

VOJISLAV SIMOVIĆ

## GMINA WE WSPÓŁCZESNYM SYSTEMIE KONSTITUCYJNYM JUGOSŁAWII

### I. CHARAKTER I MIEJSCE WSPÓŁCZESNEJ GMINY JUGOSŁOWIAŃSKIEJ

Samorządowa gmina stanowi istotny element systemu społeczno-politycznego i konstytucyjnego Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Jest ona przy tym również i podstawową kategorią konstytucyjną. Racji do tego trzeba więc szukać w koncepcji i wewnętrznych cechach samej konstytucji. Koncepcja ta uznaje, że w warunkach socjalistycznego, samorządowego ustroju społecznego Jugosławii, konstytucja jest, obok innych cech, nie tylko aktem państwa w tradycyjnym znaczeniu, ale także nowym, szczególnym aktem samorządności społecznej. Dlatego gmina jest dzisiaj również jedną z istotnych instytucji samorządowego socjalistycznego konstytucjonalizmu jugosłowiańskiego. Wobec tego ta jej cecha powoduje, że podejście przy rozpatrywaniu gminy w Jugosławii musi być szersze i z gruntu inne, niż przy badaniu klasycznego samorządu lokalnego i demokratycznej decentralizacji, chociaż niektóre z ich elementów występują zarówno w pozycji, jak i w strukturze gminy jugosłowiańskiej.

Koncepcja socjalistycznego ustroju społecznego we współczesnej Jugosławii pokazuje swoistość ogólnych tendencji takiego, historycznie określonego społecznego procesu i systemu. Niemożliwe jest tutaj szersze uzasadnienie tych odrębności. Jak wiadomo, chodzi tu jednak o społeczeństwo okresu przejściowego od kapitalizmu do komunizmu, którego ustrój powinien opierać się na władzy klasy robotniczej i wszystkich ludzi pracy, na stosunkach między ludźmi jako wolnymi i równouprawnionymi producentami i twórcami, których praca powinna zaspokajać ich indywidualne, zbiorowe i ogólne interesy, interesy całej wspólnoty społecznej<sup>1</sup>. Takie stosunki określają miejsce człowieka, wyznaczają zarówno rozwój, jak i charakter systemu społeczno-gospodarczego i politycznego. Posługując się środkami stanowiącymi własność społeczną, jak również decydując bezpośrednio i na równych prawach z innymi ludźmi pra-

<sup>1</sup> Patrz Konstytucja SFRJ, Część wstępna — zasady podstawowe, II.

cy w społecznym procesie pracy o reprodukcji społecznej i o innych sprawach, wytwórcy i twórcy urzeczywistniają swoje istotne interesy i zaspokajają potrzeby osobiste i społeczne. Są to podstawowe elementy socjalistycznej, samorządowej, społeczno-gospodarczej sytuacji człowieka pracy, sytuacji, która stanowi podstawę społeczno-ekonomicznego i społeczno-politycznego systemu SFRJ.

Takie ujęcie, jak łatwo uchwycić, zakłada szereg warunków, w jakich stosunki te powinny się kształtować i potwierdzać w odpowiednio zbudowanym systemie. Jednym z tych istotnych warunków jest w każdym razie tworzenie socjalistycznych stosunków społeczno-gospodarczych na podstawie własności społecznej oraz samorządowych procesów i stosunków produkcji, rozdziału produktu pracy i społecznej reprodukcji pracy. Historycznie rozpatrując, jest to nowa postać zarządzania, realizowana bezpośrednio przez zrzeszonych pracowników, pracujących za pomocą będących własnością społeczną środków produkcji. Stosunki te muszą się rozciągać także na pozostałe dziedziny życia społecznego i pracy, przekształcając nie tylko życie i stosunki polityczne, ale i samą władzę polityczną. Na takiej podstawie, łącznie z tworzeniem samorządowej demokracji jako swoistej postaci dyktatury proletariatu, konieczne jest gruntowne przeobrażenie samego państwa.

Z tych powodów w SFRJ pod wpływem, a także i w ramach samego procesu samorządowego, dąży się w kierunku nie tylko decentralizacji i demokratyzacji władzy i państwa, ale także i ich odpowiednio głębokiego przeobrażenia. Ten proces „deetatyzacji”, w istocie proces aktywnego pobudzania obumierania państwowości, obejmuje, oprócz szeregu innych składników, także działania przeciwko zjawiskom i uzewnętrznianiu się biurokracji i biurokratyzmu, jak i przeciwko technokracji i technobiurokratyzmu. Takiego procesu nie można by jednak utożsamiać z negacją państwa, z negacją tych jego funkcji, co prawda przeobrażonych, którymi wpływa ono i na społeczeństwo socjalistyczne.

Naturalnie w takich warunkach gmina zajmuje szczególne miejsce, obok organizacji pracy zespolonej, samorządowych wspólnot interesów, wspólnot lokalnych, jak i innych samorządowych organizacji i wspólnot oraz klasowych i innych organizacji społeczno-politycznych. Zgodnie z brzmieniem samej Konstytucji SFRJ (art. 90), ludzie pracy organizują się na zasadach samorządowych w organizacjach pracy zespolonej, wspólnotach lokalnych i samorządowych wspólnotach interesów oraz w innych organizacjach i wspólnotach. Równocześnie ustalają, jakie wspólne interesy realizują w tych wspólnotach. Natomiast wspólne interesy oraz funkcje władzy (i zarządzania), jakie oni realizują w różnych społeczno-politycznych wspólnotach, ustala się konstytucją (i statutem wspólnoty społeczno-politycznej). Gmina stanowi pierwszy stopień integracji wszystkich tych wspólnot i organizacji oraz podstawowych interesów ludzi pracy, narodów i narodowości w skali „społeczeństwa”. Dlatego jest ona

według Konstytucji SFBJ (art. 116): po pierwsze, „samorządową wspólnotą społeczno-polityczną” i po drugie, „podstawową wspólnotą społeczno-polityczną”.

Jugosłowiańska gmina samorządowa, chociaż w pewnej części powstała na podstawach i tradycjach klasycznej wspólnoty lokalnej, z bardziej lub mniej wyrażoną autonomią polityczno-administracyjną, zarówno jako kierunek dalszego rozwoju, jak i jako rzeczywistość, w socjologicznym, a także politycznym znaczeniu, oznacza pewną złożoną wspólnotę życia i pracy, w której samorządność, jako podstawowy stosunek społeczny, powinna w dużej mierze zabezpieczać nowe formy socjalistycznego, samorządowego samoutożsamiania się pracownika i człowieka.

