

Развитак народних одбора

Настали у току Народноослободилачке борбе као привремени органи народне власти, први народноослободилачки одбори још од самог почетка почели су да обављају многоструке и важне функције. Даљим развојем рата обим њихове функције постајао је све шири, тако да су они постали основа на којој су се доцније током 1942 и 1943 године развила земаљска вијећа и АВНОЈ, као национални и савезни органи народне власти.

Послије пуне четири године борбе окупатор и домаћа буржоазија били су војнички и политички потучени. Радни народ добио је власт у своје руке, па су сада били створени објективни услови за прелазак у руке радног народа и средстава за производњу. Због тога је током 1945 године извршена конфискација непријатељске имовине, а скоро једновремено приступило се и вршењу експропријације и национализације, тако да су под државну управу прешли крупна и средња индустрија, банкарство, рударство и трговина. У таквим приликама донесен је први Општи закон о народним одборима у мају мјесецу 1946 године.

Основно уставно начело нашег друштвено-политичког уређења јесте начело да сва власт у Југославији припада народу и произилази из народа. Међутим, како народ као цјелина не може непосредно да врши ову власт, он је врши преко државних органа, али државни органи нијесу носиоци власти, већ је носилац народ. Народ бира људе који сачињавају ове органе а он их и разрјешава. Према томе, сви државни органи, почев од најнижих народних одбора па до Народне скупштине ФНРЈ, врше одговарајуће задатке у име једне и исте јединствене народне власти.

Ово начело јединства власти једно је од првих и најважнијих начела које је дошло до изражаја у овом првом Закону о народним одборима. То се јасно види из његовог члана 1 у коме је одређено „да су народни одбори органи државне власти преко којих народ врши своју власт у административно-територијалним јединицама“. У Закону је даље истакнуто да су народни одбори не само органи државне власти, већ да су они и највиши органи државне власти у пословима локалног значаја на свом подручју, а то значи да су народним одборима на њиховом

подручју, сем законом одређених изузетака, подређени сви органи државне управе. Поред тога, народни одбори су претставнички изборни органи, тј. народне одборнице бирају грађани на свом подручју.

Друго основно начело које долази до изражаја у овом Закону јесте **начело самоуправности народних одбора** као локалних државних органа. Ова самоуправност огледа се прије свега у изборности народних одбора. Бирачи имају право не само да бирају народне одборнице, већ да их и опозивају ако су незадовољни њиховим радом. На тај начин у своме раду народни одборници су потчињени становништву своје локалне јединице, а то значи да су на зори и схватања тог становништва од утицаја на рад народног одбора у вршењу локалних послова. Самоуправност народних одбора огледа се даље и у томе што је њихова надлежност одређена Уставом и законима и што су у рјешавању локалних послова у великој мјери самостални. Пада у очи да је код одређивања надлежности народних одбора поклоњена највећа пажња контролној и регулаторној функцији одбора, што је с обзиром на тадашњи степен нашег развитка било сасвим разумљиво и једино могуће. Одређујући надлежност народних одбора Закон је подвукао оштру разлику између послова локалног значаја и послова општег значаја, па су у пословима прве врсте народни одбори у знатној мјери били самостални, док су за послове друге врсте, углавном, били надлежни савезни и републички државни органи. Ово је такође разумљиво, јер у ондашњим условима народни одбори нијесу могли ове послове свршавати на задовољавајући начин, већ су такви послови нужно захтијевали централно руковођење.

С обзиром на овакве задатке и надлежности народних одбора извршна је и **организација народних одбора**, и то на бази двојства органа у народним одборима јер смо с једне стране имали скупштину (пленум) народног одбора као орган државне власти, а с друге стране извршни одбор као управни и извршни орган народног одбора.

