

*Проф. др Мирослав Витез,
Економски факултет, Суботица*

Нека питања управљања задругом

Уводна напомена

С обзиром да је начело "узети своје послове у своје руке" уграђено у темеље задругарства и представља елемент традиционалне задружне вредности *самостојности*, у овом раду осветлићемо нека питања управљања задругом од стране задругара у општој равни, али и путем скупштине задруге, првенствено, са аспекта нашег позитивног задружног права.

А оно је садржано, првенствено, у савезном Закону о задругама из 1996 (у даљем тексту: "Закон").¹⁾

I. О неким питањима управљања задругом од стране задругара

1. Управљање задругом од стране задругара, уосталом, као и организовање осталих елемената њеног правног положаја, у непосредној је зависности од основних обележја њеног правног положаја. Задруга спада у власнички тип привредних субјеката. Власници задруге су њени чланови - задругари.

У правној литератури преовладава схватање да је задруга специфични привредни субјект, истина, *sui generis*, мешовите природе ("*Mischform*"), негде "на средини" између трговачких друштава и друштва грађанског права (ортаклука)²⁾.

Дакле, задруга, је ипак привредни субјект а није удружење (типа *societas*) грађанског права, као што се то, донедавно, тврдило у делу правне теорије.

1. Закон о задругама од 1996 објављен је у Сл. листу СРЈ бр.41/96 и 12/98.

Међутим, схватања се разилазе у погледу ближег квалификовања правне природе односа у њој на којима се заснива њен правни положај као специфичног привредног субјекта, т.ј. да ли су одлучујући личноправни односи њених чланова или везе капитала, односно да ли се задруга сврстава међу друштва лица или друштва капитала ?

Чини нам се, да већина теоретичара заступа мишљење да је задруга, ипак, ближа друштву капитала, јер у већој мери испољава статусноправне карактеристике, него особине друштва лица, које се заснива на личној повезаности чланова који чине заједницу, иако, неспорно, у свом правном положају садржи и елементе *intuitu personae* т.ј. друштва лица.³⁾

У нашем задружном праву задругу приближавају друштву лица следећа њена обележја:

1. непостојање основног капитала,
2. релативна затвореност задруге за накнадна учлањења, која су под контролом задругара, јер се поред осталих услова, захтева да о стицању статуса задругара - позитивну одлуку донесе орган задруге одређен у њеним правилима,
3. управљање задругом од стране задругара,
4. за обавезе задруге које се нису могле измирити из имовине задруге, одговарају задругари солидарно, најмање износом свог удела, ако уговором о оснивању, односно задружним правилима није предвиђено да одговарају већим износом.

Задругу приближавају друштву капитала следећа обележја њеног правног положаја:

1. правила задруге,
2. задругари, у основи, ограничено носе ризик за пословање задруге,
3. примарни значај воље већине чланова задруге у одлучивању у задрузи а не индивидуалне воље задругара - појединца,

2. СТРАЖНИЦКИ истиче да је задруга "*мјешовита асоцијација*". Види СТРАЖНИЦКЊИ, М. Предавања из трговачког права, Библиографски завод д.д., Загреб, 1926, с. 70 - 71; MALOVSKI - WENIG констатује да нису све задруге у истоветном правном положају. Својство трговца имају онда, када у обиму предузећа обављају трговачке послове у смислу трговачког права. Види MALOVSKÝ-WENIG, А., *Průčka obchodního práva, Československý kompas v Praze*, 1947, Прага, с.364 - 366; ШПИРКО истиче да се задруга разуме као "*приватноправни предузетнички субјект*", који се од трговачког друштва разликује само у погледу специфичног уређења унутрашњих односа. ШПИРКО, Ј., у оквиру SUCHOŽA, Ј., *Obchodný zákonník a súvisiace predpisy, Komentár, Eurounion, Bratislava*, 1997, с. 279 - 280; FRIEDRICH задруге сврстава међу друштва капитала и мешовите форме. Види FRIEDRICH, W., *Vereine und Gesellschaften*, C.H.Beck, München, 1990, с. 236 - 350;
3. На ово и друга питања у вези са статусом задруге указују: СТРАЖНИЦКИ, када запажа неке заједничке особине задруге и акционарског друштва. СТРАЖНИЦКЊИ, М., *op. cit.*, с. 70 - 71, 159; МАЛОВСКЊИ-ЊЕНИГ, А., *op. cit.*, с. 364 - 366; PELIKÁNOVÁ, I., PLÍVA, S., PRIBYL, Z., ČERNÁ, S., VÍT, J., ZAHRADNÍČKOVÁ, M., *Obchodní právo, I. díl, Codex, Praha*, 1993, с. 289 - 290;

