

ПРАВНЕ ПРАЗНИНЕ У САМОУПРАВНОМ УРЕЂИВАЊУ ОДНОСА У ОРГАНИЗАЦИЈАМА УДРУЖЕНОГ РАДА

Самоуправно уређивање односа у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама подразумева да сви односи који подлежу самоуправном уређивању буду и уређени одговарајућим самоуправним општим актима самоуправне организације или заједнице. Дешава се међутим, да поједини самоуправни односи или поједина питања из самоуправног односа не буду уопште непосредно уређени одредбама самоуправних општих аката. Ако су у питању самоуправни односи који по изричитој одредби Устава или закона треба да буду самоуправно уређени да би се могли и остваривати а нису самоуправно уређени, онда у погледу тих и таквих самоуправних односа постоји правна празнина.

Радници су у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама дужни да одговарајућим самоуправним општим актима уреде све оне самоуправне односе или поједина питања из тих односа за које је изричито прописано законом. Дакле ради се о самоуправним друштвено-економским односима чије уређивање не представља само право радника у организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији и заједници већ и њихову обавезу. Неизвршавањем ове обавезе радници могу трпети и одговарајуће последице.

Обавеза самоуправног уређивања појединих односа може се испољити на два начина. Прво, у виду обавезе доношења одређеног самоуправног општег акта (на пример дужност доношења статута основне организације удруженог рада). Друго, у виду обавезе уређивања одређеног односа или појединих питања из датих односа одговарајућим самоуправним општим актима организације удруженог рада. У оба напред изнета случаја ради се о самоуправним друштвено-економским односима који мора да буду предмет појединих самоуправних општих аката организација удруженог рада. Уколико надлежни орган организације удруженог рада и друге самоуправне организације или заједнице не донесе самоуправни општи акт којим ће уредити одређене друштвено-економске и друге самоуправне односе, или поједина питања из тих односа онда ће се у таквој самоуправној организацији или заједници појавити правна празнина у погледу тих самоуправних друштвено-економских односа.

Правне празнине у самоуправном уређивању односа у удруженом раду дакле постоје онда кад одређени однос који треба да

буде самоуправно уређен није уређен ниједним самоуправним општим актом те самоуправне организације или заједнице. Формално-правно гледано, ова празнина се састоји у томе што дати друштвено-економски или други самоуправни однос није уређен одговарајућим самоуправним општим актом иако је таква обавеза постојала. Дакле **самоуправна организација** или заједница никад није ни имала такав самоуправни општи акт. Но и кад је самоуправни општи акт о одређеном односу постојао у тој самоуправној организацији или заједници али је његово важење престало, мада је обавеза или потреба уређивања тог самоуправног односа самоуправним општим актом и даље остала, постоји иста правна празнина.

Овакав друштвено-економски и други самоуправни однос чије је самоуправно уређивање на такав начин пропуштено, остаје у целини самоуправно неуређен. Последице те неуређености су недостатак самоуправног општег правног основа, услед чега је остваривање тог односа као и одлучивање о појединим случајевима из његовог оквира правно онемогућено. Ако радници у основној организацији удруженог рада пропусте да самоуправним општим актом уреде питање о давању кредита за решавање стамбених потреба, онда у погледу тог односа постоји правна празнина у самоуправном уређивању односа те основне организације, чиме се истовремено онемогућује пуноважно одлучивање о давању таквих кредита радницима, односно онемогућено је остваривање права радника на учешће у расподели средстава заједничке потрошње за наведене сврхе.

Правне празнине у самоуправном уређивању односа у удруженом раду могу се појавити из различитих разлога. Најпре до правне празнине може доћи ако сами радници пропусте да уреде поједине односе који постоје у тренутку доношења самоуправног општег акта. Затим може доћи до накнадне потребе да се одређени однос који није постојао у тренутку доношења самоуправног општег акта па самим тим није ни самоуправно уређен сада самоуправно уреди. До појаве правне празнине доћи ће и онда кад престане законско регулисање одређеног односа и то постане обавеза или потреба радника у организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији или заједници, или се појави нова законска обавеза самоуправног уређивања одређеног односа. У овом случају правна празнина у самоуправном уређивању друштвено-економских и других самоуправних односа резултат је престанка законског регулисања одређеног односа и његово прелажење у самоуправну регулативу или законско стварање обавезе да се одређени однос самоуправно уреди иако то до тада није била обавеза радника у организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији или заједници.

