

РАДНА ЗАЈЕДНИЦА ОРГАНИЗАЦИЈА УДРУЖЕНОГ РАДА У СВЕТОСТИ НАЦРТА ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

1. У в о д

Отако су познати раднички амандмани (XXI—XXIII) донели нову светлост и улили нову животну снагу нашој перманентној револуцији, од тада не престаје актуелност (и потреба) борбе за изналажење правих, овом самоуправном социјалистичком друштву одговарајућих решења за уређење питања друштвено-економског, правног и самоуправног положаја радника који обављају заједничке послове у организацијама удруженог рада. Тражење тог „konaчног облика”, тражење тог начина за интеграцију и ових радника у целовит систем удруженог рада (који је, признало се то или не, већ почео, ослањајући се на чврсте правне темеље, да поприма све јаснија и трајнија животна обличја), ишло је ступњевито и чини се спорије него што је то требало, спорије него што се то очекивало. Захтев ове етапе револуције је био и остао да се разбију тако звани центри моћи засновани, у првом реду, на отуђености појединих права и овлашћења од оних који производе материјална добра, дакле — радничке класе.

Изузетна сложеност проблема (при том, ово напомињемо, ми овде не улазимо у то колико је овом допринело и понашање одређених друштвених снага) условила је прелажење преко овог питања у првим законима који су регулисали односе у удруженом раду⁽¹⁾. Међутим, на овом се, разумљиво није стало. Актуелност и животност питања које је сада већ и у пракси добило одређена обличја, намеће потребу да Устав СФРЈ (а исто тако и републички и покрајински устави) посвети овом значајну пажњу.

Разрађујући уставне поставке Нацрт закона о удруженом раду (у даљем тексту: Нацрт) приступио је овом питању са још више пажње. одговорности — тако да ткиво овог текста сачињавају 49 чланова који, посредно или непосредно, говоре о положају радника који су „остали” ван организационих облика организација удруженог рада⁽²⁾.

1) Види: Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада, Сл. лист СФРЈ; бр. 22/73.

2) Види чланове: 9, 16, 44, 77, 79, 80, 81, 82, 92, 94, 129, 142, 143, 183, 198, 200, 201, 202, 204, 206, 215, 222, 223, 242, 258, 349, 366, 377, 385, 460, 461, 499, 517, 518, 519, 520, 533, 534, 562, 583, 612, 628;

Руководећи се овим мотивима узели смо да обрадимо нека питања правног и самоуправног положаја радника који обављају „послове од заједничког интереса”, а који не спадају ни у основне ни у спорелне делатности организација удруженог рада.

2. Неке термилошке дилеме

Пре преласка на питања уређења положаја радних заједница (уставни термин) у организацијама удруженог рада, осврнућемо се на неке термилошке дилеме које се јављају у вези са означавањем, именовањем ове нове уставне институције.

У тражењу решења за најпогодније означавање овог облика удруженог рада у коме се обављају послови прихваћени као заједнички послови⁽³⁾ морамо поћи од генеричног назива који утврђују нови уставни прописи. Уставни текст, наиме, упућује за ознаку овог организационог дела на употребу термина „радна заједница”.

Досадашњи развој правне праксе организација удруженог рада врло је скептичан код прихватања само овог термина за означавање оног организационог дела организације удруженог рада у коме се обављају одређени заједнички послови. Пракса, наиме, иде путем „калемљења” на овај уставни термин извесних привезака, тако да је као свој допринос дала кованице, као „радна заједница заједничке службе”, „радна заједница заједнички послови”, „радна заједница стручне службе” и др. С друге стране један део праксе форсирао је други правац развоја, тако да се ишло на искључиву употребу термина „заједничке службе”, „стручне службе”, „заједнички послови” и др.

Очекивало се, при оваквом стању ствари, да ће ова разилажења отклонити Нацрт. Може се рећи да је он то највећим делом (скоро у потпуности) и успео, јер се од 49 чланова колико је, посредно или непосредно, посвећено овој установи, у 47 истрајало на доследној употреби уставног термина „радна заједница”. Да разилажење још увек постоји доказ је, међутим, чл. 10 став 2 и чл. 129 где се призвао помоћ термин „заједничке службе”⁽⁴⁾.

Све изложено упућује на потребу посвећивања извесне пажње значењу и исправности употребе ових термина. О овоме се већ, у осталом, и воде стручне и теоријске полемике.

Свесни ризика који свака класификација носи са собом и подстакнути потребом да извршимо одређена разврставања, не баш увек кристално јасних, теоријских опредељења, чинимо покушај да изнађемо три становишта по овом питању.

3) Види члан: 29. Устава СФРЈ.

4) Види: Чл. 10 ст. 7 и чл. 129 Нацрта.

Тако, једни писци инсистирају на искључивој употреби термина „заједничке службе“⁽⁵⁾.

Други писци, мада се (то се мора признати) изричито не задржавају на овом питању, али се из општег контекста излагања о овим проблемима то да закључити, остају код употребе уставног термина (који је, као што је то већ речено, поклекнуло само у два члана Нацрта) „радна заједница“⁽⁶⁾.

Најзад, трећу, најбројнију групу чине они правни писци који термин „радна заједница“ ојачавају и тако стварају кованицу „радна заједница заједничких служби“⁽⁷⁾.

