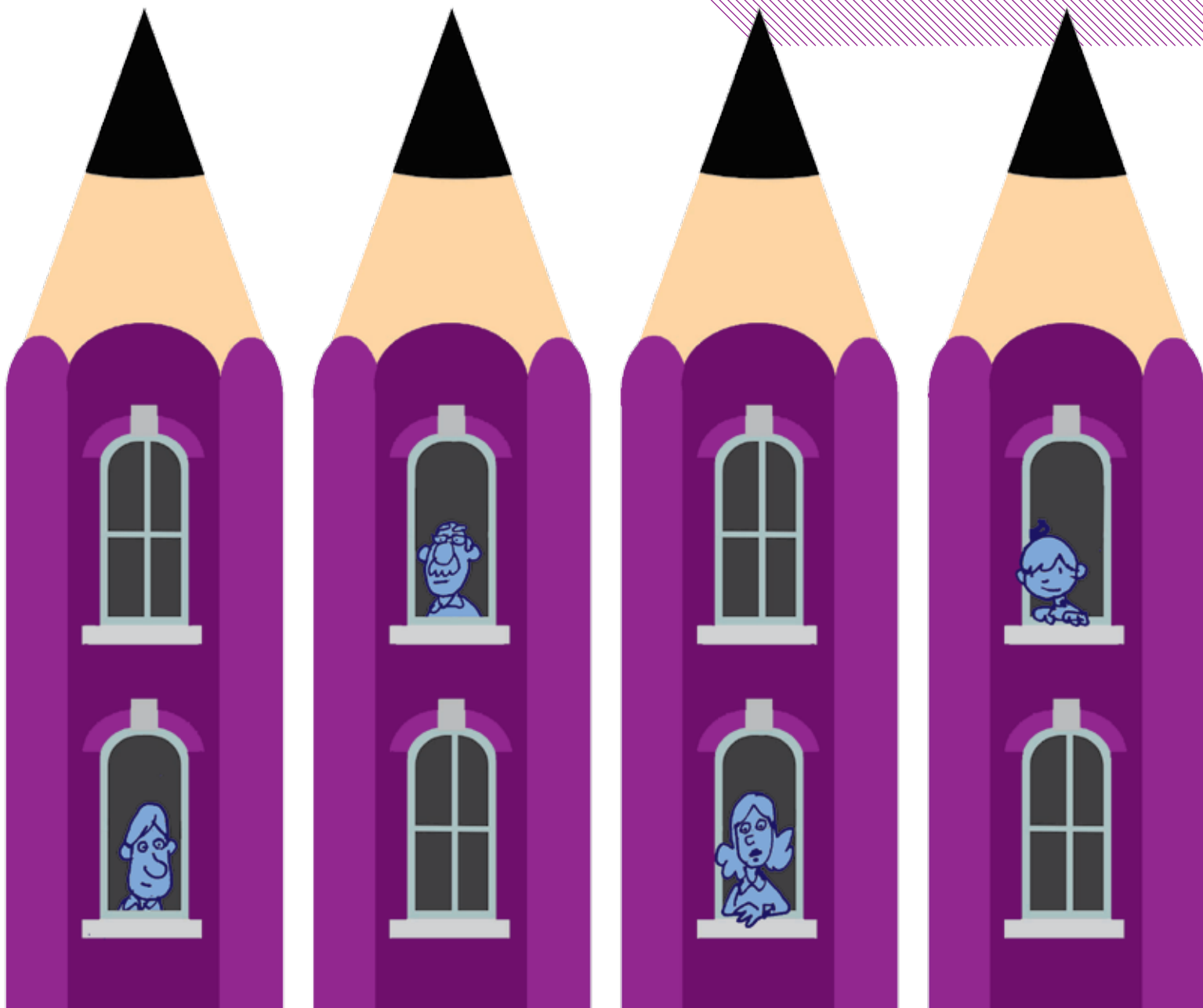


ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Februar 2013. | broj 3

POLIS





Dr Đorđe Mojović

Program za urbani razvoj

PREDLOG MOGUĆIH MERA ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI ODRŽAVANJA STAMBENIH ZGRADA U ETAŽNOM VLASNIŠTVU

Problem održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu zahteva sveobuhvatnu reformu i postepeno uvođenje odgovarajuće legislative i prakse, uz permanentno ispitivanje i proveru efekata mera u odnosu na planirano

Problem održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu (SZEV) nastao je sa masovnom privatizacijom društvenog stambenog fonda. Još uvek aktuelni tranzicijski stambeni zakoni, anahroni svojinski odnosi i neregulisan novostvoreni institut etažnog vlasništva, kultura stanovanja i odnos prema svojini nasleđen iz socijalističkog perioda, propisi za koje ne postoji odlučnost da se sprovedu, povlačenje države iz stambenog sektora i izuzetno nisko ulaganje u održavanje, sve to je dovelo do trenda ubrzane amortizacije stambenog fonda, smanjenja vrednosti kapitala, kako pojedinca tako i države, i ugrožavanja života i zdravlja ljudi.

Ovaj problem, immanentan većini zemalja u postsocijalističkoj transformaciji, zahteva sveobuhvatnu reformu i postepeno uvođenje odgovarajuće legislative i prakse.

Evidentan problem su generalno veoma loše održavane zgrade u etažnoj svojini, pre svega stambene, ali takođe i zgrade se mešanim stambenim i poslovnim funkcijama i mali broj poslovnih zgrada (kao što su tržni centri) izgrađenih i prodatih na tržištu velikom broju pojedinačnih, etažnih vlasnika.

