

*Др Нина Планојевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 349.44(497.11)
DOI: 10.46793/XVMajsko.449P*

ИЗАБРАНИ УПРАВНИК СТАМБЕНЕ ЗГРАДЕ У НОВИМ СРПСКИМ ПРОПИСИМА*

Резиме

Предмет ауторових разматрања су решења нашег новог Закона о становању и одржавању зграда у вези управљања зградом преко изабраног управника. Рад је подељен на осам делова у којима аутор даје приказ, анализу и критички осврт на регулативу следећих питања: - појам, надлежност и начини за управљање зградом; - обавезност и састав изабраног органа управљања; - избор, личност, мандат, надлежности и престанак функције изабраног управника; и - поступање у ситуацији када стамбена заједница не изабере управника. У закључном делу рада аутор указује на предности и недостатке нових решења, предлажући начин за њихово кориговање.

Кључне речи: *услуге у општем интересу; управљање стамбеном зградом; изабрани управник зграде; професионално управљање зградом; принудна управа зградом.*

1. Увод

Сваку стамбену зграду у етажносвојинском правном режиму чине две врсте делова: посебни делови, који су у индивидуалној употреби и искључивој својини својих власника; и заједнички делови, који су у заједничкој употреби свих¹. Обе врсте делова захтевају обављање послова и радњи управљања, с тим што су за то, зависно од врсте делова о којима се ради, надлежни различити субјекти. Посебним делом зграде (стан, пословна просторија, гаража) управља етажни власник коме он припада, о свом трошку. Зградом као целином, тј. њеним заједничким деловима и земљиштем на коме се налази, управљају сви власници као заједница, финансијским средствима која намене за ту сврху. То значи да када се говори о *управљању зградом*, заправо се мисли на управљање

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу "XXI век – век услуга и Услужног права", бр. 179012, који финансира Министарство, просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ Више о томе: Планојевић, Н., *Предмет етажне својине*, Правни живот, бр. 10/1996, стр. 49-70.

њеним заједничким деловима - што је условљено чињеницом њихове заједничке употребе од стране свих власника и других корисника станова (и/или пословних просторија).

Док управљање посебним делом не захтева посебну регулативу због чињенице да га врши појединачни власник на начин који сматра најприкладнијим, са управљањем зградом у целини није тако. Послови и радње управљања њоме су бројнији, јер се ради о објекту на коме одређена права може имати врло велики број лица, па њихово обављање тешко може ићи спонтано и мора се регулисати и посебно организовати.

С обзиром на то да је у највећем броју држава у свету на заједничким деловима зграде етажним власницима призната сусвојина, идеја која се намеће је да би се на управљање зградом могла применити правила о управљању сувласничком ствари². Чињеница је, међутим, да су фактички и правни односи етажних власника у зградама много интензивнији него код сусвојине, као и да је њихов број обично вишеструко већи него број сувласника неке друге ствари. Поред тога, ради се о заједници која је нераскидива и недељива док зграда постоји и за коју неки правни писци сликовито кажу да представља (у слободном преводу) "посебан организам"³ - што није случај код сусвојине. Из тих разлога законодавци углавном одустају од аналогне примене одредби о управљању стварима у сусвојини и прописују посебна правила за управљање вишестамбеном зградом. То важи и за домаћег законодавца, који је за овакво одступање имао још један важан разлог – то што у Србији на заједничким деловима зграде власници немају сусвојину, већ заједничку својину^{4 5}.

Зато су сви домаћи закони који су регулисали ову материју, од увођења етажне својине у наш правни систем 1959.⁶ до данас, садржали посебна правила о управљању вишестамбеним зградама - што важи и за нови Закон о становању и одржавању зграда донет крајем 2016.⁷ Разлике између решења тих

² Такво решење садржи преднацрт Грађанског законика Србије.

³ У том смислу Baur, F., (*Lehrbuch des Sachenrechts*, Munchen, 1977, стр. 268) цитира J. Bärmann-a, који пише: "...diese Gemeinschaft mehr ist als eine blosse Vereinigung der Miteigentümer; sie treget körperschaftliche Züge".

⁴ Видети чл. 19 Закона о основним својинскоправним односима (Сл. лист СФРЈ б/80, 36/90; Сл. лист СРЈ 29/96, Сл. гласник РС 115/2005).

⁵ О предностима и манама сусвојине и заједничке својине на заједничким деловима зграде више: Мирић, С., *Одржавање стамбених зграда и станова у промењеним својинским односима*, Избор судске праксе, бр. 7-8/1993, стр. 10; Стефановић, З., *Етажна својина*, магистарска теза одбрањена на Правном факултету у Београду 1992, стр. 44; Планојевић, Н., *Концепт етажне својине из нацрта Закона о стварним правима Федерације БИХ и РС и концепти других држава*, Правна ријеч, бр. 8/06, стр. 195-213.

⁶ Она је уведена Законом о својини на деловима зграда, Сл. лист СФРЈ 43/65, 57/65; Сл. гласник СРС 51/71, 52/73, 29/73, 33/96.

⁷ Сл. гласник РС 104/2016.

