

Др Мирослав Лазих,*
Редовни професор Правног факултета
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1881031L

UDK: 351.778.5(497.11)
Рад примљен: 25.09.2018.
Рад прихваћен: 25.10.2018.

НОВИНЕ У ЗАКОНУ О СТАНОВАЊУ И ОДРЖАВАЊУ ЗГРАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ИЗМЕЂУ РЕАЛНОСТИ И ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА**

Апстракт: У раду је разматрана проблематика становања у стамбеним зградама посебно с аспекта одржавања зграда, текућег и инвестиционог, и управљања зградом. У раду се разматрају новине у погледу регулисања статуса зграде и управљања зградом, као и новине у погледу одржавања стамбених зграда и одговорности стамбене заједнице за штету насталу од зграда. Свакако, размотрићемо и питања у погледу улоге локалне самоуправе по новом ЗСО.

Кључне речи: Стамбени фонд, статус зграда, одржавање, извори финансирања.

* lazic@prafak.ni.ac.rs

** Рад је саопштен на међународној научној конференцији „Право пред изазовима савременог доба“, која је одржана 13. и 14. априла 2018. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

Право на стан гарантовано је још Универзалном декларацијом о људским правима из 1948, у којој је наведено да свако "има право на стандард живота који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући и ... стан..."¹ Ипак, право на одговарајући стан је најпотпуније признато тек чл. 11 ст. 1 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима из 1966².

Својина на становима је одувек била предмет бројних ограничења овлашћења власника, како због суседа и заједничких делова зграде, тако и због специфичности организације станара и својства зграде као правног лица. „Ustanova etažnog vlasništva uređuje pravnu vezu između posebnog dijela zgrade (nekretnine) i zajedničkih dijelova, a primarno pravnu vezu zgrade prema građevinskoj čestici... Zajednički dijelovi zgrade i građevinska čestica su objekat prava suvlasništva, odnosno zajedničkog prava vlasništva ili trajnog prava korištenja, ovisno od prirode vlasništva na ove nekretnine.“ (Simonetti, 2001:144, 148).

Посебан, али веома важан сегмент стамбене проблематике је питање својинског режима на грађевинском земљишту. „Zašto je zemljište glavna stvar u odnosu na sve pokretne stvari koje se s njome trajno spoje... Čini se da je najtočniji odgovor: pravna sigurnost, a ona je bitna pretpostavka pravnog prometa... Zemljište je djelo prirode, a sve naprave na njegovoj površini ili ispod nje – ljudske su tvorevine. Zemlja dakle ostaje a ljudske tvorevine se podižu i ruše. Identitet zemljišta ostaje i nakon građenja i rušenja. Zemljište ne propada, ali i kada propadne (bujice, potapanje itd.) sa njim propadaju i zgrade... Fundamentalna razlika između rimskog načela superficies solo cedit i načela pravnog jedinstva zemljišta i zgrada u suvremenom pravu je u tome što je danas dopuštena horizontalna dioba nekretnine; odvajanje zemljišta i zgrade, kao i podjela same zgrade po katovima (etažna svojina).“ (Simonetti, 2001: 171, 181).

Законом о планирању и изградњи Републике Србије³ (даље: ЗПИ), је уређено да грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и може бити предмет правног промета. Планским документом којим се одређује грађевинско земљиште не може се променити облик својине на

1 Члан 25 Универзалне декларације, усвојене и проглашене резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948.

2 "Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори", бр 7/1971 и "Сл. лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 4/2001.

3 Закон о планирању и изградњи, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр, 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014 и 145/2014.

том земљишту, већ само намена⁴. Законом је омогућено успостављање јединства непокретности – катастарке парцеле и објекта изграђеног на грађевинском земљишту као јединственог предмета права својине - конверзијом права коришћења на градском грађевинском земљишту у приватну својину, односно сусвојину. Конверзија је довела до стицања, поред јавне својине, индивидуалне својине и сусвојине на грађевинском земљишту (Лазић, 2017: 353).

Бројни проблеми у стамбеној области нису могли бити разрешени постојећим законодавством, поред осталог и зато што је стамбена материја била регулисана већим бројем закона неусаглашеним са међународним стандардима. Поред тога, нарасла проблематика одржавања и функционисања стамбеног фонда, са осиромашеним становништвом као резултатом друштвене трансформације из социјализма ка капитализму, односно из права коришћења у право својине на стамбеним зградама, захтевала је реформу прописа о одржавању и управљању зградама и усаглашавање прописа у овој области са стандардима ЕУ. Притом, изостала је анализа да ли то наши власници станова и зграда могу финансијски да поднесу.

Нови Закон о становању и одржавању зграда Републике Србије⁵ (даље: ЗСО) је регулисао материју садржану у три различита прописа који су престали да важе,⁶ укључујући и социјално становање (Крстић, 2013, 92) које није тема нашег детаљнијег разматрања.

Кључне новине ЗСО којима ћемо се бавити у овом раду, су новине у погледу статуса зграде и управљања зградом (1) и новине у погледу одржавања

4 Чл. 87. ЗРП.

5 «Сл. гласник РС», бр. 104/2016. У образложењу Предлога новог ЗСО, Влада исправно идентификује лоше стање у ком се налази стамбени фонд Републике Србије. Генеза насталих проблема је у различитим државним политикама, почевши од приватизације стамбеног фонда која је створила «сиромашне власнике» и нагомилала проблеме одржавања, преко допуштања бесправне градње лошег квалитета, све до дугогодишње неефикасности јавних предузећа надлежних за одржавање зграда.

6 Ступањем на снагу ЗСО (чл. 157), престају да важе Закон о становању («Сл. гласник РС», бр. 50/92, 76/92, 84/92-исправка, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/940-исправка, 48/94, 44/95-др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05-др. закон и 99/11), осим одредаба чл. 16. до 28, чл. 34. до 38, чл. 45а и 45б, као и одредбе чл. 32. која престаје да важи по истеку две године од дана ступања на снагу овог закона; Закон о одржавању стамбених зграда («Сл. гласник РС», бр. 44/95, 46/98 и 1/2001 - одлука УСРС) и Закон о социјалном становању («Сл. гласник РС», бр. 72/2009 од 3.9.2009. год). Такође, престало је и важење Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини («Сл. гласник РС», бр. 102/10 и 117/12 - УС), осим одредаба чл. 41. до 43.

