

НАЦРТ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ — РАЗРЕШЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ ДИЛЕМА

Узимајући учешће у дискусији о Нацрту закона о удруженом раду желим да се осврнем само на три питања која, по мом мишљењу, заслужују посебну пажњу. Та питања су место и улога Нацрта закона о удруженом раду у нашем правном систему, новине које он уноси у самоуправно организовање удруженог рада, посебно са становишта одговорности организације удруженог рада и, најзад, специфичности уређења материје самоуправних споразума и друштвених договора.

Несумњиво да Нацрт закона о удруженом раду обимом, начинем и дубином регулативе представља системски закон, правни акт изузетне важности. Настао као израз потребе да се јединствено и потпуно уреди област удруженог рада, Нацрт закона о удруженом раду представља израз и потврду наше одлучности и истрајности у самоуправном организовању друштва. Наиме, досадашњим прописима нису у потпуности уређена извесна значајна питања из области удруженог рада. Пре свега, недостају прописи којима се прецизно и међусобно усклађено уређују односи у погледу стицања и расподеле дохотка, у погледу коришћења и располагања средствима у друштвеној својини, облици личног изјашњавања радника и начела делегатског система у организацијама удруженог рада. Сем тога, прописи који о томе постоје разбацани су у посебним актима (Закону о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада, Закону о међусобним односима радника у удруженом раду, Закону о утврђивању и обрачунавању укупног прихода и дохотка основних организација удруженог рада и другим), што онемогућава, поред осталог, лако и брзо изналагање прописа. Стога, несумњиво да је постојала потреба да се изради нови закон, који ће на уставним начелима, уредити ову значајну област друштвених односа — удружени рад. Иако не садржи у свом називу реч законик, Нацрт то несумњиво представља како обимом регулација друштвених односа, тако и структуром. Наиме, поред уводног и завршног дела, Нацрт садржи три основна дела („Друштвено-економски односи радника у удруженом раду“; „Самоуправно организовање удруженог рада“; „Остваривање самоуправљања радника у удруженом раду“).

У току израде Нацрта закона постојале су дилеме да ли целокупну област удруженог рада уредити овим законом или, пак, одређена питања треба препустити другим законским прописима. Тако, упоредо с радним

Нацртом закона о удруженом раду урађени су пројекти Закона о основним правима у погледу средстава у друштвеној својини и Закона о самоуправним споразумима и друштвеним договорима. Но, након јавне дискусије и израде коначног текста Нацрта закона о удруженом раду чини се јасним да нема потребе за доношењем посебних закона. Изгледа да је то становиште заузео и законодавац, јер је у Нацрт закона пренео и добро укомпоновао основна решења из поменутих пројеката, посебно из пројекта Закона о основним правима у погледу средстава у друштвеној својини. О овој чињеници треба посебно водити рачуна при изради коначног текста Закона о облигацијама и уговорима, јер се правни промет добара у друштвеној својини мора одвијати сходно принципима утврђеним у Уставу и потпуније разрађеним у Нацрту закона о удруженом раду.

Друго питање о коме желим да кажем пар речи тиче се специфичности самоуправног организовања удруженог рада, посебно са становишта одговорности организације удруженог рада. Наиме, у Нацрту се потпуније разрађују уставна начела о конституисању основних организација удруженог рада (ближе се одређује значење термина радна целина, кад се може рад радника у тој целини изразити као вредност у радној организацији или на тржишту и, најзад, кад се сматра да радници могу у тој целини остваривати своја друштвено-економска и друга самоуправна права) и њиховом удруживању. Значајно је и то што Нацрт закона прецизно уређује услове за формирање радне организације, како би се избегло у будуће постојање у пракси радних организација без основних организација, иако постоји могућност да оне буду организоване и, обрнуто, да се конституишу основне организације и кад за то нису испуњени услови. Исто тако, то прецизирање ће поспешити организовање сложених организација удруженог рада. Иако сложена организација не представља као радна организација обавезан облик удруживања, сложена организација организује се кад се услови рада, средства за производњу и друга средства рада, која представљају материјалну основу рада удружених радних организација међусобно допуњују, и посебно кад се допуњују производња, вршење услуга или обављање промета. Занимљиво је, и на то посебно желим да укажем, да Нацрт закона обавезујући основне организације да се удруже у радну организацију и подстичући организовање сложених организација удруженог рада, у тежњи да осигура равнотежу права и обавеза, дозвољава организацијама удруженог рада да у самоуправним споразумима о удруживању у радну организацију односно сложеној организацију, самостално уреде питања одговорности делова за обавезе целине и обрнуто. На тај начин, у пракси ће постојати различити типови одговорности организација удруженог рада. Јер, „за обавезе радне организације која у свом саставу има основне организације одговарају те основне организације како је предвиђено самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију” (члан 233 Нацрта) и, обрнуто, „за обавезе основне организације одговарају и друге основне организације у саставу исте радне организације, како је предвиђено самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију”

