

Др Миодраг Трајковић:

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ДИРЕКТОРА ОРГАНИЗАЦИЈЕ УДРУЖЕНОГ РАДА

Уводне напомене

Ја бих желео да говорим о једној конкретној теми из привредног права, о правном положају директора привредне организације, односно организације удруженог рада у светлу последњих уставних измена.

За ову тему сам се определио из практичног разлога јер ми се учинило да се управо кроз еволуцију положаја директора најбоље може сагледати еволуција самоуправљања, од првих послератних година, поготово од 1950. године и Закона о радничким саветима, преко Амандмана XV и уставних амандмана 21, 22. и 23, до нацрта новог устава. С друге стране, такође сам имао утисак да се на овај начин може да покаже еволуција односа између друштвене заједнице и привреде, од првог, рекло би се, гвозденог загрљаја, до одребене мере друштвеног утицаја коју Устав данас покушава да формулише.

У свом излагању ћу покушати да одговорим на четири питања, која се постављају у вези са овом материјом.

Прво, реч је о утврђивању правних извора за положај директора. Правници уопште, а посебно правници у пракси, могу тешко да се снађу у шуми прописа и специфичној уставној ситуацији коју ми данас имамо, у бројним правним изворима међу којима није лако пронаћи оно што се пре неколико година сматрало ноторним или за шта се може рећи да представља важеће позитивне прописе.

Када ово кажем имам у виду свој утисак о не најбоље синхронизованој законодавној делатности, која нас је довела до данашњег стања, у коме имамо Устав, који је већ делимично на снази преко амандмана, као и привремене законе, које смо свесно донели с тим да их укинемо кроз неколико месеци по ступању Устава на снагу, уз напомену да нам тек предстоји, бар о овој области о којој говорим, доношење једног великог закона, тзв. кодекса о удруженом раду, који би требало да конкретизује највећи број уставних одредаба, посебно оне о самоуправљању.

Друго питање јесте еволуција саме функције директора, од оне прве, када је у годинама после рата до педесетих година, више личио на државни орган, него на орган управљања или руковођења, преко, већ сада, класичне

схеме — раднички савет — управни одбор — директор, па до последњих измена и промена у којима Устав покушава да му нађе реално место, у систему самоуправљања, поред делегатског радничког савета и непосредних органа управљања.

Треће, покушају да конкретно кажем шта је то најновије што се у нацрту Устава појављује око функције директора.

Четврто, настојају да мало говорим и о комплексној ситуацији у већим привредним организацијама, тзв. сложеним радним организацијама, у којима се, између осталих проблема, у непосредној примени, не само амандмана него и новог Устава у наредној години, може поставити питање односа директора на различитим нивоима.

Код првог питања — правних извора, да кратко подсетим да Основни закон о предузећима, који смо имали до пре неколико месеци, више не постоји. Тај Закон од 1965. године, са изменама и допунама из 1968. године, био је правни документ који је највише говорио о органима управљања. Као што знамо 1969. године дошао је Амандман XV који не говори директно о директору, али даје дефинитивне одговоре на питање ко се сматра органом управљања, извршним органом или органом руковођења. С друге стране, Амандман XV врши и тзв. децентрализацију самоуправљања, преносећи истовремено и нормативну делатност од законодавца до радних организација.

Године 1971. добијамо нову серију уставних амандмана, међу којима су за ову област најинтересантнији 21, 22. и 23, иако ни једном речју не говоре о директору. Они се, међутим, итекако односе на директора, јер битно мењају животне услове у којима он дела и атмосферу у којој послује, стварањем основних организација удруженог рада и конституисањем непосредних органа управљања.

Пре два месеца донет је Закон о конституисању и регистрацији основних организација удруженог рада, који преузима ранију функцију Основног закона о предузећима, с тим што је сам одредио да ће важити само до ступања Устава на снагу.

Најзад, ту је и нацрт Устава, који у неким питањима која се тичу овога о чему говорим, иде даље од уставних амандмана и Закона о конституисању основних организација, што ће, највероватније, бити коначно услађено Законом о удруженом раду негде почетком нове године.

Досадашње функције и положај директора

Да бих лакше прешао на истицање онога што је ново и специфично у положају директора, ја ћу кратко да подсетим шта смо до сада сматрали његовом функцијом. Већ Основним законом о предузећима из 1965. и допунама из 1968. године, а донекле и уставним амандманом 15, имали смо да се директор пре свега сматрао носиоцем функције руковођења. Он је био организатор пословног процеса, најчешће процеса производње, човек који ангажује стручне и друге раднике, брине о извршењу планских задатака, бави се контролом, координирањем, дисциплином.

