

ИЗВОРИ ПРАВА У СВЕТОСТИ УСТАВА ПОЉСКЕ НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ

I Проблем уставног регулисања система правних извора је у свакој земљи један од основних правно-системских проблема, који је тесно повезан са проблемом уставних гаранција, слобода и права појединаца као и са проблемом система државних органа, места представничких тела у државном апарату и у вези са тим проблемом гаранције власти радног народа.

О овом проблему у Пољској постоји богата литература. Њим су се непосредно или посредно, поред других проблема, бавили готово сви теоретичари устава, као и стручњаци других правних грана и научних дисциплина а поготову опште науке о држави и праву и административног права. Немогуће је овде набројати ауторе који су писали о овој теми, као ни саме радове који су посвећени проблему извора права у светлу Устава ПНР. У првом реду навешћемо ауторе као што су С. Розмарин, А. Бурда, В. Закшевски, А. Гвижд. Многи радови су третирали поменути проблем посредно или делимично. При овом имам у виду упоредно-правне радове из области уређења социјалистичких земаља, а међу њима и Пољске, као што су радови К. Балохе или Т. Шимчака и др. У последње време појављују се студије које обрађују овај проблем у вези са припреманим законом о „стварању права“. У пољској литератури има различитих мишљења у погледу истакнуте теме, мада у најосновнијим питањима срећемо подударност схватања.

Сви се на пример слажу да одредбе Устава које се односе на изворе права треба тумачити у складу са основним принципима нашег уређења, као што су принцип суверенитета радног народа, принцип законитости, принцип јединства државне власти и доследно томе принцип надређености Сејма у односу на друге државне органе. Разлике код појединих питања су битне, а понекад су то привидне разлике, односно термилошке. Овде је немогуће навести сва мишљења разих аутора у вези са разматраном темом. Не желим да изнесем властито мишљење о овом проблему, остављајући по страни друга. У осталом да разлика долази у појединостима, а на овом месту могу се разматрати само основна питања и то само у

(¹) Код питања појимања нормативног акта у светлости Устава ПНР као општег акта, а не конкретно-индивидуалног, упор. С. Розмарин, Закон у Пољској Народној Републици, Варшава 1964. с. 47—48 и след.

скраћеном виду. Своју пожњу бих усредсредио на међусобни однос нормативних аката донетих од стране државних органа и то само у размерама како је то регулисано у важећем Уставу, остављајући по страни одредбе закона о издавању Службеног листа ПНР и Службеног листа „Монитор Пољски“ (од 1950. г.), одредбе Пословника Сејма и праксу припремања и доношења разних аката који чине изворе права т.ј. нормативних аката.

II Сагласно Уставу ПНР, у систему извора права, у Пољској највише место припада самом Уставу, односно правним нормама које се у њему садрже. Он се односи и на законе (уставне) који га мењају или допуњују, као и основне законе са посебном правном снагом. У систему права ПНР нема норми које би имале једнаку снагу са уставним нормама у погледу правне снаге или као приоритетних норми, уколико оне нису садржане или не произлазе из Устава и уставних закона.

Посебно место Устава у систему извора права у ПНР произлази: 1) из самог назива овог акта: Устав Пољске Народне Републике, а то значи из појма устава као основног закона, који се за разлику од обичних закона одликује управо посебном правном снагом; 2) из посебног поступка измене овог акта; и 3) из јасних поставки самог Устава ПНР садржаних у његовом уводном делу.

Сагласно чл. 106. Устава, закон који га мења: 1) мора да јасно укажује да се односи на промену садржаја Устава и да је то уставни а не обични закон; 2) мора да буде донет у присуству најмање половине укупног броја посланика, док је за доношење обичног закона — у складу са пословником Сејма — довољно присуство 1/3 укупног броја посланика; 3) мора да буде изгласан двотрећинском већином присутних на седници посланика, а то значи квалификованом већином, а не обичном, која је довољна за доношење обичних закона као и других одлука.

Устав ПНР у свом уводу садржи поставку која казује да „Законодавни Сејм Пољске Републике свечано утврђује овај Устав као основни закон, којег се Пољски Народ и сви органи власти пољског радног народа морају придржавати у циљу...“. Сејм се мора такође придржавати Устава. Његове обавезе исто тако произлазе из наведене поставке. Дакле, овде већ имамо и принцип надрећености Устава у односу на Сејм, као законодавни орган и носилац свих других функција осим одлучивања о уређењу земље. Принцип надрећености Устава у односу на обичне законе изводи се и из поставки Устава које говоре о детаљном регулисању одређених питања у обичним законима. Устав ПНР, за разлику од неких других устава социјалистичких земаља, не садржи одредбе да се његове норме морају и могу непосредно примењивати. Као што је то и у другим земаљама у којима се не предвиђа нека друга контрола осим парламентарне контроле уставности закона, неке његове поставке се примењују непосредно, а неке само посредно путем примене закона и одлука Сејма, зависно од тога коме су органу упућене и како је кокретно питање регулисано уставом.

(*) Тако нир. Устав Немачке Демократске Републике од 1968. г. у чл. 105. (у обновљеној верзији 1974. г.).

(*) Од овог се обрађује нир. Ј. Стембровић, Државни Савет у систему органа ПНР, Варшава 1962. с. 59.

(*) Чл. 36, 55, 56, 61 и 64. Устава ПНР.

Одредбе Устава ПНР Сејм примењује увек непосредно било као орган који доноси обичне законе, било као орган који доноси одлуке. Нема и не може бити обичних закона и одлука Сејма који би налагали какве обавезе на сам Сејм. Ово се односи и на пословник Сејма који налаже обавезе појединим посланицима и органима Сејма или по изузетку и другим државним органима. Ипак нема и не може бити аутономних норми. Само закон са посебном правном снагом може да налаже обавезе Сејму као органу који доноси обичне законе и одлуке, при чему све обавезе Сејм врши управо доношењем обичних закона и одлука. Одлука Устава ПНР могу се примењивати и примењују се непосредно од стране Државног Савета. У свим случајевима предвиђеним у чл. 30. ст. 1. тач. 1.—11. Устава као што су: одлука о изборима у Сејм, сазивање Сејма на сесије, доношење декрета са законском снагом, ратификација и раскид међународних уговора, примена права помиловања, тумачења која су на снази итд. Државни Савет примењује Устав у начелу непосредно. Државни Савет примењује Устав непосредно уколико Сејм обичним законом или одлуком није ближе одредио његову делатност, односно није посебно регулисао његову компетенцију у питањима о којима се овде ради. Сејм има право да ограничи компетенције Државног Савета, осим оних које произлазе из Устава, као и код тих питања, где Државни Савет непосредно примењује Устав.