Овде треба напоменути да се у литератури може срести и посебна терминологија, која се због своје специфичности не може уврстити у ову трајну класификацију.⁽⁸⁾

Поставља се питање чему оволика и оваква неуједначеност у терминолошком означавању једне те исте ствари, суштине. Не треба се много напрезати да би се видело да је ово „бежање“ од термина „радна заједница“ који форсира Устав СФРЈ (чл. 29, 30, и 109) од 1974 године условљено баш историјском „недоследношћу“ уставног текста око употребе овог термина. Наиме, ранији уставни текстови (од 1963 године) употребљавали су овај термин као социолошки појам, за означавање одређеног колективитета (људи) а што, у истину, посматрано са терминолошког становишта он то јест, и остаје и данас и поред тога што се овим термином сада означава одређени организациони облик удруженог рада. Вероватно овом у знатној мери доприноси и извесна нејасноћа у чл. 29 Устава СФРЈ, где се термин „радна заједница“, тако нам изгледа,

5) Фримерман др. А. Николић А: Заједничке службе, Бгд. 1974. страна 3—6; назив „радна заједница“, како истичу ови писци, не одговара за означавање одређеног организационог облика који обавља заједничке послове, због своје генеричности као и због тога што овај назив не упућује на природу и врсту послова који се обављају у том организационом делу. С друге стране, додаје се даље, назив „заједничке службе“ има ту предност што означава одређени организациони облик (службе) одређену природу послова који се у том организационом облику обављају (заједнички послови), а означава и врсту послова (служба) који се битно разликују од послова који се обављају у удруженим организацијама. Слично: Велимировић др. М: Правни положај заједничких служби у организацијама удруженог рада, Правна мисао, бр. 5—6/74, страна 5—6; Велимировић Т: Уставно правно организовање заједничке службе, Привредно — правни приручник, бр. 3/75 страна 3 и даље.

6) Поповић др. Т: Основне карактеристике радних заједница у организацијама удруженог рада, Самоуправно право, бр. 4/74, страна 22 и даље; Сердар В.: Радне заједнице које обављају заједничке послове, Самоуправљање бр. 6/74 страна 25 и даље.

7) Благојевић др. Б.: Данашњи временски моменат при регулисању заједничких служби у ОУР, Анали Правног факултета Београд, бр. 5—6/74, стр. 597 („Нешто слично, истина у другом правцу неби требало да се догоди са радном заједницом заједничких служби“); Балог др. Н: Радне заједнице заједничких служби, Привреда и право, бр. 4/74 стр. 1 и даље; Полић др. С.: О спорним питањима око конституисања организација удруженог рада, Самоуправно право, бр. 4/74, стр. 15; Новаковић С.: Положај радне заједнице заједничких служби у радној организацији, Привредно правни приручник бр. 2/75, стр. 3 и даље; Радичевић С.: Односи радне заједнице и удружених основних организација у склопу радне организације, Привреда и право бр. 11/74, стр. 36; Типура И.: Уређивање односа у вези са обављањем заједничких послова у заједничким службама ЖТП Сарајево, Самоуправно право, бр. 4/75, стр. 76 и даље; Ивошевић З.: Самоуправљање у удруженом раду и другим облицима друштвеног рада, Радни односи и самоуправљање, бр. 5/74 стр. 4—5.

8) Види напр. излагање Едварда Кардеља о самоуправном организовању удруженог рада, објављено у брошури: Остваривање уставних начела о удруженом раду, изд. центар „Комунист“, Београд, 1974. где се на стр. 19—21 говори о „заједничким стручним службама“.

употребљава и у социолошком и у организационом смислу. Наиме, у овом члану се после набрајања послова ради чијег се обављања у организацијама удруженог рада образује радна заједница, каже да „радници у таквој радној заједници могу се организовати као организација удруженог рада (подвукао М. В.) под условима утврђеним Законом"... Но, ова формулација исправљена је врло успешно у тексту Нацрта.

Ако термин „радна заједница“ схватимо у оном смислу који је, изузев цитиране нејасноће, нови Устав одредио, а нарочито Нацрт (са указаном потребом да се чл. 10. ст. 2. и чл. 129. доведу у склад са јединственом терминологијом у другим члановима), онда нам се чини да питање назива (којим се ближе одређују послови којим се она бави) долази у други план и треба га сматрати претежно практичним. Мислимо да у овој материји не треба тежити за строгом униформношћу односно, да у случају ако се у једној организацији удруженог рада формира више радних заједница онда би требало, ради упућивања о каквој и којој је радној заједници реч, уз термин „радна заједница“ употребити и назив који је ближе одређује. Тако бисмо добили на пример радну заједницу „Заједнички промет“, радну заједницу „Интерна банка“, радну заједницу „Правни, кадровски и општи послови“ и др. С друге стране у случају да се у једној организацији удруженог рада формира само једна радна заједница, онда би сасвим адекватна била употреба термина „заједничка служба“ или „заједничка стручна служба“, што је, чини се, подједнаке специфичне тежине. Најзда, употреба сложенице „радна заједница заједничке службе“ је, изгледа нам, сувишна јер не одређује ближе овај облик удруженог рада.⁽⁹⁾ Подједнако је јасно и одређено ако се каже, на пример, „Радна заједница радне организације ИМТ“, као и „Радна заједница заједничке службе радне организације ИМТ“.

3. Појам и место Радне заједнице

До доношења новог Устава СФРЈ (као и републичких и покрајинских устава) у организацијама удруженог рада није постојала „радна заједница“ као специфични организациони облик. Извесна недореченост уставних амандмана,⁽¹⁰⁾ као и „ћутање“ Закона о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада по овом питању, отворила је могућност и, могло би се рећи, правну основаност за конституисање службе које су обављале заједничке послове у основне организације удруженог рада.

