ŠCID
ŠTUDIJSKI CENTER ZA INDUSTRIJSKO DEMOKRACIJO
Bavdkova ulica 50
4000 Kranj
Tel.: (04) 231 44 70
Fax: (04) 231 44 71
D.Š.: 26089807
E-mail: scid@siol.com

SLOVENSKI DRŽAVNI HOLDING d.d.
Ekonomsko socialni strokovni odbor

Mala ulica 5, p.p. 139,
1000 Ljubljana

Na podlagi vašega zaprosila podajam v zvezi z vprašanjem pristojnosti za določanje pogojev za imenovanje delavskega direktorja (konkretno: ali je to pristojnost družbenikov in akta o ustanovitvi družbe ali pristojnost sveta delavcev?) naslednje

m n e n j e,

ki pa se v nekaterih ključnih ugotovitvah glede interpretacije veljavne zakonodaje bistveno razlikuje od mnenja, ki ga je dne 2. 10. 2015 o istem vprašanju podal Institut za gospodarsko pravo Maribor.

Mnenje Inštituta za gospodarsko pravo Maribor

Iz mnenja Inštituta za gospodarsko pravo izhaja, da:

- ZSDU ne posega v pristojnosti imetnikov deležev (družbenikov oz. delničarjev) za urejanje korporacijskih razmerij med družbo in njenimi poslovodji oz. člani uprav, torej tudi za delavske direktorje;
- je za oblikovanje teh razmerij merodajen izključno Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), v razmerju do katerega ZSDU nima pomena specialnega predpisa, tako da ZSDU v delu, ki se nanaša na delavske direktorje, ne derogira ZGD-1, ampak so njegova pravila »komplementarna« pravilom ZGD-1.

Zato tudi naj ne bi šlo za nikakršno kršitev kolektivnih pravic zaposlenih do sodelovanja v poslovodnem organu, če družbeniki v okviru svojih pristojnosti v aktu o ustanovitvi na abstraktni ravni **precizirajo pogoje za članstvo v poslovodnem organu**, ki seveda potem veljajo tudi za delavskega direktorja. Družbeniki in gospodarska družba so torej avtonomni pri sprejemanju temeljnega korporacijskega akta, to je akta o ustanovitvi, v okviru česar so avtonomni tudi pri določanju pogojev za člane poslovodstva (= organ družbe), kar velja tudi za delavskega direktorja.

Nasprotno mnenje

Navedeno stališče **že v osnovi ni sprejemljivo**. Izhaja namreč iz povsem zgrešene pravne predpostavke, da je tudi delavski direktor pač preprosto eden izmed menedžerjev družbe, torej zastopnik interesov kapitala, in ne ena izmed oblik delavskega predstavništva v sistemu sodelovanja delavcev pri upravljanju (delavskem soupravljanju), kar je seveda v direktnem nasprotju z določbo prvega odstavka 78. člena ZSDU, ki delavskega direktorja izrecno **definira kot »predstavnika delavcev«**, in sicer

- bodisi v upravi družbe ali v upravnem odboru zadruge (če gre za dvotirni sistem upravljanja),

- bodisi med izvršnimi direktorji družbe ali zadruge (če gre za enotirni sistem upravljanja).[1]

Delavski direktor je torej sicer res **»član kolektivnega poslovodstva« družbe«**, vendar pa to ne pomeni, da je tudi individualno gledano »poslovodja« oziroma menedžer delodajalca, ki bi imel neka samostojna izvršilna odločevalska pooblastila. Funkcijo poslovodje družbe ima torej organ kot celota, ne vsak njegov član posamično. Delavski direktor je v vsakem primeru - kljub nazivu »direktor« - predstavnik (interesov) delavcev kot ključne skupine deležnikov družbe in je zato že po elementarni pravni logiki **prvenstveno pod ingerenco delavcev**, ne predstavnik interesov družbenikov pod njihovo ingerenco (tako kot ostali člani kolektivnega poslovodstva). Dejstvo je namreč, da pravo delavcev ne šteje kot integralno sestavino družbe, temveč jih postavlja z njo le v **pogodbeni odnos**[2], česar pri interpretaciji zakona ni mogoče enostavno prezreti, kadar bi to pač komu ustrezalo. Interesi družbenikov, ki jih ti »prelivajo« v akte o ustanovitvi družb, in interesi delavcev, ki so v pogodbenem delovnem razmerju z družbo, so seveda - kljub istemu cilju, tj. čim večja poslovna uspešnost - različni, zato pravna regulacija funkcije delavskega direktorja **v nobenem primeru ne more biti v domeni družbenikov**.

