују.

Карактеристично је да и у најновијим уставним изменама идеја о бољем обезбеђивању потреба грађана изразито експонирана (измењен чл. 4 Устава из 1976. године акцептира идеју о томе да је што боље подмиривање потреба грађана, дакле и грађана-потрошача један од циљева Народне Републике Пољске). Отуда може да се извуче закључак о уставној генези заштите интереса потрошача што поставља одребене захтеве пред законодавство.

Разматрајући у даљем току сличности и разлике између капиталистичке и социјалистичке концепције заштите потрошача са ризиком може да се констатује да колико је „артикулација” проблема у капиталистичким земљама лакша, толико у социјалистичким земљама постоје потенцијално бољи услови за реализацију креативне, дакле, најефикасније заштите потрошача. Ово се односи како на могућности правног регулисања тако и на доношење привредних одлука. Очигледно, постојање шанси није истоветно са искоришћавањем шанси, а лако мешање у привредне процесе у ефекту може да створи нереалну ситуацију као и да фетишизује само неке посредне циљеве, који у основи треба само да служе за стварање услова за заштиту интереса потрошача.

## II

У складу са оним што је горе речено о принципима на којима се базира социјалистички модел заштите потрошача, главно тежиште политике заштите потрошача лежи у стварању услова који не дозвољавају нарушавање његових интереса. Свакако треба имати у виду да се широко зацртана пропотрошачка политика не односи само на заштиту у области у којој су неки интереси потрошача већ заштићени правно, већ такође и на шире проблеме као: избор сопствене друштвене политике у тој области, дакле, избор и преферирање одређених праваца потрошње. То пак детерминише правце прогноза и планских одлука, избор инвестиције и низ других питања која дубоко задиру у проблем привредног модела (!).

(!) Показала су то саветовања „О проблему функционисања система заштите потрошача у Пољској” одржана 1977. у Варшави уз учешће Института Државе и Права ПАН. Предмет саветовања били су економски, социјални и правни аспекти заштите потрошача, садржани у 38 реферата. Правна проблематика је разматрана у следећим рефератима:

- K. Gandog — Праћење квалитета робе на нивоу државе путем утврђивања стандарда,  
 J. Koczajowski — Ознаке на роби као инструмент заштите интереса потрошача,  
 L. Kubicki — Питање правог санкционисања некавалитетне производње,  
 E. Letowska — Правни статутс грађана-потрошача у односима са привредним јединицама,  
 M. Sewerynski — Правне форме формирања одговарајућег квалитета рада са становишта заштите интереса потрошача,  
 K. Sobczak — Административно-правни проблеми заштите интереса потрошача,  
 J. Trojaneek — Нова економско-правна решења у области квалитета у данашњем систему управљања привредним организацијама,  
 S. Wlodyka — Јемство за физичку неисправност робе као средство заштите интереса потрошача у Пољској,  
 F. Zedler — Процедурална питања заштите интереса потрошача у робном промету и гарантовање услуга,  
 Cz. Zulsawska — Гаранција квалитета роба и њена заштитна функција.



Ако се ради о проблему правне заштите потрошача онда се посебна пажња посвећује питању одговарајућег квалитета производње. Детаљно размартање ове проблематике као и најактуелнија правна решења у тој области садржи реферат Ј. Тројанка, што мене ослобађа да на овом месту презентирам ту проблематику. Хтела бих ипак да подвучем, да су сви кораци предузети у тој области везани са реализацијом тзв. привредног маневра, дакле, са преоријентацијом привреде у правцу бољег подмиривања текућих потреба грађана посредством тржишних трансакција. Тај политичко-привредни програм формулисан у партијским документима пре две године постао је основа за прегруписавање циљева и привредних задатака. Независно од већ реализованих подухвата у области подизања квалитета производње, низ даљих мера или је у процесу планирања или се захтева њихово предузимање. Општу пажњу заслужује предлог осавремењавања стандардизације.

Значи то да у стандарду треба више истаћи употребне вредности производа (и то оцењеног са становишта потрошача) као и заоштрити захтев за квалитет производа који могу да буду штетни за живот или здравље или да нарушавају природну средину човека.

Други предмет дискусије је питање цена. Оно је тако везано за проблем квалитета да се поставља еквивалентни однос између квалитета дела и његове цене. Ово питање настало је због тога што је последњих година веома озбиљно децентрализован систем формирања цена те су дата велика овлашћења удружењима и великим привредним организацијама. У консеквенцији је дошло до низа неправилности, повећања цена у односу на стварну вредност производа. Из тог разлога — независно од редовних средстава контроле — планира се измена система формирања цена; тренутно се ради на прописима који регулишу то питање.

Поред заштите потрошача заинтересованог да добије робу одговарајућег квалитета (као и одговарајући квалитет за конкретну цену) реализоване у макроскали, исти проблем заштите се јавља у индивидуалној скали. Ради се овде о заштити потрошача у оквиру конкретне трансакције.

У пољском правном систему постоје две институције регулисане грађанским законом, а које служе за истеривање одговарајућег квалитета робе у моменту продаје: јемство и гаранција. Циљ обе је да обезбеде одговарајући квалитет робе; обе примају одговорност независно од кривнице, а једино образложење је само чињеница да постоји грешка. Законско јемство пада на продавца и даје овлашћења купцу; уговорна гаранција (која се обавезно даје за извесну робу предвиђену прописима) обавезује оног ко је одобрава. Најчешће је то произвођач, а ређе продавац. Овлашћен за гаранцију је онај који поседује документ о гаранцији (дакле, не мора увек да буде први купац). Јемство траје годину дана; гаранција траје онолико на колико је издата (у пракси се не одобрава гаранција дуже него на две године). Јемство даје овлашћење да се одступи од уговора, смањи цена, промени ствар (за исту врсту) или да се изврши поправка. Избор начина реализације јемства зависи (теоретски) од купца. Гаранција пре свега предвиђа поправку производа или

замену, а тек када је то немогуће — повраћај; о овом одлучује гарант. Постојање гаранције искључује подмиривање захтева по основу јемства. Јемство важи у сваком случају још три месеца од истека термина гаранције. На основу прописа о јемству и гаранцији створена је огромна литература и донете су бројне одлуке. Ово пре свега зато што се сматра да је у тој области стање заштите потрошача незадовољавајуће; делимично то је изазвано објективном ситуацијом, постојањем тржишта произвођача, продавца и даваоца услуга. Делимично такође и недостатком сервиса за поправке као и „last but not last” начином правног регулисања; многа питања би могла да буду јасније правно регулисана и да дају већа овлашћења потрошачима него што је то случај сада. Због тога се у литератури множе предлози повољни за потрошача, поздрављају се судске пресуде које иду у том правцу.

Поред поменутог слабости сервисне мреже, несумњиво да на недовољну заштиту потрошача утиче и чињеница да гарантне листе на којима су формулисана права и обавезе потрошача (цивилни закон је у тој области лаконски, а осим тога садржај гаранције регулише диспозитивним прописима) чине то на начин који не одговара клијенту, а погодује гаранту. Осим тога, нема контроле над садржајем ових листа које сачињавају сами заинтересовани произвођачи, а што је још горе у њима се не огледа јединствена политика. Остављање гаранту могућности да одлучује о начину реализације гаранције излаже потрошача потешкоћама око поправки на које и по неколико пута мора да носи неисправну ствар, монтажи неисправних, реновираних делова, и на крају, у случају да одустане од купљеног дела, гарант свим силама настоји да му се врати амортизација за употребљавану, мада неисправну, ствар. И традиционално јемство у потпуности не штити потрошача. У условима дефицита извесне робе, избор овлашћења која теоретски служе купцу је илузоран. Дуализам правне заштите остварен постојањем јемства и гаранције не служи најбоље заштити потрошача.

Говорећи о усавршавању правне заштите потрошача треба имати у виду да примењивање индивидуалне заштите зависи од иницијативе самог потрошача. Другачије говорећи, правилно функционисање инструмената заштите (јемство и гаранција) зависи од тога да ли потрошач зна које му могућности стоје на располагању и да ли их користи. Информисаност потрошача о својим правима је недовољна.

Низ важних аката у тој области (као општи услови пружања услуга и услова услуга у аутомобилизму) у којима су прецизније регулисана права потрошача него у цивилном кодексу, нису шире позната. Нека питања важна за клијента су регулисана у мало доступним актима, у принципу су намењена за нормирање инструкција за трговинску мрежу (Инструкције за регулисање рекламација на квалитет), а не за утврђивање права и обавеза грађана — потрошача. Ситуацију погоршава чињеница што у продавницама и услужним пунктовима нису истакнуте тачне информације о правима потрошача (у много случајева налази се на нејасне информације, као и на информације да се за робу продату на распродаји не признаје рекламација на квалитет), персонал у продав-

ницама је недовољно информисан, даје клијенту погрешне информације, а погрешно интерпретирајући правне прописе тврди да је његова интерпретација тачна.

Даље, ако се ради о услугама, прописима<sup>(4)</sup> предвиђају могућност давања гаранције за извршене услуге „у складу са принципима које је утврдио компетентни орган“ даваоца услуге. Ови принципи нису познати клијенту и нема над њима шире институционалне и друштвене контроле. Ово се исто односи на прописе у којима се утврђују случајеви када на цену услуге могу да се додају трошкови доласка радника. У тој ситуацији поставља се захтев да се и потрошачи и контрахенти (персонал у продавницама и услужним пунктовима) упознају са постојећим обимом правне заштите потрошача. Том приликом требало би исправити погрешна уверења о садржају прописа и учинити да се тачне информације истакну у продавницама и услужним пунктовима.

Такође се скреће пажња да би требало утврдити истинитост досадашњег садржаја гарантних листа, увести у тој области мериторну контролу њихове ваљаности и свеобухватнију политику која гарантује заштиту потрошача. Подвлачи се такође потреба да се донесу општи прописи о сервисним услугама у гаранцији. Требало би том приликом тачно регулисати након колико поправки у гарантном року клијент има право да тражи замену робе или повраћај новца, забранити да се обрачунава амортизација приликом замене робе (овај принцип је у судству регулисан, али нема обавезујући карактер правни, тако да је у неповољнијој ситуацији потрошач који не тражи заштиту судским путем). Све су то најхитнији подухвати који омогућавају побољшање постојеће ситуације што је могуће брже. Департман за сарадњу са потрошачима који већ две године постоји при Министарству за унутрашњу трговину и услуге, предузима неке од наведених подухвата. У последње време врши се покушај да се побољша постојећи систем решавања рекламација на квалитет, у току су припремни радови на пројекту закона о трговини, занатству и услугама где се планира увођење низ решења која штите потрошача — посебно у области гарантовања одговарајућег квалитета. Свакако да ти подухвати не искључују даље деловање у правцу усавршавања правног стања уз истовремено усавршавање решења датих у цивилном кодексу. Међутим, још увек нема потпуне сагласности ни о обиму ни о правцу измене у тој области.

### III

Поред угрожености због неодговарајућег квалитета, критика стања заштите потрошача указује и на позицију у којој се он налази у односу

<sup>(2)</sup> Даје Cz. Zulawska — Заштита потрошача од лошег квалитета гаранције у пољском праву. Сравни Студије бр. 55/1978.

<sup>(3)</sup> То су нормативна акта која су издали генерални административни органи којим се уводи у живот Чл. 384 цивилног кодекса. Поменути акта су извршена, односе се на гарантовање услуга становништва, потичу из 1968. године, а оне које се односе на услуге у аутомобилизму — из 1971. године.

<sup>(4)</sup> Поменуто у уводу Наредбе објављене у Пољском Монитору бр. 50/1968. поз. 350. и нр. 27/1971. поз. 172.

на партнера: критика није окренута против онога шта потрошач добија, већ против начина на који се потрошач том приликом третира<sup>(5)</sup>. Изједначавање позиције клијента са позицијом молиоца, непризнавање „сувлашних права“ у односу на купљену ствар, осећа се као појава која погађа морални комфор потрошача и квалитет живота на који има право. Протест се ту јавља због чињенице што контрахенти насилно узимају себи право да одлучују и о задовољењу интереса потрошача. У том контексту заштита потрошача не би се базирала на јасном прецизирању његових права (према важећим прописима) већ на схватању контрахента. Та пракса доводи до нарушавања принципа једнакости грађана-потрошача. Не могу они да рачунају унапред да ће контрахент једнако да их третира. Ова замерка је веома карактеристична; указује на осетљивост потрошача и повећане захтеве у области широко схваћене демократије и у сфери подмиривања њихових животних потреба.

Посматрајући као модел, потрошња добара и услуга може да се (са правног аспекта) одвија двојако. Или ће добра и услуге подлегати „дистрибуцији“ у оквиру административно-правних односа, или ће се одвијати на основу грађанско-правног уговора.

Оцењујући садашње стање не може да се каже да се избор између два модела базира на неким изразито ухватљивим критеријумима. О овом одлучују искључиво традиција и опортунистички обзираи. Због тога на пр. услуге у области просвете и здравља традиција веже са коришћењем административно-правних форми, док, опет на пр. у области туризма са грађанско-правним формама. Принципи опортунизма налажу избор цивилно-правних форми у случају када се делатност дистрибутера услуга базира на привредном рачуну и када гаранција обавезује на плаћање.

Избор било којег од два модела од стране законодавца из основа мења позицију потрошача у односу на „дистрибутера“. У првом случају када потрошач добија гаранцију у оквиру административно-правног односа третира се као „администрирани субјект“ молилац, налази се у подређеној улози у односу на гаранта, а овај последњи има право да у односу на субјект примењује власт и тзв. фабричку комисију, другим речима дозвољена је једнострана примена донетих одлука. Потрошач ипак користи сва права гаранције која служе грађанима у њиховом односу са административним органима, а пословање фабрике подлеже контроли и административном надзору.

Другачија је ситуација када се ради о гаранцији на основу цивилно-правног уговора. Са правног аспекта странке су у међусобно равноправном партнерском односу. То значи да ниједна од њих не може у односу на другу да користи власт или једнострана решења. Права и обавезе страна утврђене су или прописима или споразумно у границама правно ограниченим.

(5) Богате материјале који илуструју ту појаву дају чланци који излазе у „Zupełni gospodarcystw“ (Привредни живот), Политика, и Правним Новинама као и у свакодневной штампи. Ако се ови сигнали третирају као израз меродавне јавне оцене, карактеристично је да потрошачи ову ситуацију осећају као болније нарушавање њихових интереса од лошег гарантовања квалитета.

Ствар је, дакле, јасна — тамо где имамо посла са цивилно-правним односом на бази уговора нема у принципу места за једнострани поступак једне од страна. Кажемо „у принципу”, јер у извесним случајевима законодавац признаје једној од страна те могућности — типичан пример могу да буду овлашћења железнице за одржавање реда и прерогативи који из тога произилазе у односу на путнике. У сваком таквом случају у питању је изузетна ситуација која не даје основа да се сумња у генерално правило, да односи са клијентом базирани на уговору нису постављени на принципу власти и подређености. Сви изузеци од правила морају да буду прецизно интерпретирани, а не уопштени.

Основни принцип цивилног права је принцип слободе уговарања које се јавља у две области. Прва област је слободна од правне регулативе у било каквом облику. Друга је обухваћена диспозитивним регулативама.

Обе горе наведене области стварају „простор” без којег не би могло да се замисли функционисање цивилног права и регулисане размене, али чије је постојање везано са опасношћу да партнер који је економски јачи, боље организован, стручно и правно спремнији искористи позицију. У пракси то значи да гарант користи положај у односу на потрошаче.

Посебна одлика пољског цивилног кодекса је његова велика апстрактност; прописи који се односе на поједине типове уговора обухваћени су њиме (другачије него на пр. у цивилном кодексу НДР или чехословачком) пре као правне конструкције, него као врста уговора који се јавља у пракси. У консеквенци правни режим уговора садржан у одредбама цивилног кодекса захтева разраду и допуну по многим питањима необрађеним у закону. Такав став у вези стандардизације обухваћене кодексом била је неопозива претпоставка да се сачува њена универзалност и да се примењује како у општој тако и друштвеној размени (између ј.г.у.) као последица прихваћеног принципа једнакости и цивилног права као законодавне поставке. Истовремено, неопходна у таквим условима апстрактност прописа ц.к. захтева допуне тог акта. Када то законодавац сам не учини, учине то снажнији партнери путем типских уговора. Довољно је у њима цитирати примере из Инструкције МНWiU (Министарства за Спољну трговину и услуге) који се односе на рекламације индустријских роба и животних намирница и у којима је између осталог дат термин решавања рекламација и начин реализације. Ова питања нису законски регулисана и купац не зна у каквој је он ситуацији. Са формалног становишта инструкција му не даје овлашћења (мада је извесне напоре у правцу признавања купцу овлашћења извршило судство и предложила доктрина). Исто то може да се каже о бројним наредбама министра које утврђују услове и начин продаје разних роба што утиче на ситуацију потрошача-купца. Ипак остављајући по страни непогодности које проистичу из аката који посредно утичу на ситуацију клијента, критички треба оценити ситуацију када инструкције непосредно дефинишу предмет, место, термин и услове гаранције у његову корист, као што је то у поменутиим инструкцијама које се односе на

рекламације. Те инструкције су се појавиле у оквиру прописа ц.к. о јемству и гаранцији квалитета. При том треба приметити да уколико прописи поменутих инструкција (као што је то сада) садрже решења, у многим случајевима чак и повољна за клијента, у пракси ипак нема гаранције стабилности. Такав акт може лако да се замени, а заштита интереса потрошача која произилази из њега може да буде пољуљана. Због тога би требало тражити стабилније правна решења која не произилазе само из актуелне интерпретације прописа цивилног кодекса у инструкцијама. (6)

Цивилни кодекс садржи у тој области недовољно искоришћене могућности. Имам у виду овлашћења садржана у чл. 384 к.ц. којима се Министарском Савету, а преко овог и Генералним Административним Органима, даје овлашћење да доносе извршна акта уз цивилни кодекс у области регулisaња „одређене категорије уговора”.

Мада је овај пропис брзо примењен те су на основу њега издати бројни општи услови уговора у подруштвљеном промету, ипак низ година није било могућности да се ти услови користе за уговоре са потрошачима. Тек 1968. године први пут и 1971. године други пут на тој основи су издати услови гаранције неких услуга у корист грађана као и услови гаранције услуга у моторизацији у корист грађана.

У оба случаја поменути општи услови уговора (као предмет нормативних аката) регулишу бројна питања погодније за потрошача (на пр. уговорне казне за неблагоприятну интервенцију у гаранцији, одговорност него што је то учињено у цивилном кодексу). Пореда својих позитивних страна оба акта су релативно мало популарна. Осим тога регулишу у области општих услова гаранције услуга само фрагментарно проблем, јер се односе само на неке услуге. Необухваћене њиме остају на пр. услуге о сервисирању у гарантном року, гаранције приватних занатлија, и услуге у јавним институцијама (пошта, железница, комуналне услуге и тд.).

У правним прописима који регулишу ове последње услуге можемо да запазимо парадоксалну ситуацију. Ови односи садрже административно-правне елементе (на пр. извршење гаранције или могућност једностраног формирања услова гаранције). Мада се у дискусијама о савременим односима грађанин — администрација подвлачи потреба демократизације тих односа, ограничења власти у сфери признања, ипак се у односима потрошач — предузеће привилегована позиција предузећа легитимише само због тога што разматрани однос испољава неке елементе (подвлачим да се ради само о елементима) административног односа.

Због тога је не само пожељно, већ и неопходно да се шире искористе могућности створене цивилним кодексом, да се издају посебни прописи који се односе на уговоре разних типова (о различитим врстама и предметима гаранције у различитим бранжама), који би се односили

(6) Министарство Унутрашње Трговине и Услуга ради на регулisaњу рекламација на квалитет. И поред тога што су мериторног аспекта овде може да се забележи напречак (пројекти дају већа права потрошачим него сада), и даље се предвиђа регулisaње тих питања у форми инструкција.

да промет са потрошачима. При том би требало водити рачуна да основна права, обавезе и одговорности страна буду регулисане императивно или полудиспозитивно (тј. да је одустајање у појединим случајевима могуће само у корист слабије уговорне стране, дакле, потрошача. Потпуна диспозитивност прописа у случају непостојања истих шанси, увек је уперена против слабије стране.

Пољско грађанско право садржи пропис (Чл. 385 који предвиђа да администрација врши контролу услова уговора сачињених између учесника у размени. Нажалост, овај пропис у пракси није примењен, јер недостају инструкције о томе који услови уговора и када треба да буду оверени, који административни орган и на основу којих критеријума треба да их овери. Литература тражи да се ово спроведе у живот тако што ће се допунити недостаци у извршним прописима.

Осим тога требало би се такође позабавити прописима који се односе на уговоре о гарантовању услуга регулисаних изван цивилног кодекса и размотрити њихове одредбе са аспекта једнакости права и обавеза потрошача и њихових подруштвених партнера. Ово важи посебно за односе у којима су гаранти у корист грађана-потрошача предузећа која се третирају као јавне институције и које због тога задржавају низ оправданих и неоправданих привилегија. С тог аспекта требало би размотрити могућност измене права превозника (у путничком саобраћају), поште, прописа који се односе на гарантовање у области комуналних услуга, елиминисати отуда прописе који на неоправдан начин обезбеђују већа права и мање обавезе гаранта (на пр. нису регулисане одговорности због закашњења у извршењу гарантованих услуга), прописе који искључују или ограничавају одговорност због непостојања или због неодговарајућег квалитета гарантованих услуга (пошта, комунална предузећа), несразмерно ниске надокнаде штете у поређењу са нанетом штетом, тешке за потрошача формалности око рекламирања.

Свакако да у извесним ситуацијама давалац услуга мора да има извесна посебна овлашћења што произилази из техничких поставки функционисања предузећа; због тога је тешко стављати у питање овлашћења железнице да доноси наредбе које имају за циљ обезбеђивање сигурности приликом путовања, као и посебне егзекутивне привилегије у вези са тим, или на пр. овлашћење поште да тражи одређену дисциплину од грађана (попуњавање формулара, одговарајуће обележавање и паковање пошиљке и тд.) како би могла да им пружи гарантовану услугу. Иако за сада потрошач наилази на многе отежавајуће ситуације, врше се напори да се исте оправдају објективним потребама које тобоже произилазе из карактера гарантованих услуга (\*).

(\*) На пр. недавно је LOT (Пољска Ваздухопловна Компанија) због тешкоћа око одпремања иностраних путника тражило да путници обавезно знатно раније буду на аеродрому, а од овог захтева је под притиском јавног мњења брзо одустао. Исто је тако пре неколико година РКО (Пољска предјоница) одустала од новоуведено и веома компликованог за клијенте система уписивања камате.

## IV

На побољшање положаја потрошача у односу на партнера сигурно да у озбиљној мери може да утиче и то колико потрошач познаје свеукупне односе на тржишту<sup>(8)</sup> као и колико су му позната права и обавезе партнера.

Учествовање у размени које се између осталог одражава и у закључивању и извршавању уговора, захтева лојалност учесника у односу на ту размену. Произилази то отуда што свака страна која приступа уговору има обавезу да „информише“ другу страну о околностима које могу да утичу на њену одлуку, не може без оправданих разлога да одустане од уговорних услова и дужна је да даје потребна објашњења<sup>(9)</sup>.

Нарушавање тих обавеза поводује обештећење, а повремено и друге законске санкције (на пр., у случају преваре). Ради се ипак о томе да санкције само половично подмирују интересе нарушене због недостатка лојалности. Због тога није интенција у санкционисању недостатка лојалности, већ у спречавању нарушавања лојалности.

С тог аспекта намећу се следеће могућности интервенције правним средствима. Требало би пре свега реализовати информацију потрошача о ситуацији на тржишту и о правима која му припадају. У тој области постоји много могућности, као тачније и потпуније обележавање робе (давање састава робе, начина руковања робом и сл.). Осим тога као информација потрошача служи упоредно тестирање робе на тржишту и објављивање резултата тих тестова. Овај правац треба развијати и популарисати.

Ради подизања нивоа правне свести потрошача требало би увести општу обавезу информисања потрошача о правима које има и обавезати административни орган да се стара да странка не трпи штету због непознавања права (прилику за ово дају планирани радови у законодавству у вези доношења закона о трговини и услугама). Ова обавеза била би извршена ако би се верификовали прописи који постоје у уговорима, неодговарајући садржаји на налепницама на роби и тд. и ако би се усагласиле информације за потрошача у њима.

Могућности упознавања потрошача са својим правима постоје и кроз процедуралну заштиту потрошача, то значи да донете одлуке о вођеним споровима имају за њега информативно и превентивно дејство. О процедуралним питањима ближе се говори у реферату F. Zedlera.

За сада, и поред тога што право даје релативно широке потенцијалне могућности за заштиту потрошача, у пракси многе те могућности остају у сфери жеља. Сврнисходно би, дакле, било јачање „продорне силе“ потрошача и њихових интереса. Са тог становишта дају се разни

<sup>(8)</sup> Занемаривање тог типа информација изазива да клијенти, не знајући својства робе сами изазивају квар. Покренута је дискусија о квалитету месних прерађевина. „Zysle Warszawy” од 10. I 1978. Произвођачи су рекли да сумеснати производи са додатком беланчевинастих компонената захтевају непрекидно хлађење. Купци то не поштују. Ипак и произвођачима и продавцима може да се пребацни да не обележавају производ нити у продавницама обавештавају купца о томе.

<sup>(9)</sup> S. Grzybowski — Систем грабанског права, Варшава 1974, с. 550.



предлози<sup>(10)</sup>, један од њих се односи на формирање специјалне друштвене организације која би се бавила питањима у области потрошње. Та организација имала би задатак да учествује у припремању одлука које се односе на потрошачку политику, да инцира и учествује у припремању пројеката правних аката који се односе на питања потрошача, као и да води спорове у корист индивидуалних потрошача чији су интереси нарушени. Ово решење нема, као и увек, шанси за реализацију. Међутим, запажа се повећана активност већ постојећих тела и организација под чијом се компетенцијом налазе разни видови заштите потрошача као на пример Савета за питања тржишта који је саветодавни орган владе, министра за унутрашњу трговину и услуге, разних контрола квалитета, санитарних инспекција и др. Значајну стимулативну улогу у томе имају средства за масовну информацију. Треба такође истаћи да су у последње време (изменом закона о народним одборима од 28. фебруара 1978. године) у Пољској при народним одборима на свим нивоима формиран комитети друштвене контроле. Они имају улогу да инспиришу, координирају и јачају све органе друштвене контроле који делују на терену (треба додати да је у Пољској једном избројано 50 разних типова друштвене контроле и то углавном у области угоститељства, трговине, услуга, производње ситних артикала и сл.), баве се, дакле питањима која имају везе са потрошачима. У току дискусије над концепцијом и пројектом закона о комитетима подвучено је да делатност ових тела треба да допринесе јачању активности већ постојећих органа и усмери њихову делатност.

Уколико се ради о могућности вођења спорова у корист индивидуалних потрошача, треба рећи да се неискоришћене могућности крију у раду тужилаштва које има право да води цивилне спорове у име грађана.

## V

На крају неколико речи о проблему заштите потрошача реализоване у прописима о санкцијама. Подвлачи се<sup>(11)</sup> да примењивање пенала није добар правац деловања за остваривање користи.

Обрачунавање пенала због лошег квалитета производње, уколико то није везано са озбиљнијим последицама (угрожавања живота, здравља, згртања имовине и сл.) не треба да добије масовнији карактер с обзиром на занемарујуће ефекте који се тиме постижу. У области деловања прописа о санкцијама (чл. 221 — 225 закона о санкцијама који предвиђају печале за понашања која нарушавају интересе потрошача: шпекулације у разним видовима и преваре), њихова ефективност је мала услед на пример недовољне пажње посвећене заштити личног иметка грађана-потрошача. Посебно забрињава мала примена у живот чл. 140 став 1 тач. 3 по којем се одређују пенали за стварање опште опасности

<sup>(10)</sup> Такви су између осталог били закључци конференције о којој је реч у ноти 1.  
<sup>(11)</sup> L. Kubicki, о реферату цитираном у ноти 1.

за живот и људско здравље производњом и увођењем у промет производа штетних по здравље. Сувише се мало у пракси примењују прописи о прекршајима на штету потрошача (1975. за све прекршаје из поглавља XV закона о прекршајима у којем се предвиђају казне за ситну шпекулацију, шпекулацију улазницама, ситну превару, сакривање робе, скидање цена и других ознака са робе, повећање цена и тд. — кажњено је 8.268 лица, а 1976. — 10.306 лица). Као што може да се види, није ствар у множењу казених мера или повећању санкција, већ у коришћењу већ постојећих прваних решења.

## VI

Повећање ефективности заштите потрошача захтева, дакле, у првом реду побољшање и увођење у живот већ постојећих прописа, уопштување празнина и пружање помоћи потрошачима у коришћењу права која им стоје на располагању.

Поменуто спровођење у живот постојеће заштите потрошача захтева предузимање веома енергичних мера од стране административних органа, правосуђа, и друштвених организација у циљу „егзекуције права” и „повећања продорне силе” потрошача као и подизања нивоа правне свести потрошача.

*dr Ewa Letowska*

## ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА У ПРАВУ СФРЈ

### 1. Општи проблеми заштите потрошача у праву

Истиче се да је одлика XX века у непрестачном и наглом преображају не само у економици већ самим тим и у преображају друштвених и политичких односа. Посебно се указује да има више техничких проналазака од 1945. године него што их је укупно пре тога било, тако да постепено постајемо свесни да промене нису само иза нас већ и пред нама, стога се чак говори и о шоку будућности. (1) Ово је карактеристично не само за социјалистичке земље, у којима су средства за производњу у друштвеној својини, већ и за капиталистичке земље у којима економска еволуција и технички проналасци такође доприносе дубоком преображају друштвене делатности и посебно начину живота. Истиче се да је овај преображај посебно проузроковао три појаве. Пре свега, утицао је на нагли развој урбанизације која се, и поред многих проблема који се појављују, све више и непрестано развија. Напушта се све више сеоски начин живота и јача градски односно урбанизовани начин живота. Као друга пропратна појава овог савременог преображаја истиче се нагли пораст мреже образовног система посебно средњег и високог, у коме се образује неупоредиво много више кадрова него раније, што уједно утиче и на однос ових кадрова према раду и начину живота.