Szczególnie znamienne jest to, że we współczesnych technologicznych warunkach organizacji pracy i zarządzania, samorządność w organizacjach pracy zespolonej, w samorządowych wspólnotach interesów i wspólnotach lokalnych (włączając tu także i inne samorządowe organizacje i wspólnoty), a specjalnie w gminie, jako pierwszym, w warunkach jugosłowiańskich, stopniu samorządowej, demokratycznej, integracji społeczeństwa, może przewyciężyć szkodliwe następstwa, jakie niosą ze sobą współczesne tendencje rozwoju pracy i zarządzania. Następstwa te „kompensują się” w organizacji pracy zespolonej przez bezpośrednie zarządzanie przez samych pracowników. Samozarządzanie to, razem z pozostałymi sferami i formami samorządu społecznego, integruje się w sposób demokratyczny i otrzymuje odpowiedni wymiar we wspólnocie lokalnej typu gminy. W każdym razie, o czym nie można zapominać, „gruntowna kompensacja” stopniowo przeobraża również samą władzę polityczną tak, że proces jej socjalizacji uzewnętrznia się przede wszystkim w podstawowej terytorialnej wspólnocie życia i pracy. Wydaje się, że w tym kierunku należy też rozumieć przewidywania Marksa sprzed z górą stu laty odnoszące się do Komuny, jako formy, w której mogłoby się urzeczywistnić ekonomiczne wyzwolenie pracy.

Z tych i wielu innych powodów, gmina w Jugosławii, bez względu na stopień jej rozwoju, gdy się ma na uwadze konkretne gminy, reprezentuje jedną z podstawowych kategorii konstytucji i systemu konstytucyjnego<sup>2</sup>. Aktualnie jest ona według konstytucji samorządową i pod-

<sup>2</sup> W Jugosławii jest obecnie 508 gmin, rozdzielonych po republikach i okręgach autonomicznych. Różnią się one między sobą określonymi wskaźnikami. Tak na przykład według zajmowanej powierzchni: 18 gmin obejmuje obszar poniżej 50 km<sup>2</sup>, a 19 przeszło 1200 km<sup>2</sup>; 12 gmin to części osiedli, 31 gmin obejmuje mniej niż 31 osiedli, a 34 ma 130 i więcej osiedli. Według liczby mieszkańców: 2 gminy mają mniej niż 5 000 mieszkańców, a 126 ma ponad 50 000, z czego 32 gminy ponad 100 000 mieszkańców. Według udziału ludności rolniczej w ogólnej liczbie ludności gminy: 59 gmin ma 10% ludności rolniczej, a 310 — powyżej 50% itd. (patrz Rocznik Statystyczny Jugosławii, Belgrad 1976, s. 550 i n.).

stawową wspólnotą społeczno-polityczną w jednolitym systemie społeczno-politycznych lub politycznoterytorialnych wspólnot. Te wspólnoty charakteryzują polityczną i konstytucyjnoprawną strukturę Jugosławii, *nie* tylko jako państwa związkowego, ale przede wszystkim jako samorządowej, demokratycznej wspólnoty federacyjnej. Tymi politycznoterytorialnymi wspólnotami są: gmina, socjalistyczny okręg autonomiczny w składzie Socjalistycznej Republiki Serbii, socjalistyczna republika, federacja<sup>3</sup>.

Widzimy więc, że cechy gminy samorządowej jako istotnego elementu socjalistycznego, samorządowego, konstytucyjnego i społeczno-politycznego systemu Jugosławii, wywodzą się z genezy i charakteru tego właśnie systemu. Przede wszystkim w warunkach i procesie jego rozwoju należy doszukiwać się idei i udziału natchnionej, genialnej wizji markso-wskiej co do ogólnego, socjalistycznego przeobrażenia społeczeństwa na podstawach jego „komunalnej organizacji”. Marks w doświadczeniach i dążeniach Komuny Paryskiej dostrzegł między innymi trzy podstawowe momenty. Po pierwsze, widział w niej „samookreślenie klasy robotniczej” i formę tego samookreślenia; po drugie, o czym już wspomniano, widział w niej „polityczną formę”, w której może się urzeczywistnić ekonomiczne wyzwolenie pracy, i po trzecie, przedstawił obraz „komunalnej organizacji społeczeństwa”, w istocie więc obraz systemu społeczno-politycznego opartego na samorządzie.

Rewolucja Październikowa w Rosji rozpoczęła urzeczywistniać tę marksowską wizję „komunalnej organizacji” przez system rad delegatów. Na podstawie hasła „cała władza w ręce rad” ukształtowała się podstawa i forma nowego systemu politycznego zapoczątkowanego przez rewolucję.

Socjalistyczna rewolucja jugosłowiańska, zorganizowana i rozwijana w ramach wojny narodowyzwoleńczej narodów Jugosławii w toku II wojny światowej, urzeczywistniała się między innymi przede wszystkim w nowych formach władzy: komitetach narodowyzwoleńczych.

<sup>3</sup> Zgodnie z koncepcją konstytucji i teorią prawa konstytucyjnego Jugosławii, wspólnoty społeczno-polityczne mają następujące cechy: a) są historycznie ukształtowanymi wspólnotami terytorialnymi; są ukonstytuowane kulturowo, politycznie i prawnie i dlatego okazują się, w większym lub mniejszym stopniu, rzeczywiście kolektywistyczne; b) wspólnoty te są częścią i postacią wspólnoty społecznej jako całości, której cechy jakościowe noszą i w której się integrują; c) w tych terytorialnych wspólnotach istnieje organizacja władzy i zarządzania, zgodna z jednolitą organizacją całej wspólnoty społecznej, której jest także częścią składową; d) politycznoterytorialne wspólnoty są kategorią konstytucji i prawa konstytucyjnego: zgodnie ze swoją koncepcją, konstytucja potwierdza ich samorządowe miejsce w jednolitym systemie politycznym i w systemie konstytucyjności; e) różnią się one między sobą i organizacyjnie, i konstytucyjno-politycznie ze względu na miejsce, jakie zajmują w „makroorganizacji”, ze względu na pozycję, funkcje i zakres funkcji oraz także ze względu na granice władzy i zarządzania.