Као пример може се ту навести ограничење компетенције Државног Савета код сазивања сесија Сејма. Сејм је управо у свом пословнику одредио поделу редовних сесија на јесење и пролећне сесије, а такође и најкасније рокове у којима Државни Савет мора да сазове Сејм на поменуте сесије. Сагласност ове одредбе пословника Сејма са Уставом никако се не може оспоравати, као што се то понекад чини у нашој литератури.

Устав ПНР у чл. 30. ст. 1. тач. 12. прописује да Државни Савет „врши и друге функције одређене законом. „Низ ових функција Државни Савет врши управо на основу обичних закона, нпр. на основу закона о изборима у Сејм и општинске савете, на основу закона о пољском држављанству, закона о општинским саветима итд. уколико се ограничимо само на изворе уставног права. Државни Савет врши функције поверене му од обичних закона у облику одлука, а никад у облику декрета са снагом закона. Али зато Државни Савет на основу одредаба Устава о којима се овде говори може сам себи да одреди поједине функције декретом са законском снагом, наравно уз одговарајућу контролу Сејма. У датом случају декрет са снагом закона заменио би предвиђени обични закон у чл. 30. ст. 1. тач. 12. Устава.

Најзад у Уставу има прописа, који у одређеним питањима дозвољавају само посредну примену Устава од стране Државног Савета. Ово се односи на чл. 32. Устава који поверава Државном Савету вршење врховне контроле над општинским саветима, који разраду овлашћења Државног Савета у овој области препушта обичном закону. Државни Савет може

(⁹) Друкчије гледиште је изразио у овом питању С. Розмарин, који је признао могућност самосталне примене прописа Устава такође од стране ових органа. Упор. С. Розмарин, Устав као основни закон ПХР, Варшава 161. с. 281—282.

(¹⁰) Упор. чл. 62. Устава ПНР.

према томе да врши ову функцију тек на основу обичног закона и у обиму који је одређен овим законом. На исти начин и Савет Министара делимично непосредно примењује Устав. То је случај код реализовања с његове стране компетенције предвиђених у чл. 41. Устава: утврђивање и подношење Сејму предлога буџета земље или нацрта плана друштвено-економског развика, извештаја о извршењу буџета итд. Изузетак овде чини тачка 8. поменутог члана, која се односи на форму делатности владе, тј. на форму аката којима она изражава своје одлуке. У случају реализације компетенције из члана 41. тачка 1—7. и 9—11, Министарски Савет непосредно примењује Устав само у тој мери и обиму, уколико то није одређено одредбама обичних закона и одлукама Сејма. Дакле, нема сметњи да Сејм изврши даље ограничење слободе делатности владе у погледу вршења њених функција предвиђених Уставом, осим оних које одређује сам Устав. У принципу Влада као врховни извршни и управни орган државне власти примењује Устав посредно путем примене обичних закона и одлука Сејма, као и декрета са снагом закона и одлука Државног Савета. Но зато сви остали високи општинско-скупштински органи не примењују непосредно Устав. Кад већ Устав одређује да организацију и начин делатности највишег органа контроле, обим и начин деловања општинских скупштина, уређење, компетенције и поступак судова и већа за прекршаје, начин вршења контроле делатности свих судова од стране Врховног Суда код доношења пресуда, као и обим и начин деловања главног јавног тужиоца прописује закон 4, то значи да наведени органи могу да примењују Устав код наведених питања само применом закона, а не и аутономно.

Највиши орган Контроле, министри, општинске скупштине и Главни јавни тужилац примењују Устав и реализацијом одлука Сејма у обиму и мери, у којима оне ближе одређују задатке ових органа. Ово се не односи на судове као органе правосуђа, који су независни и потчињени само законима, који доносе пресуду само на основу закона, а не и одлука Сејма.

Значај Устава као правног документа без сумње зависи у извесној мери и од постојања односно одсуства ванпарламентарне контроле уставности закона. Но, сигурно је да и поред одсуства такве контроле у Пољској Устав ПНР има правни значај, и то због тога што: 1) је важећи правни акт, без обзира на то у којој се мери примењује; 2) код нас постоји и примењује се унутар парламентарни облици контроле уставности закона и одлука Сејма; 3) гарантовање примене одредаба нашег Устава — што се широко подвлачи у нашој литератури — је положај Пољске Уједињене Радничке Партије као партије која има руководећу улогу у држави, а између осталог и у односу на Сејм, који у основи има обавезу реализације одредаба Устава ПНР.

III Нормативна акта донета после Устава у систему извора права у ПНР су: обични закони и декрети са снагом закона, као и нормативне

(*) Обе ове теме образложио сам у моме раду: Проблематика контроле уставности закона у социјалистичкој држави, Правни, Економски и Социолошки Покрет, 1972. ов. 4. Но, стога ми није јасно гледиште К. Валохе, изложено у његовом чланку: Промене у систему извора права у новим социјалистичким уставима, Држава и Право, 1973. св. 8—9, стр. 106. код питања могућности или немогућности непосредне примене устава од стране судова, када они немају право утврђивања сагласности закона са уставом.

одлуке Сејма, који су у принципу равноправни у систему правних извора, а разлике које се јављају нису разлике у погледу правне снаге. То су акти који представљају примену Устава и у односу на остале правне изворе имају приоритет, због тога ћемо говорити о њима заједно, али по једном редоследу.

1) Приказујући одлике обичног закона према Уставу ПНР треба истаћи да је то нормативни акт са посебном правном снагом, донет од стране Сејма у посебном поступку.