прописа у вези управљања зградама су постојале, али никада нису биле тако велике, као што је то случај са решењима закона који је управо у примени. Он овој материји поклања посебну пажњу, уносећи бројне новине у систем управљања вишестамбеним зградама. Најважнија промена је да уместо досадашњег управљања зградом искључиво преко председника скупштине, као њеног извршног органа, он сада уводи могућност управљања на три начина: преко изабраног, професионалног и принудног управника. Пошто обим нашег рада не дозвољава да обрадимо сва три начина управљања, акценат ћемо ставити на приказ и анализу нових решења у вези управљања посредством изабраног управника, као основног и у пракси најчешћег начина управљања - са циљем њихове вредносне оцене.

2. Појам, надлежност и начини управљања зградом

1. *Надлежност.* За разлику од доскорашњег Закона о одржавању стамбених зграда⁸ и других прописа из ове области, нови Закон о становању и одржавању зграда најпре уређује питање надлежности за вршење послова управљања зградом⁹ - што је исправан и систематичан приступ. Та надлежност, међутим, није јединствено решена за све типове зграда, па их законодавац дели у 4 категорије,¹⁰ комбинујући 2 критеријума класификације: намену зграде и број власника посебних делова у њој. Иако то није тема нашег рада, морамо запазити да комбинација наведених критеријума не даје сасвим доследну категоризацију, али је битно да су у њу укључене и стамбене зграде, које су предмет нашег интересовања. По чл. 15 закона, који уређује надлежност за управљање, стамбена зграда је зграда „...која има заједничке делове зграде и најмање два посебна дела чији су власници различита лица»; док је по чл. 3, који одређује значење израза који се у закону користе, то «...зграда намењена за становање и користи се за ту намену, а састоји се од најмање три стана». Реч је о неусаглашености законских норми коју би требало исправити и то, по нашем мишљењу,¹¹ у корист прве наведене формулације.

Оно што је битно за тему којом се бавимо је да је по чл. 15 закона за управљање стамбеном зградом надлежна *стамбена заједница*, преко својих органа или *професионални управник*, када су му поверени послови управљања. *Принудна управа* је трећа, изузетна ситуација предвиђена чл. 57 закона, када

⁸ Сл. гласник РС 44/95, 46/98, 1/2001, 101/05, 27/11, 88/11.

⁹ Видети чл. 15 закона.

¹⁰ Према чл. 15, то су: 1) зграде било које намене у којима је једно лице искључиви власник свих делова зграде; 2) породичне куће (за које се из законске формулације може закључити да такође могу имати више посебних делова у својини различитих лица); 3) стамбене зграде, које имају заједничке делове и најмање два посебна дела чији су власници различита лица; 4) зграде, које немају ниједан посебан део намењен за становање.

¹¹ Планојевић, Н., *Стварно право у пракси*, Крагујевац, 2012, стр. 158 и др.

професионалног управника *именује* општинска (градска) управа из разлога и по процедури предвиђеној законом.

Као што се из наведеног може закључити, стамбена заједница је у закону наведена као примарни, а могло би се рећи да је она суштински и једини субјекат који је, у ширем смислу, надлежан за управљање стамбеном зградом. Наиме, она не само да управљање може вршити директно преко својих органа; већ индиректно и у ситуацији када управљање врши професионални управник - јер ће он управљати само ако му те послове уговором повери иста та стамбена заједница. Она чак може утицати и на избор конкретне личности која ће згради бити додељена као професионални управник, што ће се из даљег текста видети. Једино у случају принудне управе стамбена заједница не може утицати на то како ће управљање тећи, али зато може окончати принудну управу предузимањем законом прописаних радњи, о чему ће бити речи, а што је такође манифестација њене улоге у управљању зградом.

Пошто је очигледно да стамбена заједница има кључну улогу код управљања стамбеном зградом, поставља се питање: шта се под њом подразумева и ко је чини? За разлику од других држава у којима је израз «стамбена заједница» (или неки сличан израз попут «етажна заједница» итд.) одомаћен, у нашем праву он је нов и први пут га уводи управо закон о коме говоримо,¹² дефинишући стамбену заједницу као скуп свих власника посебних делова стамбене, односно стамбено-пословне зграде, уз могућност формирања и стамбене заједнице улаза¹³. То сматрамо добрим потезом законодавца, јер наша теорија и пракса до сада нису имале адекватан термин за физичка и правна лица која поседују станове и пословне просторије у вишеспратницама, називајући их стамбеном зградом, скупштином, станарима, па чак и кућним саветом - што је стари израз још из времена друштвене својине и самоуправљања.

Иначе, у страниј правој теорији се наводи како етажни власници у згради *ipso iure* у свим државама чине посебну заједницу, коју не могу напустити док зграда постоји (ни договорно ни из важног разлога - како пише у немачком Закону о својини на становима).¹⁴ Чланство у заједници је право, које правни писци често називају посебним "правом на управљање",¹⁵ али и извор обавеза

¹² Сличан термин, етажна заједница, користио је и нацрт Законика о својини и другим стварним правима Србије (чл. 277 и др.). Нацрт је израдила Радна група Министарства финансија и економије Владе Републике Србије уз подршку немачке Организације за техничку сарадњу (ГТЗ). Видети у књизи групе аутора: *Ка новом стварном праву Србије*, Београд, 2007. Текст Нацрта је делимично измењен 2011.

¹³ Видети чл. 16 закона.

¹⁴ Wohnungseigentumsgesetz (WEG), par. 11.