W procesie tym, przez tworzenie, proporcjonalnie do sukcesów wojny narodowowyzwoleńczej, komitetów narodowowyzwoleńczych w całej Jugosławii, we wsiach, miastach i w większych jednostkach terytorialnych, aż do dzisiejszych republik i okręgów, stopniowo rozwijał się i potwierdzał ludowokomitetowy system władzy, jako forma nowego systemu politycznego. Ale jak wiadomo, jugosłowiańska rewolucja socjalistyczna, jako proces „samoalienacji” i samoodrodzenia człowieka pracy nie zadowolila się budową wyłącznie „organizacyjnego systemu” komitetów narodowowyzwoleńczych. W budowie tego systemu ona doszukiwała się także pierwszej postaci ludowego samorządu rozszerzając w ten sposób swoją demokratyczną, polityczną treść. Rewolucja, przez budowę systemu ludowokomitetowej władzy pobudzała powstawanie dalszych form uspołeczniania władzy politycznej: zniesienie wyzysku i „najemności” (pracy najemnej) oraz form dominacji politycznej jako takiej.

W tych warunkach, sam ludowokomitetowy system, jako początkowy kształt samoodrodzenia i realizacji suwerenności, przekształcał się stopniowo, zgodnie z procesami zmian w społeczeństwie, w kierunku urzeczywistnienia koncepcji „komunalnej organizacji społeczeństwa”. W naszych warunkach sprawdzało się to w ramach procesów ustanawiania i rozwoju samorządu społecznego. Samorząd, jak to już zostało powiedziane, łączył się z nowymi stosunkami w bazie społeczeństwa, a także w sferze zarządzania i decyzji politycznych oraz stopniowego przekształcania klasycznego przedstawicielstwa politycznego. Są to przemiany, które się intensywnie ujawniły począwszy od 1950 r. Samorząd stał się podstawą przeobrażenia politycznego oblicza społeczeństwa w kierunku owej organizacji komunalnej; proces ten realizuje się i dziś pod rządami Konstytucji z 1974 r.

## II. KONCEPCJA I POZYCJA WSPÓLCZESNEJ GMINY JUGOSŁOWIAŃSKIEJ

Współczesna koncepcja gminy wywodzi się w swej istocie, jak również i w konkretnych elementach, z wcześniej rozwiniętych przesłanek. Konstytucja wychodzi z założenia, że gmina jest pewną samorządową, i podstawową społeczną (społeczno-polityczną) wspólnotą. Podstawy dla takiej koncepcji należy jednak szukać w fakcie, że gmina jest dzisiaj coraz wyższym wyrazem szczególnej integracji społeczeństwa. Wychodząc od analizy postanowień Konstytucji SFRJ z 1974 r., konstytucji republik i okręgów oraz statutów gmin, można zauważyć następujące podstawowe momenty:

- 1) Gmina jest Wspólnotą samorządową,
- 2) Jest ona podstawową wspólnotą społeczno-polityczną, a w związku z tym i dalszym istotnym elementem systemu społeczno-politycznego.
- 3) Gmina spełnia funkcje, które są wyrazem zasadniczych interesów

ludzi pracy i obywateli; interesy te mogą, a zgodnie z Konstytucją powinni oni urzeczywistniać właśnie w tej samorządowej i podstawowej wspólnocie. Funkcje te nadają sens gminie jako wspólnocie społecznej.

4) Konstytucja ponownie potwierdza klasyczne już w konstytucjonalizmie jugosłowiańskim stanowisko o „pierwszeństwie” gminy w urzeczywistnianiu funkcji władzy oraz zarządzania.

5) Gmina jest podstawowym terytorialnym ośrodkiem samorządowych decyzji; z tego względu tworzy się w niej odpowiedni mechanizm samorządowy i system podejmowania decyzji; decyduje się zaś o realizowaniu wspólnych interesów ludzi pracy i obywateli, a także i obowiązków gminy.

6) Konstytucja podkreśla niektóre z podstawowych form i instytucji tego mechanizmu, którymi są podstawowe organizacje pracy zespolonej, wspólnoty lokalne, samorządowe wspólnoty interesów i inne organizacje i wspólnoty samorządowe, organizacje społeczno-polityczne. Realizacja takiego mechanizmu następuje drogą porozumień samorządowych i układów społecznych. W systemie stanowienia szczególnie miejsce zajmują delegacje i delegaci w skupstzynach i w innych organach samorządu.

7) Zgodnie z funkcjami, jakie nadają gminie znaczenie i charakter samorządowej i podstawowej wspólnoty, regulowane są jej prawa i obowiązki. Robi to Konstytucja SFRJ (także konstytucje republik i okręgów). Prawa i obowiązki gminy są więc uregulowane w konstytucjach i statutach gmin. Zgodnie z postanowieniem art. 117 Konstytucji SFRJ w gminie w szczególności „tworzy się i rozwija materialne i inne warunki życia i pracy oraz samorządowego zaspokajania materialnych, socjalnych, kulturalnych i innych wspólnych potrzeb ludzi pracy i obywateli”; nadaje się kierunek i harmonizuje rozwój gospodarczy i społeczny oraz reguluje stosunki dotyczące bezpośrednio interesów ludzi pracy i obywateli w gminie; organizuje się wykonywanie zadań we wspólnym i powszechnym interesie oraz tworzy się organy samorządu i organy władzy dla wykonywania tych zadań; zabezpiecza się bezpośrednią realizację ustaw, jeżeli ich wykonanie nie zostało ustawą przekazane do właściwości szerszych wspólnot społeczno-politycznych; zabezpiecza się realizację i ochronę wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela; zapewnia się urzeczywistnianie równouprawnienia narodów i narodowości; chroni się praworządność oraz bezpieczeństwo osób i mienia; reguluje się korzystanie z gruntów oraz dóbr powszechnego użytku; reguluje się i organizuje obronę narodową; reguluje się stosunki w dziedzinie komunalno-mieszkaniowej; reguluje się i zabezpiecza ochronę i poprawę naturalnego środowiska człowieka; organizuje się i zapewnia kontrolę społeczną”.

8) Konstytucja, tak jak i poprzednio, traktuje gminę jako wspólnotę społeczną, w której umiejscowia się i integruje samorządność, przede wszystkim w dziedzinie zaspokajania wspólnych potrzeb. W tym celu

pracownicy w podstawowych organizacjach pracy zespolonej, ludzie pracy i obywatele we wspólnotach lokalnych, ludzie pracy w samorządowych wspólnotach interesów — wszyscy oni albo w swoich organizacjach podstawowych, albo w odnośnych wspólnotach oraz w gminie jako całość decydują o łączeniu środków i o ich wykorzystywaniu.