9) Радна заједница није организација удруженог рада у ужем институционалном смислу, мада би се, ако се израз „организација“ схвати у ширем смислу, могло рећи и да је организација удруженог рада. С друге стране и то је чини се неспорно, радна заједница је облик удруженог рада. У потпору овог вида на пример: Благојевић др. Б.: наведени чланак, стр. 596 — где се, између осталог каже: „Питање квалитативних разлика између организација удруженог рада (посебно основних организација удруженог рада) и радних заједница, дакле, у крајњој линији, питање супротстављања или приближавања основних организација удруженог рада и радних заједница као облика удруженог рада (подвукао М.В.) биће присутно било то изричито речено или не било то признато или не — дуго времена у наредној фази разраде нашег самоуправног система“.

10) Види: Амандман XXI т. 2. ст. 1, на Устав СФРЈ од 1963. год.

Пракса самоуправног организовања, која је већ за нама, ишла је неумољиво путем организовања радника у тим службама у основне организације удруженог рада. У овом погледу изузетак је чинила донекле Словенија, као и, наравно, оне радне организације које нису ни приступиле амандманском престројавању.

Оваквaк тоk ствари показао је сву друштвену неоправданост стављања у исти формално—правни положај свих радника (без обзира на послове које у процесу репродукције обављају), јер је објективно „јачи” положај радника ван непосредне производње доводио ове у привилегован положај. Тако је пракса указала на неопходност тражења другачијег облика удруженог рада за самоуправно организовање радника који обављају послове од заједничког интереса (уставно опредељене).

Полазећи од ових сазнања нови Устав уводи нови облик удруженог рада под називом „радна заједница”. Под појмом „радна заједница” Устав (а и Нацрт) означава онај део организације удруженог рада у коме се обављају послови утврђени као послови од заједничког интереса за удружене организације у оквиру неке сложене организације. Удружјујући се у сложенији облик удруженог рада (основне организације у заједницу основних организација, у радну организацију, а радна организација у сложену организацију удруженог рада) удружене организације одлучују, договорно, које ће своје пословне функције утврдити као заједничке и тиме их поверити радној заједници.

Конaчно, дакле, у суштини се питање одређивања појма радне заједнице своди на дефинисање и омеђавање критерија за квалификовање одређених послова и делатности као заједничких. Овде треба рећи да се сам Устав СФРЈ, у члану 29. побринуо за постављање основних критеријума за то (а Нацрт је преостали терет прузео на себе) административно-стручни, помоћни и њима слични послови од заједничког интереса за више (или све) организација у саставу организације удруженог рада.

Према томе, радној заједници припада важно место у организацијама удруженог рада. Она обухвата вршење постова који се не могу уврстити ни у основне ни у споредне делатности организација удруженог рада, јер се врше изван непосредног процеса рада, али такви послови комплетирају вршење ових делатности. Ради се о набавци, продаји, маркетингу, информацијама, интерној банци, кадровским, правним и општим пословима, евиденцији и статистици, рачуноводству и др. Све су то стручни послови који се могу одвојено обављати у свакој основној организацији, али интереси заједништва који се непосредно одражавају на доходак захтевају да се њихово обављање обједини за удружене организације и врше заједнички. Мислимо да је питање места радне заједнице у организацијама удруженог рада најбоље изразио проф. Балог речима: „Могу са поуздањем рећи своје мишљење да основне организације не могу да раде без заједничке администрације, као што ни администрација не може да постоји без основних организација које, уосталом једино, могу у нашем систему да непосредно обављају привредне делатности или делатности друштвених служби.”⁽¹⁾

11) Балог др. Н.: Наведени чланак, ОП. Цит. стр. 2.

4. Статусно-организациони облици организовања за обављање заједничких послова

Одлучујући (могло би се рећи и једини) критериј за опредељивање облика организовања за обављање заједничких послова и у Уставу СФРЈ (чл. 29.), и у Нацрту (чл. 377.) био је врста послова од заједничког интереса. Полазећи од овог критерија Устав је одредио да се као послови од заједничког интереса за удружене организације у организацијама удруженог рада сматрају „административно-стручни, помоћни и њима слични послови.“ Устав даље одређује да се за обављање ових послова образује (првенствено) организациони облик под називом „радна заједница“. Предвиђање могућности самоуправног организовања појединих категорија радника у удруженом раду у радну заједницу а не у основну организацију, као основни облик самоуправног организовања, може се једино тумачити жељом да се сви радни људи не удружују у исте организационе облике и да њихове организације немају једнак самоуправно-правни положај (ово зато што је пракса већ била показала да другачији приступ ствара могућност за јачање разних облика доминације, монопол људи ван непосредне производње).

Не желећи, ипак, да лиши могућности све радне људе за једнако самоуправно организовање Устав поставља и начело да се радни људи који обављају ове послове могу секундарно организовати као „организација удруженог рада“ (што практично значи или као основна организација или као радна организација заједничких послова) под условима утврђеним законом.

Друга категорија послова које Устав (чл. 29. ст. 2.) намењује за организациони облик — радну заједницу су ткз. „други послови“ од заједничког интереса за више организација у саставу организације удруженог рада. Међутим, и то треба подвући, Устав овде иде обрнутим редом. Наиме, за разлику од прве категорије послова („административно-стручни, помоћни и њима слични послови“) где се предвиђа првенствено организовање радне заједнице, а секундарно *организације удруженог рада* (дакле, не само основне то тексту Устава — подвукао М. В.), овде се предвиђа примарна могућност организовања (само) основне организације удруженог рада, а секундарна могућност организовања радне заједнице.

