

др Зоран Ивошевић
судија Врховног суда Србије

ПУНА ЈУРИСДИКЦИЈА У РАДНОМ СПОРУ О ДОДЕЛИ СТАНА

(Коментар решења Врховног суда Србије Рев. 2873/99
од 22.6.1994. године, Рев. 4158/94 од 21.12.1994. године
и Рев. 616/93 од 4.3.1993. године)

Спор о додели стана по основу радног односа има третман радног спора. На то указује решење Врховног суда Србије Рев. 2999/95 од 20.7.1995. године: "Право на решавање стамбене потребе је аутономно право из радног односа, које се уређује колективним уговором, односно општим актом, као његовим супститутом у смислу члана 121. став 2. Закона о радним односима. Зато се спор о повреди права на добијање стана сматра радним спором из члана 97. Закона о радним односима, који решава суд опште надлежности у смислу члана 12. став 2. Закона о судовима". У овом као и сваком другом радном спору, суд, по правилу, оцењује законитост донесене одлуке, али не може одлучивати о правима, обавезама и одговорностима радника. То је наглашено и у пресуди Врховног суда Србије Рев. 4991/93 од 26.1.1994. године: "Суд у радном спору нема пуну јурисдикцију. Он оцењује законитост одлука, о правима, обавезама и одговорностима, али сам не може одлучивати о ономе на шта се те одлуке односе. О томе може одлучивати само надлежни орган у одређеној радној средини". Због тога у радном спору о додели стана суд може поништити одлуку о додели стана али стан не може дати другом раднику. Ако одлуку поништи, може наложити поновну расподелу, али не може обавезати туженог да стан додели тужиоцу. На то упозорава решење Врховног суда Србије Рев. 2219/94 од 25.5.1994. године: "У спору поводом расподеле станова суд нема пуну јурисдикцију... Отуда суд не може обавезати предузеће да у поновној расподели стан додели одређеном раднику. Суд може само наложити да се изврши нова расподела. О њој, у складу са законом и општим актом, суверено одлучује надлежни орган у предузећу. Наравно, и нова одлука... може бити побијана у новом радном спору" (1).

(1) О карактеру спора о додели стана - З. Ивошевић, *Стамбена ранг листа и јединствено решавање стамбених спорова. Решавање и заштита стамбених потреба*, Судска и управна пракса, бр. 1/85; *Спорови о решавању стамбених потреба, Заштита права у радном спору*, Судска и управна пракса, бр. 3/94, стр. 24; Д. Илић, *Судска заштита у споровима о заснивању стамбених потреба*, Зборник радова из стамбене области, Правни факултет у Нишу, 1995. година, стр. 297-306.

Постоје, међутим, и изузеци, када се ови спорови решавају пуном јурисдикцијом. Они се морају примењивати рестриктивно, као и сваки изузетак (2), а заједничко им је што се законитост расподеле може обезбедити тек ако суд учини оно што надлежни орган у радној средини неће. Ти изузеци су и предмет овог коментара.

1. ИЗБЕГАВАЊЕ ОДЛУЧИВАЊА О ПРИЈАВАМА

Нижестепени судови су одбацили тужбу, јер су нашли да је недозвољена зато што је поднета пре но што је надлежни орган у предузећу одлучивао о пријавама на оглас за расподелу станова тако да нема одлуке о додели стана која би могла бити предмет побијања.

Укидајући одлуке ових судова, Врховни суд Србије је у решењу Рев. 2873/94 од 22.6.1994. године изразио следећи став:

"При поновном одлучивању првостепени суд ће имати у виду да право радника из радног односа може бити повређено незаконитом одлуком или фактичком радњом. Фактичку радњу, као акт повреде права, предвиђа члан 80. став 2. Закона о основним правима из радног односа. У овом случају, тужиљи је право повређено фактичком радњом нечињења: надлежни орган није извршио расподелу стана, а да је то учинио стан би припао тужиљи јер је прва на ранг листи. Пошто то није учинио, тужиља је покренула ову парницу а како до повреде права није дошло одлуком, она није могла тражити њено поништавање. Међутим, Врховни суд сматра да се заштита права може остварити и тужбом за утврђење права на доделу стана (члан 187. ЗПП) са додатним захтевом да се тужним обавезе да стан додели раднику који је први на ранг листи, а ако то у одређеном року не учини, да одлуку о додели стана замени пресуда. У одсуству одлуке о додели стана, ово је једини начин да тужиља заштити своје право, на шта је, иначе, овлашћена чланом 83. став 3. Закона о основним правима из радног односа, односно чланом 97. став 1. Закона о радним односима".