Најзад, као трећа пропратна појава овог савременог преображаја друштва посебно се истиче да је економски развој нашао нов ритам развоја засновањем на задовољењу потрошачких потреба које су непрестано стимулисане публицитетом односно рекламом и повећањем личног дохотка. Указује се, такође, да је последица тога и знатно повећање потрошње која уједно са повећањем куповне моћи самим тим мења и структуру потрошње јер потрошачке потребе нису само у прехранбеним артиклима и потребама за одевањем већ и у саобраћају, одмору, стамбеним просторијама, хигијенским, здравственим и другим потребама. Посебно се истиче све постаје роба. Међутим, указује се да и у тако прео-

(1) Jacques Fournier — Nicolle Questiaux, *Traité du social* Dalloz, Paris, 1978, стр. 51.

браженом друштву има контрадикције јер је овај систем, посебно у капиталистичком друштву, далеко од тога да пружи свакоме средства да може задовољити своје потребе и жеље.<sup>(2)</sup> Посебно се и у капиталистичком друштву подвлачи на везу економике и развоја друштвене интервенције и указује на потребу социјализације општих услова производње. Фактори производње и функционисање тржишта све више и више извесне задатке за задовољење људских потреба преносе на друштво. Стога се у вези с том појавом јавља потреба не само обезбеђења станова за раднике, обезбеђење саобраћаја и веза, хигијенских и здравствених служби већ и да предузећа односно радне организације имају квалификоване кадрове па је самим тим неопходна потреба образовање ових кадрова и најзад потребно је да куповна моћ буде довољно расподељена па се стога истиче да је неопходна потреба прерасподеле средстава односно стављање прихода у разумне оквире.<sup>(3)</sup> Међутим, основано се сматра да кад капиталистички систем захтева друштвену интервенцију за задовољење одређених потреба он то чини подносећи и трошкове јер и систем као такав има користи од тога пошто се самим тим и учвршћује.<sup>(4)</sup> Све то води све већем ширењу све новијих облика друштвене заштите начина живота људи у области урбанизма и потрошње, друштвене заштите у обезбеђењу стамбеног простора, у систему образовања, у заштити здравља човекове средине и осталих људских потреба.

## 2. Појам друштвених потреба

У вези све новијих облика друштвене заштите појављује се проблем утврђивања појма друштвених потреба и појма потрошача као и односа потреба и потрошње и који су могући начини задовољења потреба потрошача.<sup>(5)</sup>

Познато је већ да је напуштена концепција према којој је потрошач онај који влада тржиштем, јер задовољавајући своје потребе диктира и производњу. Истиче се да је управо обрнуто. Велике произвођачке организације контролишу тржиште и уствари маневришу са потрошачем и самим тим утичу да се он опредељује да купује робу која му се нуди на тржишту. Стога се у капиталистичком друштву с разлогом истиче: није заштићено право потрошача да купује, већ је заштићено право продавца да маневрише са потрошачем.<sup>(6)</sup> У том смислу, али још више наглашено, је и гледиште које истиче да „садашње друштво не производи производе да би задовољило потребе, већ производи потребе да би

(2) J. Fournier — N. Questiaux, op. cit., стр. 39 — 40.

(3) J. Fournier — N. Questiaux, op. cit., стр. 62 — 70; 629 — 663.

(4) J. Fournier — N. Questiaux, op. cit., стр. 72.

(5) J. Fournier — N. Questiaux, op. cit., стр. 667 — 668.

(6) John Kenneth Galbraith, *Le Nouvel Etat industriel*, Gallimard, Paris, 1968, стр. 224, 218 — 225.

(7) Michel Durand у часопису *Economie et Humanisme* № 210, 1973. наведено према J. Fournier — N. Questiaux, стр. 671.

продавало своје производе".<sup>(7)</sup> Према једном гледишту потребе се деле на економске захтеве односно економске потребе које се могу платити и наћи на тржишту од стране потрошача и друштвене потребе које потрошач не може платити и купити на тржишту али те потребе могу бити обезбеђене, у одређеној мери, у оквирима колективних односно друштвених служби за задовољење неопходних људских односно друштвених потреба. Ове друштвене службе се појављују као коректив тржишне привреде јер задовољавају потребе које појединци не могу обезбеђивати на тржишту. С друге стране истиче се да на тржишту појединци нису у једнаком положају због своје различите куповне моћи а код колективних односно друштвених служби сви појединци под једнаким условима задовољавају своје потребе. Међутим, нема сумње да и овде куповна моћ потрошача има утицаја колико потрошач може успети да задовољава своје потребе. Овде ваља имати у виду да марксистичко гледиште истиче да у капиталистичком друштву задовољење потреба потрошача није циљ производње, већ профит јер је још Маркс истакао да „сврха капитала није задовољење потреба већ производња профита”.<sup>(8)</sup>

Истиче се да су друштвене потребе одређене начином производње и друштвеним односима у одређеном историјском тренутку. Према томе потребе су у зависности структура који их производи и који доприноси њиховом непрестаном преображају у складу са достигнућима технике и развојем друштва.<sup>(9)</sup> Најстарије потребе односно потребе за намирницама, одевањем и стамбеним просторима мењале су се и мењају се у складу са развојем друштва. Једновремено се јављају и потребе у области здравства, образовања и културе које су такође подложне непрестаном преображавању под утицајем друштвених промена које су условљене преображајем производње.<sup>(10)</sup> Стога је већ давно речено „природне потребе као храна, одело, огрев, стан различне су према климатским и другим природним особинама ове или оне земље. С друге стране, сам обим тзв. нужних потреба као и начин њиховог задовољавања производ је историје, те због тога великим делом зависи од културног ступња дотичне земље, а између осталог битно и од тога под којим условима, дакле и с каквим се навикама и претензијама на живот образовала класа слободних радника. То значи да на супрот осталим робама одређење вредности радне снаге садржи извештај историјски и морални елемент”.<sup>(11)</sup>

Према томе све потребе су друштвене без обзира да ли се задовољавају на тржишту или преко организованих одговарајућих друштвених служби па следствено томе и потрошња се односи на потрошњу свих друштвених потреба било да је у питању куповина одређеног производа или коришћење одређене услуге.

<sup>(7)</sup> К. Маркс, Капитал, III, Београд, 1948, Култура, стр. 207.

<sup>(8)</sup> Jacques Chevallier — Daniel Loschak, *Science administrative*, T. II, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1978, стр. 284.

<sup>(9)</sup> J. Chevallier — D. Loschak, *op. cit.*, стр. 286.

<sup>(11)</sup> К. Маркс, Капитал, I, Београд, Култура, 1947, стр. 121; J. Chevallier — D. Loschak, T. II, *op. cit.*, стр. 286.

## 3. Појам потрошача

Појам потрошача у капиталистичком друштву ни у пракси ни у теорији још није прецизно утврђен. Истиче се „да су сви људи потрошачи, без обзира да ли дају одређену цену од своје зараде или вишксом вредности скинутог са леђа радника јер сви они уништавају употребне вредности“. Ово гледиште даље истиче да овај термин, узет уопштено, води конфузији, јер шта значи захтев упућен од стране „потрошача“ него нова верзија општег интереса и бескласног друштва.<sup>(12)</sup> С друге стране се истиче да је грађанин у савременом свету пола произвођач, пола потрошач али као потрошач није никад био организован, а као произвођач већ је одавно организован.<sup>(13)</sup> Међутим, и ово гледиште истиче да је тешко сакупити све потрошаче у потрошачки покрет који би се борио заједничким захтевима кад има оних који имају велике приходе и оних који немају те приходе. Посебно се истиче да ни њихове потребе, ни њихови интереси, ни потрошња нису истоветни те стога није једноставно утврдити појам потрошача.<sup>(14)</sup> По једном гледишту потрошач је још у многим случајевима само било који купац и није још прецизно утврђен. Чак се тврди да нема субјекта права који је утврђен као потрошач али се истовремено поставља питање зашто по сваку цену утврдити појам потрошача јер се указује да потрошач може истовремено бити купац, закупац, жртва и тд.<sup>(15)</sup> Поред тога подвлачи се да „потрошач не зна своја права, а кад их зна неће њима да се користи или не може. Мало се људи сматра покрађеним јер односе триста грама бифтека мање... Не мисле на лаж кад читају „Х... воћа припремљеног за пиће“ иако тај сок садржи само 50% воћног сока. Најзад, потрошач који је свестан да је преварен најчешће остаје пасиван“.<sup>(16)</sup> Поставља се такође и питање да ли постоји право потрошача. Наглашава се да расути прописи који регулишу односе произвођача као и продавца са потрошачем не представљају повезану целину тако да право потрошача је тек у тражењу иако се подвлачи да и оно што већ постоји није некорисно. Посебно се, по једном гледишту, подвлачи да постоје прописи и судска пракса која је знала да се прилагоди друштвеном развоју. Ово исто гледиште истиче да оно што свему овоме недостаје то је сам потрошач као субјект права који има вољу да делује као потрошач ради заштите својих права.<sup>(17)</sup>

<sup>(12)</sup> Michel Wieviorka, *L'Etat, le patronat et les consommateurs*, Presses universitaires de France, Paris, 1977, стр. 37 — 38.

<sup>(13)</sup> Gérard Cas, *La défense du consommateur*, Presses universitaires de France, 1975, стр. 7.

<sup>(14)</sup> Gérard Cas, *op. cit.*, стр. 7.

<sup>(15)</sup> Denise Baumann, *Droit de la consommation*, Librairie techniques, Paris, 1977, стр. 1.

<sup>(16)</sup> D. Baumann, *op. cit.*, стр. 2.

<sup>(17)</sup> D. Baumann, *op. cit.*, стр. 1 — 2.

## II

## 1. Развој потрошачког покрета у свету

У вези са свим овим проблемима и потребом за заштитом потрошача, у свету, прво у Сједињеним Државама још од 1929. године, а после другог светског рата у Великој Британији, Бенелуксу, Италији, Шведској и другим земљама, а сада посебно и у Француској организују се многе организације за заштиту потрошача.<sup>(18)</sup> Интересантно је забележити да је у Јапану веома узео маха овај покрет за заштиту потрошача, и да је за разлику од осталих ових покрета у капиталистичким земљама, у Јапану дошло до тога, углавном, иницијативом жена потрошача а не мушкараца.<sup>(19)</sup> И у другим неким земљама, на пример у Француској, жене су биле веома активне у овом покрету и имале запажене резултате.<sup>(20)</sup>

Може се овде подвући да се у свету а сада посебно и у Француској у последње време веома много посвећује пажња проблему заштите потрошача не само од стране политичких и осталих друштвених фактора већ се и правна, економска и социолошка литература посебно бави овим питањем.<sup>(21)</sup> Једна од новијих монографија интересантна је по томе што се залаже да се покрет за заштиту потрошача укљопи у шири покрет за промену читавог система. Стога се залаже да покрет потрошача не би смео бити организација потрошача која брани потрошача само од неправилности произвођача и продавца; обавештава потрошаче и представља потрошаче. У ствари истиче да садашњи потрошачки покрети у капиталистичком друштву, без обзира на извоневремене успехе, врло добро одговарају економским и културним интересима владајуће класе. Стога се залаже да се потрошачи укључе у синдикат који својом улогом иницира акцију која не води аполитичком реформизму већ аутентичном друштвеном покрету за преузимање власти и променом друштвено-политичког система.<sup>(22)</sup>

## 2. Узроци идеје о заштити потрошача

Независно од појаве савремених покрета за заштиту потрошача који постоје у капиталистичким земљама, опште је познато и с разлогом се истиче да је идеја о заштити купца од произвођача односно продавца врло стара. Истиче се да је поштовање економског партнера од стране професионалног произвођача односно продавца било основно

<sup>(18)</sup> J. Fournier — N. Questiaux, *op. cit.*, стр. 707 — 709; M. Wlewiorka, *op. cit.*: Јелена Вилус, Законско регулисање положаја потрошача у Шведској, Институт за упоредно право, Страни правни живот, сер. Д, бр. 97, стр. 3 — 18.

<sup>(19)</sup> Maki Shohel, *Le mouvement des consommateurs d'après la guerre: Comment il est né d'un mouvement de femmes, Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, 1978, № 342.*

<sup>(20)</sup> M. Wlewiorka, *op. cit.*, стр. 65 — 66; 169 — 179.

<sup>(21)</sup> Једна од новијих монографија у којој је изложено у целини француско позитивно право, судска пракса као и сви правни проблеми ове сложене материје је и књига већ наведена у тексту Denise Baumann.

<sup>(22)</sup> M. Wlewiorka, *op. cit.*, стр. 37, 39, 79 — 80; 250 — 256.

начело по коме се пословало у режиму корпорација. Међутим, после француске револуције корпорације су углавном нестале и самим тим и аутодисциплина професионалних партнера мада и она није потпуно ишчезла. Начело слободе трговине и индустрије допринело је да су се повећале могућности неправилног пословања чије су жртве били потрошачи па је стога законодавац интервенисао прописујући санкције за неправилно пословање. Указује се такође, да је било и да има много прописа који прописују санкције за неправилно пословање, и ако данас још увек потрошач није довољно заштићен, то није због прописима недовољно регулисаног пословања, већ због неефикасности ових прописа јер цене непрестано расту, или се појављују нови још недовољно испитани производи чија је штетност исувише касно утврђена или што је закон често недовољно прилагођен новим ситуацијама итд. <sup>(23)</sup>

### 3. Заштита потрошача у савременом друштву

Општа је тенденција да је класична концепција о заштити потрошача недовољна за савремено друштво јер заштита потрошача мора обухватити заштиту потрошача у задовољавању свих друштвених потреба без обзира да ли је у питању куповина одређеног производа или коришћење одређене услуге. Истиче се да су у капиталистичком друштву неједнакости у друштву далеко од тога да се смањују. Према једној анализи у Француској, неједнакости има у срећи; у надама, између мушкараца и жена; у односу на рад; у заштити здравља; у учешћу у одлучивању; у новцу; знању, и тд. <sup>(24)</sup> Све то упућује на објективно сагледавање овог сложеног проблема заштите потрошача у свим земљама без обзира на друштвено-политички систем, како би се упоредном анализом свих облика ове заштите наша решења која би најбоље одговарала заштити потрошача посебно у социјалистичким земљама.

## III

### 1. Заштита потрошача у праву СФРЈ

Можда би се могло рећи да се суштина заштите права потрошача у ранијем југословенском праву одражавала у поштовању класног начела забране злоупотребе права јер је неправилно пословање произвођача односно продавца садржано или у вршењу права у намери да се потрошачу нанесе штета или је злоупотреба садржана у форми ненормалног вршења права. Већ је с разлогом истакнуто да је начело забране злоупотребе права нераздвојно од суштине права и да би га требало примењивати и кад није написано у закону. <sup>(25)</sup>

<sup>(23)</sup> G. Cas., op. cit., стр. 8 — 9.

<sup>(24)</sup> M. Wiewlogka, op. cit., стр. 20 — 21.

<sup>(25)</sup> Мухило Константановић, *Забрана злоупотребе права и социјализација права*, Архив за правне и друштвене науке, књ. X (XXVII), 1925, стр. 184 — 185.



У периоду пре другог светског рата а и после ослобођења у Југославији су, као и у осталим земљама, постојали прописи који су регулисали заштиту потрошача. Ови су прописи били у оквиру грађанског, облигационог, трговинског, привредног, управног и кривичног права и обезбеђивали су, у одређеној мери, класичну заштиту потрошача и то превентивну и репресивну.

Међутим, заштита потрошача у праву СФРЈ не може се посматрати издвојено од друштвено-економског система. Пре свега средства за производњу су у друштвеној својини што би морало мењати и мења карактер односа организација произвођача и организација за промет робе и услуга са организацијама потрошача. С друге стране наглашени самоуправни односи упућују на решавање проблема односа заштите потрошача не само оних који су регулисани законским прописима већ и оних односа који су утврђени самоуправним споразумима и друштвеним договорима.

## 2. Позитивно право СФРЈ о заштити потрошача

Ваља нагласити, што су већ други истакли, да је Југославија прва земља у свету која је и у савезном Уставу и у уставима република и аутономних покрајина прокламовала нека начела о регулисању односа између организација произвођача, организација за промет роба и услуга и организација потрошача.<sup>(26)</sup> Наиме, савезни Устав од 1974. године је изричито прописао: „Организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга за непосредну потрошњу дужне су да, на начин одређен законом, сарађују и договарају се са самоуправним интересним заједницама, месним заједницама и другим заједницама и организацијама потрошача о пословима од заједничког интереса” (став 4, члан 43).

Ово Уставом прокламовано начело о месту и улози организација потрошача детаљније је регулисано савезним Законом о удруженом раду (Службени лист СФРЈ, бр. 53 од 3. децембра 1976). Савезни Закон о удруженом раду је пре свега организацији потрошача одредио место и улогу у друштвено-политичком систему па је стога прописао: „Грађани, као потрошачи робе и корисници услуга, имају право да се самоуправно организују у месним и друштвено-политичким заједницама или на други начин ради утицаја на развој производње и услужних делатности којима се задовољавају њихове потребе, спречавања монопола, односно злоупотребе монополског положаја и заштите других својих интереса” (став 1, члан 23).

С друге стране Закон је прописао да су организације удруженог рада које производе односно продају робу или врше услуге за непосредну потрошњу грађана дужне да „стварају услове и подстичу организовање потрошача робе, односно корисника услуга ради истраживања и

<sup>(26)</sup> Jelena Vilus, *Réglemmentation légale et autogestionnaire de la condition des consommateurs en Yougoslavie*, Institut de droit Comparé, Droit Yougoslave, 1977, № 2, стр. 37.

утврђивања њихових потреба и интереса и планирања и усклађивања односа производње и потрошње на трајнијој основи" (став 2, члан 23).

Поред тога Закон је прописао да су све организације удруженог рада односно њихови органи управљања дужни да у складу са законом „на захтев организације потрошача приступе закључивању самоуправних споразума којима се утврђују њихови међусобни односи, права и обавезе у погледу редовног и квалитетног снабдевања одређеним производима, уредног вршења услуга, утврђивања цена производа и услуга и учешћа потрошача у оствареном приходу, водећи рачуна о развоју тих делатности, потребама потрошача, обезбеђењу потребних резерви и другим питањима од заједничког интереса" (став 3, члан 23).

Савезни Закон о удруженом раду је још прописао да су организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга на мало дужне „да на начин одређен законом, остварују сарадњу са потрошачима организованим у месним заједницама и другим самоуправним заједницама и организацијама потрошача" (став 1, члан 78).

Поред тога овај је Закон обавезао организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга на мало да се „договарају са потрошачима организованим у месним заједницама и другим самоуправним заједницама и организацијама потрошача о пословима од заједничког интереса, а нарочито о асортиману и квалитету робе коју продају и услуга које врше, о условима и начину продаје робе и вршења услуга..." (став 2, члан 78).

Међутим, ова иста одредба изричито обавезује организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга на мало да се договарају са потрошачима организованим у месним заједницама и другим самоуправним заједницама и организацијама потрошача „и о учешћу потрошача у приходима које остваре продајом робе и вршењем услуга у виду повраћаја дела тих прихода или у ком другом виду утврђеном у складу са законом" (став 2, члан 78).

Савезни Закон о удруженом раду је још прописао и следеће: „Ради стварања услова да се у промету на мало продаје роба која одговара потребама потрошача и ради обезбеђивања равноправности произвођача те робе, организације удруженог рада које се баве пословима промета робе на мало дужне су да са потрошачима организованим у месним и другим самоуправним заједницама и организацијама потрошача договорно утврде критеријуме по којима се врши избор робе која се ставља у промет на мало и начин утврђивања робе која одговара тим критеријумима, као и да те критеријуме учине доступним јавности" (став 3, члан 78).

### 3. Суштина заштите потрошача у праву СФРЈ

Из наведених одредаба савезног Устава и савезног Закона о удруженом раду може се приметити да су оне начелно утврдиле не само правила класичног нормалног пословања организација удруженог рада које

се баве пословима промета и услугама на мало већ су увеле и три значајне новине у вези са заштитом потрошача. Прво, савезни Устав и Закон о удруженом раду утврдили су да су организације потрошача конститутивни елементи друштвено-економског и политичког система југословенског самоуправног друштва. У ствари, организацији потрошача признато је својство субјекта права који има своју улогу и одређена права и дужности у друштвено-економском систему самоуправног друштва. Друга новина је одражена у правилу да организовани потрошачи односно организације потрошача имају могућност суделовања у склапању друштвених договора и самоуправних споразума о ценама за производе и услуге за које су они заинтересовани. Трећа новина је одражена у прокламованом начелу да организације потрошача учествују у дохотку организација удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга на мало.

Све ове три новине у праву СФРЈ одговарају односима у самоуправном друштву па према томе и односу између организација произвођача као и организација за промет робе и услуга са организацијама потрошача. Нема сумње да сви самоуправни субјекти имају и своје посебне интересе и да ти интереси некад не морају бити у свему у складу са интересима осталих самоуправних субјеката. Међутим, с обзиром да су средства за производњу у друштвеној својини и да постоји општи друштвени план, плурализам интереса самоуправних субјеката мора имати у виду општи интерес читаве друштвено-политичке заједнице који је одражен у одговарајућим законодавним актима и самоуправним општим актима. То, наравно, не значи да ти самоуправни односи нису одраз слободног избора законом признатих интереса сваке самоуправне организације. Објективно посматрано, самоуправни субјекти у праву СФРЈ слободни су у налажењу и заштити својих интереса. Наравно, као и у сваком другом друштву, без обзира на друштвено-политички систем, ни југословенско друштво неће дозволити да посебни интерес врећа односно угрожава општи интерес друштвене заједнице утврђен од одговарајућих органа и одговарајућим законодавним актима и самоуправним општим актима. То је сасвим разумљиво. Аутентични критеријум демократизације друштва није само у квантитативном повећавању броја самоуправних организација као самоуправних субјеката већ у што квалитативнијем пословању организација удруженог рада које се баве производњом као и прометом робе и вршењем услуга за задовољење друштвених потреба. Стога су све самоуправне организације односно организације произвођача, организације за промет робе и услуга као и организације потрошача дужне да у складу са одговарајућим друштвеним планом, позитивним правом и самоуправним споразумима и друштвеним договорима врше своју одговарајућу функцију пратећи и друштвени стандард и научно-техничка достигнућа како би што више допријели изградњи самоуправног социјалистичког друштва. Самоуправне организације нису саме себи циљ већ морају бити свесне да је у склопу читавог друштвено-политичког система основни разлог њиховог постојања грађанин, односно што квалитетније задовољавање друштвених потреба без обзира да ли је у питању куповина одређеног производа или плаћање коришћења одређене услуге. Све

то не значи да самоуправне организације, а посебно организације потрошача, не смеју критички проучавати друштвену стварност и само се емоционално-етички клањати одлукама самоуправних организација произвођача и продаваца који често без обзира на друштвено-политички систем имају некад и монополистички карактер (електродистрибуција, комуналне услуге, снабдевање градова, градски саобраћај, жељезнички и авионски саобраћај, ПТТ служба, и тд.). Напротив, све ове организације а посебно организације потрошача морају бити савесни, студиозни и смели у констатовању актуелних проблема у њиховом односу са организацијама произвођача и организацијама за промет робе и услуга као и у тражењу решења за сложене проблеме друштвене стварности посебно у заштити потрошача ради усклађивања самоуправних односа односно усклађивања интереса организација потрошача са интересима организација произвођача као и организација за промет робе и вршење услуга. Не би се смело губити из вида да самоуправне организације произвођача и организације за промет робе и вршења услуга не послују својим капиталом већ друштвеним и да и то упућује на потребу усклађивања њиховог односа са потрошачима који задовољавањем својих потреба као потрошачи повећавају обим пословања ових организација и на тај начин повећавају њихов доходак и самим тим доприносе повећању друштвеног капитала које је друштво поверило одређеним одговарајућим самоуправним организацијама удруженог рада.

Уставом и Законом о удруженом раду омогућено је да организације потрошача путем самоуправних споразума и друштвених договора са одговарајућим организацијама произвођача и организацијама у области промета робе и услуга утврде и модалитете учешћа организација потрошача у процесу одређивања цена производа и услуга као и њиховог учешћа у дохотку организација произвођача и организација у области промета робе и услуга.

По себи се разуме да улога и учешће организација потрошача не може у свим ситуацијама бити истоветна па је стога на одговарајућим организацијама да самоуправним споразумима и друштвеним договорима утврде улогу организације потрошача. Међутим, како је исправно већ истакнуто, оно што је битно у овом дијалогу потребном за склапање самоуправних споразума и друштвених договора јесте да организација потрошача на одговарајући начин буде економски стимулисана па се стога и указује да би ристорно био један од облика економског повезивања трговине и потрошача. Ово исто гледиште с разлогом истиче: „Не видим, наиме, друге могућности да и трговина и потрошачи буду заинтересовани у разрешавању међусобних односа ако ти односи немају самосталну економску базу. То свакако није могуће — а није ни потребно — свуда, али тамо где је могуће, то треба постепено остваривати. То се поготово односи на снабдевање грађана свакодневним потрошним артиклима”. (27)

(27) Едвард Кардељ, Слободни удружени рад, Београд, Радничка штампа, 1978, стр. 175.

Нема сумње да је признањем својства организацијама потрошача, да су субјекти права у самоуправном друштву СФРЈ, омогућено да оне имају и одређену улогу у економском повезивању организација произвођача, трговине и потрошача. Искуство показује да су организације потрошача у другим земљама биле најефикасније кад су биле организације у које су удружени потрошачи ужег подручја.<sup>(28)</sup> Стога је целисходно што су основне организације потрошача у праву СФРЈ у месним заједницама што уједно омогућује јаче повезивање потрошача. Међутим, чињеница је да ове организације при склапању уговора немају једнаке интересе. Потрошач жели што нижу цену а произвођач и продавац што вишу. С друге стране сви потрошачи немају једнаку куповну моћ. Све то указује да је можда немогуће потпуно задовољити интересе свих субјеката али је несумњиво да је омогућено свим овим организацијама да самоуправним споразумима и договорима могу усклађивати своје интересе поготову што су све ове организације део јединственог друштвено-економског система и имају заједнички циљ да у самоуправном социјалистичком друштву што боље задовољавају друштвене потребе. Ваља имати у виду да се с разлогом истиче да за учешће организација у процесу формирања цена „за сада не постоји неки принцип који би био опште важећи за све основне организације удруженог рада и организације потрошача” и да је „мало вероватно да може постојати јединствен принцип”.<sup>(29)</sup>

Чињеница је да до сада потрошачи нису имали утицаја на формирање цена али је такође неоспорно да се цене не би смеле једнострано утврђивати без консултовања организација потрошача нити би се смеле једноставно утврђивати само споразумевањем и договарањем јер се морају и даље имати у виду трошкови производње и промета као и они елементи на које не може утицати ни један од ових самоуправних субјеката односно морају се имати у виду разни доприноси и порези на промет које прописују фактори ван домета организација удруженог рада.<sup>(30)</sup>

У погледу учешћа организација потрошача у дохотку одређених произвођачких, прометних и услужних делатности зависно од учешћа потрошача у приходима остварених продајом робе и у вршењу услуга, поред повраћаја дела тих прихода ово се учешће може манифестовати како то Закон о промету робе СР Србије (Службени гласник СР Србије, бр. 27 од 9. јула 1977) прописује и повољнијим условима за кредитирање потрошача или у ком другом виду.<sup>(31)</sup>

Ваља имати у виду да је позитивно право прописало да су организације удруженог рада у области промета робе и услуга дужне да купцу при коначном обрачуну признају одговарајућу камату на раније упла-

<sup>(28)</sup> М. Wieworka, *op. cit.*, стр. 62 — 65, 86.

<sup>(29)</sup> Миленко Лакушић, Улога потрошача у формирању цена и учешћа у дохотку основних организација удруженог рада — у Зборнику: Удружени рад и самоуправно организовање потрошача, Савезна конференција ССРНЈ, Београд, 1977, стр. 154.

<sup>(30)</sup> М. Лакушић, *op. cit.*, стр. 153.

<sup>(31)</sup> Ј. Вилус, *op. cit.*, стр. 39 — 40; М. Wieworka, *op. cit.*, стр. 87.

ћени износ ако је продаја робе била условљена уплатом унапред одређеног новчаног износа.<sup>(32)</sup>

Истиче се такође да би давање поклона као и делење потрошачима бонова и маркица које би давале потрошачу право да добија одређену награду без везе са висином вредности купљеног производа био начин везивања потрошача за одређене прометне организације који је супротан интенцијама законодавца.<sup>(33)</sup> Тај начин везивања потрошача за одређене прометне организације није допуштен ни у неким другим земљама. У француском праву се на пример сматра да је награда сваки производ који је различит од оног који је предмет куповине а који је непосредно при куповини или на други начин, дат потрошачу бесплатно или по повољнијој цени односно дат попуст на цени за производ који је различит од купљеног производа. Тако на пример купац не може добити моторно возило зато што је купио један стан или је недопуштено делење поклона од стране прометне организације поводом затварања одређеног сајма. Међутим, не сматрају се поклоном, услуге после куповине, на пример достављање купљеног производа, пумпање гума при куповини аутомобила или прање шофер-шајбне при куповини бензина. У сваком случају сматра се допуштеним да те услуге не смеју прећи 5% од нето цене купљеног производа или плаћене услуге.<sup>(34)</sup>

Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума (Службени лист СФРЈ, бр. 24 од 10. маја 1974) изричито прописује да се сматра нелојалном конкуренцијом „придобивање купца, корисника услуга, претплатника, штедиша или других лица, давањем или обећавањем награда или какве друге имовинске користи или погодности, који по вредности знатније прелазе уобичајене рекламне награде или погодности уобичајене у привредном промету” (тачка 15, члан 8).