¹⁵ Аранђеловић, С., *Етажна својина*, Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, Београд, 1978; М. Ведриш, *Основе имовинског права*, Загреб, 1977. и *Власништво стана*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3-4/1955; Станковић, О., Орлић, М., *Стварно право*, Београд, 1994, стр. 153-154 итд.

за етажне власнике. Многи га чак сматрају елементом појма етажне својине и њеном специфичном особином.¹⁶

Оно што је важно истаћи је да стамбена заједница и по новом, као и према нашим досадашњим законима, има својство правног лица – чиме је Србија остала у малобројној групи држава са оваквом оријентацијом на челу са Француском, која је међу првима у Европи увела овакав статус за етажне зграде. Иако се због обима и теме нашег рада овим питањем не можемо бавити, констатоваћемо само да наведено решење из много разлога сматрамо адекватним, а нарочито у контексту управљања чије вршење олакшава, јер је сваки посао једноставније обавити са заједницом која има правни субјективитет, него са оном, која представља само групу људи. Новим законом поједностављено је и стицање својства правног лица, које се догађа у тренутку када најмање две особе постану власници два различита посебна дела – дакле *ex lege*, а тек потом се стамбена заједница уписује у одговарајући регистар, што је задатак управника.

2. Појам управљања. Као што је речено, за послове управљања зградом надлежна је стамбена заједница преко својих органа, а њих по закону чине скупштина и управник.¹⁷ Поред ових обавезних, заједница може имати и друга тела.¹⁸

Независно од тога, закон у чл. 3, ст. 1, т. 22 управљање зградом дефинише искључиво као активност управника, коју чине „...сви организациони послови и активности које континуирано обавља изабрано или постављено лице (управник или професионални управник), односно орган управљања, у сврху руковођења зградом, а што подразумева одговорно предузимање мера ради организовања одржавања зграде, одлучивања о коришћењу финансијских средстава и обезбеђивања коришћења зграде, односно њених делова у складу са њеном наменом, као и друга питања од значаја за управљање зградом». На овај начин је потпуно занемарена улога скупштине стамбене заједнице, која има бројне надлежности и кључну позицију у домену управљања зградом, јер је управо она орган који креира концепт управљања и доноси потребне одлуке у том смислу;¹⁹ док је управник извршни орган, чија улога и значај нису мали, али ни оствариви без улоге скупштине у процесу управљања.

¹⁶ О томе видети: Muller, K., *Sachenrecht*, Köln-Berlin-Bonn-München, 1988, стр. 586; von Gierke, J., *Das Sachenrecht des Bürgerlichen Rechts*, Berlin-Frankfurt A.M., 1959, стр. 131; Митић, М., (наведено по: Стефановић, З., *Етажна својина*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету у Београду 1992., стр. 22)

¹⁷ Видети чл. 40 закона.

¹⁸ О овој теми више: Планојевић, Н., *Организација управљања стамбеном зградом по Закону о становању Републике Србије и у правним системима европских држава*, Зборник радова научног скупа „Правни односи у стамбеној области“, Ниш, 1994, стр. 115-126.

¹⁹ Видети чл. 42 закона.

Што се тиче саме дефиниције управљања, она је јасна, адекватна и слична оној коју је садржао и претходни закон из ове области,²⁰ али и прецизнија од ње. Поред тога што утврђује која лица могу чинити орган управљања, чиме ћемо се бавити даље у раду, она одређује и: - врсту послова који спадају у управљање (организациони послови); - време и начин њиховог обављања (континуирано и одговорно); и - сврху и садржину активности управљања (руковођење зградом, које чине: организација одржавања²¹ и наменског коришћења зграде и финансијских средстава).

3. Начини управљања. Из дефиниције управљања произилази да орган управљања може бити изабрано или постављено лице, односно управник или професионални управник. Док управника, као свој орган, стамбена заједница бира; из даљег текста закона произилази да професионалног управника може поставити како стамбена заједница, поверавајући му добровољно послове управљања; тако и општинска (градска) управа, под законом предвиђеним условима и независно од воље стамбене заједнице, као принудну управу. У даљем тексту бавићемо се првенствено питањима која се тичу изабраног управника, као опције управљања која је у овом тренутку најчешћа.

3. Обавезност избора и састав органа управљања

1. Заједници етажних власника и њеној скупштини неопходан је извршни орган. Што се тиче упоредног права, његов избор је у већини држава обавезан за све зграде (Немачка, Француска и др). Ипак, има и држава у којима је избор управника обавезан само ако зграда има минимални прописани број власника посебних делова (Италија, Турска, некадашње право Црне Горе²²...); а у неким државама избор овог органа није законска обавеза, већ зависи од воље власника (Швајцарска, Холандија...).

Мишљења смо да динамичном и савременом управљању зградом, као и менталитету нашег човека, више одговара обавезан избор извршног органа, па је добро што се и наша некадашња решења и решење новог закона подударaju са оним, које је у Европи преовлађујуће – да је избор управника обавезан. Такође сматрамо да величина зграде, односно број власника у њој није од

²⁰ Видети чл. 10 Закона о одржавању стамбених зграда.

²¹ Планојевић, Н., *Одржавање стамбених зграда у преднацрту Грађанског законика Републике Србије*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, књ. 7, Крагујевац, 2016, стр. 125-141; Планојевић, Н., *Расподела трошкова одржавања стамбених зграда у преднацрту Грађанског законика Србије*, Зборник радова: Услуге и одговорност, Крагујевац, 2017, стр. 983-999.

