

Mr DARA VILIĆ
asistent

PREOBRAŽAJ PRAVNOG POLOŽAJA INOKOSNOG POSLOVODNOG ORGANA U PERIODU OD 1946 GODINE DO DONOŠENJA ZAKONA O UDRUŽENOM RADU

Razvojni put našeg socijalističkog društva, od oslobođenja do danas, bio je intenzivan. Intenzivni razvoj ekonomskih odnosa bio je praćen odgovarajućim razvojem u svim društvenim odnosima. U svom razvoju naše socijalističko, samoupravno društvo je prošlo nekoliko faza. Svaka faza je u odnosu na prethodnu značila korak napred, novi kvalitet u odnosu na raniji period. Tako na primer, donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva 1950 godine napušten je tzv. period administrativnog upravljanja privredom (period administrativnog socijalizma), a počela je nova faza u razvoju našeg društva — period uvođenja somaupravljanja, najpre u privredi tzv. radničko samoupravljanje, da bi kasnije samoupravljanje našlo svoje mesto i u ostalim društvenim delatnostima, i u društvu uopšte.

Predmet ovog rada je preobražaj pravnog položaja poslovnog organa u periodu od 1946 godine do donošenja Zakona o udruženom radu 1976 godine. Teško je govoriti o promenama do kojih je dolazilo, do kojih i danas dolazi, u pravnom položaju inokosnog poslovnog organa a da se ne kaže nešto i o uzrocima tog preobražaja, o razvoju našeg samoupravnog, socijalističkog društva, o novom pravnom položaju organizacije udruženog rada i o izmenjenim društvenim odnosima u okviru iste čiji je on organ. Izlaganje će se vršiti redosledom pravnog regulisanja ove materije u nas, počev od 1946 godine odnosno od donošenja Osnovnog zakona o državnim privrednim preduzećima zaključno sa Zakonom o udruženom radu iz 1976 godine.

U periodu od 1946—1950 godine, koji označava posebnu fazu u razvoju našeg društva — tzv. period administrativnog socijalizma. Osnovni zakon o državnim privrednim preduzećima je bio jedan od najznačajnijih pravnih akata, koji je pored Ustava iz 1946 godine, regulisao odnose u privredi.

Iz odredi kojima se reguliše pravni položaj direktora, njegova ovlašćenja i dužnosti, proizilazi da je direktor jedini organ koji neposredno upravlja radom preduzeća.¹⁾

Direktor je bio državni organ u preduzeću, preko koga je država neposredno upravljala privredom, ili preciznije, on je bio organ administrativno-operativnog rukovodioca preduzeća. Za ondos administrativno-

¹⁾ Čl. 34 Osnovnog zakona o državnim privrednim preduzećima.

-operativni rukovodilac-direktor karakteristična je hijerarhijska podređenost direktora administrativno-operativnom rukovodiocu. To se može videti i iz ovlašćenja koja je imao AOR u odnosu na direktora. AOR je donosio pravila preduzeća kojima je određivao ovlašćenja direktora i njihov obim, a mogao je menjati, poništavati i ukidati odluke direktora preduzeća.

Unutar preduzeća nije dolazilo do „sukoba nadležnosti” pošto su sva ovlašćenja „neposrednog” upravljanja pripadala direktoru koji je bio glavni organizator poslovanja preduzeća.

Delatnost direktora je bila obimna i raznovrsna: odlučivanje o sredstvima, rukovođenje administracije preduzeća, pravo da u ime preduzeća sklapa poslovne ugovore, da zastupa preduzeće pred državnim organima i trećim licima, itd.

Prilikom obavljanja delatnosti zastupanja preduzeća, koje ima svojstvo pravnog lica, pred državnim organima i trećim licima kao i prilikom sklapanja poslovnih ugovora u ime preduzeća, direktor je delao kao izvršilac planskog akta, ne posedujući pri tom nikakvu samostalnost u vršenju navedene delatnosti. Za tzv. administrativni sistem upravljanja privredom karakterističan je odnos između privrednog plana i ugovora koje preduzeća zaključuju u međusobnim odnosima. Državni privredni planovi su bili detaljni, regulišući konkretno odnose u privredi. Vršanjem svoje delatnosti preduzeća su ostvarila zadatke postavljene u privrednom planu.

Za imovinsko-pravne odnose, koji su se zasnivali između preduzeća, značajna su dva elementa: ugovor i akt planiranja. Pošto je plan predstavljao konkretan administrativni akt, koji je direktno regulisao delatnost i poslovanje preduzeća, ugovor je bio sredstvo za ostvarenje planskog akta, instrument za realizaciju *planom postavljenog zadatka*.²⁾

Ugovor je bio u direktnoj zavisnosti od plana, kako u pogledu nastanka, tako i u pogledu sadržine i prestanka.

Da bi direktor uspešnije obavljao poverene poslove, kao i da bi ga pomogao u radu, administrativno-operativni rukovodilac je mogao u preduzeću da postavi stručni savet — savetodavni organ direktora preduzeća. O svim važnijim pitanjima iz svoje nadležnosti direktor je trebao da se konsultuje sa članovima saveta. Stavom tri člana 50, gde se kaže da će stručni savet izvestiti administrativno-operativnog rukovodioca u slučaju da direktor ne usvoji njegovo mišljenje, vršio se jedan poseban vid kontrole rada direktora.

Direktor, koji je bio istovremeno i organ upravljanja i najviši organ rukovođenja u preduzeću, za svoj rad, kao i za rad preduzeća bio je odgovoran državi.

Donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva 1950 godine označen je početak jedne nove faze u razvoju druš-

²⁾ Prof. Dr M. Konstatinović „Obligaciono pravo” — prema beleškama sa predavanja, 1962 god., str. 174 „Obligacije koje stvaraju ovi akti (akti planiranja — D. V.) bile su mnogobrojne i od najvećeg značaja za ceo naš privredni život. Pomoću tih akata i obligacija iz njih se sprovodio znatan deo privrednih mera”.

tveno-ekonomskih odnosa i našeg društva uopšte, početak radničkog samoupravljanja u našim privrednim preduzećima. Unutrašnji organizacioni mehanizam radničkog upravljanja zasniva se na podeli rada u upravljanju preduzećem na dve posebne, ali međusobne usko povezane funkcije: na funkciju upravljanja preduzećem u užem smislu i na funkciju rukovođenja procesom rada.³⁾

U okviru funkcije upravljanja preduzećem ostvaruje se odlučiva- nje o pitanjima koja su od vitalnog značaja za postojanje, delatnosti i razvoj preduzeća, npr. vođenje ekonomske odnosno poslovne politike preduzeća, nadzor nad radom preduzeća, itd. Nosioци funkcije uprav- ljanja su radnički savet, upravni odbor i direktor.

Funkcija rukovođenja se sastoji u neposrednom izvršavanju odlu- ka organa upravljanja preduzeća, u organizovanju procesa rada, nepo- srednom rukovođenju ostvarenja plana i poslovanja preduzeća itd. No- silac funkcije rukovođenja je direktor preduzeća.

Pravni položaj direktora u preduzeću regulisan je nizom *članova, od kojih su najznačajniji članovi: 8, 9 i 36—39.*

Dok se članom 8 predviđa da proizvodnjom i poslovanjem predu- zeća rukovodi direktor preduzeća, članovima 36—39 konkretizuje se di- rektorova funkcija rukovođenja i određuju njegova ovlašćenja: da or- ganizuje proces rada u preduzeću, da neposredno rukovodi ostvarenjem plana i poslovanjem preduzeća, da sprovode zakon i druge propise, da u okviru privrednog plana i u skladu sa zaključcima i smernicama rad- ničkog saveta i upravnog odbora zaključuje ugovore i raspoređuje obr- tna sredstva, zastupa preduzeće pred državnim organima i u odnosi- ma sa pojedinim fizičkim i pravnim licima, prima radnike na rad, obezbeđuje disciplinu u radu i poslovanju preduzeća, stara se o zako- nitosti rada preduzeća, itd.

Pretežni deo poslova iz nadležnosti direktora ima karakter ad- ministrativno-pravnih akata. S obzirom na značaj koji su imale u pre- duzeću i van njega, a i danas imaju, posvetićemo nešto više pažnje di- rektorovim funkcijama: zastupanja i zaštite zakonitosti.

Funkcija zastupanja pretrpela je određene promene, čiji je uzrok napuštanje sistema administrativnih planova i prelaz na novi sistem društvenih planova. Prelaz na novi sistem nije izvršen odjednom, već u jednom prelaznom periodu koji je trajao tokom 1951 godine. Između preduzeća, subjekata pravnog prometa, zaključuju se ugovori prilikom čijeg zaključenja nastoji se da dođe do izražaja interes preduzeća, da preduzeća prilikom zaključenja ugovora budu samostalnija.⁴⁾ U tom smislu preduzete su određene mere, a akti planiranja gube značaj koji su imali. Početkom 1952 godine prelazi se na sistem društvenih planova, pošto su u toku prelaznog perioda izvršene pripreme za primenu novog

³⁾ Dr P. Kovač — Dr Đ. Miljević „Samoupravljanje proizvođača u privre- di”, 1958 godine, str. 95.

⁴⁾ Prof. Dr M. Konstantinović „Obligaciono pravo” — prema beleškama sa predavanja, 1962 godine, str. 174” ... sa napuštanjem administrativnog rukovo- đenja privredom značaj ovog izvora (plana — DV) obligacija znatno je opao. Njegova uloga stvaranja obligacija prešla je najvećim delom na ugovore: mnoge od onih obligacija koje su nastajale iz akta planiranja, dakle odlukom višeg or- gana nastaju sad iz ugovora koje učesnici zaključuju međusobom”.

sistema. Više se ne traži kao uslov punovažnosti ugovora da se isti zaključuju u okviru ili na osnovu privrednog plana, već se ugovori zaključuju slobodno. Plan više nije konkretni akt, već akt koji okvirno, na apstraktan način reguliše privredne odnose. U početku su postojala određena posebna ograničenja koja su kasnijim razvojem samoupravnih odnosa u društvu, posebno u društveno-ekonomskim odnosima nestala; da bi načelo autonomije dobilo još više u sadržini.

Preduzeća su bila dužna, da u skladu sa privrednim planom, a na osnovu svojih potreba i mogućnosti, donose svoje privredne planove. Navedene promene imale su uticaja na zastupničku delatnost direktora, u tom smislu što je on prilikom vršenja navedene delatnosti imao nešto više slobode, nije više bio samo izvršilac planskog akta donetog od strane državnog organa.