Wszyscy ci pracownicy, ludzie pracy i obywatele decydują o tym w drodze referendum i w innych formach osobistego wyrażania woli, a także i przez porozumienia samorządowe i układy społeczne. Decydują oni również o wielkości i sposobie finansowania ogólnospołecznych potrzeb.

W gminie realizuje się planowanie rozwoju gospodarczego i społecznego. W tym celu na podstawie planu i programu pracy i rozwoju, jak również na podstawie oceny możliwości i warunków rozwoju organizacji pracy zespolonej i innych organizacji i wspólnot samorządowych, uchwała się jeden realny projekt wieloletniego społecznego rozwoju gminy. Inaczej mówiąc, społeczny plan gminy uchwała się przy udziale określonych czynników i w odpowiednim trybie. W gminie realizuje się również planowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego i uchwała się odpowiednie planistyczne i programujące dokumenty (plan regionalny, plan przestrzenny, generalny plan urbanistyczny i in.).

Gmina samodzielnie rozporządza przychodami, jakie jej przypadają. Politykę wykorzystania środków ustala skupsztyna gminna zgodnie ze społecznym planem gminy i programem gospodarczego i społecznego rozwoju. Przychody, które stanowią środki gminy i ich rozdział przechodzą przez budżet gminy zgodnie z procedurą i w sposób przewidziany ustawą. Określone potrzeby społeczne, zobowiązania i zadania, gmina może finansować za pośrednictwem funduszy i specjalnych rachunków. Może też ona zaciągać zobowiązania, zawierać umowy o kredytach i rozpisywać pożyczki publiczne.

Środki gminy wykorzystują jej organy i organizacje; one zapewniają racjonalne ich użycie. Gmina ma swój budżet, w którym ustala się i rozdziela środki gminy na działalność skupsztyny gminnej i jej organów oraz na inne potrzeby społeczne, jakie zgodnie z ustawą finansowane są z budżetu. Sposób uchwalania budżetu i zabezpieczenie wpływu ludzi pracy na wielkość i wydatkowanie środków budżetowych reguluje się statutem gminy.

9) Gmina ma konstytucyjne prawo do samoorganizacji. Samodzielnie organizuje i reguluje organizację i pracę skupsztyny gminnej i innych gminnych organów.

Skupsztyna gminna jest organem samorządu społecznego i najwyższym organem władzy w ramach praw i obowiązków gminy. Skupsztyna wykonuje swoje prawa i obowiązki na podstawie i w ramach konstytucji, ustaw i statutu gminnego. Skupsztyna gminna jest podstawowym nosicielem praw i obowiązków gminy. Urzeczywistnia ona swoje statutowo wyznaczone kompetencje w sposób bezpośredni i wyłączny.

Do kompetencji skupsztyny należy: uchwalanie statutu gminy, ustalanie polityki i stanowienie o podstawowych zagadnieniach doniosłych dla życia politycznego, gospodarczego, socjalnego i kulturalnego oraz rozwoju społecznego na terenie gminy; uchwalanie planu społecznego i budżetu, innych planów i programów; uchwalanie uchwał i innych przepisów; występowanie z inicjatywą zawarcia i 'uczestniczenia w zawieraniu układów społecznych; ustalanie środków dla wykonywania swoich uchwał i (innych aktów); organizacja i sprawowanie nadzoru społecznego; decydowanie o zobowiązaniach i o rozpisywaniu pożyczki; zarządzanie referendum; tworzenie organów administracji i organizacji; sprawowanie kontroli politycznej nad pracą organów wykonawczych, organów administracji oraz osób 'piastujących inne funkcje polityczne i społeczne; tworzenie organizacji pracy zespolonej; wybór i odwołanie przewodniczącego i viceprzewodniczącego skupsztyny gminnej, komisji i innych organów skupsztyny, przewodniczącego i członków organu wykonawczego (rad, izb lub komitetów), sekretarza skupsztyny, organów administracji i in.; uchwalanie regulaminu pracy.

Skupsztynę gminną tworzą: izba pracy zespolonej, jako izba delegatów ludzi pracy w organizacjach pracy zespolonej oraz w innych samorządowych organizacjach i wspólnotach; następnie, izba wspólnot lokalnych jako izba delegatów ludzi pracy i obywateli w lokalnych wspólnotach oraz izba społeczno-polityczna jako izba delegatów ludzi pracy i obywateli zorganizowanych w organizacjach społeczno-politycznych.

Delegatów do izby pracy zespolonej wybierają delegaci ludzi pracy w podstawowych organizacjach pracy zespolonej i w innych określonych samorządowych organizacjach i wspólnotach; delegatów do izby wspólnot lokalnych «wybierają delegacje ludzi pracy i obywateli we wspólnotach lokalnych. O wyborze delegatów do izby społeczno-politycznej decydują, na podstawie listy kandydatów, bezpośrednio ludzie pracy i obywatele w powszechnym i tajnym głosowaniu.

Izby gminnej skupsztyny, w sprawach należących do ich właściwości decydują samodzielnie, na zasadzie równoprawnego udziału i na wspólnym posiedzeniu.

Delegat do skupsztyny gminnej wybieralny jest na cztery lata; ma określone prawa i obowiązki w skupsztynie, korzysta z odpowiedniego immunitetu. Statut reguluje równocześnie prawa i obowiązki delegacji w skupsztynie. Gminna skupsztyna ma swoje komitety i komisje oraz inne stałe lub czasowe organy pracujące o charakterze „pomocniczym”. Skupsztyna ma przewodniczącego, zastępcę przewodniczącego jak i przewodniczących izb, a także sekretarza skupsztyny.

Skupsztyna gminna wspólnie z delegatami samorządowych organizacji i wspólnot, delegacjami organizacji społeczno-politycznych w ramach Socjalistycznego Związku Ludu Pracującego i z innymi delegacjami mo-

że jako ogólne zgromadzenie gminy rozpatrywać zagadnienia mające znaczenie dla powszechnego interesu gminy.

Gminna skupsztyna ma swój organ wykonawczy w postaci rady wykonawczej, izby wykonawczej lub komitetu wykonawczego (zgodnie z postanowieniami konstytucji odpowiednich republik i okręgów). Ten organ wykonawczy jest, w granicach praw i obowiązków gminy, odpowiedzialny wobec skupsztyny za sytuację we wszystkich dziedzinach życia w gminie, za realizację polityki i wykonywanie przepisów i innych aktów skupsztyny, jak i za nadawanie kierunku i koordynowanie pracy organów administracji.