Нема сумње да је учешће организације потрошача у утврђивању цена производа и услуга а посебно њихово учешће у доходу одређених произвођачких, прометних и услужних организација веома сложен процес и да би било целисходно да пракса путем самоуправних споразума и друштвених договора и у складу са позитивним правом и друштвеним планом<sup>(35)</sup> постепено налажу одговарајућа решења која ће омогућити да се анализом те праксе набу и одговарајућа начелна решења која би одговарала и организацијама произвођача и организацијама за промет робе и услуга и организацијама потрошача.

У погледу улоге организације потрошача у вези са асортиманом, количином, квалитетом и ценом производа Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга о промету робе и о систему мера којима се спречава нарушавање јединства југо-

<sup>(32)</sup> Тачка 4, члан 16 Закона о основама пословања организације удруженог рада у области промета робе и услуга у промету робе и о систему мера којима се спречава нарушавање јединства југословенског тржишта у овој области (Сл. лист СФРЈ, бр. 43 од 1. октобра 1976).

<sup>(33)</sup> J. Вилус, *op. cit.*, стр. 40.

<sup>(34)</sup> D. Вауманн, *op. cit.*, стр. 27 — 36.

<sup>(35)</sup> Друштвени план Југославије за период од 1976 — 1980. године (Службени лист СФРЈ, бр. 33 од 23. јула 1976, 2.т.9; 3.4.1.

словенског тржишта у тој области (Службени лист СФРЈ, бр. 43 од 1. октобра 1976) прописао је да су ове организације удруженог рада дужне да сарађују и да се договарају са самоуправним интересним заједницама, месним заједницама и организацијама потрошача о развоју и локацији продајне мреже на њиховом подручју, о асортиману, количини, квалитету и цени производа намењених непосредној потрошњи, о радном времену и о другим питањима и пословима од заједничког интереса, а посебно о снабдевању грађана производима свакодневне потрошње" (став 1, члан 11). Ова се сарадња и договарање остварује на начин предвиђен у самоуправном споразуму који организације удруженог рада, које се баве пословима промета робе за непосредну потрошњу, закључе са самоуправним интересним заједницама, месним заједницама и организацијама потрошача.

#### 4. Кодекси потрошача

Према Резолуцији о политици остваривања друштвеног плана Југославије за период од 1976. до 1980. године у 1977. години (Службени лист СФРЈ, бр. 58 од 31. децембра 1976) све „друштвено-политичке организације удруженог рада и организације потрошача донеће кодекс понашања свих учесника на јединственом југословенском тржишту ради несметаног промета робе и уреднијег, богатијег и рационалнијег снабдевања потрошача" (3.3.2).

У ствари самоуправни споразуми и друштвени договори који се закључују између одговарајућих организација удруженог рада и организација потрошача су кодекси потрошача о којима је реч у овој наведеној Резолуцији.

Први кодекс потрошача био је друштвени договор радника у организацијама удруженог рада и потрошача закључен 1970. године у Осјеку. Сматра се да је од тада до данас закључено преко сто педесет таквих договора.<sup>(36)</sup> Из самог броја закључених самоуправних споразума и друштвених договора јасно је да је овај начин регулисања ових самоуправних односа тек у почетној фази и да је то још увек сложени процес који захтева изузетну пажњу и узајамно уважавање различитих интереса свих учесника у закључивању самоуправних споразума и друштвених договора. Стога је разумљиво да у овој почетној фази има и примедба да су неки од ових друштвених договора и самоуправних споразума више декларативни и да не садрже увек јасна и конкретна решења и обавезе.<sup>(37)</sup>

<sup>(36)</sup> Ј. Вилус, Законско и самоуправно регулисање положаја потрошача у Југославији — Институт за упоредно право, Београд, 1978, стр. 16.

<sup>(37)</sup> Одговорност за неизвршење друштвених обавеза, „Политика", Београд, од 22. августа 1978, стр. 7.

### 5. Видови заштите потрошача

Истиче се да заштита потрошача може бити превентивна, репресивна и разним начинима одвраћања купаца од куповине одређеног производа или коришћења одређене услуге.<sup>(38)</sup>

а) *Превентивна заштита*. Превентивна заштита потрошача одражена је у претходном прегледу робе, пре него што је иста стављена у промет. Овај претходни преглед може вршити или одређена специјализована служба или се законом обавезује произвођачка организација удруженог рада или организација за промет робе да потрошачу пружи потребна обавештења како би он могао контролисати да ли купљени производ има сва потребна својства.

Ради заштите потрошача Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга (Службени лист СФРЈ бр. 43 од 1. октобра 1976) је такође прописао да је организација удруженог рада која врши промет робе на мало дужна „да купцу на његов захтев, пружи потребна обавештења о квалитету и другим својствима робе коју он намерава да купи, и одговорна је за тачност датих обавештења” (став 1, члан 13). У следећем ставу ове одредбе Закон је обавезао организацију удруженог рада која врши промет робе на мало да купца и без његовог захтева мора при куповини упознати и упозорити ако је у питању производ који има недостатке или се продаје по сниженој цени (став 2, члан 13).

Посебне узансе у промету робе на мало (Службени лист СФРЈ, бр. 12 од 10. марта 1978) прописују да је трговинска организација „дужна да предузме потребне мере да се очувају сва својства робе која је намењена продаји а нарочито робе ограниченог трајања квалитета и животињских намирница” (узанса 32). Поред тога трговинска организација је дужна да „обустави продају робе која због свог квалитета није подобна за уобичајену употребу, или да на њој означи за које се сврхе може употребити и са тим квалитетом” (узанса 34). Међутим, наведене узансе се још прописују да је трговинска организација дужна да „стално контролише стање квалитета, а нарочито прехранбених производа, и да примерке те робе са знацима губљења квалитета издваја и уклања из продаје” (узанса 35).

Ради заштите потрошача Закон о стандардизацији (Службени лист СФРЈ, бр. 38 од 30. јула 1977) поред осталих одредаба прописао је стандарде, техничке нормативе и норме квалитета производа и услуга. Према овом Закону југословенски стандарди означају се скраћеном ознаком „ЈУС” и посебним ознакама према класификацији југословенских стандарда које утврђује југословенски Завод за стандардизацију. Уколико су ови стандарди усаглашени са међународним стандардом ставља се и ознака међународног стандарда са којим је усаглашен југословенски стандард (члан 14). Према овом закону организације удруженог рада дужне су да производе које стављају у промет снабдевају одређеним

<sup>(38)</sup> G. Cas., op. cit., стр. 18.



исправама и подацима који су предвиђени Законом о стандардизацији и другим прописима донесеним на основу Закона о стандардизацији (став 2, члан 42).

У вези ових исправа пре свега издаје се атест о саобразности карактеристика квалитета производа прописаних карактеристикама квалитета које издаје југословенски Завод за стандардизацију на основу извештаја о испитивању и резултатима испитивања производа којим се потврђује да производ испуњава услове и захтеве у погледу карактеристика квалитета (члан 54) и 57). Поред тога Закон о стандардизацији прописује да се индустријски производи трајније употребе, која је условљена посебним техничким својствима и начином коришћења и одржавања производа могу стављати у промет само ако су снабдевени гарантним листом, техничким упутством и списком овлашћених сервиса (члан 45). Закон је још прописао и шта обавезно садржи гарантни лист.

Гарантни лист обавезно садржи:

1. Податке о производу којима се идентификује производ и о трајању гарантног рока;
2. Изјаву издаваоца гарантног листа да ће производ у гарантном року исправно функционисати ако се примењују упутства за руковање;
3. Изјаву издаваоца гарантног листа о томе да је обезбедио сервисно одржавање и потребне резервне делове за производ у гарантном року;
4. Изјаву даваоца гарантног листа о томе да ће у гарантном року о свом трошку, што укључује и трошкове превоза, односно преноса производа, обезбедити отклањање кварова и недостатака производа у примереном року, односно да ће, на захтев купца неисправан производ заменити новим производом ако оправку не изврши у одређеном року;
5. Фирму, односно назив и адресу издаваоца гарантног листа, фирму, односно назив и адресу организације удруженог рада, односно продавнице која је предала производ и потпис овлашћеног радника.

За индустријске производе намењене непосредној потрошњи, рок за отклањање кварова и недостатака у гарантном року не може бити дужи од 45 дана" (члан 46).

Гаранција продавца и произвођача за исправно функционисање продате ствари регулисано је и Законом о облигационим односима (Службени лист СФРЈ, бр. 29 од 26. маја 1978 — члан 501 — 507).

У праву СФРЈ постоји и низ других превентивних контрола како у погледу на пример хигијенске исправности намирница анималног порекла и других животних намирница тако и контрола о исправности лекова, а такође и о исправности моторних возила у ком случају се издаје атест у виду одобрења за пуштање возила у промет. (39)

(39) Поред Закона о стандардизацији видети најновије посебне правилнике и решења Југословенског завода за стандардизацију о квалитету производа и услуга објављених у току 1977. године — Службени лист СФРЈ, 1977, бр. 1, 9, 10, 12, 14, 17, 21, 23, 26, 28, 29, 34, 38, 40, 45, 46, 52, 55, 58, 59, 60, 61.

Посебан вид пружања заштите потрошача јавља се у нашој пракси и закључивањем самоуправног споразума о сарадњи на испитивању — оцењивању квалитета производа и услуга широке потрошње. Такав су споразум на пример закључили Југословенски завод за стандардизацију, Градска конференција потрошача Београда и Завод за економику домаћинства СР Србије. Овим споразумом постигнута је сагласност да Центар за потрошаче Завода за економику домаћинства СР Србије „спроводи испитивање — оцењивање квалитета производа и услуга према годишњем програму који буде усвојен у јавној дискусији од стране месних заједница, прометних организација и других заинтересованих институција” (члан 2).

Центар за потрошаче „на основу добивених резултата предлагаће Градској конференцији потрошача потребне мере за унапређење асортимана — квалитета основних артикала широке потрошње и квалитета услуга” (став 1, члан 4).

Поред тога уведен је и метод упоредног испитивања и оцењивања квалитета прехранбених производа и пића у организацији Центра за потрошаче Завода за економику домаћинства СР Србије. Овај је метод такође у примени тек од недавно и уведен је у циљу заштите интереса потрошача ради оцењивања квалитета производа и на основу добијених резултата или предузимање мера за елиминисање одређеног производа из промета или додељивање одговарајућих признања и награда произвођачима за постигнути ниво квалитета. С обзиром да је овај метод у почетној фази код нас још се не може дати објективна оцена примене овог метода. Међутим, свакако се може очекивати да овај метод може допринети да организације потрошача добију што је могуће објективнију информацију о квалитету производа односно услуга. Искуства у другим земљама указују да и овај метод поред својих врлина може имати и слабости. На пример, некад се не прегледају сви производи или се врши избор производа за преглед да би се посебно истакао квалитет одређеног производа и тиме допринело његовом рекламирању. С друге стране указује се на потребу да се произвођачима саопште налази о испитивању и оцењивању квалитета прехранбених производа и пића пре него што овај налаз буде саопштен јавности, како би произвођачима било омогућено да у одређеном року могу ставити своје примедбе. У сваком случају било би целисходно да и произвођачи и организације произвођача могу под одређеним условима користити одређена правна средства за заштиту својих права и интереса и у овој ситуацији. На основу Општег правилника о упоредном испитивању и оцењивању квалитета прехранбених производа и пића у организацији Центра за потрошаче Завода за економику домаћинства СР Србије који је донет на основу прописа и одговарајућих самоуправних општих аката „Све евентуалне спорове који настају приликом овог Правилника решаваће суд части Републичке привредне коморе” (члан 63).

## б) Репресивна заштита

Репресивна заштита потрошача одражава се у надзору над примењивањем Закона о стандардизацији и прописа донетих на основу овог закона. Овај надзор врше надлежни органи у републикама, односно аутономним покрајинама и Савезни тржишни инспектор (члан 85 Закона о стандардизацији). У вези надзора који врше надлежни органи Закон о стандардизацији прописује:

„Ако приликом вршења надзора надлежни орган утврди да у производњи или промету производа, изградњи, извођењу радова или вршењу услуга нису примењени прописи донесени на основу овог закона, наредиће решењем организацији удруженог рада која није применила те прописе да у одређеном року обављање својих делатности саобрази прописаним условима” (члан 85).

Поред тога Закон даље прописује: „Ако при вршењу надзора надлежни орган утврди да производи или радови не одговарају прописима донесеним на основу овог члана, и да услед тога постоји опасност за живот и здравље људи или могућност настанка знатне материјалне штете, донеће решење којим ће забранити производњу таквих производа, односно даље извођење таквих радова” (члан 87).

Најзад, Закон о стандардизацији прописује: „Ако приликом вршења надзора надлежни орган утврди да производи који су стављени у промет не одговарају прописима донесеним на основу овог закона; нису на прописан начин декларисани, означени или обележени; нису снабдевени прописаним исправама или су снабдевени исправама које садрже нетачне податке; нису на прописани начин упаковани; имају нетачне ознаке или су на њима стављене ознаке, односно унесени подаци који могу купца довести у заблуду у погледу порекла, количине, карактеристика, квалитета, особина, намене производа или у погледу произвођача — донеће решење о забрани стављања у промет таквих производа док се недостатак не отклони” (члан 88).

Ваља још запазити да је Закон о стандардизацији увео још једну заштиту потрошача. Наиме, управне мере из става 1 члана 88 примењују се и ако надлежни орган утврди да је у промет стављен производ за који, противно одредбама овог закона и прописа донесених на основу овог закона, нису обезбеђени сервисно одржавање и резервни делови (став 4, члан 88).

Према Закону о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга (Службени лист СФРЈ бр. 43/1976) „Организација која је утврдила и на прописан или уобичајени начин објавила услове пословања под којима врши промет робе и услуга (услови у погледу количине робе за испоруку, начин и услови вршења услуга, начин плаћања, бонификација и др.) дужна је да се придржава тих услова у односима са купцима односно корионицима услуга” (члан 10).

Овај је закон ставио у дужност организацији удруженог рада за промет робе и услуга и друге обавезе (члан 12, 13, 14, 15 и 16).<sup>(39а)</sup>

Према посебним уџансама о промету робе на мало трговинска организација дужна је да се понаша на коректан и лојалан начин (уџанса 11); не сме нетачним и непотпуним информацијама нити прећуткивањем појединих особина робе намењене продаји довести у заблуду потрошача о особинама нуђене робе (уџанса 12). Посебно се прописује да је трговинска организација „дужна да се придржава лојалне конкуренције и не сме да ствара код потрошача заблуду, нарочито у погледају:

— карактеристика и специфичних обележја и својстава производа (врста, састав, могућност коришћења, трговачко или географско порекло и др.);

(39а) „Организација удруженог рада која врши промет робе на мало дужна је:

1) да прода, на захтев купца, у складу са добрим пословним обичајима у промету робе, робу која је изложена продаји, односно која се налази у продавници или другој пословној јединици која врши продају робе на мало;

2) да истакне цене робе коју продаје, на начин уочљив за купце и да се придржава тих цена;

3) да при мањим паковањима робе употребљава омотни материјал тежине која, у складу са добрим пословним обичајима у промету робе, одговара тежини упаковане робе;

4) да изда на захтев купца, рачун за продату робу” (члан 12).

„Организација удруженог рада која врши промет робе на мало дужна је да купцу, на његов захтев, пружи потребна обавештења о квалитету и другим својствима робе коју он намерава да купи, и одговорна је за тачност датих обавештења.

Ако је у питању производ који има недостатке (Фелеричан производ и др.) или производ који се продаје по сниженој цени, организација удруженог рада дужна је да купца, и без његовог захтева, упозна и упозори на недостатак на производу, односно на праве разлоге због којих се производ продаје по сниженој цени” (члан 13).

„Организација удруженог рада која врши промет робе на мало дужна је да купцу прода ону количину робе коју он тражи, ако расположе таквом количином робе.

Одредба става 1. овог члана не односи се на случајеве у којима би продајом робе у количини коју тражи купац било доведено у питање редовно снабдевање других потрошача том робом или у којима би, с обзиром на стање на тржишту те робе, постојала основана сумња да се роба у већој количини купује из спекулативних разлога” (члан 14).

„Организација удруженог рада која је продала на мало производ који има недостатак дужна је, на захтев купца, да замени тај производ новим производом, или да купцу врати износ плаћен за тај производ или га, уз сагласност купца, отклони недостатак на производу.

Одредба става 1. овог члана не односи се на производе из члана 13 став 2. овог закона.

Купац може да остварује право из става 1. овог члана под условом да свој захтев поднесе организацији удруженог рада чим је открио недостатак, а најдоцније у року од шест месеци од дана куповине производа.

Купац нема право из става 1. овог члана, ако је недостатак на производу настао његовом кривицом или ако је у тренутку куповине знао или могао утврдити недостатак.

Купац има право из става 1. овог члана и у случају куповине производа који му је продат са гарантним листом” (члан 15).

„Организација удруженог рада чини дело спекулације у промету робе, ако при вршењу промета робе искоришћава стање на тржишту (привремена несташица одређене робе и др.) ради стицања неосноване имовинске користи или ако својим пословањем усмереним на стицање неосноване имовинске користи проузрокује или може да проузрокује поремећаје на тржишту или у снабдевању или неоправдано повећање цена.

Организација удруженог рада чини дело спекулације у промету робе, у смислу става 1. овог члана, нарочито:

1) ако као продавац успљева да купац оред једне робе купи и робу коју иначе не би купио или да јој купац прода робу коју иначе не би продао, или ако продају, односно куповину робе условљава на други начин који није у складу са законом или са добрим пословним обичајима у промету робе;

2) ако прикрива робу, ограничава или обуставља продају робе или врши друге радње којима се проузрокује несташица робе на тржишту;

3) ако учествује или доприноси препродаји робе којом се неоправдано повећава број посредника у промету одређене робе;

4) ако продају робе условљава уплатом унапред одређеног износа новчаних средстава, па по испоруци робе, при коначном обрачунању, не призна, односно не обрачуна купцу одговарајућу (уобичајену) камату на уплаћени износ;

5) ако закључи фиктивни или симуловани уговор о куповини и продаји робе, о грумом послу промета робе или о послу у вези са прометом робе;” (члан 16).

- вредности производа;
- услова продаје;
- гаранције;
- сервисирања;
- званичних потврда (сертификати, атести), признања, добијених медаља, награда и др.

Трговинска организација не сме стављати у промет робу са нетачним и неистинитим ознакама о њеним својствима.

Трговинска организација је дужна да, у случају продаје робе супротно ставу 1 и 2 ове узансе, на захтев купца, робу замени или врати купцу износ плаћен за ту робу" (узанса 13).

Трговинска организација не сме да „искоришћава или опонаша при етикетирању туђа обележја за исту или сличну робу (слична етикета, заштитни знак и др." (узанса 15).

Поред осталих узанси које су утврдиле начин пословања организација за промет робе који уствари одговара нормалном трговинском пословању у свету ваља овде још поменути да је трговинска организација „дужна да при продаји индустријских производа трајније употребе, информише потрошаче о томе да ли је обезбеђена продаја сервисних делова, прикључних апарата и других сличних потреба за тај производ" (узанса 19).

Не наводећи остале узансе које уствари штите потрошаче, сви ови наведени примери указују да је трговинска организација дужна да не доводи у заблуду потрошача о својствима, пореклу, квалитету и квантитету продате робе (узансе 32 — 35; 42 — 43; 49 — 50). Уколико трговинске организације не послују поштовањем одговарајућих закона и осталих прописа заснованих на закону као и самоуправних општинских аката, прописане су и одговарајуће санкције (Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга — члан 42 — 46).

Посебно се разуме да је Закон о облигационим односима прописао да су радне организације које непосредно задовољавају потребе грађана дужне да своја права и обавезе уређују и врше на начин којим се обезбеђују редовно и квалитетно задовољавање потреба грађана и што повољнији услови за задовољавање тих потреба" (члан 8). Поред тога овај је закон утврдио правила одговорности за материјалне недостатке ствари за њену редовну употребу (члан 478 — 500).

Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума одредио је које радње представљају дела нелојалне утакмице и монополистичког споразума и одредио је и мере за сузбијање тих дела (Службени лист СФРЈ бр. 24 од 10. маја 1974). Овај је закон примера ради навео осамнаест различитих дела нелојалне утакмице (члан 8) а за монополистичке споразуме, такође примера ради, навео је осам различитих дела у члану 9. и још два посебна дела у члану 11. Могло би се рећи да су и ова правила о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума у складу са текovinaма у пословању трговинских организација посебно у складу са начелом у праву СФРЈ да су трговинске орга-

низације дужне да се у свом раду придржавају начела поштења, савесности, солидарности и одговорности према купцима.

Од интереса је можда овде споменути да је у вези са антитрустовским законима и прописима о нелојалној утакмици у Шведској 1954. године установљен омбудсман ко је поверен задатак да спроводи владину политику у области заштите потрошача. Омбудсман нема право да се изјашњава у погледу квалитета производа или њихове цене. Не може давати тумачења једног конкретног закљученог уговора али може предузимати акције да се ситуација у том погледу поправи. Посебно се истиче уколико омбудсман установи постојање некоректне и нелојалне рекламе или нетачно обележавање производа „односно ако констатује да су поједине уговорне клаузуле тако неправичне да могу да нанесу штету потрошачима омбудсман ће најпре да ступи у контакт са заинтересованим произвођачем или продавцем, да их упозори да крше закон и да им предложи да се од такве праксе убудуће уздрже”.<sup>(40)</sup>

#### в) *Одвраћање купца од куповине одређеног производа*

То је посебан начин заштите потрошача. Он се може одразити посебно у информисању потрошача којим се потрошач одвраћа од куповине одређеног производа или коришћења одређене услуге. Зато се у свету наводи као пример антиалкохолна пропаганда али се истиче да је најефикасније средство за ту сврху увођење веће државне таксе на пример на алкохол и дуван.<sup>(41)</sup> Међутим, питање је да ли је увек ту у ствари одвраћање потрошача од куповине или нов извор прихода. Сигурно је да је много ефикасније средство обавештавања потрошача о неквалитетним производима. Овде ваља указати да је у праву СФРЈ већ отпочео нови процес заштите потрошача у вези склапања самоуправних споразума ради предузимања мера за заштиту потрошача од неквалитетних производа. Наиме, између Центра за потрошаче Завода за економику домаћинства СР Србије и Радио-станице „Студио Б” 27. јула 1977. године склопљен је самоуправни споразум о дугорочној сарадњи на заштити потрошача од неквалитетних производа. Тако је поред осталог уговорено да се Центар „обавезује да у писменој и овереној форми и у року од три дана од објављивања резултата својих оцењивања робе широке потрошње доставља Студију Б списак награђених и елиминисаних производа, као и све промене које настану на накнадним проверама квалитета у истој писменој форми и у истом року. Центар се обавезује и да обезбеди своје представнике и стручњаке који ће о резултатима ових оцењивања говорити преко таласа првог програма Студија Б” (члан 3). С друге стране Студио Б се обавезује да објављује резултате оцењивања (члан 5) и посебно се обавезује да „елиминисане производе на листи оцењивања Центра не прихвата у програм својих економско-пропагандних емисија (члан 6). У току је склапање таквог самоупратног споразума и са Телевизијом.

<sup>(40)</sup> J. Вилус, *op. cit.*, стр. 13.

<sup>(41)</sup> G. Cas, *op. cit.*, стр. 35.

Посебно ваља овде нагласити да Центар за потрошаче Завода за економику домаћинства СР Србије издаје свој билтен под називом „Оцењивање квалитета и заштита потрошача” у коме се потрошачи обавештавају о резултатима оцењивања квалитета и уједно објављује листа елиминисаних производа. Ова се обавештења о квалитету производа објављују повремено и у дневној штампи.

#### IV

##### 1. Самоуправно регулисање положаја потрошача

Из напред већ наведених одредаба Устава и других законодавних аката може се приметити да је поред заштите потрошача коју врше државни органи (инспекције), непосредна заштита потрошача углавном препуштена самоуправном регулисању односно склапањем друштвених договора и самоуправних споразума између организација удруженог рада у области производње и промета роба и услуга са организацијама потрошача. Ово признање својства субјекта права организацијама потрошача да овлашћено учествују у склапању ових самоуправних општих аката и тако утичу на регулисање односа организација потрошача са организацијама удруженог рада у производњи, промету робе и услуга, указује да је у праву СФРЈ организацијама потрошача дата улога одређеног фактора у самоуправном регулисању односа организација производње, организација промета робе и услуга са организацијама потрошача.

##### 2. Организовање потрошача

Према савезном Уставу месна заједница је један од основа система самоуправљања у праву СФРЈ. Савезни Устав изричито прописује: „право и дужност радних људи и грађана у насељу, делу насеља или у више повезаних насеља је да се, ради остваривања одређених заједничких интереса и потреба, самоуправно организују у месну заједницу” (став 1, члан 114). Ова иста одредба поред осталог прописује да у месној заједници радни људи и грађани одлучују о остваривању својих заједничких интереса и у области заштите потрошача (став 2, члан 114). Поред тога као што је напред наведено савезни Устав је начелно утврдио однос организација потрошача са организацијама удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга за непосредну потрошњу (став 4, члан 43). Овај се однос детаљно регулише не само Законом о удруженом раду већ и самоуправним споразумима и друштвеним договорима одговарајућих организација.

Према самоуправном споразуму о организовању и задацима потрошача у Београду (1976) постоје следећи органи потрошача:

а) *Збор потрошача у месној заједници* који чине сви радни људи и грађани присутни на њему (став 1, члан 5);

б) *Савет потрошача у месној заједници*. Збор потрошача у месној заједници или самоуправни орган утврђен статутом месне заједнице бира савет потрошача као своје извршно тело (став 2, члан 5);

У савет потрошача месне заједнице могу делегирати своје делегате и заинтересоване организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга и производњом робе широке потрошње са подручја месне заједнице (став 3, члан 5);

в) *Општинска конференција потрошача*. Савет потрошача у месној заједници делегира своје делегате у општинску конференцију потрошача (став 1, члан 6).

У општинску конференцију потрошача могу делегирати своје делегате заинтересоване организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга и производњом робе широке потрошње, комуналне организације удруженог рада од интереса за општину, одговарајућа удружења и самоуправне интересне заједнице (став 2, члан 6).

г) *Градска конференција потрошача*. Општинске конференције потрошача делегирају своје делегате у градску конференцију потрошача Београд (став 1, члан 8).

У градску конференцију потрошача могу делегирати своје делегате одговарајуће организације удруженог рада које се баве пословима производње, промета и услуга, комуналне организације удруженог рада од посебног интереса за град, заинтересована удружења и самоуправне интересне заједнице (став 2, члан 8).

Према правилима Градске конференције потрошача Београда (1976) Градска конференција потрошача посебном одлуком утврђује:

- укупан број делегата градске конференције;
- број делегата које у градску конференцију делегирају општинске делегације потрошача;
- и које друге организације и институције могу делегирати своје представнике у градску конференцију и који број представника (тачка 3, члан 12).

Мандат делегата градске конференције потрошача траје четири године.

Општинске и градске конференције потрошача, према самоуправном споразуму о организовању и задацима потрошача у Београду, бирају и свој извршни одбор (члан 10).

Финансирање активности потрошача обезбеђује се преко буџета друштвено-политичких заједница и из других извора (члан 11).

Према Статуту града Београда (1978) „Самоуправно удружени у савете и друге облике, потрошачи у месној заједници се самоуправно споразумевају и повезују са снабдевачким трговинским, услужним, комуналним и другим организацијама удруженог рада са свог подручја и остварују друштвени утицај на целину политике снабдевања и других услуга у општини и граду” (став 3, члан 19).

Београд има 297 месних заједница које имају своје савете потрошача. Поред тога има 16 општинских конференција потрошача и на нивоу града Градску конференцију потрошача.



Поред ових организација поторшача у Београду постоји још и Центар за потрошаче Завода за економику домаћинства СР Србије који има задатак да контролише квалитет производа широке потрошње у промету.

## V

### 1. Инспекцијске службе и њихова улога у заштити потрошача

Поред заштите потрошача коју врше организације потрошача и самоуправне радничке контроле ову заштиту посебно врше и инспекцијске службе. Све инспекцијске службе односно инспекције врше надзор над примењивањем одговарајућих закона и других прописа заснованих на закону као и надзор над примењивањем самоуправних општинских аката. Организовање, надлежност и овлашћења инспекцијских служби прописују се савезним, републичким и покрајинским материјалним законима за поједине управне области или више управних области и организационим законима за поједине инспекције. Инспекцијске службе односно инспекције могу бити савезне, републичке, покрајинске и општинске односно организовањем инспекцијских служби за две или више општина или организовањем ових инспекцијских служби у јединствен орган управе, по правилу, у секретаријату или одељење за инспекцијске послове. Инспекцијски органи имају превентивну и репресивну функцију. Превентивна функција се одржава претходним прегледом робе било у производњи или у промету као и у контроли просторија у којима се роба производи, чува или продаје. Репресивна функција инспекцијских органа одражава се у предузимању одговарајућих управних мера или подношењем пријава надлежним органима за покретање поступка због привредног преступа односно кривичног дела и подношења захтева за покретање прекршајног поступка или изрицања новчаних казни у мандатном поступку. (42)

По Закону о савезној тржишној инспекцији (Службени лист СФРЈ бр. 24 од 10. маја 1974) „ако инспектор приликом вршења надзора утврди да савезни пропис није примењен или да није правилно примењен, донеће решење којим ће наредити отклањање утврђене неправилности“ (став 1, члан 12). Овим решењем одредиће се и рок у коме има да се отклони утврђена неправилност (ст. 2, члан 12). Међутим, ако је Законом о савезној тржишној инспекцији или другим савезним прописом „предвиђено да се за утврђену неправилност примењује одређена управна мера, инспектор ће у решењу... изрећи ту меру“ (став 3, члан 12). Организације удруженог рада против решења одговарајуће инспекције имају право жалбе. Тако је на пример и Закон о савезној тржишној инспекцији прописао да организација удруженог рада има право жалбе у року од осам дана која се изјављује Савезном секретаријату за тржиште и цене. Жал-

(42) Закон о савезној тржишној инспекцији (Службени лист СФРЈ, бр. 24 од 10. маја 1974; Закон о привредним преступима (Службени лист СФРЈ, бр. 4 од 14. јануара 1977); Закон о тржишној инспекцији (Службени гласник СР Србије, бр. 53/72), и др.

