

Др Мирослав Лазич*,

Редовни професор,

Правни факултет, Универзитет у Нишу,

Република Србија

DOI: 10.5937/zrpfni-57855

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ЗАКОНА О СТАНОВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И НАЧЕЛО ОДРЖИВОГ СТАНОВАЊА**

Апстракт: Одрживо становање и управљање зградама путем стамбених заједница, заслужује посебну пажњу друштва како би се грађанима обезбедило не само безбедно становање, већ и квалитет становања у складу са европским стандардима. Посебно је битно обезбедити доступност и приступачност становништву са посебним потребама, еколошке стандарде, енергетску ефикасност итд. Одржавање зграда представља обављање сложених послова који ће омогућити не само одржавање чистоће и лепог изгледа зграде, већ и безбедност зграде (што захтева константно одржавање лифтова, система противпожарне заштите, интерфона, осветљења итд), станара и посетилаца и очување функционалности зграде, обезбеђење свих трећих лица од евентуалне опасности од штете итд. Све то захтева сталан ангажман управника и често превазилази могућности власника посебних делова зграде као управника стамбене заједнице, већ захтева одговорно и професионално управљање стамбеном заједницом од стране ангажованог професионалног управника. Стамбене заједнице постају правна лица са посебним субјективитетом, поред субјективитета власника посебних делова. У раду указујемо на потребе измене закона, посебно кроз залагање за увођења обавезног професионалног управљања, и анализе потребе осигурања зграда од појединих ризика и уговорног регулисања међусобног положаја власника посебних делова.

Кључне речи: етажна својина, одрживо становање, професионално управљање, осигурање зграда.

* lazic@prafak.ni.ac.rs ; <https://orcid.org/0000-0002-5055-818X>

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“ који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2021-2025.

Увод

Становање у стамбеним зградама је најзаступљенији облик насеља у Републици Србији, посебно у градовима који обухватају већински део становништва. Управљање и одржавање зграда заслужује посебну пажњу друштва како би се грађанима обезбедило одрживо становање у складу са европским стандардом у погледу доступности, квалитета, приступачности становништву са посебним потребама, еколошких стандарда, енергетске ефикасности итд. Зато је, пре десетак година донет Закон о становању и одржавању зграда Републике Србије¹ (даље: ЗСО), који обједињује и усклађује материју раније садржану у више посебних закона², што је стварало проблеме у примени. Закон је поставио бројне циљеве, али као генерални циљ је означено остварење начела одрживог развоја становања.

Одрживи развој становања обухвата како унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда (унапређење енергетске ефикасности и животне средине смањењем негативних утицаја на животну средину, тако и одржавање и управљање у свим зградама (стамбеним, стамбено-пословним, пословним, зградама јавне намене и зградама које су проглашене за културно добро) у циљу стварања услова за функционално и безбедно становање, односно сигурност зграде и њене околине (чл. 2 ЗСО).

Закон 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 створе услови за реализацију принципа „одрживог становања“. Кључне новине ЗСО биле су у погледу регулисања статуса стамбене заједнице; одржавања и управљања зградом (успостављања могућности ангажовања професионалног управника); регулисање начина одлучивања; очувања стамбеног фонда; јачање улоге локалне самоуправе у реализацији принципа одрживог становања, социјалног становања итд. Посебно је

¹ «Сл. гласник РС», бр. 104/2016.

² Ступањем на снагу ЗСО (чл. 157), престају да важе Закон о становању („Службени гласник РС”, бр. 50/92, 76/92, 84/92 - исправка, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - 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 („Службени гласник РС”, бр. 72/2009 од 3.9.2009. год). Закон о становању. Такође, престало је и важење Уредбе о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини („Службени гласник РС”, бр. 102/10 и 117/12 - УС), осим одредаба чл. 41. до 43.

значајно да је одрживи развој становања проглашен јавним интересом, што подразумева да се у одржавању стамбених зграда укључује држава (Република, покрајина и јединице локалне самоуправе). Ово укључивање не значи само обавезу доношења стратешких докумената за спровођење стамбене политике, већ и обавезу обезбеђивања буџетских средстава за суфинансирање утврђених обавеза.

