

SAMOUPRAVNA NORMATIVNA DJELATNOST  
ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA U PRO-  
CESU PRIMJENE ZAKONA O UDRUŽENOM  
RADU

UVOD

Normativna djelatnost na području reguliranja društveno-ekonomskih odnosa radnika i njihovih radnih organizacija ima svoj razvojni proces od 1950.godine. U tom povijesnom razdoblju ona je prevladala egzistencijalnu zavisnost od državnog prava i stupila u fazu autonomne samoupravne normativne djelatnosti. Ustavno je načelo da radni ljudi osiguravaju razvoj socijalističke samoupravne demokracije slobodnim i ravnopravnim samoupravnim uređivanjem međusobnih odnosa te uskladjivanjem zajedničkih i općih interesa radnih ljudi i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem (Osnovna načela Ustava SFRJ, IV).

Polazeći od tog načela Zakon o udruženom radu određuje da radnici i drugi radni ljudi u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama samoupravno uskladjuju i uređuju društveno-ekonomske i druge samoupravne odnose "samoupravnim sporazumima i drugim samoupravnim općim aktima" (čl.27/1). Postojeće osnovne i druge organizacije udruženog rada dužne su uskladiti svoju organizaciju, samoupravne sporazume o udruživanju, druge samoupravne sporazume, statute i druge samoupravne opće akte s odredbama Zakona o udruženom radu (ZUR), najkasnije do 11.12.1978.godine (čl.660/1). Medjutim, ovo uskladjivanje u pogledu utvrđivanja ukupnog prihoda, rasporedjivanja dohotka i čistog dohotka i raspodjele sredstava za osobne dohotke i zajedničku potrošnju radnika osnovne i druge organizacije udruženog rada (OUR) dužne su izvesti do kraja ove godine (čl. 662).

Očito je da sadašnji proces samoupravne normativne djelatnosti, kako je uspostavljen ustavnim odredbama i ZUR-om kao osnovnim izvorom statusnog prava udruženog rada, izražava nekoliko značajki. Njihovo poznavanje i razumijevanje je bitan uvjet za uspješno ostvarivanje samoupravne normativne djelatnosti.

Prvo, samoupravna normativna djelatnost je stvaranje novih specifičnih izvora prava, tzv. samoupravnog prava, koje čini inte-

gralni dio našeg pravnog sustava. Radi se o pravu u kojem se pojavljuju novi stvaraoci, predmeti reguliranja i nove norme koje predmete reguliraju na drukčiji način nego što to čini državno pravo. Samoupravno pravo je skup pravila kojima radnici i radni ljudi autonomno i samoupravno uskladjuju osobne, zajedničke i opće društvene interese. Ono sužava regulativnu ulogu države, drugim riječima, ubrzava proces odumiranja države. Samoupravno pravo je bitni uvjet prevladavanja etatističkog usporavanja samoupravnog razvoja, a naročito jačanja samoupravnog položaja, prava, dužnosti i odgovornosti radnika i radnih ljudi.

Drugo, u samoupravnoj normativnoj djelatnosti javljaju se novi formalni izvori prava. To su društveni dogovori i samoupravni sporazumi koji izražavaju nove društveno-ekonomske, društvenopolitičke i pravne institucije, odgovarajuće našem sustavu socijalističke demokracije. Društveni dogovori i samoupravni sporazumi novi su izvori prava i po stvaraocima, načinu stvaranja i predmetu koji se njima uređuje. Oni su bitno promijenili karakter i položaj od ranije poznatih općih akata iz perioda normativne djelatnosti privrednih organizacija i ustanova.

Treće, glavni nosioci samoupravne normativne djelatnosti su radnici i radni ljudi, a ne, kao ranije, njihovi ovlašteni predstavnički organi. Radnici i radni ljudi u normativnoj djelatnosti donose samoupravne opće akte osobnim izjašnjavanjem i preko delegata, odnosno delegacija, dakle, ne preko predstavnika. Bez njihovog osobnog djelovanja ne može se donijeti nikakav samoupravni opći akt. Kad se društvenim dogovorom, odnosno samoupravnim sporazumom, tretiraju pitanja za koja je zakonom propisano osobno izjašnjavanje radnika, takav dogovor, odnosno sporazum, može biti pravovaljano zaključen u ime OUR-a samo ako ga prije toga prihvati većina radnika u svakoj osnovnoj organizaciji u sastavu tog OUR-a (čl. 581/2 i 593/2 ZUR-a).

Četvrto, u samoupravnoj normativnoj djelatnosti stvaraju se različiti samoupravni opći akti i po hijerarhiji - društvenopravnoj snazi i po načinu i sadržaju predmeta uređivanja. Svi samoupravni opći akti moraju biti u skladu s ustavom, a ne mogu biti u suprotnosti sa zakonom i načelima morala socijalističkog samoupravnog društva (čl. 575. ZUR-a). No, iz privrede samoupravnih općih akata proizlazi da su po svom dometu obveznosti i utjecaju na druge opće akte na prvom mjestu društveni dogovori, potom samoupravni sporazumi, statuti, pravilnici, poslovnici, odluke itd. Međutim, svim tim aktima jednom će se urediti istovrsna pitanja, iako različitog sadržaja, jednom sasvim različite



vrste pitanja, odnosno različite pravno tehničke obrade i karaktera, i konačno, jednom pitanja isključivo internog, a drugi put eksternog karaktera. Kojim općim aktima koja će se pitanja uređivati, to utvrđuju sami radnici i drugi radni ljudi u okviru svojih samoupravnih prava i dužnosti, utvrđenih ustavom i zakonom.

Peto, nosioci samoupravne normativne djelatnosti sami utvrđuju postupak zaključivanja, odnosno donošenja pojedinih ili određene vrste samoupravnih općih akata, mjere i materijalnu i društvenu odgovornost za njihovo sprovođenje. U tome su dužni ostvariti ravnopravnost učesnika i javnost u procesu stvaranja samoupravnog općeg akta. O uspostavljenom adekvatnom postupku samoupravne normativne djelatnosti i njegovoj dosljednoj primjeni bitno zavisi sudjelovanje radnika i radnih ljudi u samoupravnoj normativnoj djelatnosti i utvrđivanju sadržaja samoupravnih općih akata. U tome je i garancija za uspješnost ostvarivanja ciljeva kojima su namijenjeni samoupravni opći akti.