стамбеног фонда (2) и улога локалне самоуправе у одржавању стамбених зграда (3). Међутим, законодавац је обухватио само неке од ових проблема, чијом ћемо се анализом бавити у овом раду. Све новине ЗСО ћемо поделити на новине у погледу регулисања статуса зграде и управљања зградом (1), новине у погледу одржавања стамбених зграда и одговорности (2), али и анализирати новине у погледу улоге локалне самоуправе по новом ЗСО (3).

2. Новине у погледу статуса стамбене зграде и управљања зградом

Стамбена зграда је зграда намењена становању која се састоји од најмање три стана, а стамбено-пословна зграда се састоји такође од три посебна дела са најмање једним станом или једним пословним простором. Поступак управљања је исти и за стамбену и за стамбено-пословну зграду. Стамбена заједница је организација свих власника посебних делова зграде (стан, пословни простор, гаража, гаражно место или гаражни бокс). У погледу статуса зграде, новина је стицање својства правног лица за стамбену заједницу и увођење Регистра стамбених заједница.

Стамбену заједницу чине сви власници посебних делова стамбене зграде. Она стиче својство правног лица непосредно по закону, у моменту када најмање два лица постану власници два посебна дела независно од регистрације стамбене заједнице (чл. 16 ЗСО). Ако зграда има више целина са засебним улазима, власници посебних делова сваке од тих целина могу формирати и посебне стамбене заједнице сваког улаза и свака има засебан субјективитет.

Правни субјективитет стамбене заједнице се индивидуализује њеним пословним именом које обавезно садржи адресу, матични број (издаје га Републички завод за статистику) и порески идентификациони број (ПИБ – издаје га пореска управа) и текући рачун у пословној банци, а може имати и печат. Одредбе Закона о рачуноводству⁷ којим се уређује финансијско пословање правних лица, не односе се на стамбене зграде.

Обавезни органи стамбене заједнице су скупштина и управник (чл. 40 ЗСО).

Скупштину стамбене заједнице чине власници посебних делова. Стамбена заједница у року од 60 дана од дана стицања својства правног лица мора одржати прву скупштину, на којој се бира управник, а сазива је лице које је до доношења овог Закона вршило дужност председника скупштине зграде или други власник ако нема председника. Досадашњи председници скупштине зграде не могу аутоматски постати управници. Правно лице као власника посебног дела зграде представља законски заступник.

⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 62/2013. В., чл. 4, ст. 4.

Седница скупштине стамбене заједнице се одржава најмање два пута годишње одлучује о бирању и разрешавању управника; узимању кредита; одређивању висине месечног износа новчане накнаде коју плаћају власници посебних делова зграде; одржавању земљишта за редовну употребу зграде; предузимању радова на заједничким деловима зграде; физичко техничком обезбеђењу зграде; издавању делова зграде трећим лицима; осигурању; усвајању извештаја о раду управника; висини накнаде за инвестиционо одржавање и др.

Седницу скупштине сазива управник по потреби или на иницијативу неког од власника. Ако управник не прихвати захтев власника, и сам власник може сазвати скупштину уз обавештење управника. Скупштина стамбене заједнице се може одржати уколико постоји потребна већина за доношење одлука – (кворум је најмањи број чланова потребних за правоснажно доношење одлука), а што представља обичну већину од укупног броја гласова чланова скупштине (51%). Потребна већина за доношење одлука може бити обезбеђена кроз присуство на седници или давањем писаних изјашњења по питањима из дневног реда седнице скупштине. У раду скупштине стамбене заједнице учествују власници посебних делова. Власник посебног дела може да овласти и друго лице да уместо њега учествује у раду скупштине (члан домаћинства или закупац посебног дела), о чему обавештава управника. У случају када је власник посебног дела правно лице, у раду скупштине стамбене заједнице учествује његов законски заступник или лице које он овласти да га заступа.

Власник посебног дела може гласати и писаним путем и, уколико тако поступи, сматра се да је присуствовао седници. Власник посебног дела може да гласа и путем заступника, односно пуномоћника. Пуномоћје се издаје у писаном облику и чува се уз записник о раду скупштине. Сваки власник посебног дела има онолико гласова у скупштини стамбене заједнице колико има посебних делова у свом власништву, осим ако је истовремено власник гараже, гаражног места или гаражног бокса. Тада нема више гласова, али ако је једино власник једног од ових предмета својине, нпр. гаражног места, имаће право гласа само у односу на одлуке које се тичу ових посебних делова.

Одлуке се доносе различитом већином (једногласно, 2/3 или обичном већином) која се разликује зависно од питања одлучивања. *Једногласном одлуком* се усвајају Правила власника. *Двотрећинском већином* се одлучује о питањима: располагање заједничким деловима зграде (отуђивање, припајање, издавање у закуп, надзиђивање и сл); поверавање управљања професионалном управнику; кредитном задуживању стамбене заједнице;

промени критеријума према којима власници посебних делова зграде учествују у трошковима одржавања заједничких делова зграде и управљања зградом (власници посебних делова могу да одлуче да и за текуће одржавање примене критеријуме за инвестиционо одржавање – сразмерно учешћу површине својих посебних делова у односу на збир површина свих посебних делова, као и да за инвестиционо одржавање примене критеријуме за текуће одржавање – сразмерно броју својих посебних делова у односу на укупан број свих посебних делова). *Проста већина* је потребна за доношење одлука које се односе на текуће одржавање, избор или разрешење управника, као и за одлуке из надлежности скупштине стамбене заједнице за које није предвиђена другачија већина. За одлуке које се доносе двотрећинском већином и за одлуку која се доноси једногласно не примењује се чл. 45. ЗСО који уређује питање кворума, јер се питање кворума односи само за доношење одлука које се доносе обичном већином присутних чланова.