Мада су били бирани од скупштине народног одбора и мада су по закону били скупштини одговорни, објективно је постојала могућност да извршни одбори сконцентришу сву власт у одбору у своје руке. Ова могућност проистицала је из широког круга овлашћења која су извршни одбори по овом Закону имали. Наиме, у Закону није било одређено шта спада у искључиву надлежност скупштине народног одбора, а што у надлежност извршног одбора. Прописано је било само то, да је извршни одбор надлежан по свим пословима по којима је надлежан народни одбор уколико законима или другим прописима није друкчије одређено, а како у овом Закону није ништа друкчије одређено, а углавном ни у другим законима и осталим прописима, то је

уствари извршни одбор био надлежан по свим пословима из надлежности народног одбора. С друге стране, Закон је давао право вишем органу државне управе (влади и њеним члановима и извршном одбору вишег народног одбора) да поништи сваки незаконити и неправилан акт нижег извршног одбора. Овакав однос извршног одбора према вишем државном органу рађао је опасност да се у пракси извршни одбори не претворе у извршне органе виших државних органа. У пракси је заиста било оваквих бирократско-централистичких тенденција, али су оне одмах и у коријену угушиване.

У току 1946, 1947 и 1948 године у нашој социјално-економској структури дошло је до великих промјена, јер је социјалистички сектор преовладао и у локалној привреди, а у пољопривреди почео да узима све више маха. Због тога се појавила потреба за измјеном метода и садржине рада народних одбора, те и за измјеном Општег закона о народним одборима. И заиста, 28 маја 1949 године донесен је нови Општи закон о народним одборима који је у оно вријеме, према ријечима друга Кардеља, по свом демократизму и по својој конкретној организационој разради претстављао ванредно снажан корак напријед у развоју наше социјалистичке државне изградње.

Видјели смо напријед да је начело јединства власти било истакнуто у Општем закону од 1946 године. У овом новом Закону од 1949 године ово начело још је јаче наглашено тиме што је одређено да су народни одбори не само највиши, већ и једини органи државне власти на свом подручју, што значи да поред њих не могу постојати неки други органи државне власти с којима би народни одбор дијелио власт на свом подручју.

Начело самоуправности које се у Закону од 1946 године могло само изводити, у овом Закону од 1949 године изричито је наглашено и још јаче је дошло до изражаја у томе, што је народним одборима дата већа самосталност у вршењу послова локалног значаја, јер док је по ранијем Закону виши државни орган имао право да по овој врсти послова испитује сваки акт извршног одбора како са гледишта законитости, тако и са гледишта цјелисходности — по овом новом Закону он је такав акт могао испитивати само са гледишта законитости. Поред тога, у новом Закону изричито је прописано да се надлежност народних одбора у пословима локалног дјелокурга утврђује и мијења само законом, што значи да виши орган државне управе својим прописима у овој области није могао сужавати надлежност народних одбора. Повећана је самоуправност народних одбора и у пословима општег значаја, јер су и они у начелу стављени у надлежност народних одбора, само што се надлежност народних одбора у овој врсти послова одређивала и могла мијењати општим прописима свих државних органа овлашћених да регу-

лишћу односну дјелатност и што су по овој врсти послова виши државни органи могли поништити не само незаконите, већ и нецјелиходне акте нижих извршних одбора. Дакле, дошло је до пуног изражаја начело демократског централизма. Према томе, начело самоуправности народних одбора и начело демократског централизма међусобно се преплићу и допуњују у овом Закону.

Што се тиче организације народних одбора, и у овом Закону задржано је двојство органа у народним одборима. И даље имамо скупштину народног одбора као орган државне власти и извршни одбор као извршни и управни орган народног одбора. Али сада је у Закону тачно одређено шта спада у искључиву надлежност скупштине, а шта у надлежност извршног одбора, те је на тај начин умањена опасност да се извршни одбор развије на рачун скупштине народног одбора. Међутим, унутрашња организација извршних одбора била је извршена по повјереништвима, којима су на челу стојали повјереници и који су руководили поједином одређеном граном државне управе. Оваква унутрашња организација извршних одбора стварала је услове за могућност развијања бирократских тенденција у раду повјереника.

У погледу односа извршног одбора и његових повјереништава према вишим државним органима направљен је велики напредак, јер док је по ранијем Закону виши орган државне управе могао поништити сваки незаконити и неправилан акт извршног одбора, дотле је по овом Закону од 1949 године ово право вишег органа државне управе било ограничено у случају ако је извршни одбор, односно повјереник, овакав акт донио на основу општих прописа свог народног одбора, јер у таквом случају виши орган државне управе није имао право да такав акт поништи, већ само да га обустави и да његово укидање или поништај предложи скупштини народног одбора. Овим је био задат озбиљан ударац евентуалним бирократско-централистичким тенденцијама.