Kao čuvar zakonitosti rada preduzeća direktor je bio neposredno odgovoran nadležnom državnom organu za izvršenje zakona, drugih pravnih propisa i naređenja nadležnih državnih organa. Funkcija čuvara zakonitosti je rezultat zainteresovanosti i brige našeg društva za postojanje, razvoj i delatnost privrednih preduzeća. Zakonom i drugim pravnim propisima vrši se regulisanje odnosa: unutar preduzeća, između preduzeća kao učesnika pravnog prometa i preduzeća i društvene zajednice. Društvo je zainteresovano da preduzeća kao osnovni učesnici pravnog prometa u svojoj svakodnevnoj delatnosti poštuju i primenjuju zakone, pravne propise i odluke nadležnih državnih organa, pa u cilju praćenja primene navedenih akata od strane privrednih preduzeća društvena zajednica ima pravo da vrši kontrolu zakonitosti nad radom istih. Ne treba izgubiti iz vida da je imovina preduzeća u društvenoj svojini i da ciljevi kojima stremi preduzeće treba da budu u skladu sa društvenim ciljevima, da budu delić društvenih ciljeva. Direktor, kao čuvar zakonitosti, nastoji da svi akti preduzeća budu u skladu sa zakonom, sa društvenim interesima. U slučaju donošenja nezakonitog akta u preduzeću, direktor je mogao odmah da interveniše koristeći pri tom tzv. direktorovo pravo veta i nastojeći da se u što kraćem roku izvrši usaglašavanje nezakonitog akta sa zakonom. Ovlašćenja koja je direktor imao kao čuvar zakonitosti davala su pravnom položaju direktora posebno obeležje, crtu etatizma, jer je on u ulozi čuvara zakonitosti nastupao u ime države i obustavljao akte organa upravljanja (radničkog saveta i upravnog odbora), koji nisu u skladu sa zakonom. On je u ovom slučaju bio iznad organa upravljanja u preduzeću i vršio je kontrolu zakonitosti njihovog rada.

Za određivanje pravnog položaja direktora značajni su članovi 23 i 9 Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva. Pre nego što bilo šta kažemo o odnosu direktor-organi upravljanja, smatramo da treba da ukažemo na to, da je položaj direktora u preduzeću regulisan zakonom, a samim tim i njegova ovlašćenja. Određivanjem ovlašćenja direktoru i organima upravljanja, zakon je odredio i međusobne odnose između ovih organa, tako da se zakonom izvršena podela nadležnosti nije mogla menjati odlukama organa upravljanja ili državnih

organa. Odredbama zakona i nekih podzakonskih akakta izričito se davalo pravo radničkom savetu da pojedina svoja ovlašćenja prenese na upravni odbor ili na direktora.

Osnovni zakon o upravljanju predviđao je pravo direktora, da, kao stručnjak, neposredni rukovodilac procesa rada, organizator realizovanja planova preduzeća i nosilac izvršne funkcije, prisustvuje sastancima radničkog saveta (čl. 23), i da je od po svom položaju član upravnog odbora preduzeća (čl. 9), za razliku od ostalih članova upravnog odbora koje bira radnički savet.

Na sastancima radničkog saveta i upravnog odbora direktor se pojavljivao prevashodno kao stručnjak, davao odgovore na postavljena pitanja članovima radničkog saveta, ukazivao na različite aspekte problema o kome se raspravlja, na moguća rešenja, pomažući na taj način članovima upravnog odbora i radničkog saveta da potpunije i svestranije sagledaju pitanja o kojima se rešava i da na osnovu datih analiza, predloga i sugestija direktora donesu adekvatnu odluku kojom će biti zadovoljeni interesi preduzeća i opšti društveni interesi.

Uticaj radničkog saveta i upravnog odbora na delatnost direktora je bio veliki. Kao najviši organ upravljanja radnički savet je imao pravo da uzme u razmatranje bilo koje pitanje iz nadležnosti upravnog odbora i direktora, i da o tom pitanju zauzme svoj stav. No, ukoliko je smatrao za potrebno on je imao pravo da donese zaključak po određenom pitanju. Prilikom rešavanja o pitanju po kome je radnički savet zauzeo svoj stav, upravni odbor odnosno direktor su bili dužni da poštuju odluku radničkog saveta. U svom radu direktor je morao poštovati smernice i zaključke upravnog odbora, u protivnom, upravni odbor je imao pravo da predloži radničkom savetu da pokrene postupak za smenjivanje direktora.

Iz analize odnosa direktor-organi upravljanja (radnički savet i upravni odbor) jasno se uočava osnovna karakteristika tih odnosa, da je direktor bio izvršni organ organa upravljanja, da je radio po njihovim smernicama i zaključcima i da je za svoj rad odgovarao tim organima. Osnovni zakon o upravljanju nije izričito predviđao odgovornost direktora radničkom savetu, ali se iz čl. 23 t. 5 i 6 posredno, na osnovu nabrojanih obaveza direktora, može zaključiti da je direktor bio neposredno odgovoran radničkom savetu. Odgovornost direktora bila je velika. On je odgovarao ne samo za izvršenje ili nepravilno vršenje dužnosti, već i za nepravilno i nezakonito korišćenje prava.

Uporednom analizom pravnog položaja direktora prema Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima i Osnovnom zakonu o upravljanju, uočavaju se velike promene do kojih je došlo u pravnom položaju direktora donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju 1950 godine. Dok je po Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima direktor bio jedini organ upravljanja i rukovođenja u preduzeću, donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju u preduzeću, u preduzeću su se formirala tri organa upravljanja: radnički savet, upravni odbor i direktor. Novim Zakonom je bilo izvršeno razgraničenje delatnosti između ovih organa, neka ovlašćenja direktora izuzeta su iz okvira njegove nadležnosti i preneti na novostvorene organe (radnički savet i upravni odbor). Ovo je imalo za posledicu da se u praksi, u na-

šim privrednim preduzećima, pojavilo shvatanje da funkcija direktora odumire, da se prva faza u odumiranju izražava kroz izvršnu funkciju direktora u odnosu na radnički savet i upravni odbor. Kasnijim razvojem događaja, donošenjem pravnih propisa, postalo je izvesno da je funkcija direktora u preduzeću nužna.

U vezi sa položajem direktora u preduzeću i društvu, u pravnoj teoriji i u praksi postavilo se pitanje čiji je organ direktor preduzeća: da li je on državni organ, ili je organ radničkog samoupravljanja ili je i državni organ i organ radničkog samoupravljanja. U teoriji je bilo više različitih shvatanja o ovom pitanju, od kojih ćemo neka izneti.