²² Према некадашњим црногорском прописима управник се обавезно именовao само у зградама са више од четири власника. Више о етажној својини у тадашњем црногорском праву: Рашовић, З., Ивовић, М., Жижих, З., *Етажна својина – коментар Закона о етажној својини Црне Горе*, Београд, 1996.

значаја у овом контексту и да та обавеза треба да важи за све зграде, како је новим прописима и предвиђено.

2. Извршни орган је у највећем броју држава, па и код нас;²³ инокосан и зове се управник (*syndic, Verwalter, the administrator...*). Новим законом је први пут и у наше право уведен овај термин, што сматрамо корисним уједначавањем домаће правне терминологије са иностраном, која отклања могуће нејасноће у комуникацији. Наиме, према нашим досадашњим прописима, орган који се по новом закону зове управник, звао се председник скупштине;²⁴ док је у многим другим државама функција управника одвојена од функције председника скупштине - па је то секретаријат, неко од етажних власника или чак треће лице.²⁵

4. Начин избора управника

1. У законима неких држава, попут Француске, већа се пажња посвећује избору и надлежностима управника него самој скупштини, са образложењем да би без њега одлуке скупштине остајале нереализоване, да он обезбеђује активно и континуирано управљање, нормално функционисање суживота у згради и решавање текућих проблема - што скупштина због свог гломазног састава не би могла да оствари, са чим се морамо сложити. У нашим досадашњим прописима, међутим, уочава се супротна тенденција, па је највећи број питања у вези овог органа био нерегулисан – што је последица неразумевања важности његове улоге, на шта је у правној теорији указивано.²⁶ Штура регулатива дала је и лоше резултате у пракси, посебно када се ради о одржавању стамбених зграда. Зато је било неминовно доношење новог закона и другачија, потпунија регулатива питања везаних за управника, као изабраног извршног органа стамбене заједнице.

Нови закон предвиђа да управника бира скупштина стамбене заједнице,²⁷ што је уобичајено решење у упоредном праву и за разлику од ранијих прописа, орочава извршење обавезе његовог избора на 60 дана од дана када стамбена заједница стекне својство правног лица. Као што смо објаснили, то се дешава *ex lege* у тренутку када најмање две особе постану власници два различита посебна дела. Избор се врши на првој седници скупштине, коју сазива лице које

²³ По законима из времена друштвене својине на становима и станарског права, извршни орган збора станара је био колективан и звао се кућни савет. Као мана овог решења истицана је мања оперативност колективног извршног органа од инокосног. У швајцарском праву, уместо управнику извршна функција може бити поверена и колективном органу - управном одбору. Више о томе: Meier-Hayoz, A., *Schweizerisches privatrecht VI, Sachenrecht*, Basel-Stuttgart, 1977, стр. 102.

²⁴ Видети чл. 15 Закона о одржавању стамбених зграда.

²⁵ Muller, K., *нав. дело*, стр. 594-595.

²⁶ Планојевић, Н., *Етажна својина*, Крагујевац, 1997, стр. 221-225.

²⁷ Видети чл. 40 закона.

је до доношења новог закона било председник скупштине. Полазећи од чињенице да многе зграде никада нису извршиле обавезу избора председника скупштине установљену ранијим прописима, нов закон уређује начин заказивања прве седнице и за тај случај. Како не би дошло до блокаде управљања и немогућности избора управника у згради која није имала председника скупштине, предвиђено је да тада прву седницу скупштине може сазвати било који власник посебног дела – што сматрамо за наше услове примереним решењем. Законодавац иде и корак даље, па имајући у виду традиционалну незаинтересованост станара зграде прописује шта ће бити и ако нико од етажних власника не сазове скупштину. За ту ситуацију је предвиђено увођење принудне управе, о чему ће бити речи. Наведена решења сматрамо сврсисходним и усклађеним са нашом реалношћу, јер обезбеђују механизам који у свакој замисливој ситуацији води постизању жељеног циља: да свака зграда у кратком року конституише своје органе и добије управника, који ће вршећи послове из своје надлежности обезбедити најважније – нормално одржавање зграде²⁸ и обављање других послова управљања њоме.

2. Што се тиче скупштинске већине потребне за избор управника, она је новим законом промењена и ублажена. Док је по досадашњим прописима за његов избор била потребна већина гласова свих чланова скупштине, по новом закону скупштина стамбене заједнице ову одлуку доноси (обичном) већином гласова оних који су присутни на седници, а имају право гласа по одређеном питању.²⁹ Пошто је кворум за рад скупштине већина од укупног броја њених чланова, то значи да се одлука о избору управника може донети четвртином плус један од укупног броја чланова скупштине – што је веома либерално опредељење.³⁰ Његова предност је што ће у пракси довести до лаког и брзог избора управника, што је имајући у виду досадашњу инертност станара када је у питању учешће у раду органа стамбене заједнице ипак прихватљиво решење.