Delavskopredstavniška in menedžerska funkcija sta med seboj interesno že a priori nezdružljivi v isti osebi, zaradi česar je seveda tudi teza o delavskem direktorju kot nekakšni »dvoživki« popolnoma nesmiseln teoretični konstrukt. Posameznik lahko v sistemu korporacijskega upravljanja nastopa samo v eni pa v drugi vlogi.

Skratka, delavski direktor je član kolektivnega poslovodstva družbe kot predstavnik delavcev in v tej vlogi **sodeluje pri kolektivnem sprejemanju poslovodnih odločitev**, ni pa eden izmed menedžerjev delodajalca - družbe. Nasprotno - zakon je tudi v tem pogledu zelo decidiran. V določbi 84. člena vsebino te funkcije jasno opredeljuje kot **»zastopanje in predstavljanje interesov delavcev glede kadrovskih in socialnih vprašanj**, kar je seveda nekaj povsem drugega kot »poslo(vodenje)« kadrovskega in socialnega področja, ki je funkcija kadrovskih menedžerjev. Tudi dejstvo, da je delavski direktor po zakonu lahko imenovan izključno na predlog sveta delavcev, odpoklican pa le s soglasjem sveta delavcev, je v tem smislu zelo zgovorno.

Vsekakor pa je v zvezi s tem treba opozoriti tudi na dejstvo, da so za učinkovito opravljanje ene ali druge funkcije potrebne **povsem druge osebnostne, strokovne in druge kvalitete**. Če je, denimo, z aktom o ustanovitvi za člane uprave določen pogoj najmanj 5 let delovnih izkušenj na vodilnih delovnih mestih, je ta lahko dokaj logičen in sprejemljiv za menedžerje, oziroma za člane uprave, ki hkrati tudi neposreden vodijo določena poslovna področja v družbi, povsem nepotreben, nesmiseln in v določenih primerih celo škodljiv pa je lahko za funkcijo delavskega predstavnika v upravi.

Poslovodstvo je torej - kadar je njegov član tudi delavski direktor - **interesno dvopartitno sestavljen organ**, podobno kot nadzorni svet ali upravni odbor[3]. Vendar ne po prosti volji

---

[1] Zanimivo je, da zakon v tem drugem primeru - ni jasno zakaj - pojma »delavski direktor« ne uporablja, temveč striktno govori le o »predstavniku delavcev med izvršnimi direktorji.

[2] Iz tega razloga je torej tudi teorija, ki trdi, da so interesi delavcev identični interesom družbe, popoln nesmisel. Dve pogodbeni stranki na trgu - kupec in prodajalec (v danem primeru »delovne sile«) nikoli ne moreta imeti istega interesa.

[3] Pravzaprav nikoli ni bilo povsem jasno, zakaj se je zakonodajalec v primeru teh dveh organov vodenja in nadzora družb odločil za drugačen postopek vključevanja delavskih predstavnikov - predstavniki delavcev v NS/UO so neposredno izvoljeni s strani sveta delavcev, delavski direktor pa je na predlog sveta delavcev

družbenikov, temveč neposredno **po sili zakona**. In v tem se skriva tudi bistvo odgovora na postavljeno vprašanje.

Uvedba funkcije delavskega direktorja v družbi torej:

- ni enostranska diskrecijska pravica družbenikov, temveč je zakonska pravica delavcev in zato tudi niti ne more biti predmet enostransko sprejetega akta o ustanovitvi družbe, če zakon tega izrecno ne predvideva (opomba: celo v primerih družb z manj kot 500 zaposlenimi, ko ta funkcija po zakonu ni obvezna, zakon glede njene regulacije v celoti odkazuje na dvostranski participacijski dogovor po 5. členu ZSDU, ne na enostranski ustanovitveni akt družbenikov),
- ni predvidena z ZGD-1, ki v osnovi ureja sistem korporacijskega upravljanja, temveč izključno z določili ZSDU, ki ureja specifične pravice, načine in oblike vključevanja delavcev v ta sistem.