У пракси је чест проблем не долажење на седнице скупштине и других органа. ЗСО је то решио кроз поступак са недоступним власником. Сматра се да је власник посебног дела недоступан уколико се три пута узастопно не одазове на седницу скупштине стамбене заједнице, а да при томе није обавестио управника, односно стамбену заједницу о разлозима свог неодазивања, или се не изјасни по неком питању на други законом уређени начин. У том случају, скупштина може неког члана да прогласи недоступним, чиме се он искључује из одлучивања и смањује се кворум, али само до мометна када постане доступан. У пракси не треба ову могућност олако примењивати, а сматрамо да је потребно о тој могућности обавестити и власнике станова. Ако се седница скупштине није могла одржати због недостатка потребне већине за доношење одлука, може се поново сазвати најраније три, а најкасније 30 дана од дана када је седница требало да буде одржана, са истим предложеним дневним редом. Кворум на поновљеној седници се смањује на 1/3 од укупног броја чланова. Сматрамо да је Законом требало предвидети строжу процедуру самог позивања грађана на састанке стамбене заједнице, као и да члановима стамбених заједница требало дати иста права побијања одлука која имају нпр. чланови привредних друштава када нису на прописани начин позвани на састанак.

На челу стамбене заједнице је управник, односно управник улаза ако је формирана посебна заједница за више улаза. Управници зграда су лиценцирани управљачи који могу да воде и по неколико зграда, обављајући управљање зградама као професију и уз наканду.

Управника бира скупштина стамбене заједнице из реда власника станова,⁸ или из реда професионалних управника⁹. Скупштина стамбене заједнице може одлучити да за послове управљања ангажује професионалног управника са списка лиценцираних управника Привредне коморе Србије. Одлука о поверавању послова управљања професионалном управнику се доноси квалификованом већином коју чине 2/3 укупног броја гласова чланова скупштине стамбене заједнице. Међутим, уколико се станари не договоре око избора управника стамбене зграде, примењује се „професионално управљање“, тако што орган локалне самоуправе - општине, на одређено време, поставља принудног управника¹⁰ зграде с листе лиценцираних управника. Постављени професионални управник врши послове управљања у оквиру принудне управе све док стамбена заједница не донесе одлуку о избору управника или док не закључи уговор о професионалном управљању.

Мандат управника траје 4 године и може бити поново биран. Професионални управник подноси извештај о свом раду стамбеној заједници најмање два пута годишње ако није другачије уговорено. Накнада за послове професионалног управљања исплаћује се на основу испоручене фактуре (рачуна).

Предложено увођење „професионалног управника“ и посебно „принудне управе“ у стамбене зграде, намеће додатни финансијски издатак за власнике. Додуше, послови управљања могу бити поверени професионалном управнику одлуком стамбене заједнице и у случају

8 Иако ЗСО допушта да управник може да буде и станар из зграде, посредно се дестимулише ово решење, тако што се станари не обавезују да му плаћају накнаду за рад, иако је, једнако као и професионални управник, изложен ризику одговорности и запрењеним високим казнама за пропусте у раду. За професионалне управнике се предвиђа постојање фонда осигурања од професионалне одговорности. Законодавац је сматрао погоднијим обликом управљанај увођење професионалних управника, вероватно с идејом квалитетнијег вођења и одржавања стамбеног фонда, али можда и политички, с идејом запошљавања људи, додуше, на терет власника станова. Почетна пракса показује да професионални управници управљају великим бројем зграда, нпр. и преко 30, што ће тешко одговарати циљевима ове законске реформе.

9 Према подацима из марта 2018. г. регистровано је око 600 лиценцираних управника, а првобитне процене потреба су се кретале и до 10.000 људи. www.blic.rs/vesti/drustvo/u-ovoj-bransi-bice-posla-za-10000-ljudi/kkqhpir

10 Принудна управа за стамбене зграде представља поверавање послова управљања професионалном управнику од стране надлежне локалне самоуправе. Поступак увођења принудне управе се покреће подношењем пријаве надлежног инспектора или власника посебног дела. Послови управљања принудно се поверавају професионалном управнику у случају да: пријава за упис стамбене заједнице не буде поднета у складу са Законом ; по истеку мандата управника није изабран нови управника.

када је одређена принудна управа. Такође, уколико станари сами изаберу међу собом управника, овај посао не мора да буде плаћен (нпр. принцип ротирања власника зграде на месту управника за одређени период) или може бити мање плаћен, али могу одлучити да плаћају наканду и тада закључују уговор о делу или други уговор, ради законитости исплате.

Пословима професионалног управљања могу се бавити привредна друштва које, иначе, као запосленог могу имати само једно лице са лиценцом за професионалног управника или предузетници¹¹. Професионални управник мора да испуни одговарајуће услове. Услови да физичко лице стекне квалификацију за именовање за професионалног управника су: да има најмање средње образовање у четворогодишњем трајању; није осуђивано за неко кривично дело које их чини недостојним за вршење те функције; положи испит за професионалног управника, односно стекне лиценцу у складу са овим Законом и упише се у Регистар који води Привредна комора Србије. Ресорно министарство од ангажовања професионалног управника очекује и запошљавање великог броја незапослених. Намеће се питање да ли ће професионални управници који обављају функцију управника у неограниченом броју зграда (удаљене и десетинама километара) моћи квалитетно да обављају поверене дужности. Овакво решење је више у интересу покушаја решавања проблема незапослености, него у старању о обезбеђивању квалитетног управљања зградама.

Надлежност управника је веома бројна¹². Он извршава одлуке стамбене заједнице, стара се о наплати износа који плаћају власници посебних делова за потребе извршења послова из надлежности стамбене заједнице, располаже средствима са текућег рачуна стамбене заједнице, организује радове хитних интервенција, води рачуна о заједничким деловима зграде, закључује уговоре у име станара са јавним предузећима, односно заступа заједницу станара у свим правним пословима. Такође, станодавци су дужни да га обавесте о закупцима, како би се омогућила наплата пореза на изнајмљивање стана. Уколико неко од станара не буде желео да плаћа накнаду за одржавање зграде, управник ће имати право да докаже о неплаћеној накнади поднесе приватним извршитељима. Управник

11 Право да оснују своју фирму, као предузетничку радњу или д.о.о. имају и старосни пензионери, док инвалидски и породични пензионери то не могу да ураде.