Оба ранија закона, дакле, и онај из 1946 и овај из 1949 године, поклањали су велику пажњу проблему демократизације народних одбора доносећи прописе о начинима и облицима учешћа народа у вршењу власти и у раду народних одбора. Али док је Закон од 1946 године предвиђао само један облик овог учешћа путем такозваних **зборов бирача**, дотле је Закон од 1949 године пошао корак даље предвиђајући поред зборов бирача још и **савјете и комисије грађана** као даља два облика учешћа народа у раду народних одбора. Циљ је зборов бирача да се широке масе упознају са радом народног одбора како би могле што боље остварити своје право контроле и помоћи у том раду. Савјети грађана претстављају савјетодавне и помоћне органе народног одбора, у које улазе грађани који располажу

потребним искуством и стручном спремом. Савјети имају право да предлажу надлежном повјеренику или извршном одбору доношење рјешења и предузимање мјера по разним питањима и пословима, а комисијама грађана извршни одбори могу повјерити извођење појединих послова на подручју привреде, културе и комуналне дјелатности. Дакле, из свега изложенога несумњиво проистиче да се Општи закон о народним одборима од 1949 године у поређењу са Општим законом о народним одборима из 1946 године одликује даљим развијањем и продубљивањем социјалистичке демократије.

Међутим, оба ранија закона имала су један основни недостатак који се састојао у томе што су они само по своме називу били општи закони, док су у ствари својим прописима скоро у потпуности рјешавали питања надлежности, организације и рада народних одбора. Ово је имало за посљедицу потребу њиховог релативно брзог мијењања. Поред тога, овакав начин регулисања материје о народним одборима онемогућавао је народним републикама да у складу са својим особеностима даље разрађују и развијају начела Општег закона као савезног закона.

Децентрализацијом државне управе извршеном 1951 године код нас је на грађане пренесено руковођење разним областима државног и друштвеног живота, а предајом предузећа на управљање радним колективима у руке непосредних произвођача; пренесено је управљање привредом. Овим мјерама друштвено-политички развитак наше земље био је узео смјер у правцу одумирања државе. Оваквом развитку друштвено-политичког живота ниуколико није одговарала ондашња постојећа организација народних одбора, те се морало приступити њеној измјени. Због тога је Народна скупштина ФНРЈ у априлу 1952 године донијела нови Општи закон о народним одборима, а ускоро за овим и у складу са овим Законом донијеле су и народне републике своје законе о народним одборима општина, народним одборима градова и градских општина и народним одборима срезова.

Овај најновији Општи закон о народним одборима избјегао је напријед истакнути заједнички недостатак ранијих опшћих закона о народним одборима, јер он не регулише питања конкретне организационе разраде и рада народних одбора, већ за све ово утврђује само општа начела, а детаљну разраду материје препушта народним републикама да је оне регулишу својим законима, што су оне и урадиле доносећи своје напријед истакнуте законе.

И Општи закон о народним одборима и републички закони о народним одборима установљавају прије свега знатне новине у погледу административно-територијалне подјеле народне републике, јер умјесто раније подјеле на мјесне народне одборе, народне одборе градова у саставу срезова, народне одборе градо-

ва ван састава срезова и среске народне одборе — сада се народна република дијели на општине, градове и срезове. До сада је народни одбор имао своје подручје. Он је био правно лице. Био је једновремено административно-територијална јединица и орган државне власти и државне управе. Сад је народни одбор само орган државне власти и орган народног самоуправљања у општини, срезу и граду, док су општина, срез и град правна лица и локалне јединице које имају своје привредне, социјалне и културне проблеме. Сагласно оваквој територијалној подјели народне републике, установљене су сљедеће врсте народних одбора: народни одбори општина, народни одбори градских општина, народни одбори градова и народни одбори срезова. Народних одбора градских општина има двије врсте: обичне градске општине, чији народни одбори имају надлежност народног одбора сеоске општине, и градске општине са посебним правима. Ово су оне градске општине које су у привредном, комуналном и културном погледу нешто развијеније од обичне градске општине, те у својој надлежности, поред послова који спадају у надлежност народних одбора обичних општина, имају и извјесне послове који спадају у надлежност народних одбора срезова.