Če ta funkcija že v osnovi ni predmet diskrecijskega odločanja družbenikov, potem je seveda še toliko bolj izven njihove enostranske diskrecije preciznejše urejanje pogojev in kriterijev, ki naj bi jih izpolnjevali kandidati za opravljanje te funkcije. Po normalni pravni logiki je urejanje teh vprašanj lahko le **izključna pravica tistih, katerih interese naj bi delavski direktor zastopal**, to je zaposlenih. In naprej - če se ZGD-1 problematike sodelovanja delavcev pri upravljanju in s tem povezanih delavskih predstavništev, med katera sodi tudi delavski direktor, s svojimi določbami sploh ne dotika, kako in po kakšni pravni logiki naj bi bil torej, kot izhaja iz spornega mnenja, »izključno merodajen« za urejanje razmerij med družbo in predstavniki delavcev v njenih organih, ki je sicer v celoti materija ZSDU? Stvar je namreč ravno obratna - **za vsa vprašanja, povezana z uresničevanjem soupravljanja v družbi, je izključno merodajen ZSDU**. Ta pa niti pod razno ne daje družbenikom pravice, da z ustanovitvenimi akti določajo pogoje za opravljanje funkcij delavskih predstavnikov v organih družb, ampak to pravico - če že (npr. glede izvolitve predstavnikov delavcev v NS/UO) - daje izključno svetu delavcev in njegovemu poslovniku, kar je tudi edino logično. Ni torej vprašanje, ali v danem primeru ZSDU lahko deorgira ZGD-1, ampak ravno nasprotno - **po kakšni logiki bi lahko ZGD-1 derogiral ZSDU?**

Ni torej jasno, na čem naj bi temeljila in kaj naj bi pravzaprav pomenila trditev v spornem mnenju, da ZSDU v razmerju do ZGD-1 **ni lex specialis**, ampak naj bi šlo za med seboj **»komplementarna« predpisa,** ki se medsebojno ne derogirata. Če namreč eden od predpisov določeno vprašanje ureja drugače od splošnega pravila v drugem zakonu (npr. specifična vsebina funkcije in postopka imenovanja delavskega direktorja v primerjavi z drugimi člani uprave), potem gre za »posebno« ureditev (lex specialis), ne zgolj za »dopolnilno« ureditev brez poseganja v originalno oziroma primarno ureditev. V konkretnem primeru bi, denimo, lahko govorili o »dopolnilni« ureditvi instituta delavskega direktorja, če bi bil ta najprej imenovan povsem enako kot drugi člani uprave, nato pa bi zakon predpisal še dodatno soglasje sveta delavcev k imenovanju. Ker pa je lahko imenovan samo po »izboru« in na predlog sveta delavcev, pa to pomeni poseben, že v samem temelju drugačen postopek imenovanja. Ureditev postopka imenovanja delavskega direktorja po ZSDU, vključno s pogoji za imenovanje, torej ni »komplementarna« ureditvi postopka imenovanja ostalih članov uprave po ZGD-1, ampak je povsem specifična. Torej tudi ZSDU v odnosu do ZGD-1 ni komplementaren predpis, ampak tipičen »lex specialis«.

---

imenovan v upravo s strani NS oziroma med izvršne direktorje s strani UO. To nedosednost naj bila z aktualno novelo ZSDU-1 zato odpravljena.

Ob omenjenem »komplementarnem« razumevanju razmerij med konkretnima zakonoma bi lahko prišli do popolnoma nesmiselnega zaključka, da lahko pogoje za opravljanje funkcije delavskega direktorja **lahko določajo - hkrati in vzporedno - oboji**, to je:

- družbeniki z aktom o ustanovitvi, ker je pač delavski direktor član poslovodstva družbe,
- sveti delavcev s svojim poslovnikom, ker gre za delavskega predstavnika, glede imenovanja katerega je merodajen izključno le predlog, ki ga poda svet delavcev.

To pa seveda ne gre, ker lahko vodi v **huda nasprotja interesov**. V praksi se popolna nesprejemljivost tega pristopa kaže predvsem skozi že omenjene primere, ko družbeniki v svojih aktih za člane uprav določajo pogoje, ki so za delavske predstavnike »nenormalno« težki, čeprav za učinkovito opravljanje delavskopredstavniške funkcije še zdaleč niso potrebni in so zato za svete delavcev nesprejemljivi, ker v bistvu omejujejo možnost njihove kadrovske izbire na (bivše in sedanje) menedžerje. Jasno pa je, da delavska predstavništva v sistemu korporacijskega upravljanja zgubijo sleherni smisel, če so tako ali drugače **podvržena diktatu delodajalca, ne željam in potrebam zaposlenih**. Soupravljanje v tem primeru postane navadna farsa. In to spoznanje bi moralo biti tudi osnovno vodilo pri razlagi zakonov, ki urejajo to področje.

