

JERZY CIEMNIEWSKI

## USTAWA W JUGOSŁOWIAŃSKIM SYSTEMIE SAMORZĄDOWYM

### I

Problem ustawy związkowej w Jugosławii może być rozpatrywany z wielu punktów widzenia. Szczególnie interesujące wydaje się być zagadnienie procesu deetatyzacji w dziedzinie działalności normotwórczej i wpływu, jaki wywiera on na jugosłowiańską koncepcję ustawy.

Jednym z nowych elementów, który wprowadziła do jugosłowiańskiego systemu prawnego konstytucja 1963 r. jest kategoria samorządowych samoistnych aktów normatywnych. Ich podstawą są postanowienia konstytucji przewidujące prawo gminy do samodzielnego uchwalania swego statutu, samodzielnego wydawania przepisów w celu realizacji swych praw i obowiązków oraz analogiczne uprawnienie zakładu pracy, który zgodnie z postanowieniami konstytucji i ustawy uchwała statut i inne akty ogólne. Wydawanie przez gminę i zakład pracy aktów normatywnych dopuszczalne jest obecnie nie tylko na podstawie ustawowego upoważnienia, lecz również bezpośrednio na podstawie norm konstytucyjnych. Stanowisko takie jest powszechnie przyjęte i zaaprobowane w jugosłowiańskiej literaturze przedmiotu, w której wypowiedzane są poglądy, że prawo gminy i zakładu pracy do wydawania samoistnych aktów normatywnych jest jedną z najważniejszych właściwości samorządu w sferze nadbudowy prawno-politycznej<sup>1</sup>. Możliwość wydawania tego rodzaju aktów stwarza więc nader interesujący problem i skłania do zbadania, jaki jest ich stosunek zarówno z punktu widzenia treści, jak i mocy prawnej wobec ustawy związkowej.

Wydaje się, iż dla czytelnika polskiego uzasadnione będzie wyjaśnienie politycznodoktrynalnych przesłanek wprowadzenia tego rozwiązania

<sup>1</sup> J. Džordžević, *Autonomno pravo*, Pravni Život, 1967, nr 1; R. D. Lukić, *Pravna priroda akata radnjih organizacija*, Pravni Život, 1967, nr 1; M. Kovačević, *Normativna akata radnih organizacija*, Pravni Život, 1967, nr 1; J. Globevnik, *Normativna sfera občine*, Pravnik, 1966, nr 1-3; S. M. Blagojević, *Neka pitariija i probierni komunalnog sistema*, Pravni Život, 1969, nr 11-12; B. Čalija, *Pravile iura novit curia i normativni akti radnih organizacija*, Pravni Život, 1968, nr 3.

do konstytucji. Dlaczego gmina oraz zakład pracy stały się podmiotem prawa stanowienia samoistnych aktów normatywnych?

W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie sięgnąć trzeba do podstawowych założeń jugosłowiańskiej doktryny politycznej. Kształtującą się po 1948 r. jugosłowiańską interpretację marksistowskiej teorii rozwoju społecznego cechuje, podbudowane argumentami anarchistycznej krytyki państwa, absolutyzowanie aktualnego znaczenia marksistowskiej tezy o obumieraniu państwa. Ogromną rolę przywiązuje owa interpretacja do twierdzenia, że rewolucja socjalistyczna rozpoczyna proces obumierania państwa. O ile jednak polska teoria państwa wyciąga zeń wnioski, iż istota zmiany charakteru państwa socjalistycznego na tym polega, że państwo po przeprowadzeniu nacjonalizacji odgrywa aktywną rolę jako podmiot własności, co w konsekwencji prowadzi do umocnienia jego roli na tym etapie rozwoju społecznego, doktryna jugosłowiańska widzi zasadniczą rolę państwa w przejęciu środków produkcji z rąk burżuazji i zgnięcie jej oporu po to, by przekazać środki produkcji społeczeństwu. Społeczeństwo może, zdaniem tej doktryny, realizować funkcje gospodarcze, kulturalne, opiekuńcze itp. bez pośrednictwa państwa<sup>2</sup>.

Państwo bowiem — i to jest drugi kanon doktryny jugosłowiańskiej — jest nie tylko kategorią klasową, ale techniczną strukturą stosowania przymusu, którą cechuje stała i trwała tendencja do wyobcowywania się ze społeczeństwa, przeobrażania się z organizacji przymusu stosowanego w interesie określonej klasy społecznej dla realizacji jej celów — w siłę, dla której przymus staje się celem samym w sobie, racją jego istnienia. W warunkach socjalistycznych może przekształcić się z instrumentu panowania klasy robotniczej w instrument panowania nad klasą robotniczą. Motorem tego procesu jest biurokracja, która dzięki dysponowaniu środkami produkcji oraz wartością dodatkową, staje się siłą społeczną i polityczną. W okresie społeczeństwa przejściowego może ona reprezentować własne interesy sprzeczne z interesami klasy robotniczej, której powinna służyć. J. Džordžević ujmuje tę myśl w słowach: „Organizacja władzy zamyka się w sobie, przyjmuje hierarchiczną, biurokratyczno-centralistyczną strukturę i dąży do identyfikacji siebie nie tylko z państwem, lecz i ze społeczeństwem”<sup>3</sup>.

W koncepcjach tych uderza zarówno akcentowanie i wyolbrzymianie znaczenia interformacyjnych cech instytucji państwa, jak i utożsamianie aparatu biurokratycznego z państwem, co w znacznym stopniu prowadzi do mieszania zjawisk społecznych różnych kategorii.

Przyjmując takie założenia jugosłowiański ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, że wobec faktu, iż państwo w pewnym stopniu

<sup>2</sup> Por. krytycznie A. Łopatka, *Przerastanie państwowości socjalistycznej w komunistyczny samorząd*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1961, nr 4.

<sup>3</sup> J. Džordžević, *Politički sistem*, Beograd 1967, s. 221.

odegrało swoją rolę i zaczyna obumierać oraz że może być ono niebezpieczne dla klasy robotniczej, należy procesowi obumierania nadać formy instytucjonalne w postaci budowy bezpieczeństwa organizacji społeczeństwa<sup>4</sup>. „Rozstrzygnięcia sprzeczności między państwem jako władzą polityczną a jako ogólną organizacją polityczną społeczeństwa nie osiągnie się pełnym i najbardziej demokratycznym zorganizowaniem władzy politycznej. Sprzeczność ta może być rozstrzygnięta tylko drogą stopniowej socjalizacji państwa i jako władzy politycznej i jako politycznej organizacji w procesie tworzenia nowych ciał i organów bezpośredniego społecznego samorządowania i przekształcenia władzy nad ludźmi w zarządzanie rzeczami”<sup>5</sup>.