ба, по правилу, одлаже извршење. Изузетно не одлаже извршење ако јавни интерес захтева да се управна мера одређена побијаним решењем одмах изврши (члан 17).

Закон о савезној тржишној инспекцији је још прописао да је инспектор дужан ако „утврди да је повредом прописа учињен прекршај, привредни преступ или кривично дело“, да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка односно пријаву за покретања поступка због привредног преступа или кривичног дела (став 1, члан 14).

Поред тога „ако је законом предвиђена могућност одузимања предмета којим је учињено кривично дело, привредни преступ или прекршај“, савезни тржишни инспектор „може привремено одузети тај предмет“ и дужан је да одмах обавести одговарајући орган за покретање поступка због учињеног кривичног дела, привредног преступа, односно прекршаја (став 1, и 2 — члан 15). Међутим, „ако је одузети предмет подложен брзом кварењу или ако његово чување изискује несразмерне трошкове, инспектор је овлашћен да одреди да се предмет прода а о томе је дужан да извести орган надлежан за покретање поступка“ (став 3, члан 15).

Према истом закону „Ако инспектор утврди да се организација или појединац у свом пословању не придржавају добрих пословних обичаја или пословног морала, дужан је да поднесе пријаву надлежној комори ради покретања поступка пред судом части“ (члан 16).

Најзад, Закон о савезној тржишној инспекцији изричито прописује и заштиту потрошача и то следећом одредбом:

„Ако инспектор у раду организације утврди недостатке и неправилности којима се наноси штета потрошачима или самој организацији, дужан је да о томе обавести и орган самоуправне раничке контроле.

Орган управљања организације удруженог рада дужан је да на првој наредној седници размотри обавештење инспектора из става 1 овог члана и да о донесеном закључку извести Савезни тржишни инспекторат“ (члан 19).

Против коначних управних аката донетих од одговарајућих органа управе по жалбама против решења одговарајуће инспекције, по правилу дозвољен је управни спор пред надлежним судом. Уколико је против организације удруженог рада покренут кривични поступак или поступак због привредног преступа или прекршаја против одлуке одговарајућег суда односно органа такође су могућа одговарајућа правна средства. (41)

## VI

### *Примери заштите потрошача у пракси*

Ради илустрације примера ради навешћу неке случајеве из праксе службе Градског секретаријата за инспекцијске послове у Београду. У

(41) Никола Стјепановић, Управно право у СФРЈ, Привредни преглед, Београд 1978, стр. 414 — 470 (видети преглед организације и овлашћења свих инспекција).

Београду Служба Градског секретаријата за инспекцијске послове има 36 инспектора. Према добијеним подацима Секретаријат за инспекцијске послове најчешће добија пријаве због непоштовања радног времена продавница, закидања на мери, продаје нижег квалитета робе под видом вишег квалитета, наплате веће цене, одбијања услуживања потрошача, због купљене робе која има недостатке или нема пратеће исправе, због продаје робе штетне по људско здравље, због немања резервних делова, одбијања да се отклоне недостаци на роби и сл.

Служба Градског секретаријата за послове у току претходних година примила је следећи број телефонских пријава:

Година	Укупан број телефонских пријава	Број пријава које се односе само на заштиту потрошача
1974.	13.687	6.231
1975.	11.744	5.762
1976.	11.001	6.221
1977.	10.692	7.011

Из ових података може се приметити да је већи број примљених телефонских пријава у вези са заштитом потрошача. Према добијеним подацима у скоро 95% случајева интервенције су биле оправдане.

Дежурна служба Градског секретаријата за инспекцијске послове опремљена је са одговарајућим бројем возила и има централну радиостаницу преко које је повезана са свим возилима инспекције у граду.

На свим пијацама у Београду постоје инспекцијски органи који пре пуштања у продају контролишу исправност животних намирница анималног порекла.

Служба Градског секретаријата за инспекцијске послове сарађује са саветима потрошача у месним заједницама као и са општинским конференцијама потрошача и Градском конференцијом потрошача. Пре свега по свим пријавама које подносе организације потрошача одмах се интервенише, одржавају се заједнички састанци са организацијама потрошача ради расправљања о актуелним проблемима у вези са заштитом потрошача. Секретаријат доставља саветима потрошача у месним заједницама месечне извештаје о раду, а Градској и општинским конференцијама потрошача доставља годишњи извештај о раду.

С обзиром да су инспекцијски органи овлашћени да ставе привремено ван промета робу ако иста нема пратеће исправе (гарантију, атест) у Београду је такве робе стављено ван промета 1974. у вредности од око 40.000.000 динара, у 1975. око 35.000.000 а у 1976. и 1977. години у вредности од око 40.000.000 годишње. Поред тога годишње се ставља ван промета због разних неисправности у просеку у вредности од око 9.000.000 динара разних прехранбених производа.

У спречавању повреда прописа у вези са заштитом потрошача инспекцијски органи града и општина у Београду просечно изврше годишње око 300.000 инспекцијских прегледа.

## VII

*Уместо закључка*

Ово мало сажетих дескриптивних излагања позитивног права у вези са заштитом потрошача заједно са неким примерима из праксе можда може пружити нешто мало података о систему заштите потрошача у праву СФРЈ. Међутим, за целовити преглед свакако би било потребно извршити анализу делатности свих инспекција у погледу надзора над радом организације удруженог рада, као и анализу остварене сарадње одговарајућих организација удруженог рада са организацијама потрошача како би се у потпуности могла сагледати стварна заштита потрошача у праву СФРЈ.

Могло би се на крају поновити да је у позитивном праву СФРЈ изузетно посвећена пажња заштити потрошача и да су организације потрошача добиле положај субјекта права са одређеним правима и дужностима у самоуправном систему. Целисходно је што су основне организације потрошача у оквиру месне заједнице јер се и у упоредном праву може приметити да најбоље резултате постижу организације потрошача које су организоване на ужој територији (на пример квартави).

Међутим, чињеница је да сви потрошачи ни у социјалистичком друштву немају исту куповну моћ па то свакако утиче да тешко могу бити истоветни интереси свих потрошача па се и њихови захтеви разликују. Питање је да ли се самоуправним споразумима и друштвеним договорима, то може једноставно решити. Можда би ту могло донекле нешто друго још допринети да се што је могуће боље ускладе сви интереси потрошача. Ту можда може бити од помоћи оснивање набављачких задруга потрошача. У ствари сличне задруге већ постоје и нису у супротности са самоуправним системом.<sup>(44)</sup> Наиме, у праву СФРЈ постоје на пример стамбене задруге по Закону о стамбеним задругама (Службени гласник СР Србије број 39/1977); занатске задруге по Закону о занатским задругама (Службени гласник СР Србије бр. 24/1977) и Штедно-кредитне задруге по Закону о штедно-кредитним задругама и штедно-кредитним службама (Службени гласник СР Србије бр. 15/1969. и бр. 47) 1972) итд. Додуше, то су задруге радних људи који личним радом обављају занатску или другу услужну делатност али и поред тога можда постоје разлози да се и потрошачима, уколико за то имају интереса, омогући стварање набављачких кредитних задруга које би са одговарајућим земљорадничким задругама и задругама за услуге као и одговарајућим организацијама удруженог рада непосредно вршили потребне набавке или користили услуге. Чињеница је да су и код нас и у упоредном праву организације потрошача некад имале запажене резултате кад су се снабдевале непосредно од произвођача.<sup>(45)</sup>

<sup>(44)</sup> Е. Кардељ, *op. cit.*, стр. 204 — 217.

<sup>(45)</sup> М. Wiewlorka, *op. cit.*, стр. 99 — 106

Иако су у праву СФРЈ учињени знатни напори у кондицирању новог система заштите потрошача, резултати који су до сада постигнути још нису у свему задовољавајући.<sup>(46)</sup> То је сасвим природно, јер је у току развој овог процеса у налажењу одговарајућих решења за заштиту потрошача која ће животна пракса истаћи и на одговарајући начин налазити потребна конкретна решења.

Чињеница је да у пракси велике произвођачке и трговинске организације нису увек нашле прави пут за регулисање односа са потрошачима. По правилу више се поклања пажња интересима произвођача односно организација за промет робе и вршење услуга него интересима потрошача. Има још увек примера да ове велике организације диктирају услове продаје својих производа или наплате својих услуга без дијалога са потрошачима и не водећи рачуна о интересима потрошача. На пример, електродистрибуција једнострано одређује износ месечних аконтација за наплату струје и овај износ такође једнострано повећава без учешћа и икаквог дијалога са потрошачима. Ту би шире организације односно конференције потрошача и остале друштвено-политичке организације морале имати утицаја како би потрошачи били заштићени од бирократског третмана одговарајуће велике организације.

С друге стране има појава да пословне продавнице не присуствују састанцима које су заказале месне заједнице или конференције потрошача, иако су састанци били посвећени питањима из области промета робе и услуга, која се и по Закону о удруженом раду и по осталим прописима о промету робе, решавају уз међусобну сарадњу и помоћ свих одговарајућих организација удруженог рада са организацијама потрошача. Ове чињенице указују да би чвршће требало обавезивати организације удруженог рада у производњи и за промет роба и услуга на сарадњу са организацијама потрошача. Можда би такве одговарајуће набављачке задруге потрошача могле допринети да делују као коректив у пословању организација удруженог рада које би свакако на тај начин изгубиле свој, у извесном смислу, монополистички карактер у односу на потрошаче.

Ваља подвући да се од класичне заштите потрошача мора прелазити на нови систем заштите у коме ће потрошачи бити заштићени и у свим областима услуга.<sup>(47)</sup> У позитивном праву СФРЈ предвиђена је ова заштита али у Градском секретаријату за инспекцијске послове Београда се истиче да је ова заштита потрошача нешто слабија. Као пример се наводи да због недостатака одговарајућег броја сервиса за одржавање апарата за домаћинство и возила, доста се дуго чека на разне оправке. Или на пример већина котларница не употребљава гориво доброг квалитета јер га нема на тржишту, итд.

И поред напред наведених примедби може се слободно закључити да је у праву СФРЈ заштита потрошача не само на висини класичне заштите потрошача као и у осталим земљама у којима ова заштита

<sup>(46)</sup> Ј. Вилус, Законско и самоуправни регулисање положаја потрошача у Југославији — Институт за упоредно право, Београд, 1978, стр. 23.

<sup>(47)</sup> Бранко Хорват, Брига за човека, Питања, Загреб, 1977, стр. 11 — 12.

постоји, већ да није само у перспективи него је и озбиљно приступљено оживотворавању једног новог система заштите потрошача у коме потрошачке организације не би биле у сукобу са организацијама у производњи и организацијама за промет робе и вршења услуга, већ као одговорни фактор укључени у самоуправни социјалистички систем. Нема сумње да ће у сваком друштву бити потребне санкције против несавесног пословања али се с разлогом може истаћи да је животна стварност показала да за сузбијање ових неправилности није довољно борити се само репресивним мерама, већ је неопходно да организације потрошача буду укључене у самоуправни систем како би у одговарајућој мери на основу закона и самоуправних општих аката учествовали у одлучивању и доприносили усклађивању интереса свих самоуправних субјеката у области задовољавања друштвених потреба куповином производа односно коришћењем одговарајућих услуга.

Позитивно право СФРЈ нема у виду реформисање постојеће класичне заштите потрошача познате већ давно и у нас и у свету и која има своје оправдање да и даље постоји, већ је циљ настајања и стварање социјалистичких друштвених односа у самоуправном друштву у коме ће самоуправни субјекти, па према томе и организације потрошача одговорно учествовати у укупном процесу друштвене репродукције јер се с разлогом истиче да су „послови промета и услуга саставни део процеса друштвене репродукције, то јест продужетак процеса производње са значајним дејством на производњу”.<sup>(48)</sup> Посебно се указује да би „цела трговина укључујући и промет роба и услуга на велико и спољнотрговинско пословање требало ... да представљају својеврсно „висококвалификовано” и на науци засновано продајно одељење целе друштвене производње.”<sup>(49)</sup>

Међутим, морамо се сложити да је „настајање социјалистичких друштвених односа сложен и дуготрајан историјски процес у којем процесу нема краја, једнако као што прогрес никад у историји није имао крај”.<sup>(50)</sup> Стога ово гледиште истиче да је „главна покретачка снага тог процеса у условима савремене социјалистичке праксе ... управо развој друштвено-својинских односа у којем материјалне субјективне снаге социјалистичког друштва постају способне да постепено преовладавају разне облике својинског монопола које структура савременог друштва још увек стихијски намеће.”<sup>(51)</sup>

Управо су то разлози због којих је позитивно право СФРЈ дало организацијама потрошача својство субјекта права са одређеним правима и дужностима у савременим социјалистичким друштвеним односима. На пракси је да постепено у непрестаном процесу развоја еконо-

<sup>(48)</sup> Е. Кардељ, *op. cit.*, стр. 150.

<sup>(49)</sup> Е. Кардељ, *op. cit.*, стр. 150.

<sup>(50)</sup> Е. Кардељ, *op. cit.*, стр. 27.

<sup>(51)</sup> Е. Кардељ, *op. cit.*, стр. 27.

мике и научно-техничке еволуције, на основу позитивног права и путем самоуправних споразума и друштвених договора, налази решења која ће најбоље усклађивати интересе свих самоуправних субјеката па према томе и организација потрошача и општи интерес читаве друштвене заједнице. <sup>(52)</sup>

*др Драгаш Денковић*

---

<sup>(52)</sup> Поред наведене литературе за детаљнија обавештења видети: Квалитет и заштита потрошача — Зборник реферата поводом десетог југословенског саветовања о квалитету — издање Југословенског савеза организација за унапређење квалитета и поузданости и Друштва за унапређење квалитета производа и услуга СР Србије, Београд, 1976; Јелена Вилус, Одређивање и контрола квалитета робе код уговора о продаји, Институт за упоредно право, Београд, 1970; Луција Спировић-Јовановић, Гаранција за исправно функционисање ствари, Институт за упоредно право, Београд, 1975; Радомир Љумовић, Неки институти заштите потрошача у нашем привредном систему, Приредни преглед, Пропагса и пракса, 1975, број 5513 од 23. 4. 1975, стр. 1 — 4.





# ПРОБЛЕМ ДОБРОГ КВАЛИТЕТА И ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА У СВЕТЛУ НОВИХ ЕКОНОМСКО-ПРАВНИХ РЕШЕЊА У Н Р П

## I

### *Друштвено-привредне поставке актуелне привредне политике у области квалитета*

1. Последњих година у Пољској је забележен озбиљан напредак у производњи средстава за производњу и потрошних добара. Само у периоду 1971 — 1975. индустријска производња порасла је за 73%. Знатно су модернизоване машине и уређаји. Већина производа који се појављују на тржишту одликују се савременим конструкционим решењима, све бољом функционалношћу, естетиком и већим употребним вредностима.

И поред тих достигнућа темпо побољшања квалитета производа и даље је незадовољавајући у односу на потенцијалне могућности модернизоване и технички боље опремљене индустрије, а квалитет производа је и даље несразмеран у односу на улагања и растуће потребе друштва. Низ производа, а нарочито производа широке потрошње, и даље се одликује ниским квалитетом. У неким групама производа дошло је чак и до пораста шкарта и до пада производње производа који се обележавају знаком за квалитет „Q” и „I”.

Посматрањем појава које се последњих година јављају на домаћем тржишту може се констатовати да се у многим случајевима манипулише асортиманом и ценама у циљу постизања максималне, мада неоправдане, економске користи. У условима неуравнотеженог тржишта партикуларно експонирање реализованих производа — најлакшег показатеља за реализацију (директно утиче на финансијски резултат предузећа) значило би у пракси поновну оријентацију не толико на квалитет, колико на количину и вредност реализованих производних задатака. У условима монополистичке позиције многих произвођача као и због неравнотеже између потражње и понуде таква оријентација стварала је често тенденције ка:

— смањењу употребних вредности и квалитета производа због смањења трошкова производње, с тим што цене остају на истом нивоу;

— производњи лакших асортимана са аспекта произвођача и производа велике рентабилности без обзира на реалне потребе;

— повећању цена производа под изговором да представљају тржишни новитет, док се у ствари разликују по облику, асортиману и квалитету од аутентичног;

— избегавању производње стварно тражених производа, али мање рентабилних за произвођача;

— незаинтересованости за иновације и техничке прогресе.

И поред тога што са формалног становишта у области заштите потрошача од лоше и некавалитетне робе већ годинама располажемо великим бројем правних прописа и институционално правно-организационе заштите, чији је основни задатак да не допусте производњу и промет производа неодговарајућег квалитета, ипак су робе са овим непожељним особинама заузеле видно место у укупној тржишној понуди. Као последица тих појава на тржишту је настао знатан дефицит тражене робе уз истовремени суфицит некавалитетне робе која не одговара жељама купаца. Појавиле су се супротности између свакодневних интереса купаца и потрошача и интереса предузећа која имају привилегован положај на тржишту и која настоје да свим, па чак и друштвено недозвољеним методама дођу до зараде.

Неприлагођавање производа квалитету траженом од стране потрошача довело је до стварања у трговинама залиха некурентних роба и ло веома великог оптерећења привреде губицима услед некавалитетне и нетражене робе. Лош квалитет испоручених роба смањило је тржишну понуду и продубило већ постојеће диспропорције на тржишту, и био је истовремено разлог расипништва сировина и прерађивачких капацитета индустрије, додатно оптерећење трговине, услуга и транспорта. Та непожељна појава изазвала је такође негативно друштвено реаговање — незадовољство купаца и потрошача, реперкусије у спољној трговини итд.

До незадовољавајућег прилагођавања производње потребама као и до спорог напредовања у области квалитета производа довели су следећи разлози:

— недовољно јак утицај досадашњег економско-финансијског система у правцу побољшања квалитета;

— недовољно супротстављање устаљеном систему оријентисаном на количинским ефектима производње;

— сувише слаба веза између побољшања квалитета производње и побољшања синтетичких критерија оцене привредних организација;

— неусавршен систем материјалних стимулација који није подстицао ефикасно у правцу подизања квалитета рада и квалитета производа;

— неусавршени систем цена који није успоставио правилну релацију цена и квалитета производа;

— непостојање јединственог система вредновања и оцена квалитета производа;

— мала ефикасност у раду службе контроле квалитета у индустрији и трговини;

— сувише толерантан и пасиван став трговине према индустрији;

— погрешно уверење да ће у условима тржишног дефицита купац, који се налази у принудној ситуацији и даље толерисати одступања од квалитета утврђеног стандардима и другим документима;

— мнополистичка позиција многих произвођача. Привилегован економски положај на неуравнотеженом тржишту, недостатак конкуренције, релативно лака продаја тражених производа итд. Неуравнотежени карактер тржишта (тржиште произвођача — испоручиоца — извршиоца) такође отвара произвођачу могућности да посегне за лакшим — него што је побољшање квалитета — путемима за повећање добити.

2. Проблеми квалитета били су у последње две године у Пољској предмет широке дискусије и друштвене анализе. У резултату те дискусије предузето је низ мера на нивоу државе, ресора, удружења и предузећа у циљу радикалног побољшања нивоа квалитета индустријских производа. Ове мере заједно са одлукама VII Конгреса ПУРП и одлукама II и V Пленума ЦК ПУРП које се односе на квалитет производа, представљају један од водећих циљева привреде, као услов *sine qua non* пораста ефективности привређивања. Та идеја водиља у актуалној привредној политици и консеквенце које из ње произилазе утицале су да се период 1976 — 1980. назове „петолетка квалитета”, а до овог је дошло из следећих разлога:

— остварен ниво животног стандарда становништва поводије да даљи пораст степена подмиривања друштвених потреба може да се оствари пре свега путем повећања квалитета производа и услуга и бољег прилагођавања производње друштвеним потребама;

—ограниченост резерви фактора производње приморава да се минимализују улагања; Висок квалитет производње је синоним ефективности привређивања и обрнуто, низак квалитет производа значи распништво производних фактора.

— пораст размене са иностранством и све оштрија конкуренција у међународној робној размени доводе до тога да производи морају да одговарају захтевима квалитета на међународном тржишту.

3. Проблем одговарајућег квалитета има такође капитални значај са становишта оправданих интереса потрошача који су животно заинтересовани да квалитет производа одговара њиховој намени.

Последњих година и у Пољској запажамо повећан интерес законодавца, партијских и владиних органа, економиста и правника за проблематику потрошача. Ово заинтересовање настаје у вези са реализацијом пропотрошачке стратегије друштвено-привредног развоја земље зацртане на VI и VII Конгресу ПУРП и развијене и разрађене у другим партијским и владиним документима — стратегије која потрошњу третира као циљ и полугу социјалистичке производње. У светлу те стратегије побољшање живота становништва и стални развој потрошње постали су кључни задатак привредне политике у наредним годинама. Идеја о бољем подмиривању потреба грађана одразила се такође и у недавно обновљеном чл. 4 Устава НРП као и у одлуци Сејма НРП од 18. XII 1976. године „О петогодишњем друштвено-привредном плану за период 1976 — 1980” (Сл. лист бр. 39, поз. 226).

Садашња стратегија друштвено-привредног развоја НРП заснована је на тези да је социјалистичка производња, пре свега, процес стварања и развоја употребних вредности оцењених не само са становишта произвођача, већ и са становишта потреба купца-потрошача који се на тржишту јавља као крајњи верификатор друштвене употребљивости понуђених добара. Не ради се, дакле, о производњи ради производње, већ о њеном друштвеном аспекту, о њеном значају за привреду. Стављање акцента на употребну вредност при одређивању субјективних критеријума квалитета (захтеви корисника) одговара дефиницији квалитета прихваћеној од стране European Organization for Quality Central, чији је и Пољска такође члан.

Степен подмиривања друштвених потреба почиње да се мери не само квалитетом већ и подобношћу и употребном вредношћу појединих роба и услуга. На формирање јавног мњења о снабдевености материјалним добрима и услугама не утиче само количински пораст понуде и очување формалне равнотеже.

Оцена тржишне равнотеже на основу упоређивања укупног потрошачког фонда и укупне понуде роба и услуга без узимања у обзир конкретне структуре понуде и потражње је недовољна. Ова околност утиче на актуелност и тежину правилног прилагођавања структуре и квалитета производње аутентичним потребама и преференцијама на тржишту. Апсолутно је нетачна, а у високом степену и штетна стара теорија, коју и даље подржавају неки произвођачи, да ће „људи купити све“. Ова теорија не налази потврду у пракси, о чему сведоче све веће залихе робе у трговини и поред знатног пораста куповне моћи грађана као и поред још увек неподмирене потражње многих добара. Ова теорија осим тога не узима у обзир чињеницу да привредни развој земље и пораст друштвених могућности повлачи битне измене у преференцијама и захтевима купаца када су у питању потрошна добра. Тржиште почиње да поставља све више захтева и постепено се мења његов карактер. У резултату тих измена појавио се и потрошач сасвим новог типа, који се принципијелно разликује од потрошача из периода велике дефицитарности роба на тржишту. Многи се артикли не траже више у великим количинама, али се захтева да буду доброг квалитета. Садашња етапа развоја потрошње у Пољској карактерише избор. Ову етапу карактерише знатно веће слободно одлучивање, усмерено на добра вишег степена, на производе бољег квалитета, бољих употребних и естетских вредности. Отуда не добија данас свака производња, свака продаја или услуга друштвену потврду. Могу да се верификују само квалификована производња и продаја, тј. таква производња и продаја која је у потпуности прилагођена аутентичним потребама израженим на тржишту. Садашњи систем управљања и планирања тржишта признаје низ важних функција у текућој координацији структуре производње са структуром потреба потрошача која није у супротности са опшћедруштвеним преференцијама. Правилно подмиривање тих потреба не третира се данас само у економским категоријама већ и у друштвеним и политичким категоријама, јер преко тржишта друштво оцењује друштвено-економски развој земље.

У том контексту и питање квалитета је важно друштвено-политичко питање. Квалитет производње је неопходна поставка за правилно подмиривање савремених све већих друштвених потреба, а заштита квалитета и заштита права потрошача није само ствар поштовања важећих у тој области правних норми и сачувања постојећег правног поретка, већ је то ствар реализације циља социјалистичке привреде. Услед овог, питања одговарајућег квалитета производа у социјалистичком уређењу није област која може да се анализира само са становишта интереса индустријских и трговачких предузећа. Треба, уосталом, имати у виду да интерес подруштвљеног предузећа, без обзира на економски потенцијал којим располаже — није само себи циљ. У складу са хијерархијом циљева у социјалистичкој привреди интерес предузећа мора да се сматра као средство реализације опште-друштвеног интереса, мора да служи правилном функционисању привреде као целине.

Спречавање експанзије јачих учесника у привредним процесима на рачун слабијих, супротстављање штетном, са друштвеног становишта, праксом монополистичког типа у области асортимана и квалитета производа не реализује се аутоматски, већ захтева свесно деловање државе, која директно формира и контролише пословање подруштвљених предузећа. Вршећи организаторску функцију, држава покреће читав сплет разноврсних средстава која имају за циљ усмеравање делатности подруштвљених привредних организација у друштвено жељеном правцу при чему то усмеравање и супротстављање евентуалним покушајима да се искористи положај на тржишту је релативно лакше и ефикасније од уобичајене интервенције државе у капиталистичкој привреди.

Оријентација на тржиште и потрошача чини да у оквиру свог општег деловања на привредне процесе држава предузима и одребене мере у циљу заштите интереса потрошача, при чему се акције у тој области не ограничавају само на заштиту потрошача репулсивним методама (дефанзивна заштита) тј. методама које треба да спрече потезе који директно погађају потрошача одн. методама које предвиђају негативне последице и санкције у случају таквих потреса, већ обухватају и заштиту потрошача веома ефикасним ткз. креативним методама (офанзивна заштита) чија се суштина своди на стварање (кроз директно задрање у сферу планирања и одлучивања у производњи и на тржишту) таквих економских, организационих и социјалних услова који меће погодати потезима који нарушавају интересе потрошача.

4. Као што се види, систем комплексног управљања квалитетом производње обухвата низ момената техничке, економске, организационе, психолошке и правне природе. Са правног аспекта стимулисање, оцена и заштита одговарајућег квалитета спада у различите правне области. Грађанско право се концентрише на питањима имовинске одговорности због неодговарајућег квалитета (јемство, гаранција, уговорне казне, надокнаде). Ова заштита по својој суштини спада у домен казнено-правних прописа и оних прописа из области радног права који третирају санкције за несавесне или лоше изведене радове. Грађанско-правни и казнено-правни инструменти заштите квалитета и заштите потрошача акти-

вирају се у случају када имамо посла са производима лошег квалитета и са нарушавањем права потрошача и његовог интереса. Имајући у виду наведене методе заштите потрошача треба констатовати да правна заштита не треба да се ограничи само на дефанзивној заштити купца, потрошача, корисника. Право треба да обезбеди одговарајући квалитет стварањем услова за постизање жељеног квалитета. То је, дакле, домен административног и финансијског права, јер у оквиру те две правне области одражавају се одређена економско-финансијска и организациона решења у области одређивања квалитета.

Изгледа ипак, да се не може прецењивати улога самог права у комплексном одређивању квалитета у индустријској производњи, јер ефикасност правних решења зависи од економско-правног система, од метода и критеријума оцене рада привредних организација. Чак и најсавршеније законодавство и разрабени правни инструменти у области стимулисања и заштите квалитета неће у пракси бити сасвим ефикасни ако економско-правни систем омогућава ситуацију у којој ће предузећа бити заинтересована да остваре велике користи не настојећи да подигну квалитет производње.

Од ове чињенице је пошао законодавац када је учинио конкретне легислативне кораке у циљу реализације одлука VII Конгреса и V Пленума ЦК ПУРП. Два нова правна акта, донета у области квалитета — Одлука бр. 206 Министарског Савета од 30. IX 1976. године о побољшању квалитета индустријских производа и Одлука бр. 48 Министарског Савета од 18. III 1977. о модификацији система функционисања државних привредних организација сагласно циљевима и условима реализације националног друштвено-привредног плана за период 1976 — 1980., заједно са извршним прописима донетим на основу ових аката — дефинишу нове принципе квалитета производа, стим што изразиту предност не дају административним уредбама и наредбама, већ управо економско-финансијским инструментима. Уопште узев, може се констатовати, да је суштина нових решења у томе што се у систем функционисања предузећа, с једне стране, уграђује стимулативније него до сада, позитивни импулси, а с друге стране, оштрије него до сада економске санкције које чине производњу лошег квалитета нерентабилну за произвођача.

Пре него што пређемо на карактерисање суштине нових економско-правних инструмената који стимулишу пораст квалитета индустријских производа и који су нашли свој одраз у горе цитираним одлукама бр. 206. и 48. Министарског Савета, као и у прописима издатим на основу тих одлука, желимо да окренемо пажњу још на једну околност.