С. Розмарин заступа мишљење да обични закон у светлу Устава ПНР је искључиво општи акт који садржи правне норме, што значи да је извор права. Но, он не може бити акт који би у односу на адресата имао карактер индивидуалног акта⁽⁸⁾.

У погледу правне снаге обични закон је акт подређен непосредно Уставу, који је у складу са уставним нормама. Истовремено он има приоритет у односу на: 1) одлуке Државног Савета; 2) главне акте највиших органа државне администрације т.ј. Министарског Савета и појединих његових чланова; 3) на акта локалних органа владе државне администрације; и 4) остале акта осталих државних органа — највиших органа Контроле, судова, и тузилаштва.

Према Уставу ПНР законе доноси искључиво Сејм, тачније речено не може их донети ни један други орган. Устав ПНР утврђује изричито принцип да је Сејм једини законодавни орган.⁽⁹⁾ Међутим, пошто указује у форми којих правних аката органи морају да изражавају своју вољу, а о законима говори само као о актима Сејма, може се закључити да је Сејм једини законодавни орган.⁽¹⁰⁾ Но, пун значај тог уставног принципа долази до изражаја само онда, када се наведу питања која се према Уставу регулишу искључиво законима, т.ј. уставне материје. Устав ПНР не формулише просто у једном пропису принцип о материји закона, већ садржи низ прописа о детаљном регулисању одређених питања обичним законом, тако указује на питање која се могу регулисати само законом. На основу прописа може се доћи до општег принципа да према Уставу ПНР у законске материје треба убрајати и то: 1) регулисање правног положаја грађана, ограничавање њихових слобода, и истицање њихових обавеза према држави, као и регулисање узајамних права и обавеза грађана⁽¹¹⁾; 2) оснивање и одређивање компетенција, организације и начина деловања државних органа власти⁽¹²⁾; 3) одређивање симбола државе⁽¹³⁾. Овакво схватање најпотпуније је изнео С. Розмарин, а данас је оно оп-

⁽⁸⁾ С. Розмарин, Устав у ПНР, оп. цит. с. 59. ислед.

⁽⁹⁾ Како је то у неким социјалистичким уставима нпр. у чл. 32. Устава СССР од 1936. или у чл. 108. Устава СССР од 1972. г., с тим што се у датом случају предвиђа могућност доношења закона СССР-а путем референдума.

⁽¹⁰⁾ У полској науци из одлука чл. 2. 20. ст. 3. и 25. ст. 2. Устава ПНР може се извести закључак да није допуштен референдум о питању обичних закона. Упор. Розмарин, Закон у ПНР, оп. сит. с. 389—390. као и А. Бурда, Пољско Државно право, Варшава 1976. с. 190. Ова теза је спорна.

⁽¹¹⁾ Чл.: 9. 17. 62. 69. 82. 87. и 90. Устава ПНР.

⁽¹²⁾ Чл.: 30. 32. 36. 39. 40. 41. 42. 55. 56. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. и 102. Устава ПНР.

⁽¹³⁾ Чл. 103. Устава ПНР.

⁽¹⁴⁾ С. Розмарин, Закон у ПНР, оп. сит. с. 174. с. 185. с тим што је С. Розмарин указао на „изузетност закона за регулисање правног положаја грађана у погледу њихових обавеза према држави и узајамних права и обавеза грађана између себе“ као и на „изузетност закона код регулисања питања о компетенцији и начину деловања државних органа и код одређивања главних државних симбола“ (с. 174.).

ште прихваћено, посебно у науци уставног права.⁽¹⁵⁾ Указани принцип, иако није изричито дат у Уставу, има правну снагу уставних норми, што значи да наведена питања може у принципу да регулише само Сејм и то само путем закона.

Говорећи о искључивом регулисању путем закона поменутих материја, треба истаћи следеће три напомене: 1- сва ова питања се могу регулисати декретима са снагом закона, које доноси Државни Савет уз посебну контролу Сејма; 2) овде су такође дозвољене и извршне одлуке Савета Министара и појединих његових чланова, као и извршне одлуке Државног Савета с тим да се могу доносити само на основу посебног законског овлашћења; 3) Сејм може доносити и доноси законе такође по другим питањима, која се сматрају као законска материја. Уставни принцип о искључивој надлежности Сејма у регулисању законских материја не ограничава делатност Сејма, већ представља ограничење за друге органе подребене Сејму. Према Уставу ПНР Сејм као обичан законодавац може да ради све што му уставне норме не забрањују. Другачији закључак не налази оправдање у одредбама Устава ПНР, с тим у вези чл. 8. ст. 3. прописује да „сви органи владе и државне администрације раде на основу прописа права“. Овај се пропис не односи на бит закона, наиме, Сејм чак доноси обичне законе он делује на основу оних одредаба Устава, које такву његову компетенцију предвиђају.

Устав ПНР регулише такође у општим цртама поступак доношења закона у вези с овим он прописује: 1) да законодавна иницијатива⁽¹⁶⁾ припада Државном Савету, Влади и посланицима; 2) да су дебате Сејма код разматрања пројеката закона јавне, осим случајева, у којима Сејм доноси одлуку о тајности, што може да учини, ако то захтева добро државе; 3) да је Сејм обавезан да изради распоред свог рада што значи и поступка доношења закона о свом пословнику; 4) да законе које доноси Сејм потписују председник и секретар Државног Савета, при чему из текста датог прописа Устава произилази да они не могу да одбију потписивање, ако је Сејм донео закон привилним поступком; 5) да објављивање закона следи у Службеном Гласнику по наредби председника Државног Савета.

2. У систему извора права у ПНР равноправно место са обичним законима имају декрети са законском снагом. Ове декрете доноси Државни Савет т.ј. орган који је у читавој својој делатности подређен Сејму и његовој посебној контроли и њихово место у систему извора права заснива се⁽¹⁷⁾ на њиховој правној снази, која је једнака правној снази обичних закона. Они се не издају на основу закона већ непосредно на основу Устава.⁽¹⁸⁾ Они морају бити у складу са Уставом, али не и са законима. Ови декрети могу и да мењају законе, тим више они се доносе ради тога да би се закон мењао, наиме, да би се регулисале законске материје. У случају да се утврди противречност између каснијег декрета са снагом

⁽¹⁵⁾ Ову тезу није прихватио нпр. Е. Исерсон, специјалиста за област административног права. Упор. Е. Исерсен, Стварање права од органа државне администрације, Држава и Право 1963. св. 5—6, с. 832.