Друга веома важна новина коју уведе Општи закон и републички закон о народним одборима односе се на организациону структуру народних одбора. С једне стране укидају се извршни одбори, па се сви послови из њихове раније надлежности преносе у надлежност скупштине народног одбора, а с друге стране у народним одборима срезова и градова поред скупштине народног одбора, која се зове среско, односно градско вијеће, уведено је и друго тијело тзв. вијеће произвођача. Оба ова вијећа сачињавају народни одбор а њихови чланови зову се народни одборници. Одборнике среског, односно градског вијећа бирају сви грађани среза односно града на основу општег, једнаког и непосредног изборног права путем тајног гласања, док одборнике вијећа произвођача бирају трудбеници запослени у производњи, транспорту и трговини и то сразмјерно свом доприносу друштвеној заједници израженом у њиховом учешћу у друштвеном продукту среза односно града. Овим установљењем вијећа произвођача проширена је социјалистичка основа народних одбора, јер је радним колективима, поред предаје предузећа на управљање, обезбијеђено пуно право да преко својих претставника учествују у решавању по свим привредним, социјалним и културним питањима, за која је надлежан народни одбор.

Најзад, мјесто ранијих повјереништава установљени су савјети као колегијална тијела преко којих народни одбор врши одређене послове управе. Између ових савјета и ранијих повјереништава постоји суштинска разлика. Повјереништава су била органи извршног одбора и руководила су одређеном граном

државне управе. Савјети, пак, нијесу никакви органи државне управе, већ су они саставни дио народног одбора. Ово се јасно види из чл. 51 ст. 1 Основног закона о народним одборима у коме се каже: „Народни одбор је у сталном засиједању у току периода за који је изабран и ради на сједницама или преко савјета и комисија“. Ово је још јасније изражено у чл. 9 Закона Народне Републике Црне Горе о народним одборима срезова односно у чл. 9 Закона Народне Републике Црне Горе о народним одборима градова и градских општина, у којима је подвучено да „народни одбор врши све функције власти на својим сједницама, а функције државне управе и преко својих колегијалних тијела савјета.“

Што се тиче материјалне надлежности народних одбора, видјели смо да су по Закону од 1949 године у њихову надлежност били стављени послови двојакот значаја: послови локалног и послови општег значаја. По новом Општем закону о народним одборима, па доследно томе и по републичким законима о народним одборима, немамо овако оштро повучене разлике између ове двије врсте послова, већ се у начелу у надлежност народног одбора стављају сви послови државне власти на територији општине, среза или града. Ове подјеле нема због тога што општина, срез и град нијесу само административно-територијалне јединице како су то раније била подручја народних одбора, већ су то локалне јединице које имају своје привредне, социјалне и културне проблеме, то су „јединице које имају обилежја социјалне заједнице“. Дакле, нема послова локалног значаја и послова општег значаја, већ су сви послови једновремено и једно и друго, само су неки од непосредног а други од посредног значаја за доличну локалну јединицу. Несумњиво је, да је са овим знатно ојачана самоуправност народних одбора.

Ојачан је и положај народних одбора према вишим државним органима, јер ови имају право једино да врше надзор над законитиошћу рада народних одбора, те њихове акте могу поништити само онда ако су незаконити. Једино у оној области послова који нијесу регулисани законом или прописима виших државних органа, виши државни органи имају право да врше надзор и над цјелисходности рада народних одбора тј. акте народног одбора по овој врсти послова могу поништити и онда када су противни општем интересу. Закон није оставио вишем државном органу да произвољно одређује шта је општи интерес, већ му је дао критеријум по коме ће то цијенити. То је учињено на тај начин што је у Закону одређено да повреда општег интереса постоји онда ако је акт народног одбора у супротности са основним начелима правног поретка наше државе или са основним правцем њеног социјалистичког развитка. Ово право законодавац је морао дати вишем државном органу с обзиром да у овим случајевима нема прописа на којима би се такав акт народног од-

бора заснивао те је вишем државном органу и немогуће да цијени његову законитост. Самоуправност народног одбора према вишем државном органу ојачана је још и тиме, што народни одбор односно његов савјет, чији је акт укинут или поништен, имају право да поднесу жалбу вишем државном органу од онога органа који је акт укинуо или поништио, и што овај виши орган такав акт може укинути или поништити.