Ovih nekoliko značajki nesumnjivo ukazuje na činjenicu da je sadašnja samoupravna normativna djelatnost u udruženom radu vrlo složena. Otuda potreba za sve sudionike u toj djelatnosti - stručne, društveno političke, samoupravne i sve i svakog radnika i radnog čovjeka u svim oblicima udruženog rada i rada i sredstava da što svestranije poznaju prirodu samoupravnih općih akata, položaj i odnose sudionika samoupravne normativne djelatnosti. O tome zavisi izvršenje neodgodivog zadatka - zaključivanja, odnosno donošenja, samoupravnih općih akata i njihova uspješna primjena, a sve to s ciljem organiziranja udruženog rada i samoupravljanja u OUR-u kako to proizlazi iz sadržaja odredaba ZUR-a. Imajući to u vidu, u daljnjem razmatranju zadržat ćemo se na nekim pitanjima koja su značajna u odnosu na razlikovanje samoupravnih općih akata, njihov karakter, predmete što ih reguliraju i način njihovog donošenja.

## I. VRSTE SAMOUPRAVNIH OPĆIH AKATA U NORMATIVNOJ DJELATNOSTI ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

Nema sumnje da u samoupravnoj normativnoj djelatnosti osnovnih organizacija i svim oblicima udruživanja rada i sredstava dolaze do izražaja sve vrste samoupravnih općih akata. Drugim riječima, samoupravna normativna djelatnost obuhvaća zaključivanje društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma, donošenje statuta, pravilnika, odluka, poslovnika i svih drugih općih akata OUR-a i drugih samoupravnih organizacija i zajednica kojima se na opći

način uređuju društveno-ekonomski i drugi samoupravni odnosi (čl. 573. i 609. ZUR-a). U samoupravnoj normativnoj djelatnosti - stvaranju samoupravnog prava - značajno je razlikovanje na jednoj strani društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma i na drugoj strani drugih samoupravnih općih akata.

Jedino su društveni dogovori, a mogu biti i samoupravni sporazumi, samoupravni opći akti koji se zaključuju sa subjektima izvan OUR-a. Svi drugi samoupravni opći akti, uključujući i neke samoupravne sporazume, imaju za OUR, i po nastanku i djelovanju, isključivo interni karakter. Samoupravni sporazumi i društveni dogovori, koji se zaključuju sa subjektima izvan OUR-a, spadaju u fakultativne samoupravne opće akte - u pravilu se mogu zaključivati. Samoupravni pak sporazumi i drugi opći akti, koji se donose samo unutar OUR-a, spadaju u obavezne samoupravne opće akte - u pravilu se moraju donositi. Zakon o udruženom radu je odredio za neke samoupravne opće akte da se u OUR-u moraju donijeti (npr. samoupravni sporazumi o udruživanju rada i statuti), ali najčešće je odredio samo pitanja - odnose koji se moraju urediti, a ne i kojim aktom. U tome je i razlog zakonskog određivanja prava da se samoupravnim sporazumom i statutom OUR-a i drugih samoupravnih organizacija i zajednica utvrđuje koji se samoupravni opći akti donose i koja se pitanja njima uređuju (čl. 610/1 ZUR-a).

## II. MEDJUSOBNI ODNOSI OPĆIH AKATA U SAMOUPRAVNOJ NORMATIVNOJ DJELATNOSTI

Utvrđujući samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom koji se samoupravni opći akti donose, koji su im donosioci i koja se pitanja njima uređuju, nužno se mora respektirati različitost pravne snage pojedinih samoupravnih općih akata. Mora se znati kako samoupravni opći akti moraju biti medjusobno usaglašeni, odnosno koji s kojim ne smije biti u suprotnosti. Naime, i u samoupravnom pravu, analogno državnom, u cilju osiguranja jedinstva pravnog poretka, mora postojati tzv. hijerarhijska ljestvica - poredak samoupravnih općih akata prema njihovoj pravnoj snazi - od najviših do najnižih. Ta pak pravna snaga, a to znači i mjesto na hijerarhijskoj ljestvici, zavisi od značenja i karaktera društveno-ekonomskih odnosa koji se pojedinim aktima uređuju i od samoupravnog položaja donosioca općeg akta.

Društveni dogovor je nesumnjivo na prvom mjestu hijerarhijske ljestvice samoupravnih općih akata. Njega zaključuju organ dru-



štveno-političke zajednice i zainteresirani OUR-i, opća udruženja, samoupravne interesne i druge zajednice i organizacije, sindikat i druge društveno-političke i društvene organizacije. Njime osiguravaju i uskladjuju samoupravno uređivanje društveno-ekonomskih i drugih odnosa od šireg zajedničkog interesa za sudionike ili od općeg društvenog interesa, a naročito u područjima planiranja cijena, rasporedjivanja dohotka, raspodjele sredstava, politike zapošljavanja, međunarodne razmjene, zaštite i unapređivanja čovjekove okoline (čl.579. ZUR-a). Dakle, društveni dogovor je najviši samoupravni opći akt i prema sudionicima i predmetu uređivanja, ali samo u okviru sudionika dogovora. On obvezuje samo sudionike koji su dužni uskladiti svoje samoupravne opće akte sa zaključenim dogovorom i poduzimati druge potrebne mjere za provodjenje dogovora (čl.582. ZUR-a).

Drugi najviši samoupravni opći akt po hijerarhiji je samoupravni sporazum. Sa samoupravnim sporazumom osnovnih organizacija o udruživanju u radnu organizaciju ne smije biti u suprotnosti statut, a moraju biti u skladu svi drugi samoupravni opći akti u radnoj organizaciji (čl.106/4 Ustava SFRJ, čl. 612. ZUR-a).

