

*др Боривоје Шундерић,*  
доцент Правног факултета у Београду

## РАД БРАЧНОГ ДРУГА У ИСТОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ КАО МЕРИЛО ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА СТАН

### *1. Уводне напомене*

Ступањем на рад на основу одлуке о избору, односно другог акта, грађанин стиче права, преузима обавезе и одговорности. Једно од права које стиче је и станарско право на стан у друштвеној својини (чл. 164. Устава СФРЈ). Према томе, претходна претпоставка за стицање овога права од стране грађанина јесте да је он стекао својство радника заснивањем радног односа у организацијама и заједницама које обављају делатност средствима у друштвеној својини. Ова права радник стиче моментом, односно даном заснивања радног односа (1) под условом да није задовољио стамбене потребе у складу са самоуправним општим актом организације, односно заједнице у којој ради. Право на стан радник остварује подношењем захтева за доделу стана у поступку који је регулисан законом и самоуправним општим актом. Овим правом раднику се обезбеђује да под условима утврђеним законом и самоуправним општим актом трајно користи стан у друштвеној својини и то ради задовољавања личних и породичних потреба (чл. 164. Устава СФРЈ). Давалац стана на коришћење је организација, односно заједница у којој је радник запослен. Право на стан као лично право радник остварује на основу коришћења средстава за заједничку потрошњу која се уносе у фонд заједничке потрошње. Средства за овај фонд још увек се издвајају из чистог дохотка организације и из личних доходака радника која они удружују. Станови којима располажу организације су резултат инвестиционог улагања у објекте за становање. Њихова расподела се врши на принципима узајамности и солидарности. Остваривање ових принципа у поступку стицања стана обезбеђује се утврђивањем одређених услова или, како их законодавац назива мерила (критеријума) и њиховим вредновањем. Ова мерила не пред-

(1) Радни однос се сматра заснованим даном ступања на рад изабраног кандидата на основу одлуке о избору, односно уговора о запошљавању (члан 11, ст. 1. Закона о основним правима из радног односа).

стављају ништа друго него услове за стицање (остваривање) права на стан, а њиховим вредновањем, тако што за свако мерило радник добије одређени број бодова, обезбеђује се одређени однос између принципа узајамности и солидарности у поступку добијања стана на коришћење, а самим тим успоставља и ред првенства у задовољавању стамбених потреба радника организације, односно заједнице који су поднели захтев за доделу стана.

Законом и самоуправним општим актом утврђена мерила за доделу стана, с обзиром на број бодова који обезбеђују подносиоцу захтева за доделу стана, могу се поделити на основна и допунска мерила. Основна мерила су она мерила чијим бодовањем, односно чијим вредновањем се обезбеђује највећи број бодова од укупно могућег броја бодова који се може стећи свим мерилима утврђеним актом организације, односно заједнице за доделу стана на коришћење или како законодавац каже то су она мерила која „треба да имају претежни утицај на добијање стана“ (2). Према чл. 25. Закона о стамбеним односима СР Србије у основна мерила спадају стамбене прилике, радни допринос и радни стаж. У допунске критеријуме (мерила) спадају сви други критеријуми који могу бити утврђени законом и самоуправним општим актом као што су: материјални положај породице, здравствено стање, учешће у НОБ-у, број деце и укупан број чланова породичног домаћинства, удруживање средстава организације брачног друга и др. Као што се може приметити, основним критеријумима се обезбеђује остваривање принципа узајамности (радни допринос и радни стаж) и принципа солидарности (стамбене прилике) док се допунским мерилима обезбеђује углавном остваривање принципа солидарности. Сабирањем броја бодова који се остваре вредновањем сваког мерила понаособ утврђује се укупан број бодова за сваког подносиоца захтева и одређује његово место на ранг-листи. Решавањем стамбених потреба за послених врши се према реду првенства на ранг-листи. Функција ранг-листе за расподелу састоји се у томе да одреди (утврди) степен потребе сваког радника (степен стамбене угрожености) и редослед првенства у задовољењу стамбених потреба. Нас овом приликом интересује да ли се општим актом организације, односно заједнице може као мерило предвидети рад брачног друга у истој организацији и ако се да позитиван одговор на ово питање како онда вредновати ово мерило.