Доношењем ЗСО је направљен значајан искорак ка обезбеђивању законских услова за решавање вишедеценијских проблема у области становања, а посебно у функционисању система управљања и одржавања стамбеним зградама. Свакако, решење проблема никада није само у промени законодавства, већ, пре свега, у начину и доследности код његове примене. Какви су резултати примене овог закона? Да ли је циљ „одрживог становања“ овим законом постао реалнији? Да ли је неопходно доношење новог закона или измене појединих решења? Десетогодишња примена је право време да се осврнемо на реализацију и направимо ретроспективу примене ЗСО и његов ефекат на одрживост становања и стање зграда у РС, али и прилика за указивање на проблеме и потребе реформе законодавства. У том смилу, посебно ће нам у фокусу бити решења из новог Закона о управљању и одржавању зграда³ Републике Хрватске (у даљем тексту: ЗОГ) који је ступио на снагу 1. 1. 2025. године. Анализу успешности остваривања прокламованих циљева ЗСО ћемо сагледати кроз реализацију кључних новина које је законодавац имао у виду као одлучујућих за успостављање одрживог становања. То су, пре свега, ефикасност решења у погледу статуса зграде; управљање и одржавање стамбеним зградама; оправданост промењене улоге локалне самоуправе и њен стварни допринос одрживом становању. Ово су основна питања којима се бавимо у раду.

1. Статус, управљање и одржавање стамбеним зградама

Правила управљања стамбеним зградама треба да садрже таква правна решења која ће омогућити да власници различитог менталитета разумеју зграду као заједнички „организам“ који неће функционисати ако нема међусобног разумевања, толеранције и добрих међуљудских и комшијских односа. Прелазак са друштвених станова као основе колективног и прилично неодговорног облика становања, на приватну својину (искључиву, сусвојину и заједничку етажну својину), захтевао је стварање једне нове културе становања, што је морало бити праћено новим прописима и јачањем одговорности за одржавање како посебних, тако и заједничких делова зграде.

³ „Narodne novine“ Republike Hrvatske, бр. 152, 2024.

Одржавање зграда је свеобухватан појам који подразумева обављање сложених послова који ће омогућити не само одржавање чистоће зграде, већ и безбедност и функционалност зграде. То захтева константно одржавање лифтова, система противпожарне заштите, интерфона, осветљења, обезбеђење лица од евентуалне опасности од штете итд. Све то превазилази домен некадашњих председника скупштина станара који се наизменично мењају и захтева одговорно и професионално управљање стамбеном заједницом као правним лицем које има свој посебни субјективитет и одговорност.

Стамбена заједница стиче својство правног лица непосредно по закону (у моменту када најмање два лица постану власници два посебна дела), независно од уписа у Регистар стамбене заједнице (чл. 16 ЗСО). Регистар стамбене заједнице је електронска јавна база података, коју води локална самоуправа према својој територијалној надлежности (чл. 18 ЗСО). Поред Регистра, 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. Идентитет стамбене заједнице се одређује пословним именом (издаје га Републички завод за статистику), а добија и порески идентификациони број (ПИБ – издаје га пореска управа). Нови хрватски закон назив решава једноставније – назив „заједнице сувласника је „Зграда“ уз навођење адресе седишта“, а статус правног лица се стиче моментом уписа у Регистар заједнице сувласника (чл. 8 ЗОГ), што су прихватљива решења.

Стамбена заједница као субјект у праву (правно лице) постаје носилац одређених права, обавеза и одговорности (правна, пословна и деликтна способност), и то не само у пословима који се тичу одржавања и коришћења зграде, већ и у правном промету. Јединствену евиденцију води Републички геодетски завод. На територији Србије је до марта месеца 2025 године укупно регистровано преко 55988 стамбених заједница⁴. Становање у свим тим стамбеним зградама треба да буде одрживо и одговорно.

Стамбену заједницу чине сви власници посебних делова. По новом хрватском законодавству, установљена је заједница сувласника коју чине сви власници посебних делова зграде (чл. 7 ЗОГ). Као правно лице, заједница сувласника управља заједничком имовином у згради, а имовину чине средства уплаћена на рачун правног лица. Интересантна новина је обавеза да заједница сувласника своје обавезе и међусобне односе мора уредити међувласничким уговором (чл. 7 ЗОГ). Међувласнички уговор се закључује обичном већином сувласника (51% по величини удела) и њиме се уређују односи у вези са управљањем и коришћењем

4 <https://katastar.rgz.gov.rs/StambeneZajednice/>.