Samoupravni sporazum, zaključen sa subjektima izvan radne organizacije, viši je po hijerarhiji - svom dometu obvezivanja - od samoupravnih općih akata u radnoj organizaciji, samoupravni sporazum zaključen na razini složene organizacije udruženog rada (SOUR) viši je po svom pravnom dometu od sporazuma zaključenog na razini radne ili osnovne organizacije, itd. To proizlazi iz samoupravnog položaja sudionika zaključivanja samoupravnog sporazuma, značenja pitanja i širine interesa koji se uređuju pojedinih od spomenutih samoupravnih sporazuma. Predmet uređivanja samoupravnim sporazumom je uglavnom pitanje udruživanja rada, udruživanja rada i sredstava, utvrđivanja osnova plana, uskladjivanja interesa u društvenoj podjeli rada i društvenoj reprodukciji, utvrđivanja osnova i mjerila za rasporedjivanje dohotka, utvrđivanja kriterija za samoupravno uređivanje cijena, utvrđivanja osnova i mjerila za rasporedjivanje dohotka iz zajedničkog poslovanja, uređivanja odnosa u slobodnoj razmjeni rada, odnosa u provedbi općenarodne obrane i društvene samozaštite.

Slijedeći samoupravni opći akt na hijerarhijskoj ljestvici je statut organizacije udruženog rada (OOUR - RO - SOUR). On je i osnovni samoupravni opći akt u radnoj organizaciji koja nema u svom sastavu osnovne organizacije. Svi "ostali" samoupravni opći akti u radnoj organizaciji moraju biti u skladu sa statutom

radne organizacije, a u osnovnoj organizaciji sa statutom osnovne organizacije udruženog rada. Skupština općine može obustaviti od izvršenja opći akt radne organizacije koji smatra da nije u suglasnosti sa statutom radne organizacije, a poslovodni organ je to dužan uraditi ako se radi o općem aktu osnovne organizacije za koji smatra da nije u skladu sa statutom osnovne organizacije udruženog rada. U oba slučaja sud udruženog rada poništava samoupravni opći akt ukoliko utvrdi da nije u skladu sa statutom (čl. 519. i 644/3 ZUR-a). Ostaje jedino praksi samoupravne normative djelatnosti da pitanje odnosa samoupravnih općih akata osnovne organizacije i statuta radne organizacije uredi samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju.

Svi ostali samoupravni opći akti (pravilnici, poslovnici, odluke, zaključci, planovi i programi) nemaju posebno izražene međusobne hijerarhijske zavisnosti. Predmet uređivanja tim aktima, tko ih donosi i u kakvom postupku, utvrđuje se samoupravnim sporazumom i statutom svakog OUR-a (čl. 610/1 ZUR-a). To znači da u praksi samoupravne normative djelatnosti mora doći do izražaja pažnja da sadržaji svih tih akata budu u skladu sa samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom. Međutim, važno je da se u samoupravnom sporazumu i statutu pravilno odrede pitanja koja se pojedinim aktima uređuju. Osnovano je pri tome polaziti od već ustaljene prakse da se:

- pravilnikom uređuju odnosi u vezi s organizacijom, radom i, s tim u vezi, s ostvarivanjem prava, dužnosti i odgovornosti u OUR-u,
- odlukom može na opći način uređivati pojedina pitanja iz djelokruga rada donosioca odluke, odnosno njegovih funkcija,
- planom uređuju zajednički interesi i ciljevi u radu, razvoju i reprodukciji u OUR-u,
- zaključkom može uređivati neko opće pitanje u kojem slučaju se u zaključku formulira opća pravna norma,
- poslovnikom uređuje rad i poslovanje zborova, samoupravnih i drugih kolegijalnih organa u OUR-u.

U samoupravnoj normativnoj djelatnosti značajno je pitanje u kakvom su odnosu samoupravni opći akti i opći akti državnih organa. Prvo što moramo konstatirati jest da svi opći akti, pa i samoupravni akti OUR-a, moraju biti u skladu s ustavom (čl. 206.

Ustava SFRJ i čl.288. Ustava SRH). Ustavom se utvrđuju okviri i granice samoupravnog djelovanja - temeljna samoupravna ovlaštenja. Otuda i odredba ZUR-a da samoupravni opći akti moraju biti u skladu s ustavom, a ne mogu biti u suprotnosti sa zakonom i načelima morala socijalističkog samoupravnog društva (čl. 575). Naime, u samoupravnoj normativnoj djelatnosti udruženi radnici su obavezni da tu djelatnost ostvaruju u ustavom utvrđenim okvirima i granicama, a ne u zakonskim i podzakonskim aktima. Oni donose samoupravne opće akte na temelju i u skladu s ustavom, ali ne u suprotnosti sa zakonom. Drugo je pitanje kad ustav ostavlja da se zakonom ili podzakonskim aktom za pojedina pitanja utvrdi djelokrug samoupravne normativne djelatnosti. U tom slučaju određeni sadržaj samoupravnog općeg akta mora biti i u skladu sa zakonom koji određuje ovlaštenje za samoupravno uređivanje određenog pitanja. Tako, npr. samoupravni opći akt kojim radnici utvrđuju međusobna prava, obveze i odgovornosti u radu, mora biti i u skladu sa zakonom (čl.179/2 ZUR-a). Smatramo da samoupravni opći akti ne smiju biti u suprotnosti ni s općim aktima općinske skupštine, uredbama i drugim podzakonskim općim aktima. Oni ne smiju biti u suprotnosti s općim aktima skupštine općine zbog toga što općina, radi ostvarivanja svojih prava i dužnosti, u skladu s ustavom i zakonom, donosi propise i druge opće akte i osigurava njihovu primjenu na svojem području (čl.174. Ustava SRH). S uredbama pak i drugim podzakonskim općim aktima ne smiju biti u suprotnosti zbog toga što se podzakonskim aktima uređuje način provedbe zakona i s njima čine odgovarajuću cjelinu. No pitanje odnosa samoupravnih općih akata s općim aktima skupštine općine i podzakonskim aktima dolazi u obzir samo tada kada ovlaštenje za uređivanje određenog pitanja samoupravnim općim aktom ne proizlazi direktno iz ustava. Dakle, u kakvom su odnosu samoupravni opći akti i opći normativni akti države, uglavnom određuju ustavne i zakonske odredbe, kao i da samoupravni opći akti moraju biti "u skladu" ili "ne mogu biti u suprotnosti" s određenim općim normativnim aktima državnih organa.