⁽¹⁶⁾ Чл. 20. ст. 3. 22. ст. 1. 23. ст. 3. и 4. чл. 25. Устава ПНР.

⁽¹⁷⁾ Неки аутори имају другачија гледишта о овом питању. Упор. нпр. А. Лопатка, Увод у право, Варшава 1969. с. 241.

⁽¹⁸⁾ Чл. 31. Устава ПНР.

закона и ранијег закона, ова противречност се отклања путем тумачења применом принципа садржаног у каснијем закону. Правна снага декрета са снагом закона уопште и у Уставу ПНР није резултат нечије воље, већ самог схватања овог правног акта. Вољом законодавца се одређује сфера примене декрета са снагом закона, али не и његова правна снага.

Устав ПНР је прихватио принцип равноправности закона и декрета са снагом закона. Декретима са снагом закона могу се регулисати сва питања која се регулишу законом тј. свезаконске материје. У нашој литератури често се заступа теза, да измена Устава, годишњи државни буџет и народни друштвено-економски план за вишегодишњи период представљају изузетак од правила да се закон замењује декретом са снагом закона је нетачна и погрешна, пошто 1) Устав не може да промени обичан закон, јер се овде разматра проблем замене обичног закона декретом са снагом закона; 2) Устав не захтева да се годишњи буџет државе и дугогодишњи друштвено-економски план донесе у облику закона, већ само прописује да их доноси Сејм,⁽¹⁹⁾ Устав ПНР не третира ова питања као законску материју; 3) Устав ПНР у изузетне компетенције Сејма убраја не само доношење државног буџета и народног друштвено-економског плана за период од неколико година, већ и друга питања, као на пр. доношење пословника Сејма⁽²⁰⁾. Исто тако у вези са овим питањем нису дозвољене одлуке Државног Савета било у облику декрета са законском снагом било других одлука, али сам Сејм може да донесе свој пословник и у облику одлуке и у облику закона.

У закључке може и треба да се прихвати теза да према Уставу ПНР декрети које доноси Државни Савет имају правну снагу у свим питањима која представљају законску материју. Из суштине декрета са законском снагом произилази да се он може да примењује свуда, где се захтева обичан закон као облик регулисања одређених питања, с тим што изузеци од овог правила морају бити јасно дефинисани. У одредбама Устава ПНР нема таквих изразитих забрана примене декрета са законском снагом.

Према Уставу ПНР једино ограничење у области доношења декрета са законском снагом је временско ограничење, пошто ове декрете Државни Савет може доносити само у времену између заседања Сејма. Устав не захтева такође образложења доношења декрета са законском снагом ванредним околностима или изненадном државном потребом.

Декрете са законском снагом Државни Савет доноси уз посебну контролу Сејма. Она се састоји у томе што је Државни Савет дужан да декрете донете у време између заседања или између мандата Сејма, поднесе Сејму ради потврда на његовој првој седници. Пропис Устава не обавезује Сејм да на првој седници разматра предложене декрете. Одлагање питања потрђивања предложених декрета од стране Сејма за следећу сед-

⁽¹⁹⁾ Чл. 24. ст. 1. и 2. Устава ПНР.

⁽²⁰⁾ Чл. 23. ст. 4. Устава ПНР.

⁽²¹⁾ Ради се о одредбама по којима Сејм може да доноси закон о утврђивању декрета; закон о одбијању утврђивања декрета, указујући истовремено од када прописи декрета губе правну снагу; закон који садржи ново регулисање питања декрета и да укине декрет; закон о утврђивању декрета и промени декрета. У пословнику Сејма (чл. 62.) има и нових елемената којих нема у чл. 31. ст. 2. Устава ПНР. Текст пословника Сејма ПНР објављен је у „Пољском монитору“ 1976. г. бр. 21. поз. 9.

ницу није у супротности са Уставом. Сејм има право да предложене декрете у целини или делимично потврди или одбаци, стим што код одбијања мора да одреди датум од када декрет престаје да важи. Ово право се заснива на пропису чл. 31. Устава, јер произилази из суштине потврђивања нечије одлуке, што се констатује пословником Сејма. Прописи чл. 62. ст. 4—7. пословника имају декларативно, а не уставно значење, што се доказује тумачењем чл. 31. ст. 2. Устава.

Декрете са законском снагом, као и законе подписују председник и секретар Државног Савета, а њихово објављивање у Службеном Гласнику наређује председник Државног Савета. У случају доношења декрета од стране Државног Савета, његов председник и секретар не могу да одбију потписивање декрета, а председник је обавезан да нареди објављивање декрета. Државни Савет може да донесе декрет како по сопственој иницијативи, тако и на иницијативу Савета Министара.

Декрети са законском снагом, као и закони према Уставу ПНР имају карактер нормативних а не индивидуалних аката.

3. Према Уставу ПНР, извори права у извесним случајевима могу бити и одлике Сејма. Јасна је ствар да се овде ради само о нормативним одлукама. Већина одлука Сејма су, с обзиром на ситуацију и адресате на које се односе, конкретне и индивидуалне, али могу такође бити и одлуке које представљају правне норме. Оне заузимају одређено место у систему извора права ПНР и одлукују се садржајем и начином њиховог доношења.

Неколико одредаба Устава ПНР⁽²²⁾ посебно регулишу проблематику нормативних одлука Сејма, а посредно се односе и на низ прописа који одређују законску материју. У погледу одлука Устав између осталог прописује да: 1) „Сејм доноси одлуке које одређују основне правце делатности државе...” (чл. 20. ст. 3; 2) „Сејм доноси народни друштвено-економски план за период од неколико година” (чл. 24. ст. 1; 3) „Сејм доноси буџет државе сваке године”; 4) „Распоред рада Сејма, број и врста комисија одређује пословник донет од стране Сејма” чл. 23. ст. 4. Одлуке Сејма о народним друштвено-економским плановима могу да се сматрају као посебна врста одлука које одређују основне правце делатности државе у општим размерама.