Skupsztyna wybiera przewodniczącego i członków tego kolegiального organu wykonawczego na wniosek specjalnej Komisji do Spraw Wyboru i Mianowania. W skład organu wykonawczego wchodzi sekretarze gminy (funkcjonariusze kierujący organami administracji) i inni funkcjonariusze organów administracji oraz fachowych służb skupsztyny, jak również kierownicy określonych organizacji. Szczegółowy zakres działania organu wykonawczego wyznacza statut gminy.

Istnieją organy administracji w postaci sekretariatów i innych organów. Tworzy się je w celu wykonywania zadań w ramach praw i obowiązków gminy oraz innych czynności fachowych dla potrzeb skupsztyny. Oprócz tego dla wykonywania określonych czynności fachowych powołuje się specjalistyczne służby skupsztyny. W celu realizacji zadań administracyjnych, specjalistycznych i innych można tworzyć również odpowiednie organizacje. Pewne sprawy z zakresu administracji mogą być, zgodnie z ustawą i statutem, powierzane także organizacjom pracy zespolonej, samorządowym wspólnotom interesów i innym organizacjom i wspólnotom samorządowym.

Skupsztyna gminna w specjalnym postępowaniu uchwała statut gminy. Ponadto skupsztyna i jej organy uchwalają: uchwały, postanowienia, programy, plany, wnioski i zalecenia.

Skupsztyna gminna ma prezydium, które powołuje się zgodnie z ustawą. Rozstrzyga ono zagadnienia w zakresie właściwości skupsztyny gminnej w przypadku bezpośredniego zagrożenia wojennego i wojny, jeśli nie ma możliwości zebrania się izb. Gminna skupsztyna powołuje także Radę do spraw Obrony Narodu.

10) Struktura polityczno-organizacyjna samorządu w gminie charakteryzuje się różnorodnością form zarządzania sprawami społecznymi: poprzez system delegacji, publiczne rozpatrywanie, konsultacje i prawo inicjowania (w statucie gminnym zazwyczaj określa się problemy, jakie wnosi się pod publiczne obrady, jak również i tryb ich organizowania; obrady te toczą się szczególnie na zebraniach ludzi pracy i obywateli, w organach podstawowych wspólnot i jednostek w ramach samorządowych wspólnot interesów itd.); przez porozumienia samorządowe i układy

społeczne, a przede wszystkim przez referendum. Jest ono klasyczną formą bezpośredniego decydowania. Zarządza je skupsztyna gminna i to: w celu uprzedniego wyjaśnienia stanowiska ludzi pracy i obywateli co do poszczególnych zagadnień należących do kompetencji samej skupsztyny albo w celu zatwierdzenia niektórych przepisów czy innych aktów. Problemy związane z zarządzaniem i przeprowadzaniem referendum są uregulowane bliżej w statucie gminy.

Szczególną formą jest wspólnota lokalna, w jakiej organizują się ludzie pracy i obywatele w osiedlu, w części osiedla albo w kilku powiązanych ze sobą osiedlach. Zrzeszają się oni w ten sposób w celu realizacji określonych wspólnych interesów i potrzeb w dziedzinie uporządkowania osiedla, mieszkaniowej, działalności kulturalnej, opieki nad dziećmi, opieki socjalnej, oświaty, kultury, kultury fizycznej, ochrony konsumenta, ochrony i poprawy środowiska naturalnego człowieka, obrony narodowej, społecznej samoobrony i w innych dziedzinach.

Dla realizacji swoich wspólnych interesów i potrzeb, ludzie pracy i obywatele nawiązują stosunki przez wspólnotę lokalną, w której są zrzeszeni, z innymi organizacjami i wspólnotami samorządowymi znajdującymi się na obszarze lub poza terenem wspólnoty lokalnej. Każda wspólnota lokalna ma swój statut, osobowość prawną i odpowiednie formy zarządzania.

11) Obszar gminy jest częścią terytorium republiki lub okręgu autonomicznego. Obszar ten wyznacza się ustawą. Gminę tworzy się na terenie, na którym istnieją warunki, jakie zapewniają rozwój samorządności, urzeczywistnianie praw i swobód ludzi pracy i obywateli, realizację praw i obowiązków gminy oraz jej materialny i społeczny rozwój. Gminy składają się z miejscowości zaludnionych i „katasterowych” gromad. Zaludniona miejscowość może wchodzić w skład tylko jednej gminy. Składiną, tworzenie gminy, znoszenie i łączenie istniejących gmin, wydzielenie miejscowości zaludnionej ze składu jednej i włączenie jej do składu innej gminy, a także przeniesienie siedziby gminy, mogą się dokonać tylko na podstawie opinii odpowiednich skupsztyn gminnych i zgody większości zgromadzenia ludzi pracy i obywateli wspólnoty lokalnej z terenu, na którym nastąpiła zmiana istniejących stosunków.

12) Statut gminy stanowi jedną z podstawowych form wykonywania praw i obowiązków gminy. Zgodnie z niektórymi swoimi celami, statut jest podobny do pewnych ogólnych aktów organizacyjnych, jakie znają liczne systemy samorządu lokalnego w świecie. Ewolucja jugosłowiańskiego systemu komitetów ludowych i systemu komunalnego obejmowała także ewolucję statutu, począwszy od pierwszych statutów komitetów ludowych przewidzianych po raz pierwszy ogólną ustawą z 1946 r., aż do pierwszych „statutów komunalnych” z 1955 r. i współczesnych statutów gminnych.

Statut jest podstawowym, ogólnym i najwyższym aktem, uchwalanym

przez skupsztynę gminną w odpowiednim trybie. Statut jest aktem, w którym konkretyzuje się pewne zasadnicze postanowienia konstytucji dotyczące gminy. Statutem konkretna gmina konstytuuje się konstytucyjnoprawnie jako społeczno-polityczna struktura samorządowa. Statut jest wobec tego aktem konkretyzacji pewnych podstawowych postanowień konstytucji, aktem któremu konstytucja wyznaczyła określony zakres konkretnego regulowania stosunków istotnych dla dalszego precyzowania pozycji jednej określonej gminy<sup>4</sup>.