### III. PREDMET UREĐIVANJA SAMOUPRAVNIM OPĆIM AKTIMA

Nema sumnje da je u samoupravnoj normativnoj djelatnosti od posebnog značenja pitanje što će se uređivati pojedinim ili pojedinom vrstom samoupravnih općih akata. Utvrđujući osnovne karakteristike samoupravnih općih akata ustav i ZUR, kako smo to ranije kazali, daju pravo ovlaštenim subjektima da sami određuju predmet uređivanja pojedinim samoupravnim općim aktima. To se odnosi na društvene dogovore, samoupravne sporazume i druge

Samoupravne opće akte. Zakon o udruženom radu jedino određuje da predmet uređivanja društvenim dogovorom mora biti pitanje od "šireg zajedničkog interesa" za sudionike dogovora ili od "općeg društvenog interesa", ističući o kojim se to društveno-ekonomskim područjima naročito radi (čl.579). Već danas, u praksi društvenog dogovaranja, zaključuju se dogovori i izvan u zakonu spomenutih područja. Društvenim dogovorom se "osigurava i uskladjuje samoupravno uređivanje" društveno-ekonomskih i drugih društvenih odnosa. Oni služe samoupravnom sporazumijevanju, a manje neposrednoj primjeni u konkretnim samoupravnim odnosima.

Predmet samoupravnih sporazuma takodjer je ustavom samo primjera radi određen (čl.121/1 Ustava SFRJ), a isto tako i u ZUR-u (čl.586/1). Određeno je samo da se u predmetu samoupravnog sporazuma mora raditi o uređivanju i uskladjivanju društveno-ekonomskih i drugih samoupravnih odnosa i interesa u društvenoj reprodukciji i o drugim oblicima ostvarivanja društveno-ekonomskog položaja radnika i drugih radnih ljudi i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica. U okviru tih odnosa mogu se samoupravnim sporazumom utvrdjivati pojedinačna međusobna prava i obveze sudionika (čl.587/1 ZUR), ali svakako na opći način. Ne mogu se samoupravnim sporazumom zaključivati pravni poslovi u prometu robe i usluga, gdje se ne uređuje udio u ostvarenom dohotku i zajedničkom snošenju rizika, kao što je npr. kupoprodaja, zajam, gradnja, prijevoz i dr. To važi i za samoupravne sporazume o pravnim poslovima koje s OUR-om zaključuju pojedini radni ljudi koji obavljaju djelatnost osobnim radom i sredstvima u vlasništvu građana (čl.587/2-3 ZUR).

Zakonodavna je praksa koju izražava i ZUR da se za određene društveno-ekonomske odnose utvrdjuje obaveza uređivanja samoupravnim sporazumom i minimalan sadržaj takvog sporazuma. Tako, npr. ZUR određuje da se odnosi u ostvarivanju zajedničkog prihoda (čl.68), zajedničkog dohotka (čl.81), u stjecanju dohotka (čl.56), udruživanju rada radnika (čl.336), udruživanju u radnu organizaciju (čl.372), udruživanju u složenu organizaciju (čl.384) odnosi u obavljanju zajedničkih poslova (čl.404), uređuju samoupravnim sporazumima. Prema tome, moguće je konstatirati da se samoupravni sporazumi polariziraju na obavezne - one koji se obavezno zaključuju - i neobavezne - one koji se mogu, a ne moraju zaključivati. U prvom slučaju sudionicima se zakonom određuje krug pitanja koja moraju urediti sporazumom. Taj krug pitanja oni mogu slobodnom voljom proširivati. U drugom slučaju sudionici sami određuju pitanja u predmetu uređivanja samoupravnim sporazumom. Ali, u svakom slučaju oni moraju poštivati spomenuta ustavom i zakonom utvrdjena pravila kojima se osigurava odgovarajuća priroda i dopustiv sadržaj samoupravnih sporazuma.



U pogledu predmeta uređivanja drugim samoupravnim općim aktima (osim društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma) ZUR određuje samo predmet statuta osnovne organizacije (čl.337) i radne organizacije (čl.374). No i ovdje zakon određuje samo obavezni krug pitanja koja se moraju urediti statutom. Taj krug pitanja za sadržaj statuta može se širiti i obuhvaćati sva pitanja koja su ustavom i zakonom određena da ih radnici samoupravno uređuju u OUR-u, a nisu označena da se uređuju nekim drugim samoupravnim općim aktom. Već je sam zakon odredio najveći broj pitanja koja se uređuju statutom osnovne i radne organizacije koja u svom sastavu nema osnovnih organizacija (čl.347/2), a manji broj pitanja koja se uređuju statutom radne organizacije s osnovnim organizacijama. Razlog tome je u karakteru statuta u OUR-u. U osnovnoj organizaciji i radnoj organizaciji bez osnovnih organizacija statut je osnovni opći akt, a u radnoj organizaciji s osnovnim organizacijama i složenoj organizaciji to je samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju.

Zbog međusobne zavisnosti i povezanosti pitanja koja se uređuju samoupravnim sporazumom i statutom u radnoj organizaciji potrebno je u praksi samoupravne normativne djelatnosti voditi računa da se, uopćeno kazano:

- samoupravnim sporazumom uređuje udruživanje rada, zatim rada i sredstava, utvrđuju samoupravni društveno-ekonomski odnosi u vezi udruženog rada i sredstava, prava i obveze u tim odnosima te organizacija i oblici samoupravljanja u OUR-u,
- statutom uređuje organizacija i djelatnost OUR-a, organi u OUR-u i njihove funkcije, način i sredstva ostvarivanja prava, dužnosti i odgovornosti u samoupravnim društveno-ekonomskim odnosima u OUR-u, samoupravno djelovanje u skupštinskom sustavu i samoupravnim interesnim zajednicama (SIZ), obavljanje funkcija općenarodne obrane i društvene samozaštite.