Друге врсте ових одлука биле би тзв. „проблемске одлуке”, које одређују основне правце делатности државе у појединим областима друштвеног живота, нпр. у области заштите здравља становништва, народног образовања, васпитања омладине, развитка пољопривреде и исхране, решавања стамбеног питања итд. да се послужимо примерима из праксе. Лично сматрам да овде треба да се убраја и буџет државе, који се код нас по традицији доноси у облику закона, а који би сходно Уставу могао, а по своме карактеру и морао, да се доноси у форми одлука Сејма. Узимајући све ово у обзир може да се постави теза да према Уставу ПНР имамо две врсте нормативних одлука Сејма и то: 1) одлука које одређују основне правце делатности државе, које су у суштини акти управљања Сејма у односу на друге државне органе, претежно органе државне администрације, и даље у односу на народне савете и привредне организације

(22) Чл. 20. ст. 3. 23. ст. 4. и 24. ст. 1. и 2. Устава ПНР.

које учествују у реализацији друштвено-економских планова⁽²³⁾ и 2) пословник Сејма који одређује права и обавезе посланика у Сејму, као и организацију и начин рада Сејма.

Карактеристична особина одредаба Сејма је у томе да оне не могу решавати питања која је Устав наменио законском регулисању т.ј. законске материје, као и друга питања већ регулисана законом. Остала питања, која захтевају регулисање од стране Сејма, могу бити предмет како закона тако и нормативних аката Сејма. О питању која од тих форми треба да се примени одлучује Сејм. Из горе наведених прописа Устава произлази да Сејм може свој пословник да донесе у облику закона, мада је то учинио у облику одлуке, као што и буџет државе може да донесе у облику одлуке, иако по традицији то чини у облику закона. Но, према садашњем тексту чл. 20. ст. 3. Устава може се да закључи то да је Сејм дужан да одређује основне правце делатности државе и да то чини управо у облику одредаби а не закона.

Правна снага одлука Сејма није мања од правне снаге обичних закона⁽²⁴⁾. Сејм доноси одлуке управо на темељу Устава и у његовим оквирима, а не на основу обичних закона или декрета са законском снагом. Државни Савет не може у облику декрета да мења одлуке Сејма, мада у поступку посебног надзора Сејм може да измени закон. Међутим, то не значи да Сејм у облику одлука може да мења законе или декрете Државног Савета. Одлуке Сејма подређене су Уставу и морају бити у складу са његовим нормама. Затим оне имају приоритет у односу на правна акта врховних органа државне администрације и народних савета.

Наредбе и одлуке Министарског Савета, наређења и одлуке министара, као и одлуке народних савета морају бити у складу не само са законима већ и са одлукама Сејма.

Устав ПНР не одређује начин доношења одлука од стране Сејма, третирајући ово питање у чл. 23. ст. 4. као предмет пословника Сејма, али ипак за доношење одлука садржи он неколико битних ставова. Пре свега у питању иницијативе за доношење одлука, мада о овом нема јасног и јединог прописа, али се из разних прописа Устава ПНР може закључити да слично законодавној иницијативи и иницијатива у погледу одлука Сејма припада Државном Савету, Министарском Савету и посланицима у различитом обиму. Но, само на иницијативу Министарског Савета Сејм доноси друштвено-економске планове. Ово се односи и на државни буџет, који доноси само Сејм и то на предлог Министарског Савета, без обзира да ли ће државни буџет добити облик закона или одлука.

Може се прихватити као правило, али не и као јединствено решење да узев уопште одлуке Сејма које одређују основне правце делатности државе морају да уследе на иницијативу Владе што се у пракси и дешава.

⁽²³⁾ Врши се и разграничавање акта стварања права од акта руковођења државним апаратом; ови и други се не убрајају у акте стварања права. На то указује Ј. Врублевски, Закон о стварању права и појам права и његовог стварања, Држава и Право 1977. с. 8—9. с. 24—25.

⁽²⁴⁾ Таково гледиште заступа такође А. Гвижд, Организација и принципи функционисања, /В: Сејм ПНР, под ред. А. Бурде, изд. Осолинеум 1974. с. 254. и 256.

⁽²⁵⁾ Чл. 24. ст. 1. и 2. и чл. 41. тач. 2. Устава ПНР.

Чини се такође као једино могуће решење, у складу са Уставом ПНР да се пословник Сејма доноси на иницијативу пословника или комисија Сејма. У неким питањима са иницијативом за доношење одлука од стране Сејма може се појавити и Државни Савет, нпр. у питању делатности народних савета, над којима Државни Савет врши врховни надзор.

Устав не регулише питања потписивања одлука Сејма, као ни њиховог објављивања. У пракси одлуке Сејма потписује Маршал Сејма. Одлуке о пословнику Сејма и одлуке које одређују основне правце делатности државе, као и одлуке о годишњим друштвено-економским плановима објављују се у „Пољском Монитору“, а одлуке о народним дугогодишњим друштвено-економским плановима у Службеном Гласнику на основу решења Сејма.

IV Према Уставу ПНР следећу групу у систему извора права чине наредбе врховних органа државне администрације и неке одлуке Државног Савета као, акта донета на основу посебног овлашћења закона и уз позивање на њега, нормативна а не конкретно-индивидуална акта.

Проблем који треба овде да се размотри односи се на уставне карактеристике поменутих правних аката, њихов однос према Уставу, према обичним законима и декретима са законском снагом и одлукама Сејма.

Сагласно чл. 41. ст. 8. Устава ПНР Министарски Савет доноси две врсте правних аката и то: наредбе и одлуке. Између њих постоје следеће сличности: 1) оне потичу од истог органа — Министарског Савета; 2) оне морају бити у складу са актима врховног органа државних власти — Сејма и Државног Савета којима је Министарски Савет подређен и којима полаже рачуна о својој делатности⁽²⁶⁾; 3) и они по својој природи су извршна акта управе с тога што их је донео Министарски Савет као врховни извршни орган државне власти⁽²⁷⁾ и што се доносе у циљу извршења задатака постављених пред Министарски Савет од стране врховних органа државне власти, т.ј. од стране Сејма и Државног Савета. Не би постојала потреба за издавањем двеју врста правних аката од стране једног и те истог органа да између њих не постоје извесне разлике.