12 Сматрамо да је управник добио и нека спорна овлашћења. Тако, он је надлежан да реагује и код бесправног усељења у стан, а не само у заједничке просторије зграде. Ово овлашћење, логично, припада и власнику посебног дела и лицу које има правни интерес. Добро је што је овај поступак регулисан као хитан, и на њега се не примењују одредбе из чл. 78-87 о исељењу и пресељењу у одговарајући стан.

одговара стамбеној заједници, као и сваком власнику посебног дела, за штету коју они трпе због његових пропуста у раду.

Професионални управник има по закону право на накнаду, чија се висина одређује одлуком скупштине зграде и уређује уговором о поверавању послова професионалног управљања. У случају принудне управе, професионални управник има право на накнаду одређену одлуком јединице локалне самоуправе. Поставља се питање, ко надокнађује износе додатних надокнада (порез, допринос за пензиони фонд и допринос за здравство) која утиче на количину укупно расположивих средстава за одржавања зграде. Свакако, овај износ „цене уговора“ ће бити урачунат у цену управљања и власници посебних делова зграде сносиће укупан финансијски терет. Какве ће финансијске последице примена ове одредбе закона имати за станаре, остаје да видимо. Свакако, биће решен проблем зграда које нису имале организовану управу.

Јединица локалне самоуправе према територијалној надлежности води Регистар стамбених заједница као електронску јавну базу података у коју се уписују подаци о згради, управнику, као и други подаци предвиђени Законом и актом о регистру (чл. 18 ЗСО). Управник (или друго овлашћено лице) дужан је да у року од 15 дана од дана одржавања прве седнице скупштине стамбене заједнице поднесе пријаву за упис стамбене заједнице и управника или да региструје Правила власника у Регистру стамбених заједница. Поред тога, формира се и Јединствена евиденција, као централна, јавна, електронска база података у којој су обједињени подаци о стамбеним заједницама из свих регистара на територији Србије. Јединствену евиденцију води Републички геодетски завод.

3. Регулатива у погледу одржавања зграда и одговорности стамбене заједнице

Одржавање зграде обухвата активности које се спроводе ради очувања вредности зграде и њених посебних делова, а посебно обезбеђивања очување функционалности зграде и њених својстава, како би се омогућило редовно коришћење зграде у складу са њеном наменом и отклонила опасност од настанка штете. Обавезу одржавања зграде има стамбена заједница преко својих органа.

Власници посебних (и самосталних делова) имају обавезу да одржавају свој посебан део на начин да се тиме не ремети уобичајено коришћење других делова зграде и да доприносе одржавању заједничких делова зграде на начин да од зграде, односно заједничких делова зграде не прети

опасност настанка штете. Активности на одржавању зграде се спроводе кроз радње хитне интервенције, текуће одржавање и инвестиционо одржавање¹³. Законом су начелно регулисане радње које се односе на хитне интервенције, а министар надлежан за послове становања ближе одређује врсту, обим и динамику активности за текуће и инвестиционо одржавање, као и начин сачињавања програма одржавања зграде. Сматрамо да је било целисходније да се, на начин како је то учињено у упоредном праву, нпр. по Закону о одржавању зграда Републике Српске¹⁴, регулише и садржина свих облика одржавања (текуће, односно редовно одржавање¹⁵, инвестиционо одржавање¹⁶ и хитне интервенције).¹⁷

Хитне интервенције су све оне интервенције које се спроводе ради заштите живота и здравља људи, њихове сигурности, заштите имовине од оштећења

13 Чл. 58 ЗСО.

14 “Службени гласник Републике Српске” бр. 101/11. <https://www.pravnik.ba>, В,чл. 13-17. Поред тога, важи и Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске”, број 55/10) – примењује се нпр. код преправке и промене намене стана.

15 Чл. 13 Закона о одржавању зграда Републике Српске, под текућим одржавањем “обухвата редовне прегледе, сервисирања и поправке елемената, опреме и инсталација и извођење превентивних и заштитних мера који се предузимају ради спречавања или отклањања оштећења која настају употребом зграде, односно свих радова којима се обезбеђује одржавање зграда на задовољавајућем нивоу употребљивости. Текуће одржавање може бити: редовно сервисирање лифтова у складу са важећим прописима; поправка или замена аутомата за заједничко осветљење, прекидача, сијалица и др., дератизација, дезинсекцију и дезинфекцију заједничких просторија у згради у складу са важећим прописима; чишћење сливника, олука и олучних цеви зграде; поправке или замену окова, брава, катанца и других уређаја за затварање ормана за струјомере, водомере, телефонске и телевизијске инсталације у згради; кречење и бојење заједничких просторија у згради; фарбање цевне мреже, грејних тела и других уређаја у заједничким деловима зграде; одржавање хигијене у заједничким деловима зграде (чишћење и прање улаза, столарије, заједничких просторија, степеништа, ходника, застакљених површина и др); чишћење и одржавање платоа и тротоара око зграде, односно насипа, усека, ригола и слично и други радови којима се обезбеђује одржавање зграде на задовољавајућем нивоу употребљивости”.

16 По чл. 14 Закона о одржавању стамбених зграда Републике Српске, *инвестиционо одржавање зграде* представља извођење грађевинско-занатских и других радова у циљу побољшања услова коришћења зграде. Обухвата активности и радове на поправци и замени кровне конструкције и других конструктивних елемената зграде, лифта, фасаде, ограде, подова, плафона, зидова, хидро и термо изолација и др), инсталација (електро, водоводних, топлотних и др), уређења и друге опреме. “Службени гласник Републике Српске” бр. 101/11. <https://www.pravnik.ba>, Поред тога, важи и Закона о уређењу простора и грађењу („Службени гласник Републике Српске”, број 55/10) – примењује се нпр. код преправке и промене намене стана.