Osim za statut, ZUR je, ne imenujući samoupravni opći akt, posebno odredio krug pitanja iz radnih odnosa koja se moraju urediti samoupravnim općim aktom (čl.179) dajući pravo radnicima da taj krug pitanja prošire. U korištenju zakonom date slobode u pogledu izbora samoupravnog općeg akta i određivanja njegove širine u uređivanju radnih odnosa valja polaziti od smisla člana 179, ali u vezi s još nekim odredbama zakona. Naime, spomenuti član određuje da to mora biti samoupravni opći akt kojim se uređuje radni odnos, dakle, ne neki drugi odnosi u OUR-u. Zatim, zakon određuje da taj opći akt donose radnici, što znači osobnim

izjašnjavanjem (čl.462/1 ZUR) i ujedno izražava poštivanje osnovne odredbe iz čl.13/3 ZUR-a. Dalje, zakon pitanja radnih odnosa nije opredijelio za sadržaj statuta OUR-a. Njihovo utvrđivanje nije odredio ni za sadržaj "drugih" samoupravnih općih akata (čl.609). Međutim, određujući općenito sadržaj samoupravnih sporazuma, zakon je izričito spomenuo da se samoupravnim sporazumom uređuju međusobna prava, obveze i odgovornosti radnika u udruženom radu i mjere za njihovo ostvarivanje (čl.586/1). Tu istu odredbu sadrži i Ustav SFRJ (čl.121/1). Može se, dakle, izvesti zaključak da su radni odnosi, u pravilu, predmet samoupravnog sporazuma, a nema pravnih smetnji da budu uređeni i drugim samoupravnim općim aktom, uz uvjet da oni budu doneseni osobnim izjašnjavanjem radnika.

U pogledu sadržaja "drugih" samoupravnih općih akata, koje zakon nije pojedinačno definirao i sadržajno odredio, može se konstatirati da se njima uređuju samoupravni odnosi u OUR-u koji nisu uređeni samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom. Uglavnom to će biti pitanja organizacije rada i poslovanja, način ostvarivanja prava, dužnosti i odgovornosti radnika i njihovih organa u OUR-u. Pri tome je nužno voditi računa o prirodi pojedine vrste samoupravnih općih akata (pravilnika, odluka, poslovnika, planova, zaključaka), o čemu smo ranije govorili.

#### IV. UREĐIVANJE SAMOUPRAVNE NORMATIVNE DJELATNOSTI U ORGANIZACIJAMA UDRUŽENOG RADA

Samoupravna normativna djelatnost, dakle, stvaralaštvo novog samoupravnog prava, osim kao pravo i dužnost samoupravnih asocijacija, nije zakonskim propisima regulirana u pogledu procesa u kojem se ostvaruje. Ali, sasvim je sigurno da je to jedno od najznačajnijih područja osiguravanja samoupravnih prava i dužnosti radnika i radnih ljudi u udruženom radu kao i osiguranja pravne i samoupravne valjanosti samoupravnih općih akata. Jer, ustavno je načelo da radni ljudi razvijaju samoupravnu demokraciju slobodnim i ravnopravnim samoupravnim uređivanjem međusobnih odnosa te uskladjivanjem zajedničkih i općih interesa radnih ljudi i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem (Osnovna načela IV/2, Ustava SFRJ). U skladu s ovim načelom ZUR nije utvrdio proces samoupravne normativne djelatnosti, već je i uređivanje tog procesa ostavio u samoupravnom djelokrugu radnika i radnih ljudi. No, ZUR je u pogledu korištenja prava na samoupravno uređivanja normativne djelatnosti utvrdio izvjesna

pravila kojima se osigurava nužna garancija da samoupravna normativna djelatnost bude stvaralaštvo radnika i radnih ljudi i sadržajno temeljena na ustavu i zakonu. Ta pravila moraju biti temelj i polazna osnova za autonomno uređivanje procesa samoupravne normativne djelatnosti u OUR-u.

1) Društvene dogovore i samoupravne sporazume, osim samoupravnih sporazuma između radnika u osnovnim organizacijama i radnim zajednicama (čl.586/2), zaključuju ovlašteni organi sudionika. Međutim, ako se dogovor ili sporazum odnosi na pitanja za koja je zakonom propisano osobno izjašnjavanje radnika (tzv. neotudjiva prava), mora ga prihvatiti većina radnika u svakoj osnovnoj organizaciji radne organizacije učesnice (čl.581. i 593. ZUR). Neka od tih pitanja o kojima radnici moraju odlučiti referendumom već je sam ZUR odredio (čl.463). I drugim zakonskim propisima mogu biti određena pitanja iz domene osobnog izjašnjavanja radnika, a u skladu s članom 13. i 14. Ustava SFRJ. Uređujući samoupravnu normativnu djelatnost samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom, nužno je poštivati spomenute odredbe i i utvrditi nadležnost radničkog savjeta za zaključivanje društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma. Jedino samoupravne sporazume između radnika u osnovnoj organizaciji, odnosno radnoj zajednici, zaključuju sami radnici. Zatim, u uređivanju samoupravne normativne djelatnosti, a u vezi s ranije spomenutim ustavnim načelom, mora se imati u vidu činjenica da i u slučajevima kad društvene dogovore i samoupravne sporazume zaključuju organi OUR-a, o zaključivanju odlučuju radnici. Samo, u tim slučajevima oni to čine preko delegata i delegacija. Otuda potreba da se u uređivanju položaja delegata utvrde prava, dužnosti i odgovornosti delegata i delegacija u vezi njihovog djelovanja prilikom zaključivanja dogovora i samoupravnih sporazuma (čl. 472. ZUR). Samo tako će se provoditi zakonska odredba da se samoupravni sporazum i društveni dogovor zaključuje slobodno i u skladu s izraženom voljom sudionika (čl.574/2 ZUR), iako zaključivanje izvodi "u ime" sudionika ovlašteni organ (čl.581/1 ZUR).