1) Po jednom shvatanju⁵⁾ direktor nije isključivo državni organ pod rukovodstvom drugog državnog organa-administrativno-operativnog rukovodioca (kako je to bilo po Osnovnom zakonu o preduzećima), već je i državni organ i organ radnog kolektiva. Direktor je spona između države i neposrednih proizvođača u preduzeću. Donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju smanjen je uticaj države na privredna preduzeća.

2) Pristalice drugog shvatanja su isticale da je direktor javni službenik. Pored toga što neposredno rukovodi procesom rada u preduzeću, direktor je čuvar zakonitosti rada preduzeća u kom svojstvu lično odgovara društvenoj zajednici, odnosno njenom nadležnom organu. Izbor direktora još više ukazuje na to da je on javni službenik.⁶⁾

Slično ovom drugom shvatanju je mišljenje dr S. Pretnara⁷⁾, koji u ovlašćenjima direktora, da je čuvar zakonitosti rada preduzeća, zakonski zastupnik preduzeća i član upravnog odbora na osnovu samog zakona vidi u direktoru jedan poseban organ preduzeća.

3) Po trećem shvatanju direktor je istovremeno „i organ radničkog samoupravljanja i najviši službenik preduzeća, u pogledu čijeg mesta, prava i dužnosti važe posebni propisi. Nema razloga da se on tretira kao javni službenik, jer on to nije”.⁸⁾ Dr P. Kovač smatra da direktor ne može biti javni službenik, jer mu to ne dozvoljava Zakon o javnim službenicima. Način izbora i specifična odgovornost direktora, ukazuje ne na to da je on nešto posebno u preduzeću, već da u pogledu njegovog statusa postoje posebni propisi.

Šesdesetih godina dolazi do određenih promena u nadležnosti direktora koje su uslovljene promenama u društvenoekonomskom sistemu. Transformacijom državne svojine u društvenu eliminisan je i poslednji posrednik između proizvođača i sredstava za proizvodnju, došlo je „do spajanja” radničke klase sa oruđima za rad.⁹⁾

⁵⁾ Prof. Dr Rastovčan „Pravni položaj privrednih preduzeća u FNRJ”, Beograd, str. 13.

⁶⁾ J. Smole „Osnivanje i prestanak preduzeća i radnji”, Novi privredni propisi, Materijal sa seminara održanog u Beogradu od 1—16 marta 1954 god. str. 79—81. L. Geršković „Društveno upravljanje u Jugoslaviji” Beograd str. 88.

⁷⁾ S. Pretnar „Oris primerjalnog trgovinskog prava”, Ljubljana, 1953 god. str. 162.

⁸⁾ Dr P. Kovač „Organizacija i pravni položaj privrednih preduzeća” Diskusija na II kongresu pravnika Jugoslavije, Arhiv za pravne i društvene nauke br. 2—4, 1958, str. 535.

⁹⁾ B. Petkovski „Kakav nam je direktor potreban”, Direktor br. 4, 1969; str. 45 „Pravci kretanja u izgrađivanju procesa donošenja odluka, u odlučiva-

Pored načela dohotka pojavljuje se načelo raspodele prema radu. Uporedo sa jačanjem neposrednog odlučivanja vrši se unutrašnja decentralizacija samoupravljanja, što se ostvaruje izgrađivanjem političke i ekonomske vlasti samoupravljača u delovima radne organizacije, u ekonomskim i radnim jedinicama. Da bi decentralizacija samoupravljanja bila potpunija, sadržajnija, pristupilo se decentralizaciji zakonodavstva. Preduzeća stiču pravo da samoupravne odnose u okviru preduzeća regulišu na način koji najviše odgovara interesima radnih ljudi u preduzeću. Paralelno sa decentralizacijom samoupravljanja u preduzeću, vršen je proces decentralizacije u zastupanju preduzeća. Navedene promene u društveno-ekonomskim odnosima našle su svoju potvrdu u Ustavu SFRJ iz 1963 godine.

Decentralizacija zastupanja prvi put je pravno regulisana Ustavom SFRJ 1963 godine. Ustavom je predviđeno pravo preduzeća, da statutom regulišu poslovnu samostalnost pojedinih delova preduzeća — radnih jedinica. Pre Ustava SFRJ zastupanje radne jedinice rešavano je, u zavisnosti od konkretne situacije, na različite načine, opštim aktom preduzeća ili punomoćem koje je davao direktor preduzeća rukovodiocima radnih jedinica.

Direktor je i dalje bio organ upravljanja i nosilac funkcije rukovođenja. Što se tiče nadležnosti direktora, u Ustavu su uglavnom bila predviđena ovlašćenja koja čine sadržinu funkcije rukovođenja: rukovodi poslovanjem radne organizacije, izvršava odluke radničkog saveta i drugih organa upravljanja, zastupa preduzeće, itd. (čl. 93 Ustava SFRJ). Dok je direktor vršio zastupničku delatnost na nivou preduzeća, zastupanje delova preduzeća, radnih jedinica, kojima je statutom preduzeća priznata poslovna samostalnost, vršio je rukovodilac radne jedinice.

Ovim je izvršeno rasterećenje direktora u vršenju njegove obimne i složene funkcije zastupanja preduzeća, u tom smislu što je, pored direktora koji zastupa preduzeće pojavio se i rukovodilac radne jedinice, koji zastupa radnu jedinicu kojoj je priznata poslovna samostalnost.

Za određivanje pravnog položaja direktora od značaja je član 93 Ustava SFRJ kojim se predviđala samostalnost direktora u radu i njegova lična odgovornost radnoj zajednici i organima upravljanja, a za zakonitost rada preduzeća i dalje je postojala njegova odgovornost društvenoj zajednici.