зграде. Међувласнички уговор делује према свим власницима посебних делова, укључујући оне који нису гласали, као и власнике који су накнадно стекли својину. Садржина међувласничког уговора је законом одређена и он садржи: величину сувласничких делова некретнине, услове и начин управљања, детаљније податке о лицу које ће управљати некретнином, обим послова и одговорност управника, услове коришћења заједничких просторија, прецизирање земљишта које припада згради, начин прикупљања средства за трошкове одржавања зграде итд. (чл. 36 ЗОГ). Уговор се може мењати само одлучивањем на исти начин како је усвојен, али се сувласник који сматра да је оштећен може обратити суду за заштиту својих права. Сматрамо да би у нашем праву, увођење обавезе закључивања уговора власника посебних делова зграде, односно чланова стамбене заједнице, довело до низа нејасноћа и сукобљавања и да ова питања и надаље треба решавати законом и одлукама скупштине стамбене заједнице.

Одговорно становање захтева одговорност како власника појединих делова зграде, тако и стамбене заједница као правног лица. Да би испуњавање обавеза и одговорност стамбене заједнице ефикасније функционисала, уведен је систем регулисања управљања стамбеним зградама - од стране изабраног власника посебног дела зграде као управника или избором професионалног управника. Могућност увођење професионалног система управљања је захтевала паралелно обезбеђивање довољног броја лиценцираних професионалних управника, што је, мање-више, успешно спроведено у претходном десетогодишњем периоду. У регистру професионалних управника зграда Србије, у марту 2025 године, уписано је 1963 лиценцираних управника⁵. Управника бира скупштина стамбене заједнице из реда власника станова, или из реда професионалних лиценцираних управника. Професионални управници немају ограничење у погледу броја стамбених заједница које могу да воде – то је препуштено тржишту и оцени квалитета рада самих скупштина које их бирају. Скупштина доноси одлуку о избору управника квалификованом већином - 2/3 од укупног броја гласова чланова скупштине стамбене заједнице. Као санкција, али и метод решавања проблема неажурних зграда је предвиђена могућност увођења принуде управе за стамбене заједнице које не организују управљање. Ипак, и даље се јавља проблем код постављања принудних управника, да професионални управници често одбијају решења о постављењу из разних разлога. Углавном, не желе да решавају нагомилане проблеме стамбених заједница које не желе да их самостално ангажују.

5 <https://usluge.pks.rs/portal/registar-upravnika-zgrada>

ЗСО је омогућио поверавање управљања стамбеним зградама професионалним управницима (за коју се опредељује све више стамбених заједница), али ово управљање није обавезно, осим код принудног управника. Орган локалне самоуправе, по пријави надлежног инспектора, поставља принудног лиценцираног управника на одређено време уколико стамбене заједнице не изаберу управника и до момента избора управника⁶. Нови хрватски закон је предвидео обавезно поверавање послова управљања професионалном управнику (чл. 151 ЗОГ). При томе, хрватско законодавство није предвидело санкцију за непоштовање одредбе о одређивању професионалног управника, већ је предвидело могућност постављања принудних управника од стране локалне власти.

Сматрамо да је предност управљања зградама од стране професионалних управника потврђена и у нашој десетогодишњој пракси и да приликом реформе овог закона треба предвидети као обавезан облик организовања професионалног управљања стамбеном заједницом. То посебно захтевају веома широке и одговорне обавезе које врши управник зграде. Управник заступа и представља стамбену заједницу, подноси пријаве за упис стамбене заједнице у регистар, истиче решење о регистрацији стамбене заједнице, врши попис и означавање посебних, заједничких и самосталних делова зграде, води евиденцију о власницима и корисницима посебних делова, извршава одлуке стамбене заједнице, предлаже и реализује програм одржавања, организује хитне интервенције, контролише извођење радова на одржавању, води евиденцију о приходима и расходима стамбене заједнице, подноси извештај о раду, те обавља и друге послове у складу са законом и одлукама стамбене заједнице.

Професионални управници су значајно побољшали проценат наплате, јер ако станари не плаћају своје обавезе, могуће је предузети одређене мере: најпре слање подсетника и упозорења, договарање плана наплате, а у крајњој линији и покретање поступка принудне наплате. Све је то једноставније да организује професионални управник, него управник који је комшија дужника.

Управници су се, посебно у овом прелазном периоду, сретали са бројним проблемима са етажним власницима које чине људи различитих профила образовања и доби, једном речи, „различитих ђуди“. Управници наводе примере различитих искустава. Нпр. да власници често третирају изабране управнике као запослене раднике који треба да су увек доступни сваком власнику; као лица која су одговорна за сваку ситницу која не функционише занемарујући своје обавезе; формиране су вибер групе

6 Поступак увођења принудне управе се покреће подношењем пријаве надлежног инспектора или власника посебног дела.