Остварење друштвено-привредних циљева у области побољшања квалитета производње и заштита интереса потрошача наведених у тач. 2 и 3, као и чињеница да тржишни механизам сам по себи није у стању да обезбеди довољно стимулисање квалитета производње (нема аутентичне конкуренције између произвођача, ограничене су могућности утицања на квалитет домаће производње путем конкурентног увоза, понуда је увек мања од потражње) захтевају *централно управљање квалитетом производње* у све три основне фазе — у фази претпроизводње, производње и

постпроизводње. Истина, у новом економско-финансијском систему који је уведен Одлуком бр. 329 Министарског Савета од 22. XII 1972. године о спровођењу комплексних економско-финансијских принципа у неким јединицама и привредним организацијама, велике привредне организације добиле су у оквиру процеса децентрализације доста широка овлашћења у области одређивања квалитета производа.

Централно одређивање квалитета обухвата три главне области и то:

— давање привредним организацијама задатака у области подизања квалитета производа из центра,

— примена економско-финансијских инструмената који стимулишу извршење тих задатака; ови инструменти у условима социјалистичке привреде замењују капиталистички механизам конкуренције који приморава произвођаче да постижу висок квалитет и модернизују производњу,

— одређивање метода (организационих решења) за постизање бољег квалитета и оцена степена побољшања квалитета.

У Пољској као и у другим социјалистичким државама примењују се паралелно две форме стимулисања произвођача ради побољшања квалитета и модернизовања производње, а то су:

— *посредно стимулисање* кроз добит као синтетичко мерило пословања произвођача,

— *непосредно стимулисање* везано са оценом квалитета и савременошћу производње.

У првом случају, ниво остварене добити условљен је квалитетом и савременошћу производа. Ову условљеност обезбеђује примена следећих инструмената:

— при формирању цена узима се у обзир квалитет и савременост производње нпр. тзв. цена за новитет, преференције за производе који носе знак квалитета и тд.,

— опорезивање привредних јединица врши се зависно од квалитета; нпр. примењују се порсеке олакшице за производе високог квалитета или веће опорезивање застареле производње;

— преференције и тежи услови у оквиру кредитног ситета;

— средстава која произилазе из уговора између произвођача и купца као што су уговорне казне, надокнаде, трошкови поправке у гарантном року и рекламације.

У другом случају дају се организацијама плански задаци из области побољшања квалитета, а добит произвођача (колектива) зависи директно од квалитета и савремености производње и добија се у облику нпр. награда чија висина зависи од учешћа производа који носи знак квалитета у односу на укупну производњу и шкарт.

Треба на крају подвући да одлука Министарског Савета бр. 206 као главни принцип истиче *пуну одговорност произвођача за квалитет производа*. Квалитет не може да се контролише у трговини (таква контрола може само да да оцену *ex post*), а рекламације, уговорне казне и надокнаде неће заменити квалитет. Увођење у робни промет производа неодговарајућег квалитета доводи једино до повећања губитака у при-

вреди који настају још у моменту производње производа лошег квалитета.

## II

### *Нова решења у индустрији*

#### 1. Планирање квалитета

Једно од основних средстава праћења квалитета производње, које се примењује у социјалистичким земљама јесте да се привредним организацијама дају плански задаци у области побољшања квалитета. Реализујући одредбе одлуке бр. 206 Министарског Савета по први пут су у нашој земљи унети у национални друштвено-привредни план — почев од 1978. године — задаци из области квалитета производа за привредне ресурсе. Ови задаци су у Пољској изражени помоћу индекса процентног учешћа производа за потребе снабдевања и тржишта. Коиндекси су претходно плански показатељи производње били оријентациони и имали карактер препоруке, толико сада имају карактер директиве која апсолутно обавезује, и имају исту снагу као показатељи количине, асортимана и вредности. Неизвршење датих задатака у области квалитета повлачи за собом негативне финансијске последице за привредне организације. Повлачи, дакле, смањење фонда плата и добит. Ово решење је ипак најправилније, јер извршење плана искључиво са аспекта количина ставља у привилегован положај произвођача и у односу на бригу о интересима потрошача.

#### 2. Нови принципи оцене квалитета производа

Инструмент који омогућава држави да се директно умеша у процес одређивања квалитета путем увођења конкретних задатака у друштвено-привредне планове, је између осталих, и систем квалификације квалитета производа, тј. систем оцене квалитета и савремености производа. Овим системом допремају се централним органима конкретне информације о квалитету и савремености индустријских производа, као неопходан услов стимулсања подизања квалитета. Примена, одређених преференција и санкција захтева претходну квалификацију производа.

Сада је тај проблем регулисан одлуком бр. 137 Министарског Савета од 9. IX 1977. године о јединственим принципима класификације квалитета и обележавања производа (П.М. бр. 23, поз.120). Овом одлуком сва питања везана за класификацију квалитета поверена су Пољском комитету за стандарде и мере као централној институцији, независној од произвођача и потрошача, која гарантује објективност у оцењивању и испитивању квалитета. Одлука задржава раније уведене ознаке производа знаком за квалитет „Q” или „I”. Критеријуми за квалификацију квалитета обухватају како употребне особине предмета важне са стано-



вишта потрошача-корисника (као што су трајност, сигурност и естетика), гако и захтева из државних стандарда. По овим критеријумима производ мора да одговара стандардима и захтевима који произилазе из норми и препорука СЕВ-а и других међународних организација и да буде упоредив по квалитету са одговарајућим производима који се убрајају у висок или највиши светски стандард.

Државним знаком за квалитет „Q” могу да буду обележени производи који у потпуности одговарају захтевима корисника нарочито по техничко-употребним одликама, облику и савременим решењима на највишем светском нивоу у тој групи предмета при друштвено оправданим трошковима производње.

Државним знаком за квалитет „I” могу да буду обележени производи који се налазе на нивоу производа водећих иностраних произвођача и који испуњавају захтеве корисника у области савремених техничких решења, употребних вредности и естетике. Остали производи треба да буду произведени у складу са државним стандардима или другим детаљним прописима и да носе знак који указује да одговарају том стандарду. Производи чији неодговарајући квалитет може да представља опасност по живот, здравље, имовину корисника или природну средину, треба да носе одговарајући знак упозорења на опасност. Производи који нису у складу са стандардима и захтевима сигурности треба да буду поправљени или повучени из производње и промета.

Одлука Министарског Савета бр. 137 уводи неколико битних измена у поређењу са претходно важећим принципима у области квалификације квалитета индустријских производа. Као прво, до сада је у Пољској произвођач добровољно упућивао производ на оцену и квалификацију квалитета (изузетак су представљали производи обележени контролним знаком — знаком безбедност). Сада је — прихватајући решења која обавезују у другим социјалистичким земљама — уведен принцип да производи од друштвено-економског значаја за националну привреду као и производи који морају да имају одговарајући квалитет из спољно-трговинских разлога, *обавезно подлежу квалификацији квалитета*. Листу производа који подлежу обавезној оцени и класификацији потврђује Министарски Савет. Производи који нису обухваћени том листом могу да добију знак квалитета на принципу добровољности. Увођење обавезних државних знакова за квалитет треба сматрати као озбиљан корак на путу остваривања стварног напретка у области подизања нивоа квалитета у индустријској производњи.

Важна новина је што јединственој и обавезној квалификацији квалитета не подлежу само, као што су до сада били, готови производи, већ и производи у области снабдевања и инвестиција. Овде треба посебно подвући сировине, материјале, делове, подскопове, склопове и амбалажу, дакле елементи који су од значаја за квалитет финалних производа.

Одлука предвиђа економске санкције према произвођачима који: — пуштају у промет производе који не испуњавају критеријуме за њих предвиђене,

— у одређеном року производ који подлеже обавезној квалификацији не упуте на утврђивање квалитета,

— не остваре предвиђени ниво квалитета за производе који подлежу обавезној квалификацији.

Осим тога треба напоменути да Одлука бр. 206 Министарског Савета из 1976. године, најављује увођење у праксу концепције знака фирме за квалитет тзв. знака који се по добровољном пријављивању за оцену даје целој фирми у случају када је њена укупна производња на високом нивоу. Поседовање таквог знака обезбеђивало би предузећу знатне преференције у области цена, добити, плата, премија.

### 3. Оцена као стимуланс квалитета тржишних производа

Важан инструмент деловања на квалитет производа и услуга је политика цена. Ово деловање углавном се врши путем одређивања различитих цена у зависности од квалитета и савремености производње и путем примењивања тзв. цена за новитет.

У досадашњем финансијском систему цена није било довољно економских стимуланса који су побуђивали произвођача да добије знак квалитета. Као последица тог стања ствари забележен је у пракси велики пад интересовања да се интерес потрошача заштити знаком квалитета. Истовремено предузећа су веома интензивно почела да користе призната им права да утврђују цене на име модернизације производа. Та врста цена утврђених на нивоу који обезбеђује понуду у потражњу за дати производ, који опет није морао да испуњава захтеве високог квалитета, деловале су за њих веома стимулативно и омогућавале постизање веће добити. Произвођачима је било рентабилније да тржишту понуде аутентичан или чак „привидан“ новитет по одговарајућој вишој цени, него да настоје да добију знак квалитета.

Нови правни акти који реализују ставове из Одлуке бр. 206 Министарског Савета нивелишу горњу разлику у рентабилности и врло консеквентно повезују цену са квалитетом. Основни значај у тој материји имају следећи правни акти: Одлука бр. 46 МС од 5. III 1976. о финансијском привређивању индустријских и грађевинско-монтажних државних привредних организација обухваћених централним планом (Пољски Монитор 15, поз. 17 и бр. 27, поз. 118); Наредба бр. 42 Председника Државне комисије за цене од 31. XII 1976. о коришћењу цена у циљу побољшања квалитета индустријских производа (Сл. Лист ДКЦ бр. 3 из 1977. године); Наредба бр. 7 Министра Финансија од 18. II 1977. године о финансијским стимулансима за продају производа који носе знак квалитета као и о додатном порезу на промет за производе који не носе контролни знак (Сл. Лист Мин. Фис. бр. 1 из 1977.); Одлука бр. 55 Министарског Савета од 1. IV 1977. о малопродајним ценама модних артикала као и тржишних новитета (Пољски Монитор бр. 11, поз. 65).

Навешћемо неколико најбитнијих решења у области финансија и цена везаних за ово излагање, а садржаних у горе наведеним правним актима.

Од 1. I 1977. године уведен је принцип да се одобравају више цене за производе који су после тог датума добили знак квалитета. Наиме, органи овлашћени за утврђивање цена могу да одреде малопродајне цене за производе који носе знак квалитета на следећи начин: 10% више у односу на идентични производ који не носи знак квалитета за производ са знаком „Q”, одн. 5% више са знаком квалитета „I”. У случају када из друштвених разлога није препоручљиво да се произвођачу обезбеде преференције у виду повећања малопродајних цена артикала означених знаком квалитета, предузећу се обезбеђују додатне добити у виду:

— смањења пореза на промет (пореске олакшице). Износ пореза (за обрачунски период) умањује се код производа који носе знак „Q” за 150% од полазног износа марже добити, а код производа који носе знак „I” — 75% од тог износа,

— накнадних дотација за дотиране производе.

Горе наведене преференције приближне су онима које произвођач добије у резултату повећања малопродајне цене.

Независно од доста високих преференција за поседовање знака „Q” и „I”, уване су финансијске санкције уколико производ не поседује знак који одговара захтевима стандарда. Уколико производ који није добио тај знак и поред постојања обавезе да га добије, условно буде пуштен у промет (док се не уклоне грешке и недостаци), произвођач је обавезан да плати додатни порез на промет. Аналогно томе, произвођач губи дотације уколико исте ужива. У пракси то значи да се произвођач ослобађа сваке нормативне добити што служи као примера за пуштање у промет производа који не одговарају стандардима.

Једна од санкција у односу на произвођача због ниског квалитета производње је и увођење већег него до сада разликовања цена између I класе и нижих класа; до сада постојеће разлике у ценама између најквалитетнијих и лоших производа нису стимулисале пораст производње високе класе на одговарајући начин. Сада разлика у цени између I и II класе треба да се креће у границама 10 — 20%, а производ III класе не само да треба да има нижу цену од производа II класе, већ и не треба да доноси добит произвођачу.

Посебна форма за стимулисање квалитета и новитета у производњи су тзв. *цене за новитет*. Циљ ових цена је да подстакну произвођаче да производе атрактивна, модерна, по асортиману богата потрошачка добра. То су цене равнотеже, а ниво им диктира тржиште. Утврђују се на нивоу који обезбеђује уравнотежење понуне и потражње и који обезбеђује произвођачу висину добити сходно атрактивности производа. Један од битних недостатака досадашњих цена за новитет састојао се у томе што нису били јасно прецизирани критеријуми за утврђивање новитета као и што те цене нису биле везане како треба за квалитет производа. Такво стање омогућавало је да произвођачи у основи неконтролисано ланси-

рају разноврсне псеудоновитете на изразиту штету потрошача. Том при видном прогресу и псеудомодернизацији као и злоупотреби етикете „новитет“ ставља тачку Одлука бр. 134 Министарског Савета од 7. IX 1977. године о принципима припремања и освајања производње нових и модернизованих индустријских производа (Пољски Монитор бр. 23, поз. 119) као и већ поменута Одлука бр. 55 Министарског Савета од 1. IV 1977. о мало-продајним ценама модних артикала и новитета на тржишту. Ови акти, дефинишући опште критеријуме и појмове као: „квалитет индустријског производа“, „нови производ“, „модернизовани производ“, „тржишни новитет“, „модни артикал“ — обавезала су истовремено компетентне министре који надзиру произвођаче да детаљно, у споразуму са Министром за унутрашњу трговину и услуге, као и Председником државне комисије за цене одреде критеријуме којима треба да одговарају производи који се третирају као новитет на тржишту.

Као што смо већ рекли, тржишни новитети у досадашњем систему нису се одликовали довољним квалитетом. Ради елиминисања тих неповољних појава Одлука бр. 55 Министарског Савета из 1977. године диференцира период у којем произвођач може да ужива додатне користи на име тржишног новитета условљавајући тај период квалификацијом квалитета. Наиме, тржишни новитети који током прве године нису добили знак квалитета „I“ или „Q“, и поред тога што подлежу обавезној квалификацији квалитета, могу за произвођача да представљају извор додатних преференција само у току једне године. Ако се ради о артиклима који не подлежу обавезној квалификацији квалитета овај период износи 2 године. Међутим, новитети који су у првој години добили знак квалитета могу произвођачу да доносе додатне користи током три године.

Са становишта заштите интереса потрошача важно је да привредне организације утврде и примењују цену која стоји у правој релацији према квалитету производа и која је у складу са обавезујућим прописима у тој области. Овај проблем улази у домен контроле цена нормиране Одлуком бр. 79 Министарског Савета од 2. IV 1976. године о контроли цена (Пољски Монитор бр. 19, поз. 84). Овом одлуком проширује се област контроле цена и предвиђа се примена разних врста санкција у случају утврђивања злоупотребе нпр. промене цена, одузимање произвођачу права да формира цене, службене санкције и санкције у области премија). Добит остварена применом неодговарајуће цене представља неосновану добит и одузима се у корист буџета, а одузета сума умањује финансијски резултат произвођача.

#### 4. Измене у финансирању трошкова поправки у гаранцији

Институција гаранције, предвиђена прописима грађанског права, може да се искористи као инструмент за подизање квалитета производа под условом да су произвођачи директно заинтересовани висином трошкова поправки у гаранцији, а ово може да се постигне било тиме што

ће им се организационо поверити извршавање поправки или што ће се успоставити одговарајући организационо-финансијски односи између произвођача и специјализованих сервиса. Досадашња решења у тој области тешко се могу опенити као правилна, јер су иста неутрализовала утицај трошкова поправки у гаранцији на финансијски резултат произвођача.

Ови су трошкови, наиме, били покривани из посебног фонда формираног од марже на сопствене трошкове производње производа обухваћених гаранцијом. Имајући у виду да трошкови представљају основни део малопродајне цене, трошкове рекламације и поправке покривали су у суштини потрошачи. Овакво стање промењено је када је на снагу ступила Наредба Министра финансија од 18. XII 1976. године о принципима финансирања трошкова поправки у гаранцији (Пољски Монитор из 1977., бр. 1, поз. 6). Овом Наредбом укинута је поменути фонд и уведена веома правилан принцип према којем све поправке у гарантном року оптерећују искључиво произвођача, умањујући директно његов финансијски резултат (добит) и умањујући самим тим пораст фонда плата.

#### 5. Средства банкарског деловања на квалитет производње

У светлу актуалних економско-правних решења створене су такође веома ефикасне могућности за деловање банке на квалитет производње. Основни значај у тој области има Одлука бр. 44 Министарског Савета од 5. III 1967. године о принципима одобравања банкарских кредита (Пољски Монитор бр. 15, поз. 68). Наиме, у случају да се у привређивању предузећа констатују битне неправилности изражене између осталог у високом учешћу изван нормативних залиха, лошег квалитета производа, изменама асортимана на штету потрошача или друштвених интереса, банка је обавезна да примењује средства у области кредитирања, тј. да прописује отежане услове кредитирања. Деловање банке у области кредитирања може да има следеће видове: неодобравање кредита, захтев да се одобрени кредит раније отплати, принудна наплата кредитног задужења, повећање каматне стопе, укидање кредита за експлоатацију. Посебан значај има одређивање високе камате на прекомерне залихе готових роба код произвођача. Камате на ову робу умањују финансијски резултат произвођача.

#### 6. Верификација добити

У систему одређивања квалитета укомпонована је краз норме финансијског права институција верификација добити чији је циљ да из опште суме добити елиминира добит стечену на недозвољен начин или на начин независан од предузећа. У складу са чл. 20 већ наведене Одлуке бр. 46 Министарског Савета од 5. III 1976. године, за неоправдану добит сматра се добит створена на начин који нарушава важеће прописе или

друштвени интерес, а постигнута је применом неодговарајућих цена и тарифа или смањењем квалитета производа у односу на обавезујуће стандарде. У случају да се неодговарајући квалитет испољи у продатој производњи (ово се закључује на основу рекламација купаца или оцена контролних органа), неоправдана добит у висини 100 или чак 150% прелива се у буџет.

## 7. Корелација синтетског мерила — реализоване производње

Важну улогу у обезбеђивању одговарајућег нивоа квалитета индустријске производње треба да одиграју недавно извршене измене у формули реализоване производње (финансијском резултату привредних организација. На бази већ наведене Одлуке бр. 48 Министарског Савета од 18. III 1977. године, Председник Комисије за планирање при Министарском Савету издао је две наредбе 6. V 1977. године којима су обухваћене поменуће измене, а наиме: Наредбу бр. 14 о принципима утврђивања и обрачунавања реализоване производње и расположивог фонда плата у јединицама и привредним организацијама и Наредбу бр. 15 о утврђивању економско-финансијских норматива за привредне организације. У складу са модификованим принципима економско-финансијског система привредних организација основно синтетско мерило (реализована производња), које директно има утицај на повећање фонда плата, умањује се у предметној обрачунској години за:

- вредност неоправдано стечене добити,
- вредност изван нормативних губитака на име неодговарајућег квалитета (погоршање квалитета производа, трошкови поправљивог и непоправљивог шкарта, трошкови рекламација и поправки у гарантном року, попусти и бонификације, трошкови због непреузимања робе од стране купца, трошкови чувања и прераде враћених производа и др.),
- вредност негативног салда уговорних казни због неодговарајућег квалитета и неблагоприятних испорука (разлика између плаћених и остварених уговорних казни),
- вредност 30% уговорних казни плаћених купцима из горе наведених разлога.

## 8. Коришћење система стимулација и материјалних санкција

У до сада важећем систему премија и награда материјални стимуланси везани за квалитет производа били су сувише слаби у поређењу са стимулансима везаним за количинско (вредносно) извршење планских задатака. Одлука бр. 206 Министарског Савета обавезује Министра за рад, плате и социјална питања да у тој области изврши неопходне измене. У Директивама о примени материјалних стимулација у циљу

побољшања квалитета индустријских производа од 17. II 1976. године, Министар је покренуо увођење тих измена (Сл. Лист бр. 9 од 1976.). Основни стимуланс којим се на предузеће делује у правцу подизања квалитета јесу плате. Фонд плата условљен је динамиком синтетског мерила — добити, у зависности од величине реализоване производње. Умањење тог мерила ваннормативним губицима на име слабијег квалитета производа, шкарта и поправки у гарантном року, уговорних казни плаћених због неодговарајућег квалитета итд., директно утиче на умањење фонда плата. Независно од ограничења динамике реализоване производње (добити) због лошег квалитета уведена је обавеза да се изврши преглед до сада примењиваних форми награђивања радника и материјалних стимулација у циљу елиминисања свих оних решења које не погодују подизању квалитета производа. Наложено је да основно мерило за награђивање не буде количина већ квалитет. Као пример за ово може да послужи увођење премије за „побољшање” квалитета. Средства за додатне премије, осим оних којима располаже предузеће, могу да се остварују из специјалног фонда министра за унутрашњу трговину и услуге (премије за произвођаче који активирају производњу високог квалитета тражену на тржишту) као и из фондова за награде којима располаже министарство.

Одлука бр. 206 Министарског Савета такође подвлачи да је неопходно да се примењују санкције из чл. 82 и 124 — 114 Закона о раду уколико се утврди кривица радника за смањење квалитета или услуге (материјална одговорност за нанету штету, смањење или недавање примања). Захтев да се одговара за квалитет рада и квалитет производње обухваћен је и наредбом Председника Министарског Савета од 24. VII 1976. године о основним принципима изрицања новчаних казни и начину њиховог спровођења од стране Највише коморе за контролу (Сл. Лист бр. 28, поз. 168). На основу те наредбе Комора је добила право да изриче индивидуалне новчане казне (у висини до 25.000 зл) лицима одговорним између осталог, за производњу или пуштање у промет производа лошег квалитета. Важно, мада помоћно средство у борби са производњом лошег квалитета, је и чл. 127 Кривичног закона који говори о лошем привређивању као преступу као и о службеној и дисциплинској одговорности лица кривих за немарности у процесу стварања друштвено очекиваног квалитета производње.

## 9. Остала средства обезбеђења квалитета у индустријској производњи

У оквиру овог реферата није могуће окарактерисати сва средства и нове акценте у области стимулисања квалитета у индустријској производњи. Због тога ћемо се на крају прегледа примењених решења у индустрији ограничити само на навођењу осталих, такође важних, подухвата у циљу побољшања квалитета производа:

— јачање службе контроле квалитета у индустрији уведене Одлуком бр. 122 Министарског Савета од 3. VIII 1970. о принципима организације контроле квалитета у индустријским предузећима (Пољски Монитор бр. 27, поз. 222) као и Наредбом Министра грађевинарства и индустрије грађевинских материјала од 29. IX 1976. године о контроли квалитета (Сл. лист Мин. Грађ. бр. 7 из 1976);

— развој индустријског дизајна (Одлука бр. 57 Министарског Савета од 8. IV 1977. године (Пољски Монитор бр. 10, поз. 62);

— Повећање ефикасности утицаја стандарда и мера на квалитет производње као и већа дисциплина у примени и праћењу обавезујућих стандарда;

— усавршавање система утицаја на квалитет у производњи нарочито за време транспорта, ускладиштења, дистрибуције, продаје, квалитивног пријема, сервисирања и услуга.

На крају треба рећи да је по узору на решења у индустријској производњи, наведена у другом поглављу овог реферата, Министарски Савет Одлуком бр. 4 од 6. I 1978. године о увођењу новог економско-финансијског система у грађевинарству, увео од ове године слична решења у области грађевинско-монтажне производње. Нови систем у грађевинарству, раскидајући са годинама примењиваним принципима да се грађевинска предузећа оцењују на основу вредности глобалне производње (вредност прераде као бруто показатељ) замењује га нето показатељем или — исто као у индустрији — вредношћу реализоване производње, и садржи низ финансијско-платежних инструмената и стимулација који утичу на квалитет грађевинских радова.

### III

#### *Нова решења и трендови у сарадњи између индустрије и трговине*

Важна улога у садашњој битци за квалитет производње припада подруштвљеној трговини која, повезујући произвођача са купцима, треба да остварује и штити интерес потрошача. Између заштите интереса потрошача и функционисања система сарадње између индустријских јединица и трговине, постоји веома чврста веза. У сфери узајамних контаката производних предузећа и трговине разматрају се проблеми и предузимају акције које имају директан или индиректан значај на количину и квалитет произведених роба. Из тог разлога у последње време у правним актима запажамо нове трендове у односу на трговину. Исто тако и у владиним и ресорним програмима за побољшање квалитета уочавамо нова решења и другачије постављене акценте ако се ради о сарадњи између индустрије и трговине. Ова решења претпостављају да унутрашња трговина не треба да буде само пасивни извршилац дистрибуције, већ може и треба да буде сурганизатор понуде у фазама које претходе дистрибуцији. По овим решењима роба из индустрије не одлази у трговину на основу административних наредби које немају ничег заједничког са



економиком промета, већ се роба преузима на основу избора и жеља крајњих купаца. Трговина треба да купује робе на бази претпоставке да роба није произведена ради реализације плана производње, већ ради реализације плана продаје робе произвођача који имају право да слободно бирају робу. Ради се, дакле, о томе да трговина не буде обичан и механички посредник произвођача, већ да сама, као гарант интереса потрошача, активно утиче на величину, асортиман и квалитет производње за тржиште. Треба приметити да су организационе измене у организационој структури унутрашње трговине извршене последњих неколико година (формирање великих трговачких предузећа) повећале ранг и тржишну продорну моћ трговинских јединица, стварајући самим тим трговинским предузећима веће могућности и шансе за партнерске контакте са индустријом.

1. У садашњем систему сарадње индустрије са трговином велики значај приписује се *уговорима о испоруци (продаји)*. У систему уговора који рационално функционише постиже се основна форма информација о усклађености индустријске делатности са друштвеним потребама. Уговори између индустрије и трговине треба да постану инструмент побољшања снабдевања, инструмент утицаја на понуду која ће све више одговарати потражњи и њеним трендовима развоја. Директна повезаност индустрије и трговине треба да буду трећи друштвени механизам — поред централног плана и тржишта — који прилагођава и координира понуду и потражњу. Коришћење уговора за циљеве планирања тржишне производње има задатак да по хоризонталној линији јача спрегу између структуре друштвених потреба и структуре производње као и да јача ех анте позиције купаца — у фази програмирања и планирања производње. Јер, ех пост, када већ имамо посла са неодговарајућом производњом, касно је за стићење интереса потрошача и националне привреде. Пошто се трговина јавља — или треба да се јавља — као представник и заштитник интереса потрошача и купаца, уговор закључен између индустрије и трговина јавља — или треба да се јавља — као представник и заштитник структуру понуде. У настојању да се појача ранг и улога уговора у националној привреди нова решења условљавају резултате оцене пословања произвођача од степена реализације закључених уговора са посебном пажњом посвећеном квалитету, асортиману и терминима испорука (види на пр. Писмо бр. 22 Председника Министарског Савета од 6. V 1978. године о већој дисциплини у реализацији уговора о продаји и испоруци роба).

2. Посебни задаци постављени су такође трговинским службама за квалитативни пријем, које, истина, не стварају квалитет, али могу и треба да буду важан инструмент трговине у заштити потрошача од куповине робе неодговарајућег квалитета. Трговина, као последња карика за верификацију квалитета пре него што се роба стави на располагање потрошачима, обавезна је да максимално поопштри контролу квалитета и консеквентно примењује сва овлашћења за обуставу пријема неисправне робе као и да примењује према потрошачу сва средства предвиђена правом. За трговинске организације предвиђене су оштре финансијске санк-

ције због пријема робе чија су употребна својства битно смањена (на тр. на име буџета плаћају се казне у висини 10% фактурисане вредности те робе). Осим тога развија се систем по коме трговина директно код произвођача врши верификацију тржишне производње по асортиману и квалитету. Овакав систем омогућава трговини да се супротстави евентуалном либерализму индустријске службе квалитета и са више аспеката обезбеђује увид трговине у завршне етапе производње оцењиваног производа.

3. Према до сада примењиваним принципима основни значај за произвођача имало је извршење акта продаје (доставе) роба трговинској јединици. На овај начин слабио је интерес за даљу судбину производа тј. да ли је роба стварно продата потрошачу или мора да се распродаје итд. Продаја на тој етапи означавала је да произвођач аутоматски добија право да дату производњу рачуна у реализацију плана и да је убаци у фонд плата. Да би се повећали одговорност произвођача за квалитет тржишних производа министар за унутрашњу трговину и услуге и министар финансија издали су Наредбу од 12. III 1977. године о пријему за продају од стране подруштвене јединице унутрашње трговине индустријских тржишних роба које произвођач није испоручио у складу са Уговором (Пољски Монитор бр. 7, поз. 49). Овом је наредбом предвиђено да у случају ако произвођач испоручи тржишне робе које нису у складу са уговором или Пољским стандардом или струковном нормом због измене сировина, материјала, подскопова, узорака, нумерације, типа итд., чиме се на битан начин смањује комерцијална вредност роба, јединица спољне трговине може да одступи од уговора о продаји или испоруци и прими робу за продају *једино под условима комисионе продаје* за период од 3 месеца по цени која одговара стварном квалитету робе. Роба примљена у комисион код произвођача се не рачуна као продата нити у евиденцији нити у извештајима о извршењу плана и до времена док се не прода потрошачу третира се као производ изван предузећа. Уколико у току 3 месеца роба дата у комисион не нађе купца, трговина може да је третира као робу која се тешко продаје и да је стави на располагање произвођачу, или у договору са њим да изврши даље смањење цене, при чему губици везани са тим иду на терет произвођача.