(члан 234 Нацрта). Како трећа лица не би била доведена у сумњу о постојању и обиму одговорности радне организације односно основних организација за преузете обавезе, Нацрт закона налаже уношење у фирму радне организације врсте и обима одговорности основних организација за њене обавезе (члан 397 Нацрта). Истовремено, у Нацрту се наводе ознаке и скраћенице за врсте и обим одговорности (неограничена солидарна одговорност; ограничена солидарна одговорност; неограничена супсидијарна одговорност; ограничена супсидијарна одговорност; неограничена солидарна и супсидијарна одговорност и ограничена солидарна и супсидијарна одговорност). Несумњиво да овај начин регулесања одговорности организација удруженог рада треба да представља подстицај за самоуправно интегрисање удруженог рада, посебно да се избегне преношење одговорности за нерационално пословање са једних субјеката на друге. У том смислу треба протумачити и одредбу члана 241 Нацрта у којој се истиче да се ни „самоуправним споразумом не може предвидети да основна организација, односно радна организација одговара за обавезе друге организације удруженог рада које проистичу из послова који нису у вези са њеном делатношћу”. О томе какве промене овај начин уређивања одговорности има на теорију правних лица говорио је колега Јовановић и ја се на томе не бих задржавао овом приликом.

Најзад, треће питање о коме желим нешто да кажем тиче се материје самоуправних споразума и друштвених договора. О значају ових аката за самоуправну интеграцију удруженог рада нема потребе посебно говорити. О њој доста говори чињеница да је самоуправним споразумима и друштвеним договорима посвећена посебна тачка у глави другој (Основне друштвено-политичког система) Устава СФРЈ. Но, ако о значају ових аката није било дилема дилеме су настале о природи ових аката и њиховој хијерархији. Изникле су бројне теорије о суштини ових аката. Указујући на њихове специфичности, многи писци су их ипак сводили на уговоре грађанског права, нормативне акте или су у њима видели једно и друго. У осталом нешто о томе је рекао у својој дискусији колега Кавран. Но, кад се оцењују све те теорије треба имати у виду да писци често не одређују значење термина које употребљавају, тако да разлике нису тако велике како би то на први поглед изгледало. Посебна збрка термилошке природе настаје због тога што писци дају различита значења термину „нормативан акт”, па једни тврде да самоуправни споразуми и друштвени договори јесу а други да нису нормативни акти. При том, нико од њих не пориче да су субјекти равноправни у закључивању самоуправних споразума и друштвених договора и да закључени самоуправни споразуми и друштвени договори обавезују њихове учеснике. Ипак, ако се остави по страни ова термилошка збрка, евидентно је да многи писци покушавају да подведу ове акте под већ постојеће, признате и познате правне установе. Историја се, дакле, понавља. Новонастали односи покушавају се угурати у старе форме. Након доношења Нацрта закона о удруженом раду, који је потпуније разрадио одредбе Устава о самоуправним споразумима и друштвеним договорима, многе дилеме ће бити разрешене. Пре свега, изгледа да не може више бити спор-

но да су друштвени договори и самоуправни споразуми извори права, који се не могу подвести ни под државне акте, као акте хијерархијски вишег, акте власти, ни под уговоре грађанског права. Реч је, дакле, о изворима права *sui generis*, о самоуправним општим актима, чије се основ настанка налази у друштвеној својини на средствима за производњу и потреби самоуправног организовања рада и друштва у целини. Као израз те специфичности, јавља се одсуство тако строге хијерархије између ових аката аналогне хијерархији државних аката, и посебно немогућност примене као главног критеријума за одређивање правне снаге ових аката ко доноси ове акте. Посебно значајни за разрешење многих дилема су чланови 558. и 563. Нацрта. У члану 558 изричито се одређује да „друштвени договор обавезује учеснике који су га закључили или су му приступили да предузимају потребне мере за његово спровођење, као и да дају иницијативу за самоуправно споразумевање у складу са друштвеним договором; учесник друштвеног договора друштвено-политички је одговоран због непридржавања обавеза из тог уговора”. Другим речима, уколико самоуправни споразуми противурече друштвеном договору, с којим треба да буду у складу (осим у случајевима кад се у Нацрту закона другачије прописује) не поставља се питање њихове правне ваљаности, већ друштвено-политичке одговорности њихових доносилаца. Ти самоуправни акти се не поништавају као акти који противрече хијерархијски вишем акту, већ се према њима примењују санкције предвиђене у друштвеном договору. У члану 563. Нацрта даје се, пак, критеријум за разграничење самоуправних споразума од других правних аката, посебно двостраних правних послова — уговора грађанског права. Тај критеријум је постојање или непостојање учешћа свих учесника у заједнички оствареном дохотку и заједничком сношењу ризика.

Пошто није могуће у једној дискусији о тако важном акту као што је то Нацрт закона о удруженом раду, рећи, више о правној природи самоуправних споразума и друштвених договора, не бих се дуже задржавао на овом питању. Желим само да укажем на још једну новину Нацрта закона у овој материји и тиме бих закључио своје излагање. Наиме, Нацрт закона изричито утврђује (Устав о томе ништа не говори) могућност повратног, ретроактивног дејства самоуправних општих аката. Но, у Нацрту се постављају извесни услови. Поред сагласности са законом, захтева се да „то допушта природа односа који се уређују тим самоуправним општим актом, односно његова одредба којој се даје повратно дејство” (члан 553. Нацрта). На тај начин, изузетно, у нашем правном систему могу имати повратно дејство поједине одредбе закона, ако то захтева општи интерес, самоуправни општи акти у целини или поједине њихове одредбе.

Др Будимир Кошуткић