## 2. Ставови уставних судова

У нормативним актима организација и заједница утврђују се пред мерила предвиђених законом и друга мерила за доделу стана на коришћене. Међутим, пред творце ових аката поставља се питање како бодовати рад брачних другова који раде у истој организацији тј. да ли за сваког засебно утврђивати место на ранг-листи или утврдити место на ранг-листи за само једног од њих и његовом броју бодова додати бодове другог брачног друга. Треба истаћи да је у норматив-

(2) Тако је било аката, а вероватно их и сада има, у којима је прописивано да основни критеријуми обезбеђују најмање 80% од укупног броја бодова који се могу стећи по свим мерилима из општег акта, а допунски критеријуми обезбеђују до 20% од укупно могућег броја бодова.

ним актима организације заступљено и једно и друго решење с тим што је, изгледа, прво решење распрострањеније у пракси. Међутим, треба истаћи да је друго решење — према коме се место на ранг-листи утврђује само за једног брачног друга, па се његовом броју бодова додају бодови другог брачног друга, врши се, дакле, такозвано збрајање бодова — занимљивије и проблематичније нарочито ако се пође од становишта да утврђивање мерила мора бити у складу са Уставом и Законом утврђеним правима радника. Норме општих аката које су садржавале овакво решење, оспораване су, тј. оспоравана је њихова уставност и законитост пред уставним судовима република и покрајина. Уставни судови су у својој пракси заузели различита схватања. Према схватању Уставног суда Косова овакве одредбе нису у сагласности са Уставом и супротне су закону, зато што се њима радници „доводе у повољнији положај без рада и доприноса у раду, чиме се нарушава уставно и законско начело о једнаком положају радника у удруженом раду“ (Одлука Уставног суда Косова бр. 21/92). Према ставу Уставног суда Црне Горе: „радници актом о решавању стамбених потреба не могу прописивати да се раднику чији брачни друг или други члан породичног домаћинства ради у истој организацији удруженог рада приликом утврђивања приоритета за доделу стана додају бодови које би остварио његов брачни друг или други члан породичног домаћинства по основу мерила и критеријума акта о решавању стамбених потреба“ (Одлука бр. 128/80) и да се „прописивањем да се бодови једног члана породичног домаћинства по основу радног стажа додају другом члану породичног домаћинства са већим бројем бодова доводе радници у неравноправан положај“ (Одлука Уставног суда Црне Горе бр. 68/82). Углавном, ови судови заузимају став да се оваквим одредбама нарушава уставни и законски принцип о начелу једнакости радника у остваривању права и да се радници чији брачни друг не ради у истој организацији стављају у неравноправан положај у односу на раднике чији брачни другови раде у истој организацији. Уставни суд СР Македоније сматра да се запосленост брачног друга може утврдити као један од критеријума за доделу станова али се његовим вредновањем не могу други радници чији брачни другови не раде у истој организацији довести у неравноправан положај. Тако према схватању Уставног суда Македоније: „у оквиру самоуправног уређивања основа за расподелу станова може се предвидети запосленост брачног друга у истој радној организацији као посебан основ. Међутим, с обзиром на то да је у чл. 41 (д) и 43, ст. 2. предвиђено да радници чији су брачни другови запослени у истој основној, односно радној организацији, добијају и по 50% од бодова својих брачних другова по основу стамбеног стања и радног стажа. Суд је утврдио да се тиме стављају у привилегован положај радници чији су брачни другови запослени у истој или другој основној организацији у саставу радне организације у односу на остале раднике и да ове одредбе нису у сагласности са уставним начелом једнакости“ (Одлука I 134/85). И на крају, уставни судови неких република (СР БиХ, СРХ и СРС) заузели су супротно схватање од претходних и у својим одлукама изразили став да је самоуправно право радника да општим актом регулишу запосленост брачног друга у истој

организацији као мерило за решавање стамбених потреба (3). Према томе, судови ове три републике сматрају да одредбе општих аката којима се предвиђа увећање броја бодова радника који се налази на ранг-листи тако што се његовом броју бодова додају бодови брачног друга које он оствари вредновањем свих или само неких мерила (рад-ног стажа и радног доприноса, радног стажа и др.) нису у супротности са законом.

Свој став судови темеље, дакле, и на чињеници да оба брачна друга издавају средства за стамбену изградњу. Према томе, у судској пракси постоје два супротна становишта о регулисању овог мерила и као треће појављује се становиште Уставног суда СР Македоније које је компромисно и према коме се ова мерила могу утврдити актом организације, али тако да се његовим вредновањем не нарушава принцип једнакости у остваривању права радника.