Међутим, наведене одредбе нису императивне природе, јер скупштина може донети одлуку о измени кворума за рад, као што правилима о међусобним односима власника³¹ може изменити и већину, потребну за доношење појединих одлука - па и одлуке о избору управника.³² Поред тога, ако на првој седници прописани кворум за рад не може да се постигне, на

²⁸ Више о томе: Планојевић, Н., *Одржавање стамбених зграда: концепт, циљеви и објекат (I део)*, у: XXI век - век услуга и Услужног права Крагујевац, 2011, 491-506; Планојевић, Н., *Субјекти и садржина услуге одржавања стамбених зграда (II део)*, Зборник радова: XXI век - век услуга и услужног права, књ. 2, Крагујевац, 2011, стр. 179-194.

²⁹ Видети чл. 44 закона.

³⁰ У упоредном праву преовлађује решење предвиђено нашим претходним законом, па се за избор управника тражи обично већина гласова свих чланова скупштине.

³¹ Планојевић, Н., *Акт о међусобним односима чланова стамбене заједнице у новим српским прописима*, Гласник права, бр. 2/2017, стр. 75-90.

³² Видети чл. 44 и 45 закона.

наредној седници са истим дневним редом он по закону износи свега 1/3 од укупног броја чланова скупштине, па се одлука о избору управника у том случају доноси још мањим бројем гласова (обична већина од 1/3 гласова износи 1/6 плус 1 глас свих чланова скупштине). Из наведеног се може закључити да је законодавац настојао да на много начина омогући власницима да изађу на крај са потенцијалним проблемима у пракси у вези доношења неопходних одлука, па и одлуке о избору управника.

3. Оно што је такође важно је да сваки власник у скупштини има онолико гласова колико поседује посебних делова, изузев када су у питању власници гаража (гаражног места или бокса), који глас по основу својине на гаражи имају само када је то једини посебни део који имају у згради – што сматрамо примереним решењем. Наиме, у гаражи, за разлику од стана, људи не бораве и не би било правично да се неком од власника само зато што има аутомобил, па самим тим и гаражу поред стана дуплирају гласови при одлучивању у односу на власника без аутомобила и гараже. С друге стране, неправично би било и оставити без права гласа некога ко у згради има само гаражу, тако да је решење нашег законодавца покушај да се помире различити интереси и ситуације. То се можда могло учинити и тако што би се сваком власнику гараже, независно од тога да ли има или нема и стан у згради, доделила још половина целог гласа. Дељење 1 гласа на проценте већ је предвиђено новим законом у једном случају,³³ а то је када се неки од посебних делова налази у сусвојини: тада сваки сувласник има онолики проценат у гласу који припада том посебном делу, који је сразмеран величини његовог сувласничког дела. Наравно, јасно је да је реч о различитим ситуацијама, али ни овакво решење не би било немогуће. Поред тога, законодавац предвиђа да се гласање може обавити лично, али и преко заступника, пуномоћника, писаним или електронским путем – што сматрамо корисним новинама, које су у складу са стварним животним ситуацијама и развојем технике. Заједничко за сва наведена решења је да показују колико је детаљно законодавац регулисао ову материју, покушавајући да уреди што већи број питања која би се у пракси могла појавити као спорна са једним циљем: да управљање зградом функционише.

5. Личност изабраног управника

У упоредном праву велика пажња се посвећује и личности управника. Тако управник може бити неко од етажних власника, али и треће лице. Даље, он је по правилу стручњак за послове које ће обављати уз накнаду (у француском праву), односно на основу одговарајућег уговора са заједницом власника станова (у немачком праву). И у италијанском праву управнику, по правилу, припада накнада за рад. Нашим досадашњим прописима ова питања углавном нису била регулисана, али се правна теорија изјашњавала у прилог става да

³³ Видети чл. 44 закона.

председник може бити само члан скупштине, али не и треће лице. Нејасно је, међутим, било да ли би то могао бити и овлашћени представник власника стана (пуномоћник); али се сматрало да власников представник по сили закона³⁴ то не би могао бити - јер је његово учешће у одлучивању било сведено само на текућа питања. Имајући све то у виду, опште мишљење је било да ова питања треба уредити законом.

У чл. 49 новог Закона о становању и одржавању зграда то је и учињено, па је прописано да се управник бира само из реда чланова скупштине стамбене заједнице – што значи да треће лице не би могло бити изабрани управник, што сматрамо логичним решењем. Ако стамбена заједница не може да изабере управника из реда својих чланова из било ког разлога, закон предвиђа могућност поверавања послова управљања зградом професионалном управнику. Из тог разлога нема ни потребе да лица изван стамбене заједнице буду бирања за управнике, ако већ немају статус професионалаца који управљање, под законом прописаним условима, врше уз накнаду.

6. Мандат изабраног управника

1. За разлику од других држава, у којима је мандат управника регулисан законом као једно од важнијих питања, у нашем праву је рок на који се управник бира био одређен тадашњом Уредбом о одржавању стамбених зграда и станова³⁵ и износио је 4 године. Наш нови закон ово питање није препустио подзаконском акту, али је задржао исто решење у вези трајања управничког мандата. Он износи 4 године, ако одлуком о његовом избору није одређено краће време, а по истеку времена на које је изабран управник може бити поново биран.

Мишљења смо да је овакво трајање мандата на граници прихватљивог, јер је веома дуго - имајући у виду обавезе које изабрани управник има и које по правилу обавља без накнаде. Што се тиче решења из упоредног права, она потврђују наш став, па се тако управник бира на само једну годину у Турској и Италији, на три године у Француској, а на максимално пет година у Немачкој. Оно што је добро у решењу нашег законодавца је то што је норма којом је регулисано трајање управничког мандата диспозитивног карактера, па скупштина својом одлуком ово време може и скратити. Иначе, управник је дужан своју функцију вршити још 30 дана од истека мандата ако није изабран нови управник – што је посебно корисно решење којим се може предупредити принудна управа и обезбедити превазилажење кризних ситуација.