Statut zawiera więc elementy konkretnego aktu prawnego w tradycyjnym znaczeniu; ma określone miejsce w systemie aktów prawnych (musi być zgodny z konstytucją i ustawą). Równocześnie statut jest jednym ogólnym aktem społecznego samorządu, ponieważ w pierwszym rzędzie reguluje samorządową, społeczno-polityczną strukturę gminy jako samorządowej i podstawowej wspólnoty społeczno-politycznej. Dzisiaj jego samorządowy charakter jeszcze więcej się podkreśla przez wydanie i wejście w życie szeregu innych samorządowych aktów, którymi reguluje się stosunki we współczesnym jugosłowiańskim systemie konstytucyjnym.

13) Gminy współpracują ze sobą na zasadach dobrowolności i solidarności. W tym kierunku mogą one zespalać środki i tworzyć wspólne organy, organizacje i służby dla wykonywania zadań we wspólnym interesie oraz dla zaspokojenia wspólnych potrzeb. Mogą one również podejmować także inne wspólne działania oraz wymieniać doświadczenia.

Gminy mogą też łączyć się w międzygminne wspólnoty regionalne i miejskie. Tworzy się je dla stałej współpracy, planowania rozwoju i dla uzgadniania swoich oraz uchwalania wspólnych planów i programów. Połączenie to może służyć realizacji innych jeszcze wspólnych interesów.

Zrzeszanie w międzygminne wspólnoty następuje na podstawie układu społecznego między zainteresowanymi gminami i republiką. Warto podkreślić, że wspólnoty te nie muszą być identyczne we wszystkich republikach czy okręgach. Nieco ważniejsze miejsce zajmują one w Konstytucji SR Serbii. Stanowi ona, że wspólnota międzygminna wykonuje

<sup>4</sup> Konstytucja z 1963 r. ze względu na jednakowe traktowanie swoich gmin, ustalała „minimalne” ramy treściowe temu aktowi. Współczesna konstytucja z 1974 r. tego nie robi. Zgodnie z charakterem systemu jugosłowiańskiego powinno by to być regulowane przez konstytucje republik lub okręgów. Tymczasem, żadna z nich tego nie czyni z wyjątkiem Konstytucji SF Macedonii. Wydaje się, że przeważył tu punkt widzenia, iż nie trzeba konstytucyjnie wyznaczyć owych elementów treściowych, skoro już ukształtowane ramy i treść systemu komunalnego w Jugosławii wystarczająco gwarantują nie tylko zupełność takiego jednego aktu, ale i to, że treść statutu będzie w zasadzie jednakowo „wykoncypana”. W każdym przypadku, treść ta jest w statutach wyrażana według jednakowej kompleksowej systematyki. Krótko mówiąc, wszystko to pokazuje, że w żaden sposób nie chodzi o pewien akt, przeważnie organizacyjny, ale taki, którego systematyka opiera się na akcie podstawowym.

określone prawa i obowiązki, jakie zostały na nią przez gminy i republiki przeniesione z ich własnego zakresu kompetencji<sup>5</sup>.

Każda międzygminna wspólnota regionalna lub miejska ma swój statut. Reguluje się nim prawa i obowiązki wspólnoty, tryb ich wykonywania, a także tryb zapewnienia środków dla realizacji jej zadań, wyznaczanych przez organy tej wspólnoty. Statut uchwała się przy zgodzie wyrażonej woli skupsztyń zrzeszających się gmin i po uprzednim uzyskaniu opinii skupsztyńy republikańskiej.

Konstytucja SR Serbii przewiduje ponadto, że ustawa może wyznaczyć obowiązek tworzenia wspólnych organów administracji, gdy leży to w ogólnym interesie republiki (art. 285).

Współczesny system konstytucyjny, podobnie jak poprzednio, przewiduje pewną szczególną organizację wielkich miast. Konstytucja SFRJ w art. 119 stanowi, że gminy w miastach zrzeszają się zgodnie z konstytucją we wspólnoty miejskie jako specjalne wspólnoty społeczno-polityczne, którym gminy we wspólnym interesie powierzają określone prawa i obowiązki. Na te wspólnoty mogą zostać przeniesione określone prawa i obowiązki należące do właściwości republiki lub okręgu.

Konstytucje republik, jak i odpowiednie statuty miast (Belgradu, Zagrzebia, Lublany, Serajewa i Skopje) regulują bardziej szczegółowo pozycję i organizację tych miast zgodnie z koncepcją konstytucyjną wielkich miast jako szczególnej wspólnoty miejskiej. Weźmy dla przykładu Belgrad, którego pozycję i organizację reguluje zarówno Konstytucja Serbii, jak i Statut miasta Belgradu. Według tych aktów, miasto Belgrad jest miejską wspólnotą gminną i szczególną społeczno-polityczną wspólnotą samorządową. Prawa i obowiązki na obszarze miasta Belgradu wykonują gminy i miasto Belgrad jako całość. Statut miasta Belgradu uchwalany jest wspólnie przez wszystkie gminy na obszarze miasta. Ustawą ustala się gminy, które działają na terenie miasta Belgradu.

Miasto Belgrad wykonuje także określone zadania w ramach praw, obowiązków Republiki. W mieście reguluje się stosunki i wykonuje inne funkcje społeczne wspólnoty w dziedzinie komunalnej i innej działalności w interesie miasta. W tym celu, zgodnie z zasadami ustawy, reguluje się:

a) ogólne warunki dla prowadzenia działalności komunalnej oraz warunki tworzenia organizacji pracy zespolonej, które wykonują tę działalność,

b) budowę, utrzymywanie, użytkowanie i poprawę ulic i dróg oraz tryb zagospodarowania i użytkowania gruntów miejskich,

c) utrzymywanie i zarządzanie mieszkalnymi i roboczymi budynkami, mieszkaniami i lokalami biurowymi,

d) tryb urzeczywistniania szczególnych interesów społecznych w spra-

<sup>5</sup> Art. 284 Konstytucji Socjalistycznej Republiki Serbii.

wach organizacji pracy zespolonej prowadzących działalność społeczną, jak również i w sprawach komunalnych, w usługach i innej działalności gospodarczej, jeśli wymaga tego specjalny interes społeczny, a sprawa jest niezbędnym warunkiem życia i pracy obywateli względnie pracy innych organizacji w mieście.

Przewiduje się ponadto możliwość wyznaczenia ustawą republikańską tych stosunków i problemów, które należąc zresztą do materii ustawy republikańskiej zostaną poddane regulacji przepisami miasta.

Środki dla finansowania funkcji miasta i gmin tworzy się z przychodów, jakie zgodnie z postanowieniami konstytucji i ustaw przypadają gminom. Rozdziela się je w trybie ustalonym w statucie miasta na miasto i gminy i to proporcjonalnie do zakresu ich praw i obowiązków, określonych w konstytucji i w statucie miasta. Natomiast środki dla realizacji zadań należących do zakresu kompetencji republiki oraz zadań ważnych dla jej interesów, zapewnia miastu właśnie republika.