Osnovnim zakonom o preduzećima iz 1965 godine konkretizovana su načela Ustava SFRJ iz 1963 godine. Mada je ovaj Zakon, isto kao i Ustav SFRJ, predviđao u svom članu 44 st. I da su organi upravljanja u preduzeću radnički savet, upravni odbor i direktor, postojala je tendencija da se u normativnom konceptu samoupravljanja njemu dodeli funkcija rukovođenja. Članom 53 Osnovnog zakona o preduzećima, isto kao i u članu 93 Ustava SFRJ, bila su predviđena ovlašćenja direktora koja karakterišu funkciju rukovođenja i izvršavanja (ruko-

nju, počinju i ako još nedorečeno i parcijalno, iz neposrednog proizvodnog procesa (od radnog mesta i radne jedinice), da bi na nivou radne organizacije dobili završni oblik, da bi postali odluka koja je rezultanta dijalektičkog jedinstva individualnih, posebnih interesa (struktura u radnoj organizaciji i širih društvenih interesa. U principu odluka koja počinje da se izgrađuje neposredno u sferi proizvodnje i drugih vidova rada dobija sadržinu neposrednog dogovora”.

vođenje poslovanjem preduzeća, izvršavanje odluka radničkog saveta i upravnog odbora, zastupanje i predstavljanje preduzeća, itd.).

Do donošenja Osnovnog zakona o preduzećima direktor je bio jedini zastupnik preduzeća čija je zastupnička delatnost bila pravom regulisana. Osnovnim zakonom o preduzećima, pored direktora koji zastupa preduzeće, u odeljku „Zastupanje preduzeća” po prvi put se regulislo zastupanje preduzeća preko: punomoćnika po zaposlenju, prokuriste i punomoćnika.

Pored svoje zastupničke delatnosti, direktor je rukovodio poslovanjem preduzeća (rukovodio je stručnim službama preduzeća koje su donosile predloge: normativnih akakta, planova i programa razvoja poslovne politike, rešenja određenih pitanja, itd.) i donošenjem konkretnih akakta i preduzimanjem određenih mera i izvršavao je odluke drugih organa upravljanja.

Samoupravljanje radnim organizacijama, čije osnovne komponente čine: slobodno udruženi rad sredstvima u društvenoj svojini i samostalno upravljanje radnika proizvodnjom i raspodelom, dovelo je u pitanje podelu na funkciju upravljanja i funkciju rukovođenja. Samoupravljanje i njegov intenzivni razvoj vodili su ka spajanju funkcija, upravljanja i rukovođenja u jedinstvenu funkciju samoupravljanja radnika svim procesima i odnosima u radnoj organizaciji.¹⁰⁾

Funkcija upravljanja nije se više manifestovala kao upravljanje ljudima, već kao rukovođenje tehničkim procesima.¹¹⁾ U zakonodavstvu i praksi pojavila se potreba da se novi sadržaj u društvenim odnosima reguliše pravnim normama, što je i učinjeno donošenjem Ustavnog amandmana XV, krajem 1968 godine.

Za razliku od ranijih ustavnih i zakonskih tekstova koji nikada nisu u potpunosti razgraničili upravljanje od rukovođenja, u smislu razgraničenja nadležnosti organa upravljanja da upravljaju preduzećem od nadležnosti direktora da rukovodi istim. Ustavni amandman XV je izvršio preciznu podelu organa preduzeća, na organe upravljanja i izvršne organe.

Prema odredbama navedenog amandmana jedini obavezni organ upravljanja radne organizacije radnički savet, dok je ostale organe upravljanja i izvršne organe, koji mogu biti inokosni i kolegijalni, utvrđivao radni kolektiv. Zakonom o prestanku važenja odredaba saveznih zakona konkretizovana su pitanja na koja se odnosi Ustavni amandman XV, a predviđao se, da u radnoj organizaciji mora da postoji inokosni organ. Inokosni organ je bio izvršni organ radničkog saveta i radne zajednice, pa je kao takav izvršavao odluke organa upravljanja, rukovodio poslovanjem preduzeća, zastupao preduzeće i starao se o zakonitosti rada preduzeća. U tom smislu, u duhu sa novim položajem

¹⁰⁾ Dr H. Kratina „Da li ima razlike između samoupravljanja i rukovođenja”, Direktor br. 5, 1969, god., str. 33.

¹¹⁾ M. Pečujlić „Socijalizam i klasne promene”, Socijalizam br. 3 1968, str. 643” Osnovno je obeležje ove složene faze samoupravne organizacije da se upravljanje (vlast) nad ljudima pretvara u rukovođenje tehničkim procesima, da se potpuno ukida podela na zatvorenu grupu profesionalnih upravljača i većinu izvršilaca, i da se nosioci ovih funkcija nalaze načelno u istom odnosu prema uslovima rada (svojini) i upravljanju aktivnostima i rezultatima rada, da se javljaju kao kolektivni nosioci upravljačkih oblika”.

koji je imao u preduzeću, Ustavni amandman XV je termin direktor, koji je upućivao prevashodno na njegovu upravljačku funkciju, zamenio novim terminom inokosni i kolegijalni izvršni organ.

Zakon o prestanku važenja odredaba saveznih zakona nije derogirao sve odredbe Osnovnog zakona o preduzećima. Na snazi su ostale odredbe koje su se odnosile na pravo i dužnost inokosnog izvršnog organa da zastupa radnu organizaciju i da se stara o zakonitosti rada organizacije. Ostala su dakle, prava i dužnosti koja su karakteristična za nadležnost inokosnog izvršnog organa, no, koja su pretrpela određene promene, o čemu će kasnije biti više reči.