17 Чл. 59 ЗСО.

и довођење зграде и њених делова у стање исправности, употребљивости и сигурности. Власник посебног дела зграде треба да, одмах по сазнању настанка потребе за хитном интервенциом, о томе обавести управника у стамбеној згради. Управник је дужан да одмах по сазнању, а најкасније у року од 48 часова од сазнања (уколико из објективних разлога није било могуће раније), предузме одговарајуће мере у циљу извршавања потребних активности и радова или да о томе обавести организацију која изводи ову врсту радова са захтевом за њихово хитно извршавање. Законом нису прецизиране хитне интервенције као у упоредном праву, нпр. по Закону о одржавању зграда Републике Српске¹⁸.

Власници или корисници самосталних делова зграде имају обавезу да одржавају своје делове зграде на начин којим се обезбеђује функционалност тог дела зграде и на начин којим се елиминише опасност од наступања штете или немогућности коришћења других делова зграде. Одржавање зграде се може уговором поверити правним лицима или предузетницима који се баве пословима одржавања зграде. Уколико обавезна лица не организују одржавање у складу са овим законом, надлежни орган јединице локалне самоуправе повериће посао одржавања зграде организацији којој је поверено обављање послова од јавног интереса (чл. 60 ЗСО).

У случају када власници не изврше потребне активности на одржавању зграде, а неспровођењем ових активности би могле да настану штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, радове на одржавању зграде преузима јединица локалне самоуправе (чл. 61 ЗСО). Власник посебног дела зграде дужан је да учествује у трошковима одржавања заједничких делова зграде и земљишта за редовну употребу зграде и управљања зградом (чл. 63 ЗСО).

Законом је регулисана обавеза учешћа власника посебних делова у одржавању заједничких делова зграде и висина и начин утврђивања ових

18 Закон о одржавању зграда Републике Српске у чл. 16 убраја следеће радове хитних интервенција: „одглављивање, обезбеђење и ослобађање лица и ствари из заглављене кабине лифта; затварање воде на централном вентилу и главним вентилима по вертикалама услед пуцања водоводне инсталације; интервенције којима се објекту обезбеђује редовно снабдевање водом и електричном енергијом; одгушивање канализационе мреже у објекту или посебним делу и одношење изливних остатака и дезинфекција простора, обезбеђење угроженог простора (тротоара, прилазних стаза и друго) у окружењу стамбене зграде упозоравајућом оградном баријером са знаком упозорења, ради безбедности људи и имовине од делова склоних паду са стамбене зграде, као и леденица; предузимање заштитних мера у циљу превенције пожара и других оштећења којима се спречавају угрожававање безбедности лица и имовине; поправке или замене делова кровног покривача, ако су угрожене електроинсталације итд.“

трошкова.¹⁹ Критеријуми утврђивања висине трошкова учешћа власника посебних делова у трошковма одржавања зграде су²⁰: за трошкове радова текућег одржавања и управљања - сразмерно броју својих посебних делова у односу на укупан број свих посебних делова у згради; за трошкове радова инвестиционог одржавања и унапређења својстава зграде - сразмерно учешћу површине својих посебних делова у односу на збир површина свих посебних делова у згради.

Поред тога, може се одлуком скупштине стамбене заједнице, односно јединице локалне самоуправе код постављања принудног управника, одредити износ који је сваки власник посебног дела дужан да плаћа за трошкове текућег²¹ и инвестиционог²² одржавања и управљања зградом. Стамбена заједница може одлуком скупштине формирати и резервни фонд. Све ове новчане обавезе могу представљати неподношљиви додатни терет за поједине власнике.

Закон предвиђа могућност да се послови одржавања и унапређења својстава зграде или дела зграде могу финансирати и из кредита, донација и других извора. Стамбена заједница може да, ради добијања кредита, заложити потраживања која има од власника посебних делова и друга своја потраживања, у складу са законом којим се уређују заложна права на покретним стварима уписаним у Регистар (чл. 66 ЗСО).

У случају енергетске санације зграде финансирање активности је могуће вршити и путем уговарања енергетских учинака са предузећима или предузетником регистрованим за пружање енергетских услуга (ЕСЦО) у складу са законом којим се уређује област ефикасног коришћења енергије.

Један од недостатака нашег законског решења је обавеза управљања и одржавања само за стамбене зграде, тј. за право својине на становима,

19 Чл. 63 ЗСО.

20 Стамбена заједница може одлучити да и за учешће у текућем одржавању и управљању примени критеријуме за учешће у инвестиционом одржавању и обрнуто, за шта је потребна сагласност 2/3 од укупног броја власника посебних делова.

21 Град Ниш је донео Одлуку о минималној висини износа за текуће одржавање зграда на територији Града Ниша, „Службени лист Града Ниша“, бр. 88/08 и 143/16. (нпр. минимални износ за стан и пословни простор за зграду са лифтом је 320 дин. по стамбеној јединици).

22 Одлуком о утврђивању минималне висине износа издвајања на име трошкова инвестиционог одржавања заједничких делова зграде на територији Града Ниша, „Службени лист Града Ниша“, бр. 88/08 и 143/16. Нпр. минимални износ по мкв је за зграду старости до 10 година са лифтом 2,8 динара. Критеријуми одржевања су: просечна нето зарада у Граду Нишу, просечна старост зграде, трошкови инвестиционог одржавања лифта и намена посебног или самосталног дела зграде (чл. 6 и 7 Одлуке).

а не важи и за својину на пословним објектима и објектима у којима делатност обављају државне управе, јавна предузећа и установе чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Сматрамо да су ограничавајуће одредбе за својину у погледу управљања и одржавања требало да важе за све стамбене зграде и пословне просторе без обзира на режим јавне или приватне својине, што захтева и принцип правне једнакости субјеката и облика својине. Само се за носиоце права својине на становима регулише до детаља начин одржавања и управљања њиховом својином, чак и уводи институт „принудне управе“ уколико не испоштују законске обавезе, а да то није потребно власницима осталих непокретности.