Полазећи од ових уставних поставки за Нацрт се поставља првенствени задатак разраде обе категорије послова „резервисаних“ у Уставу за радне заједнице. Може се рећи да је овај задатак Нацрт, углавном, успешно обавио. Лишавајући себе нереалних амбиција да таксативно наброји све послове који спадају у прву категорију послова од заједничког интереса, Нацрт (чл. 377. ст. 2.) статуира да се као административно-стручни послови, сматрају нарочито: планско-аналитички послови, персонални послови, послови књиговодства и евиденције; припремање и обрада материјала правно-стручне природе; административни послови (примање и отпремање поште, деловодни протокол, стенографски, диктилографски, архивски и сл.); општи послови, као и други послови који по својој природи спадају у ову врсту послова. То значи, да се као админи-

стративно-стручни послови могу појавити и још нпр. послови информисања, административни послови за самоуправне органе и др.

Као помоћне послове Нацрт (чл. 377. ст. 3.) одређује нарочито: послове самозаштите (заштита на раду, цивилна заштита и сл.), послови чувања објекта, одржавања и чувања просторија и послове сличне овим пословима. Према томе, као помоћни послови могу се још појавити на пример: послови у котларници, послови телефонисте и телепринтеристе и др.

Треба приметити да Нацрт при конкретизацији ове прве категорије послова од заједничког интереса за удружене организације није користио могућност, коју му је Устав оставио, да предвиди посебне услове за организовање радника који обављају ове послове у „организацији удруженог рада”. Треба, стога, закључити да је Нацрт искључио могућност двојаког (али са првенством радне заједнице) самоуправног организовања радника који обављају административно-стручне, помоћне и њима сличне послове. Према томе, за ове раднике постоји само једна могућност (један облик) самоуправног организовања, а то је — радна заједница.

Прихватајући се даљег задатка да конкретизује ткз. „друге послове од заједничког интереса”, послове који, дакле, нису ни административно-стручни, ни помоћни, ни њима слични, већ неки други у Нацрту (чл. 379. ст. 3.) се чини се несвесно таксативно одређује да су то следећи послови од заједничког интереса: 1) комерцијални послови на остваривању функције промета робе и услуга; 2) послови пројектовања; 3) послови инжењеринга; 4) послови истраживања тржишта; 5) научно-истраживачки послови и стручни послови решавања технолошких проблема (лабораторије, испитне станице и др.); 6) послови за електронску обраду података и 7) послови у вези са стручним образовањем кадрова. Мислимо да би овакву одредбу требало преформулисати и поступити на начин како је то учињено код прве категорије послова, дакле, набројати их егземплифкативно а не таксативно. Мора се, наиме, признати да се таксативним набрајањем не могу обухватити сви „други послови од заједничког интереса”.

За разлику од прве категорије послова од заједничког интереса за удружене организације где је Нацрт одредио да радници који обављају те послове организују се искључиво у радну заједницу, јер се предпоставља да не испуњавају услове да образују основну организацију, Нацрт код ове друге категорије послова не иде даље од Устава, односно одређује да се радници који врше ове послове примарно организују у основну организацију, јер се предпоставља да испуњавају услове за то. То ће увек бити у случају кад се ти „други послови” организују као једна од основних и споредних делатности. Тек уколико нема услова да радници, који врше те „друге послове” од заједничког интереса за удружене организације, образују основну организацију (а услови су општи — чл. 296. Нацрта), образује се радна заједница у тим делатностима.

Најзад, идући даље од Устава, Нацрт (чл. 377. ст. 5.) предвиђа још једну могућност за обављање административно-стручних помоћних и њима

сличних послова, као и других послова — а то је могућност обављања ових послова у радној јединици основне организације. Остаје, међутим, нејасно шта се хтело овом конструкцијом. Наиме, по начину како је конципирана ова одредба може се схватити у двојаком смислу. Најпре, (чини се да је то прави смисао значења ове одредбе) може се схватити да се овом одредбом иде на увођење још једног институционалног (у ширем смислу) облика за обављање послова од заједничког интереса. Ово стога, што се ова одредба налази у истом члану где се говори у којим се организационим облицима могу обављати ови послови од заједничког интереса за удружене организације. Мишљења смо да, ако је ово прави смисао значења ове одредбе, (а чини се да јесте) онда она није уставно утемељена. Смисао уставних одредби о пословима од заједничког интереса и радним заједницама је да се ови послови обављају ван удружених организација. Овакво „спуштање” послова од заједничког интереса (уставно опредељених) и њихово „везивање” за радну јединицу основне организације (а тиме и за ту основну организацију) не би било у складу са функцијом ових послова и њиховим местом у организацији удруженог рада.

Друго, могуће, значење предметне одредбе (а које је, чини се, с обзиром на стилизацију текста мање вероватно) је то да се ови послови могу обављати и у радној јединици основне организације али само онда ако нису од „заједничког интереса” за удружене организације. Овакво значење (решење) би могло да стоји, али да би се остало на њему потребно би било преформулисати одредбу о којој је реч, тако да се не извлачи закључак да је реч о пословима од заједничког интереса за удружене организације, већ само о пословима који су од интереса (првенствено и претежно) за основну организацију где се обављају. Уосталом, ово ни до сада није било спорно, ни у теорији, ни у самоуправној пракси. Треба, дакле, избећи могућност да оваква нејасна формулација буде и чврст „правни ослонац” за оне који хоће (и који су хтели — јер, таква нам пракса самоуправног организовања није непозната) да од своје основне организације створе самостални индивидуум, „сам себи довољан”. Разлози економичности и целисходности треба да оформе свест свих и сваког у правцу обављања ових послова од заједничког интереса, заједнички, у посебном облику удруженог рада, што је и уставна интенција.