станара за бољу комуникацију које су дале одређене позитивне резултате, али су често довеле до тога да се многи баве небитним темама, па су многи управници затворили ове групе или су их поједини станари напустили; станари заборављају да је викенд одмор за све, да се тада решавају само хитне ствари итд. Са друге стране, и станари имају притужбе на рад појединих управника који располажу њиховим фондом без поштовања процедуре одлучивања; неподношење детаљних извештаја; повезивање са „групом“ станара и наметање одлука итд. Управници указују и на проблем неадекватног рада надлежних инспекција приликом спровођења надзора у примени закона. Свакако, квалитет професионалних управника треба побољшати, што захтева обавезне едукације, али је предност професионалног управљања очигледна у односу на власнике као управнике.

Ефикасност управљања стамбеном заједницом је, поред увођења професионалних управника, побољшана и организацијом рада њеног најважнијег органа - скупштине стамбене заједнице. Скупштину чине власници посебних делова (чл. 40 ЗСО) и она одлучује: о избору управника, одређивању висине накнаде за одржавање зграде и за рад управника; одржавању земљишта за редовну употребу зграде; предузимању радова на заједничким деловима зграде; физичко-техничком обезбеђењу зграде; издавању делова зграде трећим лицима; осигурању зграде; доношење правилника о раду; усвајању извештаја о раду управника; висини накнаде за инвестиционо одржавање; кредитном задужењу стамбене заједнице и средству обезбеђења итд. О већини ових питања скупштина стамбене заједнице одлучује законом одређеном већином од укупног броја гласова. Проблем функционисања одлучивања на седници скупштине у ранијем периоду је захтевао детаљну регулативу.

Седница скупштине стамбене заједнице се може одржати уколико постоји потребна већина за доношење одлука – (кворум је најмањи број чланова потребних за правоснажно доношење одлуке). Одлуке се доносе различитом већином (једногласно, $\frac{2}{3}$ или обичном већином) - зависно од важности питања управљања зградом. Потребна већина за доношење одлука може бити обезбеђена кроз присуство на седници или давањем писаних изјашњења по питањима из дневног реда седнице скупштине. Једногласно одлучивање је напуштено. Тако, квалификованом двотрећинском већином (чл. 44 ст. 2 ЗСО), одлучује се о располагању заједничким деловима зграде (отуђивање, припајање, издавање у закуп, надзиђивање и сл); поверавању управљања одређеном управнику; кредитном задуживању стамбене заједнице; промени критеријума према којима власници посебних делова зграде учествују у трошковима одржавања заједничких делова зграде итд. 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. Власник посебног дела може гласати и писаним путем и, уколико тако поступи, сматра се да је присуствовао седници. 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 - када нема више гласова. Уколико је власник нпр. само гаражног места, имаће право гласа само у односу на одлуке које се тичу ових посебних делова.

У законима се напушта инсистирање на једногласном одлучивања свих власника посебних делова код доношења појединих важних одлука, што би онемогућило или знатно успорило ефикасно спровођење неких послова важних за одржавање стамбених зграда или заштиту трећих особа и сл. Због тога је у бројним законодавствима (аустријско, немачко и швајцарско право) промењен концепт доношења одлука о управљању, захтевањем квалификоване већине (Josipović, 2022:468). Такође, флексибилнијим начином сазивања и организовања рада скупштине стамбене заједнице (електронско гласање, смањење кворума услед поновљене седнице или због недоступности власника посебног дела) је побољшало ефикасност у доношењу одлука о управљању и одржавању стамбених зграда. Веома је корисно решење из хрватског ЗОГ који је предвидео могућност одржавања састанка „заједнице сувласника“ у писменој форми, односно прикупљањем потписа на унапред припремљену одлуку или у електронској форми, ако се састанак не може одржати, а на захтев неког од сувласника (чл. 40). Тиме се могу решити чести проблеми да се кворум скупштине не може обезбедити. Такво решење, а не само могућност писменог гласања, треба предвидети и у нашем закону, на јасан и недвосмислен начин.

ЗСО је решио и проблем недоступних власника – власници више станова, одсутни власник из места итд. Власник се третира као недоступан уколико се три пута узастопно не одазове на седницу скупштине стамбене заједнице (без обавештења о разлозима неодржавања), или не гласа на други законом уређени начин. Уколико скупштина прогласи неког члана недоступним, он се искључује из одлучивања и смањује се кворум до мометна доласка. Такође, ако се седница скупштине није могла одржати, кворум на поновљеној седници се смањује на 1/3 од укупног броја чланова.