Skupstytyna miasta Belgradu jest organem społecznego samorządu i najwyższym organem władzy w ramach praw i obowiązków miasta. Tworzą ją: Izba Pracy Zespolonej, Izba Gmin i Izba Społeczno-Polityczna. Skupstytyna ma swoje organy pracy w postaci komisji i komitetów. Organem wykonawczym skupstytyny miasta jest Rada Wykonawcza. Natomiast funkcje administracji spełniają miejskie organy administracyjne. Miasto ma swój statut, który jest uchwalany przez skupstytynę miasta przy wyrażeniu zgody przez wszystkie skupstytyny gminne z terenu miasta.

14) Gmina jest jednym z istotnych elementów podstaw systemu społeczno-politycznego. W tym też charakterze utrwała ją Konstytucja SFRJ. Podobnie konstytucje socjalistycznych republik i socjalistycznych okręgów autonomicznych utrwalają konstytucyjną pozycję gminy jako wspólnoty społeczno-politycznej. Robią to, jak już zostało stwierdzone, określając gminę jako samorządową i podstawową wspólnotę społeczno-polityczną. Zgodnie z tym konstytucje te szerzej i bliżej regulują problemy związane z gminą.

W stosunkach między gminami i republiką czy okręgiem nie istnieje zasada „podwójnego podporządkowania”. Przeciwnie, stosunki między nimi opierają się na realizacji praw i obowiązków wyznaczonych w konstytucji, ustawach i statutach. Szczególne miejsce lub znaczenie nadaje się zasadzie współpracy i rozwoju wzajemnych stosunków bez elementów podrzędności w klasycznym znaczeniu. Republika lub okręg w realizacji zadań opierają się na gminie, a także i na innych organizacjach i wspólnotach samorządowych.

Współpraca ta może być ujęta dość szeroko. Może się bowiem wyrażać w obustronnym rozpatrywaniu zagadnień i wyrażaniu przez gminy opinii co do problemów, które powinny być ustawowo uregulowane. Gminy mogą także inicjować uchwalenie ustaw, podjęcie określonych

działań oraz zastosowanie odpowiednich środków. Współdziałanie to może się wreszcie przejawiać i we wspólnym finansowaniu działań oraz budowy obiektów, leżących w interesie gminy itd.

W zakresie wykonywania funkcji normatywnej, konstytucje przewidują w odpowiednim rozmiarze pewne jej rozdzielenie. Gmina samodzielnie uchwała te przepisy, które służą wykonywaniu jej praw i obowiązków. Jeśli zaś ustawa ustala tylko zasadę co do regulacji stosunków w określonej dziedzinie, to gmina reguluje stosunki w tej właśnie dziedzinie także samodzielnie, zgodnie jednak z tą zasadą.

Jeśli istnieje ustawa (republiki lub okręgu) odnosząca się do pewnej dziedziny spraw, to gmina w tej dziedzinie, w ramach swoich praw i obowiązków, może regulować tylko te problemy i stosunki, których ustawa nie dotyczy. Natomiast w zakresie zagadnień, które wprawdzie należą do materii ustawowej, ale odpowiedniej ustawy jeszcze nie uchwalono, gmina może stanowić przepisy dla regulacji poszczególnych stosunków czy spraw, jeśli leży to w interesie wykonywania jej praw i obowiązków. Gdy stosunki te zostaną jednak uregulowane już ustawą, wówczas regulujące je dotąd postanowienia przepisów gminnych przestają obowiązywać, chyba że sama ta ustawa inaczej w tej sprawie stanowi. Ustawa może upoważnić gminę do regulowania własnymi przepisami poszczególnych zagadnień lub do ich uregulowania inaczej, niż w ustawie. Gmina może wreszcie uchwalić przepisy w celu wykonania ustawy, ale tylko wtedy, gdy jest do tego ustawą tą upoważniona.

Związek między gminą a republiką czy okręgiem widać także w sferze kontroli i ochrony konstytucyjności i praworządności, wykonywanej przez sądy konstytucyjne. Statut gminy i inne przepisy gminne muszą być zgodne z konstytucją i ustawą. Jeśli jakiś przepis gminny jest sprzeczny z Konstytucją i ustawą, to wówczas aż do chwili wydania postanowienia sądu konstytucyjnego w tej sprawie stosuje się ustawę republikańską bądź okręgową. Ponadto, do czasu orzeczenia sądu konstytucyjnego, izba wykonawcza republiki czy okręgu ma prawo zawiesić wykonanie przepisów lub innego, ogólnego aktu organu gminnego, niezgodnych z konstytucją i ustawą.

### III. NIEKTÓRE DALSZE PROBLEMY BUDOWY GMINY

Analiza konstytucyjnej koncepcji i pozycji współczesnej gminy nie może być zawężona tylko do cech omówionych we wstępnych częściach artykułu. Wszystko to wymaga zbadania także różnych stron urzeczywistniania pozycji gmin, jako samorządowych i podstawowych wspólnot społeczno-politycznych. Zgodnie z tym, jak to już podkreślono, gmina jest tą wspólnotą, która powinna wyrażać, a także realizować procesy samorządowe integracji społeczno-politycznej u podstaw społeczeństwa.

Elementy takiej integracji realizują się przez zespalanie społeczno-politycznego procesu podejmowania decyzji, urzeczywistnienie systemu

delegacji; realizują się one również i przez działania samorządowe, kształtowanie „prawa autonomicznego”, wynikającego z samorządności. Form tego należy szukać w porozumieniach samorządowych, układach społecznych, statutach i w innych aktach samorządowych.

We współczesnych warunkach, poważnym czynnikiem tej integracji powinien być system delegacji. Wywiera on znaczny wpływ także na nowe cechy skupsztyny, w naszym przypadku, skupsztyny gminnej. Mianowicie, zgodnie z zasadami tego systemu, skupsztyny nie są więcej ciałami przedstawicielskimi w tradycyjnym znaczeniu, ale ciałami samorządowymi i „delegackimi” i jako takie związanymi bezpośrednio z podstawą samorządową.