5. Радна заједница за заједничке послове

Радна заједница за послове од заједничког интереса за удружене организације настаје на други начин од основне организације удруженог рада. Основна организација настаје, и ту нема спора, одлуком радника који раде у одређеном делу радне организације, на основу њиховог права да се самоорганизују. Питање правног основа настанка радне заједнице (оснивачки акт) остаје, чини се, нејасно и после (и са овим) Нацрта. Неспоразуми настају (а и настао је) из давања различитог значења уставној конструкцији по којој радници који у организацији удру-

женог рада обављају послове од заједничког интереса „образују радну заједницу“ (чл. 29. ст. 1. Устава СФРЈ).

У теорији постоје три дивергентна мишљења око тога ко доноси оснивачки акт, као правни основ настанка радне заједнице.

Прво гледиште, наиме, налази да су термини „образовати“ (који је употребио Устав) и „основати“ синоними. Доследно томе, пошто је у Уставу речено да „радници (који обављају заједничке послове) образују радну заједницу“, то значи да они и одлучују о њеном оснивању и доносе оснивачки акт.⁽¹²⁾

Решење прихваћено у Нацрту стоји такође на овим позицијама. Тако је у чл. 377. ст. 1. речено да „радници који обављају... послове од заједничког интереса... оснивају (подвукао М. В.) једну или више радних заједница за обављање заједничких послова“. Повезујући ст. 1. и ст. 7. члана 377. Нацрта (где је речено да „радници радне заједнице на збору радника доносе одлуку о организовању радне заједнице и приступају њеном конституисању“) да се закључити да Нацрт „дозвољава“ радној заједници да се самоорганизује, па је оснивачки акт њен акт, као што је то случај и са основном организацијом.

Друго мишљење о правном основу настанка радне заједнице полази од чињенице да она настаје споразумевањем удружених организација, па је отуда правни основ настанка (одлука о организовању у њеном материјалном смислу) радне заједнице самоуправни споразум о удруживању у радну организацију, заједницу основних организација или сложену организацију удруженог рада (а чији субјект нису радници радне заједнице)⁽¹³⁾. Отуда, дакле, о „оснивању“ радне заједнице одлучују радници основних организација. Радницима радне заједнице остављено је, према Уставу, да „образују“ радну заједницу, а то (логички тумачећи) значи да је „сачине“, а никако „оснују“.

Најзад, теорија је понудила и треће, компромисно гледиште по овом питању. Тако по схватању проф. Балоба, радна заједница се оснива „споразумом о удруживању у одређену организацију удруженог рада или на основу њеног статута (или на основу и једног и другог)⁽¹⁴⁾

Нама се чини да решење прихваћено у Нацрту трпи критику. Целокупном концепту удруженог рада (чије је основе, и не само основе, поставио Устав, а Нацрт разрађује) највише одговара друго (изложено) теоријско гледиште, јер уставноправно не би било основано да радна заједница доноси сама одлуку о свом „оснивању“. Према томе, у Нацрту би требало одређеније и јасније рећи да је правни основ настанка радне

12) Вучетић др. В.: Реферат на саветовању у Опатији, јуна 1975. год. „Положај радних заједница у организацијама удруженог рада“.

13) Ово друго мишљење је у теорији, иначе, претежније. Види: Велимировић др. М.: Нав. чланак, стр. 10—11; Фримерман др. А. — Николић А.: Наведено дело стр. 36—39; Ивошевић З.: Нав. чланак, стр. 4; Новаковић С.: Образовање радних заједница од постојећих ООУР „Самоуправљање“, бр. 6/75, стр. 52; Радичевић С.: Нав. чланак, стр. 36.

14) Балог др. Н.: Нав. чланак, ОП. Цитат, стр. 2; Исто схватање заступа и Сердар В.: Нав. чланак, стр. 25, кад каже да прва специфичност радне заједнице „јесте та што одлуку о оснивању радне заједнице, поред радника радне заједнице, доносе основне организације удруженог рада као корисници услуга радне заједнице која обавља заједничке послове“.

заједнице самоуправни споразум о удруживању у одређену организацију удруженог рада. Према томе, кад радници удружених организација одлуче да одређене заједничке послове повере радној заједници, и то предвиде у самоуправном споразуму о удруживању у одређену организацију удруженог рада, тек тада радници који обављају заједничке послове добијају своју „сопствену надлежност“ (овим се не спори да они могу, и треба, да учествују у изради споразума о удруживању, чији, ипак, нису субјект) и треба да приступе конституисању радне заједнице. С друге стране, Нацрт у овом делу текста (чл. 377. ст. 1. као и чл. 9. ст. 1.) оперише непрецизним термином „оснивање радне заједнице“, што је, сматрамо, погрешно, јер радна заједница се не оснива, као ни основна организација (чл. 304.) већ се само организује, а оснива се радна организација (чл. 324.).

Што се тиче конституисања радне заједнице треба приметити да Нацрт не садржи ни једну конкретну одредбу из чега се овај поступак састоји. Но, не би требало, чини се, да буде спора око тога да овде има места примени аналогije у вези са конституисањем организација удруженог рада. То практично значи да би се тај поступак састојао од: доношења самоуправног споразума о удруживању рада радника у радну заједницу, статута радне заједнице, избора органа управљања и именовања (евентуално) вршиоца дужности руководиоца радне заједнице (ако је предвиђено да постоји), којег именује раднички савет ОУР у сагласности са радничким саветом радне заједнице (чл. 518. ст. 1. и 3. Нацрта).