4. неважност индивидуалности члана - задругара, која је одлучујућа само приликом стицања статуса задругара,

5. утврђивање основног капитала задруге у неким националним правима, с тим да је његов износ, онда, варијабилан, с обзиром да је задруга *друштво* отвореног типа ⁴⁾,

6. одступање од начела "један задругар - један глас" у неким националним правима допуштањем могућности да задругар има већи број гласова у скупштини задруге - најчешће до одређеног лимита ⁵⁾.

Мешовита правна природа концепта задруге као специфичног облика привредног субјекта, несумњиво, одразила се и на организовање елемената њеног правног положаја, укључујући и на управљање задругом.

Тако у нашем праву, у складу са власничком концепцијом задруге, ⁶⁾ задругари - власници задруге у њој одлучују, њоме управљају и врше надзор над њеним радом и пословањем. Уважавајући принцип економске демократије, изузетно, и у ограниченом обиму допушта се могућност запосленим у задрузи да партиципирају у њеном управљању. ⁷⁾

Правило о ексклузивности управљања задругом у корист самих задругара, затим, у одређеној мери, ослабљује и правило које допушта могућност да се функција пословођења задругом у облику органа - директора задруге обавља и од стране незадругара. ⁸⁾

На основу чл. 1. и чл. 29. ст. 2. Закона управљање задругом од стране задругара заснива се на:

- демократичности (принципу задружне демократије) и
- једнаком праву управљања (принципу равноправности задругара).

Оба ова принципа, заправо, представљају редефиниције чувеног задружног начела тзв. аутентичног задружног принципа *демократичке управе* установљеног заједно са још шест принципа на XIV. Конгресу Међународног задружног савеза у Лондону 1934. ⁹⁾

Задружни принцип демократичности представља шири критеријум од принципа једнаког права управљања, јер претпоставља да задругари имају једнаки при-

4. Види § 221 ст. 1 и § 223 ст. 1 и ст. 2 Трговинског законика Словачке и Чешке од 1991.

5. У немачком праву задругар има један глас, али може имати и више гласова, али не више од 3 гласа, у аустријском - један глас али и више гласова у смислу правила, у француском - један глас, али и више зависно од обима сарадње са задругом, али не више од 5% укупних гласова, у словачком и чешком праву - један глас, али и више на основу статута задруге итд. Више Прописи о задругарству у неким европским државама, Задружни савез Југославије, Београд, 1995, с. 128, 18, 41;

Види § 240 ст.1 Трговинског законика Словачке и Чешке од 1991;

6. Види чл. 1., чл. 29. ст.1. и чл. 49. - 54. Закона.

7. Према чл. 35. ст. 3. савезног Закона о задругама од 1996 ако у задрузи има више од 50 запослених који нису задругари, један члан управног одбора бира се из реда тих запослених.

8. Члан 44. Закона.

ступ задрузи, без обзира на разлике међу њима у вези са њиховим имовинским стањем, образовањем, полом, језиком, религијом и др. у погледу:

- њеног оснивања, односно накнадног учлањења у њу,
- управљања,
- пословања на задружним принципима у циљу остваривања својих економских, социјалних и културних интереса,
- остваривања користи односно сношењу губитака из пословања задруге.

Задружни принципи једнаког права управљања (равноправности задругара) изражава једнакост задругара у управљању задругом, обухвата њихово активно, пасивно бирачко право, те право контроле пословања задруге и у нашем праву инструментализује се у виду традиционалног задружног правила “један задругар – један глас”¹⁰⁾.

На овим задружним принципима конституише се управљање задругара у задрузи и правни положај органа задруге уопште.