2. Законодавац прописује и када почиње мандат новог управника, а то је дан доношења одлуке о његовом избору, ако самом одлуком није одређено

³⁴ У вези представника по самом закону видети чл. 14 некадашњег Закона о одржавању стамбених зграда.

³⁵ Сл. гласник РС 43/93.

другачије. Управник се уписује у Регистар стамбених заједница, а пријаву у том смислу је дужан поднети он сам³⁶ или лице овлашћено одлуком стамбене заједнице, у року од 15 дана од дана одржавања седнице скупштине. На овај начин се решава дилема која би могла настати, а то је: да ли мандат почиње одмах или уписом у регистар – што се не реализује тако брзо.

Из наведеног се може закључити да је нашим новим прописима до детаља регулисан избор управника стамбене заједнице, без остављања иједног питања отвореним. Пошто је свака, па и ова регулатива првенствено намењена лаицима, сматрамо је прикладном, добро осмишљеном и примереном ситуацији у пракси. Мишљења смо да је законодавац направио одличан баланс између сопствених замисли и воље етажних власника, добром комбинацијом императивних и диспозитивних норми, омогућавајући стамбеној заједници да одређена питања реши у складу са својим потребама, као што су почетак мандата новог управника, лице задужено за подношење пријаве надлежном регистру или одређивање краћег трајања управничког мандата.

7. Надлежност изабраног управника

1. На основу анализе одредби о надлежности управника у различитим државама може се рећи да њу по правилу чини неколико група послова: старање о извршавању одлука које скупштина доноси; заступање стамбене зграде и предузимање свих послова који се на било који начин тичу одржавања и коришћења зграде. Законодавци највећег броја држава се, схватајући велики значај овог органа за ефикасно управљање зградом, често не задржавају само на начелном дефинисању овлашћења управника, него и конкретно набрајају његове задатке, као што су нпр.: рад у сектетаријату и рачуноводству зграде (у француском праву); старање о спровођењу и поштовању закона у овој области; закључивање уговора о осигурању зграде; старање о њеном чувању; поступање по сопственој иницијативи у хитним случајевима; запошљавање и отпуштање особље у згради; без интервенције скупштине он понегде може захтевати упис или брисање хипотеке на делу етажног власника, за неизмирене обавезе које има према заједници (у француском праву); решава текуће проблеме власника; предлаже финансијски план; прима достава за власнике; у швајцарском праву чак може и опозвати скупштину, која не поштује законске норме и сам преузети послове управљања...³⁷

2. Наши досадашњи прописи нису садржавали много детаља у вези надлежности управника, па је претходни Закон о одржавању стамбених зграда³⁸ у том смислу наводио следеће послове: руковођење радом скупштине, предлагање годишњег програма одржавања зграде, старање и извештавање о

³⁶ Видети чл. 40 закона.

³⁷ Податак преузет од: Meier-Hayoz, A., *нав. дело*, стр. 102-104.

³⁸ Видети чл. 15 овог закона.

његовој реализацији. Тадашња Уредба о одржавању стамбених зграда и станова је затим конкретизовала неке од задатака управника. Резултати овакве регулативе су били лоши, јер се изабрани управници нису баш најбоље сналазили око својих задатака – што се све негативно одражавало на стање нашег стамбеног фонда.

3. Нашим новим прописима надлежност изабраног управника уређена је много детаљније и слично начину на који се то чини у другим европским државама. Нови закон најпре у чл. 3 начелно уређује надлежност управника кроз дефинисање самог управљања, које представља његову основну активност, као обављање *организационих послова и активности у сврху руковођења зградом*, у шта спада: предузимање мера ради организовања одржавања зграде, одлучивање о коришћењу финансијских средстава и обезбеђивање коришћења зграде у складу са њеном наменом.

Законодавац затим у чл. 50, ст. 1 наводи чак 13 конкретних послова које управник треба да обавља, уз назнаку у т. 14 тог става да набрајање није таксативно. То значи да у границама које су постављене у чл. 3 управник може обављати и друге послове. Ипак, формулација тачке о којој је реч је таква, да се чини да стамбена заједница не би могла проширивати надлежност управника, већ да ће он поред послова који су набројани у чл. 50 моћи да обавља друге послове само ако је то одређено законом.³⁹ Мишљења смо да ово решење није добро и да би и стамбеној заједници требало дати могућност да прошири надлежност управника и повери му додатне послове, ако за тим постоји потреба. Јасно је да управник не би могао сам себи проширивати надлежност, али не видимо зашто то не би могла учинити стамбена заједница, за коју је управник само један од њених органа.