И у погледу одговорности за штету, постављена су новим ЗСО прецизнија правила. У случају настанка штете услед неиспуњавања обавезе одржавања установљена је објективна одговорност, без обзира на кривицу. Уколико дође до штете настале због неадекватног одржавањс посебног дела зграде, одговара власник стана који није поступио у складу са обавезом одржавања, без обзира на кривицу. Вланик самосталног дела зграде одговара за штету која потиче од његовог самосталног дела, такође без обзира на кривицу. Стамбена заједница одговара за штету која потиче од заједничких делова зграде (супсидијарно су одговорни и сви власници посебних делова) услед неизвршења или неправилног извршења послова који су у њеној надлежности²³. Стамбена заједница одговорна је за насталу штету и када није могуће утврдити од ког посебног или самосталног дела зграде потиче штета, али у том случају за штету, заједно са стамбеном заједницом, солидарно одговарају и сви власници посебних или самосталних делова зграде. Стамбена заједница може²⁴ да закључи уговор о осигурању од одговорности за штете причињене трећим лицима услед неодржавања или неправилног одржавања зграде, али је то опет додатни финансијски терет за власнике посебних делова зграде.

23 За обавезе које преузме заједница за одржавање одговарају супсидијарно етажни власници сразмерно учешћу површина својих посебних делова зграде (члан 33 Закона о одржавању зграде Републике Српске).

24 Сматрамо да је оправдано напуштен систем обавезног осигурања (попут обавезног осигурања од аутоодговорности за штете учињене трећим лицима, обавезно осигурање од професионалне одговорности брокера, стечајних управника итд.), првобитно предложен у Нацрту. Штете од зграде нису тако честе, нити представљају велику опасност да би законодавац наметао обавезу осигурања што би представљао још један додатни трошак за власнике.

Интересантно је решење из хрватског права о „примјереном осигурању” од стране сувласника у стамбеној згради.²⁵

Изјаве дате у фази доношења ЗСО - да за грађане неће бити нових трошкова у односу на она средства која су до сада издвајали за одржавање зграда, нису утемељене, што ће пракса показати. Новина, која ће свакако највише погодити власнике посебних делова је што су предвиђене изузетно високе, чак драконске казне, за власнике станова, професионалне управнике и стамбене заједнице у зградама, у распону од 5.000 динара до чак два милиона динара. Нпр. казну у распону од 5.000 до 150.000 динара могу платити власници станова по више основа, нпр. ако ометају коришћење других делова зграде, ако свој стан не одржавају, али и ако не желе да учествују у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и парцеле на којој се она налази. У групи кажњивих активности спада и не придржавање налога инспектора за комуналну делатност. То значи, ако нпр. “не предузму хитно извођење радова и друге мере по хитним интервенцијама и све оно што је неопходно како би се спречило настајање штетних последица по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину”. Осим власника станова, новчане казне су предвиђене и за изабране управнике зграда, ако не предузму потребне радње, укључујући и подношење тужбе, када је у питању наплата трошкова од оних, који су одговорни за оштећење заједничких делова зграде (чл. 69 и 132 ЗСО).

Највиши износ казне – од 50.000,00 до 2.000.000,00 динара, предвиђене су за прекршаје стамбених заједница, што опет посредно погађа власнике посебних делова. Такве казне ће плаћати стамбене заједнице, односно, скупштине станара, ако се до прописаног рока не упишу у регистар стамбених заједница и не региструју управника зграде, затим, ако не испоштује рокове и ураде прописане радове, али и ако након истека рока, не донесу програм одржавања зграде. Исте казне платиће и фирме, које се баве организовањем професионалног управљања и то ако их обављају без закљученог уговора итд.

25 По чл. 83. ЗОВО: „(1) Ако с обзиром на околности пријети озбиљна опасност да ће настати штета због онога што у извршавању или прекорачењу овласти подузима или је већ подузео гледе некретнине поједини сувласник без сугласности свих осталих, сваки од сувласника цијеле некретнине је овлаштен од њега захтијевати примјерено осигурање. (2) Подузимање било чега што је сувласник по закону дужан или овлаштен обавити не може бити увјетовано давањем осигурања.(3) О захтјеву за давањем осигурања из ставка 1. овога чланка одлучује суд у изванпарничном поступку, ако није што друго прописано, или ако се у свези с оним што је сувласник подузео или подузима већ води неки други поступак у којем је могуће одредити давање примјереног осигурања.”

Слична решења постоје и у праву Републике Хрватске и Републике Српске. Тако, по чл. 11 Законом о одржавању зграда Републике Српске, етажни власник је дужан да отклони без одлагања кварове којима се наноси штета другим посебним или заједничким дијеловима зграде или доводи у питање њихово функционисање, као и да поправи или надоканди штету која је настала као посљедица квара.

У Хрватској је власнички режим зграда – етажна својина, регулисана Законом о власништву о другим стварним правима (чл. 66 ЗОВО).²⁶ Трошкови посебнога дијела су регулисани чл. 84. ЗОВО: “(1) Сувласник на чијем је сувласничком дијелу успостављено власништво одређенога посебнога дијела некретнине одржава тај дио о своме трошку те сноси све јавне обвезе и терете у свези с власништвом тога дијела, ако није што друго законом одређено. (3) Ако је дужник обвезе из ставка 2. овога Закона особа која посебни дио некретнине раби или искориштава на темељу најма, закупа или другог уговора са сувласником на чијем је сувласничком дијелу успостављено власништво тога посебнога дијела, тај сувласник јамчи добављачу за испуњење те обвезе.” ЗОВО регулише и правила употребе и сношења трошкова управљања зградом (чл. 85-90).