1. Наредбе доноси Министарски Савет као врховни колегијални извршни и управни орган државне власти, Председник Министарског Савета и поједини његови чланови који руководе посебним одељењима државне администрације⁽²⁸⁾. Поред тога што их доносе различити органи од којих су једни подређени другима, наиме, министри Министарском Савету, овде разматрана правна акта имају једнаке карактеристике. Значај термина употребљених у Уставу треба схватити сходно појмовима који су заступљени у тренутку његовог доношења⁽²⁹⁾. Узимајући то у обзир под појмом „наредба“ треба разумети нормативни акт који је истовремено и извршни акт у односу на закон, који је донет од стране владе или појединих њених чланова на основи посебног овлашћења закона. Наредба је увек и данас у нашој пракси нормативни акт.

⁽²⁶⁾ Чл. 38. ст. 2. Устава ПНР.

⁽²⁷⁾ Чл. 38. ст. 1. Устава ПНР.

⁽²⁸⁾ Чл. 41. тач. 8. 40. ст. 2. и 42. ст. 2. Устава ПНР.

⁽²⁹⁾ Упор. С. Розмарин, Устав као основни закон ПНР, оп. цит. с. 95—98.

Између наредби и закона постоји и тесна и непосредна веза у погледу садржаја. Ово се повезује са горе изложеном тезом о постојању законских материја према Уставу ПНР. Овде се ради о томе што се наредбе могу доносити као извршна акта у односу на законе. Због тога што се наредбе односе на законску материју тј. на питања предодређена за законско регулисање, оне се могу доносити уз посебне услове.

Један од услова доношења наредба, истовремено и њена карактеристична особина као правног акта, је посебно овлашћење закона за издавање наредбе од стране одговарајућег врховног органа државне администрације. С обзиром да је наредба предвиђена као извршни и нормативни акт у питањима препуштеним законском регулисању, потребно је посебно овлашћење закона као услов за доношење наредбе. Ово следи из граматичког тумачења чл. 40. ст. 2, 41, тач. 8. и 42. ст. 2. Устава ПНР. Према наведеним прописима наредбе се могу доносити само на основу закона, а не у њиховим оквирима. Дакле, није довољно само њихово слагање са законом. За доношење наредби потребна је увек посебна клаузула надлежности коју садржи конкретни закон. Између наредбе и закона неопходна је конкретна веза. Наредба је извршни акт не само зато што је њен циљ извршење задатака одговарајућег органа врховне администрације, већ је и извршни акт конкретног закона, шта више његових прописа. Садржај наредбе не може да прекорачи оквира посебног овлашћења закона. Из горе наведених поставки следе и два следећа обележја наредбе. Уколико се наредбе издају у вези са питањима препуштеним законском регулисању, оне су повезане са садржајем закона и доносе се на основу конкретних законских овлашћења, а органи који их доносе морају се позвати на одговарајуће прописе закона које и садрже поменуто овлашћење. Управо је тако у пракси. Код сваке наредбе се помиње клаузула на основу које је она донета. У случају да овај услов није испуњен, наредба је неважећа.

Најзад, ако је услов за важност закона његово објашњавање у одговарајућем јавном органу, наиме, у Службеном Гласнику ПНР. Наредба је нормативни акт тесно повезан са законом; услов његове важности је такође објављивање у истом службеном листу, тј. у „Службеном Гласнику“.

Таква је заправо и била пракса доношења наредба у Пољској, како пре доношења Устава ПНР од 1952. г. тако и у читавом периоду његове важности.

2) У систему извора права равноправно место са наредбама донетим од стране врховних органа државне администрације заузимају и неке одлуке Државног Савета. Овде се ради о нормативним одлукама, донетим као и наредбе, не непосредно на основу Уставу, већ на основу посебног овлашћења обичног закона. О њима говоримо после наредба Министарског Савета и појединих његових чланова због тога што их има релативно мало, а доносе се у принципу о питањима која се не могу регулисати наредбама и поред тога што се односе на неке законске материје.

⁽²⁰⁾ Поменуте особине наређења С. Розмарин изводио је не из Устава већ из одредба закона о издавању листа „Службени Гласник“ и „Монитор Пољски“ и из праксе. Упор. С. Розмарин, Закон у ПНР, оп. цит. с. 204—210.

Одлуке Државног Савета су разноврсне. Већина њих има карактер конкретно индивидуалних аката, а неке су нормативна акта која чине изворе права. Посебна разноврсност одлука Државног Савета везана је за њихов садржај. Неке од њих могу се доносити уз посебну накнадну контролу Сејма, нпр. у питањима вршења промена у саставу владе. Доношење неког од њих је временски органичено на периоде између заседања Сејма, нпр. код питања вршења промена у саставу владе или укидања посланичког имунитета. Већина одлука које доноси Државни Савет непосредно се заснивају на Уставу, али има и одлука које се доносе на основу обичних закона т.ј. на основу посебног овлашћења закона и позивањем на њега као и код наредаба врховних органа државне администрације. Један број одлука има карактер општих аката, а то значи нормативних аката донетих у оквиру законских материја.

Према Уставу ПНР у законске материје спада, поред осталог: надлежност Државног Савета у области врховног надзора над народним саветима; састав, надлежност и начин рада народних савета; надлежност и начин рада Главног јавног тужиоца; начин постављања и смењивања тужилаца, подређених Главном јавном тужиоцу, као и принципи организације и деловања органа тужилаштва; начин пријављивања кандидатура и спровођење избора и опозивање посланика и чланова народних савета⁽³¹⁾. Ствар је у томе што народни савети и Главни јавни тужилац нису подређени Министарском Савету, а у толико пре ни једном од министара, већ су подређени Сејму и Државном Савету.