Realizacja tych zadań wymaga, zdaniem teorii jugosłowiańskiej, zasadniczej zmiany w strukturze państwa. „Pojęcie państwa i socjalizmu są pojęciami sprzecznymi” stwierdza jeden z autorów jugosłowiańskich<sup>6</sup> i wyciąga z tego mało odkrywczy wniosek, iż państwo w socjalizmie musi się zmieniać i musi przestać być państwem w dawnym znaczeniu.

Użyłem sformułowania „mało odkrywczy”, ponieważ nie neguje się tego przecież w żadnym kierunku marksizmu. Różnice powstają natomiast w poglądach na to, jakie ma być to państwo, które przestaje być państwem w dawnym znaczeniu. W naszym przekonaniu oznacza to przede wszystkim zmiany w kierunkach działalności państwa i w metodach, polegające na zastępowaniu władczych środków działania, bodźcami i stymulatorami o charakterze społeczno-politycznym oraz w szerokiej demokratyzacji w ramach instytucji państwowych.

Jugosłowiańska teoria oraz pojawiające się od 1950 r. rozwiązania ustawowe, a od 1953 r. konstytucyjne — idą odmienną drogą<sup>7</sup>, łącząc nierozzerwalnie koncepcje demokratyzacji z procesem deetatyzacji<sup>8</sup>. Podmiotem stają się organizacje i organy społeczne działające na zasadzie samorządu<sup>9</sup>. Trudno jednak pominąć w tym miejscu fakt, że mimo centralnego miejsca, które w systemie jugosłowiańskim zajmuje pojęcie samorządu społecznego, zarówno w dokumentach politycznych, jak aktach normatywnych i literaturze brak jest jednoznacznego określenia jego istoty. Używa się go zarówno jako „synonimu zasady suwerenności ludu w społeczeństwie, w którym realizowana jest ona nie tylko po-

<sup>4</sup> Należy jednak dodać, iż owo obumieranie nie było rozumiane jako zniknięcie jakiegokolwiek organizacji centralnej.

<sup>5</sup> J. Džordžević, *Politički ...*, op. cit., s. 98.

<sup>6</sup> S. M. Blagojević, *Neke pitanja ...*, op. cit.

<sup>7</sup> Inaczej W. Sokolewicz, *O niektórych cechach konstytucji SFRJ, Państwo i Prawo*, 1965, nr 11.

<sup>8</sup> L. Geršković, *Prijlog komunalnog uredjenja u Jugoslavije*, *Archiv za pravne i društvene nauke*, 1958, nr 1.

<sup>9</sup> R. D. Lukić, *O nekim socioloskim vidovima društvenog samoupravljanja*, *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, 1965, nr 3 - 4.

przez organizację państwową, ale również w ramach innych organizacji, w których ludzie pracy i obywatele decydują o sprawach społecznych w formach demokracji bezpośredniej", jak też i dla oznaczenia „struktury organizacyjnej pewnych instytucji zarządzanych przez organy, których członkowie wybierani są spośród osób zainteresowanych działalnością tych instytucji”<sup>10</sup>. Uchwalony na VII Zjeździe w 1958 r. program ZKJ opisywał przejawy samorządu społecznego i precyzował cele jego działania, nie ujmował natomiast istoty; konstytucja 1963 w art. 9 zawierała katalog samorządowych praw i obowiązków, nie dawała jednak ogólnej definicji.

W procesie deetatyzacji zasadnicza rola przypadła dwóm rodzajom organizmów społecznych — zakładowi pracy, w którym człowiek wypełnia swe funkcje jako uczestnik procesu pracy oraz gminie, w łonie której zaspokajają swe potrzeby materialne i duchowe.

Koncepcja ta wyrasta na gruncie obserwacji socjologicznych, które dowodzą, że każde społeczeństwo, również społeczeństwo socjalistyczne nie jest homogeniczne. Likwidacja podziału klasowego nie czyni społeczeństwa wewnątrznie jednolitym. Funkcjonują w nim różnego rodzaju kolektywy, między którymi utrzymują się więzi oparte na różnorodnych podstawach — produkcyjnej, terytorialnej, politycznej. Mają one swe grupowe interesy wynikające z wypełniania swoistych funkcji społecznych i pozostawania w różnym stosunku wobec społeczeństwa jako całości.

Jugosłowiańska koncepcja ustroju politycznego uznaje celowość wyodrębnienia w ramach systemu prawno-konstytucyjnego mikroorganizmów społecznych, ponieważ w ten sposób problemy wewnętrzne tych społeczności mogą być rozwiązywane autonomicznie albo w formach demokracji bezpośredniej przez jej wszystkich członków albo poprzez wybieralne przez nie organy.

Przyjęte przez konstytucję z 1963 r. rozwiązania prawne nadają gminie status podstawowej organizacji społeczeństwa, opartej o więź terytorialną. Przez więź terytorialną rozumie się jednak coś więcej niż tylko fakt posiadania na danym terenie miejsca zamieszkania. Nie jest to jednak nawiązanie do idei *Gemeinschaft* mistycznej, naturalnej wspólnoty mieszkających razem ludzi<sup>11</sup>, ale traktowanie jej jako zespołu stosunków społecznych, w których pozostaje człowiek w związku ze świadczaniem swojej pracy i zaspokajaniem potrzeb życiowych na określonym terytorium. Program ZKJ stwierdzał: „Gmina jako polityczna forma zarządzania, realizowanego za pośrednictwem komitetów ludowych (od 1963 r. skupsztin gminnych), zgromadzeń wyborców, referendum, współ-

<sup>10</sup> J. Dzordzević, *Karakteristiica i značaj društvenog upravljanja*, Nova Administracija, 1955, nr 6.

<sup>11</sup> Por. J. Dzordzević, *La Yougoslavie*, Paris 1967, s. 163.

not miejscowych i innych form bezpośredniego zarządzania, jest instytucją socjalistycznej demokracji bezpośredniej, urzeczywistniającej panowanie mas pracujących". W formie podstawowych zasad prawnych ustroju ta sama treść zawarta została w odpowiednich artykułach konstytucji.