Loše održavanje stambenih zgrada dovelo je do:

- ruiniranja zgrada do nivoa da one mogu predstavljati opasnost po život i zdravlje vlasnika i trećih lica (liftovi, fasade, instalacije)
- kontinuiranog i ubrzanog pada vrednosti i amortizacije nekretnina, a time i kapitala pojedinca, njegove materijal-

ne sigurnosti i hipotekarnog potencijala, pa tako i ukupnog kapitala države.

Zašto se zgrade u etažnoj svojini ne održavaju dobro?

Razlozi su mnogostruki, a nalazimo ih u:

- nepostojanju pravnog okvira koji definiše etažnu svojinu (etažna svojina je svojina na posebnom delu zgrade i učesće u svojini na zajedničkim delovima zgrade)
- nedovoljno regulisanim odnosima između etažnih vlasnika, njihovim pravima i obavezama
- kulturi stanovanja nasleđenoj iz socijalističkog perioda i odsustvu svesti o odgovornosti za zajedničke delove zgrade
- volonterskom i amaterskom upravljanju, pre svega stambenim zgradama i nepostojanju profesionalne uprave
- nesprovođenju zakonom određenih nadležnosti lokalnih samouprava (inspekcijски nadzor i izvršenja, registri stambenih zgrada itd.)
- nepreciznom razgraničenju posebnih od zajedničkih delova zgrade, kao i svojinskih prava između privatnih vlasnika i komunalnih preduzeća (kada su i ona jedan od etažnih vlasnika)
- niskom nivou ulaganja u redovno i vanredno održavanje i nepostojanju fondova za slučaj potrebe za vanrednim održavanjem (nepostojanje obaveze minimalnog izdvajanja)
- nepostojanju finansijskih mehanizama za podršku vanrednom održavanju (komercijalni i subvencionisani krediti, osiguranje kredita, hipoteke)
- nedovoljno efikasnim i neracionalnim budžetskim subvencijama za vanredno održavanje

- osiromašenim etažnim vlasnicima, koji su i do svojine došli gotovo besplatno
- nepostojanju tržišta usluga upravljanja zgradama i nerazvijenom tržištu usluga održavanja zgrada u etažnoj svojini
- zastarelom i neefikasnom modelu održavanja zgrada preko javnih komunalnih preduzeća, uz održanje principa koji nisu prihvatljivi u tržišnim privredama (odlučivanje o raspolaganju sredstvima i izvršenje na istom mestu, „garantna pretplata“ bez ekvivalenta u realno pruženim uslugama, netransparentnost, raspolaganje privatnim sredstvima u procesu javne nabavke itd.).

Na osnovu uporednih analiza nacionalnih sistema upravljanja i održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu, studija slučaja i preporuka iz studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori¹, uzimajući preporuke sa međunarodnih konferencija i oslanjajući na smernice, koje su izradile međunarodne ekspertske mreže za aktuelnu situaciju u zemljama u tranziciji², u ovom tekstu će biti dat jedan predlog koncepta sveobuhvatnih mera koje bi bilo moguće sprovesti sa ciljem uspostavljanja efikasnog sistema upravljanja zgradama u etažnoj svojini i njihovog održavanja. Taj koncept je usvojila kao svoj predlog (*policy paper*) SKGO u formi Platforme koja ocenjuje aktuelno stanje, pravi inventar postojećih inicijativa, definiše problem i dugoročne ciljeve i na kraju predlaže mere iz oblasti zakonodavstva, uspostavljanja novih i jačanja postojećih institucionalnih kapaciteta, edukacije građanstva, realizacije pilot

projekata i postupnog uvođenja sistemskih promena.

Mere su grupisane prema nadležnostima na trima nivoima intervencije – republičkom nivou, nivou lokalne samouprave i nivou stambene zgrade – etažne zajednice.

Nadležnosti Republike

Strateški okvir

S obzirom na to da stambene zgrade u etažnom vlasništvu čine oko 50% stambenog fonda u gradovima u Srbiji (blizu 800.000 stanova) rešavanje problema njihovog održavanja svakako treba da bude jedan od strateških prioriteta nacionalne stambene politike, na šta je ukazano i u preporukama iz već pomenute studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori. Ova studija je problem daljeg propadanja stambenog fonda videla kao jedan od najvećih problema nove stambene politike. Prema preporukama datim u ovoj studiji³, potrebno je:

- napraviti akcioni plan za modernizaciju stambenog fonda i infrastrukture
- sprovesti pilot programe, uključujući i kredite i grantove gde je to najurgentnije
- pripremiti praktične smernice za primenu mera energetske efikasnosti.

Izvedeci zaključke iz analiziranih dokumenata sa smernicama, u oblasti održavanja stambenih zgrada, stambena politika u Srbiji bi trebalo da definiše okvire za:

- a) zakonske promene i izradu propisa nižeg nivoa
- b) jačanje postojećih i formiranje novih institucionalnih kapaciteta u javnom sektoru za obuku i nadzor

>>>

1. *Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro*, ECE/HBP/139, New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2005.

2. *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition*, ECE/HBP/123, New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2002.

3. *Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro*, str. 82.



- c) uvođenje profesionalne uprave u SZEZ i uspostavljanje instrumenata akreditacije i nadzora
- d) uspostavljanje povoljnog ambijenta za razvijanje privatnog sektora u oblasti upravljanja i održavanja, uključujući i privatizaciju javnih preduzeća
- e) permanentnu obuku učesnika u procesu
- f) promociju novih modela i vrednosnih standarda etažne svojine
- g) obezbeđenje sredstava za dugoročno finansiranje modernizacije stambenog fonda.