У самоуправној пракси врло често долази до појаве правних празнина и због нових самоуправно утврђених обавеза уређивања одређених односа. У овом случају реч је о обавези која је утврђена друштвеним договором, самоуправним споразумом или статутом од стране самих радника а касније није извршена. Правну празнину у самоуправном уређивању друштвено-економских и других самоуправних односа имамо и онда када дође до укидања или поништавања самоуправног општег акта или појединих његових одредаба од стране надлежног суда. У овом случају није било правне празнине све

до доношења правноснажне одлуке надлежног суда којом се укида или поништава одређени самоуправни општи акт или поједине његове одредбе, у ком тренутку и настаје правна празнина.

У самоуправним општим актима организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница постоји правна празнина и онда кад је датим актом пропуштено да се уреди одређено питање из односа који је предмет тог самоуправног општег акта. Значи у овом случају постоји самоуправни општи акт о одређеном самоуправном односу, али њиме нису обухваћена сва питања која припадају том односу и која треба да буду самоуправно уређена. У овом случају не постоји правна празнина у погледу одређеног самоуправног односа већ у погледу појединих питања која припадају том односу. Тако, на пример, ако су радници основне организације удруженог рада донели самоуправни општи акт о давању кредита за решавање стамбених потреба радника, а нису уредили тим актом питање дужине рокова за враћање добијеног кредита, имамо правну празнину у погледу питања дужине рокова за враћање добијеног кредита.

Примена самоуправних опшних аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница састоји се у одлучивању о остваривању појединачних права, обавеза и одговорности радника из међусобних односа у удруженом раду. У овом погледу самоуправни општи акти се јављају као општи правни основ на основу којих и у складу с којим се одлучује о остваривању наведених права обавеза и одговорности. На овај начин самоуправне опште акте организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница примењују њени надлежни самоуправни органи у поступку остваривања права, обавеза и одговорности радника, као и надлежни судови у поступку заштите права радника. Последица односа између општег самоуправног уређивања и појединачно одлучивања је у томе што се радницима не могу појединачним актима признавати права, наметати обавезе или утврђивати њихова одговорност, ако за то не постоји одговарајући основ у виду одређеног самоуправног општег акта којим се та права, обавезе и одговорности уређују као и начин њиховог остваривања. Тако ако закон прописује да давалац станова на коришћење може дати стан на коришћење тек након доношења одговарајућег самоуправног општег акта, онда се без таквог акта не могу доносити појединачне одлуке.¹

На одлучивање о појединачним правима, обавезама и одговорностима радника из њихових самоуправних односа непосредно се примењује одговарајући самоуправни општи акт основне организације удруженог рада. Значи кад је реч о правима, обавезама и одговорностима која се успостављају самоуправним општим актом а не законом онда се оне могу појединачно остваривати само ако су предходно установљене самоуправним општим актом основне организације удруженог рада у складу са законом и самоуправним општим актом са којим мора бити у складу.

И на остваривање оних права, обавеза и одговорности које су установљене законом, али чије је ближе уређивање препуштено

¹ Видети одлуку Уставног суда Хрватске — 114/75.