### 3. Осврт на праксу уставних судова

Наше је мишљење да би ставови Уставног суда Србије као и уставних судова других република (који имају исте ставове) могли из оправданих разлога бити предмет критичког преиспитивања. Наиме, не може нико порећи да радници имају самоуправно право да својим актом регулишу мерила, начин и поступак решавања стамбених потреба и да то њихово право произлази из Устава и Закона, али исто тако не би требало да буде спора око тога да они то право могу и морају да врше у складу са Уставом и Законом утврђеним принципима о остваривању права радника. У Уставу СФРЈ чл. 11. прописано је да рад и резултати рада одређују материјални и друштвени положај човека на основу једнаких права и одговорности. Сви радници у организацији, односно заједници су једнаки у правима и дужностима (чл. 154. Устава). Разлике могу постојати и бити оправдане, дакле, само ако су израз различитих резултата рада и доприноса у раду, остварених под истим условима рада. Право на стан је лично право радника и мора

(3) „Уставно је право радника (чл. 19. и 20. Устава СР Хрватске) да располаже средствима за особну и заједничку потрошњу из дохотка основне организације и да самостално у складу са законом, уређује односе у кориштењу средстава намијењених решавању стамбених потреба радника те да утврђује основе и мјерила за одређивање реда првенства за доделу станова на коришћење и стамбених кредита. То подразумева и одређивање увјета за стицање стана, односно стамбених кредита у случајевима када оба брачна друга раде у истој организацији, односно другој самоуправној организацији или заједници.

Према томе, самоуправно је право радника да одређеним бројем бодова вреднују другом брачном другу радни стаж или неки други елемент с основа његовог рада у истој организацији. С обзиром на то да он, на темељу радног доприноса, издава средства за задовољавање стамбених потреба“ (Одлука Уставног суда Хрватске I — 252/86).

„Оспореном одредбом члана 16. Правилника предвиђено је увећање броја бодова радника који конкурише за стан, уколико је његов брачни друг запослен у истој радној организацији. По оцени Уставног суда, оваквим нормирањем нису прекорачена оваквинећа даваоца стана из чл. 35. Закона о стамбеним односима, по коме давалац стана самостално одређује и вреднује критеријуме за доделу стана. Због тога суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за утврђивање законитости наведене оспорене одредбе“ (Одлука Уставног суда Србије I, 12/86).

„Оспораваном одредбом самоуправног општег акта утврђено је да ако оба брачна друга раде у истој основној организацији, један од њих се уврштава у листу реда првенства с тим што му се додају бодови његовог брачног друга по основу радног стажа. С обзиром на наведене законске одредбе самоуправно је право радника да у свом самоуправном општем акту о решавању стамбених потреба радника утврде критеријуме и мјерила за решавање стамбених потреба брачних другова запослених у истој организацији удруженог рада. Начин на који је то утврђено у оспораваним одредбама самоуправног општег акта, по оцени Уставног суда, није у супротности са законом“ (Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине I, 135/86).

бити у највећој мери резултат личног рада радника. У питању је утицај и текућег и минулог рада који се остварује у мерилима радног доприноса и радног стажа. Но, као што смо већ рекли, на стицање овог права утичу породични (број чланова), материјални и социјални услови у којима радник живи. У нормативној делатности организација има примера правилника у којима је предвиђено да се раднику по основу брачне везе додају бодови (сви или само део) његовог брачног друга и тако на основу сабирања бодова одређује се његово место на ранг-листи. Узмимо за анализу правилник организације Н. за чији чл. 17. је била покренута иницијатива код Уставног суда Србије за оцену његове уставности и законитости. Овај члан гласи: „Брачни друг који има већи број поена остаје на ранг-листи а његовом броју бодова додаје се 50% од укупног броја бодова другог брачног друга када би исти самостално конкурисао“. Применимо овај члан, чију оцену законитости суд није прихватио, на раднике организације тако што ћемо их поделити на четири категорије и бодовати четири мерила: стамбену угроженост, радни стаж, радни допринос и број чланова породице. Побимо од претпоставке да радници у све четири категорије имају исти степен стамбене угрожености (десет година су подстанари), да сви имају двадесет година радног стажа, да им је различит радни допринос и да имају различит број чланова породице (радници у првој скупуини имају троје деце и брачног друга; у другој скупуини, двоје деце и брачног друга; у трећој скупуини једно дете и брачног друга и у четвртој скупуини само брачног друга). Исто тако побимо од претпоставке да стамбену угроженост радника, који су десет година и више подстанари, бодујемо са 300 бодова, да сваку годину радног стажа бодујемо са 10 бодова, да радни допринос бодујемо од 100 до 250 бодова и да сваког члана породице бодујемо са 20 бодова. Представимо сада број бодова на табели за сваку скупуину, с тим што се у четвртој скупуини налазе брачни другови који раде у истој организацији чије супруге имају нпр. две године радног стажа и најмањи број бодова на основу радног доприноса.