Управо из тих функција је до Амандмана 15. и постојало извесно веровање у пракси и теорији да директор није само извршни орган, него да преко ових конкретних надлежности остварује и управљачку функцију.

Друго, директор је сматран извршним органом радничког савета као органа управљања. У оквиру те функције се јако истицало да њега именује раднички савет на предлог комисије самог радничког савета, да га исти орган и по предлогу исте комисије разрешава дужности, евентуално и пре истека мандата, као што се и низом конкретних послова директора желело да покаже да је он у тесној зависности од радничког савета, а до некле и од извршног одбора.

Трећа функција, у основи највише правна, и јесте његова функција заступања. Директор је био законски заступник, односно онај који је унапред а priori био одређен за заступника, без потребе да се то у радној организацији нормативно потврди, као човек који делује у име и за рачун радне организације. Он је, као што знамо, закључивао уговоре о промету покретних и непокретних ствари, с тим што је за промет непокретне ствари, пре свега за основна средства, постојао низ ограничења, најчешће познат под именом обавезе добијања претходне или накнадне сагласности радничког савета на основу које би директор могао да обавезује своју организацију.

Појавио се ту и један проблем о коме је теорија дуго дискутовала. Реч је о томе да ли важе уговори које директор закључи без оваквих претходних или накнадних одобрења. Ту се теорија није слагала са праксом, пошто је замерала законодавству, да је непотребно у потпуности изједначило савесна и несавесна трећа лица и такве уговоре у сваком случају учинило пуноважним, без обзира да ли је директор у ситуацији да стварно накнадно добије сагласност радничког савета.

За утеху је остајала формулација у Закону да се против несавесног директора може увек да покрене дисциплински поступак или поступак за разрешење од дужности, као и да подигне тужба за накнаду штете, мада треба отворено рећи да су били ретки случајеви одговорности директора због оваквих поступака или штете, коју су уговорима наносили у пракси.

У оквиру функције законског заступника, спада и могућност директора да даје пуномоћство људима унутар предузећа и физичким и правним лицима ван предузећа. Најзад, ту је била и прокура, једна, по мом мишљењу, лепа институција, тзв. законског пуномоћја чију садржину закон унапред одређује, а за коју иницијативу даје директор. На жалост, у највећем броју случајева прокура је остала мртво слово на папиру, које је из закона преписивано, а затим наставило да живи у статутима радних организација.

Последња функција директора, врло интересантна за однос друштва и привреде, јесте његова функција чувања законитости. Као што знамо, до сада па и убудуће, директор је човек који брине о томе да ли је неки акт, који се донесе у радној организацији, у сагласности са законима и општим актима, с тим што се из овога изузимају они акти који се доносе у управном поступку или појединачни акти за које је надлежан суд.

Ова функција, као и она прва у вези са руковођењем, била је доста дискутована и оспоравана, јер је изгледало мало нелогично да онај који

се стално помиње као извршни орган, одједном у овој својој функцији постаје неко ко се поставља изнад органа управљања.

Ја се нећу задржавати на функцијама директора предузећа у оснивању, јер мислим да оне нису тако битне, иако и ту има неких новина.

Амандман 15. који је дошао касније и који је пре свега укинуо име директора, иако је пракса наставила да се служи тим именом, говори о њему као о инокосном извршном органу. Амандман више брине о органима управљања, а поред колегијалног извршног органа, помиње инокосни извршни орган, одређујући тиме директору коначно место које му припада, односно на основу кога је јасно да он не може доносити одлуке него их само извршавати.

Положај директора после доношења Амандмана 1971.

Амандмани од 1971. год., као што сам рекао на почетку, не помињу директора, али битно мењају услове у којима директор послује. Међутим, независно од тога већ је на почетку било јасно да ће питање директора као и свих осталих органа управљања и руковођења бити она основна материја, која се у пракси мора детаљно да регулише у тзв. непосредној примени уставних амандмана.

Промене у положају директора су постале очигледне онога тренутка када се све изменило у оквиру радне организације, када је основна организација удруженог рада, као примарна ћелија привредног живота, у којој се одлучује о радним односима, проширеној репродукцији и свим другим битним питањима, постала место, где се, већ по природи ствари, зато што је мања и што представља заокружену економску целину, могло непосредно, или непосредније одлучивати. Већ у том светлу, скуп функција директора или било која од ових функција доста су изгубиле у свом значају, односно захтевале да се нове квалитетне промене у вези са њима, друкчије изразе у Статуту и самоуправном споразуму.