Треба посебно истаћи да Нацрт расчишћава дилему око броја радних заједница. Мада, признајемо, око тога није било ни до сада спорова у пракси, али је евидентно да Устав СФРЈ говори о радној заједници (а не о радним заједницама), Ипак, мислимо, да духу Устава није супротно оно што Нацрт изричито истиче — да се у једној организацији удруженог рада може образовати више радних заједница. И из Устава се, наиме, може закључити да он говори о двема врстама радних заједница у организацијама удруженог рада: О радној заједници за обављање административно-стручних, помоћних и њима сличних послова и о радној заједници (која се секундарно образује) за друге послове од заједничког интереса.

Теорија је већ указала на потребу образовања радних заједница по сродности послова, те, отуда, и на потребу избегавања образовања једне радне заједнице ако послови који јој се поверавају нису сродни међу собом и ако су развијенији, и то, не толико по броју радника, колико по пословима које обављају. ⁽¹⁵⁾

До доношења Нацрта било је извесних дилема и у погледу питања који самоуправни акт опредељује права, обавезе и одговорности радника радних заједница. Устав СФРЈ (чл. 29. ст. 4.) рекао је да се „међусобна права, обавезе и одговорности радника радних заједница и корисника њихових услуга уређују самоуправним споразумом,“ а чл. 105. стипулира да самоуправни споразум о удруживању мора, између осталог да садржи

15) Види: Балог др. Н.: Нав. чланак стр. 2.; Полич др. С.: Радна заједница за обављање заједничких послова као облик организације радника у различитим облицима удруженог рада, Привреда и право, бр. 6/76, стр. 66—67.

и одредбу о „обавезама и одговорностима” радне заједнице. С овим у вези поставља се питање да ли у оба случаја Устав има у виду само један споразум и то самоуправни споразум о удруживању, којим би се, и начелно и конкретно, определио положај радне заједнице и њених радника, а без њеног саучествовања. Иако се са оваквом интерпретацијом тешко било сложити и до сада, (прихватљива је, једино интерпретација да се овде ради о два споразума: самоуправном споразуму о удруживању где се само начелно утврђују права, обавезе и одговорности радне заједнице, односно радника ове заједнице, и посебном самоуправном споразуму који закључују радници организовани у основним организацијама, истовремено са првим или касније, а који одређеније и конкретније говори о тим правима, обавезама и одговорностима) добро је, ипак, што је Нацрт јаснији у овом погледу и што јасно диференцира ова два споразума (чл. 308. и 381.).

Овде се, међутим, а у вези са овим, поставља једно питање на које Нацрт не даје одговор. Питање је, наиме, да ли све удружене организације треба да пренесу исте послове и у истом обиму на радну заједницу? Самоуправност положаја удружених организација намеће једини могући одговор на ово питање — то је у потпуној компетенцији удружених организација. Према томе, оне то могу учинити али не морају. У случају да дође до „разуђенијег” приступа у преношењу послова на радну заједницу питање је могу ли се једним споразумом о правима, обавезама и одговорностима (који предвиђа Нацрт) обухватити сви случајеви и све потребе. Било би, чини се, преко потребно да је Нацрт отворио могућност и посебних споразума између радне заједнице и удружених организација, могућност која би се користила када се за то укаже потреба.

Најзад, Нацрт ништа не говори ни о могућности да радна заједница обавља послове и за трећа лица. Наиме, пошто удружене организације образују радну заједницу ради вршења њихових заједничких послова, ваљало би закључити да радна заједница, по правилу, може обављати послове само за потребе удружених организација. Сматрамо, ипак, да радна заједница може обављати, изузетно, одређене послове и за трећа лица, али само под условима унапред утврђеним самоуправним споразумом са удруженим организацијама. Нацрт, вероватно, ово питање оставља на решење самоуправној пракси, али с обзиром да оно може створити (и већ је створило) извесне дилеме мислимо да би било, ипак, корисно да се регулише у изложеном смислу.

6. Основна организација за заједничке послове

Други организациони-статусни облик, који Нацрт предвиђа, за обављање заједничких послова је основна организација удруженог рада. Као што је то већ речено, Нацрт брише све дилеме и контроверзе које су се појавиле у пракси (па и теорији) око могућности организовања радника који обављају прву категорију заједничких послова („административно-стручни, помоћни и њима слични”) у „организацију удруженог рада”. Нацрт је ту изричит — радници који обављају ове послове могу органи-

зовати само радну заједницу. Другачије решење није ни било могуће. Уосталом, и теорија је (мада не увек јединствено) и после доношења Устава јасно указивала да је тешко спојиво с разумом да се производ рада заједничких стручних служби може директно изразити као вредност, а што се изричито тражи за организовање основне организације.⁽¹⁶⁾

Но, ако је код ове категорије послова Нацрт био изричит и јасан, не остављајући могућност за било каква двоумљења, не може се ни приближно рећи да је то случај и код друге категорије послова од заједничког интереса. Наиме, у члану 379. Нацрта је речено да радници који обављају „друге послове од заједничког интереса“ за организацију удруженог рада образују првенствено основну организацију (ако постоје Уставом — чл. 36. и овим законом — чл. 8. ст. 1. и чл. 296. утврђени услови), а у другом плану — радну заједницу. Из ове доста несрећне формулације која, истина, има основа и у тексту Устава СФРЈ (чл. 29. ст. 2.) отвара се питање могућности организовања основне организације и ван радне организације. Наиме, из овакве поставке произилази да се основна организација за заједничке послове може образовати непосредно и у сложеној организацији удруженог рада, а што је, мислимо, неспојиво с уставном дефиницијом основне организације као дела радне организације (чл. 36.) и тим пре, и тим више, са основном одредбом Нацрта израженој у чл. 8. ст. 2. према којој „основна организација не може постојати самостално ван састава радне организације“.