Скупуине	Стамбена угроженост	Радни стаж	Радни допринос	Број члан. породице	деца бр. друг	Укупан број бодова
I	300	200	250	60	20	830
II	300	200	200	40	20	760
III	300	200	150	20	20	690
IV	300	200	100	—	20	620

Ако сада радницима IV скупине додамо половину од укупног броја бодова њихових супруга (које по основу стамбене угрожености имају 300 бодова, по основу радног стажа 20 и по основу радног доприноса 100, што укупно износи 440 бодова), а то значи још 220 бодова, онда радници IV скупине добијају укупно 840 бодова и заузимају прво место на ранг-листи, без обзира, дакле, што радници из прве скупине имају максимални број бодова на радни допринос и по четири члана породице. Ако сада учинимо кратку анализу овог примера, можемо извући следећи закључак: *прво*, уочљиво је да се нека мерила у овом случају стамбена угроженост и број чланова породичног домаћинства два пута вреднују. Тако радник из IV скупине који је на ранг-листи на стамбену угроженост добија 450 бодова, а за чланове породичног домаћинства 30 бодова. Код овог последњег мерила испада да су и радници будући носиоци станарског права бодовани са 10 бодова, што је неприхватљиво како са становишта права тако и са становишта морала. Из овога произлази да су радници IV скупине бодовани као подносиоци захтева за доделу стана (по основу вредновања мерила), али и да су истовремено и они, постали предмет бодовања, тј. постали мерило сами себи за стицање стана. Подносилац захтева се, дакле, према овом решењу бодује као члан свог сопственог домаћинства. Овде је очигледно да је овим актом уведен принцип неравноправности између радника који није резултат рада и резултата рада. На овај начин су радници чији брачни друг ради у истој организацији доведени у привилеговани положај у односу на раднике чији брачни друг не ради у истој организацији. Очигледно је, дакле, да се овим чланом анализiranог Правилника нарушава уставни принцип о једнакости права и дужности радника. *Друго*, ако би се прихватило становиште да се рад брачног друга регулише као мерило, онда би морало да се строго поштује правило да се ради о допунском мерилу. У овом случају ово мерило очигледно нема допунски карактер, већ с обзиром на број бодова који се његовим вредновањем обезбеђује будућем носиоцу станарског права, оно има карактер основног мерила, што по члану 35. Закона Србије не би „требало“ да буде. Да би се ово постигло, неопходно је да се ово мерило вреднује тако да се обезбеди да број бодова који се додаје бодовима брачног друга који је на ранг-листи произлази из рада и резултата рада брачног друга, а не из неких других основа. Да будемо конкретни, то би значило да би могао да се дода укупан број или само део бодова брачног друга по основу радног доприноса. Иако у виду да и други брачни друг решава стамбене потребе, на овај начин би се обезбедио и његов допринос (који је он дао својим радом) у стицању станарског права.

Наше је мишљење да је Уставни суд Србије погрешно што се није упустио у оцену уставности и законитости цитiranог члана Правилника о решавању стамбених потреба. Из наведене анализе произлази да ми сматрамо да је наведени члан противустанован и противзаконит. Пошто је у припреми доношење новог закона о стамбеним односима Србије и пошто ће и даље, бар како је објављено у средствима

информисања, предузећа давати станове на коришћење, односно радници стицати станарско право, мислимо да би овакву праксу у нормативним актима предузећа требало изменити у чему, сигурно је, најзначајнију улогу могу имати акти (одлуке) уставних судова. На крају да напоменемо да оваква пракса може довести до појаве склапање бракова само у циљу стицања станарског права (фиктивних бракова). На овај начин би се злоупотребљавала институција брака који би се формално закључивао у циљу стицања права на стан и престајао после остваривања овог права.