Професионални управник подноси извештај о свом раду стамбеној заједници најмање два пута годишње, ако није другачије уговорено. Такође, уколико станари изаберу управника из редова власника, овај посао не мора да буде плаћен (нпр. принцип ротирања власника зграде на месту

управника за одређени период) или може бити мање плаћен. Међутим, искуства показују да је овај облик управљања све мање заступљен, због пораста броја послова, велике одговорности управника итд. Мандат управника траје 4 године и може бити поново биран.

Активности на одржавању зграде се спроводе кроз радње хитне интервенције, текуће одржавање и инвестиционо одржавање. 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. Хитне интервенције се спроводе ради заштите живота и здравља људи, њихове сигурности, заштите имовине од оштећења и довођење зграде и њених делова у стање исправности, употребљивости и сигурности. Закон о одржавању зграда Републике Српске их набраја (чл. 16). Власник посебног дела зграде треба да одмах по сазнању за потребу за хитном интервенцијом о томе обавести управника стамбене зграде. Управник је дужан да одмах, односно 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 хитне интервенције или да о томе обавести организацију која изводи ову врсту радова са захтевом за њихово хитно извршавање. Сматрамо да је, као Закон о одржавању зграда Републике Српске и нови хрватски ЗОГО (чл. 24-27), требало законом прецизно уредити садржину свих врста одржавања и то захтева реформу српског законодавства.

Законом о планирању и изградњи Републике Србије је омогућена конверзија права коришћења на градском грађевинском земљишту у приватну својину, односно сусвојину ради успостављање јединства непокретности – катастарке парцеле и објекта. Конверзија је довела до стицања сусвојине на градском грађевинском земљишту у корист стамбених заједница (в. Лазић, 2017: 353).

2. Одговорност за одржавање стамбених зграда и одговорна лица

Десетогодишња примена нових прописа ЗСО у погледу организовања и функционисања одржавања стамбених зграда требало је не само да оствари резултате у погледу очувања вредности и функционалности зграде ради безбедног становања, већ и да допринесе предупређењу опасности од настанка штете са стамбених зграда услед неадекватног одржавања и установи ефикасну одговорност. Одржавање зграде обухвата све активности усмерене на очување стања заједничких делова зграде

тако да не прети опасност настанка штете станарима и трећим лицима. То је обавеза свих власника посебних делова и стамбене заједнице као правног лица. Стамбена заједница врши обавезу одржавања зграде преко својих органа. Власници посебних делова зграде - етажни власници, 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. У погледу евентуалне штете настале због неадекватног одржавањс стамбене зграде, предвиђена је објективна одговорност – одговорност без обзира на кривицу – како стамбених заједница, тако и власника посебних делова.

Стамбена заједница одговара за штету која настане од заједничких делова зграде услед неизвршења или неправилног извршења послова одржавања. Такође, у ситуацији када је немогуће утврдити са ког посебног дела зграде је наступила штета, стамбена заједница одговара солидарно са свим власницима посебних делова (чл. 47 ЗСО). У случају објективне одговорности стамбене заједнице по захтеву оштећеног, за коју је одговоран власник посебног дела, стамбена заједница има право регреса према лицу које је одговорно за штету у року од једне године од дана исплате штете. Власници посебних делова објективно одговарају за штету која потиче од ових делова, ако не одржавају свој део у складу са обавезом (чл. 69 ст. 1 ЗСО). Такође, уколико стамбена заједница не испуни уговорну обавезу према трећим лицима као повериоцима зграде, установљена је солидарна супсидијарна одговорност власника посебних делова (чл. 47 ст. 5 и 6).

Професионални управник није одговоран за штету према трећим лицима, али је одговоран за штету која је наступила услед његове радње или пропуштања како према стамбеној заједници, тако и према власнику посебног дела (чл. 69 ст. 5 ЗСО). Ова одговорност није предвиђена за управника из реда власника посебних делова, што је још један разлог за опредељење за професионално управљање.