Раднику треба да буде обезбеђена судска заштита не само кад му је право повређено доношењем незаконите одлуке, него и фактичком радњом. У овом случају, право је повређено неодлучивањем о пријавама по огласу за расподелу стана. Да је одлучивано, тужиља би добила стан јер је прва на ранг листи. Овако, њено право на задовољавање стамбене потребе остаје неостварено, а одсуство одлуке о пријавама онемогућује редован начин заштите права путем приговора, односно тужбе.

На срећу, судови не остају равнодушни према тој ситуацији, о чему сведочи решење Врховног суда Србије Рев. 208/94 од 14.6.1994. године: "У радном спору који отпочиње тужбом за утврђење, такође је потребно да су испуњене процесне претпоставке у погледу претходне интерне заштите. Али, њихово постојање претпоставља да је донесена одлука против које се приговор има поднети. Ако те одлуке нема а повреда права постоји, судска заштита се има остварити и без интерне. Онај ко раднику повреди право, а не достави му никакву одлуку, онемогућава га у праву на приговор, па, стога, не може сносити штетне последице због одсуства претходне интерне заштите. Уосталом ако радник пре подношења тужбе поднесе захтев за одлучивање о пријавама, онда ће и овај услов бити испуњен, будући да се интерна заштита, по члану 80. став 1. Закона о основним правима из радног односа и члану 93. Закона о радним односима, може иницирати и захтевом (а не само приговором). Ако, дакле, после повреде права неодлучивањем о

(2) Exceptiones sunt strictissimae interpretationis.

пријавама и после подношења захтева да се таква одлука донесе, радник затражи судску заштиту, суд треба да утврди његово право на доделу стана и туженом (предузећу, установи или другом послодавцу) остави рок да стан додели првом на ранг листи, а ако он то не учини, пресуда ће заменити одлуку надлежног органа о додели стана. Чекање на одлуку нема смисла, јер не постоји ефикасно средство да се њено доношење изнуди. Стога је судска заштита пуном јурисдикцијом једини начин да се заштити право на добијање стана, повређено избегавањем одлучивања о пријавама учесника расподеле.

Ова одлука садржи следећу сентенцу: Ако надлежни орган послодавца не одлучи о пријавама по расписаном огласу за расподелу стана, радник који заузме прво, односно повољније место на ранг листи, може да тражи да се тужени обвезе да му у одређеном року додели стан а ако то не учини, да одлуку о додели стана замени пресуда.

2. ИЗБЕГАВАЊЕ ОДЛУЧИВАЊА О ПРИГОВОРУ

Нижестепени судови су одбили захтев раднице да јој тужено предузеће омогући уселење у стан који јој је додељен, зато што су нашли да је преурањен, пошто о поднетим приговорима није одлучивано па нема коначне одлуке која би се могла извршити.

Укидајући одлуке ових судова, Врховни суд Србије је у решењу Рев. 4158/94 од 21.12.1994. године изнео следећи став:

”Тужилји је додељен стан на основу реда првенства у поступку задовољавања стамбених потреба. Други учесници тог поступка поднели су приговоре о којима није одлучивано, тако да одлука о додели стана није постала коначна. Услед тога тужено предузеће није извршило донету одлуку, па је тужилја тражила да јој се додељени стан преда на коришћење. Међутим, о овом захтеву се не може одлучивати, док се не расправи претходно питање о основаности поднетих приговора. Тужени се не може основано бранити тиме што другостепена одлука није донета, јер је његов надлежни орган, по закону, дужан да ту одлуку донесе у одређеном року. Стога ће суд прекинути поступак, у смислу члана 223. став 1. тачка 1. ЗПП, и наложити туженом да у одређеном року одлучи о приговорима. Ако ова одлука ни у том року не буде донета, суд ће претходно питање решити сам и оценити основаност приговора. Ако нађе да они нису основани, одлучиће о захтеву тужилје да јој се додељени стан преда на коришћење, као да је одлука о додели стана коначна. Одсуство такве одлуке је пропуст туженог, па он из тога не може извлачити корист”.