Државни Савет врши такође текућу контролу над њима, а што значи да код наведених питања уставне материје нису дозвољене диспозиције врховних органа државне администрације, те према томе ни законска овлашћења за њихово доношење. Из овог следи да закони код поменутих питања по могућности морају да буду потпуни. Но, Устав ПНР не искључује доношење у погледу ових питања извршних нормативних аката, донетих по специјалном овлашћењу закона. Напротив, Устав у чл. 30. ст. 12. наводи као компетенцију Државног Савета вршење функције одређених законом. Такође има закона који предвиђају доношење од стране Државног Савета нормативних одлука које представљају изворе права. Овлашћења ове врсте налазе се у уредби о избору у Сејм и народне савете, у закону о народним саветима, као и у закону о јавном тужилаштву ПНР, а раније их је било и у закону о највишем органу контроле. Тако нпр. уредба о избору у чл. 30. ст. 1. прописује да Државни Савет доноси правилник о раду државне изборне комисије и обласних, територијалних и рејонских изборних комисија⁽³²⁾, закон о народним саветима у чл. 18. предвиђа могућност доношења одредаба од стране Државног Савета на предлог Министарског Савета које детаљно одређују задатке народних савета⁽³³⁾, а закон о јавном тужилаштву у чл. 16 прописује да унутрашњу организацију општих и војних јединица тужилаштва одређују статуту које доноси Државни Савет⁽³⁴⁾.

⁽³¹⁾ Чл. 32 55. 64. ст. 3. 65. ст. 2. и чл. 102. Устава ПНР.

⁽³²⁾ ДЗ. У. од 1976. г. бр. 2. поз. 15.

⁽³³⁾ ДЗ. У. од 1975. г. бр. 26. поз. 139.

⁽³⁴⁾ ДЗ. У. од 1967. г. бр. 13. поз. 55.

Низ нормативних одлука доносио је Државни Савет на основу закона о највишем органу контроле од 13. децембра 1957. г.⁽³⁵⁾, који је, између осталог: одређивао начин спровођења контроле делатности од стране највишег органа делатности, сферу и начин координирања контроле делатности других органа контроле, ревизије и инспекције са делатношћу највиших органа контроле (чл. 9.); одређивао принципе сарадње највиших органа контроле и народних савета и органа јавног тужилаштва (чл. 10. ст. 2.); доносио статут највиших органа контроле, који одређује унутрашњу организацију највиших органа контроле и територијалне компетенције и седишта делегација највиших органа контроле (чл. 14. ст. 3.). Данас је у вези са преношењем компетенција вршења надзора над највишим органима контроле на Председника Министарског Савета на основу закона од 27. марта 1976. г. о највишим органима контроле⁽³⁶⁾ Државни Савет је изгубио све компетенције. Исто као и народни савети и Главни јавни тужилац, тако и судови нису потчињени Министарском Савету.

Истовремено Устав ПНР убраја у законске материје: уређење, компетенције и поступак суда; учешће поротника у судовима; начин вршења надзора Врховног суда над правосудном делатношћу свих суда; одступање од принципа јавности претресања дела у судовима⁽³⁷⁾. Код регулисања ових питања која се односе на организацију суда и њихову компетенцију могу бити регулисана одлукама Министра правосуђа. Но, и у овој материји могу се доносити — на основу посебног овлашћења закона и уз позивање на њега — нормативна акта Државног Савета. Нпр. на основу чл. 15. Закона о Највишем Суду⁽³⁸⁾, Државни Савет доноси пословник Највишег Суда, који одређује његову унутрашњу организацију. Уопште узев нема много нормативних одлука Државног Савета. Оне се не издају такође код питања која се односе на обавезе грађана и ограничења њихових слобода, као и органа подређених Министарском Савету. Ова питања се могу зато регулисати одлукама које се доносе на основу законског овлашћења и уз позивање на њега. Ако се разматране одлуке Државног Савета доносе као „законска материја“ и ако оне имају карактер извршних аката у односу на законе, онда се може закључити да закони морају да регулишу поменута питања на потпун и целовит начин, а разматрана извршна акта морају бити изузетак. Недопустиви су оквири закона чији садржај тек касније треба да одреде „извршни акти“ врховних органа државне администрације или Државног Савета. Такође су недопустиви и супротна Уставу и законска овлашћења за доношење „извршних“ аката, којима се мењају ставови закона. У оба случаја поменута правна акта не могу се сматрати као извршна акта у односу на закон, већ као акта која замењују закон. Ови закључци су резултат *de lege lata*, а не *de lege ferenda*.

У Светлу Устава ПНР извори права могу бити и одлуке Министарског Савета одлуке његових чланова и одлуке народних савета... То

⁽³⁵⁾ Дз. У. од 1957. г. бр. 61. поз. 330.

⁽³⁶⁾ Дз. У. од 1976. г. бр. 12. поз. 66.

⁽³⁷⁾ Чл. 56. ст. 3. 59. ст. 1. и 2. чл. 60. ст. 2. чл. 61. ст. 2. и чл. 63. ст. 1. Устава ПНР.

⁽³⁸⁾ Дз. У. од 1962. г. бр. 11. поз. 54.

су различити акти у погледу њиховог односа према Уставу и актима врховних органа државне власти, као и у погледу обавезности, мада сви они морају бити у складу са Уставом, Законима и одлукама Сејма. Ови акти заузимају различита места у систему извора права ПНР. О томе Устав говори веома кратко.

1. Неке одлуке Министарског Савета су извора права. То се односи на нормативна акта. Они се могу доносити исто непосредно на основу Устава, као и на основу закона, или у вези са посебним одредбама закона. У том случају одредба закона, по правилу, не представља само овлашћење за доношење одлуке Министарског Савета, већ формулише обавезу Владе да дато питање регулише путем одлуке.

Постоје разноврсне одлуке Министарског Савета и то: у погледу садржаја, карактер, односа према Уставу и законима, захтеву објављивања итд. Но, оне имају и заједничке особине, у које треба поменути и те да су оне извршни акти управо зато што њихово доношење има увек за циљ остваривање задатака који су постављени Министарском Савету од стране Устава закона и одлука Сејма, као и од стране Државног Савета. Треба поменути и то да сви они морају бити у складу са Уставом и актима врховних органа државне власти. Ово следи отуда што их доносе извршни и управни органи државне власти који су у својој делатности подређени Сејму и Државном Савету и контролисани од стране ових органа.