У српском праву је објективна одговорност власника посебног дела везана за штете настале услед „неизвршења или неправилног извршења“ послова који су у њиховој надлежности. У хрватском праву је прецизније регулисана одговорности и прописана је одговорност власника посебних делова – грађевине за „одржавање механичке отпорности и стабилности зграде, сигурност у случају пожара, хигијене, здравља и околиша, сигурност и приступачност током употребе, господарење енергијом и очување тоpline и енергетских својстава зграде, одрживе употреба природних извора, несметаног приступа и кретања у грађевини итд. (чл. 150 ЗОГ). Принцип енумерације није потпун, јер је остављена могућност проширења ових обавеза. Решење из хрватског права делује рогобатно,

али је јасније за власнике, јер је набројало већину обавеза за које власник одговара, што доприноси већој одговорности. Власници станова су такође одговорни за одржавање посебних делова у етажној својини и наступеле штете, по принципу објективне одговорности.

Код питања осигурања од штета, у пракси је веома значајно и регулисање успостављања уговорне одговорности за штету од појединих ризика. У нашем праву, уговорно осигурање је предвиђено као могућност. Стамбена заједница „може да закључи уговор о осигурању од одговорности за штете причињене трећим лицима услед неодржавања, односно неправилног одржавања зграде“ (чл. 48), а коначна одлука је препуштена скупштини стамбене заједнице и у пракси власници избегавају коришћење ове солуције због уштеде трошкова одржавања зграде. Такође, ЗСО није прецизирао ризике за које препоручује уговорно осигурање од ризика штете.

Нови хрватски закон је предвидео обавезу стамбене заједнице да путем управитеља обавезно осигура заједничке делове зграде од основних ризика, односно од пожара, олује, удара грома, изливања воде из водоводних и канализацијских цеви, као и од одговорности за штету према трећим лицима (чл. 30 ЗОГ). Заједница сувласника која не осигура зграду може бити кажњена новчаном казном у износу од 1.000,00 до 2.000,00 €.

Сматрамо да би и у погледу увођења обавезног осигурања од законом набројаних ризика (одређени кварови и штета од истих), требало изменити српски ЗСО, иако ће то непосредно поскупети трошкове одржавања стамбених зграда, а посредно и трошкове закупа.

ЗСО је предвидео увођење резервног новчаног фонда за трошкове управљања, одржавања и одговорност стамбене заједнице. Висина накнаде за резервни фонд зграде одређује се одлуком скупштине стамбене заједнице, али не може бити нижа од износа за инвестиционо одржавање које одређује локална јединица власти. У пракси, стамбене заједнице које имају управника – власника посебног дела, нису увек применили ову корисну законску одредбу. Хрватски ЗОГ је непосредно одредио минимални износ месечних трошкова одржавања на 0,36 €/m². У нашем праву то раде органи локалне власти, што сматрамо бољим решењем због веома различитог стандарда живота у појединим деловима Србије. Локална власт приликом одређивања минимума издвајања за одржавање стамбених зграда, треба да води рачуна о стандарду грађана на чијој територији се налази стамбена заједница.

Финансирање одржавања стамбене зграде углавном се врши кроз месечне доприносе чланова стамбене заједнице, чија висина зависи од величине њихових посебних делова зграде и усвојеног програма

одржавања. Додатна средства могу се прикупљати кроз једнократне уплате. Стамбена заједница може аплицирати за субвенције или зајмове намењене финансирању побољшања енергетске ефикасности или других унапређења зграде. Трошкови радова инвестиционог одржавања и унапређења својстава зграде, одређују се сразмерно учешћу површине својих посебних делова у односу на збир површина свих посебних делова у згради. Иако је закон предвидео могућност кредитног задуживања стамбене заједнице у недостатку средстава за потребе одржавања стамбене зграде, ова могућност ће у банкарској пракси бити тешко спроводива због непостојања сигурног средства обезбеђења. Стамбена заједница може да заложити потраживања према власницима посебних делова или трећим лицима, али је велико питање да ли је то практично могуће с обзиром да банке желе одређену извесност у реализацији потраживања (чл. 66 ЗСО).

Досадашња пракса је потврдила да су укупни трошкови одржавања зграда по ЗСО у односу на претходни период порасли, али је такво решење било неопходно ради обезбеђивања сигурности становања и одржавања зграда.

3. Одржавање стамбених зграда и улога локалне самоуправе

Скупштина стамбене заједнице доноси програм одржавања зграде о чијем се извршењу стара управник или професионални управник. Програм обухвата све планиране активности одржавања заједничких делова зграде за одређени период, како редовно одржавање (као што је чишћење, одржавање лифта, расвете у заједничким просторима), тако и поправке дотрајалих елемената (кров, фасада, инсталације) и послове на унапређењу зграде (нпр. уградња постројења ради повећања енергетске ефикасности).