Prilikom formulisanja stambene politike, postaviće se mnoge dileme, s obzirom na to da ne postoje standardna rešenja, pa je nužno pažljivo odrediti šta najbolje odgovara u postojećoj situaciji. Moguće je

da će se pojaviti i prelazna rešenja, pa se kao prirodno nameće dugoročno i fazno unapređenje sistema.

Dileme se uglavnom pojavljuju kod obavezujućih mera i odgovarajućih sankcija: Da li se mora formirati skupština zgrade? Da li se mora angažovati profesionalni upravnik? Da li se mora obavezno izdvajati u rezervni fond? Šta biva sa pojedincem koji ne izdvaja u fond? Kako sankcionisati vlasnika koji ne prihvata da učestvuje u kapitalnim radovima na zajedničkim delovima zgrade, za koje je kvalifikovana većina već donela odluku? Kako dobiti hipotekarni kredit za radove na zajedničkim delovima zgrade? Da li da stanari iz prizemlja plaćaju popravku lifta? i sl. Ova-

kva pitanja bi trebalo preneti na proces izrade zakona i propisa koji će ih detaljno definisati, a u okviru stambene politike bi trebalo odrediti samo osnovne pravce, oblasti intervencije, sve aktere i njihove uloge u procesu.

Kao poseban, ali ne manje važan problem su i SZEZ u kojima se nalazi poslovni prostor. Vlasnici poslovnog prostora svakako su deo etažne zajednice, ali, s obzirom na različitost korišćenja prostora, odnosi sa ostalim etažnim vlasnicima bi trebalo da se jasno zakonski preciziraju.

Zakonski okvir

Postojeći zakoni koji regulišu svojinu, upravljanje i održavanje se ne sprovode i stoga bi trebalo da budu zamenjeni ili unapređe-

4. Zakon o održavanju stambenih zgrada, „Službeni glasnik RS”, br. 44/1995, 46/1998, 1/2001.

5. Uredba o održavanju stambenih zgrada i stanova, „Službeni glasnik RS”, br. 43/1993.

ni. Preporuke iz navedene studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori tiču se izmena zakona koji tretiraju imovinu, zemljište, upis vlasničkih prava, hipoteke i poreza na imovinu. U tri godine od pripreme ove studije izvršen je jedan deo tih izmena (Zakon o hipoteci je donet 2005. godine), a u fazi nacrtaja je još nekoliko zakona koji će sva ta sporna pitanja, nasleđena iz već anahrone regulative iz socijalističkog perioda, postaviti na način kako to tretira pravo u Zapadnoj Evropi (nacrt Zakonika o svojini u drugim stvarnim pravima iz 2007, kojim se uvodi etažna svojina). U nastavku su date oblasti u kojima je potrebno izvršiti zakonske promene.

Svojina

Etažna svojina podrazumeva kombinovano pravo svojine na posebnom delu zgrade (stanu, poslovnom prostoru, garaži itd.) i pravo svojine na zajedničkim delovima zgrada. Jedan nacrt celovitog zakona o svojini je pripremljen (Nacrt Zakonika o svojini u drugim stvarnim pravima, 2007), ali je, posle prikupljanja mišljenja od nadležnih ministarstava, 2011. godine privremeno povučen. Tu se govori o etažnoj zajednici, pravima i obavezama etažnih vlasnika i uvodi se pojam upravnika.

Upravljanje i održavanje

U raznim studijama i novinskim člancima postoje čvrsti dokazi da se postojeći zakonski okvir koji određuje upravljanje i održavanje ZEV (Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine⁴ i Uredba o održavanju stambenih zgrada iz 1993. godine⁵) gotovo uopšte ne poštuje. Ove propise nužno je unaprediti ili zameniti odgovarajućim efikasnim i sprovedljivim propisima i drugim normativnim dokumentima i dokumentima koji sadrže smernice koji bi detaljno definisali sledeće oblasti:

- a) proces upravljanja stambenim, stambeno-poslovnim i poslovnim zgradama u etažnom vlasništvu – zajednice etažnih vlasnika: način organizacije i rada zajednica etažnih vlasnika (administracija svih aktivnosti, međusobni odnosi vlasnika, upravnika i trećih lica)
- b) rešavanje pitanja uvođenja profesionalne uprave, licenciranje i sledstveno obezbeđivanje povoljnog normativnog ambijenta za razvoj privatnog sektora, uz paralelno iniciranje diskusije o redefinisanoj ulozi javnih stambenih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava
- c) izvori finansiranja održavanja zgrada: pitanje obaveznosti rezervnog fonda zgrade i izdvajanja sredstava za potrebe tekućeg i investicionog održavanja
- d) tehnički normativi za održavanje zgrada.

Dobar deo ovih predmeta tretiran je i pomenutim nacrtom Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima iz 2007, gde se u okviru definisanja etažne svojine (Glava Ž, Pravo etažne svojine) definišu prava i obaveze etažnih vlasnika, način i oblik organizovanja etažne zajednice i njeni organi, način donošenja odluka i finansiranje, prava i obaveze etažne zajednice. Ipak, ako se uporedi regulativa razvijenih zemalja, neophodno je posebnim propisom detaljno razraditi sve bitne elemente odnosa između etažnih vlasnika i procesa upravljanja zgradama.