радницима у организацији удруженог рада, односно њиховим самоуправним општим актима, самоуправни општи акт основне организације удруженог рада представља општи основ. Као непосредни основ за њихово остваривање не могу се јавити самоуправни општи акти појединих ширих облика самоуправног организовања радника основне организације удруженог рада. У том смислу се на одлучивање о правима, обавезама и одговорностима радника које мора да буде уређено самоуправним општим актом основне организације удруженог рада не могу непосредно примењивати заједнички самоуправни општи акти удружених основних организација у оквиру радне односно сложене организације удруженог рада. Тако на пример, не може се одлучивати о давању станова на коришћење на основу заједничког самоуправног споразума о давању станова на коришћење који је закључен као заједнички акт за више основних организација у саставу радне организације, ако не постоји самоуправни општи акт радника основних организација.² У овом смислу у погледу права, обавеза и одговорности радника које се установљавају самоуправно, меродавни самоуправни општи акт основне организације удруженог рада јавља се као основ за доношење одговарајућих самоуправних појединачних аката о тим питањима. За такве самоуправне појединачне акте, одређени самоуправни општи акт основне организације удруженог рада представља правни основ. Значи постојање одређеног самоуправног општег акта односно одређене норме садржане у њему, је услов остваривања одређених појединачних права, обавеза и одговорности радника које не произилазе непосредно из закона. С друге стране, пак, надлежни самоуправни органи основне организације удруженог рада, могу својим појединачним актима одлучивати ако за то постоје одговарајући важећи општи самоуправни основ којим је установљено одређено право као и услови, начин и поступак његовог остваривања. Тако организација удруженог рада може дати стан на коришћење свом раднику тек након доношења одговарајућег самоуправног општег акта.³

О појединачним правима, обавезама и одговорностима радника мора се одлучивати онако како је дато питање уређено одредбама самоуправног општег акта о чијој се примени ради. Не производи правно дејство, самоуправни појединачни акт којим се о праву, обавези или одговорности радника одлучује супротно одредбама меродавног самоуправног општег акта, па се на основу таквог појединачног акта не може остваривати њиме утврђено право, обавеза или одговорност.⁴ Права, обавезе и одговорности радника која нису уређена самоуправним општим актом основне организације, а подлежу искључиво самоуправном уређивању, не могу се остваривати искључиво на темељу појединачних аката, па ни онда када је такво овлашћење

² У прилог овом мишљењу видети одлуку Уставног суда Србије — ИУ 180/75. и Уставног суда Косова ИУ 37/77.

³ Видети одлуку Уставног суда Хрватске У/И — 141/75, одлуку Суда удруженог рада Војводине — Ж. 147/76. и Уставног суда Босне и Херцеговине — У. 111/81.

⁴ Видети одлуку Суда удруженог рада Хрватске Сж. 315/82. и Уставног суда Босне и Херцеговине — У. 12/81.

предвиђено датим самоуправним општим актом. Разумљиво је, утолико пре, да није дозвољено самоуправним општим актом овластити поједине органе основне организације да ови својим појединачним актима, могу одлучивати о појединим правима, обавезама и одговорностима радника независно од тога како је дато питање уређено одредбама меродавног самоуправног општег акта.⁵

Пошто правна празнина подразумева пропуштање уређивања односа који захтева да самоуправно буде уређен да би могао бити и остварен, то се код правне празнине у самоуправном уређивању односа у удруженом раду јавља питање начина и услова њеног попуњавања. Да би дати самоуправни однос могао бити остварен, односно да би појединачни случајеви који припадају том односу могли бити пуноважно решени, таква правна празнина мора се попуњити. Тим попуњавањем се, заправо ствара општа самоуправна норма, односно самоуправно утврђује опште правило за решавање датог случаја у вези с којим постоји правна празнина у самоуправном уређивању односа. Решавање таквих случаја на овакав начин је у ствари напредно уређивање односа за дати случај, након што је тај случај настао, а не унапред и за неодређени број случајева што је иначе карактеристика самоуправног уређивања односа у удруженом раду.

Попуњавање правних празнина у самоуправном уређивању односа у удруженом раду је обавеза радника организације удруженог рада или друге самоуправне организације или заједнице или њених овлашћених самоуправних органа. Изузетно правну празнину може попуњити суд удруженог рада кад одлучује о остваривању појединачних права, обавеза и одговорности радника из међусобних односа радника у удруженом раду, (нпр. у стварима из радних односа). Но треба рећи да ни суд удруженог рада не може трајно решавати својим актом правне празнине сем у законом прописаним случајевима.⁶