4. Министар за унутрашњу трговину и услуге предузео је последњих година низ других мера у циљу спречавања појаве на домаћем тржишту роба неодговарајућег квалитета. Посебну пажњу заслужује често коришћење права да се свим подруштвеним трговинским организацијама *забрани куповина* конкретних роба неодговарајућег квалитета као и права да се од компетентних министара под чији надзор спадају произвођачи захтева да *забране производњу* тих роба. Ова права даје Одлука бр. 355 Министарског Савета од 19. IX 1958. године о обезбеђивању одговарајућег квалитета роба предвиђених за снабдевање становништва (Пољски Монитор бр. 77, поз. 450) и Наредба Министарског Савета од 29. XI 1976. о делокругу рада министра за унутрашњу трговину и услуге (Сл. лист бр. 38, поз. 222).

5. Нови прописи предвиђају да специјално за то формиран орган уз учешће друштвеног фактора обавезно прегледа све производе пријављене за излагање. Роба чији су узорци након тог прегледа дисквалификовани ни може да буде предмет уговарања са трговином.

6. Нови облик старања индустрије о квалитету производа у постпроизводњи који има за циљ да се у малопродајној мрежи задрже искључиво најквалитетнији производ чине споразуми закључени између Министра за унутрашњу трговину и услуге и министра ресора који произведе за потребе домаћег тржишта о повлачењу из малопродајне трговинске мреже оштећених роба и роба неодговарајућег квалитета, којима се предвиђа пуна одговорност произвођача за дораду производа повучених из малопродајне мреже. Са неким индустријским ресорима ресор унутрашње трговине потписао је споразум о томе да се сваке године заједнички изврши инвентар робних залиха у радњама и магацинима да би се оценила погодност тих роба за продају.

#### IV

#### *Улога пресуда арбитраже у заштити тржишта и квалитета производње*

Акције у циљу подизања квалитета производње консеквентно се предузимају у свим областима наше привреде. Знатну улогу имају такође и правне мере примењене према произвођачу неисправних роба. Отуда проблематика квалитета заузима важно место у арбитражи. Разматрајући предуговорне спорове као и имовинске спорове између трговинских организација и предузећа која производе за домаће тржиште, арбитража има у виду и штити интересе потрошача, детерминисане актуалном пропотрошачком привредном политиком. Од давнина је у судству прихваћен принцип да роба пре свега треба да има својства која произилазе из њене намене. Ако не испуњава тај захтев роба се квалификује као неисправна чак и у случају када одговара захтевима стандарда. За деловање на произвођача неисправне робе у правцу побољшања квалитета служе разноврсне правне институције као што су јемство, гаранција, систем уговорних казни, општи принципи одговорности *ex contractu* као и одговорност за недозвољени чин.

У последње време нарочито је изражена у судству тенденција ка поштравању и проширивању основа грађанско-правне одговорности произвођача за неисправности на роби које се шаље на тржиште. У судству се посебна пажња поклања оптималном коришћењу уговорних казни као инструмента који служи побољшању квалитета роба и заштити купца од последица које може да има куповина неисправне робе. Одрас тога је, између осталог, теза да захтев за наплату уговорних казни за испоруку неисправне робе је независан захтев од права на јемство, а купац има право да га оствари иако је изгубио право на јемство због на пр. прекорачења термина за подношење рекламације или из других разлога. У случају да се констатује да је досуђена сума уговорних казни због неиспра-

вне робе нижа од суме која повериоцу припада према одговарајућим прописима, арбитражна комисија је обавезна да шире примењује овлашћења. У споровима који се воде због лошег квалитета испоручених роба смањење уговорних казни може да наступи само у изузетним ситуацијама, јер слаби дисциплину при извршавању уговора и долази у супротност са принципом економског деловања на квалитет производње. У циљу даљег јачања средстава деловања на продавца који је испоручио неисправну робу у судству је испољена тенденција која допушта стицај основа одговорности произвођача за недостатке на роби на име јемства као и општих принципа одговорности *ex contractu* (чл. 471 Грађанског закона). Потреба да се повећа утицај на произвођача неисправних роба уграђена је такође и у основе зацртаног у судству правца који је ишао ка проширењу критеријума за примену конструкције одговорности *ex delicto* за штете нанете испоруком неисправне робе. Синтезу те тенденције налазимо у Одлуци 1/77 Савета Државне Привредне арбитраже од 25. IV 1977. године која утврђује опште директиве у арбитражном поступку о одговорности на име недозвољеног доношења штете испоруком производа са грешком. Савет Државне Привредне арбитраже сматра да је већа брига о потребном квалитету роба, настојање да се боље снабде тржиште и подмире потребе потрошача у ствари образложење тезе по којој у односима између јединица друштвене привреде испорука робе са грешкама битно нарушава и отежава извршење обавезе као што је заштита друштвене својине (чл. 127, тач. 1, 141, 355 чл. 2 Грађанског закона), а посебно обавезе спровођења принципа економичности производње и промета као и заштите националне привреде од губитака (386 грађанског закона и у случају кривице, образлаже одговорност због недозвољене радње (чл. 415 грађанског закона) независно од одговорности због неизвршавања уговора како је предвиђено (стицај основа одговорности за неизвршење или неодговарајуће извршење обавеза предвиђен је чл. 433 грађанског закона).

## V

### *Завршне примедбе*

Из прегледа актуалних, нових решења у области економско-финансијског и правног деловања на квалитет производње произилази да пољско законодавство располаже великим бројем прописа који чине основу за енергичније деловање у предметној материји него што је то био случај у прошлости. Треба осим тога подвући да ће свеукупност питања везаних са квалитетом бити обухваћена законом скупштине о стандардима, метрологији и квалитету производа. Закон ће садржати комплекс основних, јединствених прописа из области квалитета који ће обухватити све елементе деловања на квалитет производа услуга и грађевинарства. Такође су у току припреме за дефинитивно формулисање пројекта Закона о трговини и услугама. Многи прописи из тог закона редиговани су у циљу веће заштите интереса потрошача. На крају треба приметити да

се повећава и друштвени притисак на индустрију. О овом сведоче комитети друштвене контроле формирани при народним одборима на основу Закона од 26. V 1978. године о изменама закона о народним одборима (Сл. лист бр. 14, поз. 61) и одлуке Државног Савета од 2. VI 1978. о комитетима друштвене контроле (Пољски Монитор бр. 20, поз. 69). Задатак тих комитета је уочавање и елиминисање негативних појава које се између осталог јављају у пословању предузећа, ближе речено, у области квалитета тржишних артикала и у асортиману.

*dr Jacek Trojanek*



## КАЗНЕНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ ОБЕЗБЕБЕЊА КВАЛИТЕТА ПРОИЗВОДА И ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

1. Обезбеђења квалитета производа и заштита потрошача истих представља један од значајних задатака правног регулisaња у области привреде. Прописи који у том погледу постоје у СФРЈ имају за циљ да осигурају добар квалитет робе која се производи и ставља у промет и да истовремено заштите интересе потрошача који ову робу набављају ради задовољавања одређених потреба. Ти прописи залазе у различите области права, а како је свако правно регулisaње праћено и казнено-правним мерама за обезбеђење поштовања тих прописа, то се у овој правној материји појављују и казненоправни прописи. Казнене санкције које они предвиђају за повреде прописа о квалитету робе која се производи и ставља у промет не представљају ни једине ни најзначајније мере за обезбеђење доброг квалитета производа и за заштиту потрошача, али се и оне појављују као нужне у оним случајевима када друге мере друштвеног утицаја и реаговања нису довољне да се осигура поштовање прописа о квалитету производа и заштити потрошача.

2. Постојеће југословенско казнено законодавство предвиђа различите врсте деликата који се односе на производњу и стављање у промет производа лошег квалитета. С обзиром на то да у југословенском казненом праву постоје три категорије кажњивих дела — кривична дела, привредни преступи и прекршаји, то се и деликти у вези са производњом и стављањем робе у промет појављују у свим овим трима категоријама. У коју ће од наведених категорија деликата спадати који од могућих облика кршења прописа о квалитету производа зависи од саме природе конкретног дела, од његове тежине као и од субјекта који се појављује као учинилац.

3. Кривична дела су најтежа врста деликата који због своје тежине имају карактер друштвено опасних дела. Она су одређена кривичним законом СФРЈ и кривичним законима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина. За њих одговарају само физичка лица на основу субјективне кривичне одговорности засноване на урачуњивости и виности.

Као кривично дело у области заштите квалитета производа инкриминисани су само производња и стављање у промет шкодљивих производа што има карактер кривичног дела против здравља људи. Ово кривично дело, предвиђено у кривичним законима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, има више облика зависно од тежине последице (угрожавање живота и здравља људи, наступање тешке телесне повреде или тешког нарушавања здравља неког лица, наступање смрти једног или више лица) и облика виности са којим је дело извршено (умишљај или нехат), од чега зависи и висина казне.

4. Привредни преступи су деликти исто тако тешки као и кривична дела, али за разлику од њих то су деликти правних лица. То су повреде прописа о привредном или финансијском пословању правних лица и одговорних лица у правним лицима које су изазвале или су могле да изазову теже последице. Субјекти ових деликата су правна лица (организације удруженог рада и друге организације и заједнице) али се, поред правних лица субјектима ових деликата сматрају и одговорна (физичка) лица у правним лицима (на пример, директор, руководилац одређене службе, пословођа продавнице и друга лица којима је поверен одређени круг послова у правном лицу. Правно лице одговорно је за привредни преступ ако је до извршења истог дошло радњом или пропуштањем дужног надзора од стране његовог органа или одговорног лица или радњом лица које је овлашћено да поступа у име правног лица. Одговорно лице одговара за привредни преступ ако је до извршења истог дошло његовом радњом или његовим пропуштањем дужног надзора с тим што мора постојати и његова урачунљивост и виност у облику умишљаја или нехата. У случајевима када учињени привредни преступ има иста обележја као и кривично дело одговорно лице се не кажњава за привредни преступ већ за кривично дело. У таквом случају правно лице одговара за привредни преступ а одговорно лице за кривично дело.

С обзиром на то да се највећи обим производње и промета у СФРЈ остварује од стране организација удруженог рада и других правних лица која се баве овим привредним делатностима, то су различити облици кршења прописа о квалитету производа инкриминисани као привредни преступи. Пошто привредни преступи по својој природи и тежини представљају у ствари неку врсту кривичних дела правних лица, то се кривичноправна заштита потрошача и сузбијање производње и промета робе лошег квалитета у највећој мери правно реализује прописивањем одговарајућих привредних преступа и кажњавањем правних и одговорних лица за ове деликте.

5. Прекршаји су лакша врста деликата који представљају повреде јавног поретка и који се састоји углавном у кршењу различитих прописа које није изазвало теже последице. За ове деликте одговарају физичка лица а могу бити одговорна и правна лица. С обзиром на мању тежину и на карактер ових деликата исти и не спадају у кривично право већ у административно-казнено право.

Лакши облици кршења прописа о квалитету производа од стране правних и одговорних лица предвиђени су као прекршаји. Исто тако



кршење ових прописа од стране појединаца — физичких лица предвиђено је у форми прекршаја. Ово стога што физичка лица (изузев одговорних лица у правним лицима) не одговарају за привредне преступе, а поред тога производња и промет робе које обављају физичка лица немају онај обим и значај који имају производња и промет које врше правна лица, што оправдава сврставање ових деликата физичких лица у лакшу категорију деликата, утолико пре што и лакши облици кршења прописа о којима је реч од стране правних лица такође представљају прекршаје.

6. Казне које су за поменуће деликте предвиђене у југословенском кривичном законодавству су следеће: за кривична дела — казна затвора (која за наведене најтеже облике поменутог кривичног дела када су наступиле тешке последице може да буде и до петнаест година а у особито тешким случајевима и двадесет година) и новчана казна која може да буде и главна и споредна казна, с тим што као споредна казна може увек да буде изречена, и кад није изричито одређена законом за поједино кривично дело, ако је кривично дело учињено из користољубља, што је код кривичног дела о коме је реч углавном најчешће случај. За привредне преступе казна је само новчана и то како за правна лица тако и за одговорна лица, при чему треба имати у виду да је висина новчане казне за правна лица знатно већа него за одговорна лица, што је у складу и у сразмери са економском снагом ове две врсте субјеката привредних преступа.

За прекршаје из ове области предвиђене су такође само новчане казне али у знатно мањем износу од новчаних казни за привредне преступе.

7. За поменућа кривична дела као и за привредне преступе може се изрећи и условна осуда која у југословенском казненом законодавству представља посебну врсту казnenих санкција. Условна осуда за наведене деликте може се изрећи под општим условима за њено изрицање предвиђених Кривичним законом СФРЈ (и кривичним законима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина) и Законом о привредним преступима (према коме се ова санкција може да изрекне и правном лицу).

8. При осуди за кривично дело суд може уз казну да изрекне и мере безбедности. Између осам мера безбедности које постоје у југословенском кривичном праву за наведено кривично дело од значаја је могућност изрицања мере безбедности забране вршења позива, делатности или дужности) ако је учинилац злоупотребио позив, делатност или дужност за извршење кривичног дела или ако је опасно да се такав учинилац тиме бави), и мере безбедности одузимања предмета, путем које се одузимају предмети који су служили као средство за извршење кривичног дела или који су за то били намењени или предмети који су настали извршењем дела, код кривичног дела производње и стављања у промет штодљивих производа ова мера безбедности се обавезно примењује тако да штодљиви производи обавезно бивају одузети. Од значаја је још поменути и меру одузимања имовинске користи која омогућава да

се од учиниоца одузме имовинска корист стечена извршењем кривичног дела, при чему постоји могућност да се ова корист одузме и од другог лица на које је учинилац бестеретно пренео имовинску корист стечену извршењем кривичног дела, што спречава могућност да учинилац фиктивним преношењем на другог задржи имовинску корист остварену својом криминалном делатношћу. Исто тако, ако је учинилац кривичним делом остварио имовинску корист за организацију удруженог рада или неко друго правно лице имовинска корист се одузима од тог правног лица.

За привредне преступе могу се поред казни изрећи и заштитне мере (које у ствари представљају мере безбедности).

У погледу привредних преступа који се односе на кршење прописа о квалитету производа од посебног је значаја примена заштитне мере јавног објављивања пресуде којом су правно и одговорно лице осуђени за привредни преступ. Ова мера се изриче ако суд сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом а нарочито у оним случајевима ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити сигурност промета или други интерес привреде. Пресуда се може да објави путем штампе, радија или телевизије или путем више наведених средстава информација.

За привредне преступе, као и за кривична дела, може се изрећи одузимање предмета на исти начин и под истим условима као и за кривична дела. Исто тако и код привредних преступа примењује се мера одузимања имовинске користи постигнуте извршењем привредног преступа. Ова мера примењује се код привредних преступа на исти начин и под истим условима као и код одузимања имовинске користи остварене извршењем кривичног дела.

Као заштитна мера за привредне преступе, која може да буде од нарочитог значаја код привредних преступа у вези са кршењем прописа о квалитету производа, примењује се и забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу која се састоји у забрани производње одређених производа или у забрани вршења одређених послова промета робе и услуга или других привредних послова. Ова мера се може изрећи ако би даље бављење одређеном привредном делатношћу од стране осуђеног правног лица било опасно по живот или здравље људи или штетно за привредно или финансијско пословање других организација удруженог рада или других правних лица или за привреду, или ако би штетило угледу СФРЈ или организацији удруженог рада у иностранству у вези са обављањем промета у спољној трговини. Ова заштитна мера може се изрећи и у случају постојања поврата у извршењу истог или сличног привредног преступа. Трајање ове мере може да буде од шест месеци до десет година.

Одговорном лицу у правном лицу може за привредни преступ да буде изречена заштитна мера забране вршења одређених дужности која се састоји у забрани вршења дужности коју је одговорно лице вршило у време извршења привредног преступа, одређене руководеће дужности у правном лицу у погледу привредног или финансијског пословања, одређене врсте послова или свих или одређених дужности везаних за распо-

лагање, коришћење, управљање или руковање друштвеним средствима или за чување тих средстава. Ова мера изриче се одговорном лицу ако је злоупотребило вршење дужности ради извршења привредног преступа или ако се оправдано може да сматра да његово даље вршење такве дужности може да буде опасно. Ова мера може се изрећи одговорном лицу и у случају ако је учинило привредни преступ а раније је више пута било осуђивано за привредне преступе или за сродна кривична дела. Она може да траје од шест месеци до десет година.

Уколико су у питању прекршаји који се односе на кршење прописа о квалитету производа као заштитне мере долазе у обзир одузимање предмета, одузимање имовинске користи и забрана вршења самосталне делатности.

9. Постојећи систем деликата у југословенском казненом праву, услови одговорности за ове деликте и санкције које се за ове деликте могу да изрекну према њиховим учиниоцима, омогућавају да се и у области обезбеђивања квалитета производа и заштите потрошача предвиђеним инкриминацијама које се односе на кршење прописа у овој области остварује потребна казненоправна заштита. Она свакако није ни једини ни најзначајнији инструмент друштвеног реаговања на деликте у овој области али свакако да представља значајно средство у борби за остваривање доброг квалитета производа који се производе и стављају у промет, које служи не само заштити интереса потрошача већ и знатно ширим општим друштвеним интересима.

*др Мирослав Борћевих*



## ЗАШТИТА ИНТЕРЕСА ПОТРОШАЧА У ГРАЂАНСКОЈ ПАРНИЦИ И НА АРБИТРАЖИ

### I

Појам „потрошач” или „интереси потрошача” може да се разуме на различите начине. Због тога још на почетку треба назначити шта се под тим терминима подразумева. У овом чланку термин потрошач ће се употребљавати као синоним за купаца робе или субјекта у чију корист се обезбеђује услуга. При том ће и куповина робе и обезбеђивање услуга да се подразумева у најширем значењу те речи. Како купац тако и субјекат у чију корист је обезбеђена услуга имају низ овлашћења. Говорећи, дакле, о заштити интереса потрошача у грађанској парници као и путем арбитраже у првом реду ћемо имати у виду могућност реализације оних права потрошача која му признаје материјално право. Могућност да потрошач поднесе захтев за покретање грађанске парнице и арбитраже представљаће главну форму заштите његових интереса. Није то ипак једина форма његове заштите. У Пољској органи правосуђа немају само задатак да пружају правну заштиту, већ да делују превентивно и васпитно.<sup>(1)</sup> Због тога, говорећи о заштити интереса потрошача у грађанској парници и на арбитражи треба указати на могућност потрошача да поднесе захтев тако и на ефекте тих процеса који спречавају да убудуће други потрошачи претрпе штету, или који поучавају оштећене друге потрошаче да не треба избегавати покретање грађанске парнице или арбитражног поступка.

Са друштвеног становишта највећи значај има заштита интереса индивидуалног потрошача, тј. заштита интереса физичких лица који су купили робу или који су корисници услуга. С обзиром на цивилно-правни карактер односа који повезују потрошача са продавцем робе или даваоцем услуга, заштита интереса потрошача у грађанској парници чини основни начин правне заштите интереса потрошача.

Разматрајући заштиту интереса потрошача у цивилној парници не можемо лако пажњу да ограничимо само на случајеве када потрошач

(1) Шире о овом Z. Tesich: Наука о органима правне заштите. Варшава, 1973.

подноси своје захтеве. Такво схватање те проблематике не би одавало праву функцију грађанске парнице коју она у заштити интереса потрошача има.

У друштвеној размени значајну улогу имају грађански уговори. Јединице подруштвљене привреде испоручујући робу на тржиште или пружајући услуге повезане су најчешће кооперацијским уговорима са другим јединицама подруштвљене привреде. Од квалитета извршења тих уговора у много случајева зависи квалитет финалног производа понуђеног на тржишту, или квалитет услуге која се пружа индивидуалном потрошачу. Спорови који произилазе из тих уговора испитују се у грађанској парници у широком значењу те речи. Разматрајући, значи, заштиту интереса потрошача у грађанском поступку, треба тај проблем размотрити и са становишта грађанског поступка вођеног између привредних субјеката.

2. Захтеви потрошача поменути у тач. 1 су веома широк појам те се отуда и решавају на различите начине. Избор врсте поступка условљен је како од критеријума објекта тако и од критеријума субјекта. Постоје два грађанска поступка путем којих се врши заштита интереса потрошача и то:

- а) грађанска парница,
- б) арбитража.

Сагласно чл. 2 Закона о грађанском поступку<sup>(2)</sup> сматра се правилном да се грађанска питања разматрају у грађанској парници. Међутим, на арбитражи (као и на другим судским процесима) разматрају се грађанска питања која су тамо упућена.

Сагласно одредбама закона о Државној Привредној Арбитражи<sup>(3)</sup> на арбитражу се ради разматрања упућују следећи предмети: спорови о имовинским правима изузев захтева на име превоза у међународном саобраћају уз директни товарни лист ако је у спору странка превозник, спорови око садржаја уговора, око измена или раскидања уговора као и спорови око утврђивања правног односа или права ако се спорови воде између следећих субјеката:

- а) државне организационе јединице,
- б) задруге и њихова удружења,
- в) пољопривредни кружоци и њихова удружења,
- г) привредне занатлијске организације,

А) друге друштвене организације које обављају привредну делатност у којима држава или јединице наведене у тач. а), б), в) учествују са преко 50% основног капитала као и водне заједнице. Пред државном привредном арбитражом се не разматрају спорови у којима је једна од страна синдикална организација.

(2) Закон о грађанском поступку. Закон од 17. XI 1964., Сл. лист 1964., бр. 43, поз 296 са каснијим изменама.

(3) Закон од 23. X 1975. о Државној привредној арбитражи, Сл. лист 1975/34 поз. 183.

Спорови упућени на арбитражу искључени су из разматрања на општим судовима. Тужба или молба поднета суду по тим стварима биће одбачена због недозвољеног судског пута. Од тог принципа постоје ипак два изузетка. Сагласно чл. 72 ст. 2. Закона о грађанском поступку ако против неколико особа спор може само заједнички да се води, дакле, неопходно је саучеоништво, суд не може да одбије тужбу зато што се спор води између субјеката који своје захтеве треба да решавају на арбитражи. Осим тога, сагласно чл. 192 тач. 3. Закона о грађанском поступку у случају да се у току грађанског поступка прода ствар или од стране права обухваћена опором, купац може да дође на место продавца уз ослобађање супротне стране, а у резултату те измене спор ће се водити између субјеката чији је предмет упућен на арбитражу.

Заштита интереса потрошача у грађанском судском поступку има одлучујући значај, јер током тог поступка индивидуални потрошачи могу да остваре своје захтеве. На арбитражи заштита интереса потрошача реализује се посредно, и отуда захтева посебна разматрања.

У важећем пољском праву остваривање низа захтева потрошача судским путем и преко арбитраже условљено је од претходног исцрпљења могућности које пружа рекламациони поступак. Пре него што се изнесе проблематика заштите интереса потрошача на грађански судски поступак и на арбитражу неопходно је размотрити предвиђени рекламациони поступак.

## II

Рекламациони поступак у предметима заштите интереса потрошача.

1. У робном промету и услугама распрострањена је факултативна рекламација у оквиру које потрошач може да се јави продавцу или даваоцу услуга са захтевом да му се испуни оно што налаже материјално право у случају продаје неисправне робе или пружања лоше услуге.

Подношење те рекламације изазива искључење правно-материјалних последица. Пре свега оне последице које материјално право повезује са подношењем од стране дужника захтева због постојања неисправности у продатој роби или због лоше услуге. Најбитнија од тих последица састојаће се свакако у томе што ће се купцу или кориснику услуга обезбедити право јемства (чл. 563. Грађанског закона) (4).

Подношење рекламација тог типа не прекида рок застаревања и не чини услов неопходан за подношење захтева потрошача за покретање поступка.

Рекламација је регулисана прописима материјалног права и интерним прописима који обавезују раднике трговинских предузећа.

Одбијање разматрања рекламације изазива последице у материјалном праву; третира се као одбијање признавања дуга или извршења услуга.

(4) Грађански закон. Закон од 23. IV 1964., Сл. лист 1974/16 поз. 93.

Путем рекламација из године у годину решава се знатан број захтева потрошача<sup>(5)</sup>. У случају одбијања рекламације потрошачи веома често користе жалбе које упућују компетентним јединицама. Подношење жалби не даје подносиоцу никаква права. Ове жалбе се разматрају на начин и према прописима Закона о административном поступку<sup>(6)</sup>. Жалбе служе за оцену рада радника који решавају рекламацију. У случају да компетентна јединица прихвати захтев потрошача као исправан, мења се одлука и реализује захтев потрошача.

2. Према садашњем правном стању облигациони рекламациони поступак предвиђен је за решавање следећих захтева:

а) захтеви од превозника у железничком превозу<sup>(7)</sup>, у камионском превозу<sup>(8)</sup>, који пружају друштвене привредне јединице и авионском превозу<sup>(9)</sup>.

б) Захтеви на име поштанских услуга Пољске Поште, Телеграфа и Телефона<sup>(10)</sup>.

Правно регулисање појединих облигационих рекламационих поступака разликује се по многим детаљима. Основне поставке су ипак заједничке као:

а) чак подношење рекламације у принципу се поклапа са материјално-правним роком предвиђеним за подношење захтева. Ови рокови мирују за време разматрања рекламације.

б) У ствари упућеној на рекламациони поступак судски поступак или арбитража дозвољени су тек након исцрпљивања могућности рекламационог поступка.

в) Сматра се да је рекламациони поступак исцрпен када је:

1) субјект који разматра рекламацију одбио да у потпуности или делимично испуни захтев из рекламације,

2) или када рекламација није размотрена у законском року.

Ови рокови су:

— 6 месеци за разматрање рекламација на име поштанских услуга,

— 3 месеца за разматрање рекламација на име железничког превоза, авионског и камионског превоза као и од предузећа за домаћин

<sup>(5)</sup> Према подацима S. Podemskog садржаним у чланку: „Рекламација полуга трговине“ (Политика од 29. IV 1978.) позитивно решених рекламација у 1977. години од стране трговинских предузећа било је 1.024.000.

<sup>(6)</sup> Закон о административном поступку, Закон од 14. VI 1960. са каснијим изменама, Сл. лист 1960/30, поз. 168.

<sup>(7)</sup> Декрет од 24. XII 1952. о превозу пошљки железницом, Сл. лист 1953/4, поз. 7.

<sup>(8)</sup> Питање је регулисано прописима Закона од 27. XI 1961. о путном транспорту и домаћем транспорту. Сл. лист 1961/53, поз. 297 као и извршним наредбама издатим у вези с тим.

а) Наредба Министра саобраћаја од 24. V 1960. о превозу и шпедицији и теретном камионском транспорту, Сл. лист 1960/31, поз. 174.

б) Наредба Министра Саобраћаја од 12. X 1962. године о превозу путника и пртљага као и о изнајмљивању путничких возила у путном транспорту, Сл. лист 1962/56, поз. 282.

в) На основу декрета цитираног у тач. 7 издати прописи Министра Саобраћаја од 4. XII 1969. о регулисању превоза пошљки од стране Предузећа за домаћин саобраћај, Гарпфни дневник и Уредба о саобраћају бр. 27, поз. 116.

Такође и W. Górski: Право превоза, Варшава, 1975. и од истог аутора: Коментар уз прописе о превозу пошљки, Варшава, 1976.

<sup>(9)</sup> Закон од 21. V 1962. о ваздухопловном праву, Сл. лист 1962/32 поз. 153 и T. Uszypski: Ваздухопловно право са коментаром, Варшава, 1976.

<sup>(10)</sup> Чл. 59 и 60 Закона од 31. I 1961. о везама, Сл. лист 1961/8 поз. 48.



транспорт када је захтев поднет због губљења, оштећења или прекорачења рока пошиљке,

— један месец за разматрање рекламације поднете предузећу за домаћи транспорт на име повраћаја прекомерно плаћене суме.

г) Формални захтеви рекламације прецизно су дати у прописима. Већина рекламација треба да се поднесе у писменој форми.

Једино рекламације на име поштанских услуга могу да се пријаве усмено. Поједини прописи дефинишу такође која документа треба да буду приложена уз рекламацију.

У случају да поднета рекламација не одговара формалним захтевима одређеним у појединим прописима или уз њу нису приложена документа захтевана прописима, субјекат који разматра рекламацију дужан је да позове подносиоца како би овај употпунио рекламацију у року који му је за то одређен. Овакав позив може да наступи најкасније 14 дана од датума подношења рекламације. Рок за употпуњавање рекламације треба да износи минимално 14 дана, а у рекламационом поступку за решавање захтева поднетих железници или предузећу за домаћи транспорт минимално један месец.

Уколико се рекламација не употпуни у предвиђеном року враћа се подносиоцу и сматра се да није ни поднета. Одлука субјекта који разматра рекламацију није пуноважна за суд или арбитражну комисију. У таквом случају суд или арбитражна комисија оцењују да ли је повраћај рекламације био оправдан. У случају констатације да је повраћај рекламације био оправдан одбацује тужбу или молбу због недозвољеног судског пута. Уколико се пак констатује да је повраћај неоправдан онда суд или арбитражна комисија, сматрајући да је рекламациони поступак исцрпљен, разматрају мериторно предмет<sup>(11)</sup>.

### III

Заштита интереса потрошача у грађанском судском поступку.

1. Основни принцип да се грађански предмети разматрају на суду у пољском праву трпи низ изузетака. Поред већ поменутих изузетака и упућивања низ предмета на арбитражу као и решавања захтева путем рекламационог поступка, део грађанских предмета решава се и административним путем. Административним путем решавају се делимично потраживања Државне благајне као и других државних организационих јединица. Решавање потраживања упућених на тај поступак врши се путем административне егзекуције<sup>(12)</sup> која се спроводи на бази прегледа потраживања сачињеног од стране повериоца. У том случају дужник може да брани своја права тако што ће против повериоца да поднесе тужбу да би се утврдило да егзекуција потраживања не постоји<sup>(13)</sup>. При

(11) О овом шире W. Górdki: Улога арбитраже у формирању права превоза, садржано у раду: „Државна привредна арбитража у периоду XXX година НРП”, Варшава, 1974.