Према члану 100. Закона о радним односима, приговор задржава извршење првостепене одлуке до њене коначности у свим случајевима, осим кад је реч о заради, привременом распоређивању, суспензији и прековременом раду радника. Према томе, и приговор против првостепене одлуке о додели стана одлаже њено извршење. Да то одлагање не би ишло у недоглед, члан 95. став 1. Закона о радним односима обавезује надлежни орган да одлуку о приговору донесе у року од 30 дана. Другостепени орган туженог је ову обавезу игнорисао, злоупотребљавајући суспензивно дејство приговора да би тужиоцу коме је стан додељен онемогућио уселење. Пошто је суспензивно дејство приговора уставнословно ради заштите права подносиоца, а не да би се право утврђено правноснажном одлуком онемогућило, суд није могао дозволити неограничено одлагање извршења одлуке о додели стана. Тим пре, што је одредба о року за одлучивање о приговору већ била драстично

повређена. Зато је тужено предузеће добило још једну шансу да у накнадном року донесе одлуку о приговору. Али, истовремено је и упозорено да ће, уколико ни у том року не буде одлучено о приговорима, суд, логиком решавања претходног питања, сам оценити њихову основаност, па ако нађе да су неосновани, одлучиће о захтеву раднице да јој се додељени стан преда на коришћење, као да је одлука о додели стана коначна. Други начин заштите права не може бити делотворан, због опструкције туженог према обавези одлучивања о приговорима. Уосталом, одсуство другостепене одлуке је попуст туженог, а нико, па ни он, из повреде прописа не може извучити корист.

Ова одлука садржи следећу сентенцу: Ако другостепени орган интересне заштите неодлучивањем о приговору онемогућује радника да се уступи стан који је добио у поступку расподеле, суд ће прекинути поступак у радном спору и оставити накнадни рок за доношење другостепене одлуке, а ако она ни у том року не буде донета, санкционисаће злоупотребу права одлучивања тако што ће сам оценити основаност приговора и одлучити о захтеву радника да му се додељени стан преда на коришћење.

3. НЕПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕСУДИ КОЈА НАЛАЖЕ ПОНОВНУ РАСПОДЕЛУ

У ранијем спору поништена је, по захтеву тужиоца, ранија одлука о додели стана и туженом предузећу наложено да у поновној расподели по истој ранг листи донесе одлуку о додели стана. Тужени, међутим, није поступио по овом налогу, па је тужилац поднео нову тужбу тражећи да се тужени обавезе да у одређеном року донесе нову одлуку и стан додели првом на ранг листи, а ако то не учини - да одлука суда замени одлуку надлежног органа у предузећу. Али, ова је тужба одбачена као недозвољена, јер су нижестепени судови нашли да се спор о заштити права на добијање стана не може водити ако одлука о додели стана није донета.

Врховни суд Србије је укинуо одлуку о одбацивању тужбе и у решењу Рев. 616/93 од 4.3.1993. године изразио следећи став:

"Првостепени суд ће имати у виду да право радника из радног односа може бити повређено незаконитом одлуком или фактичком радњом. Фактичку радњу, као акт повреде права, предвиђа члан 80. став 2. Закона о основним правима из радног односа. У овом случају, тужиоцу је право повређено фактичком радњом нечињења: надлежни орган није извршио поновну расподелу стана, иако је то био дужан да учини по правноснажној судској одлуци. Да је то учинио, стан би припао тужиоцу, као првом на ранг листи. Пошто тужени то није учинио, тужилац је покренуо ову парницу. Како до повреде права није дошло одлуком, тужилац није могао тражити њено поништавање, већ је захтев прилагодио повреди.

Овај суд сматра да се у овом и другим сличним случајевима, заштита права може остварити тужбом за утврђење права на доделу стана са додатним захтевом да се тужени обавезе да стан додели раднику који је био први на ранг листи, а ако то у одређеном року не учини, да одлуку о додели стана замени пресуда. У одсуству одлуке о додели стана, ово је једини начин да радник заштити своје право, у смислу члана 83. став 3. Закона о основним правима из радног односа, односно члана 97. став 1. Закона о радним односима.