Поред тога, народни одбор има право да извршном вијећу народне републике поднесе приговор за заштиту својих самоуправних права, ако сматра да му је прописом или актом вишег државног органа повријеђено какво право утврђено законом. Ако је такав акт донио савезни државни орган о приговору решава Савезно извршно вијеће, а ако је акт донијело само извршно вијеће, приговор се подноси Народној скупштини.

Материјална база овакве самоуправности народних одбора обезбијеђена је тиме, што народни одбори самостално доносе свој буџет а народни одбори срезова, градова и градских општина са посебним правима, што самостално доносе и свој друштвени план држећи се, наравно, обавеза које проистичу из основних пропорција одређених друштвеним планом народне републике. Најзад општина, град и срез имају право на одређени постотак друштвеног доприноса, пореза на доходак и других законом одређених пореза, које плаћају привредне организације и порески обавезници на подручју њихове јединице. Напосљетку, свим народним одборима дато је право да за подмирење локалних потреба могу водити локални прирез, а народни одбори општина и градова да могу уводити и мјесни самодопринос у циљу изградње одређених комуналних, културних, социјалних и здравствених објеката.

С друге стране, материјална надлежност народних одбора допуњена је и измјеном њиховог положаја према свим привредним организацијама у општини, срезу или граду.

Према Основном закону о државним привредним предузећима, предузећа су по своме значају била тројака: савезна, републичка и локална. Предузећа локалног значаја била су под административно-оперативним руководством народног одбора, а предузећа републичког и савезног значаја под административно-оперативним руководством одређеног савезног односно републичког органа. Овакав однос предузећа према државном органу тада је произишло из ондашњег схватања државне својине, јер су државни органи према општеној имовини имали својински однос. Предајом предузећа на управљање радним колективима, државна својина измијенила је свој карактер и претворила се у општеној имовини над којом радни колективи и државни органи немају право својине, већ само право управљања. Због ове измјене наступила је и измјена у односима народ-

них одбора према предузећима на подручју њихове локалне јединице. Однос између радних колектива и државних органа (дакле, и народних одбора) није више однос надређености и потчињености, већ је то однос узајамних права и дужности. Доследно овоме, избрисана је и разлика између предузећа по њиховом значају, те народни одбори према свим предузећима у општини, граду или срезу имају одређене привредно-управне и надзорне мјере.

У погледу зборовца бирача, савјета и комисија грађана ни Општни закон о народним одборима ни републички закони о народним одборима не уводе никакве промјене.

Као што се види из изложеног, општа надлежност народних одбора у односу на надлежност републичких органа била је знатно повећана. Међутим, расподјела надлежности између народних одбора општина и народних одбора срезова тако је била извршена да је народни одбор среза, поред осталог, у своју надлежност добио и највећи дио послова који су несумњиво од непосредног интереса за развитак општина. Оваква расподјела надлежности између народних одбора општина и народних одбора срезова није у потпуности одговарала начелу народног самоуправљања, које је доцније Уставним законом прокламовано за основу нашег друштвеног и политичког уређења.

Овакво стање трајало је све до 20 јуна односно до 9 јула 1955 године када су донесени савезни закони: Општни закон о уређењу општина и срезова и Закон о надлежности народних одбора општина и срезова, а ускоро затим и републички закони о надлежности народних одбора општина и срезова у пословима уређеним републичким законима. Ова три закона унијела су велике промјене у положај, права, дужности и организацију општина и срезова.

Прва промјена састоји се у томе што се, умјесто досадашња четири облика локалних јединица и четири врсте народних одбора, установљавају два облика локалне заједнице (општина и срез) и двије врсте народних одбора (народни одбори општина и народни одбори срезова). Дакле, општина и срез добили су нови појам, јер они више нијесу само локалне јединице, већ су општине још и основне друштвено-економске заједнице које на свом подручју врше друштвено-економске функције, а срезови су још и друштвено-економске заједнице општина и становника на свом подручју.