Z tak określoną pozycją gminy oraz wskazaniem (dość ogólnym) dziedzin stanowiących przedmiot własności gminy, ustawodawca konstytucyjny związał szereg instrumentów służących realizacji jej funkcji. Obok prawa stanowienia własnego planu społecznego, budżetu, tworzenia funduszków i ustalania dochodów, istotne znaczenie ma prawo samodzielnego uchwalania statutu i wydawania przepisów. Nadane gminie prawo stanowienia samoistnych przepisów, począwszy od 1963 r. dokonało jakościowej zmiany w strukturze jugosłowiańskiej państwowości. Zachodzący od 1952 r. proces decentralizacji, polegający na rozszerzaniu praw gminy w sferze działalności wykonawczej (w tym również wydawania przepisów na podstawie i w celu wykonania aktów wyższego rzędu) wszedł w nową fazę autonomizacji gminy. Prawo wydawania samoistnych aktów normatywnych uczyniło gminę jednostką autonomiczną.

Z uprawnień do stanowienia aktów normatywnych korzysta również zakład pracy. Tradycyjnie traktowany jest on jako struktura techniczno-ekonomiczna, forma organizacyjna zespalażąca środki osobowe i techniczne, nastawione na realizację określonych zadań gospodarczych, oświatowych, kulturalnych itp. Społeczna funkcja załogi zakładu pracy polega na wykonywaniu stojących przed nią zadań profesjonalnych.

W konstytucji 1963 r. załoga zakładu pracy ujęta została jako komórka społeczna — kolektyw, który łączy wspólne wykonywanie określonych zadań, ale który w związku z tym pozostaje w określonym stosunku do społeczeństwa jako całości. Podstawą tego stosunku jest układ wzajemnych praw i obowiązków kolektywu i społeczeństwa, wynikający z przyjętej w Jugosławii koncepcji własności społecznej, w myśl której załodze przysługuje prawo zarządzania i korzystania z mienia społecznego oddanego do jej dyspozycji, społeczeństwu prawo uzgadniania interesu kolektywnego z interesem ogółu i przeciwdziałania realizowaniu praw kolektywu ze szkodą dla interesu ogólnego.

Źródłem tej koncepcji jest dążenie do likwidacji dualizmu pozycji człowieka pracy w państwie socjalistycznym, polegającego na tym, że jest on członkiem społeczeństwa będącego podmiotem własności środków produkcji i ich współwłaścicielem, z drugiej zaś strony najemnym pracownikiem sprzedającym, swą siłą roboczą. Absorbując tezę marksowską i czyniąc z niej kategorię interformacyjną, teoria jugosłowiańska uznaje najemny stosunek pracy za zło samo w sobie, którego istnienie przekreśla rzeczywiście socjalistyczny charakter stosunków społecznych. Środkiem do przezwyciężenia zjawiska alienacji pracy jest wprowadzony od 1950 r. samorząd. Początkowo przyjęty tylko w gospodarce, później

we wszystkich innych dziedzinach działalności społecznej: w oświacie, kulturze, służbie zdrowia itp. Likwidacja owego dualizmu w sytuacji człowieka pracy osiągnięta ma być w ten sposób, że pracownicy korzystają w zakładzie pracy z konstytucyjnie zagwarantowanych praw i obowiązków do, jak głosi konstytucja, zarządzania zakładem pracy bezpośrednio lub poprzez organy zarządzania, które sami wybierają; organizowania produkcji lub innej działalności, dbania o rozwój zakładu pracy, ustalania planów; decydowania o wymianie produktów i usług oraz o innych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem zakładu pracy; decydowania o zużytkowaniu środków społecznych i rozporządzania nimi oraz o wykorzystaniu ich w sposób celowy, tak aby osiągnąć największe efekty dla zakładu pracy i wspólnoty społecznej; dokonywania podziału dochodu zakładu pracy i zapewnienia rozwoju podstaw materialnych swej pracy; podziału dochodu między ludzi pracy, wypełnienia zobowiązań zakładu pracy wobec wspólnoty społecznej; decydowania o przyjęciu ludzi do zakładu pracy; o rozwiązaniu stosunku pracy z nimi i o innych zagadnieniach wynikających ze stosunku pracy, ustalania czasu pracy w zakładzie zgodnie z ogólnymi warunkami pracy, regulowania innych kwestii dotyczących wspólnych interesów; ustalania i polepszania warunków pracy, organizowania wypoczynku; zapewnienia warunków do kształcenia się i podnoszenia indywidualnego i społecznego poziomu życia; decydowania o wyłączeniu części zakładu pracy w odrębny zakład oraz o łączeniu i zrzeszaniu zakładu pracy z innymi zakładami pracy. Owe konstytucyjne postanowienia służyć mają temu, by jedna z podstawowych funkcji społeczeństwa socjalistycznego: zarządzanie gospodarką oraz innymi dziedzinami działalności, uległa deetatyzacji.

Oczywiście ze względu na różny przedmiot działania gminy i zakładu pracy, przedmiot i charakter wydawanych przez nie aktów jest inny. Samorząd terytorialny ma charakter ogólny obejmując całokształt stosunków społecznych na swym terenie, samorząd w zakładzie pracy związany jest zasadniczo z jedną dziedziną regulując proces pracy i stosunki, które na jego tle powstają między jednostkami i zespołami ludzi. Połączenie w rozważaniach tych dwóch kategorii aktów wynika z faktu, że są one zaliczane wspólnie do tzw. aktów samorządowych.

## II

Stwierdzenie dopuszczalności samoistnych aktów normatywnych gminy i zakładu pracy czyni niezbędną odpowiedź na pytanie, jak kształtują się relacje między tymi aktami a ustawami, tak z punktu widzenia regulowanego przedmiotu, jak i mocy prawnej.

Ustalenie sfery właściwości samoistnych aktów samorządowych pozwala bronić tezy o ograniczeniu omnipotencji ustawy w obecnym syste-

mie jugosłowiańskim i stanowi interesujący przyczynek do roli i miejsca ustawy w całości jugosłowiańskiego systemu samorządowego.