Свака правна празнина у самоуправном уређивању односа у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама захтева, да буде на одговарајући начин отклоњена тако да дати самоуправни однос или неко питање из тог односа буде уређено одговарајућим самоуправним општим актом те организације удруженог рада. Овај циљ може се постићи тако што ће се донети самоуправни општи акт који недостаје или ће се допунити постојећи самоуправни општи акт у погледу питања које дотле није било уређено. Одмах треба рећи да се на овај начин одређена правна празнина отклања за будуће тј. од ступања на снагу тог новог акта којим се самоуправно уређује дати однос или питање. До попуњавања правне празнине на овај начин може доћи на иницијативу радника или самоуправних органа самоуправне организације или заједнице. Но треба рећи да до овог уређивања самоуправних односа који нису били уређени може доћи и по одлуци надлежног суда. Ово се дешава онда кад суд наложи организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији или заједници да уреди одређени

⁵ Видети одлуку Уставног суда Црне Горе — У. 4/78.

⁶ „Суд удруженог рада не може својом одлуком да утврђује вредновање појединих послова и радних задатака у систему расподеле средстава за личне дохотке, јер је то искључиво право радника у основној организацији удруженог рада” — Суд удруженог рада Србије 2714/77.

самоуправни однос у складу са ставовима израженим у судској одлуци. У самоуправној пракси често долази до оваквог уређивања самоуправних односа што је чини се резултат немарности радника самоуправне организације или заједнице и одређених самоуправних органа који су надлежни да одређени однос самоуправно уреде. Но треба рећи да иницијатива за попуну правне празнине долази и од стране радника и то најчешће кад су у немогућности да остваре неко своје самоуправно право, што свакако није за похвалу. Уколико би се благовремено у организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији и заједници уочавале и попуњавале правне празнине, утолико би пре свако од радника те организације могао да остварује неко своје самоуправно право, и ребе би долазило до уређивања самоуправних односа на основу ставова изражених у судској одлуци.

Изузетно правна празнина у самоуправном уређивању односа може да се попуни и одлуком суда. Овакво попуњавање правне празнине могуће је само под условом да је законом изричито прописано да се одређени самоуправни однос може уредити и одлуком суда, кад овај однос није могао бити уређен самоуправно, одређеним самоуправним општим актом у организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији и заједници. Тако, односе о којима између учесника самоуправног споразума није постигнута сагласност, а предмет спора је закључење самоуправног споразума о удруживању у радну организацију, уређује суд удруженог рада у изреци своје одлуке. (Видети Закон о судовима удруженог рада — чл. 34 став 1 тачка 2).

Уколико у организацији удруженог рада и другој самоуправној организацији и заједници надлежни орган одлучује о остваривању појединих права, обавеза и одговорности радника из међусобних односа у удруженом раду (на пример радних односа) па наиђе на правну празнину у самоуправном уређивању датог односа или питања, попунић ту правну празнину применом одговарајуће одредбе меродавног закона, под условом да се њеном применом тај случај може решити. На пример кад је у питању радни однос применом одговарајуће одредбе републичког односно покрајинског закона о радним односима.

Ако услед природе датог случаја, или природе правне празнине, није могуће попунити такву правну празнину, онда практична последица те празнине може бити и немогућност остваривања појединачних права, обавеза и одговорности радника везаних за питање у погледу кога постоји правна празнина.

У зависности од природе права, обавезе или одговорности радника о чијем се остваривању ради, правна празнина у самоуправним општим актима основне организације која постоји у погледу одређених питања може се, под одређеним условима попуњавати одговарајућим појединачним одлучивањем.

Ако у самоуправним општим актима основне организације у погледу одређеног појединачног права радника постоји правна празнина, радник ће то право моћи да оствари, ако оно има свој основ у уставу. Тако, нпр. ако самоуправним општим актом основне орга-

низације није уређено питање права радника на годишњи одмор, радник ће ипак моћи да оствари то право, јер је оно утврђено уставом у одређеном најкраћем трајању. (Устав СФРЈ — члан 162, став 4). Такву правну празнину у самоуправним општим актима основне организације надлежни орган (самоуправни орган основне организације или надлежни суд) ће попуњити својим појединачним актом, одлучујући о остваривању датог права радника применом одговарајуће одредбе устава. Наведени начин попуњавања правне празнине је могућ, јер се ради о појединачним правима радника која имају свој основ у уставу, а која су требала да буду ближе уређена самоуправним општим актом основне организације, па је то пропуштено да се учини.