(12) Овај поступак регулисан је законом од 17. VI 1966. о егзекутивном поступку у администрацији, Сл. лист 1966/45, поз. 279, такође и W. Kubiak: „Егзекутивни поступак у администрацији”, Варшава, 1973.

разматрању заштите интереса потрошача у грађанском судском поступку другачија ће та заштита бити у случају када потрошач тражи решавање својих захтева, а другачије када се потрошач брани од административне егзекуције, неоправданих захтева продавца или даваоца услуга.

2. Према важећем правном стању за решавање захтева потрошача у грађанском судском поступку није предвиђен неки посебан начин. Предмет ће се, дакле, разматрати на основу општих принципа. Обзиром на карактер захтева потрошача захтеви могу да буду разматрани на један од следећих начина:

а) споразумно, тзв. нагодбеним поступком регулисаним чл. 184 — 186 закона о грађанском праву,

б) у извршном поступку (чл. 480 — 505 закона о грађанском праву),

в) у редовном поступку.

Могућност решавања захтева на начин из тач. а) и б) је ипак ограничена. Неприхватање од стране продавца или даваоца услуга да се предмет реши споразумно онемогућава да се спор реши споразумно поравнањем. Сличан је случај са решавањем захтева под б). Ефикасност овог начина условљена је тиме да тужени нема приговор на тужбу. Уколико, међутим, тужени стави приговор укида се одлука и предмет се упућује на редован поступак (чл. 504 закона о грађанском праву).

За повериоца је веома погодно решавање спора у извршном поступку (чл. 485 — 497). Наредба за плаћање дата у том поступку је истовремено и задовољење (чл. 492 закона о грађанском праву), омогућава, дакле, повериоцу задовољење. Ипак у предметима о заштити потрошача могућност решавања захтева овим путем је ограничена пре свега због потребе да се захтев документује службеним документима или приватним документима са службено овереним потписом и меницама или чековима. У обичном робном промету захтев потрошача ретко када је документован таквим документима. Због тога је основни начин којим потрошач остварује своје захтеве у судском грађанском поступку редован поступак. Решавање предмета потрошача у редовном поступку ничим се не разликује од решавања других предмета упућених на тај поступак. За заштиту интереса потрошача посебно важан значај имају докази — начин доказивања исправности захтева. При овом та проблематика може да се разматра са две платформе. Прво, треба доказати да је тужилац купио од туженог неисправну робу или да је тужени пружио тужитељу некавалитетну услугу. Друго, треба доказати да за постојеће грешке тужени сноси одговорност. У пракси нарочито важан значај има ово друго питање.

Доказивање да је управо тужени као продавац или давалац услуге одговоран лежи на потрошачу, јер потрошач из те чињенице извлачи за себе правне ефекте. Сагласно, дакле, чл. 6 грађанског закона на потро-

(13) Шире о овом: Е. Wengrek: „Противегзекуциона тужба туженика“. Варшава, 1967., с. 197.

Такође и Е. Fljalkowski: „Тужба дужника за утврђивање непостојања егзекутивног потраживања у административној егзекуцији“, Ново право 1972/3, стр. 422.

шачу лежи тежина доказа и он треба да докаже постојање одговорности туженог.

Суштина доказивања је давање суду аргумената који оправдавају разматрање захтева<sup>(14)</sup>. У пољском грађанском поступку као принцип обавезује слободна оцена доказа. Потрошач оправданост својих захтева може да докажује свим доказним средствима. За просте и некомпликоване предмете када су захтеви потрошача настали због куповине некомпличованих уређаја за домаћинство итд., доказивање исправности захтева потрошача може да се врши прегледом уређаја или на основу фактичких претпоставки. Сагласно чл. 231 закона о грађанском поступку суд може да примени фактичке претпоставке и да утврди да констатована факта имају суштински значај за решавање предмета, уколико такав закључак може да се изнесе из осталих факата.

Примењујући фактичке претпоставке суд може да сматра као утврђену чињеницу да роба има недостатке за које тужени сноси одговорност уколико такав закључак може да се изведе из других утврђених факата, пре свега из факта да купљена роба не поседује она својства која треба да поседује, а која су предвиђена и гарантована од стране продавца.

У робном промету све чешће се јављају индустријски производи компликоване техничке структуре. Број тих производа из године у годину се повећава. Слично је и са услугама. Да би се утврдило да ли су ти производи исправни и да ли су услуге квалитетне нису више довољни само прегледи, а потребна су и стручна знања. Отуда спорови који произилазе из куповине робе или пружања услуга технички компликованих за доказивање захтева тужиоца траже и стручну оцену експерта. Такво стање ствари ствара читав низ проблема организационе природе. За заштиту интереса потрошача у судском грађанском поступку није више довољно чисто вођење поступка. Постоји потреба да се запосли потребан број судских експерата као и да им се организују услови за брзо и правилно доношење оцене.

Сагласно чл. 366. Закона о грађанском поступку правоснажна пресуда односи се само на оно што је било предмет разматрања. Овај општи принцип примењује се на све предмете па и на предмет заштите интереса потрошача. Ово се односи такође и на ситуацију када се води спор око продате ствари која у себи садржи конструкциону грешку, а која се производила масовно. Говорећи о заштити интереса потрошача у судском грађанском поступку није могуће ограничити ту заштиту само на индивидуалне спорове. Доношење пресуде по предмету продаје неисправне робе или пружања неквалитетне услуге масовног карактера има знатно шири значај. Пропагирање садржаја такве пресуде преко масовних медија за информацију има васпитни значај. Обавештавају се потрошачи о правима као и о могућности ефикасног остваривања захтева судским путем. С друге стране, продавци или даваоци услуга добровољно

<sup>(14)</sup> J. Klich-Rump: „Фактичка основа за покретање грађанског судског поступка”, Варшава, 1977., стр. 87.

испуњавају захтеве осталих потрошача тако да нема потребе за обраћање суду.

3. На административни поступак упућено је читав низ потраживања Државне благајне и државних организационих јединица. За проблематику заштите интереса потрошача најважнији значај има упућивање на тај поступак следећих предмета:

а) кирије за изнајмљивање, плаћања везана са опремањем и експлоатацијом локала, плаћања за коришћење воде из водоводне мреже као и за коришћење других техничких уређаја, трошкови за поправку водоводне и канализационе инсталације који оптерећују изнајмљивача, трошкова око поправљања зграда, уређаја за заједничку употребу у стамбеним зградама (чл. 15. Закона о локалима)<sup>(15)</sup>.

б) Потраживање за услуге пре свега од предузећа за енергетику, предузећа за водовод и канализацију, гасовод, предузећа за одржавање чистоће градова и насеља као и од предузећа за саобраћај и транспорт како путника тако и пртљага. Осим тога захтеви за услуге од стране државних машинских центара, станица за заштиту зеленила, државне геодетске службе као и захтева на име постављања, поправке и конзервације громобранских уређаја лаког типа. На овај начин решавају се такође и потраживања друштвене службе здравља као и државних завода за старање о деци и омладини као и услуге државне ветеринарске службе (чл. 2. Закона о егzekутивном поступку у администрацији као и прописи из наредбе Министарског Савета од 27. IX 1966. године о извршењу Закона о егzekутивном поступку у администрацији)<sup>(16)</sup>.

По предметима упућеним на административни поступак потрошач може да брани своја права путем тужбе доказујући да потраживање не постоји. Тужбу треба упутити против повериоца.

У случајевима наведеним у тач. а) тужбу треба поднети у року од 1 месеца од дана уручивања прегледа потраживања и опомена да се потраживања уплате.

Закон, међутим, не предвиђа у којем року потрошач треба да поднесе тужбу у случајевима наведеним у тач. б). Обзиром на правне последице егzekуције, посебно на егzekузивну продају, тужбу треба поднети најкасније до времена завршетка егzekуције, дакле, најкасније пре исплате повериоцу суме добијене егzekуцијом. После исплате поверенику суме добијене егzekуцијом потрошач нема правног интереса да подноси тужбу за утврђивање да егzekутивно потраживање не постоји. У таквом случају потрошач може да брани своја права једино путем тужбе за повраћај егzekутираног добра базирајући свој захтев на прописима грађанског закона о бесправном богаћењу<sup>(17)</sup>. Осим тога на општим принципима потрошач би могао да захтева надокнаду штете изазване егzekуцијом.

<sup>(15)</sup> Право о локалима. Закон од 10. IV 1974., Сл. лист 1974/14, поз. 84.

<sup>(16)</sup> Сл. лист 1966/45, поз. 279.

<sup>(17)</sup> Пресуда Врховног Суда од 10. XI 1976. (ОООЦЗП 42/76). Судска пресуда Врховног Суда Грађанске Коморе као и Коморе за Рад и Осигурање, 1977., поз. 108.

Сагласно чл. 15 права о локалима, подносећи тужбу за утврђивање да потраживање наведено у тач. а) не постоји, тужилац може да тражи да суд обустави егзекуцију. У осталим случајевима обавеза одлагања егзекуције лежи на повериоцу. Неиспуњавање те обавезе повлачи за собом службену и грабанску одговорност радника повериоца.

Тежина доказивања да егзекутивно потраживање не постоји лежи у принципу на потрошачу. Једино у стварима наведеним у тач. 3 доношење тужбе захтева да изнајмљивач мора да докаже да постоји захтев.

Ако се судском пресудом установи да егзекутивно потраживање не постоји онда се егзекутивни поступак обуставља, а у случају да није још почео одлаже се његов почетак.

#### IV

Заштита интереса потрошача на арбитражи.

Обзиром на законом предвиђену област деловања државне привредне арбитраже, заштита интереса потрошача у арбитражном поступку врши се на посредан начин. У оквиру своје делатности органи државне привредне арбитраже не разматрају права потрошача. Делатност државне привредне арбитраже није ипак без утицаја на квалитет и количину роба понуђених на тржиште. Отуда за проблематику заштите интереса потрошача њен значај није занемарујући.

Заштита интереса потрошача у арбитражном поступку врши се:

- а) кроз доношење арбитражних пресуда,
- б) кроз делатности ван судског поступка.

Говорећи о судској делатности арбитраже не треба указати само на чињеницу вођења спорова између привредних субјеката због тржишних роба или услуга пружаних индивидуалном потрошачу. За заштиту интереса потрошача у арбитражном поступку одлучујући значај пре свега има правац арбитражног поступка уопште. У досадашњој делатности државне привредне арбитраже проблем квалитета производа и одговорности због недостатака био је врло често предмет у судском поступку. <sup>(18)</sup>

Задаци државне привредне арбитраже не ограничавају се само на доношењу пресуда. <sup>(19)</sup> Сагласно чл. 1 закона о државној привредној арбитражи у задатке државне привредне арбитраже спадају јачање правног поретка и прваног реда између јединица друштвене привреде као и дисциплине у извршавању од стране тих јединица друштвено-привредних планова развоја земље и подизање ефективности привређивања; заштита друштвеног интереса као и интереса јединица друштвене привреде у

<sup>(18)</sup> Шире о овом: М. Madey: „Заштита квалитета на државној привредној арбитражи“ штампано у зборнику „Државна привредна арбитража у току 30 година постојања НРП“, Варшава, 1974, стр. 241.

<sup>(19)</sup> Шире о овом М. Тусзка: „Арбитража и арбитражни поступак“, Варшава, 1974. Као и Е. Zachajkiewicz: „Задаци државне привредне арбитраже“, штампано у зборнику цитираном у тач. 18, с. 13.

међусобним односима; усавршавање сарадње и система уговора у односима између јединица друштвене привреде у складу са правцима друштвено-привредног развоја земље. Ове задатке државна привредна арбитража реализује на различите начине. Поред већ поменутих арбитражних поступака за заштиту интереса потрошача важан значај имају добијени сигнали и расправе по фабрикама. По добијеном сигналу органи државне привредне арбитраже иступају пред јединице друштвене привреде са захтевом да уклоне неправилности које су се у њиховом пословању јавиле.

Међутим, расправе по фабрикама организоване су у радним колективима због којих је дошло до спора. У току тих расправа са радницима заинтересованих привредних субјеката разматрају се разлози који су довели до нарушавања односа између заинтересованих страна, утврђују се превентивна средства и дају одређене препоруке.

Примењивање тих форми рада у вансудском поступку несумњиво да у крајњем билансу доводи до побољшања квалитета роба произвођених за тржиште.

## V

### Завршне напомене

Могућности заштите интереса потрошача у судском грађанском поступку и на арбитражи су несумњиво значајне.

У пракси нису увек у потпуности реализоване. Посебно нису у потпуности реализоване могућности заштите интереса потрошача у судском грађанском поступку. Постоје различити разлози за такво стање. У најважније разлоге спада то што страна која тражи своје право у грађанском поступку мора да изврши низ послова и да подноси трошкове везане са тим поступком. Спорови за заштиту интереса потрошача су често ситни спорови мале вредности. Потрошач веома често одустаје због тога од захтева за задовољење, јер полази од претпоставке да и добијени спор и враћени трошкови, а што за тим иде — и морална сатисфакција — неће да му компензирају све губитке које је имао ангажујући се у грађанском поступку.

Проблематика заштите интереса потрошача у грађанском поступку је у Пољској у последње време много дискутована. У дискусијама је дато низ предлога који би имали за циљ даље побољшање и олакшање у задовољењу захтева потрошача. Предлажу се и различита решења. Најчешће се дају следећи захтеви:

а) Да се измени факултативни поступак рекламације, да се омогући учешће представника потрошача у решавању рекламација,

б) Да се уведе посебан грађански поступак специјално за решавање ситних предмета по којем би се вођење спора одвијало на упростићен начин ослобођен формалности.

У дискусији је најзад указано да ефикасност судског грађанског поступка по ствари заштите интереса потрошача може да се повећа применом односно прилагођавањем већ постојећих институција грађанског поступка за заштиту интереса потрошача. Најчешће се захтева веће него до сада ангажовање тужиоца за те ствари као и веће ослобађање од судских трошкова. Захтева се такође да се друштвеним организацијама радног народа призна право да подносе тужбе у име потрошача као и да учествују у таквим поступцима.

Дискусије по овом питању воде се и даље. Евентуалне измене у законодавству несумњиво да ће имати у виду резултате те дискусије.

*dr Feliks Zedle*





## ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА И КВАЛИТЕТ ПРОИЗВОДА КАО ПРЕТПОСТАВКЕ СИСТЕМА ДОХОТКА

### I

Развој економске теорије је почетком 70-тих година XIX века довео до реформулације предмета економске науке којом је у њено средиште постављена она врста односа које је Маркс назвао „фетишизмом робе“ (1), наиме, односи у размени и потрошњи (2). Класне и идеолошке детерминанте ове реформулације израз су нараслог класног сукоба унутар капиталистичке друштвено-економске структуре, па је трансформација субјекта-објекта производних односа из произвођача у лик класно неутралног потрошача представљала реализацију идеолошког захтева за друштвеном неутрализацијом економске науке.

Хипертрофирање значаја односа потрошње на једном полу економске науке довело је услед дијалектичког развоја науке до хипертрофирања значаја теорије производње на марксистичком полу. Код многих истакнутих марксиста се односи потрошње уопште не третирају као економски (3), па је стога разумљиво што је кроз читав период консолидације социјалистичких производних односа и привредних система теорија потрошње развијена само у обиму који је опредељиван захтевима комплементарности са другим подсистемима политичке економије — теоријама производње и расподеле. Претпоставке о социјалистичком карактеру ове две области теорије (и друштвене праксе) су предискусствене. Наиме, са становишта непосредне револуционарне критике капитализма, негирање приватне својине и капитал односа, као и расподела према раду су дефинисани као непосредно социјалистички садржаји и пре актуализације социјализма. Теорија потрошње, међутим, нема такве основе, па се она у социјализму развија махом *ex post*.

(1) К. Маркс: Капитал, т. I, ст. 36 (издање Култура, Београд, 1947).

(2) M. Dobb: Theories of value and distribution since Adam Smith, Cambridge University Press, 1973, st. 167 — 8.

(3) Овакви ставови се могу наћи и код Енгелса (Anti-Duhring, Напријед, Загреб, 1947. г., ст. 151, 152, 155), а и касније, на пример код О. Langes у првом тому његовог уџбеника Политичка економија. Марксови ставови су мање експлицитни, мада неки од њих допуштају и такво тумачење, попут оног у К. Маркс: Темљи слободе, Напријед, Загреб, 1974. г. ст. 103 (ово је избор текстова из Grundrisse).

Занемаривање неких димензија научног сазнања привредног живота у социјализму није аутономни резултат научног сазнања односно метода: оно је у науку пренето из стварности и повратно је легитимизира (4). У таквом тоталитарно-друштвено-економском систему потрошња се третира као технолошка претпоставка производње, а само се за ову везују сви атрибути друштвених вредности. На потрошњу се гледа као на несоцијалистички амбијент, као на жртвану акумулацију и у стварности се њена величина одређује као резидуа.

Упркос бројним друштвено-економским променама, овако гледање на потрошњу је опште обележје читавог првог периода у развоју социјализма, који се временски протеже све до почетка 60-тих година, када је због ограничења која проистичу из његове сопствене логике развоја дошао у кризу. Спољне манифестације ове кризе су пад стопе раста друштвеног производа, различите структурне деформације, социјални и политички сукоби и слично. Говорити у оваквим условима о заштити потрошача представља својеврстан научни еуфемизам. Правне норме о контроли квалитета производа, стандардима и заштити потрошача и у овом периоду, свакако, постоје, али оне у суштини нису мере заштите потрошача, већ система производних односа у којем треба минимизирати укупне друштвене утрошке на личну потрошњу. То су, дакле, мере против расипања фонда расположивих средстава за живот, и то је њихова једина логика. У својим непосредним друштвеним манифестацијама се оне могу привидно изразити и као мере заштите потрошача у односу на индивидуалне злоупотребе, али не и у односу на структуру друштвеног производа.

Очигледно је, међутим, да и у оваквом привредном систему постоје објективне потребе и аутентичне тенденције заштите потрошача, али се одговарајуће друштвене снаге не могу лоцирати на терену правне заштите потрошача, већ на плану друштвено-економске заштите потрошње. Ове тежње су амалгамиране у ставовима о типу индустријализације, потреби бржег или споријег развоја двају одељака друштвене репродукције, паритета цена и кроз друге дебате.

Идеја заштите потрошње није непосредна надградња над садржајем који се обично назива заштитом потрошача, јер је појам потрошача традиционално везан за несоцијализиране видове потрошње, превасходно личну. Лична потрошња се, напиме, и у социјализму остварује посредством традиционалних потрошачких субјеката — домаћинстава — осим у изузетним околностима ратног комунизма или система комуна у Кини. Такав појам потрошача се најчешће користи и у свим међународним методологијама (5). Идеја заштите потрошње почива на теоријском дефинисању појма животног стандарда, који је много шири од категорије лична потрошња (6). На својеврсан начин је ово схватање повезано са

(4) К. Маркс: *Темељи слободе*, стр. 14.

(5) UN: *Rapport sur la definition et l'evaluation des niveau de vie du point de vue international*, документ E/CN.3/179, E/CN.5/299.

(6) У нашој литератури је ову категорију најпотпуније одредио Б. Шефер: *Животни стандард и привредни развој Југославије*, Информатор, Загреб, 1965. г. нарочито стр. 25 и даље.

једном идеолошко-програмаком димензијом социјализма коју многи аутори називају принципом „владавине рада“<sup>(7)</sup> Овај принцип у суштини значи да мотиви организовања привредног живота у социјализму морају да буду везани само за радничку класу, а не за било коју другу друштвену групу или слој. Ови мотиви, пак, не обухватају само свест о успостављању једног социјалистичког критерија расподеле, већ и свест о величини расположивих средстава за живот, као и одговарајућим временским преференцијама. Стога критериј успешности функционисања привредног система не може да буде само стопа раста друштвеног производа, јер је она пуко средство за задовољавање мотива привређивања; прави мотив је задовољавање друштвених и личних потреба, дакле генеричких потреба рада. Учење је добило свој дефинитивни израз у такозваном општем закону репродукције, или основном закону социјализма<sup>(8)</sup>.

У овом периоду нису изостали ни покушаји да се заштита потрошача третира као једна од основних карактеристика привредног модела. Поред Ланге-Тејлорових текстова<sup>(9)</sup>, на ову димензију указује и Ј. Робинсон<sup>(10)</sup>. Идеја о потрошачком суверенитету, међутим, иако није оспоравана, у теорији социјалистичких земаља није доживела обимнију интерпретацију нити валоризацију.

## II

Захтеви за преиспитивањем структуре друштвене репродукције, а нарочито за измену система расподеле кроз многобројне дискусије о закону вредности и робној производњи, представљају основ за нову теоријску формулацију социјалистичких привредних система у којој се место потрошње радикално мења. Полицентрализам привредних субјективитета, какав данас најпотпуније постоји у нашој привреди, али такође и у НР Мађарској, а у много ограниченијем обиму у другим социјалистичким земљама, и економски, а не само правно, оспособљава субјекта потрошње да одлучује о структури својих потрошачких односа.

Извесне тенденције у развоју материјално-производне основе и систему расподеле у нашој привреди током 60-тих и почетком 70-тих година довеле су до извесних манифестација у потрошњи које су карактеристичне за такозвано „потрошачко друштво“, али на много нижој материјалној основи од оне која је основа његовог аутентичног облика. Карактеристични примери ових појава су случајеви престижне потрошње и неадекватна структура потрошачких расхода.

(7) Принцип је претежно политичког карактера, али у суштини значи укидање владавине капитала, а донекле и владавине потрошача. У нашој литератури се помиње у ранијим текстовима Ј. Марковића и М. Тодоровића.

(8) Једна од последњих интерпретација основног економског закона социјализма дата је у уџбенику Политическаја економија, АН СССР, Москва, 1976. г., ст. 87 — 94.

(9) O. Lange—F. Taylor: On the economic theory of socialism, Mineapolis 1952. г. Оригинално издање из тридесетих година.

(10) I. Robinson: Consumer's sovereignty in a planned economy, On Political Economy and Econometrics: Essays in honour of Oskar Lange, Warsaw 1964. г., ст. 513 — 521.

Скупш аутомобили, изградња бројних и претенциозних зграда за одмор, скупа путовања у иностранство, девалвација аутентичних културних вредности — кич и шунд и слично су предметни изрази кризе социјалистичких односа потрошње<sup>(11)</sup>. Њихова друштвена неприхvatљивост не произилази само из утицаја који су у домену социолошких истраживања<sup>(12)</sup>, већ и економских у најужем смислу — кроз ове канале се развила друштвена акумулација и потрошња дефинише на нивоу који доводи до опадања производности рада због све присутнијих сумњи у социјалистичке вредности. Деформације производних и односа културе чији су корени у потрошачкој психологији, реактуелизовали су интересовање економске теорије и у социјалистичком друштву за дефинисање специфичних карактеристика односа потрошње карактеристичних за развијено социјалистичко друштво.

У складу са овим напорима на преиспитивању односа потрошње развило се интересовање правне науке и других дисциплина за што прецизније регулисање производних односа, како би се обезбедила сигурност правног промета са једне стране, и принцип законитости, односно једнакости субјеката. Извесно коришћење стране правне праксе, као и сазнања о облицима организовања потрошачких субјеката у високо развијеним тржишним привредама, добили су и у нашој средини одговарајућу афирмацију.

Наш став према овим сазнањима није био увек довољно критичан, нарочито кад је реч о искуствима агресивног маркетинга и горе већ помнутим манифестацијама односа потрошње, као ни према борби која је против ових тенденција вођена посредством потрошачких организација. Ова некритичност је вишедимензионална, али се у суштини своди на то да је постепено стварана једна институционална мрежа система заштите потрошача, која је у себи садржавала елементе различите класне суштине и била њихов *mixtum compositum*. Због тога што није постојала одговарајућа теорија потрошње, систем заштите потрошача није ни могао да буде каузално дефинисан и уграђен у систем удруженог рада.

Искуства грађанских друштава која су показала да заштита потрошача не може бити само правна, су прихватљива. Наиме, квалитет производа, услови продаје, сервисирање производа и друго су елементи односа потрошње који су опредељени структуром тржишта често независно од правних прописа. Уколико потрошачи купују и производе који не задовољавају правне прописе о квалитету, очигледно је да правна норма није остварила никакав утицај, осим што, можда, представља основ за примену неке санкције. Понашање потрошача, међутим, није нерационално, није резултат његових чудних преференција у односу на лошу робу, већ објективне тржишне ситуације у оклој може да купује само такву робу, или никакву другу. Такву тржишну ситуацију одређу-

(11) С. Шувар: Потрошачко друштво и потрошачки менталитет, Трећи програм, Пролеће 1973. г., ст. 211 — 226.

(12) На пример, на религиозност потрошачких маса: Н. Дуганџија: Религија и потрошачко друштво, Наше теме 6/78, ст. 1316 показује да се религија појављује као непосредна надградња материјалног богатства које није праћено духовним развојем, а управо је таква културна природа потрошачког друштва.

јемо појмом „тржиште продавца“. Овај тип тржишта постоји како у капитализму, где монополски капитал може да путем усаглашавања услова продаје на читавом тржишту фактички потпуно негира све норме о квалитету, тако и у било којем другом облику робне привреде у којем је тражња знатно већа од понуде. У капитализму се потрошачи организују да би се ех пост, пошто је друга страна тржишног односа већ организована, њој супротставили. Ово организовање, међутим, има и једну димензију која уопште не одговара карактеру социјалистичког друштва: монополске организације не намећу својим потрошачима само лош, него и непотребан производ. Моћним средствима масовних комуникација велике продајне организације утичу на стварање такве структуре потрошње која непрестано обнавља илузије о супериорности нове структуре потрошње. При томе се она своди на прост логички став да је човек преваходно потрошач, па се богатство човекове личности непосредно може идентификовати са структуром његове потрошње. Његова адаптација на нове услове идентична је новим техничким изумима које употребљава: угодико брже и више нових производа апсорбовао, и сам је вреднији.

Конзумеристичке организације имају само ограничени циљ: оне се боре против агресивног маркетинга због тога што он раба код потрошача — прималаца порука психолошке фрустрације, што им усложњава и отежава живот, а не због тога што је он механизам прикривања класних односа и што читаво потрошачко друштво прикрива производне односе монополског капитализма. Криза потрошача који не може више да живи под психозом „catch up with Jones“ је само једна манифестација структурне кризе капитализма<sup>(13)</sup>. Стога конзумеристичка критика није радикална, то је функционализам, борба у аналитичкој равни фетиша, а не у структури<sup>(14)</sup>.

Борба против различитих облика доминирања потрошачима у социјализму, у којем је она не само могућа, већ често и присутна, има два аспекта: а) она претпоставља ликвидацију услова у којима се репродукује „тржиште продавца“, и б) то је истовремено борба за афирмацију друштвеносвојинских односа и неутралисање групносвојинских деформација у њеном развоју.

Превазилажење „тржишта продавца“ не значи само повећање производње расположивих средстава за живот, него и адекватнији систем расподеле, пре свега на релацији лична потрошња, заједничка и општа потрошња. Супротстављање (емпирички) законитој тенденцији да мање развијена друштва имитирају структуру потрошње развијенијих, истовремено је и борба за самоуправне односе. Наиме, структура потрошње која се подражава не одговара само другом типу дохотка, него и другим мотивима производње — профитној оријентацији производних субјеката.

<sup>(13)</sup> З. Видаковић: Марксизам и савремени свет, Други том антологије Марксизам — мисао савремене епохе, Ст. лист, Београд, 1976. г., ст. 27.

<sup>(14)</sup> Овакав став се заснива на дефинисању циљева и активности конзумеристичких организација изложених у Herman R. O.: Consumerism, its goals, organization and future, Journal of Marketing, October 1970. г., ст. 57.

Претерана диверзификација понуде, престижна потрошња, високо учешће производа страног порекла, непотребна лиценца произвођа и слично, чак и уколико одговарају одређеној организацији удруженог рада и омогућују јој остваривање високог дохотка, утрожавају привредни систем као целину јер доводе до субоптималне употребе капацитета и ресурса како унутар једне гране, тако и између њих. Стога потреба нетржишног повезивања и договарања о структури производње и развојним програмима истовремено представља и афирмацију друштвеносвојинског карактера нашег привредног система и друштвено усмеравање потрошње. Овај аспект планирања потрошње је изван сазнајних капацитета конзумеристичког покрета, јер он претпоставља свесно повезивање произвођача управо стога што су узајамно потрошачи; конзумеризам, пак, повезује потрошаче управо стога што нису узајамно произвођачи.

### III

Традиционална област активности потрошачких организација је испитивање и заштита квалитета производа широке потрошње. У грађанском друштву она изражава само интересе потрошачких маса, па су истакнути конзумеристи попут њујоршког адвоката Ралфа Нендера постали симболи антимонополске, али не и антикапиталске психологије и покрета, упркос чињеници да је снижавање квалитета производа чинилац који утиче на експлоатацију и профит без обзира на карактер предујмљеног капитала. Насупрот томе, контрола и праћење квалитета производа у социјализму нису само у приватном интересу потрошача, већ су и услови стабилности система дохотка. Стога они не претпостављају приватну иницијативу и немају селективни карактер. Наиме, систем дохотка — а он представља окосницу нашег привредног система — изражава тенденцију ка ситуацији у којој би номинални израз новостворене вредности једне ООУР изразио њену стварну величину у одређеном временском периоду. Различити облици ренте — природне, технолошке, тржишне, предузетничке — доводи до тога да овај номинални израз одступа од стварне величине индивидуално утрошеног рада, и ово одступање, осим случаја природне ренте, представља деловање закона вредности као закона техничког развоја, јер је дата организација стимулисана да врши акумулацију и рационално користи и управља друштвеним средствима. Доходак се, дакле, може повећати смањивањем индивидуалног радног времена у односу на друге произвођаче истог производа. Могућа је и друга ситуација — без скраћивања радног утрошка, номинални израз се може повећати једноставним повећањем цена; непромењена количина опредмеђеног рада се изражава као већа вредност. У овом случају долази до нееквивалентне размене између организације или гране која је подигла цене и грана које то нису учиниле. Трећи случај повећања дохотка је од нашег непосредног интереса: произвођач снижава индивидуалне трошкове производње, али не променом технологије или производности рада при производњи истог производа, већ истом технологијом

и производношћу производи промењени производ, производ слабијег квалитета. Јединични производ садржи мање рада него раније, а уколико се његова цена не адаптира новом, мањем радном садржају, поново долази до размене нееквивалената<sup>(15)</sup>; овога пута не између грана, него само између оне организације која је снизила квалитет производа и њених потрошача.