Proces decentralizacije samoupravljanja, intenzivni razvoj samoupravnih odnosa u organizaciji udruženog rada i društvu uopšte, bio je tokom 1971 godine regulisan čitavim nizom ustavnih amandmana, od kojih su za razvoj neposrednog samoupravljanja radnika bili najznačajniji tzv. radnički amandmani XXI i XXII. Navedenim amandmanima ustanovljavao se:

a) „pluralizam” privredno-pravnih subjekata, u kome je osnovna organizacija udruženog rada, osnovna ćelija samoupravnog sistema i udruženog rada, koja mora ovladati društvenom reprodukcijom u celini;

b) neotuđiva prava radnika koja se ostvaruju u okviru osnovne organizacije udruženog rada.

Sa terminom „organizacija udruženog rada” prvi put smo se sreli u ustavnim amandmanima iz 1968 godine, no sadržinu, pravnu prirodu i mesto organizacije udruženog rada u društveno-ekonomskom sistemu odredili su amandmani iz 1971 godine. Formiranjem osnovnih organizacija udruženog rada želelo se, da se još više ojača uloga neposrednih proizvođača u rešavanju pitanja njihovog društveno — ekonomskog položaja.

Ustavni amandman XXI je predviđao da u neotuđiva prava radnika spadaju: pravo radnih ljudi iz radnog odnosa u udruženom radu da odlučuju i upravljaju poslovima i sredstvima društvene reprodukcije, da odlučuju o dohotku radne organizacije i ličnom dohotku radnika, da uređuju međusobne odnose u udruženom radu i da odlučuju o pravima i obavezama iz tih odnosa. Navedena prava radnici ostvaruju neposredno, ali vršenje pojedinih prava mogu preneti na organ upravljanja. Cilj Ustavnog amandmana XXI i XXII je bio, ne samo uključivanje radnika u proces reprodukcije, već i aktivno učešće radnika u akumulaciji i proširenoj reprodukciji.

Nosioci funkcije upravljanja su radnici koji je ostvaruju neposredno-ličnim izjašnjavanjem ili putem svojih delegata u organu upravljanja (radničkom savetu). Inokosni izvršni organ, kao izvršni organ, rukovodio je poslovanjem radne organizacije, zastupao je organizaciju, itd.¹²⁾

¹²⁾ U samoupravnom sporazumu o udruživanju osnovnih organizacija udruženog rada u radnu organizaciju iz prakse Valjaonice bakra „S. Penezić-Krcun”, Titovo Užice, učl. stajalo je da: „Direktor preduzeća je inokosni izvršni organ koji je pored rukovođenja poslovanjem preduzeća i izvršavanjem odluka radničkog saveta i izvršnog odbora, nadležan da:

1) zastupa i predstavlja preduzeće,

Tako nije rešavao do kraja problem inokosnog izvršnog organa, Zakon o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada je uneo značajne promene u vezi sa zastupanjem organizacija udruženog rada. Polazeći od načela samoupravljanja, o zastupanju organizacije udruženog rada neposredno odlučuju radnici organizacije koji svojim samoupravnim normativnim aktima (samoupravnim sporazumom o udruživanju ili statutom) određuju lice koje će zastupati organizaciju. Radnici organizacije udruženog rada mogu odrediti više lica da zastupaju organizaciju.¹³⁾ Svojim samoupravnim normativnim aktima radnici mogu odrediti za zastupnika organizacije udruženog rada inokosnog izvršnog organa. Dok je Osnovni zakon o preduzećima polazio od toga da je direktor a priori zakonski zastupnik, po Zakonu o konstituisanju inokosni izvršni organ je bio zakonski zastupnik organizacije udruženog rada u slučaju kada u normativnim aktima organizacije nije određeno drugo lice za zastupnika. Zakon o konstituisanju ograničavao je ovlašćena zastupnika na taj način što je predviđao, da on vrši zastupničku delatnost u okviru ovlašćenja upisanih u sudski registar; a utvrđenih statutom odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju.

Proces ustavne reforme okončan je donošenjem Ustava SFRJ 1974 godine i ustava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina. Ustav SFRJ je samoupravljanje vezao za bazu, tačnije za osnovnu organizaciju udruženog rada, da bi od osnovnih organizacija udruženog rada, njihovim samoupravnim udruživanjem bila stvorena radna organizacija, kojoj njeni delovi, osnovne organizacije udruženog rada u njenom sastavu, daju deo svoje ekonomske i političke moći. Prvi put dakle, pošlo se od baze, naviše, do zajednice osnovnih organizacija udruženog rada, radne organizacije i složene organizacije udruženog rada.

Samoupravljanje u osnovnoj organizaciji i drugim organizacijama udruženog rada radnik ravnopravno i u odnosima uzajamne odgovornosti sa drugim radnicima ostvaruje:

- odlučivanjem na zborovima radnika,
- referendumom,
- drugim oblicima ličnog izjašnjavanja,
- putem delegata u radničkom savetu, koje zajedno sa drugim radnicima bira i opoziva, itd. (čl. 198 Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ uvodi novi termin za izvršni organ — termin poslovodni organ,¹⁴⁾ koji može biti inokosni ili kolegijalni. Termin poslovodni organ upućuje na osnovnu delatnost poslovodnog organa:

- 2) stara se o zakonitosti rada zajedničkih organa preduzeća i zajedničkih službi,
- 3) preduzima mere za izvršavanje odluka zajedničkih organa preduzeća,
- 4) zaključuje ugovore u ime i za račun preduzeća u okviru datih ovlašćenja i udruženih sredstava OOUR,
- 5) vrši i druga prava koja proističu iz ovog sporazuma ili na osnovu zakona.

¹³⁾ Član 24 Uredbe o upisu u sudski registar organizacija udruženog rada govori o imenima lica ovlašćenih da zastupaju radnu organizaciju, odnosno osnovnu organizaciju.

¹⁴⁾ Dr B. Ivanović „Organizovanje osnovnih organizacija udruženog rada”, Privreda i pravo br. 7—8, 1973, god. str. 39.