Ostale oblasti

Pored osnovnih sektora, nužne su i izmene propisa koji tretiraju zemljište, upis prava na nepokretnostima, katastar i hipoteke, a pored toga potrebno je tretirati i određene socijalno osetljive probleme, kao što su „siromašni vlasnici“⁶

Institucije

Sve međunarodne preporuke i naučni radovi o stanju u zemljama u tranziciji ističu nužnost postojanja adekvatnih i osposobljenih institucija na svim nivoima. Na republičkom nivou prvenstveno je nužno ponovno uspostaviti jaču organizacionu jedinicu nego što je to trenutno Odsek za stanovanje (npr., na nivou sektora ministarstva) koja će se baviti stanovanjem.

Republička agencija za stanovanje osnovana je 2011. godine Zakonom o socijalnom stanovanju i predviđena je kao programsko-finansijska institucija. Ova agencija bi mogla da ima veoma važnu ulogu u reformi, preko razrade i realizacije pilot projekata, u sadejstvu sa opštinama i etažnim zajednicama.

Pomenute Smernice⁷ ukazuju takođe na veoma važan potencijal koji leži u nadležnostima republičke skupštine. U tom smislu one predlažu formiranje skupštinske grupe za stanovanje i, moguće, posebno za pitanja zajednica etažnih vlasnika, što bi znatno uvećalo politički značaj ove teme.

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) bi trebalo da odigra važnu ulogu u podršci kreditiranju većih akcija renoviranja zgrada. Preuzimanje rizika na kreditima gde nisu dovoljno čvrsta sredstva obezbeđenja, u situaciji gde u zajednicama etažnih vlasnika postoje domaćinstva sa nižom kreditnom sposobnošću i većim rizikom naplate, pravi je zadatak za NKOSK i ona bi time trebalo da ispuni svoju izvornu ulogu i efektuira stav o javnom interesu u oblasti održavanja ZEV.

>>>

6. To se može učiniti:

- a) uvođenjem sistema subvencionisanog kreditiranja troškova investicionog održavanja, usmerenog na domaćinstva sa niskim primanjima
- b) deprivatizacijom, tj. otkupom stanova od privatnih vlasnika uz pretvaranje vlasništva u zakup stana

c) slobodnim delovanjem tržišta, tj. ličnom odlukom vlasnika da proda stan u kome živi i kupi manji, na jeftinijoj lokaciji, čiji su troškovi održavanja dostupni s obzirom na njegove prihode.

7. *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition.*

Ukoliko bi se država opredelila da uvede profesionalne upravnike, logično bi bilo da se na republičkom nivou ili nivou strukovne komore ustanovi i certifikaciono telo za profesionalne upravnike (pravna i fizička lica). Sa nacionalnog nivoa se takođe mogu koncipirati i promovisati programi koji afirmišu vrednosti efikasnog funkcionisanja etažnih zajednica, upravljanja stambenim zgradama i njihovog održavanja. Konkretno, u ovoj oblasti lokalnoj samoupravi treba dodeliti nadležnosti donošenja propisa i pravilnika, uvesti obaveznu evidenciju o stambenim zgradama, stanovima i organima upravljanja, kao i posebnu vrstu inspekciskog nadzora („stambena inspekcija“). Opštine bi trebalo da imaju nadležnost nad kontrolom i sprovođenjem odluka skupština zgrada i odgovarajućom kaznenom politikom, kao i nad regulisanjem minimalno obaveznog kućnog reda. Ova pitanja bi trebalo regulisati zakonom i razraditi propisima, u skladu s odgovarajućim podzakonskim aktima i pravilnicima.

Ostale aktivnosti, koje se ne moraju nužno propisivati, odnose se na realizaciju projekata vezanih za unapređenje održavanja i upravljanja SZEZ, podršku skupštinama zgrada u efikasnijoj naplati po donetim odlukama, na propagandu i edukaciju etažnih vlasnika.

Nadležnosti lokalne samouprave

U Zakonu o lokalnoj samoupravi⁸, pored postupka iseljenja bespravno useljenih lica, jedina od izvornih delatnosti opština u sferi stanovanja jeste održavanje stambenih zgrada.⁹ Zakonom o lokalnoj samoupravi ili u okviru specijalizovanih zakona potrebno bi bilo jasno definisati ulogu i

detaljne aktivnosti lokalnih samouprava na uspostavljanju i vršenju nadzora nad održavanjem efikasnog sistema upravljanja stambenim zgradama.

Lokalna stambena politika

Na lokalnom nivou se nacionalne politike i strategije pretvaraju u konkretne akcije. Sa druge strane, na lokalnom nivou se prepoznaju stvarni problemi u stambenoj oblasti i zahtevi za njihovo rešavanje upućuju ka republičkom nivou.

Nekada vrlo kompleksan sistem stambenih organizacija na lokalnom nivou u Srbiji je demontiran sa početkom tranzicije, njegov veliki deo je privatizovan (stambeni fond i stambena izgradnja), a manji deo ostavljen kao prelazno rešenje do nove stambene politike. Nažalost, više od jedne i po decenije nije načinjen nikakav značajan pomak.

U tom smislu, kao prvu meru koju bi trebalo primeniti na opštinskom nivou Smernice UNECE-a predlažu da se ustanovi skupštinska komisija za stanovanje, čije bi nadležnosti, u okviru bavljenja stambenom politikom opštine i odgovarajućim strategijama, obuhvatale i problematiku održavanja i unapređivanja stambenog fonda.

Princip da se u zakonodavnu vlast institucionalizovano uvode stručno-politička pitanja, o kome je već bilo reči, sigurno bi u realizaciji podrazumevalo i adekvatnu obuku odbornika. Obuka i stalno obrazovanje se pokazuju kao nužni elementi unapređenja sistema i oni se odnose na sve učesnike u procesu.