Заштита права у овој парници неодвојиво је везана за заштиту права у радном спору који је правноснажно окончан. Како се у овој парници, у суштини, захтева окончање поступка доделе стана после поништавања ра-

није одлуке, услови за судску заштиту по овој тужби постоје зато што су постојали и у претходној. С обзиром на то, нижестепени судови ће решити спор мериторно, без обзира да ли је тужилац поводом фактичке повреде права поднео приговор или не. Решиће га према стању ствари и прописима из времена доношења првостепене одлуке у ранијој расподели”.

Сваки радни спор, па и спор о додели стана, води се поводом повреде права радника. Овде је реч о повреди фактичком радњом нечињења, јер надлежни орган у предузећу није учинио и оно што је био дужан да учини по правноснажној пресуди донесеној у ранијем спору. Он је право радника повредио неизвршењем судске одлуке. Зато је у овом спору тужилац и могао захтевати да се тужени обавезе да изврши нову расподелу и стан додели раднику који је први на ранг листи, а ако то у одређеном року не учини - да одлука суда замени одлуку надлежног органа у предузећу. Према оном ко игнорише обавезу из судске одлуке, законитост се може обезбедити само пуном јурисдикцијом. Другим речима, ако суд учини оно што неће онај ко треба. У овом случају, туженом је пружена још једна прилика да поступи по раније донетој правноснажној пресуди, при чему се пресуда у новом спору јавља тек као резидуални супститут одлуке надлежног органа, уколико одлучивање у складу са ранијом пресудом опет изостане. Пуна јурисдикција је, према томе, крајња консеквенца.

Врховни суд упозорава да се нова парница има решити мериторно, јер се њоме, заправо, довршава заштита поводом незаконите расподеле поништене у претходном спору. Пошто одлука у новој расподели није донета, одсуство приговора није сметња вођењу новог спора, јер се приговором не може побиграти непостојећа одлука.

Ова одлука садржи следећу сентенцу: Ако надлежни орган у предузећу не приступи поновном одлучивању о додели стана после поништавања раније одлуке, радник који заузима прво, односно приоритетно место на ранг листи, може да тражи да се предузеће обавезе да му додели стан а ако то не учини у одређеном року, да одлуку о додели стана замени пресуда.

Ова одлука је, међутим, важна и зато што овакав начин судске заштите препоручује ”у другим сличним случајевима”. Указујемо на два најчешћа.

Први случај настаје кад после поништавања одлуке о додели стана буде отворен поновни поступак расподеле, па се прекорачи одређен или разуман рок за доношење нове одлуке. Тада ваља поступити на исти начин, као и код избегавања одлучивања о пријавама учесника огласа. То произлази и из решења Врховног суда Србије Рев. 731/95 од 4.5.1995. године: ”Изузетно, уколико је једном већ нашао да одлука није законита и уколико је несумњиво да одрђеном лицу припада право на стан, суд може обвезати предузеће да том лицу додели стан. Такође, ако је поступак расподеле отпочео а није окончан у одређеном, односно разумном року, учесник у расподели може у судском поступку захтевати налагање обавезе одлучивања о расподели станова”.

Други случај настаје кад после поништавања одлуке о додели стана буде донета нова незаконита одлука о додели стана, каква је била и првобитна. Поновно доношење незаконите одлуке треба да буде разлог да суд у новом спору поништи нову одлуку и сам одлучи о додели стана раднику који заузима прво, односно приоритетно место на ранг листи. Пресуда Врховног суда Србије Рев. 1067/95 од 21.3.1995. године, сматра да ”поновно доношење одлуке која је истоветна поништеној одлуци, представља акт злоупотребе права”, а онај ко право злоупотребљава, не може се привести правном поретку без пуне јурисдикције суда.

ЗАКЉУЧАК

Основни разлог за примену пуне јурисдикције у споровима о заштити права на добијање стана је: отклањање злоупотребе права. Злоупотреба права је противуставна, што изричито одређују одредбе члана 12. став 3. Устава Републике Србије и члана 67. став 3. Устава СР Југославије. Отуда, ако неко злоупотребљава право одлучивања - неодлучивањем о пријавама, неодлучивањем о приговору или поновним доношењем незаконите одлуке, треба да се суочи са пуном јурисдикцијом суда, пошто је то једини начин да се заштити право учесника у поступку задовољавања стамбених потреба.