— da se stara o organizaciji rada i ispravnosti poslovanja. Da donosi izvršne, operativne i tehničke odluke, da organizuje i rukovodi aktivnostima i koordinira funkcionisanje organizacije poslovanja;

— da se stara o zakonitosti rada u organizaciji udruženog rada;

— da zastupa i predstavlja organizaciju udruženog rada pred državnim organima, asocijacijama i drugim pravnim licima;

— da zaključuje ugovore i stupa u poslovne odnose u ime organizacije udruženog rada, itd. (čl. 103 Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ dakle, u prvom redu kao zastupnika organizacije udruženog rada predviđa inokosnog poslovnog organa, za razliku od Zakona o konstituisanju, koji je prednost davao licu određenom samoupravnim opštim aktom organizacije udruženog rada. Ustavno pravo organizacije udruženog rada je da svojim normativnim aktima (samoupravnim sporazumom o udruživanju ili statutom) odredi „svoje zastupnike”. Prilikom određivanja lica ovlašćenog da zastupa organizaciju, individualizacija zastupnika se vrši po funkciji koju on obavlja u organizaciji udruženog rada, npr. organizaciju udruženog rada zastupa inokosni poslovodni organ.

Kao odraz novih rešenja u pogledu regulisanja zastupanja organizacije udruženog rada, sve češće se u radovima o zastupanju pominje termin „statutarni zastupnik”. Statutarni zastupnik je lice koje je samoupravnim normativnim aktima organizacije ovlašćeno da zastupa organizaciju. U dosadašnjoj praksi naših organizacija udruženog rada, za zastupnike organizacija je određivan inokosni poslovodni organ.¹⁵⁾

Ovlašćenja statutarnog zastupnika u zastupanju organizacije udruženog rada su brojna, jer se, preko njega po pravilu ostvaruje pravna

„Nikad mi nije bilo jasno zašto smo se u koordinacionoj komisiji opredelili za uvođenje pojma poslovodni organ i mislim da smo sasvim jednostavno mogli da ostanemo na diobi na organe upravljanja i izvršne organe, pri čemu ovi zadnji mogu biti kolegijalni i inokosni. No, sad, to je stvar ocjene o potrebama i razdvajanju vjerovatno samoupravnih organa sa jedne strane i poslovnih organa sa druge strane”.

¹⁵⁾ Iz normativnih akata organizacija udruženog rada, koji su nam dostupni, videćemo da je u dotičnim organizacijama funkcija zastupanja poverena inokosnom organu.

Statut radne organizacije Mašinske industrije Niš u čl. 11 predviđa da „MIN punopravno predstavlja i zastupa Generalni direktor koji u ime i za račun radne organizacije, odnosno osnovnih OUR koje nestupaju samostalno u poslovne odnose sa trećim licima, zaključuje ugovore sa trećim licima.

Osnovnu OUR u sastavu MIN-a koja samostalno stupa u poslovne odnose sa trećim licima, punopravno zastupa i predstavlja direktor te osnovne OUR, koji u njeno ime i za njen račun sklapa ugovore sa trećim licima”.

Statut Elektronske industrije iz Niša u čl. 89 predviđa da „EI zastupa generalni direktor.

Samoupravni sporazum o udruživanju u složenu OUR-EI Niš u čl. 5 st. 1 stoji da: „EI zastupa, predstavlja i potpisuje inokosni poslovodni organ u okviru ovlašćenja datih ovim sporazumom”.

Samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju Ništabak — duvanska industrija iz Niša — čl. 8 „Radnu organizaciju zastupa, predstavlja i potpisuje Generalni direktor radne organizacije u granicama ovlašćenja za zajedničke poslove predviđene Samoupravnim sporazumom o udruživanju”.

Čl. 40: „Generalni direktor je poslovodni organ i zakonski zastupnik radne organizacije sa svim pravima i dužnostima koja mu na osnovu zakona, samoupravnog sporazuma o udruživanju i ovog statuta pripadaju”.

sposobnost organizacije. Statutom, odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju, mogu se, a i ne moraju, konkretizovati ovlašćenja zastupnika. Ukoliko normativnim aktima nisu ograničena ovlašćenja zastupnika pretpostavlja se, da su njegova ovlašćenja neograničena, što znači da je ovlašćen, da u ime organizacije zaključuje sve ugovore i preduzima pravne radnje u okviru delatnosti organizacije udruženog rada. Ograničenja ovlašćenja moraju biti izričito naglašena u samoupravnim aktima organizacije. Izuzetno, kada su u pitanju zakonska ograničenja, ona ne moraju biti predviđena normativnim aktima. Dakle, razliku od perioda u kome je izvor direktorovih ovlašćenja i ograničenja u zastupanju bio zakon, donošenjem Zakona o konstituisanju i Ustava SFRJ dolazi do promena, kako u izvoru ovlašćenja zastupanja, tako i u sadržini funkcije zastupanja. Račnici u organizaciji udruženog rada sami, putem svojih samoupravnih normativnih akata, određuju zastupnika svoje organizacije. Ovlašćenja radnika ne iscrpljuju se u određivanju zastupnika svoje organizacije udruženog rada, već ono sadrži mogućnost radnika da putem samoupravnih akata u potpunosti odrede pravni položaj poslovnog organa u robnom prometu, njegova ovlašćenja i eventualna ograničenja njegovih ovlašćenja. Samostalnost poslovnog organa u zastupanju organizacije udruženog rada, u okviru ovlašćenja datih samoupravnim normativnim aktima organizacije, novi je kvalitet u obavljanju zastupničke delatnosti inokosnog poslovnog organa u odnosu na period administrativnog upravljanja, kada je direktor bio samo izvršilac državnog planskog akta, a u periodu obnove i naređenja državnog organa. U organizacijama udruženog rada u kojima postoji kolegijalni poslovodni organ organizaciju zastupa predsednik kolegijalnog poslovodnog organa.