Извлачећи поуке из досадашњег кретања самоуправне праксе, чини се, да је решење било могуће тражити у одвојеном третирању радне и сложене организације удруженог рада, па за радну организацију предвидети образовање основне организације, а за сложену организацију предвидети образовање (био би то сада трећи институционални облик за заједничке послове) радне организације за заједничке послове. Признајемо да овакво решење нема основа ни у уставном тексту, али би се, бар према неким решењима самоуправног организовања у пракси, овај (уставни) текст могао „натегнути“ у овом смислу. Устав је, наиме, предвидео образовање организација удруженог рада (значи и радних организација) за административно-стручне, помоћне и њима сличне послове, под условима које одреди закон, али је, зато за обављање других послова од заједничког интереса предвидео могућност образовања само основне (примарно) организације. Питање је, према томе, да ли је Нацрт могао (пошто је искључио могућност образовања „организација удруженог рада“ за административно-стручне, помоћне и њима сличне послове) да пропише могућност организовања „организација удруженог рада“ (што у сложеној организацији значи само радне организације) за друге послове од заједничког интереса, иако је Устав (чл. 29.) ту предвидео само могућност организовања основних организација и секундарно радних заједница? Наше је мишљење, као што смо то већ рекли, да је Нацрт могао (и требао) тако да поступи. Стога се залажемо, полазећи од изнетих консидерација, за преуређење члана 379. Нацрта у изложеном смислу.

¹⁶⁾ Види више: Кардељ Е.: Наведени рад, стр. 19—21.

7. Грађанско-правни положај радне заједнице

Једно од највише дискутованих питања (и најмање „издискутованих“) у вези радне заједнице, од доношења Устава СФРЈ, је питање њеног грађанско-правног статуса — питање њеног правног субјективитета. Дискусија се није стишала ни после доношења Нацрта, јер неке одредбе овог текста дају повода за питање да ли се он децидирано изјаснио око питања правног субјективитета радне заједнице? Неспорно је, наиме, да Устав СФРЈ (чл. 45.), (као и одговарајуће одредбе републичких и покрајинских устава) међу организацијама и заједницама којима даје својство правног лица не помиње радне заједнице. Нацрт, углавном, понавља (с нешто разраде) ову уставну норму (чл. 31.) испунивши тиме „дуг“ према хијерархијски јачем акту. Повод за дилему да ли је Нацрт доследан Уставу је чл. 222,⁽¹⁷⁾ где се међу организацијама и заједницама које се помињу као друштвена правна лица изричито наводе и друге радне заједнице. Указујући на ову непрецизност, указујемо, уједно, на потребу усклађивања овог члана са осталим делом текста, првенствено са чланом 31. Нацрта.

Ако се изузме непрецизност на коју је указано, може се са сигурношћу рећи да Устав и Нацрт „одбијају“ давање правног субјективитета радној заједници. Овде треба рећи да су и судови јединствени у извлачењу оваквог закључка, а то се види по томе што одбијају да региструју (а овај чин је углавном везан за статус правне личности) радне заједнице.

Конечно, дакле, закључујемо да радна заједница нема својство правног лица ни по Уставу, ни по основу законских прописа, нити јој то својство може бити признато самоуправним општим актима организације удруженог рада у чијем је саставу. Поставља се, овде, питање да ли је такво решење исправно и са становишта праксе одрживо (имајући у виду сигурност правног промета и интересе трећих савесних лица). У покушају да одговори на ово питање теорија не наступа јединствено. На једној страни се налазе они правни писци који се задржавају на констатацији да радна заједница нема својство правног лица закључујући, при том, да она може, и без признавања тог својства, имати одређену (довољну) правну, пословну и страначку способност, користећи се правним субјективитетом радне организације заједнице основних организација или сложене организације удруженог рада, у оквиру којих је образована, те јој, стога, и не треба признавати својство правног лица⁽¹⁸⁾.

Међу ауторима који се изричито декларишу за признавање својства правног лица радној заједници истичемо посебно проф. Јовановића, који каже да се из постојећих прописа може извести несумњив закључак да радној заједници, за сада, то својство није признато, али да се он зала-

17. Види чл. 222, ст. 1. Нацрта.

18. Види: Велимировић др. М.: Нав. чланак, стр. 11—12; Полић др. С.: О спорним питањима око конституисања организација удруженог рада. Самоуправно право, бр. 4/74, стр. 15; Поповић др. Т.: Нав. чланак, стр. 25; Фримерман др. А. — Николић А.: Наведено дело, стр. 84. Вучетић др. В.: Положај радних заједница у организацијама удруженог рада. Припреда и право, бр. 7—8/75, стр. 69; Ивошевић З.: Нав. чланак, стр. 5; Новаковић С.: Нав. чланак у фус ноти 7. стр. 4; Радичевић С.: Нав. чланак, стр. 36—37.

же за такво решење *de lege ferenda* ⁽¹⁹⁾. Придружујући се мишљењу проф. Јовановића, јер сматрамо да интереси сигурности и ефикасности правног промета и, посебно, заштите трећих лица (а радна заједница ће имати потребу за предузимањем правних послова за њу као организацију или за њене раднике, када ће требати да наступи као самосталан субјект и у своје име и за свој рачун) ван организација удруженог рада у чијем је саставу, захтевају такво решење. Залажемо се, дакле, за изричито признавање својства правног лица радној заједници у будућем Закону о удруженом раду. Није на одмет приметити да се текст ранијег Нацрта закона о удруженом раду, који је изашао пре овог, коначног, Нацрта залагао за признавање својства правног лица радној заједници, предвиђајући изричито (чл. 280.) да „радна заједница има својство правног лица са правима, обавезама и одговорностима утврђеним самоуправним споразумом о удруживању”.