Bez trudu daje się ustalić materia szczególnej kategorii aktów samorządowych — statutów. Statut gminy i zakładu pracy w samorządowym systemie normatywnym zajmuje szczególne miejsce, jest on aktem, z którym pozostałe akty wydawane przez daną jednostkę samorządową powinny pozostawać w zgodności i w tym znaczeniu odgrywa rolę „swego rodzaju konstytucji gminy”<sup>12</sup> (to samo powiedzieć można o statucie zakładu pracy), nie ma jednak charakteru konstytucyjnoprawnego w tym sensie, że podlega kontroli sądów konstytucyjnych. Statuty zakładów pracy wymagają, jak trzeba dodać, zatwierdzenia projektu przez skupstninę gminy lub republiki. Z punktu widzenia przedmiotu stanowiącego treść statutu, jak i jego materii, jest to podstawowy akt gminy i zakładu pracy. Konstytucja 1963 r. zmieniła poprzednio obowiązujący model statutów gminnych, które były wówczas aktami dotyczącymi organizacji aparatu gminy, określając sprawy podlegające uregulowaniu w statucie. W tej formie „ustala się prawa i obowiązki gminy oraz sposób ich realizowania, obszar, organizację i prawa wspólnot miejscowych, jak i innych form samorządu w osiedlach; stosunki między obywatelami, zakładami pracy i innymi organizacjami w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich wspólnych interesów; sposób zapewnienia jawności pracy organów i organizacji w gminie, organizację służb komunalnych i innych; prawa obywateli, zakładów pracy i innych samorządowych organizacji w zakresie korzystania z funduszków służb społecznych, dóbr powszechnego użytku i innych środków społecznych, którymi zarządza gmina, organizację skupstniny gminnej oraz innych organów gminnych i ich prawa, obowiązki oraz kompetencje”. Natomiast statutem zakładu pracy „określa się organizację wewnętrzną, kompetencje i odpowiedzialność organów zarządzania, pozycję jednostek organizacyjnych i prawa ludzi pracy w zarządzaniu tymi jednostkami, stosunki pracy i inne stosunki wewnętrzne, sposób działania oraz inne sprawy dotyczące samorządu w zakładzie pracy i jego działalność. Statut może przewidywać i określać samodzielność funkcjonowania poszczególnych części zakładu pracy”.

Poza statutami konstytucja przewidywała możliwość wydawania jeszcze innych przepisów samorządowych<sup>13</sup>. O ile jednak do przedmiotu tej kategorii aktów zakładów pracy konstytucja wprowadziła jasność, mówiąc o aktach normujących stosunki w zakładzie pracy, o tyle postanowienie dotyczące przepisów gminnych było już mniej precyzyjne.

Przy przyjętym przez ustawodawcę konstytucyjnego sposobie okreś-

<sup>12</sup> T. Szymczak, *Organy władzy i administracji europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 436; M. Draskovic, *Statuti opstina i radnih organizacija u novom ustavnom sistemu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1962, nr 3-4.

<sup>13</sup> Art. 91 ust. 1 i art. 99 ust. 1.

lenia ogólnej właściwości gminy istnieje poważna trudność w ustaleniu, w jakim zakresie sprawy te mogą być normowane przez gminę, szczególnie, że ów konstytucyjny katalog uzupełniony jest ponadto klauzulą domniemania kompetencji na rzecz gminy. Jest rzeczą oczywistą, nawet po dość pobieżnej analizie, że w wymienionych w konstytucji dziedzinach gmina nie korzysta z prawa wyłączności i szereg z tych spraw regulowanych jest zgodnie z konstytucją w sposób wyczerpujący przez ustawodawstwo związkowe, a po poprawkach konstytucyjnych z czerwca 1971 r. w głównej mierze przez republikańskie. Rola przepisów konstytucji polega bowiem na wskazaniu, że w danym przedmiocie gmina może działać, nie rozstrzyga natomiast w ramach jakiej funkcji może to czynić — normotwórczej, polityczno-wykonawczej czy administracyjnej. Nas jednak interesuje nie całokształt zadań gminy, lecz te dziedziny stosunków, które mogą być regulowane samoistnymi aktami samorządowymi. Potwierdzenie sformułowanego wyżej stanowiska znajdziemy konfrontując już np. sformułowanie konstytucji z 1963 r. art. 91 ust. 1: „W gminie [...] zapewnia się materialne i inne warunki pracy ludzkiej i rozwoju sił produkcyjnych” z przewidzianym w tejże konstytucji przedmiotem ustaw. Dziedziny tej dotyczą ustawy wydawane na podstawie art. 8, art. 13 ust. 1 i ust. 4, art. 14 ust. 3, art. 16, art. 17 ust. 4, art. 18, art. 20 ust. 2 i ust. 3, art. 21 ust. 2 i ust. 3, art. 22 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 konstytucji SFRJ. Podobne rezultaty przynosi zestawienie materii ustawowej z innymi dziedzinami, o których mówi się, że należą do zakresu działalności gminy.

Na tej podstawie skonstatować można, że jugosłowiański ustawodawca konstytucyjny nie ustalił dziedzin stosunków społecznych, które stanowią wyłączność samorządu, pragnął natomiast kształtować linie podziału w ramach poszczególnych rodzajów stosunków, w myśl ogólnie ujętej wytycznej, właściwości gminy do działania w zakresie spraw wewnętrznych jednostki samorządowej. Również materia statutów samorządowych o wyraźnie zakreślonym przedmiocie nie jest zbudowana na gruncie konstrukcji wyłączności normatywnej gminy. Odmienne wprowadzić niż w sferze, w której w pewnych dziedzinach gmina posiadać może uprawnienia do wykonywania tylko funkcji polityczno-wykonawczej czy administracyjnej, w materii statutowej korzysta z możliwości regulowania tych stosunków własnym aktem. Niektóre dziedziny jednak statuty współregulują z ustawami, np. zagadnienia organizacji oświaty, służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych w gminie normowane są odpowiednio do postanowień ustaw związkowych i republikańskich, inne natomiast, np. organizacja skupstiny gminnej, wspólnot miejscowych, zgromadzeń wyborców dotyczą zagadnień, o których ustawy milczą i podstawą norm statutowych są odpowiednie postanowienia konstytucji związkowej oraz konstytucji republikańskiej.

Doświadczenie kilkuletniej praktyki wykazało, że działalność norma-



tywna gminy w sferze jej autonomii w praktyce nie jest prowadzona. Wprawdzie gminy wydają ogromną ilość różnego rodzaju aktów, mają one jednak charakter aktów wykonawczych do ustaw związkowych i republikańskich i są wydawane na podstawie wyraźnych upoważnień w nich zawartych<sup>14</sup>.