Посебно је значајно законско установљавање одржавању зграда као посла од јавног интереса. У случају када одговорна лица не изврше потребне активности на одржавању зграде, а чијим неизвршавањем би могле да настану штетне последице по живот или здравље људи и безбедност околине, локална самоуправа је овлашћена, чак и дужна, да преузме радове на одржавању зграде (чл. 61 ЗСО). Локална самоуправа може одлуком да утврди урбанистичке зоне или блокове за које прописује обавезу извршења одређених радова на одржавању зграде. Локална самоуправа може прописати обавезу одржавања фасада зграде и очување спољног изгледа зграда, у зависности од урбанистичке зоне у којој се зграда налази.

Локалне самоуправе могу предвидети бесповратно суфинансирање активности из буџета ради инвестиционог одржавања зграде. Локална самоуправа организују пројекте финансирања ових активности и доноси одлуку којом прописује поступак доделе средстава, проценат учешћа итд. Ово је посебно могуће ради побољшања енергетске ефикасности зграде, а по закону, јединица локалне самоуправе има обавезу да обезбеди стамбеним заједницама саветодавну помоћ за унапређење енергетске ефикасности зграде и др.

Локална самоуправа је обавезна да донесе Програм одржавања заједничких делова зграде на годишњем нивоу. Активности текућег и инвестиционог одржавања се према Правилнику о врсти, обиму и динамици активности текућег и инвестиционог одржавања зграда и начину сачињавања програма одржавања, обављају на заједничким деловима зграде у складу са Програмом одржавања који доноси скупштина стамбене заједнице на предлог управника или професионалног управника. Програм одржавања се доноси на основу Извештаја о провери стања зграде, који садржи и предлог приоритета одржавања и то посебно за активности текућег одржавања и посебно за активности инвестиционог одржавања. Сврха ових мера је да се омогући да стамбене заједнице унапреде квалитет становања у својој заједници како би сви живели у одржаваним и безбедним зградама.

ЗСО је како одрживи развој становања, тако и послове одржавања и управљања зградама, прогласио јавним интересом за Републику Србију (чл. 2 ЗСО). Тиме је требало омогућити унапређење услова становања грађана, очувања и унапређења вредности стамбеног фонда, унапређење енергетске ефикасности и еколошке заштите животне средине (чл. 2 ст. 2). При томе, закон је у циљу спречавања или отклањања опасности по живот и здравље људи, односно у циљу обезбеђивања сигурности зграде и њене околине, једнако третирао стамбене и стамбено-пословне зграде, али и зграде које су проглашене за културно добро и зграде у заштићеним културно-историјским целинама (чл. 2 ст. 3 ЗСО). Тиме је створен основ да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе планирају и обезбеде средства у својим буџетима за испуњење ових обавеза. Влада РС о томе доноси Националну стамбену политику и акциони план њеног спровођења.

Анализом досадашње примене политике одржавања стамбеног фонда у јавном интересу, можемо констатовати да има одређених помака, посебно у суфинансирању замене прозора, грејања и др. елемената зграде у циљу обезбеђења енергетске ефикасности, али да недостатак средстава посебно у органима локалне самоуправе, значајно успорава ефикасност ових мера. Посебно је видљив недостатак одредбе да се јавним интересом

прогласи и одржавање других објеката, попут зграда у јавној својини, које су често и у горем стању и могу изазвати опасност по живот и здравље људи. Треба имати у виду, да јавни интерес у стамбеној области није могуће остварити без подвођења под стандард енергетске ефикасности објеката који су велики потрошачи енергената (нпр. болнице, школе, министарства, судови, пословне зграде), иако не служе стамбеној намени. С обзиром да законом није прецизиран проценат издвајања буџетских средстава за реализацију јавног интереса, долази до великих одступања, а у сиромашнијим општинама се ова обавеза минимизира.

Примећено је да локалне самоуправе углавном одређују недовољна средства у буџету за овакве намене. У циљу спречавања настанка штетних последица локалне самоуправе могу одлуком да утврди урбанистичке зоне или блокове за које прописује обавезу извршења одређених активности у одржавању зграде (обавезу одржавања спољног изгледа зграде (фасаде) и забрану промене спољног изгледа), уз могућност да се те активности испуне принудно на терет обавезних лица – право регреса од стамбене заједнице (чл. 61). Свакако, локална власт мора бити опрезна са коришћењем ових овлашћења, због стандарда грађана. Уосталом, становање и јесте јавни интерес, а посебно ако се ради о стабилности фасаде зграда; енергетској ефикасности; реконструкцији кровова итд. Овако високе трошкове власници станова не могу често да самостално финасирају. Одрживи модел решавања бројних питања из стамбене проблематике, а не само социјалног становања, није могуће без суфинансирања из буџетских средстава.