У овом трећем случају дати привредни субјект је угрозио два легитимна самоуправна интереса: интерес других повезаних организација удруженог рада и интересе потрошачких субјеката. Уколико су организације вертикално повезане, а у питању је субјект у нижој фази прераде, његова активност доводи до повећања трошкова производње организација у вишим фазама обраде, јер се код њих повећава шкарт финалних производа, услед чега они свој рад ниже друштвено валоризују и остварују нижи доходак. Одавде следи да организација под тежим условима репродукује пропорције наменске расподеле, а неповољнији је и положај радника у интерној расподели. Због дислоциране акумулације организација финализатор постаје уско грло на дужи рок, и грана у целини остварује исподпросечну стопу раста. Коначно и организација која је иницирала снижавање квалитета бива погођена контракцијом активности гране и нова равнотежа се може успоставити само додатном друштвеном интервенцијом која подразумева преливање акумулације из неке друге гране. Механизам контроле квалитета у овом најважнијем случају девалвације употребних вредности уопште не подразумева ангажовање потрошачких организација, па у томе и видимо њихову основну ограниченост.

Код хоризонтално повезаних организација удруженог рада се промена у квалитету производа једне од њих такође манифестује у стихијном модификовању планираних и друштвено договорних односа унутар или између грана. Та модификација се тиче не само текуће производње, него, као и у претходном случају, утиче и на развојне програме. Услед промене у расподели укупног дохотка гране организација која је прва снизила квалитет остварила је контролу над већим обимом акумулације него што је стварно створила. Насилни поремећаји доходне стопе у оба случаја доводе до неадекватне расподеле текућег дохотка, односно до погрешне и друштвено субоптималне алокације инвестиција на дужи рок, будући да је доходна стопа (идентична је ситуација и са стопом акумулације) пружила неадекватне информације о рентабилности инвестиција.

Губећи критеријум за процену ефикасности, све организације доносе погрешне одлуке и уколико је пракса девалвирања производа раширена, уколико су мање поуздани подаци који се користе за друштвено усмеравање развоја. Самим тим се угрожава и квалитет социјалистичких производних односа, јер величина дохотка не стоји у бази са новоствореном вредности, већ зависи од стихије примарне расподеле.

Друга врста ефеката прикривене промене квалитета производа настаје у односу на потрошачке субјекте. Будући да се они на тржишту

(15) На ово је указао још Маркс: Капитал, т. I, ст. 190 („фалсификовање хлеба“).

средстава за живот појављују само преко својих доходака (претходно остварених кроз већ деформисану расподелу), то се њихови доходи валоризују кроз робе које купују. Уколико квалитет робе одступа од стандардног, њихови лични доходи се поново модификују нееквивалентном разменом. У случају могућности избора између више производа, тражња се оријентише према ономе који је квалитетнији, али услед ограничених могућности снабдевања овим производом он убрзо нестаје са тржишта (слично Грешамовом закону у монетарној теорији). Његов повратак на тржиште је праћен било неекономским појавама, било условљен променом цене. Девалвација личних доходака сада повратно ствара код радника свест о девалвацији њиховог рада, те се потрошач, сада као произвођач, понаша некоректно у односу на друге произвођаче и потрошаче: пошто је њему закинут доходак на тржишту, он сада закида квалитет у производњи<sup>(16)</sup> и спирала девалвације употребних вредности се пење даље.

У друштву, међутим, нису сви потрошачи непосредно и произвођачи, нити су сви произвођачи у стању да закину рад закидањем квалитета. Стога они врше притисак кроз различите канале друштвеног утицаја да се ванекономским мерама успостави нарушени склад између њихових радних утрошака и друштвено признатих резултата. Уколико се уобичајеним методама друштвеног договарања и самоуправног споразумевања ово усклађивање неефикасно остварује, репродукује се неверица у могућност самоуправног регулисања односа и угрожава квалитативни аспект друштвено-економског развоја. Привредни систем се дограђује различитим *ad hoc* мерама, и све до доношења Закона о удруженом раду је овакав његов развој био типичан.

Девалвација употребних вредности производа је снижавање радног садржаја производа без промене његовог номиналног израза. У макро-економским размерама то значи да се иза истог националног дохотка крије мања маса новостворене вредности него раније. Ова ситуација је основ за различита инфлаторна кретања у привреди којима се и иначе већ нарушени односи еквивалентне размене, без којих нема ни социјалистичке робне производње, даље модификују без икакве правилности и друштвене контроле. Систем дохотка би у таквим условима био само нормативан, а не би проистигао из објективних производних односа.

Контрола квалитета производа се са једне стране, као и антиинфлаторна-привредна политика са друге, појављују као непосредне компоненте политике стабилизације посредством које самоуправно друштво може да неутрализује нерадне изворе дохотка и организације удруженог рада оријентише на интензивирање фактора реалног, а не фиктивног раста — пре свега пораст производности рада.

*мр Светислав Табориши*

<sup>(16)</sup> Став из реферата Б. Шефера на X саветовању Квалитет и заштита потрошача, Београд, 1977.



*Michel Lesage, LA CONSTITUTION DE L'URSS 7 OCTOBRE 1977. Texte et commentaires. La Documentation française, Paris, 1978, 142 стр.*

Michel Lesage је професор Универзитета Paris I и директор Одељења за упоредноправна истраживања француског Националног центра за научна истраживања. Проф. Асаж је у Француској познат и као један од истакнутијих познавалаца права социјалистичких земаља. У овој области дао је већ раније запажено дело *Les régimes politiques de l'URSS et de l'Europe de l'Est* (Presses universitaires de France, Paris, 1971, 365 стр.), а у колекцији „Que sais-je” објавио је 1975. године своја два такође запажена рада и то: 1) *Les institutions soviétiques* (128 стр.) и 2) *Le droit soviétique* (124 стр.), у којима је сажето упознао француску јавност са уставовима и правом Совјетског Савеза. Може се овде поменути да је проф. Асаж у истој колекцији 1978. године објавио запажен рад *Les institutions chinoises* (125 стр.). Међутим, његово најновије дело посвећено совјетском праву је коментар Устава СССР од 7. октобра 1977. године. Поред текста Устава, проф. Асаж својим коментарима дао је одређена ближа обавештења за француску јавност, указујући код неких уставних одредаба и на гледишта која су у совјетској правној науци изражена у погледу неких правних института. Проф. Асаж у својим коментарима указује да је Устав СССР истакао три начела организације државе: демократски централизам (чл. 3), социјалистичку законитост (чл. 4) и јавну дискусију и референдум (чл. 5). Посебно указује да Устав од 1977. године за разлику од Устава од 1936. године много више истиче Комунистичку партију и да је јој посебно место у политичком систему. Полазећи од одредаба Устава да „народ остварује државну власт преко совјета народних депутата” (чл. 2), проф. Асаж истиче посебну улогу партије јер Устав прокламује да је партија снага која води и оријентише совјетско друштво и изричито прописује: „Руководећа и усмеравајућа снага совјетског друштва, језгро његовог политичког система, државних и друштвених организација је Комунистичка партија Совјетског Савеза. КПСС постоји ради народа и служи народу” (чл. 6). У коментару члана 6. се ука-

зује на гледишта изражена у дискусијама о улози партије и њеном односу са државом. Посебно се истиче да су била изражена гледишта да је потребно обезбедити да се не сме дозволити слабење улоге совјета. Наглашава се такође да је Л. Брежњев указивао на став VIII конгреса према коме порција своје одлуке спроводи посредством совјетских органа, али у оквиру совјетског Устава, па је стога у трећем ставу члана 6. Устава, унета одреба да „све партијске организације раде у оквирима Устава СССР”. Коментар указује да су, поред државе и Партије, трећи фактор политичког система друштвене организације и радни колективи. Коментар истиче да је Нацрт устава у глави посвећеној економском систему употребљавао термин *колектив радника* док је сад у Уставу употребљен термин *радни колектив* као један од елемената политичког система. Коментар посебно наглашава да је Л. Брежњев у реферату којим је предлагао нови Устав указивао да се „узето у целини може рећи да је главна оријентација, и што је ново у предлогу, ширење и продубљивање социјалистичке демократије”. Поред тога, коментар истиче да Устав подвлачи повећавање улоге права и, што је такође посебно ново, наглашава се потреба да се непрестано мора имати у виду јавно мишљење. У сажетом приказу не могу се изложити сви коментари који заслужују пажњу, стога ћу поменути коментар уз одребе Устава које утврђују основна права, слободе и основне дужности грађана. Пошто је коментар подвучао која су по Уставу основна права и дужности, посебно истиче „да је совјетска концепција о правима човека, од почетка односно од Октобарске револуције, различита од западне концепције”. Коментар указује да је Совјетски Савез 19. августа 1975. године потписао завршни акт Конференције за безбедност и сарадњу у Европи, али излаже гледиште да то није утицало на мењање основа совјетске концепције. Коментар указује да је по западној концепцији вршења природних права неприкосновено право човека и да се слобода садржи у овлашћењу да се може чинити све што не штоди другоме, а да ограничења ових права и слобода могу бити утврђена само законом. Међутим, коментар истиче да марксисти имају критички став према тој концепцији. Прво, сматрају да су ове слободе у капиталистичком друштву, чисто формалне и стога налазе да је потребно материјално обезбедити прокламоване слободе „али с друге стране, ради обезбеђења диктатуре пролетаријата, оценили су да је било потребно и нормално дати и границе политичким слободама како не би биле употребљене од противника новог поретка” (стр. 51). По схватању проф. Асажа три су основне разлике које супротстављају совјетску концепцију од класичне западне концепције права и слободе: 1) држава мора материјално обезбедити уставом прокламована права; 2) правима следећу дужности грађана према држави и друштву и 3) држава може ускратити ова права грађана који се супротстављају совјетском социјалистичком поретку (стр. 51). Полазећи од овог става проф. Асаж указује да је први документ после револуције о правима 15. новембра 1917. Декларација о правима народа Русије. Други документ од 25. јануара 1918. Декларација права *радног и експлоатисаног народа* која је ушла и у први део Устава РСФСР од 10. јула 1918. године. Коментар

истиче да су у другом делу Устава 1918. утврђене слободе: слобода вероисповести (одвајање цркве од државе; одвајање школе од цркве и признавање слобода верске и антирелигиозне пропаганде), слобода изражавања (штампа, независна од капитала, преношење у руке радничке класе и сиромашних сељака свих техничких и материјалних средстава за излавање новина, брошура, књига и т.); слобода збора, удруживања и тд. Устав од 1918. је утврдио и дужности грађана: рад и војну обавезу. Међутим, Устав је такође био прописао и ограничења признатих права грађана. Коментар даље истиче да је Устав од 1936. године задржао концепцију о правима и слободама али је прокламовао да су слобода речи, штампе, збора, манифестација обезбеђени законом „сагласно интересима радника и у циљу да учврсте социјалистички поредак” (чл. 125 — стр. 52). У вези дужности грађана Устав од 1936. године је прописивао да су „појединци који вребају друштвену својину, социјалистичку, непријатељи народа” (чл. 131 — стр. 52). Интересантно је овде споменути да је Устав 1977. изричито прописао да су совјетски грађани дужни да се брижљиво односе према становима који су им додељени (чл. 44). Коментар указује да је Устав од 1977. године посветио посебну главу односима између „државе и личности” (чл. 33 — 69). Указује се такође да у дискусији поводом Нацрта устава било гледишта да би у Уставу прво требало изложити дужности грађана а после права. Међутим, то је гледиште одбачено па су Уставу прво утврђена права а после дужности. У коментару се такође указује да је у дискусији поводом Нацрта Устава било предлога да се при Врховном совјету СССР организује посебан орган који би имао функцију да врши уставну контролу свих аката. Међутим, ова сугестија није прихваћена тако да и даље Президијум Врховног совјета СССР врши контролу уставности и обезбеђује сагласност устава и закона федералних република са Уставом и законима СССР (т. 4, члан 121). У коментару се указује и на сугестије изражене у дискусији поводом Нацрта устава да се у Устав унесе следећи текст: „Оптужени се сматра невиним, све док његова кривица у кривичном већу, по законом утврђеном поступку, није била доказана и утврђена судском пресудом која има законску снагу. Оптужени има право на одбрану. Остварење овог права гарантовано је законом”. Међутим, у Устав је унета нешто другачије формулисана одредба о овом питању. Тако Устав прописује: „Нико не може бити оглашен кривим за извршено дело нити подвргнут кривичном кажњавању сем пресудом суда и у сагласности са законом” (чл. 160). Интересантно је напоменути да је постојао предлог да се посебно нагласи уставном одредбом независност судија и да је стога предложено да се унесе следећи текст: „Нико нема право да се меша у вршењу судовања и да врши било какав утицај на судију и поротнике у вршењу њихове дужности у суду. Они који би предузимали радње које би имале циљ да утичу на судије или поротнике да донесу одређену одлуку, гоне се сагласно закону”. Ова сугестија није прихваћена па је у Устав од 1977. године остала иста формулација из Устава 1936. односно на блажи и уопштен начин се истиче независност судија тако да текст гласи „судије и поротници су независни и подређени су само законом” (члан 155).

У коментару се истиче да Устав СССР од 1977. прокламује да грађани могу бранити своја права од незаконитих радњи службених лица, правним средствима у управном и у судском поступку (члан 58). Детаљна правила утврђују се законом мада су, истиче се у коментару, за сада утврђена само Декретом Президијума Врховног совјета СССР од 7. априла 1968. године. Судска заштита од незаконитих радњи службених лица коју предвиђа Устав (став 2, чл. 58) прописале се законом чији је нацрт у припреми. У дискусији поводом припреме овог нацрта о судској заштити грађана од незаконитих радњи службених лица Научни савет Института државе и права Академије наука СССР је изразио начелни став да је овом одредбом Устав имао у виду само да закон пропише поступак који се има донети, а не утврдити и основ права на судску заштиту јер је суд већ сада на основу члана 58, став 2 Устава надлежан да решава о свим тужбама поводом незаконите повреде права грађана од стране службених лица. Институт државе и права је такође заузео став да се ова судска заштита права грађана односи на незаконите повреде права проузроковане индивидуалним правним актима, а не општим. Поред тога, према ставу Института државе и права, право на судску заштиту, по правилу, имају странке под условом да су претходно користили правно средство у управном поступку, односно, жалбом се обратиле непосредно вишем органу. Грађани имају, изузетно законом одређено, право да се обрате непосредно суду за судску заштиту од незаконите делатности службених лица. Овде се може истаћи да је Устав прокламовао да „сваки грађанин СССР има право да подноси државним органима и друштвеним организацијама предлоге за побољшање њихове делатности и да критикује недостатке у раду (члан 49, ст. 1). Стога Устав изричито прописује: „Прогањање због критике је забрањено. Лица која врше прогањање због критике биће позвана на одговорност” (члан 49, став 3).

Многа друга запажања у овим коментарима заслужују пажњу. Али, и ово неколико примера указује да је проф. Лсаж настојао да савесно и брижљиво анализира одредбе Устава СССР. Посебно ваља нагласити да је користио дискусију која је вођена о Нацрту Устава као и одговарајућу совјетску правну литературу. Може се слободно рећи да проф. Лсаж својим коментарима доприноси да се Устав СССР боље упозна и сагледа, не само сажето у извесној мери уставни развој СССР-а, него уоче и правни проблеми савременог совјетског уставног права. Посебна је вредност овог коментара што је проф. Лсаж уз текст Устава у прилогу објавио још и неколико одлука Президијума Врховног совјета СССР и то: 1) план организације рада на усаглашавању законодавства СССР са Уставом СССР од 12. децембра 1977; 2) текст главе VII и VIII Закона о изборима за Врховни совјет СССР од 6. јула 1978; 3) текст главе IV Закона од 5. јула 1978. г. којим су утврђена министарства и државни комитети СССР односно Министарски савет СССР; 4) Закон о совјетском држављанству од 1. децембра 1978; 5) преглед хијерархије правних аката совјетске државе. На крају дата је сажета библиографија о Уставу СССР од 1977. која је објављена у Француској и Великој Британији.

Овај коментар свакако може бити од користи сваком ко буде хтео да се ближе упозна са новим Уставом СССР чак и онда ако се не слаже са неким ставовима израженим у коментару који су резултат метода научног истраживања својствен већини француских правника. Међутим, сама појава овог коментара од истакнутог француског научника, и у издању француске документације, указује колико француска правна наука и читаво друштво са посебном пажњом прати друштвени развој СССР-а. Све то доприноси да је овај коментар користан и за југословенске правнике јер омогућује да се упознају са једним француским коментаром новог Устава СССР и уједно упућују на размишљање о актуелним правним и друштвено-политичким проблемима совјетског уставног права.

*др Драгаш Денковић*

*Момчило Грубач: НАКНАДА ШТЕТЕ ЗА НЕОПРАВДАНУ ОСУДУ И НЕОСНОВАНО ЛИШЕЊЕ СЛОБОДЕ. — Београд 1979, стр. 160. — Савремена администрација.*

Установа накнаде штете настале неоправданом осудом уведена је у југословенско право Законом о кривичном судском поступку од 1929. год., иако је интересовање за установу постојало већ много раније. Југословенско право после 1945. год. није признавало право на накнаду, и оно је поново уведено Законом о кривичном поступку од 1953. год. у најужем облику као накнада материјалне штете потекле искључиво из неоправдане осуде, без узимања у обзир остале облике неоправданог лишења слободе. Изменама законика установа је сукцесивно проширивача (у међувремену широко је постављена и у Савезном уставу) на све нове и нове случајеве оштећења и дефицитивни облик је добила у Закону о кривичном поступку од 1974. године, и обиму коме би се тешко још шта могло додати. Установа је обрађивана у делима која имају за предмет Кривично процесно право као целину, и у делима која се баве одговорношћу државе за накнаду штете уопште, затим у низу чланака који се протржу чак од друге половине прошлога века, али монографске обраде у Југославији није било, и аутор то сада чини овом књигом, узимајући у обзир све што је до сада о овом објављено у нашој земљи. Расправа се бави питањем накнаде штете за неоправдану осуду у пуном обиму, тј. не само накнадом у кривичном поступку, већ и поступку по привредним преступима и поступку по прекршајима (административно-казненом поступку).

Аутор обрађује теоријске основе установе, и сва питања теорије и праксе која се постављају по природи ствари или која се јављају у пракси, узимајући као позитивноправну базу југословенско право упоређујући, уз критичку оцену поједина решења југословенског права са решењима аустријског, француског, италијанског права, права Савезне републике Немачке, и правима Демократске Републике Немачке, Мађарске и Чехословачке, уз навођење и критичку анализу обилне праксе Врховног суда Југославије о овој материји.

Прво поглавље књиге аутор посвећује теоријским питањима установе: оправдању, правној природи и нарочито основима накнаде. Изложивши различита мишљења о правном основу накнаде, аутор закључује речима да постоји разумљива и научно оправдана потреба да се одреди природа сваке установе и у исто време да се свака установа укључи у шире правне конструкције правног система, али да је погрешно то радити на силу и по сваку цену. Нове установе се стварају да одговоре потребама и духовним расположењима савременог човека, без обзира да ли ће се моћи уклопити у постојеће шеме или ће остати ван њих. Битно је открити циљ установе и оценити његову друштвену оправданост. Полазећи од тога аутор закључује да је накнада штете за неоправдану осуду једна од гаранција оних права на слободу, лични интегритет и друга лична права човека које устав и закони зајемчују грађанима, и која би без ове мере у неким случајевима остале прикламације без практичног

значаја. Савремено уређење ове накнаде пример је прогреса и развоја хуманистичке идеје о заштити човека и грађанина и његових основних права и слобода, као и прогреса у правном развоју државе уопште. То је све више једно основно политичко право грађанина, које је нашло места непосредно у уставима.

Даља излагања се односе на услове за накнаду штете, како за неоправдану осуду, тако и за неосновано лишење слободе у свим његовим облицима (притвор, лишење слободе услед грешке или незаконитог рада државног органа, због неосновано издржане казне).

Посебно поглавље посвећено је врстама штета које се накнађују и облицима у којима се штета може појавити: штета због престанка радног односа и својства осигураника социјалног осигурања (губитак стажа осигурања, изгубљени или умањени лични доходак, као и остале штете: неискоришћено право на годишњи одмор, обустава дечјег додатка, изостало напредовање у служби, неостварено право на стан, итд). Посебно је реч о накнади штете лицима која обављају професионалну делатност личним радом и незапослених лица. Дат је и преглед захтева који се у поступку за накнаду постављају осим поменутих (прекинуто школовање, одложено запослење, погоршање здравља и трошкови лечења, опозивање поклона и губитак наслеба, издаци које је родбина имала око посете осуђеном и слања пакета са храном и личним потребама, трошкови поступка, имовинскоправни захтев и повраћај одузетих предмета, плаћена новчана казна и конфискована имовина, оштећене ствари приликом претресања стана и штета настала одређивањем јемства, неимовинска штета: повређена част, нарушен углед, душевне и физичке патње, немогућност бављења друштвено корисним радом). Аутор посебно говори о облицима које може добити досуђена накнада.

Последње је поглавље посвећено поступку за накнаду: активној и пасивној легитимацији, поступку пред органом управе и пред судом.

Материја накнадне штете неоправдано осуђеним и неосновано лишеним слободе сложена је материја по себи. Она је још сложенија због тога што се, иако смештена у кривични поступак тесно преплиће са облигационим правом, радним правом, управним правом, а због тога што се остварује у парници и са Грађанским процесним правом. Аутор је своју расправу тако многострано и обрадио.

Рад показује дубоку анализу проблема, логику и вођење рачуна о реалним друштвеним односима при закључивању, отвореност и јасноћу у излагању. Сигурно је да се за дужи период времена, при расправљању о накнади штете неоправдано осуђеним, овај рад неће моћи мимоићи.

*Тихомир Васиљевић*

## ЧЕТВРТО ЈУГОСЛОВЕНСКО-ПОЉСКО САВЕТОВАЊЕ У ОКВИРУ САРАДЊЕ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ И УНИВЕРЗИТЕТА „АДАМ МИЦКИЈЕВИЧ“ У ПОЗНАЊУ

Овогодишње, IV југословенско-пољско саветовање у оквиру сарадње Правног факултета Универзитета „Адам Мицкијевич“ из Познања и Института за државу и право Пољске академије наука из Варшаве, са једне, и Института за правне и друштвене науке Правног факултета и Правног факултета у Београду, са друге, одржано је од 24. септембра до 1. октобра 1978. године у организацији Института и Правног факултета у Београду.

На Саветовању су поднети реферати, измењена искуства, вођени разговори и размењена мишљења у оквиру две теме: „Положај општине и организација власти и самоуправљања у општини“ и „Проблем доброг квалитета производа и заштите потрошача“. Расправа о овим темама одвијала се на Правном факултету у Београду, као и на правним факултетима у Крагујевцу и Новом Саду.

Пољску делегацију на Саветовању предводио је проф. др Силвестер Завадски, Шеф Катедре за државу и право Универзитета у Варшави и члан пољског Сејма, док је испред Универзитета „Адам Мицкијевич“ у Познању био проректор проф. др хаб. Жбигњев Леонски.

Референти са пољске стране у оквиру теме „Положај општине и организација власти и самоуправљања у општини“ били су проф. др Силвестер Завадски („Проблеми развоја локалне демократије и самоуправљања у градовима“); проф. др хаб. Жбигњев Леонски („Општина као основна јединица територијалне поделе НРП“); др Тадеуш Фукс („Организација и деловање самоуправљања на селу у НРП“) и др Барбара Завадска („Друштвено-политичка организација општине у Пољској — политичко-правни модел и пракса“). Са наше стране референти су били проф. др Војислав Симовић („Положај општине у уставном и политичком систему Југославије“); проф. др Павле Николић („Организација власти и самоуправљања у општини“) и проф. др Златија Букић-Вељовић („Нормативна функција општине“). У дискусији су разматрана, између осталог, питања улоге општине у правном и политичком систему Пољске и Југо-



славије, односи између општина и виших административно-територијалних јединица (војводства) односно, између општина и ширих друштвено-политичких заједница, питања децентрализације и самоуправе, односно, самоуправљања у општини и друго.

У оквиру теме „Проблеми доброг квалитета производа и заштита потрошача”, са пољске стране реферате су поднели проф. др Виталис Лудвишњак („Одговорност за штетан утицај производа према колизионом праву”); доц. др хаб. Ева Летовска („Заштита потрошача у Пољској”); доц. др хаб. Јацек Тројанек („Питања доброг квалитета производа и заштита потрошача у светлу нових економско-правних решења у Пољској”); и доц. др Феликс Зедлер („Заштита интереса потрошача у грађанској парници и на арбитражи”). Са наше стране реферате су поднели проф. др Драгаш Денковић („Заштита потрошача у праву СФРЈ”); проф. др Владимир Јовановић („Квалитет производа и заштита потрошача у светлу привредног и грађанског права у Југославији”) и проф. др Мирослав Борђевић („Казнено-правни аспекти обезбеђења квалитета производа и заштите потрошача”). Поводом разговора и дискусије о овој теми развила се жива расправа — „сви смо ми потрошачи” — у којој је постављено низ питања у погледу проналажења инструмената и поступака за стварну и ефикасну заштиту потрошача, обзиром да највиши правни акти и једне и друге земље прокламују принцип заштите интереса потрошача и садрже низ општих одредаби о томе.

Проф. др С. Завадски одржао је, за наставнике, сараднике, студенте и заинтересоване научне раднике веома информативно и занимљиво предавање о актуелном стању у области нормативне делатности у Пољској.

На завршној седници Саветовања констатовано је, и још једном потврђено, да је основна срвха и циљ овог, као и претходних, сусрета двеју делегација успешно остварена, не само када је реч о узајамном упознавању и информисању у питањима од интереса, већ и у успостављању, развијању и ширењу личних контаката и веза пријатељства између пољских и југословенских научних радника у области права из Познања и Варшаве, и Београда, Крагујевца и Новог Сада.

IV југословенско-пољско саветовање показало је и овог пута значај и корисност овог облика међусобног повезивања, упознавања и размене мишљења и искуства, а истврмено потврдило традиционално пријатељске односе између Универзитета „Адам Мицкијевич” у Познању и Правног факултета у Београду, као и између других сродних институција из Пољске и Југославије.

*др Стеван Лилић*

## САДРЖАЈ

*Др Борислав Благојевић:* Едвард Кардељ

### I

#### ПРИЛОЗИ

<i>Dr Sylwester Zawadzki:</i> Проблеми развоја локалне демократије и самоуправљања у градовима — — — — —	1
<i>Др Војислав Симовић:</i> Положај општине у Уставном и Политичком систему Југославије — — — — —	19
<i>Dr Zbigniew Leonski:</i> Општина као основна јединица територијалне поделе НР Пољске — — — — —	35
<i>Др Павле Николић:</i> Организација власти и самоуправљања у општини — — — — —	49
<i>Dr Barbara Zawadzka:</i> Друштвено-политичка организација општине у Пољској — — — — —	71
<i>Др Златија Букић-Веловић:</i> Нормативна функција општине — —	87
<i>Dr Tadeusz Fuks:</i> Организација и деловање самоуправљања на селу у Народној републици Пољској — — — — —	95

### II

<i>Dr W. Ludwiczak:</i> Одговорност за штетан утицај производа према колизионом праву — — — — —	107
<i>Др Владимир Јовановић:</i> Квалитет производа и заштита потрошача у светлости привредног и грађанског права у Југославији —	117
<i>Dr Eva Letowska:</i> Заштита потрошача у Пољској — — — — —	123
<i>Др Драгаш Денковић:</i> Заштита потрошача у праву СФРЈ — — —	137
<i>Dr Jacek Trojanek:</i> Проблем доброг квалитета и заштите потрошача у светлу нових економско-правних решења НРП — — — —	167
<i>Др Мирослав Борђевић:</i> Казнено-правни аспекти обезбеђења квалитета производа и заштите потрошача — — — — —	189
<i>Dr Feliks Zedle:</i> Заштита интереса потрошача у грађанској парници и на арбитражи — — — — —	195
<i>Мр Светислав Табороши:</i> Заштита потрошача и квалитет производа као претпоставке система доходака — — — — —	207

#### ПРИКАЗИ

<i>Др Драгаш Денковић:</i> Michel Lesage, La Constitution de l'URSS 7 octobre 1977 — — — — —	215
<i>Др Тихомир Васиљевић:</i> Момчило Грубач: Накнада штете за неоправдану осуду и неосновано лишење слободе — — — —	220
<i>Мр Стјеван Лилић:</i> Четврто југословенско-пољско саветовање у оквиру сарадње Универзитета у Београду и Универзитета „Адам Мицкијевич“ у Познању — — — — —	222



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 1979. за целу годину износи:

- |                                               |               |
|-----------------------------------------------|---------------|
| 1. За правна лица . . . . .                   | Н. дин. 150.— |
| 2. За појединце . . . . .                     | „ „ 100.—     |
| 3. За студенте (редовне и ванредне) . . . . . | „ „ 40.—      |
| 4. За један примерак . . . . .                | „ „ 30.—      |

Претплата за иностранство износи н. д. 220.—

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