На основу чл. 30. ст. 1. Закона задруга има следеће органе: скупштину, управни одбор, надзорни одбор и директора задруге.

У упоредном праву преовладава тријада облигаторних органа управљања у задрузи у облику: скупштине, управног одбора и надзорног органа (немачко, аустријско, швајцарско, грчко, италијанско, португалско, словачко, чешко право и др.).

У неким националним правима постоје мања одступања од ове тројне формуле. Нпр. у француском праву функцију пословођења може да обавља и надзорни савет. То ће бити у случају када је функција управљања задругом организована комбиновано са функцијом надзора у форми *пословођења у облику директоријума* (*le directoire*) и *надзорног савета* (*le conseil de surveillance*). Међутим ове функције могу бити и раздвојене, тако да се онда институционализују у облику два потпуно одвојена органа - *управног савета* и *надзорног савета*.¹¹⁾

9. На овом конгресу извршена је унификација задружних принципа у виду тзв. аутентичних задружних принципа: 1. демократска управа, 2. слобода уласка у задругу (тзв. начело отворених врата), 3. подела добити према куповини задругара у задрузи, 4. ограничени интерес на капитал, 5. начело неутралности, 6. плаћање у готову, 7. задружно васпитање. Од тада се на конгресима Међународног задружног савеза, у одређеним временским периодима, реинтерпретирају и редефинишу тзв. аутентични задружни принципи, чиме се задружна организација прилагођава променама које доноси савремени привредни развој. У последње време, они су и институционално реорганизовани, тако да се разликују тзв. традиционалне задружне вредности (самопомоћ, демократичност, једнакост и солидарност, те вера у моралне вредности – искреност, отвореност, друштвену одговорност и брига за друге) и тзв. задружни принципи. (добровољно и отворено чланство; демократска контрола чланова; економско учешће чланова; аутономија и независност; образовање, обука и информисање; сарадња међу задругама; брига за заједништво). XXXI. Конгрес Међународног задружног савеза (ICA), Манчестер, 1995;

10. Члан 29. ст. 2. Закона;

11. Прописи ..., оп. цит., с. 42 - 46;

У задружном праву Хрватске тријада обавезних органа управљања у задрузи одступа од наведене класичне формуле и организована је у виду постојања три органа: скупштине, надзорног одбора и управника (управитеља) који заступа и представља задругу, те обавља друге послове утврђене уговором о оснивању, правилима задруге и законом. Управни одбор је факултативни орган задруге.¹²⁾

У смислу чл. 30. ст. 1. Закона набрајање органа задруге има карактер тзв. затворене клаузуле, тако да образовање додатних органа задруге није допуштено. Међутим, дејство ове клаузуле у чл. 32. ст. 1. Закона ипак је ослабљено из разлога рационалности.

Наиме, ако задруга има више од 100 задругара (тзв. велика задруга) у задружним правилима може се одредити да се послови из делокруга скупштине задруге пренесу на скупштину представника задругара (тзв. представничку, делегатску, заступничку скупштину), те у чл. 36. Закона, где је утврђено, да ако задруга са мање од 20 задругара (тзв. мала задруга) не образује управни одбор, послове из његовог делокруга обавља орган задруге одређен у задружним правилима.

II. Скупштина задруге

1. Правни положај скупштине задруге уређен је у чл. 31. – 34. Закона. На основу анализе одредби ових чланова Закона, основна обележја скупштине задруге, могу се синтетизовати у одређена начела на којима се заснива организовање њеног правног положаја:

а. Начело непосредног одлучивања задругара.

С обзиром да скупштину задруге чине сви задругари, она је облик њиховог непосредног управљања задругом, које по својој правној природи представља одлучивање са позиције власника. Њена функција власничког одлучивања је комплексна и обухвата:

- нормативну функцију (доношење задружних правила, пословника о свом раду, других општих аката задруге);
- одлучивање у ужем смислу (о статусним променама и престанку задруге, о оснивању предузећа и другог облика организовања, усвајање годишњег обрачуна и извештаја о пословању, одлучивање о расподели добити, односно вишка прихода над расходима и покривању губитака, односно мањака и о другим питањима утврђеним савезним законом, уговором о оснивању и задружним правилима);
- програмирање и планирање развоја;
- избор и опозив, односно разрешавање чланова органа (управног, надзорног одбора и директора);
- надзор над законитошћу рада органа задруге;

12. Види чл. 14. - чл. 17. Закона о задругама Републике Хрватске од 1995.