Normalna pravna logika torej - upoštevaje navedene zakonske opredelitve funkcije delavskega direktorja - lahko vodi le v ravno nasprotno sklepanje od tistega, ki ga zagovarja uvodoma navedeno kritizirano stališče. To je v sklepanje, da družbeniki družbe - delodajalca pod nobenim pogojem **nimajo pravice enostransko (z aktom o ustanovitvi družbe) določati kriterijev in pogojev za imenovanje na katerokoli delavskopredstavniško funkcijo v sistemu korporacijskega soupravljanja**. Edini primer, ko ima delodajalec lahko zagotovljen določen vpliv na urejanje funkcije delavskega direktorja, je primer **»prostovoljnega« uvajanja te funkcije** na podlagi tretjega odstavka 81. člena ZSDU. A še v tem primeru je to, kot rečeno, po zakonu predmet t.i. participacijskega dogovora po 5. členu ZSDU kot dvostranskega pravnega akta.

Različni filozofiji korporacijskega upravljanja

Če pustimo ob strani gornje ozko pravno teoretiziranje, pa je mogoče obe nasprotujoči si stališči do predmetnega vprašanja zelo enostavno pojasniti predvsem skozi sodobno teorijo podjetja in korporacijskega upravljanja.

Klasična, **t. i. lastniška teorija podjetja in korporacijskega upravljanja**, ki jo v ekonomski in organizacijski teoriji zagovarjajo predvsem predstavniki t. i. čikaške šole z razvpitim Miltonom Friedmanom na čelu (v literaturi poznana tudi kot »Friedmanova zabloda iz 70-ih let«), izhaja iz teze, da je podjetje izključno ekonomski subjekt, namenjen zadovoljevanju materialnih interesov lastnikov kapitala. Ali kot trdi Friedman, *»Korporacija je instrument delničarjev, ki so njeni lastniki. […] V tržnem gospodarstvu obstaja s strani podjetja ena sama samcata odgovornost – uporabljati svoje resurse na način, da maksimira svoje dobičke …«.* Na tej koncepciji še vedno temelji tudi slovenski ZGD-1, prav tako pa njegovi logiki strogo sledi tudi zgoraj kritizirano stališče Inštituta za gospodarsko pravo.

Ideja in koncept sodelovanja delavcev pri upravljanju in s tem povezani ZSDU, ki ju uzakonja, pa temeljijo na sodobnejši in v temelju drugačni **t. i. teoriji o družbeni odgovornosti podjetij in deležniškem konceptu korporacijskega upravljanja**. Ta razume podjetje kot družbenoekonomski subjekt, katerega poslanstvo in odgovornost je uravnoteženo uresničevanje interesov vseh njegovih notranjih in zunanjih deležnikov (tj. tudi zaposlenih,

kupcev in dobaviteljev, lokalnega in širšega družbenega okolja itd.), ne samo lastnikov, korporacijsko upravljanje pa kor mehanizem, skozi katerega je mogoče to poslanstvo in odgovornost tudi dejansko realizirati. Celoten sistem delavskega soupravljanja, ki ga uzakonja ZSDU, tako po svojem najglobljem bistvu ni popolnoma nič drugega kot mehanizem, prek katerega se lahko avtentični interesi zaposlenih kot ključne skupine deležnikov podjetij učinkovito prelivajo v sistem sodobnega poslovnega odločanja, kar zagotavlja ustreznejše in interesno bolj uravnoteženo korporacijsko upravljanje.

Z uveljavitvijo ZSDU je bila torej v pravno ureditev sistema korporacijskega upravljanja v Sloveniji - vsaj glede ene od ključnih skupin deležnikov podjetij in v zametku - dokončno sprejeta in vpeljana teorija o družbeni odgovornosti podjetij kot **antipod klasični lastniški**. Iz tega razloga nobenega izmed institutov, ki jih ureja ta zakon, zlasti pa instituta delavskega direktorja, mogoče poenostavljeno razlagati kar skozi »lastniško« logiko ZGD-1. Filozofiji in logiki obeh zakonov, ki urejata sistem korporacijskega upravljanja, se namreč diametralno razlikujeta. V nobenem primeru torej ne more vzdržati osnova teza, ki jo zastopa sporno mnenje Instituta za gospodarsko pravo, in sicer, da je za oblikovanje razmerij med družbo in člani njenih organov vodenja in nadzora, vključno z delavskim direktorjem, ki ga ureja ZSDU, merodajen izključno Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1).

Datum: 15. 2. 2016