W każdym razie, w związku z tym rodzą się dzisiaj teoretyczne i praktyczne problemy urzeczywistniania systemu delegacji w gminie. Dotyczą one nie tylko tworzenia delegacji ludzi pracy i obywateli, ale również i ich wzajemnego powiązania i współpracy, a w szczególności uzgadniania stanowisk itd. W procesie dalszego rozwoju systemu delegacji, ustalanie wspólnego stanowiska okazało się jednym z najbardziej złożonych zagadnień praktyki, a nawet i techniki pracy. Mianowicie, doświadczenie pokazuje, że dotychczas większe są osiągnięcia w „instytucjonalizowaniu” form powiązania delegacji z jednostkami wyborczymi, niż w „instrumentalizowaniu” treści powiązań i uzgadniania różnych konkretnych interesów delegacji. Problem ten jako taki występuje nie tylko w stosunku do „delegackiej skupsztyny”, do realizacji jej kompetencji, ale również w stosunku do samorządowych wspólnot interesów w różnych dziedzinach (a są one w gminie stosunkowo liczne). W tym układzie, dalsze problemy działalności delegacji wiążą się z udzielaniem wytycznych do pracy delegacji, ustalonych przez ludzi pracy w samych organizacjach i wspólnotach samorządowych. Istnieje tu też problem treści i skuteczności informowania delegacji. Z faktu, że jej prawa i obowiązki są dość liczne i zróżnicowane, zrodziła się potrzeba rozgraniczenia delegacji według określonych dziedzin, a mianowicie: delegacji dla wyboru delegatów do skupsztyny gminnej (które są i tak zróżnicowane) od delegacji samorządowych wspólnot interesów i delegacji w obrębie samorządowego powiązania ze względu na interesy w sferze produkcji „materialnej”. To przebudowanie struktury delegacji zostało już dokonane w szeregu gmin, szczególnie w Belgradzie.

Zgodnie z tym pojawiają się problemy również w działalności skupstyn gminnych i ich izb, łącznie z rolą ich komitetów i komisji oraz organów wykonawczych i administracyjnych. W związku zaś z tym rodzą się też problemy funkcjonowania zgromadzeń samorządowych wspólnot interesów, które, zgodnie z konstytucją i statutem, mogą w określonych przypadkach działać w ramach skupstyn jako specjalne izby.

Jednym ze szczególnych aspektów współczesnego systemu komunalnego jest proces zrzeszania gmin na zasadach regionalnych. Zrzeszenie to

opiera się na istnieniu utworzonych i stwierdzonych regionalnych całości pod względem gospodarczym, socjalnym, kulturalnym, często historycznym, politycznym lub geograficznym. Są to często szersze obszary, które ciążą w kierunku jednej większej lub wielkiej aglomeracji miejskiej. Wszystko to pokazuje, że struktura regionalna, w warunkach systemu komunalnego powinna być nie tylko naukowo zaplanowana, ale także i ukierunkowana. Przez wspólnoty regionalne urzeczywistniają się szersze funkcje, wykraczające poza możliwość ich wykonywania przez jedną gminę. Organizacja, funkcje oraz sposób ich realizacji, i w ogóle pozycja takiej wspólnoty, muszą być tak wyznaczone, aby stale zapewniać samodzielność i istotne cechy konstytucyjne gminy. Dlatego też, w związku z tym zrzeszaniem, podkreśla się zasadę dobrowolności.

Do tej serii problemów należy dalsza rozbudowa wspólnot lokalnych i to zarówno w kierunku precyzowania ich funkcji ze względu na współczesne problemy osiedli, jak i w kierunku samorządowego powiązania z innymi samorządowymi organizacjami i wspólnotami (organizacjami pracy zespolonej, samorządowymi wspólnotami interesów i in.). Bez względu na fakt, że Konstytucja wszystkie wspólnoty lokalne traktuje w jednakowy sposób, należy mieć na uwadze różnice, jakie między nimi istnieją, gdy chodzi z jednej strony o problem wspólnot lokalnych w „zagręszczonych aglomeracjach miejskich”, z drugiej zaś wspólnot w półwiejskich lub miejskich osiedlach.

Ze względu na złożoność problematyki funkcjonowania i praktyki gmin, szczególnie stroną tego funkcjonowania stanowi życie polityczne, które rozwija się w gminie za pośrednictwem różnych form społeczno-politycznych organizacji i działalności (ZKJ, SZLPJ i innych organizacji i zrzeszeń).

Tych kilka, zaledwie tylko wymienionych, problemów związanych z urzeczywistnianiem pozycji gminy i z dalszą jej rozbudową nie mogą dać nawet w miarę 'pełnego obrazu problematyki współczesnego systemu komunalnego Jugosławii w praktyce. Wydaje się jednak, że dotychczasowe uwagi pokazują, że problemy dalszej rozbudowy systemu organizacji i funkcjonowania gminy ciągle istnieją i że stale wymagają one odpowiednich rozstrzygnięć.

## LA COMMUNE DANS LE SYSTÈME CONSTITUTIONNEL CONTEMPORAIN DE LA YOUGOSLAVIE

### R é s u m é

L'article présente une position de la commune contemporaine dans le système socio-politique et constitutionnel de la RSFY. L'auteur discute tour à tour: 1) le caractère et le lieu de la commune yougoslave contemporaine; 2) sa conception constitutionnelle et la position et 3) quelques problèmes de la pratique de la réalisation de cette position.

Dans la première partie de l'article l'auteur souligne le double caractère de la

commune: elle est non seulement un élément du régime social d'autogestion mais aussi l'institution constitutionnelle.

Sur la base de l'analyse de la formation du nouveau système social de la Yougoslavie avec la création de la démocratie d'autogestion et la nécessité de transformer l'Etat même, l'auteur conclut que la commune occupe une place particulière dans tout le système des communautés et des organisations d'autogestion. Elle est le premier degré de l'intégration de toutes les communautés et organisations et des intérêts fondamentaux du peuple travailleur, des nations et nationalités en échelle de la société.

La deuxième partie de l'article comprend l'analyse des décisions de la Constitution de la RSFY, de constitution des républiques et des circonscriptions et du statut de la commune. Cette analyse montre, que la commune est une communauté d'autogestion ainsi qu'une communauté socio-politique dans le système unifié des communautés socio-politiques ou politiques-territoriales. Dans cette partie l'auteur discute les fonctions et les compétences de la commune, son organisation, les formes de la gestion et de rendre les décisions, etc.

Dans la troisième partie on dit surtout sur les deux problèmes de la réalisation pratique de la position de la commune fixée constitutionnellement. Ce sont les problèmes concernant le processus de rendre les décisions et du fonctionnement régulier du système de délégation.