То су класичне, традиционалне функције скупштине задруге и у упоредном праву.

Међутим у упоредном праву налазимо и друкчија правила у погледу власничког одлучивања задругара путем скупштине задруге:

Наиме, у француском праву у одлучивању у скупштини задруге са задругарима партиципирају и тзв.чланови - незадругари, који су у њу удружили само капитал, чиме доприносе јачању самофинансирања задруге и који задрузи помажу и својим стручним знањем. Њихово учешће у одлучивању у оквиру скупштине задруге је ограниченог домаћаја: могу имати највише до 20% гласова.¹³⁾ Иначе, овај концепт члана - незадругара снажно асоцира на концепт кооперанта из претходног самоуправног задружног система код нас.

Иако је скупштина задруге облик непосредног одлучивања задругара у задрузи, у нашем праву она може, изузетно, представљати и облик њиховог посредног (репрезентативног, делегатског, заступничког, представничког) одлучивања - путем представника у облику скупштине представника задругара. У том смислу, скупштина задруге на основу чл. 32. Закона може имати варијабилни организациони облик:

- обавезно се организује као скупштина задруге (тзв.чланска скупштина задруге) ако задруга има мање од 100 задругара;
- факултативно, ако има више од 100 задругара – може се организовати и као скупштина представника задругара.

Садржина њеног делокруга, притом, се не мења.

Док су чланови скупштине задруге сви задругари са мандатом без ограничења, који се, заправо, везује за њихов статус задругара, чланови скупштине представника задругара бирају се из реда задругара на време које не може бити дуже од пет година, уз могућност поновног избора т.ј. имају временски ограничен мандат.

Дакле, мења се правни положај њених чланова: уместо задругара, који непосредно *ipso iure* на основу правне чињенице стицања статуса задругара улазе у састав чланства скупштине задруге, код представничке скупштине, ако одлуче да је образују, улазе у процедуру избора представника - чланова скупштине представника задругара на начин и у поступку избора уређеним у задружним правилима. Њихов мандат члана скупштине задруге неограниченог трајања, везан само за статус задругара, трансформише се, потенцијално, ако буду изабрани, у мандат члана скупштине представника задругара, који је временски ограничен, али не дужи од 5 година уз могућност поновног избора.¹⁴⁾

У упоредном праву, позната су правила о тзв. делегатској, заступничкој скупштини задруге. У немачком праву она се назива *Vertreterversammlung*, у аустријском праву - *Delegiertenversammlung*, у швајцарском праву - *Delegatenversammlung*, у француском праву - *l'assemblée générale plénière* итд.

13. Види Прописи..., оп. цит., с. 37;

14. Члан 32. Закона;

Она је, као и у нашем праву, у начелу, факултативни облик организације скупштине. Разлике постоје само у погледу минималног броја задругара, као законског услова за њено организовање у делегатском облику, али само у неким правима: у аустријском праву тај број износи најмање 1000 задругара, у немачком праву - 1500, у швајцарском праву - 100. У другим националним правима овај минимални критеријум се не везује за број задругара, већ се утврђује описно ("зависно од величине задруге" и сл.), као нпр. у праву Словачке, Чешке, Француске и др.

б. Начело ексклузивности састава скупштине.

Као што смо истакли, скупштину задруге чине сви њени чланови - задругари. У нашем праву, ово начело има апсолутно дејство: не постоји никаква правна могућност да се у њеном саставу као чланови појаве запослени или трећа лица са којима задруга послује, нпр. кооперанти задруге, инвеститори капитала и сл.

Чврстина персоналних односа између задругара на којима се конституише правни положај скупштине задруге је, дакле, потпуна, што указује на присуство елемента друштва лица у нашем концепту задруге.

Међутим, у упоредном праву постоје и друкчија правила. Као што смо истакли, у француском праву поред чланова-задругара у раду скупштине у ограниченом обиму учествују и тзв.чланови-незадругари, који су у задругу удружили само капитал, евентуално, стручно је помажу својим знањем и искуством, што је, несумњиво, елемент друштва капитала.