Smernice dalje preporučuju da ovaj odbor ima i posebnu ulogu u odnosu na zajed-

nice etažnih vlasnika i tako što će pružati podršku njihovom efikasnom radu, a takođe i tako što će reprezentovati interese zajednica, jer su mnogi članovi odbora i sami etažni vlasnici.

Stambene strategije

Praksa izrade lokalnih (opštinskih i gradskih) stambenih strategija je uvedena u Srbiji tridesetak godina nakon što su svi veliki gradovi donosili svoju stambenu politiku. Strategije su izrađene i usvojene u desetak gradova u Srbiji¹⁰. Većina ovih strategija, i njihovih akcionih planova, među svojim prioritetima imaju i problematiku upravljanja postojećim stambenim zgradama u etažnom vlasništvu i njihovog renoviranja.

Zakon o socijalnom stanovanju predviđa usvajanje lokalne stambene strategije u slučaju da lokalna samouprava želi da pristupi državnim fondovima za finansiranje stambenih projekata, pa tako izrada strategije nije eksplicitna zakonska obaveza. Preporuka je da lokalne samouprave imaju ovaj dokument. Metodologija izrade, smernice i pomoć lokalnim samoupravama pri izradi lokalnih stambenih strategija trebalo bi da budu zajednički zadatak ministarstva, RAS i SKGO.

Na realizaciji strategija u delu koji bi se odnosio na unapređenje održavanja stambenih zgrada (što je već sadržano u aktuelnim stambenim strategijama Niša, Užica, Kragujevca, Pančeva, Kraljeva i drugih gradova) lokalna samouprava bi, po uverenju svih sagovornika iz nadležnih gradskih službi, trebalo da ima vodeću ulogu, kao što je to bilo i do sada u akcijama subvencionisanog renoviranja zgrada, realizovanih u mnogim gradovima.

8. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007.

9. Članom 20. Zakona o lokalnoj samoupravi određuje se izvorni delokrug i pod tačkom 6) kaže se da se jedinica lokalne samouprave stara o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja i utvrđuje visinu naknade za održavanje stambenih zgrada.

10. Niš, Kragujevac, Pančevo, Zrenjanin, Čačak, Kraljevo...

11. Prema podacima iz JP Gradsko stambeno iz Beograda iz 2008. godine, oko 12.000 zgrada ima ugovore sa GS, što je bilo oko 60% od ukupnog broja SZEZ, po izvedenim podacima o stambenim zgradama iz Popisa 2002. godine (RZS, 2007).

Lokalni propisi

Deo podzakonskih akata koja se tiču održavanja, uključujući i opšta pravila kućnog reda, regulišu se na lokalnom nivou. S obzirom na to da se problemi i zahtevi za održavanje razlikuju od grada do grada, lokalni propisi bi trebalo da odslikavaju lokalne specifičnosti. U tom smislu se može uvesti i minimalno obavezujući nivo održavanja zgrada u funkciji bezbednosti i održanja vrednosti nekretnine odnosu na zonu grada, koja bi pratila logiku vrednosti nepokretnosti u odnosu na lokaciju. To bi, na primer, značilo da bi zgrade u centru grada trebalo da budu bolje održavane od objekta na periferiji, što povlači i veće ulaganje.

Institucije

Pošto je evidentno da opštinska odeljenja nadležna za pitanja upravljanja i održavanja (stambeno-komunalni i inspekcijски poslovi) nisu u stanju da izvrše svoje zakonom propisane nadležnosti, bilo bi potrebno da opštine obezbede adekvatne kapacitete, unapređenjem postojećih ili formiranjem posebnih odeljenja sa specijalizovanim i obučanim kadrom. Uloga opština bi trebalo da bude u podršci etažnim vlasnicima da formiraju etažne zajednice i da efikasno upravljaju zgradama. Druga ključna nadležnost opština je nadzor nad sprovođenjem zakona i dosledna primena sankcija. To uključuje i odgovarajuće fondove za sprovođenje rešenja o izvršenju, ali i promenu aktuelne politike abolicije za nelegalno delovanje.

Opštinske/gradske stambene agencije, tamo gde postoje, mogu dobiti ključnu ulogu u realizaciji promotivnih aktivnosti i pilot projekata. Njihova svrha, prema

Zakonu o socijalnom stanovanju iz 2009. godine, jeste da realizuju deo stambene politike opštine, upravo onaj deo kojim se eksplicitno štiti javni interes.

Javna stambena preduzeća su institucije tranzicionog karaktera, preostale iz socijalističkog stambenog sistema. Tamo gde postoje, ona se bave održavanjem stambenih zgrada i održavaju kvazimonopolску poziciju¹¹, delujući na principima koji ne mogu biti prihvatljivi u tržišnoj ekonomiji (odlučivanje i izvršenje na istom mestu, „garantna pretplata“ bez ekvivalenta u realno pruženim uslugama, netransparentnost, raspolaganje privatnim sredstvima u procesu javne nabavke itd.). Efekti rada ovih preduzeća ne mogu se oceniti kao zadovoljavajući, delom i zbog preniske cene „garantne pretplate“, a mnoga iz prihoda ne mogu da pokriju ni svoje fiksne troškove.

Podrška osnivanju udruženja etažnih vlasnika

Ovo pitanje posebno je izdvojeno jer veliki deo SZEVA nema formirane skupštine i nije registrovan kao etažna zajednica¹², a Smernice pridaju veliki značaj pomoći građanima u organizovanju etažnih zajednica. U intervjuima obavljenim u različitim studijama slučaja i drugim istraživanjima vlasnici stanova su posebno isticali neophodnost postojanja organizovane pomoći od strane lokalne samouprave u obuci i savetovanju oko formiranja skupština zgrada i upravljanja.