Занимљиво је још и то да послове, који чине надлежност изабраног управника, законодавац назива и његовим правима и обавезама, а то су да: 1) заступа и представља стамбену заједницу; 2) поднесе пријаву за упис стамбене заједнице у Регистар стамбених заједница; 3) поднесе пријаву за регистрацију правила о међусобним односима етажних власника; 4) истакне решење о регистрацији стамбене заједнице на видно место; 5) изврши попис посебних, заједничких и самосталних делова зграде и њихово означавање; 6) успоставља и води евиденцију о власницима посебних делова, самосталних делова и лицима којима су заједнички или посебни делови зграде издати у закуп, односно на коришћење по другом основу; 7) извршава одлуке стамбене заједнице; 8) на основу одлуке скупштине стамбене заједнице располаже средствима са њеног текућег рачуна, у складу са прописима; 9) предлаже скупштини стамбене заједнице програм одржавања и стара се о његовој реализацији; 10) организује радове хитних интервенција; 11) организује и контролише извођење радова на заједничким деловима зграде и земљишту у складу са усвојеним програмом одржавања; 12) води евиденцију о приходима и

³⁹ Чл. 50, ст. 1, т. 14 гласи: (управник) «14) врши и друге послове одређене законом.»

расходима стамбене заједнице; 13) подноси скупштини извештај о раду који посебно садржи приказ укупних прихода и расхода стамбене заједнице, реализованих активности у односу на планиране, као и искоришћења средстава за реализацију сваке од активности; 14) врши и друге послове одређене законом.

У складу са чл. 50, ст. 1, т. 14, који смо коментарисали у горњем тексту, у закону се може пронаћи још послова за које је управник задужен, као нпр: - примање обавештења од стране власника посебног дела да не дозвољава да уместо њега у раду скупштине учествује неко други или обавештења да ће купац учествовати у трошковима одржавања и управљања зградом (чл. 41); - обавеза присуства и председавања сваком седницом скупштине (чл. 41); - обавеза да седнице скупштине заказује најмање два пута годишње на своју или иницијативу било ког етажног власника, у року од 10 дана (чл. 41); - обавеза да на захтев било ком власнику посебног дела омогући електронски или други увид у стање и промене на текућем рачуну стамбене заједнице (чл. 65); - обавеза да предузме потребне радње (укључујући и подношење тужбе) у циљу регреса за трошкове одржавања, односно поправке, против лица које је одговорно за оштећење заједничких делова зграде у року од два месеца од сазнања за штету и одговорно лице (чл. 68); као и многе друге обавезе «расуте» по читавом закону.

4. Из свега наведеног најпре можемо закључити да су обавезе изабраног управника заиста бројне и да је питање да ли просечан, запослен човек у једној просечној згради – коју бисмо дефинисали као зграду са 7 спратова и 30-40 станова, старости 40-ак година – може да постигне да одради све ове послове на месечном нивоу. Следеће је питање, колико је људи који би то прихватили, посебно што је уобичајено да се изабраном управнику не плаћа накнада за рад – мада, по нашем мишљењу, нема законских препрека за то. Наиме, етажни власници бирају управнике из својих редова управо да би уштедели трошкове накнаде за рад професионалног управника, који зависе од града, старости и величине зграде, али су обично најмање око 300 до 500 динара месечно по стану.

Следеће што морамо констатовати је да су управничке обавезе разноврсне, али углавном озбиљне и одговорне и да се у складу са својом природом могу поделити на више група. То су најпре обавезе техничког карактера: подношење пријава за упис и регистрацију стамбене заједнице и власничких правила, истицање решења о регистрацији, попис и означавање посебних делова, власника и купаца у згради, примање обавештења, заказивање и вођење седница скупштине итд. Следећа категорија су већ озбиљнији послови, који захтевају и посебне способности управника, попут заступања, представљања и извршавања одлука стамбене заједнице, посебно финансијских. Трећу категорију чине послови који захтевају иницијативност, креативност и још значајнији ангажман, па и додатна знања управника, као што су: предлагање програма одржавања зграде, организовање хитних интервенција и

грађевинских радова на одржавању зграде, евиденција прихода и расхода, подношења тужби за регрес итд.

Укратко, реч је не само о пословима које власник једне некретнине уобичајено обавља око ње, већ и о пословима које обављају различити органи једног правног лица – што је за просечног човека у улози изабраног управника заиста много. Резултат овако постављене надлежности управника по нашој процени ће бити: или да се нико неће прихватити ове улоге, нарочито у већим и старијим зградама; или да изабрани управник неће успети да обави све наведене послове. Зато се поставља питање: где је решење за ову ситуацију? На први поглед чини се да је решење једноставно: све ово поверити професионалном, посебном обученом управнику. Чињеница је, међутим, да када на редовне месечне износе трошкова одржавање додамо и управничку накнаду, добијамо цифру од око минимално 1000 (и више) динара месечно – што поред осталих рачуна и расхода огромна већина наших грађана заиста не може да финансијски поднесе. То би даље значило да је законодавац регулишући надлежности изабраног управника предвидео једно неспроводиво решење – што је тек неприхватљиво.

Једини излаз из ове ситуације је да стамбена заједница формира додатна тела, одборе или комисије, као органе који се по закону могу формирати поред обавезних органа,⁴⁰ а који би преузели део управничких функција (рачуноводствене послове, организацију и надгледање грађевинских радова, заступање и представљање заједнице итд.). Изабрани управник би обављао преостале послове, пре свега из оне групе коју смо назвали пословима техничког карактера; и координирао рад других тела и органа у вези управљања стамбеном заједницом. Као што смо на одговарајућем месту у раду навели, у неким државама орган управљања није инокосни, већ колективни орган (нпр. у швајцарском праву) – што је такође једно од могућих будућих решења, диспозитивне природе.