Donošenjem Zakona o udruženom radu 1976 godine radnička klasa i udruženi rad postaju odlučujući faktor u svim oblicima društvenog života. Radnička klasa počinje u celini da upravlja društvenom reprodukcijom, a radnici u osnovnoj organizaciji udruženog rada odlučuju o uslovima sticanja, raspoređivanja i raspodele dohotka. Zakon o udruženom radu je poslovodnom organu posvetio veliku pažnju, što se vidi i iz broja odredaba kojima je regulisana ova materija (poslovodni organ u osnovnoj organizaciji udruženog rada članovi 503—522, poslovodni organ u radnoj organizaciji — članovi 532—538). Prema odredbama Zakona o udruženom radu poslovodni organ u organizaciji udruženog rada (ukoliko je u pitanju kolegijalni poslovodni organ to je telo sastavljeno od stručnjaka), rukovodilac koji se stara o organizaciji rada i ispravnosti poslovanja (koordinira funkcionisanje organizacije poslovanja, organizuje akcije i stara se za izvršavanje odluka i zaključaka radničkog saveta odnosno radne zajednice i drugih izabраниh organa upravljanja i izvršnih organa, zastupa organizaciju, stara se o zakonitosti rada u njoj itd.

Malo je instituta koji su, u periodu od oslobođenja do danas, imali tako intenzivan i interesantan razvojni put kakav je imao institut poslovnog organa. I ako je u našim prvim posleratnim pravnim propisima (1946) bio koncipiran kao jedini organ u preduzeću (koji je istovremeno i organ upravljanja i najviši organ rukovođenja), direktor je bio državni organ u preduzeću. Država je preko direktora vršila ne-

posredno upravljanje privredom. No, već donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva u preduzećima dolazi do formiranja tri organa upravljanja: radničkog saveta, upravnog odbora i direktora. Već u ovom pravnom propisu naglašava se izvršna funkcija i funkcija rukovođenja direktora u odnosu na radnički savet i upravni odbor, da bi u kasnijim pravnim propisima (Ustav SFRJ 1974, Zakon o udruženom radu) on prestao da bude organ upravljanja i postao rukovodilac, stručnjak, organizator rada i poslovanja u organizacijama udruženog rada i izvršavanja odluka radne zajednice i organa upravljanja. Direktor je prestao da bude državni organ. On postaje deo novog sistema koji je, iako u začetku, pokazivao sve više elemenata samoupravnosti i deetatizacije u okviru preduzeća. Sa promenom društvenih odnosa, sa razvojem samoupravljanja, menja se i pravni položaj direktora, menja se njegov naziv (inokosni izvršni organ, kasnije poslovodni organ) koji nije odgovarao njegovom novom položaju u organizaciji udruženog rada. Poslovodni organ je danas deo celokupnog samoupravnog procesa u organizaciji udruženog rada.

Mr DARA VILIC
assistant

LA TRANSFORMATION DE LA CONDITION JURIDIQUE DE L'ORGANE
GESTIONNAIRE INDIVIDUEL DANS LA PÉRIODE ALLANT DE 1946 JUSQU'À
L'ADOPTION DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ASSOCIÉ

R é s u m é

Les changements dans la condition juridique de l'organe gestionnaire, dans la période allant de 1946 jusqu'à l'adoption de la Loi sur le travail associé, sont nombreux et importants. Dans la phase appelée la gestion administrative de l'économie le directeur est le seul organe dans l'entreprise. Par son intermédiaire l'Etat dirige l'entreprise et l'économie toute entière. Cependant, par les dispositions de la Loi fondamentale sur la gestion des entreprises économiques d'Etat et les associations économiques supérieures de la part des collectivités de travail (1950) était prévue l'existence de trois organes de gestion dans l'entreprise: le conseil ouvrier, le conseil administratif et le directeur. De nombreux pouvoirs, qui jusqu'à l'adoption de cette loi étaient détenus par le directeur, sont passés au conseil ouvrier et au conseil administratif. Par rapport au conseil ouvrier et au conseil administratif sont accentuées la fonction exécutive et la fonction de gestion du directeur. Cela avait pour conséquence que dans notre pratique s'est manifesté la conception selon laquelle la fonction de directeur dépérit. Cependant, par le développement des rapports autogestionnaires dans l'organisation de travail associé et la société, il est devenu certain que le directeur est une nécessité, que par le développement des rapports sociaux on ne met pas en question l'existence de cette institution, mais que ses pouvoirs changent, ainsi que sa condition juridique au sein de l'organisation de travail et dans la société. Ce n'est plus un organe d'Etat, c'est une partie de la société nouvelle, autogestionnaire, qui de son côté favorise le développement plus rapide des rapports autogestionnaires dans le cadre de l'organisation de travail associé. Cependant, le terme de directeur ne correspondait plus à la nouvelle position de cet organe et il a été remplacé par le nouveau terme — d'abord l'organe exécutif individuel, et plus tard l'organe gestionnaire. De la dénomination même de cet organe — organe gestionnaire, on peut entrevoir les activités que cet organe exerce: il veille à l'organisation du travail et à la conduite de la conduite des affaires, il prend soin de l'exécution des décisions et des conclusions de la communauté de travail et des organes de gestion, il veille à la légalité du travail dans l'organisation de travail associé, il supplée et représente l'organisation devant les organes d'Etat et les autres personnes morales et physiques, il conclue les contrats et établit les relations d'affaires au nom de l'organisation de travail associé, etc. L'organe gestionnaire est aujourd'hui le spécialiste, le dirigeant, qui doit contribuer au développement des rapports autogestionnaires dans le cadre de l'organisation de travail associé.