ц. Начело ефикасности рада скупштине задруге.

Скупштина задруге је највиши орган задруге у коме максимално треба да се обезбеди примена принципа демократичности и једнаког права управљања задругара. Зато мора бити у свом раду и одлучивању рационална и ефикасна. Да би се ови захтеви операционализовали, у Закону се утврђују правила којима се ближе уређује рад и одлучивање ("технологија рада") скупштине задруге:

- прво правило прописује минимум њене активности у виду утврђивања дужности одржавања скупштине најмање једанпут годишње¹⁵⁾ а

- друго - утврђује дужност одлучивања у скупштини задруге по основу критеријума апсолутне већине гласова укупног броја чланова скупштине задруге о најважнијим питањима из пословања задруге: о доношењу задружних правила, статусним променама и престанку задруге, расподели добити, односно вишка прихода над расходима и покривању губитака, односно мањака и др.¹⁶⁾

Наведена законска правила, са једне стране, треба да обезбеде ефикасност у раду и одлучивању скупштине а са друге стране, да заштите правну сигурност и интересе задругара од евентуалних злоупотреба. Имају когентни карактер

15. Члан 33. ст. 1. Закона;

16. Члан 34. Закона;

и минималног су домашаја. Међутим, њихови горњи лимити су диспозитивног карактера, могу се отклонити ако се у задружним правилима утврди да се седнице одржавају више пута у години (нпр. у пролеће, јесен, тромесечно, квартално и сл.), односно да се одлуке о наведеним питањима доносе другом - квалификованом већином, т.ј. на поштренији начин.

У нашем Закону нису уређена друга питања значајна за рад скупштине задруге путем којих се обезбеђује ефикасност у њеном одлучивању, као нпр.:

- недостатак прописаног кворума - за разлику од других националних права (аустројско, француско, италијанско, португалско, словачко, чешко и др.) у којима се ово питање уређује сходном применом одговарајућих правила о акционарском друштву (т.ј. уз претходно испуњење одређених услова - у другом сазиву скупштина одлучује без обзира на број присутних)¹⁷;

- правило о бројању гласова у поступку доношења одлуке, при чему се броје само правилно дати гласови, док се уздржани и неважећи гласови третирају као да нису дати (т.ј. да нису гласали - аустројско право)¹⁸;

У чл. 33. ст. 2. Закона уређивање основних питања која се тичу сазивања и вођења седнице скупштине задруге, њеног делокруга препушта се задружним правилима. Мишљења смо, да ово правило не представља најбоље решење. Наиме, ради се о врло значајним аспектима управљања задругом, који се због правне сигурности задругара, морају уредити са нивоа закона.

д. Начело рационалности у раду скупштине задруге

У нашем Закону нису утврђена правила којима се обезбеђује рационалност у раду и одлучивању скупштине задруге, осим правила о могућности образовања скупштине представника задругара у случају тзв. велике задруге, т.ј. ако има више од 100 задругара. То значи, да се уређивање овог аспекта рада скупштине, такође, препушта задругарима и задружним правилима, што, по нашем мишљењу, није најбоље решење, јер се ради о питањима која су од непосредног значаја за правну сигурност задругара и заштиту њихових права од евентуалних злоупотреба у облику разних видова нерационалних радњи и поступака ("развлачење" седнице, тешкоће око обезбеђивања кворума у случају велике задруге и сл.), и код којих би требало са нивоа закона утврдити правила која обезбеђују како ефикасност, тако и рационалност у раду скупштине.

Тако нпр. у случају тзв. велике задруге (задруга са великим бројем задругара или задруга основана за широко подручје) у закону би требало уредити могућност одржавања чланске скупштине по деловима задруге а одлучивање у погледу најзначајнијих питања ставити у делокруг делегатске скупштине. Такво правило би представљало комбинацију облика непосредног и посредног одлучивања

17. Прописи..., оп. цит., с. 18, 42, 74, 93; § 239 ст. 8 Трговинског законика Словачке и Чешке од 1991;

18. Прописи..., оп. цит., с.18;

задругара, уносило би економску и друштвену рационалност у управљање задругом а с друге стране, обезбеђивало би демократичност и равноправност задругара у управљању задругом.