W ostatnich latach zarówno w dokumentach politycznych, jak i w doktrynie istniejąca w tym względzie sytuacja poddawana jest krytyce. Powszechnie dominuje przekonanie, że ten stan pozostawał w sprzeczności z koncepcjami, których wyrazem miała być konstytucja 1963 r. Oceniając paroletnią praktykę, rezolucja Skupsztiny Związkowej o podstawach polityki ustawodawczej Federacji z 1968 r. stwierdziła, że ustawodawstwo wkracza w dziedziny, które powinny być regulowane normami samorządowymi i w związku z tym zarówno gminy, jak i zakłady pracy powinny mieć lepiej zagwarantowane możliwości autonomicznego regulowania swoich stosunków wewnętrznych. Inna rezolucja Skupsztiny Związkowej żąda, ażeby zakres autonomicznej regulacji stosunków w gminie i zakładzie pracy odpowiadał postanowieniom konstytucyjnym o ich samodzielności i samorządności. Gdy chodzi o sposób osiągnięcia tego celu powoływane dokumenty są bardziej powściągliwe i nie wskazują na potrzebę stworzenia bardziej precyzyjnie ustalonych granic między ustawodawstwem a aktami samorządowymi. W sprawozdaniu grupy roboczej Komisji Konstytucyjnej Skupsztiny Związkowej dla spraw systemu komunalnego i wspólnot regionalnych, przygotowanym w związku z pracami nad rezolucją o społeczno-ekonomicznej i politycznej sytuacji gminy i projektem poprawek konstytucyjnych skonstatowano, że „istnieje potrzeba logicznego podziału zadań i kompetencji między federacją i republiką a gminą, wszelki jednak mechaniczny podział funkcji między wspólnoty społeczno-polityczne w znaczeniu odgradzania gminy nie byłby słuszny”. Jak wynika z tych dokumentów rozszerzenie funkcji normatywnej gminy w zakresie jej praw autonomicznych zamierza się osiągnąć przez takie kształtowanie ustawodawstwa związkowego i republikańskiego, które pozostawiałoby gminie pewien zakres spraw bardziej konkretnych do uregulowania mocą jej autonomicznych aktów, nie zaś przez konstytucyjne ukształtowanie przedmiotowej właściwości gminy.

Przedstawione na wstępie podstawowe założenia jugosłowiańskiej doktryny krytyki państwa nie powinny sugerować czytelnikowi istnienia w teźże doktrynie, a tym bardziej w praktyce politycznej, tendencji likwidatorskich wobec państwa i nieliczenie się z potrzebą jego istnienia w obecnej fazie rozwoju społecznego. Zasadniczą funkcją praktyczną

<sup>14</sup> W artykule L. Dzurowski, *Normativna delatnost opštinskih skypstina*, Arhiv za pravne i drustvene nauke, 1968, nr 3, wymienia się liczbę 124 735 aktów wydanych przez gminy w 1965 r.

antyetatystycznych teorii było, jak sądzę, uzasadnienie dla wprowadzenia samorządu społecznego, w którym widziano środek racjonalizacji metod zarządzania — pozbycie się ociążonej maszyny centralistycznej kierującej życiem społecznym<sup>15</sup> i podniesienie efektywności działalności społecznej poprzez bezpośrednie uzależnienie korzyści od wyników pracy.

Mimo ostrości krytyki działalności państwa w poszczególnych dziedzinach i przewidywań jego obumierania aktualnie pozostaje ono najważniejszą organizacją społeczeństwa. Stanowi nie tylko aparat chroniący społeczeństwo socjalistyczne przed wrogimi dążeniami przeciwników wewnętrznych i zewnętrznych, ale odgrywa zasadniczą rolę w rozwiązywaniu istniejących w łonie społeczeństwa socjalistycznego sprzeczności pomiędzy interesem ogólnym a interesami kolektywów i jednostek.

Podstawowy dokument polityczny — Program ZKJ — stwierdza, że w okresie przejściowym od kapitalizmu do komunizmu istnienie państwa jest niezbędne. Rewolucja socjalistyczna nie likwiduje państwa, gdyż staje się ono instrumentem regulowania sprzeczności społecznych.

Przeciwstawienie samorządu państwu dokonywane jest w doktrynie z punktu widzenia ich różnych perspektyw historycznych, nie oznacza jednak, że tak doktryna jak przede wszystkim rozwiązania prawne traktują te dwie formy organizacji społeczeństwa jako wzajemnie konkurencyjne. Organizacje samorządowe ze swymi prawami i samodzielnością stanowią element jednolitego systemu społeczno-politycznego, ukształtowanego w taki sposób, by interes kolektywu nie był realizowany ze szkodą dla interesu ogółu. Utworzenie struktur samorządowych obdarzonych prawem wypełniania pewnych funkcji społecznych nie oznacza jednak (przynajmniej teoretycznie) wejścia na drogę dezintegracji i atomizacji społeczności jugosłowiańskiej. Jak podkreśla się w literaturze jugosłowiańskiej konstytucyjne ustalenie praw gminy nie oznacza przekształcania Jugosławii w federację komun i osłabiania centralizacji takich funkcji, które w interesie społeczeństwa jako całości powinny być wykonywane w sposób jednolity. W urzeczywistnieniu takiego modelu stosunków między państwem i samorządem podstawową rolę spełniają konstytucja i ustawa jako akty, które posiadają zdolność prawną ustalania praw i nakładania obowiązków na organizacje samorządowe<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Należy zauważyć, że stopień centralizacji w latach 1947-1950 był w Jugosławii znacznie większy aniżeli w innych krajach socjalistycznych. Związany był z próbami zastosowania wojskowych metod kierowania realizacją bardzo napiętego pierwszego planu pięcioletniego (1947 - 1951). Załamanie się tego planu, wynikające z nałożenia zbyt wielkich zadań na gospodarkę jugosłowiańską oraz z szeregu przyczyn obiektywnych (m. in. zerwania stosunków przez kraje socjalistyczne) i subiektywnych, wywołało gwałtowną reakcję antycentralistyczną; por. m. in. Cz. Bobrowski, *Socjalistyczna Jugosławia*, Warszawa 1957.

<sup>16</sup> Art. 96 ust. 2 stwierdza: „Prawa i obowiązki gminy ustala się konstytucją, ustawą i statutem”. Brak jest wprawdzie takiego generalnego stwierdzenia w sto-

Następnym interesującym zagadnieniem jest problem stosunku mocy prawnej ustaw i aktów samorządowych. Aby go rozpatrzyć należy jednak ustalić czy wobec faktu, że nie są one aktami państwa lecz organizacji samorządowych korzystają one z właściwości określanej mocą prawną czyli, że zawarte w nich nakazy i przyzwolenia obowiązują adresatów pod groźbą zastosowania przymusu państwowego.