Prema preporukama iz Smernica i sugestijama vlasnika stanova koji su obuhvaćeni pomenutim intervjuima, što se podudara sa stavovima konsultovanih

opštinskih službi¹³, budući zadatak opština odnosio bi se na:

- a) pripremu i distribuciju afirmativnih informacija o prednostima i odgovornostima formiranja zajednica etažnih vlasnika;
- b) u zavisnosti od koncepta za koji se opredelilo, promovisanje profesionalizacije uprave, posebno ukoliko ona nije obavezujuća, a ukoliko bi bila propisana zakonom, nadzor nad primenom zakona i nominaciju upravnika po službenoj dužnosti, tamo gde ga nije angažovala ZEV;
- v) obezbeđenje finansijskih sredstva za obuku koja bi se koncipirala ili akreditovala na nacionalnom nivou;
- g) distribuciju priručnika i obrazaca potrebnih za poslovanje ZEV, kao i materijala za obuku svim zainteresovanim, s tim da je ove materijale najcelishodnije pripremati na nacionalnom nivou;
- d) obezbeđenje finansijskih sredstava za podsticanje renoviranja objekata, koja se mogu usmeravati za subvencionisanje domaćinstava – etažnih vlasnika sa nižim primanjima, sufinansiranje ili kreditiranje renoviranja i sl.¹⁴

Nivo stambene zgrade – zajednice etažnih vlasnika

Način funkcionisanja zajednica etažnih vlasnika (prema aktuelnom Zakonu o održavanju iz 1993. godine, to su stambene zgrade) određuje se državnim zakonima i internim statutima zgrada. Prema Smernicama UNECE-a, ukupan delokrug funkcija etažnih zajednica kreće se u navedenim dokumentima i države različito zakonski tretiraju aktivnosti udruženja etažnih vlasnika. Da bi sistem postao efikasan, trebalo bi da ga građanstvo prihvati, bilo da se on >>>

12. Svojinjski zakoni u pojedinim državama (Kanada, Francuska, Hrvatska) formiranje etažne ili kondominijumske zajednice tretiraju kao obavezu.

13. U procesu izrade Platforme konsultovane su nadležne stručne službe gradskih opština i sekretarijata grada Beograda.

14. Ova najteža obaveza je zapravo već u praksi u mnogim većim opštinama. Beogradska opština Vračar izdvojila je 25 miliona dinara (oko 320.000 evra) za program „Da lepše izgleda“ realizovan 2007. godine.

nameće kao obaveza ili doživljava kao nužna potreba. Verovatno da bi rešenja trebalo tražiti u balansu opšte prihvaćenih normi i specifičnosti lokalnog konteksta.

Propisima bi trebalo definisati:

- a) statutarna i ostala dokumenta etažne zajednice, kao što su:
- Sporazum o osnivanju ili statut zajednice etažnih vlasnika¹⁵
 - Deklaracija o podeli vlasništva, koju potpisuju svi etažni vlasnici
 - Ugovor o upravljanju, poverenom trećem licu ili nekom od vlasnika (za objekat sa manje stanova)
 - Kućni red
- b) organe etažne zajednice, uključujući i posebno nominovanog upravnika zgrade.

Upravljanje stambenom zgradom

Osnovne odgovornosti etažne zajednice odnose se na obezbeđenje zadovoljavajućeg nivoa održavanja zajedničkih delova zgrade i najbolje iskorišćenje fondova zajednice. Osnovne aktivnosti tiču se upravljanja finansijama i operativnih delatnosti na organizovanju održavanja i popravki zajedničkih delova zgrade. S obzirom na kompleksnost ovih poslova, uobičajeno je da ih za veće zgrade (preko 10 stanova) vode profesionalni upravnici.

Profesionalni upravnik može biti preduzeće ili samostalni preduzetnik. Taj kon- >>>

15. Ovakvi dokumenti, pored značajnih tehničkih detalja, kao što su odnosi raspodele troškova u odnosu na veličinu i spratnu poziciju, definišu i pitanja vezana za odlučivanje, što se uglavnom predodređuje zakonom. Znatne razlike među nacionalnim zakonodavstvima su vezane upravo za proces odlučivanja. To su prvenstveno situacije kada se odlučuje o velikim vanrednim investicijama u reparacije ili o otuđenju ili davanju na korišćenje zajedničkih delova zgrade trećim licima.

U procesu pripreme Platforme za reformu sistema održavanja stambenih zgrada, Radna grupa SKGO je razmatrala i primere međunarodne prakse u ovoj oblasti. Zahvaljujući gospodinu Francu Propsu, generalnom direktoru preduzeća za upravljanje i održavanje stambenog fonda SPL d.d. iz Ljubljane, stekli smo uvid u osnove sistema upravljanja i održavanja zgrada u etažnom vlasništvu, kao i u istoriju stambene reforme u Sloveniji. Tekst koji sledi preuzet je, uz prilagođavanje, iz autorskog teksta Franca Propsa „Sistem upravljanja i održavanja zgrada u etažnom vlasništvu – aspekt izvođača usluga upravljanja“, pripremljenog za potrebe SKGO avgusta 2012. godine.