У упоредном праву су широко уређена ова питања: у италијанском праву задругари могу под одређеним условима (на основу персоналног или територијалног критеријума) да одлучују на одвојеним скупштинама ("*assemblee parziali*") а преко делегата да одлучују на главној, делегатској скупштини ("*assemblea generale*"). Слично правило садржи и француско, словачко, чешко право.¹⁹⁾

У упоредном праву (аустријско, француско право) детаљно су уређена питања која се односе на квалификовање скупштине на редовну и ванредну, најчешће у комбинацији критеријума значаја материје одлучивања (најважнија питања, као нпр. усвајање завршног рачуна, избор и опозив других органа и сл.) и периода са стајања (нпр. у првој половини пословне године и сл.).²⁰⁾

Обезбеђивање ефикасности и рационалности у раду и одлучивању скупштине задруге не сме ићи на уштрб интереса мањине задругара, због чега се у неким националним правима организује заштита мањине задругара, сходно правилима о заштити мањине акционара код акционарског друштва (аустријско право)²¹⁾ и др.;

е. Начело судске контроле рада и одлучивања скупштине задруге

Иако у Закону ово начело није уређено, мишљења смо, да су одлуке скупштине задруге подложне судској контроли са аспекта њихове усклађености са општим правним прописима и задружним правилима.

У том смислу, и у нашем праву треба разумети, да је сваки члан – задругар активно легитимисан да надлежном суду поднесе предлог за преиспитивање одлуке скупштине задруге под условом да је ставио приговор против такве одлуке на самој седници, који је унет у записник, или ако је приговор поднео у одређеном року управном одбору задруге.

Закључна разматрања

На основу анализе правила нашег позитивног права о појединим питањима у вези са управљањем задругом и правним положајем скупштине задруге, можемо констатовати, да су ова правила, претежно, организована у духу класичног, традиционалног задружног права.

Међутим, мишљења смо, да их треба преиспитати, нека разрадити и допунити следећим решењима, која формулишемо у облику предлога *de lege ferenda*:

19. Види Прописи..., оп. цит., с. 42, 73;

Види § 239 ст. 6 и ст. 7 Трговинског законика Словачке и Чешке од 1991;

20. Види Прописи... оп. цит., с. 16, 40;

21. Прописи... оп. цит., с. 17;

1. у концепт управљања задругом треба уградити поједине критеријуме из правила о акционарском друштву:

- нпр. право задругара на више гласова у скупштини, ако је у задругу уложио капитал, остварио са њом већи обим пословне сарадње и сл., како би се обезбедила његова већа заинтересованост за пословање путем задруге, појачала функција самофинансирања задруге и сл.;

- детаљније разрадити организацију рада и одлучивања скупштине, како би се обезбедила већа ефикасност и рационалност њене функције власничког одлучивања (уредити тзв. редовне и ванредне седнице, начин бројања гласова и др.);

- у случају непостојања кворума за пуноважан рад и одлучивање, утврдити могућност да скупштина може да настави са радом, без обзира на број присутних задругара уз одређене претходно испуњене услове (да је остао непромењен раније утврђени дневни ред, да су задругари упозорени на такву могућност, да се остави одређени временски размак између седница и сл.); тиме би се обезбедило функционисање скупштине, са једне стране и довољно заштитили интереси задругара, са друге стране;

2. појачати систем интерне заштите интереса задруге уградњом клаузуле конфликтности интереса у Закон;

3. у Закону утврдити судску заштиту права задругара за случај када оцени да су његови интереси и права повређени одлуком скупштине, управног одбора, односно судско преиспитивање законитости и правилности одлука скупштине задруге са аспекта њихове усклађености са правним прописима и задружним правилима;

На тај начин, у равни управљања задругом путем скупштине, задруга би се приближила концепту акционарског друштва. Тиме се не би довела у питање њена самопомоћна функција и солидарност задругара, већ би се прихватањем наведених елемената овог друштва, индиректно, допринело јачању њене тржишне функције, што би омогућило задрузи да у свом пословању на тржишту ефикасније одговори изазовима које доноси савремени економски развој.