4. Закључна разматрања

Ефикасно управљање стамбеним заједницама са становима у етажном власништву је важно за успостављање европских стандарда становања успостављања одрживог становања и развој стамбене политике у Републици Србији.

Стање стамбеног фонда у Србији, након реформе закона о становању пре десет година је побољшано, иако се не може рећи да је достигнут прокламовани циљ – усклађивања са европским стандардима. Проблеми управљања и одржавања стамбених зграда су побољшани и ефикасније се решавају, посебно у зградама које су послове управљања повериле професионалним управницима. Питање одговорности власника посебних делова и стамбених заједница за штету према трећим лицима је решено увођењем објективне одговорности, односно одговорности без обзира на кривицу.

Сматрамо да је реформа доношењем ЗСО знатно допринела реализацији прокламованог принципа одрживог становања, иако не у потпуности. И поред пораста трошкова одржавања зграда, позитивни

ефекти су много значајнији. Свакако, потребно је обезбедити више средстава ради постизања циљева одрживог становања као јавног интереса. Остварење европског стандарда становања није могућа без побољшања стандарда грађана и повећање градње нових станова, посебно за социјалне случајеве али и за младе. Сматрамо да је време да се уведе (ранији предлог је био само за зграде са више од 30 станова) обавезно постављање професионалних управника, а порасла је и свест грађана о много већој ефикасности оваквог управљања. Такође, треба размислити и о увођењу обавезног осигурања за поједине ризике и одговорности.

Литература

Belaj, V. (2000) Upravljanje i održavanje nekretninama – uvid u praksu, br. 21, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

Josipović, T. Upravljanje nekretninama u etažnom vlasništvu i održivi razvoj stanovanja, (2022) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 3.

Цветић, Р. (2017) Право етажних власника на заједничким деловима зграде, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/

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

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

М. Лазић, (2018) Новине у Закону о становању и одржавању зграда Републике Србије – између реалности и европских стандарда, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 81

Лазић, М. Симоновић, И. (2018). Принципи социјалног становања и корисници стамбене подршке, Правна ријеч, 55, 99-118-

Н. Планојевић, Правна природа етажне својине, Правни живот, Београд, бр. 10/1995

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

Прописи:

Закон о становању и одржавању зграда Републике Србије, „Сл. гласник РС”, бр. 104/2016.

Закон о управљању и одржавању зграда Републике Хрватске, „На-rodne novine“, бр. 152/2024.

Законом о планирању и изградњи Републике Србије, „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.

Закон о одржавању зграда Републике Српске, „Сл. гласник Републике Српске“, бр. 101/2011.

Prof. Miroslav Lazić, LL.D.,
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš,
Republic of Serbia

IMPLEMENTATION OF THE HOUSING AND BUILDING MAINTENANCE ACT AND THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE HOUSING

Summary

The society should pay special attention to management and maintenance of residential buildings in order to provide citizens with sustainable housing in accordance with European standards of quality housing, environmental standards, energy efficiency, cleanliness and safety, accessibility for people with special needs, protecting third parties from possible risks, etc. By adopting the Housing and Building Maintenance Act (HBM Act) in 2016 and declaring building maintenance a public interest, the Serbian legislator took a significant step towards providing legal conditions for resolving decades-old housing problems. The past decade of application of the HBM Act is an opportunity to analyze the implementation of this legislative act and draw attention to the need to introduce certain amendments.

Sustainable housing development includes the improvement of citizens' housing conditions, the preservation and improvement of the housing stock value (energy efficiency and living conditions by reducing negative impacts on the environment), as well as responsible professional management and maintenance of residential buildings by professional managers in order to create conditions for functional and safe housing. In addition to the legal personality of the owners of separate parts (condominium), housing communities have become legal entities with separate legal personality. In the author's opinion, the advantages of professional management of residential building has been confirmed in practice. Thus, the paper emphasizes the need to amend the HBM Act in order to introduce provisions on the mandatory professional management and maintenance of residential buildings, risk insurance, and contractual regulation of mutual relations of the owners of separate parts (condominium).

Keywords: condominium, sustainable housing, professional management of residential buildings, building insurance, Housing and Building Maintenance Act RS.