Stambene reforme u Sloveniji otpočele su devedesetih godina prošlog veka i praćene su donošenjem niza sistemskih propisa. Stambeni zakon iz 1991. godine odredio je pravni osnov za ukidanje društvenog vlasništva u stambenoj oblasti i prelazak sa pravnog uređenja stambenog prava na odnose iznajmljivanja, i omogućio proces sticanja vlasništva i privatizacije stanova i stambenih kuća u društvenom vlasništvu. Može se reći da je osnovna svrha zakona bila privatizacija stanova, ali i uređenje upravljanja stanovima ukidanjem monopola, liberalizacijom tržišta i prenosom odlučivanja na vlasnike.

Stvarnopravni zakonik (iz 2002. godine), osnovni propis iz oblasti suvlasništva i etažnog vlasništva, postavio je osnovne okvire upravljanja zgradama sa više stambenih jedinica u etažnom vlasništvu. Za upravljanje poslovnim zgradama on još uvek predstavlja jedinu regulativu u oblasti održavanja.

Sledeća ključna izmena propisa desila se 2003. godine, kada je donet stambeni zakon, koji je, uz određene izmene, i danas na snazi. Ovaj zakon je oslonjen na rešenja iz Stvarnopravnog zakonika, kao i na Smernice za upravljanje etažnim vlasništvom u zemljama u tranziciji koje je donela Ekonomska komisija za Evropu pri UN.

Stambenim zakonom iz 2003. godine uređena su pitanja kao što su:

- Vrste stambenih zgrada
- Uslovi za održavanje stambenih zgrada

- Imovinskopravni odnosi u zgradama sa više stambenih jedinica i upravljanje
- Stambeni odnosi u vezi sa iznajmljivanjem
- Određivanje visine neprofitne najamnine i subvencionisanje najamnina
- Nadležnosti opština i države u stambenoj oblasti
- Stambene komore, državno stambeno veće, veća za zaštitu prava zakupaca
- Katastar i registar zgrada
- Inspekcijski nadzor (stambena inspekcija).

Uređenje imovinskopravnih odnosa je, u skladu sa ovim propisom, prepušteno vlasnicima, preko zaključivanja ugovora o međusobnim odnosima, uz saglasnost svih vlasnika (100%). Namera zakonodavca je bila da se ovim ugovorom regulišu zajednički delovi zgrade, posebni i odvojeni zajednički delovi zgrada, kao i, posledično, njihov upis u zemljišnu knjigu. Međutim, praksa je pokazala da je skoro nemoguće postići punu saglasnost vlasnika o ovim pitanjima, te je izmenom zakona iz 2008. godine uvedeno da je ugovor sklopljen ukoliko postoji saglasnost $\frac{3}{4}$ vlasnika.

Stvarnopravni zakonik odredio je rezervni fond kao instrument za obezbeđivanje održavanja zgrada sa više vlasnika. U stambenom zakonu su detaljnije određene i dodate razne zaštite koje obezbeđuju sigurnost sredstava prikupljenih u rezervnom fondu. Podzakonski akt (predvideo ga je Stvarnopravni zakonik) odredio je visinu sredstava. Rezervni fond predstavlja zajedničku imovinu etažnih vlasnika određene zgrade. Visina doprinosa vezana je za m² površine nekretnine i zavisi od starosti zgrade, a kreće se od 0,20 € do 0,30 € po m² površine nekretnine (zgrade starosti do 10 godina nemaju rezervni fond).

Sve zgrade koje imaju više od 8 stanova sa više od dva vlasnika u obavezi su da imenuju upravnika.

Izmenom Stambenog zakona iz 2008. godine stvoreni su uslovi za donošenje Pravilnika kojim su detaljnije uređeni poslovi upravljanja i ovlašćenja upravnika zgrade, kao i ključ za raspodelu tekućih troškova održavanja.

O poslovima koji prevazilaze okvir redovnog upravljanja zgradom vlasnici stanova odlučuju uz saglasnost više od $\frac{3}{4}$ etažnih vlasnika s obzirom na njihove suvlasničke udele. Stopostotna saglasnost je potrebna za izmene sporazuma o određivanju suvlasničkih udela, za sve građevinske radove i adaptacije za koje treba obezbediti građevinsku dozvolu, kao i za promenu namene stana.

Upravnik zgrade sa više stambenih jedinica je ovlašćeno lice, tj. lice koje su ovlastili etažni vlasnici, koje zastupa etažne vlasnike u poslovima koji se odnose na upravljanje zgradom sa više stambenih jedinica i vodi računa da se izvršavaju prava i obaveze iz zaključenih poslova. Upravnik može biti pravno ili fizičko lice koje je registrovano za upravljanje nekretninama, odnosno jedan je od etažnih vlasnika u zgradi sa više stambenih jedinica na koju se odredba odnosi.

Ukoliko upravnik nije određen, svaki etažni vlasnik može da predloži da ga odredi sud u vanparničnom postupku. Odnos između vlasnika i upravnika reguliše ugovor o obavljanju upravljačkih usluga koji može, osim ovlašćenja koja su nabrojana u nastavku, sadržati i druga prava i obaveze.

Ugovor o obavljanju upravljačkih usluga sadrži naročito ovlašćenja i obaveze upravnika, mesečnu naknadu koja pripada upravniku za obavljanje usluga i rok njenog dospeća, vreme na koje se ugovor zaključuje, i dan početka važenja ugovora.