Ове промјене у појму општине и среза изазвале су и промјене у надлежности народних одбора, те је народни одбор општине, поред послова по којима је и до сада био надлежан, у своју надлежност добио и највећи дио послова по којима је до сада био надлежан народни одбор среза, тј. сада је народни одбор

општине заиста постао надлежан по свим пословима који су од непосредног интереса за развитак општине, док је народни одбор среза задржао само оне послове који су од заједничког интереса за општине на његовом подручју.

Према томе, у новом комуналном уређењу општина је добила ново мјесто. У свим пословима њена се надлежност сада претпоставља, док се надлежност срезова и свих других државних органа утврђује посебним прописима. Другим ријечима, општина је отсада надлежна по свим оним пословима који изричним прописом не буду дати у надлежност среза или неког другог државног органа.

Друга новина коју уводе поменути савезни и републички закони, новина која је више правно-техничког карактера, састоји се у томе што је уз Савезни закон о надлежности народних одбора придодат као прилог — као анекс-списак свих послова који су по постојећим савезним прописима стављени у надлежност народних одбора општина односно у надлежност народних одбора срезова. Овако је исто и уз републички закон надлежности народних одбора придодат списак свих послова који су по постојећим републичким прописима стављени у надлежност народних одбора општина односно у надлежност народних одбора срезова. Сви спискови садржани су у три прилога (I/A, I/B и II) и чине саставни дио закона, те према томе имају снагу и обавезност законског прописа.

У прилогу I/A наведени су послови из досадашње надлежности народних одбора срезова који су сада пренесени у надлежност народних одбора општина. У прилогу I/B наведени су послови који су досада били у надлежности народног одбора општине, па и убудуће остају у његовој надлежности. Најзад, у прилогу под II наведени су послови који су и даље остављени у надлежност народних одбора срезова. У прилозима није само назначено по којима ће пословима бити надлежан народни одбор општине а то којима народни одбор среза, већ је за сваки посао назначено и који ће га орган народног одбора општине односно среза вршити.

Овакав начин одређивања надлежности народних одбора и њихових органа има неколико добрих и практичних страна. Прије свега, овим је омогућено народним одборима и њиховим органима да у сваком конкретном случају на лак начин утврде да ли су или нијесу по неком послу стварно надлежни. Ово је до сада у пракси врло често било тешко утврдити. Овим је затим омогућена једнообразност утврђивања надлежности код свих народних одбора, док је у том погледу досада владала велика неједнакост. Тако, по једном истом послу код једног народног одбора акт је доносио на примјер савјет за комуналне послове, код другог народног одбора акт је доносио сасвим други савјет

народног одбора или начелници секретаријата, а код трећег народног одбора акт је доносио неки трећи орган, напријер, станбена управа. Ово је у пракси доводило с једне стране до чистог укидања аката органа народних одбора од стране виших државних органа, а с друге стране странке су често биле у недоумици коме да се жале.

Што се тиче надлежности народних одбора по прописима који убудуће буду донесени, она ће се одређивати на тај начин што ће за сваки посао у тим прописима бити одређено који ће га народни одбор вршити и који орган народног одбора.

Трећа новина која је уведена новим комуналним уређењем односи се на међусобно изједначење општина, односно општинских народних одбора, у погледу обима њихове стварне надлежности. Сада је стварна надлежност народних одбора општина правно потпуно једнака, без обзира на разлике међу општинама у погледу њихове величине и развијености. Да ли ће, пак, у пракси народни одбор једне конкретне општине вршити све оне послове које врши народни одбор друге конкретне општине то, наравно, зависи од степена развијености његове општине.

Напосљетку треба истаћи да је поменутиим законима уведена новина и у погледу надлежности за вођење управног поступка. Досада је општа претпоставка за вођење управног поступка била у корист народног одбора среза, тј. органи народног одбора среза били су надлежни за вођење управног поступка у свим случајевима, ако изричним прописом то није било стављено у надлежност виших државних органа. Сада је ова општа претпоставка надлежности пренесена на народни одбор општина, јер је чл. 3 ст. 1 Савезног закона о надлежности народних одбора општина и срезова одређено, да се вођење управног поступка у првом степену у свим пословима из досадашње надлежности народних одбора срезова преноси на управне органе народних одбора општина.

Као што се из свега што сам изнио види, најновије промјене у нашем комуналном уређењу несумњиво претстављају даље и потпуније остварење начела народног самоуправљања.

Милош Врачар