4. Улога локалне самоуправе у одржавању стамбених зграда

ЗСО је како одрживи развој становања, тако и послове одржавања и управљања зградама, прогласио јавним интересом. Чланом 2. ЗСО се у ст. 2 и 3 одређује да:

„(1) Одрживи развој становања представља јавни интерес за Републику Србију, кроз развој стамбеног сектора у РС и у циљу унапређења услова становања грађана и очувања и унапређења вредности стамбеног фонда, уз

²⁶ Дужност одржавања је регулисана чл. 80: “(1) Сувласник на чијем је сувласничком дијелу успостављено власништво одређенога посебнога дијела некретнине дужан је за тај стан, односно другу самосталну просторију, те за њима намијењене уређаје, особито свјетловодне, плиноводне, водоводне, топловодне и санитарне направе, као и све друге припатке тога посебнога дијела бринути се и тако их одржавати да другим сувласницима не настане никаква штета. (2) За сву штету коју други сувласници претрпе у свези с извршавањем дужности из ставка 1. овога чланка, или због њезина неизвршавања, одговара им онај сувласник чија је то била дужност одржавања, а ако је то била дужност више сувласника – они одговарају за ту штету солидарно. (3) Сувласник на чијем је сувласничком дијелу успостављено власништво одређенога посебнога дијела некретнине дужан је допустити приступ у стан, односно просторију и њихову употребу, ако је то потребно за одржавање заједничких дијелова некретнине; имовинску штету коју у свези с тиме претрпи дужни су му примјерено накнадити сувласници солидарно.

истовремено унапређење енергетске ефикасности и смањење негативних утицаја на животну средину и рационално коришћење ресурса.

(2) Одржавање и управљање у: стамбеним зградама, стамбено-пословним зградама, пословним зградама, зградама јавне намене или зградама које су проглашене за културно добро и зграде у заштићеним културно-историјским целинама, у циљу спречавања или отклањања опасности по живот и здравље људи, односно у циљу обезбеђивања сигурности зграде и њене околине такође су у јавном интересу“.

Законом је предвиђено да ради остваривања јавног интереса Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују средства у својим буџетима за испуњење утврђених обавеза. Такође, влада РС, ради унапређења и спровођења стамбене политике, доноси Националну стамбену политику и акциони план за њено спровођење.²⁷

Сматрамо да је законодавац пропустио да јавним интересом, како у циљу „спречавања или отклањања опасности по живот и здравље људи, обезбеђивања сигурности зграде и њене околине“, тако и у циљу „унапређења енергетске ефикасности и смањење енергетских утицаја на животну средину и рационално коришћење ресурса“, прогласи одржавање и других објеката који се по ЗСО не сматрају стамбеном зградом, нпр. зграде у јавној својини које такође могу изазвати опасност по живот и здравље људи јер се не налазе увек у бољем стању. Уставом прокламована једнакост свих облика својине и принципа правне једнакости, формални је разлог за једнако третирање свих зграда у погледу одређивања јавног интереса. Поред тога, суштински, јавни интерес у стамбеној области није могуће остварити, без подвођења и осталих објектата под стандард енергетске ефикасности, посебно велики број зграда којима намена није стамбена, а који су велики потрошачи енергената (болнице, школе, министарства, судови, пословне зграде).

Морамо приметити да је, иако ст. 3 чл. 2 ЗСО предвиђа издвајање буџетских средстава за реализацију јавног интереса, требало прецизније одредити проценат средстава која треба да издвоји локална самоуправа, а овако може доћи до злоупотребе од стране јавне власти, посебно у сиромашнијим општинама, и минимизирања ове обавезе.

Симптоматична је и могућност да јединица локалне самоуправе може утврдити урбанистичке зоне или блокове за које постоји обавеза извођења одређених активности на одржавању зграде (инвестиционо одржавање или унапређење својстава зграде). У циљу спречавања штетних последица

²⁷ Чл. 2, ст. 3.

по живот или здравље људи, имовину веће вредности и околине, што представља јавни интерес, јединица локалне самоуправе треба да преузме потребне активности и радове на одржавању зграде, посебно у случају када стамбена заједница то не учини или није у могућности да учини, тако што ће обезбедити средства у свом буџету. При томе локална самоуправа има право регреса према власницима станова који нису предузели потребне мере. Оправдано је страховање да овај поступак може довести до немогућности исплате дугова за одређене станаре и продају станова, што се десило у неким државама (Чешка, Словачка). Зато овде треба бити опрезан са коришћењем овлашћења локалне самоуправе и користити могућност да, у циљу остваривања јавног интереса, јединица локалне самоуправе може донети одлуку о бесповратном суфинансирању активности на инвестиционом одржавању и унапређењу својстава зграде, уз обезбеђивање средства за учешће у финансирања ових активности.

Јединица локалне самоуправе може предузети и неке блаже мере, попут прописивања обавезе одржавања и забране промене спољног изгледа зграде (забрана постављања клима уређаја на видљивом делу зграде и сл), са различитим степенима обавезности, у зависности од урбанистичке зоне или блока у коме се зграда налази.

Нови Закон област становања третира као јавни интерес, а о јавном интересу мора да се стара и држава, односно њени организациони облици. Становање и јесте јавни интерес, јер треба регулисати бројна питања у општем интересу (стабилност и фасаде зграда; енергетска ефикасност; реконструкција кровова и фасада итд.). Све ове трошкове би тешко самостално финансирали грађани-власници станова с обзиром на висок степен осиромашења, како због високе стопе незапослености, тако и због ниских зарада запослених. Зато је неопходно да држава учествује суфинансирањем у одржавању фасада и кровова, евентуално и у другим радовима на заједничким деловима зграда. Свакако, потребно је створити трајни и одрживи модел финансирања, а то није могуће без буџетских издвајања.

Предвиђено је да се у јавном интересу врше радови хитних интервенција на стамбеним зградама, стамбено-пословним зградама, пословним зградама, зградама јавне намене или зградама културним добрима, у случају када надлежни субјект није извршио потребне радове, а неизвођењем радова могле би да настану штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, што локална самоуправа и јавна предузећа треба да примењују у пракси.

5. Закључак

Приватизација друштвених станова деведесетих година створила је стамбени фонд у приватном власништву, а у јавном власништву је остало мање од 2% станова. Стање стамбеног фонда у Србији који је већински у приватној својини, захтевало је реформу бројних закона како би се омогућило функционисање становања у складу са савременим потребама и решили проблеми управљања и одржавања, као и одговорности зграда од евентуалних штета, као и да се српски прописи усагласе са европским стандардима.