Wyposażenia aktów samorządowych w tę szczególną właściwość, jaką jest moc prawna, dowodzą przede wszystkim postanowienia, które ustalają ich treść. Stwierdzenie, że określają one w zakładzie pracy m. in. organizację wewnętrzną, kompetencje i odpowiedzialność organów zarządzania, stosunki pracy lub w gminie: organizację i prawa wspólnot miejscowych, prawa obywateli, zakładów pracy i innych organizacji w zakresie korzystania z funduszy społecznych, organizację gminy i innych organów gminnych świadczą, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było nadanie im mocy obowiązującej. O posiadaniu mocy wiążącej przez akty samorządowe świadczą pośrednio przepisy dotyczące zawieszenia wykonania przepisów gminnych i zakładów pracy w przypadku ich sprzeczności z konstytucją lub ustawą, jeżeli bowiem akty takie podlegają wykonaniu, a zawieszenie wykonania wymaga aktu władzy to oznacza, że wówczas gdy są zgodne z konstytucją i ustawami muszą być wykonywane, czyli mają moc wiążącą<sup>17</sup>.

Pewne wątpliwości w tym względzie budzić mogło postanowienie art. 136: „Sądy [...] sądzą na podstawie konstytucji i ustaw”. Wynikać z niego mogło, że sądy nie stosują aktów samorządowych jako podstawy orzeczeń, a więc przymus państwowy nie chroni tych aktów. Jednakże orzeczenie sądu nie jest jedyną podstawą zastosowania przymusu państwowego, po drugie zaś przepis ten interpretowany był przez praktykę sądową i doktrynę<sup>18</sup> jako wymóg zgodności aktu samorządowego, który powinien być zastosowany z ustawą i konstytucją. Bez wątpienia akty samorządowe nie mogą wprowadzać przestępstw ani ustalać za nie kar, wynika to z wyraźnego przepisu konstytucji<sup>19</sup>. Natomiast w sprawach

sunku do zakładu pracy, jednakże z licznych przepisów, przewidujących możliwość regulowania obowiązków zakładu pracy drogą ustawy (np. art. 16, art. 90 ust. 3, art. 91 ust. 3, art. 91 ust. 4), wyciągnąć można takie same wnioski.

<sup>17</sup> Już art. 151 ust. 2 konstytucji z 1963 r. głosił, iż „Republikańska rada wykonawcza ma prawo do chwili wydania orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny zawiesić wykonanie sprzecznego z konstytucją lub ustawą przepisu lub innego aktu ogólnego gminnej lub powiatowej skupstiny [...]” Art. 151 ust. 3: „Skupstina gminna ma prawo do chwili wydania orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny zawiesić wykonanie aktów ogólnych samorządowej organizacji, które są sprzeczne z konstytucją lub ustawą”.

<sup>18</sup> Por. B. Čalijs, *Pravilo iura novit curia i normativni akti radnih organizacija*, Prawii Život, 1968, nr 3.

<sup>19</sup> Art. 49 ust. 2 mówi: „Czyny przestępne i sankcje karne mogą być określone tylko ustawą”.

cywilnych (w głównej mierze ze stosunku pracy) jak i administracyjnych sądy stosują akty samorządowe.

Uznając, że tak ustawa, jak akty samorządowe obowiązują, tzn. rodzą obowiązki i prawa adresatów spróbujmy określić ich wzajemny stosunek. Przypomnę jedynie, że rozważania te dotyczą stosunku do ustaw aktów samorządowych, wydawanych w sferze autonomii tych organizacji, nie zaś aktów gminy czy zakładu pracy, których podstawą jest zawarte w ustawie upoważnienie, w tym bowiem przypadku treść stosunku określają ogólne zasady dotyczące przepisów wykonawczych wydawanych z mocy upoważnienia.

Przy omawianiu zagadnienia stosunków między aktami w jugosłowiańskim systemie normatywnym, pamiętać należy o odmienności stosunków między różnymi kategoriami aktów wydawanych w ramach praw i obowiązków tej samej wspólnoty społeczno-politycznej, a między aktami wspólnot różnych szczebli. U podłoża tych różnic leży fakt, że w zasadzie konstytucja konstruuje zasadę wydawania aktów normatywnych przez poszczególne wspólnoty społeczno-polityczne w ramach swojej sfery właściwości, czy istnieje zatem podstawa do hierarchizowania tych aktów; takie wątpliwości były przesłanką negocjowania istnienia w jugosłowiańskim systemie aktów prawnych zasady hierarchii, co jednak nie znalazło szerszej aprobaty nauki jugosłowiańskiej. Dość powszechnie przyjęte jest stanowisko, że system aktów normatywnych zbudowany jest na zasadzie hierarchii, mimo że nie istnieje tego rodzaju stosunek między stanowiącymi te akty organami. Jest niezależny od niego, kształtowany przez odpowiednie przepisy konstytucji.

Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia kwestii stosunku między ustawą i aktami samorządowymi jest postanowienie zawarte w art. 148 ust. 4: „Statuty wspólnot społeczno-politycznych i statuty oraz inne akty ogólne zakładów pracy i innych samorządowych organizacji muszą być zgodne z konstytucją i ustawą”.

Pozornie przesądza ono w sposób jednoznaczny prymat ustawy wobec aktów samorządowych. Czy jednak rzeczywiście wykładnia obowiązujących przepisów skłaniać może do bezwarunkowego stwierdzenia, że akty samorządowe nie mogą zawierać postanowień odmiennie niżli ustawa regulujących sprawę? I czy rodzi to zawsze bezwzględną nieważność aktu samorządowego?

W świetle całokształtu postanowień konstytucji wydaje się, że odpowiedź twierdząca będzie słuszna przy założeniu zgodności ustawy z konstytucją. Na gruncie systemu jugosłowiańskiego jest to założenie, które może zostać wzruszone środkami prawnymi. Konstytucja wprowadza wprawdzie domniemanie zgodności ustawy z konstytucją ustalając, że w przypadku wszczęcia przed sądem konstytucyjnym postępowania w sprawie oceny zgodności aktu samorządowego z ustawą wykonywanie aktu ogólnego ulega zawieszeniu i do czasu rozstrzygnięcia sporu sto-

sowana jest ustawa. Ale w toku postępowania przed sądem konstytucyjnym może zostać ono obalone. Organizacjom samorządowym służy bowiem prawo wszczęcia postępowania o ustalenie zgodności ustawy z konstytucją „jeżeli naruszone zostały ich konstytucyjne prawa”. Takie rozwiązanie osłabia w pewnym stopniu hierarchiczny układ stosunków między ustawą i aktem samorządowym. Przedmiotem oceny staje się nie tylko stosunek normy samorządowej do normy ustawowej, lecz również stosunek normy ustawowej do konstytucji. Treść normy konstytucyjnej jest punktem odniesienia obu norm i rozstrzygnięcie sądu konstytucyjnego dotyczyć może zarówno normy ustawowej jak samorządowej. W świetle postanowień konstytucji natomiast dla aktów samorządowych wymagana jest ich zgodność i z ustawą i z konstytucją.