Ако појединачно право радника уопште није уређено или није у потпуности уређено самоуправним општим актом основне организације, а иначе има свој основ у закону, надлежни орган може одлучити о остваривању тог права радника одговарајућом применом одредаба меродавног закона. Тако ће радник у најмањем обиму утврђеном законом остварити право које иначе, није уређено самоуправним општим актом основне организације, али које има свој основ у закону (на пример право на лични доходак).

У оба напред изнета случаја попуњавања правне празнине појединачно право радника има свој основ у уставу или закону, а мерила за одређивање обима тог права треба да буду уређена самоуправним општим актом основне организације, па је то пропуштено, и радник остварује то право на основу устава и закона. Надлежни орган који одлучује о остваривању тог права радника утврђује обим права радника по слободној оцени, водећи рачуна о околностима датог случаја. Чини се да овакво одлучивање може довести до неједнаког понашања надлежног органа при одлучивању, што може стварати незадовољство радника основне организације, па је тим пре обавеза радника да благовремено попуњавају правне празнине у самоуправним општим актима своје основне организације.

С друге стране, без обзира на правну празнину у самоуправним општим актима основне организације, раднику може бити наметнута појединачна обавеза, ако та обавеза има свој основ у закону и ако су законом утврђени услови под којима је радник дужан да изврши такву обавезу. На пример, радник који у раду односно у вези са радом намерно или из крајње непажње проузрокује штету основној организацији, дужан је да је накнади (Закон о удруженом раду — чл. 205, став 1).

Да на крају закључимо, да до појаве правне празнине у самоуправном уређивању односа у удруженом раду долази, из истих разлога због којих таква празнина настаје у праву уопште. Дакле, бројност и разноврсност друштвено-економских и других самоуправних односа радника у организацијама удруженог рада, није могуће унапред сагледати и обухватити у потпуности самоуправним општим актима. Разумљиво је да неуређеност одређеног односа захтева одговарајуће решавање, било да се те правне празнине попуњавају одговарајућим новим самоуправним општим актом, било да се појединачни случајеви који припадају односу који се налази у правној празнини решавају применом одговарајућих правних средстава.

*Mr Mira Simović, assistante
à la Faculté de droit à Niš*

LES LACUNES DE DROIT DANS L'ORDONNANCEMENT AUTOGESTIONNEL DES RAPPORTS DANS LES ORGANISATIONS DU TRAVAIL ASSOCIÉ

— Résumé —

Les lacunes de droit dans l'ordonnancement autogestionnel des rapports dans le travail associé existent lorsqu'un rapport déterminé qui doit être ordonnancé d'une manière autogestionnelle n'est pas ordonnancé par aucun acte autogestionnel général de cette organisation ou communauté autogestionnelle. Envisagée d'un point de vue formel-juridique, cette lacune consiste dans le fait qu'un rapport social-économique donné et un autre rapport autogestionnel n'est pas ordonnancé par l'acte autogestionnel général adéquat bien qu'il y existait une telle obligation. Les conséquences de ce non-ordonnancement sont le défaut de la base autogestionnelle juridique générale, en raison de quoi la réalisation de ce rapport et la décision des cas particuliers de son cadre est rendue juridiquement impossible.

Chaque lacune de droit dans l'ordonnancement autogestionnel des rapports dans le travail associé demande à être écartée d'une façon adéquate de sorte que le rapport autogestionnel donné ou bien une question de ce rapport soit ordonnancé par acte autogestionnel général adéquat de cette organisation du travail associé. Ce but peut être atteint moyennant l'adoption de l'acte autogestionnel général qui fait défaut ou bien moyennant le complètement de l'acte autogestionnel général existant eu égard à la question qui n'a pas été ordonnancée jusqu'alors. Si la lacune de droit n'est pas comblée de la sorte, alors les cas particuliers appartenant au rapport qui se trouve dans la lacune de droit sont résolus par l'application des moyens juridiques adéquats.