Одредбе неких прописа донетих после Устава из 1974. год. стоје такође на позицијама признавања својства правног лица радној заједници. Донет је, на пример, пропис по коме радна заједница може имати свој жиро рачун код Службе друштвеног књиговодства ⁽²⁰⁾, а то право је углавном везано за својство правног лица. Неки најновији прописи предвиђају, такође, да радна заједница може бити одговорна за привредни преступ, ⁽²¹⁾ иако према Закону о привредним преступима „за привредне преступе могу бити одговорна правна лица” (чл. 5. ст. 1.).

Са признавањем правног субјективитета радној заједници везано је и питање њене регистрације, тако да наш став изнет у прилог признавања својства правног лица важи, *mutatis mutandis*, и за питање регистрације радне заједнице, иако Нацрт, иначе, не предвиђа (као поменути ранији текст Нацрта) регистрацију.

8. Самоуправни положај радне заједнице

Радна заједница је самоуправна организација (организација *sui generis*) радника у удруженом раду и субјект је самоуправних односа. Основна и полазна уставна норма којом се одређује самоуправни положај радника у радној заједници је одредба по којој ови радници могу имати самоуправна права „у складу са природом послова које обављају и са заједничким интересима ради којих је радна заједница образована” (чл. 29. ст. 4. Устава СФРЈ). Природа послова које обавља радна заједница и заједнички интереси опредељују се самоуправним споразумом о међусобним правима, обавезама и одговорностима радне заједнице и удруже-

19) Јовановић др. В.: Одговори на питања учесника семинара у Опатији, одржаног од 6. до 8. јуна 1974. год. објављени у часопису: Привреда и право, бр. 9/74, стр. 18—19.

20. Види: Упутство о измени и допуни Упутства о утврђивању и укидању жиро-рачуна (Сл. л. СФРЈ, бр. 35/74);

21. — Закон о плаћању инвестиција (Сл. л. СФРЈ, бр. 30/75),

— Закон о ревалоризацији основних средстава и средстава заједничке потрошње корисника друштвених средстава (Сл. л. СФРЈ, бр. 32/75)

— Закон о изменама и допунама Закона о књиговодству (Сл. л. СФРЈ, бр. 32/75);

них организација, па се, стога, и самоуправност радне заједнице остварује у складу са овим споразумима. То практично значи да, пошто ови споразуми регулишу самоуправна права радне заједнице (односно њених радника) у складу са природом послова које обавља и заједничким интересима ради којих је образована, ипак, постоје извесне разлике у обиму и начину остваривања тих права.

Треба истаћи да се Нацрт не бави одређеније питањем самоуправног положаја радне заједнице. Ипак, он садржи једну генералну норму која, и својом општошћу, разбија све предрасуде и екстремна схватања која су настала после доношења Устава СФРЈ у вези са одређивањем самоуправног положаја радне заједнице у организацији удруженог рада. То је одредба члана 381, ст. 3. која изричито стипулира да се самоуправним споразумом о међусобним правима, обавезама и одговорностима радне заједнице и удружених организација може предвидети давање (само) претходне или накнадне сагласности на акте и радње радника радне заједнице који се односе на остваривање задатака ради којих је радна заједница организована, али не и на акте и радње радника радне заједнице који се односе на остваривање самоуправних права радника радне заједнице. Сагласно овом, чини се, да је на месту мишљење према ком одредбе о радној заједници треба схватити тако да радници радне заједнице као појединци имају иста права као и радници у организацијама удруженог рада (право у погледу средстава за личне дохотке и средстава за заједничку потрошњу), али не и њихов колективитет, радна заједница, па, стога, неотуђива права радника радних заједница не треба схватити на исти начин као ова права радника основних организација (22).

Укратко, може се рећи, да се специфичност самоуправног положаја радне заједнице, односно њених радника огледа, нарочито, у следећем:

- радници радне заједнице немају пуну самосталност у погледу свог самоуправног организовања,
- о образовању радне заједнице одлучују удружене организације,
- радна заједница није субјект самоуправног споразума о удруживању,
- радна заједница нема сопствену репродуктивну основу,
- делокруг (послови и делатност) радне заједнице утврђују удружене организације и радна заједница га не може самостално мењати,
- радна заједница обавља послове искључиво за потребе удружених организација, а може радити за трећа лица само уз сагласност удружених организација.

У овом напису задржали смо се само на неким питањима везаним за радну заједницу, која су била спорна пре доношења Нацрта, а које је Нацрт разрешио или покушао да разреши. Простор нам није дозволио да обрадимо и нека друга, исто тако, врло актуелна питања у вези са образовањем и функционисањем ове нове институције нашег самоуправ-

22. Види: Балог др. Н.: Нав. чланак, стр. 3. и даље;

ног система. Очекујући да ће, сада већ блиски, Закон о удруженом раду дати задовољавајућа решења за самоуправну праксу, не гајимо илузију да ће с њим све бити решено. С друге стране, вероватно је да ће у овој материји која први пут улази у законски простор бити и решења која, са становишта праксе, нису најпогоднија или нису трајна (односно трајнија). Али, и у то смо дубоко убеђени, никакво решење неће моћи да заустави нову реку живота — самоуправну праксу, да изналази боља и адекватнија решења. Сваки закон (а поготову ће то бити случај са овим) тражи позитивне и прегалачке акције. А акције — то смо ми — људи!

Мирко Васиљевић