Једно питање, у непосредној примени уставних амандмана тесно везано за функцију директора, јесте спор, у коме смо ми правници доста учествовали, око тога да ли основна организација удруженог рада аутоматски има статус правног лица. Ја се на овоме нећу задржавати, јер претпостављам да ће неко од колега коме је та тема ближа о њој више говорити, али не могу а да не кажем да је теорија са резервом примила концепт који је најзад законодавац јасно изрекао у Закону о конституисању и регистрацији основних организација удруженог рада. Према одредбама овог Закона свака основна организација удруженог рада може бити правно лице, ако за то има стварних могућности и ако се региструје.

Сада је на нама правницима — теоретичарима да објашњавамо овај концепт, без обзира на то шта смо о томе мислили или шта интимно мислимо, јер ће пракса, ипак, морати да послује према ономе што је законодавац хтео и рекао, а не према ономе што смо мислили или у чему се са законодавцем нисмо слагали.

Када је реч о правном лицу, које законски више није спорно, а у вези са положајем директора, треба поменути да је она, тзв. заступничка функција директора одједном добила у значењу више него друге функци-

је. Ова промена је разумљива последица могућности основних организација удруженог рада да се појављују на тржишту и послују у своје име и за свој рачун или да преко споразума о супсидијарној одговорности обезбеде гаранцију имовинско-правне природе осталих основних организација удруженог рада да би наступиле самостално такође у своје име. У свим овим варијантама директор или руководилац ООУР се појављује као орган који формално закључује такве уговоре у корист и у име своје организације удруженог рада, због чега је квалитативно и квантитативно нарасла потреба детаљног регулисања ове заступничке функције.

Са конституисањем основних организација удруженог рада настаје веома сложен однос ООУР-а као правних лица. Цело питање добија у комплексности не само због сложених интерних економских односа, који настају кроз самоуправно споразумевање, него и због тога што наш законодавац у најновијим одредбама под правним лицем не подразумева само оно што смо ми раније под овим сматрали у теорији. Наиме, овога пута се уз имовинско-правни аспект самосталног наступања на тржишту, могућност изражавања правног субјективитета исказује и интерно на тзв. интерном или „унутрашњем” тржишту у односима између ООУР-а, чему се додају и извесна статутарна права, односно елементи самоуправљања. На тај начин се у светлу новог и комплекснијег појма правног лица показује као сложенији и однос појединих директора — заступника радне организације и ООУР-а. Због свега тога пред нормативном делатношћу у привреди је тежак задатак да правно регулише односе директора, и то не само њихов однос законских заступника на разним нивоима него и односе свих осталих функција, које им припадају.

Успут, напомињем да то питање не може бити детаљно решено у самоуправном споразуму о удруживању као основном и правном споразуму у радној организацији већ само напоменуто, а у основи разрађено неком другом, посебном споразуму или у самом статуту.

Закон о конституисању основних организација и њиховом упису у судски регистар, не доноси много новина. Он уз појам основне организације удруженог рада уводи и појам радне организације, заједнице основних организација удруженог рада и сложене организације удруженог рада, о чему ће вероватно више говорити колега из радног права. Проблем директора, међутим, и даље остаје сложен, јер га овај Закон не решава до краја.

Интересантно је напоменути да заступничка функција директора трпи извесне промене у овом Закону. Према тексту одредаба, директор више није а ригор законски заступник, него он то може бити једино ако се самоуправним споразумом и у сложеним организацијама или статутом у радним организацијама које су састављене само из једне основне организације удруженог рада, неко друго лице не одреди за заступника. Дакле, из те функције, Закон изузима извесне могућности које су до сада постојале за директора, у намери да га растерети или, пак, да пружи могућност другом лицу да тај посао обавља боље.

Што се тиче самог склапања уговора, ту нема новина, а и ограничења код промета непокретности и даље постоје. С друге стране, директор је чувар законитости, а јасно је у Закону предвиђена и његова функција

извршног органа (Уосталом, она би произилазила из Амандмана XV, који у том делу одређивања улоге и места директора, као инокосног извршног органа, није ревидиран новим уставним амандманима).

Директор у нацрту Устава

Да погледамо за тренутак најкрупније новине у нацрту Устава, које се тичу директора и осталих органа управљања и руковођења. У глави о основама друштвено-политичког система се о томе говори веома мало. Моја би примедба била да би устав који претендује да буде јасан и опширан могао да посвети више простора функцијама директора. Он то, на жалост, не чини, јер тај посао вероватно оставља републичком уставу, као што се може догодити да овај то остави посебном закону, а да закон то препусти статутима или нормативним актима радних организација.

Устав говори о тзв. инокосном и колегијалном пословодном органу, међу којима препознајемо досадашњег директора. За тренутак остаје нејасно какав је то колегијални пословодни орган и да ли се без резерве може примити оно што се у том смислу помиње и тумачи међу људима који се баве привредним правом, да законодавац мисли на колективну проктуру. Могуће је и друго тумачење да је законодавац мислио на неки други орган, који би био колегијалног типа, а који би више или мање имао исту функцију као директор.