Према Уставу ПНР одлуке Министарског Савета се разликује од наређења. Пре свега одлуке нису обавезно нормативни акти, мада те могу бити и често те јесу нормативне одлуке које представљају извор права. Међутим оне се могу односити на законске материје, већ их срећемо у области управљања народном привредом од стране Министарског Савета, уколико су ова питања регулисана уопште законом.

Одлуке Министарског Савета могу се доносити на основу Устава, закона и декрета са законским снагама, као и на основу одлуке Сејма. За издавање одлуке влада не мора да има посебно законско овлашћење као што је то потребно код доношења наређења. Правилно језичко тумачење преписа чл. 41. ст. 8. Устава казује да се употребљени израз: „на основу закона и у циљу њиховог извршења”, односи само на наређења а не и на одлуке⁽³⁹⁾. За разлику од наређења, одлуке владе могу се доносити на основу ових ставова чл. 41. као и на основу чл. 38. Устава. Ако се Министарском Савету непосредно Уставом постављају одређени задаци, као сфера и начин деловања овог органа, онда он мора да има могућност остваривања ових задатака посредством правних аката. Ови акти су одлуке. Оне могу да се доносе ради извршења постављених задатака Министарском Савету од стране Устава, као и закона и одлуке Сејма, са којима морају да буду у складу. Ови акти се не морају позивати на законско овлашћење, ако за њихово доношење оно није потребно. Но, ове се одлуке могу односити на законску материју.

Одлуке Министарског Савета се не морају објављивати, а неке од њих с обзиром на карактер питања на која се односе — чак се и не могу

(39) Такво тумачење даје А. Вурда, Пољско државно право, *op. cit.* с. 314—315.

објављивати. Да ли ће се одлука објавити или не, зависи од Закона и одлука Сејма, ако они садрже препоруку регулисања одређеног питања од стране владе у облику одлуке и у исто време препоруку о њеном објављивању, што може зависити и од одлуке саме владе. У таквом случају оне се објављују у „Пољском Монитору“.

2. Друга врста правних аката врховног органа државне администрације, који могу бити извори права су наредбе. Оне су предвиђене у чл. 40. ст. 2. и чл. 42. ст.2. Устава као друга врста аката који доноси Председник Министарског Савета и министри, упоредо са извршеним одлукама. Ове акте могу доносити и председници законом одређених комисија и комитета, који врши функцију врховног органа државне администрације. На основу тумачења чл. 39. ст. 1 и чл. 42. ст. 1 и 2. Устава следи да се одредба чл. 42. ст. 2 Устава односи на све чланове владе као врховног органа специјалне администрације.

Наредбе могу бити и индивидуална акта, који представљају изворе права. Они се доносе ради извршења задатака, који су постављени поменутиим органима од стране врховног органа државне власти, као и Министарског Савета. Дакле, ради се о задацима ових органа, који су одређени законима, одлукама Сејма и одлукама владе. Према чл. 42. ст. 1. Устава, уред министарства формира се законом, што значи да и задатке и сфере деловања ових органа одређује, иако у општим цртама, закони који их установљавају, комисије и комитети, који врше функцију врховних органа државне администрације. Према наведеном члану Устава у садашњој редакцији са допуном од 10. фебруара 1976. г. следи да и сфере деловања министара не представљају законску материју. Но, ове не искључује да су наредбе као и наређења извршни акти и да се доносе ради извршења закона, у првом реду оних који установљавају ове органе.

За разлику од наређења наредбе се могу доносити у области правне материје, а то значи да министри за доношење наредби не морају имати посебна законска пуномоћја, као што је то потребно за свако наређење. Наредбе се могу доносити и доносе се на основу генералне клаузуле у сфери задатака, који су постављени свим органима од стране Сејма и владе. Ако се већ установљава један орган и поверава му се извршење одређених задатака, онда он мора имати и компетенцију за доношење правних аката помоћу којих би остварио поверене задатке, при чему му се ово право не може додељивати од случаја до случаја. Јасно је да закон може обавезати министра на доношење наредби у вези са одређеним питањем.

Дакле ако се наредбе не доносе у сфери правне материје и на основу посебног законског пуномоћја, онда нема позивања на такво пуномоћје нема објављивања.

3. Схоно чл. 49. ст. 2. и чл. 54. Устава ПНР народни савети доносе одлуке које такође могу бити нормативни акти.⁽⁴⁰⁾ Они се ипак доносе законом одређеним оквирима, али не и непосредно на основу Устава,

(40) Опширније о одлукама наредних савета в. Х. Рат, К. Сјаркјевић, Нормативна делатност наредних савета и њихових органа, Варшава 1970.

пошто је према чл. 55. Устава сфера и начин деловања народних савета одређена законом. Овде се ради не само о закону о народним саветима. У том смислу одлуке народних савета су извршна акта у односу на законе. Но, задаци народних савета могу се одређивати одлукама Сејма и Државног Савета, а одлуке народних савета морају бити у складу са наређењима и одлукама Министарског Савета. Одлуке народних савета са посебним карактером и значењем су одлуке о друштвено-економским плановима и буџетима одређених административно-територијалних јединица

Устав не одређује начин објављивања одлука народних савета, пошто ове сматра законском материјом. Из чл. 44. Устава произилази да месна и стварна сфера одлука народних савета се ограничава на питања локалног карактера и значаја и да оне важе у границама деловања датог савета.

4. Устав ПНР не искључује могућност доношења нормативних аката од стране Главног јавног тужиоца. Дозвољава ову могућност, прописујући у чл. 64. да сферу деловања Главног јавног тужиоца одређује закон, који може да му да овлашћења да доноси такве акте. То могу бити акти који се односе на питање унутрашњег организовања и начина деловања јавног тужилаштва, али никако и акти који се односе на друге органе и грађане. Треба указивати и на то да Закон о јавном тужилаштву ПНР од 14. априла 1967. г. чл. 7. ст. 2. прописује, поред осталог и да Главни јавни тужилац доноси прописе који се односе на делатност Јавног тужилаштва.

др Феликс Сјемјенски