Druge samoupravne opće akte u OUR-u, osim društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma, donose ili radnici ili radnički savjeti. Zakon o udruženom radu utvrđuje princip da se samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom utvrđuje tko donosi druge opće akte (čl.610/1). Međutim, već je sam zakon dijelom taj princip razradio, određujući da statute OUR-a donose radnici osnovnih organizacija, druge samoupravne opće akte osnovnih organizacija radnici odnosno radnički savjet osnovne organizacije, a druge samoupravne opće akte radne, odnosno složene organizacije udruženog rada, njihovi radnički savjeti (čl.611). Isto tako, zakon

je odredio da radnici u osnovnoj organizaciji slobodno i ravnopravno uređuju radni odnos samoupravnim općim aktom (čl.179/1). No, ali u vezi s tim valja istaći da je zakon, utvrđujući poslove radničkih savjeta, odredio da radnički savjet osnovne organizacije utvrđuje prijedlog statuta i donosi druge samoupravne opće akte kojima se uređuju odnosi u organizaciji (čl.495/1), a radnički savjet radne organizacije i SOUR-a utvrđuje prijedlog statuta i donosi samoupravne opće akte za čije donošenje je ovlašten samoupravnim sporazumom o udruživanju (čl.527/1 i 539). Prema tome proizlazi da bi druge samoupravne opće akte, kojima se uređuju odnosi u osnovnoj organizaciji, trebao donositi radnički savjet, a u drugim pitanjima trebali bi odlučivati radnici. U slučaju pak da u osnovnoj organizaciji nema radničkog savjeta, samoupravne opće akte o svim pitanjima donose radnici osobnim izjašnjavanjem. Osnovano je da se donošenje drugih samoupravnih općih akata radne i složene organizacije udruženog rada stavi u funkciju radničkih savjeta takvih organizacija.

2) Samoupravno je pravo sudionika dogovaranja, odnosno sporazumijevanja, i donosilaca drugih samoupravnih općih akata da utvrđuju postupak u tom radu. Zakon o udruženom radu to izričito određuje u pogledu zaključivanja društvenih dogovora (čl. 580) i donošenja drugih samoupravnih općih akata (čl.610/1). Budući da se samoupravni sporazumi zaključuju unutar OUR-a i sa sudionicima izvan OUR-a, nužno je da postupak njihovog zaključivanja slijedi postupak zaključivanja društvenih dogovora kad se radi o zaključivanju sa sudionicima izvan OUR-a, odnosno postupak donošenja općih akata kad se radi o zaključivanju unutar OUR-a.

Sasvim je sigurno da se prilikom utvrđivanja sadržaja samoupravnih sporazuma o udruživanju i statutima OUR-a mora imati u vidu uređivanje više postupaka u samoupravnoj normativnoj djelatnosti.

Prvo, djelovanje u postupku zaključivanja društvenog dogovora, odnosno pristupanja već zaključenom društvenom dogovoru. U vezi s tim naročito je potrebno da se utvrde prava, dužnosti i odgovornosti organa, delegata i delegacija kad samoupravno djeluju u zaključivanju društvenog dogovora u ime OUR-a i kad prethodno društveni dogovor prihvaćaju radnici; način osobnog izjašnjavanja radnika u zaključivanju dogovora; obavještanje radnika u procesu zaključivanja društvenog dogovora (čl.546/1 ZUR); tko potpisuje zaključene dogovore, odnosno izjave, o pristupanju zaključenom društvenom dogovoru (čl.583/3 ZUR).



Drugo, djelovanje u postupku zaključivanja samoupravnih sporazuma s učesnicima izvan OUR-a. Ovdje dolaze do izražaja prethodno iznijeta pitanja u vezi zaključivanja društvenih dogovora. To znači da bi se moglo urediti i jedinstveno djelovanje u zaključivanju društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma koji se zaključuju sa sudionicima izvan OUR-a. No, u vezi s tim mora se imati u vidu pravo sudionika zaključivanja da "sami" utvrđuju postupak zaključivanja i ovdje se misli na uređivanje samoupravnog djelovanja u OUR-u u vezi zaključivanja, što neće biti predmet zajedničkog utvrđivanja sudionika. I zatim treba imati na umu da društveni dogovor prethodno prihvaćaju radnici kad to proizlazi iz odredaba ZUR-a, a samoupravni sporazum i kad to proizlazi iz odredaba drugih zakona. Zbog toga je moguće pretpostaviti da će postupak samoupravnog sporazumijevanja biti tretiran šire zakonskim propisima od društvenog dogovaranja. Posebno to vrijedi u slučaju primjene odredbe čl.592/1 ZUR-a, tj. propisivanja obavezne provedbe postupka za samoupravno sporazumijevanje.

Treće, postupak zaključivanja samoupravnih sporazuma unutar OUR-a. Ovdje se radi o uređivanju cjelokupnog postupka, a ne samo određenih radnji ili ponašanja u postupku zaključivanja. To znači da treba urediti pravo inicijative, pokretanje postupka, izradu teza, nacрта i prijedloga, razmatranje teza, nacрта i prijedloga, zaključivanje samoupravnog sporazuma i njegovo objavljivanje, a u vezi s tim naročito prava, dužnosti i odgovornosti organa koji obavljaju određene radnje u procesu zaključivanja i koji zaključuju samoupravne sporazume. Zatim, mora se odrediti način i postupak osobnog izjašnjavanja radnika kad samoupravni sporazum zaključuju neposredno radnici.

Četvrto, postupak donošenja drugih samoupravnih općih akata u OUR-u. Ovdje dolaze do izražaja sva prethodno iznijeta pitanja u vezi uređivanja postupka zaključivanja samoupravnih sporazuma unutar radne organizacije, i to naročito što i te akte donose i radnici osobnim izjašnjavanjem i organi OUR-a. Može se, dakle, jedinstveno urediti postupak zaključivanja samoupravnih sporazuma unutar OUR-a i donošenje drugih samoupravnih općih akata, odnosno njegova analogna primjena u zaključivanju i donošenju samoupravnih općih akata.

Uređujući proces samoupravne normativne djelatnosti u OUR-u, kako smo to već istakli, moraju se imati u vidu dva osnovna cilja kojima uređeni postupak služi. Prvo, on mora osigurati radnicima i drugim radnim ljudima uspješno ostvarivanje ustavom i zakonom utvrdjenih prava, dužnosti i odgovornosti u uređivanju društveno-ekonomskih i drugih međusobnih odnosa. I drugo, on mora

osigurati ustavnost i zakonitost sadržaja samoupravnih općih akata. Već je ZUR u tom smislu odredio minimum pravila samoupravnog normativnog procesa o kojima se mora voditi računa u uređivanju postupka zaključivanja, odnosno donošenja samoupravnih općih akata. Ovdje u prvom redu mislimo na uređivanje postupka zaključivanja, odnosno donošenja samoupravnih općih akata unutar OUR-a.