Закон о становању и одржавању зграда Републике Србије је требало да уреди коришћење и одржавање зграда, на начин како би се отклонили бројни проблеми како међу самим станарима, тако и према трећим лицима, а посебно према локалној самоуправи, али и створи услове за реализацију принципа „одрживог становања“. Да ли је идеал „одрживог становања“ овим законом постао реалнији? Рекао бих не у потпуности.

Сматрамо да је приликом доношења закона требало имати у виду и чињеницу да је „криза“ у одржавању стамбеног фонда, у највећој мери, наступила због материјалне немогућности осиромашених грађана да снесе све трошкове, а не неодговорности и свесног запостављања сопствене имовине. Наметање бројних обавеза на терет власника не сме да доведе грађане у лошој економској ситуацији на ивицу егзистенције, јер то неће допринети реализацији прокламованог принципа одрживог становања, а може довести и до стварања бескућника, распада породице и других негативних последица. Право на становање је егзистенцијално питање и основа неких личних права – права на живот достојан човека и права на здравље. Зато држава и локална самоуправа морају решавати проблем становања и издвајањем средстава за хитне интервенције на зградама по принципу солидарности, а у крајњој линији и мером социјалног становања за угрожена лица и бескућнике.

Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре проглашава развој становања, одржавање и управљање зградама – јавним интересом, што је добро, али терет његовог испуњења пребацује највећим делом на грађане – власнике станова. Промена у начину управљања не може да надомести недостатак средстава за одржавање зграда тамо где су станари у лошој економској ситуацији, осим кроз принудну наплату и пленидбу имовине, што никако није у складу са идеалом одрживог становања. Такође, ни формално усвајање међународних стандарда становања, ако је за значајан проценат становништва недостижно, није адекватно решење. Осетљивост уређења ових односа је појачана модерним, рекао

бих капиталистичким односом према власницима станова, и могућношћу принудне наплате потраживања укључујући и продају станова грађана који немају довољно новца да редовно отплаћују своје дугове.

Иако су на основу бројних примедба стамбених заједница и власника на Нацрт Закона о становању и одржавању зграда током јавне расправе, оправдано измењена поједина решења (обавезни професионални управник за зграде са више од 30 станова, обавезно осигурања од одговорности за штету причињену трећим лицима, поједностављење одлучивања унутар стамбене заједнице), сматрамо да поједине одредбе ЗСО-а још увек стварају простор за злоупотребу права. Такође, не нуде детаљана и квалитетна решења везана са сегмент одржавања и управљања зградама, већ је, попут неких упоредних решења, требало детаљније уредити нека питања, попут послова редовног и инвестиционог одржавања и хитних интервенција.

Литература/References

Лазих, М. (2011). Претворба (трансформација) права на некретнинама у друштвеном власништву у Републици Србији, Ријека, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, 1, 215-238.

Лазих, М. (2017). Својински режим на грађевинском земљишту и урбана комасација, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 76, 353-370.

Simonetii, P. (2001) Rasprave iz stvarnog prava, Rijeka, odeljak Pravna priroda etažnog vlasništva u hrvatskom i usporednom pravu.

Крстић, И., "Принудно исељење - универзални међународни стандарди", Београд, Анали, 2/2013, 92 - 109.

Универзалне декларације, усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (ИИИ) од 10. децембра 1948.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966, "Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори", бр 7/1971 и "Сл. лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 4/2001.

Одлука о минималној висини износа за текуће одржавање зграда на територији Града Ниша, „Службени лист Града Ниша“, бр. 88/08 и 143/16.

Одлуком о утврђивању минималне висине износа издвајања на име трошкова инвестиционог одржавања заједничких делова зграде на територији Града Ниша, „Службени лист Града Ниша“, бр. 88/08 и 143/16.

Miroslav Lazić, LL.D.

Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

**NOVELTIES IN THE SERBIAN HOUSING AND BUILDING MAINTENANCE
ACT: CURRENT ISSUES AND EUROPEAN STANDARDS**

Summary

The new Housing and Building Maintenance Act of the Republic of Serbia aims to regulate the use and maintenance of multi-unit residential buildings in order to do away with numerous problems arising in tenants' relations as well as in relations with third parties and particularly with the local administration. In this paper, the author analyzes the new provisions on: establishing the Registry of Residential Communities as an electronic public database; introducing the post of a building manager (who may be either a professional licenced manager or the owner of an apartment in the building); the tenants' obligation to pay (monthly) maintenance costs and the provision concerning severe sanctions and the possibility of engaging enforcement agents for forced collection of dues; the manager's obligation to ensure the owner's compliance with the lease obligations, which would contribute to more efficient tax collection; the tenants' obligation to look after the exterior and interior appearance of the building, and to be responsible for any damage; the obligation of the local administration unit to issue a decision on the regulation of city zones, thus obliging the responsible persons to perform specific investment maintenance works, and envisaging the possibility of enforced performance at the expense of the responsible person/entity. Another important issue envisaged in the new HBM Act concerns the problem of homelessness, particularly in terms of addressing the question whether the society has a suitable social response for the problems encountered by the homeless, or people who have been rendered homeless, as potential beneficiaries of housing support. Upon analyzing these provisions, the author discusses the likelihood of accomplishing the goals of sustainable housing management, envisaged in the UN Geneva Charter on Sustainable Housing, with specific reference to the European strategy for sustainable development in urban areas and particularly bearing in mind the poor financial standing of important issue envisaged in the new HBM Act concerns the problem of homelessness, particularly in terms of addressing the question whether the society has a suitable social response for the problems encountered by the homeless, or people who have been rendered homeless, as potential beneficiaries of housing support. Upon analyzing these provisions, the author discusses the likelihood of accomplishing the goals of sustainable housing management, envisaged in the UN Geneva Charter on Sustainable Housing, with specific reference to the European strategy for sustainable development in urban areas and particularly bearing in mind the poor financial standing of Serbian citizens as apartment owners and the role of the wider community in resolving these problems.

Keywords: *housing, building maintenance, professional (building) manager, tenants' responsibility.*