W kierunku takiej wykładni relacji między ustawą a aktami samorządowymi poszła ewolucja w doktrynie jugosłowiańskiej. Tendencje do urzeczywistnienia w praktyce autonomii organizacji samorządowych znalazły również wyraz w nowym odczytaniu stosunku między ustawą i aktem samorządowym, w większej mierze uwzględniającym znaczenie konstytucji jako podstawy zarówno ustaw, jak i aktów samorządowych. Poprzednia interpretacja odpowiadała obowiązującej przed 1963 r. konstrukcji decentralizacji, istota zmiany, której dokonała konstytucja 1963 r. polegała na gwarantowaniu uprawnień normatywnych przez samą konstytucję w ramach określonej przez nią właściwości organizacji samorządowych.

Analiza orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Jugosławii wykazuje, że w praktyce kontrola sprawowana jest w obu kierunkach, tzn. rozpatrywane były zarówno zarzuty w sprawie niezgodności z ustawami aktów samorządowych jak i zarzuty naruszenia przez ustawę praw organizacji samorządowych. Na ogólną liczbę 105 przebadanych orzeczeń<sup>20</sup> 66 dotyczyło sprzeczności aktów samorządowych z konstytucją i ustawami lub wyłącznie z ustawami. We wszystkich przypadkach Sąd Konstytucyjny orzekł niezgodność tych aktów. Tylko trzy orzeczenia dotyczyły zarzutu wkroczenia przez ustawę w dziedzinę konstytucyjnych praw gmin, odrzuconego przez Sąd Konstytucyjny.

Na tej podstawie można sądzić, szczególnie wobec podnoszonych w parlamencie, przez naukę i opinię publiczną zarzutów wkraczania ustawodawstwa w sferę praw organizacji samorządowych, że Sąd Konstytucyjny przeciwdziała osłabieniu znaczenia ustawodawczej funkcji państwa, broniąc jednolitości systemu prawnego. Z punktu widzenia naszych rozważań najistotniejszym jest jednak w tym przypadku nie sposób rozstrzygnięcia w jednej czy wielu sprawach, lecz sam fakt, że sprawa tego rodzaju stanowi przedmiot rozprawy i rozstrzygnięcia na forum Sądu Konstytucyjnego.

<sup>20</sup> Okres od 1 I 1965 (początek działalności Sądu Konst.) do 12 II 1970 r.

Rozpatrując kwestie stosunku między ustawą i aktami samorządowymi jako stosunku hierarchii, należy również wyjaśnić sprawę dopuszczalności uchylenia przez ustawę aktów samorządowych. W teorii zwykło się przyjmować, że stosunek hierarchiczny nadrzędności dopuszcza uchylenie przez akt wyższego rzędu aktu podporządkowanego<sup>21</sup>.

Konstrukcją stosunku między ustawą i aktami samorządowymi, stworzona przez konstytucję 1963 r., nie daje, moim zdaniem, podstaw do zawarcia w ustawie postanowień uchylających samoistne akty samorządowe. Wynika to zarówno z przepisów konstytucji, mówiących o samodzielnym wydawaniu przepisów przez gminę oraz z określenia, jakiego rodzaju interwencja ustawodawcza wobec aktów samorządowych zakładów pracy jest dopuszczalna, jak i z ogólnych założeń, na których oparta jest działalność normatywna samorządu. Jeżeli bowiem uznaje się, że organizacje samorządowe regulują stosunki w ramach konstytucyjnie ustalonej materii, to wkroczenie w tę sferę ustawodawcy uchylającego akt samorządowy jest naruszeniem konstytucyjnego podziału właściwości między państwem i samorządem. Wówczas, gdy akty samorządowe wkraczają w sferę działalności normatywnej państwa, służy przeciwko nim droga postępowania sądowo-konstytucyjnego. O wykluczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego możliwości uchylenia aktów samorządowych przez samą ustawę świadczą przepisy określające tok postępowania w sprawie zgodności aktów samorządowych z ustawą. Praktyka jugosłowiańska obejmuje orzecznictwem sądów konstytucyjnych nie tylko sprawy zgodności z ustawą samorządowych aktów samoistnych, lecz również tych, które wydawane są na podstawie upoważnienia ustawowego. Uważa się, że samorządnej pozycji gminy i nakładu pracy lepiej odpowiada wykonywanie kontroli legalności ich aktów przez sądownictwo konstytucyjne, aniżeli przez organy władzy państwowej, ponieważ nie stawia tych ostatnich ponad samorządem.

Można więc stwierdzić, że wydawane w zakresie konstytucyjnej właściwości akty samorządowe mogą być zmienione tylko przez organizmy samorządowe, na których ciąży obowiązek czynienia ich zgodnych z ustawami. Na straży wypełniania tego obowiązku stoi sądownictwo konstytucyjne dysponujące środkami, które zapewniają prymat zgodnej z konstytucją ustawy nad aktami samorządowymi. Sąd Konstytucyjny może niezgodny z ustawą akt samorządowy albo uchylić albo unieważnić, tzn. spowodować utratę mocy obowiązującej aktu *ex nunc* lub *ex tunc*. „Przy orzekaniu czy jakiś przepis uchylić czy unieważnić Sąd Konstytucyjny bierze pod uwagę wszystkie okoliczności mające znaczenie z punktu wi-

<sup>21</sup> Por. m. in. R. D. Lukić, *O hierarchii pravnih norma*; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, wyd., Warszawa 1967; I. S. Samoszczenko, *Ijerarhija i osnomyje podrazdelenija normativnych aktów socialisticzeskogo gosudarstwa*, Uczyenije Zapiski WNIISZ, 1968, wypusk 15, s. 4.

dzenia ochrony konstytucyjności i praworządności, a szczególnie wagę naruszenia konstytucji, charakter naruszenia prawa obywateli lub organizacji, stosunki, które są oparte na takim przepisie, jak również znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa prawa"<sup>22</sup>.

Problem stosunku między ustawą i aktami samorządowymi wiąże się również z zagadnieniem podmiotowego zakresu adresatów ustaw i aktów samorządowych. Jedną z właściwości ustawy jest jej moc powszechnie obowiązująca; czy tę samą cechę mają akty samorządowe, rzecz jasna działające w odpowiednio węższych granicach terytorialnych?