A) Ustavno je i zakonsko odredjenje da su sudionici u zaključivanju društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma slobodni u izražavanju volje i ravnopravni te da je postupak sporazumijevanja i dogovaranja javan (čl.128.Ustava SFRJ, čl.574. i 576.ZUR). Uredjeni postupak sporazumijevanja i dogovaranja mora osigurati javnost, a to znači dostupnost potrebnih informacija svim sudionicima, od inicijative do zaključivanja. Jer, to je uvjet slobode i ravnopravnosti u zaključivanju. Sva pak ova tri principa osiguravaju svestranu stvaralačku aktivnost radnika i radnih ljudi u utvrđivanju odgovarajućih međusobnih odnosa na samoupravnim osnovama i njihovo odgovorno angažiranje na provedbi zaključenih samoupravnih sporazuma, odnosno društvenih dogovora.

B) Zakon o udruženom radu utvrđuje pravo inicijative za zaključivanje samoupravnih sporazuma radnicima i drugim radnim ljudima time da to pravo mogu koristiti neposredno dostavljanjem prijedloga ovlaštenom organu sudionika ili pak preko svoje radne, odnosno druge samoupravne organizacije i zajednice (čl.589). Jedino radni ljudi koji obavljaju poljoprivrednu, zanatsku ili profesionalnu djelatnost mogu, u vezi udruživanja rada i sredstava, predlagati zaključivanje samoupravnog sporazuma (čl.586/5 i 591.ZUR). Ostvarivanje ovog prava inicijative valja urediti u OUR-u, naročito u pogledu načina i puta ostvarivanja tog prava, zavisno od uvjeta i potreba u svakom OUR-u. Zatim, nužno je da se utvrde obveze i prava ovlaštenog organa u OUR-u u pogledu prijedloga za pokretanje postupka zaključivanja samoupravnog sporazuma. Jer, nakon date inicijative, ako se radi o zaključivanju sporazuma sa subjektima izvan OUR-a, postupak se pokreće na pismeni prijedlog samo ovlaštenog organa sudionika sporazumijevanja (čl.591.ZUR).

C) Ustavom i ZUR-om odredjena je značajna uloga sindikata u zaključivanju samoupravnih sporazuma. Organizacija sindikata u funkciji osiguranja radničko-klasnog interesa ima pravo da podnosi prijedloge zborovima ili organima upravljanja za zaključivanje samoupravnih sporazuma. No, istovremeno je njezina dužnost da sudjeluje u zaključivanju sporazuma kojim se uređuje radni odnos u OUR-u ili utvrđujuju osnove i mjerila za raspoređivanje i raspodjelu dohotka (čl.590.ZUR).



D) Skupštini društveno-političke zajednice, kao organu društvenog samoupravljanja i najvišem organu vlastu u zajednici, ustavom i zakonom je dato pravo da propiše odredjenim samoupravnim organizacijama i zajednicama obvezu provodjenja postupka za samoupravno sporazumijevanje (čl.125. Ustava SFRJ i čl.592/1 ZUR). Ovo pravo skupštine je u vezi s njezinim djelovanjem na području utvrđivanja politike, uskladjivanja interesa samoupravnih organizacija i zajednica, odlučivanja u osnovnim pitanjima koja su značajna za društveno-ekonomski život i razvoj u društveno-političkoj zajednici. Propisivanje obveze provedbe postupka za samoupravno sporazumijevanje i društveno dogovaranje već je dobro poznato u našoj praksi. U ovom slučaju samoupravnog sporazumijevanja i postupak propisuje skupština društveno-političke zajednice. Zatim, ako se radi o obveznom provodjenju postupka, određene samoupravne organizacije i zajednice dužne su provesti postupak. No, to ne znači da moraju i zaključiti samoupravni sporazum, odnosno društveni dogovor, protivno načelu samoupravne slobode u izražavanju volje i ravnopravnosti u zaključivanju.

Postupak donošenja drugih samoupravnih općih akata uređuju samoupravnim sporazumom i statutom radnici u osnovnim organizacijama udruženog rada. Samoupravnim sporazumom valjalo bi utvrditi samoupravne opće akte koji su u OUR-u donose, pitanja koja se njima uređuju. Statutom pak valjalo bi urediti postupak donošenja samoupravnih općih akata. U vezi s postupkom, statutom bi valjalo urediti naročito pitanje inicijative za donošenje, ocjenjivanje potrebe donošenja, izrade teza općeg akta i razmatranje teza, izradu nacрта i njegovog razmatranja, izradu prijedloga općeg akta i njegovo razmatranje, donošenje samoupravnog općeg akta i njegovo objavljivanje.

U uređivanju postupka donošenja samoupravnih općih akata mora se utvrditi način provedbe prethodne rasprave o svim pitanjima o kojima se odluke donose osobnim izjašnjavanjem radnika (čl. 462/2 ZUR) i prijedlozima odluka o sklapanju ugovora i sporazuma za investicijska ulaganja i udruživanju sredstava vlastite akumulacije (čl.467/1 ZUR). Zatim, ako se želi da prijedloge pojedinih općih akata utvrđuje drugi organ koji biraju radnici, a ne radnički savjet, to treba izričito statutom utvrditi (čl. 466/1 ZUR). Samoupravnim sporazumom i statutom mora se utvrditi eventualno odlučivanje referendumom o samoupravnim općim aktima o kojima se, s obzirom na njihov sadržaj, odlučuje referendumom (čl.463/1 ZUR). Dalje, samoupravnim sporazumom i statutom, ako se to ocijeni potrebnim, valja utvrditi o kojim sa-

moupravnim općim aktima radnici odlučuju pismenom izjavom (čl. 465.ZUR). Isto tako, ako postoje razlozi, osnovano je utvrditi koji se samoupravni opći akti donose na zboru radnika (čl.464. ZUR) te eventualno održavanje zborova po dijelovima procesa rada na kojima se odlučuje o samoupravnim općim aktima (čl.470. i 471.ZUR).

Inače, pravnu valjanost donošenja samoupravnog općeg akta osigurao je sam zakon time što je odredio da se samoupravni opći akti smatraju donesenim, odnosno usvojenim osobnim izjašnjanjem, ako se za njih izjasni većina radnika u osnovnoj organizaciji, odnosno većina svih delegata - članova radničkog savjeta, ako samoupravni opći akt donosi radnički savjet (čl.468. i 611.ZUR).