Уместо набрајања функција директора нацрт нашег Устава се овога пута бави нечим што је интересантно за тумачење. Наиме, и о једном и о другом органу, инокосном и колегијалном пословодном телу, Устав говори као о органима које више не бира искључиво привредна, односно радна организација. Нацрт каже да директора поставља, односно именује, бира и разрешава раднички савет, после јавног конкурса, а на предлог конкурсне комисије, која је састављена од законом одређеног броја представника организација удруженог рада, представника синдиката и представника друштвене заједнице које одређује Скупштина општине, односно друга друштвено-политичка заједница.

Према ономе што се чује у припреми Закона о удруженом раду, врло је вероватно да се може очекивати да та комисија буде паритетно састављена, односно да, другим речима, у њој учествује само трећина представника радне организације, у коју директор треба да дође.

Нацртом се предвиђа и могућност разрешења директора, и то не само на његов захтев или на захтев привредне организације (радне организације), него и када то захтева скупштина општине, односно друга друштвено-политичка заједница. Остаје нејасно о којој се друштвено-политичкој заједници ради и да ли то, на пример може да значи да републичка заједница може да покрене поступак за разрешење директора у једној комуни, односно једној општини.

Интересантно је поменути да је овога пута фиксиран мандат директора. Док је Амандман 15. ово остављао радној организацији, због чега се у пракси појавило шаренило, овога пута се помиње да директор, односно инокосни и колегијални пословодни органи могу вршити своју функцију најдуже 4 године. То значи да могу и мање, али не могу дуже од тога.

У погледу разрешења директора, треба поменути да у садашњем закону о конституисању и регистрацији основних организација постоји изванредан члан 134, који говори да, поред свих оних кривичних дела због којих директор мора да напусти своју функцију, разлог за разрешење може бити и кажњавање за привредни преступ казном која је виша од 200 хиљада старих динара. Јасно је да се и преко овога створило једно ефикасно средство којим се друштвена заједница може лако и брзо да ослободи непословних директора.

На крају се, с правом може да постави питање оцене овог новог односа друштвене заједнице са привредном организацијом, посебно у делу који се тиче именовања и разрешења директора. Иако се Нацрт устава дискутује тек неколико недеља поводом овога су се чуле две супротне тезе. По једној, овакав начин избора и разрешења директора у новом систему значи његово лагано ликвидирање у корист самоуправних органа. По другима, сасвим супротно, код директора се, наводно, није ништа променило. Разуме се да ни једно од ових тумачења није прихватљиво, јер чак и са задржавањем свих функција директора, које ће вероватно и бити наведене у Закону о удруженом раду, битно се мења положај директора због другачијег начина конституисања и рада органа управљања, пре свега непосредних — зборовна радних људи, али и радничких савета, у које долазе делегати из основних организација удруженог рада. Ти делегати у будуће неће одговарати радничком савету у који долазе, него свом радничком савету, који их шаље или својим ООУР-има, који су их изабрали, по чијим ће смерницама и морати да раде. По новом се чак ни статут, који је раније био у неприкосновеној надлежности радничког савета, више не доноси на том нивоу, него ће се о њему одлучивати већином гласова радних људи у свим основним организацијама удруженог рада.

Ако се погледају те новине у раду органа управљања, као и промене атмосфера у којој директор ради, постаје јасно да свака од његових функција добија ново и право место, које ће трпети итекакав утицај друштвене заједнице. За тренутак се можемо сетити да је Устав из 1963. године, отприлике поштовао исти партитет, односно предвиђао сличну комисију, која предлаже директора, с тим што су представници друштвене заједнице активно учествовали у раду те комисије. Поставља се питање, и ја ћу са тиме завршити, да ли је то исто, и да ли се тиме враћамо, бар у погледу овог једног конкретного питања, на старе односе, или је реч о нечем што је квалитетније, што је ново, што је промењено.

1963. године директор је довођен у радну организацију на формално сличан начин, али у условима неразвијеног или мање развијеног самоуправљања, када је држава себи дозвољавала да се још увек меша у рад привредних организација. Сада се, рекао бих, ради о једном новом начину одређивања овог органа, о приснијој сарадњи привредних организација и друштвене заједнице, после једног искуства које у извесним областима није било најбоље, пошто је понекад и самоуправљање коришћено као параван за злоупотребе или за легализацију незаконитости. Сада покушавамо да нађемо меру утицаја друштва на кадровска збивања у привреди, јер се интерес заједнице мора да покаже и преко извесних облика контроле и увида. Треба очекивати да ће нови начин одређивања и разрешења директора, између осталог у радне организације довести и већу објективност.