Poszukiwania odpowiedzi na to pytanie warto poprzedzić sformułowanym przez R. D. Lukića określeniem organizmów samorządowych: „Podmioty samorządu — stwierdza uczony jugosłowiański — dlatego są samorządowe, że same określają swą organizację, jej funkcjonowanie i stosunki między członkami”<sup>23</sup>. W ujęciu tym, które w sposób reprezentatywny oddaje przyjętą charakterystykę samorządu, podkreślony jest i element samodzielności w wykonywaniu funkcji i fakt, że dotyczą one wewnętrznych spraw tych jednostek. Samorząd polega na zarządzaniu własnymi prawami przez społeczność, która z tego prawa korzysta. Jest to prawda zupełnie oczywista, ale nie wyjaśnia do końca interesującej nas kwestii. Istota zagadnienia polega na ustaleniu kryterium związku, który musi istnieć, ażeby organizacja samorządowa mogła określić podmiot czynić adresatem stanowionych przez siebie norm.

Wydaje się, że przyjęcie powszechności obowiązywania aktów gminy na podstawie zasady terytorialnej i zakładu pracy zasady funkcjonalnej nie jest zgodne z konstytucyjną koncepcją gminy i zakładu pracy. Z określeniem gminy jako wspólnoty społeczno-politycznej, a nie jednostki administracyjnej, wynikają pewne konsekwencje. Oznacza to, że gmina jest strukturą społeczną, której komponentami są obywatele oraz istniejące na różnych zasadach, przede wszystkim produkcyjnej, kolektywy obywateli. Jest to struktura posiadająca organy powołane do zarządzania nią. Przy przyjęciu takiego założenia rozstrzygającym dla możliwości uczynienia adresatem normy gminnej może być, jak sędzę, nie sam fakt znalezienia się na jej terytorium, lecz pozostawanie w ramach tej organizacji poprzez realizowanie w niej swych interesów, praw i obowiązków.

Dotyczy to również kręgu adresatów norm zakładu pracy. Ze względu na zamknięty charakter tej struktury i sferę samorządności, akty zakładów pracy dotyczyć mogą tylko pracowników, organów zakładu pracy lub pewnych kolektywów w jego ramach.

Natomiast wydawane przez organy samorządowe akty o mocy powszechnie obowiązującej mają swą podstawę w ustawach, nie są to więc

<sup>22</sup> Art. 26 ust. 2 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym (Sl. L. 1963, nr 52).

<sup>23</sup> R. D. Lukić, *Pravna pridoda ...*, op. cit.

akty, w których uzewnętrznia się autonomia gminy czy zakładu pracy, lecz które stanowią instrument wykonywania przez państwo swojej władzy na zasadach decentralizacji. Tak więc wpływ zasady samorządności gminy i zakładu pracy na konstytucyjną koncepcję ustawy polega na ograniczeniu omnipotencji ustawy przez wytyczenie (w praktyce bardzo płynnej) granicy między materią, dla której regulowania właściwa jest ustawa i materią aktów samorządowych. Nadrzędność ustawy wynika z objęcia materią ustawową sfery stosunków społecznych, których jednolite normowanie leży w interesie szerszej organizacji — federacji czy republiki i których nie można hermetycznie oddzielić od stosunków kształtujących się w obrębie jednostki samorządowej. Trzeba jednak pamiętać, że utrzymując prymat, treści ustawy wobec aktów samorządowych, konstytucja przynajmniej teoretycznie udziela obu kategoriom aktów podobnej ochrony prawnej. Od tego — używając przenośni — po której stronie konstytucyjnego muru chroniącego prawo do samorządu znajduje się ustawa i akt samorządowy, zależy czy stosunek między nimi będzie stosunkiem podrzędności czy równorzędności.

## LA LOI DANS LE SYSTÈME D'AUTOGESTION YUGOSLAVE

### Résumé

Les décisions de la FSRY de 1963 ont permis aux communes et aux entreprises de travail d'émettre des prescriptions juridiques dont l'effectivité ne nécessite aucune base légale. Ce droit constitue l'un des aspects du processus qui dans la doctrine yougoslave est appelé déétatisation. Son but est de réaliser une série de tâches sociales, avant tout dans les domaines de l'économie, de la culture, de l'éducation, de l'assistance sociale, des affaires communales sans passer par l'état mais dans le cadre des structures d'autogestion établies dans la société. Le rôle principal dans la réalisation de ces tâches est joué, selon les principes de la constitution yougoslave, par deux types d'organisations d'autogestions: la communauté d'autogestion territoriale — c.à.d. la commune, et la communauté d'autogestion de production — c.à.d. l'entreprise de travail. Tout en créant des institutions d'autogestion et en stimulant des processus dont le but est de limiter le rôle de l'état, on ne nie pas, en Yougoslavie, la nécessité de l'existence de l'état dans l'étape actuelle de l'évolution historique. On reconnaît que l'état en tant qu'organisation la plus universelle des masses laborieuses, exprime d'une façon la plus autoritaire la volonté générale et peut agir avec le plus d'effectivité pour accorder les intérêts individuels et collectifs avec les intérêts de toute la société.

Se basant sur ces principes généraux, l'auteur aborde la question du rapport entre les actes émis par les organes d'état, c.à.d. les lois, et les actes normatifs des autogestions. La position dominante de l'état trouve son expression dans l'exigence de conformité entre tous les actes généraux émis en Yougoslavie et les lois. Cette exigence n'est pas, tout au moins théoriquement, identique à l'omnipotence des lois. Bien qu'en pratique il ne soit pas facile de déterminer ce qui constitue l'objet de la réglementation exclusive des actes d'autogestion, la construction constitutionnelle admet l'existence d'une matière dans laquelle le législateur ne peut intervenir afin de laisser toute liberté d'action à l'autogestion. En cas de



conflit entre les décisions d'une loi et celles d'un acte d'autogestion, la résolution revient à la Cour Constitutionnelle et elle est exécutée du point de vue de la conformité de ces décisions avec les normes constitutionnelles. Car le rapport entre la loi et l'acte d'autogestion n'est pas simplement un rapport de supériorité ou d'infériorité qui dicterait à chaque fois de modifier l'acte inférieur afin qu'il devienne conforme à la loi, mais c'est un rapport qui garantit le respect de la part des organes d'état, de la sphère d'autogestion de la commune et de l'entreprise de travail, sphère établie par la Constitution.