Smatramo svrsishodnim da se statutom utvrdi način objavljivanja samoupravnih općih akata, a ne svakim donesenim općim aktom posebno (čl.577/2 ZUR). Razumljivo je da se od toga mora izuzeti slučaj kad je objavljivanje određeno zakonom, odnosno društvenim dogovorom, ili samoupravnim sporazumom zaključenim sa sudionicima izvan OUR-a. U kojim oblicima i na koji način će se urediti objavljivanje samoupravnih općih akata, to zavisi od niza uvjeta i okolnosti u svakom OUR-u. Međutim, u uređivanju objavljivanja mora doći do izražaja primjena odredaba ZUR-a o obavještanju radnika u udruženom radu (čl.546-550). Utvrđivanje jednoobraznog objavljivanja za sve opće akte sigurno nije podobno. Naime, već je ZUR odredio da se svakom radniku u osnovnoj organizaciji mora osigurati da ima samoupravni sporazum o udruživanju rada, statut i druge samoupravne opće akte kojima se uređuje radni odnos, a moraju mu biti dostupni i drugi samoupravni opći akti osnovne organizacije (čl.614). Možda bi bilo osnovano statutom urediti način objavljivanja samoupravnih općih akata koji bi važio za sve slučajeve kad donesenim općim aktom nije određen način njegovog objavljivanja. To bi omogućilo da se u završnim odredbama pojedinih općih akata, kad je to nužno ili svrsishodno, odredi drukčiji način objavljivanja.

## V.

Umjesto zaključka, na kraju razmatranja predmetne tematike, možemo izvesti neke osnovne konstatacije:

1) Samoupravna normativna djelatnost je temeljna samoupravna aktivnost u primjeni ZUR-a. Bez nje nema niti primjene ZUR-a, niti uspostavljanja procesa razvoja društveno-ekonomskog



i samoupravnog položaja radnog čovjeka u skladu s ustavom. Razumljivo, to vrijedi u slučaju ako se ta djelatnost tretira kao uređivanje novih samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa, a ne formalna izrada općih pravnih akata kao izvršenje zakonskih zadataka.

2) Samoupravna normativna djelatnost je aktivnost u samoupravnom odnosu radnika i drugih radnih ljudi u kojoj se pravom, dužnošću i odgovornošću mora izraziti svaki član samoupravne asocijacije. Zadatak je pravnih i drugih stručnih radnika u OUR-u da svoj stručni rad usmjere u pravcu da ta djelatnost bude razinom, jasnoćom i postupkom dostupna svim radnicima u osnovnim organizacijama.

3) Zakon o udruženom radu omogućava i zahtijeva konkretan stvaralački rad u samoupravnoj normativnoj djelatnosti svakog OUR-a. Udruženi radnici i drugi radni ljudi čine slobodne asocijacije proizvođača koji, na ustavom i zakonom utvrđenim jedinstvenim principa samoupravnog društveno-ekonomskog i pravnog poretka, slobodno i ravnopravno, samoupravnim općim aktima uređuju međusobne odnose. Dosljedno prepisivanje tuđih primjera ili ustavnih i zakonskih odredaba, bez njihove razradjene konkretizacije, u suvremenoj samoupravnoj normativnoj djelatnosti nema mjesta.

4) Uspješna samoupravna normativna djelatnost i zakonitost općih akata, koji se u njoj stvaraju, bitno ovisi od poznavanja, razumijevanja i dosljedne primjene ZUR-a. Jer, osnovni smisao odredaba ZUR-a jest utvrđivanje temelja novih samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa u udruženom radu i onemogućavanje narušavanja utvrđenog samoupravnog položaja čovjeka u tim odnosima. Otuda potreba da se samoupravna normativna djelatnost uredi, organizira i provodi tako da se svaka radnja te djelatnosti izražava kao posljedica izučavanja ZUR-a i dosljedna primjena njegovih odredaba u utvrđivanju sadržaja samoupravnih općih akata. U vezi s time u samoupravnoj normativnoj djelatnosti mora se stvoriti mogućnost da svi sudionici uvijek mogu znati što, tko, kako i kada ima pravo i dužnost da uradi u procesu donošenja samoupravnih općih akata.

5) Samoupravna normativna djelatnost, a to znači zaključivanje odnosno donošenje samoupravnih općih akata, po svojoj je prirodi djelatnost trajne naravi. Samoupravni odnosi u udruženom radu su razvojnog karaktera, slijede zakonitosti razvoja samoupravnog života u nas. Samoupravni opći akti, kojima se uređuju samoupravni odnosi u OUR-u, moraju biti izloženi stal-

noj analizi u smislu da li omogućavaju razvoj ili ga usporavaju. U praksi samoupravne normative djelatnosti ne bi smjela biti prisutna pretenzija stvaranja trajnih samoupravnih općih akata. Osnovana je težnja da se utvrdi sadržaj općeg akta u skladu s poznatim okolnostima i potrebama života i rada u OUR-u. Kako će se mijenjati okolnosti i izražavati nove potrebe u razvoju samoupravnih odnosa, nužno će se mijenjati i dopunjavati odgovarajući samoupravni opći akti.

6) Na kraju, konačni ishod samoupravne normative djelatnosti očituje se u primjeni samoupravnih općih akata. Njihova pak se primjena ostvaruje donošenjem pojedinačnih samoupravnih akata. Dakle, ostvarivanje cilja samoupravne normative djelatnosti kroz primjenu samoupravnih općih akata bitno zavisi od pravne i samoupravne valjanosti donesenih pojedinačnih samoupravnih akata. Sasvim je sigurno da će pojedinačni samoupravni akti imati ta svojstva i ostvarivati ulogu instrumenta primjene samoupravnih općih akata ukoliko budu doneseni na samoupravno utvrdjeni način i kao izraz dosljedne primjene samoupravnih općih akata. U tome je razlog što je ZUR odredio da se statutom, odnosno samoupravnim općim aktom u skladu sa statutom, uređuje i postupak donošenja i izvršenja pojedinačnih samoupravnih akata u OUR-u u ostvarivanju prava, obveza i odgovornosti radnika (čl. 610/2).