Upravnik zastupa etažne vlasnike pred upravnim organima u predmetima izdavanja dozvola i saglasnosti, u geodetskim postupcima u vezi sa zgradom sa više stambenih jedinica i zemljištem; priprema plan održavanja zgrade, terminski plan izvođenja tog plana i brine o sprovođenju plana; priprema obračun troškova upravljanja zgradom i vrši raspodelu tih troškova na etažne vlasnike; izveštava etažne vlasnike o svom radu i dostavlja im mesečne i godišnje obračune; prima uplate etažnih vlasnika na osnovu mesečnog obračuna i plaća obaveze iz ugovora zaključenih sa trećim licima; priprema godišnji izveštaj o upravljanju objektom; vrši numeraciju i obeležavanje stanova i drugih prostorija i prikuplja podatke potrebne za prijavu upisa registarskih podataka u katastar zgrada.

cept, uveden i u većini istočnoevropskih zemalja (Češka, Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i dr.) ima prednosti u znatno višoj stručnosti upravljanja zgradom, konkurenciji koja snižava cene i podiže kvalitet (na razvijenom tržištu), jasnim ugovornim odnosima sa etažnom zajednicom, ali i razvitku preduzetništva i formiranju novih radnih mesta.

Finansiranje troškova etažne zajednice

Jedan od fundamentalnih problema efikasnosti sistema je rešavanje pitanja finansiranja. U principu, izdvajanje sredstava od strane etažnih vlasnika može biti dobrovoljno ili obavezno. Kada je obavezno, zakonom se propisuje minimalno izdvajanje, najčešće po jedinici površine stana. Proračun jedinične cene obaveznog izdvajanja trebalo bi da bude u funkciji realnih troškova održavanja zgrade (uglavnom se kao referentna primenjuje stopa amortizacije u odnosu na vrednost zgrade).¹⁶

Što se tiče vanrednih troškova popravki, dosadašnja praksa u Srbiji je pokazala da njihovo finansiranje ne predstavlja veliki problem kada se radi o radovima koji moraju da se izvedu po hitnom postupku kako bi se obezbedile osnovne funkcije zgrade. Problem koji se javlja često jeste to što nisu svi etažni vlasnici podjednako zainteresovani (primer je popravka lifta ili krova). Stoga je veoma bitno da se podzakonskim aktima, ili međuvlasničkim ugovorom, definišu svi moguće sporni

slučajevi, u kojima se može prihvatiti neravnomerno finansiranje među etažnim vlasnicima.

Za vanredne troškove održavanja i unapređenja objekta, prema preporukama za zemlje u tranziciji, potrebno je u prvo vreme obezbediti određene podsticaje, bilo da je reč o subvencijama ili sufinansiranju (sa republičkog ili lokalnog nivoa). Efikasan način javne intervencije jeste subvencionisanje kamatnih stopa za namenske kredite, ili smanjenje poreskih opterećenja. Takođe, postoje kreditni fondovi, kojima se pospešuje rekonstrukcija objekata u svrhu podizanja energetske efikasnosti, što se smatra višestrukim javnim interesom.

Kojim pravcem reformisati dosadašnji koncept upravljanja stambenim zgradama i njihovog održavanja?

Pre svega, nužno je uspostaviti odgovarajući funkcionalni model svojine i na njemu zasnovati sva prava i obaveze, uključujući i dugoročno rešavanje načina održavanja zgrada u etažnoj svojini.

Po modelu, reforma može biti realizovana kao jedan zaokružen program celovite promene u stvarnom pravu i jednom segmentu stambene politike (upravljanje stambenim i drugim zgradama u etažnoj svojini i njihovo održavanje) uz primenu mera koje se realizuju u mnogim drugim relevantnim sektorima i na više nivoa

intervencije. Program bi se mogao zasnivati na nacionalnim dokumentima, međunarodnim smernicama i lokalnim strategijama. Danas je na lokalnom nivou evidentno ovaj problem jako istaknut, a čak je uvršten i u strateške prioritete u pet od do sada devet postojećih gradskih stambenih strategija. Suštinski pomak je učinjen sa pripremom Nacrta zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima¹⁷, kojim se po prvi put definišu pravni osnovi etažne svojine. Ovaj predlog je prošao mišljenja nadležnih ministarstava u jesen 2011, ali je potom povučen.

Sumirajući željene efekte predloženih mera, možemo konstatovati da su konkretne promene koje bi trebalo da se dogode sledeće:

- regularizacija svojinskih odnosa
- uvođenje obaveznog profesionalnog upravljanja zgradama
- promena svesti i kulture etažnih vlasnika
- uspostavljanje novih mehanizama finansiranja, održavanja, sprovođenja propisa i nadzora.

Promene bi trebalo uvoditi postepeno, uz permanentno ispitivanje i proveru efekata mera u odnosu na planirano i korigovanje daljih planiranih aktivnosti u skladu sa rezultatima evaluacije *ex tempore*. Čak i oni instrumenti koji se čine potpuno adekvatni treba da budu ocenjeni posredstvom pokušaja i grešaka i trebalo bi ih usaglašavati sa promenama ciljeva politike tokom vremena. ■

16. Ovo je, naravno, socijalno osetljivo pitanje jer to izvesno zavisi, barem u prvim fazama reforme i od realnih materijalnih mogućnosti stanara – vlasnika. U delu o pravima i obavezama etažne zajednice (Odeljak 12, član 284. nacrta Zakonika) kao minimalni mesečni nivo izdvajanja definiše se iznos od 5% prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, što iznosi približno 0,5% prosečne vrednosti stana godišnje.

U Hrvatskoj cena iznosi 1,53 kune po m² (na godišnjem nivou to odgovara iznosu od 0,54% etalonske vrednosti izgradnje stana koju propisuje nadležno ministarstvo), kako propisuje Zakon o svojini i drugim stvarima.

17. *Ka novom stvarnom pravu Srbije. Nacrt Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima*, GTZ, Republika Srbija, Ministarstvo pravde, 2006.