8. Престанак функције изабраног управника

По општем мишљењу, своја овлашћења управник не може самовољно делегирати,⁴¹ а његова је функција опозива. За разлику од наших досадашњих прописа који питања престанка управничке функције нису регулисали, нови закон⁴² предвиђа и начин и поступак за то. По њему, мандат управника може престати на три начина: истеком времена на које је управник биран, оставком и разрешењем. Наравно, подразумева се да и смрт управника доводи до престанка његове функције. Пошто у вези оставке управника углавном нема питања која би се могла сматрати спорним и захтевати посебну регулативу,

⁴⁰ Видети чл. 40 закона.

⁴¹ Видети одговарајућа решења француског права.

⁴² Видети чл. 49 закона.

законодавац је уредио само разрешење, као начин престанка управничког статуса.

Управник се разрешава на начин предвиђен за његов избор – што значи да такву одлуку прописаном већином доноси скупштина стамбене заједнице. Законодавац предвиђа да његов мандат престаје даном доношења одлуке о разрешењу, ако самом одлуком није другачије одређено. И ако је настојао да ову материју што детаљније регулише, законодавац је ипак пропустио да дефинише разлоге за разрешење управника. Иако се на то питање можда и може пронаћи одговор аналогном применом одредби које регулишу рад органа удружења – што је врста правних лица којима припада и стамбена заједница; у неким правима, попут француског, уређује се и питање оправданог и неоправданог опозива управника и његовог права на накнаду штете у другом случају.

9. Ситуација када стамбена заједница није изабрала управника

Ако скупштина стамбене заједнице не изабере новог управника у року од 30 дана од дана када је остала без њега из било ког разлога, закон предвиђа да сваки власник посебног дела може захтевати покретање поступка пред надлежним органом јединице локалне самоуправе за именовање професионалног управника – што је ново решење које можемо оценити као добро, јер онемогућава блокаду управљања зградом. Код нас до сада овакве ситуације нису биле регулисане,⁴³ мада се правна теорија залагала за то.⁴⁴ Зато је ово решење новог закона дочекано са великом пажњом како лаика, тако и правних стручњака и свакако представља једну од његових највећих новина.

Ситуација о којој је реч назива се *принудном управом*,⁴⁵ а до ње може доћи и ако пријава за упис стамбене заједнице у одговарајући регистар не буде поднета у складу са законом. Иницијативу за принудно управљање може дати и надлежни инспектор, који подноси пријаву надлежној општинској (градској) управи, а која у општем управном поступку решењем⁴⁶ именује одређено лице са листе професионалних управника из регистра. Професионални управник

⁴³ За упоредно право видети: Flattet, G., *Le retablisement de la propriete par etages dans la legislation Suisse*, Annales de la Faculte de droit d'Istanbul, No 23-24-25, T. XVI, Istanbul, 1966, стр. 124-126; Marty, G., *Copropriete par etages et horizontale (droit Francais)*, Session de droit compare, Pescara, 1968.

⁴⁴ Планојевић, Н., *Модел етажне својине за будући грађански законик*, Зборник радова међународног научног скупа "Грађанска кодификација", ур: Ковачевић Куштримовић, Р., св. 2, Ниш, 2003, стр. 199-226. Планојевић, Н., *Етажна својина*, стр. 222-225.

⁴⁵ Видети чл. 57 закона.

⁴⁶ Против овог решења дозвољена је жалба општинском (градском) већу надлежне јединице локалне самоуправе у року од 8 дана од достављања.

врши послове управљања све док стамбена заједница не донесе одлуку о избору управника или не закључи уговор о професионалном управљању. Наиме, стамбена заједница, као што смо рекли, није дужна управљање поверити искључиво изабраном управнику, већ може одлучити да ангажује професионалног управника,⁴⁷ а такву могућност може предвидети и у правилима о међусобним односима етажних власника.⁴⁸ То сматрамо адекватним решењем, које омогућава скупштини да своје поступање прилагоди конкретним околностима и својим потребама. То истовремено значи и да стамбена заједница принудну управу може окончати по својој вољи на 2 начина: избором управника или (добровољним, уговорним) поверавањем управљања професионалном управнику; али може одлучити и да остави принудну управу од стране професионалног управника, постављеног решењем општинске управе.

У сваком случају такав управник има право на накнаду,⁴⁹ чија је висина одређена одлуком јединице локалне самоуправе; а његова надлежност се поклапа са надлежношћу изабраног управника, уз још неке послове које је по закону дужан обављати.⁵⁰ Он је стручњак за управљање зградама, који мора испуњавати законом прописане услове за бављење овом професијом;⁵¹ у радном је односу код организатора професионалног управљања;⁵² који може бити привредно друштво или предузетник; уписан је у регистар професионалних управника;⁵³ има лиценцу за рад и закључен уговор о осигурању од професионалне одговорности у складу са законом. Мишљења смо да су законом предвиђени услови, које једно лице треба да испуни да би било професионални управник, добро постављени и да обезбеђују како довољну квалификованост лица које се бави овим послом, тако и довољну сигурност за зграде које му повере управљање или којима буде додељен као принудна управа. Законско решење о могућности именовања принудног управника сматрамо веома корисним, јер је на линији коју нови закон следи у читавој својој регулативи: да управљање зградом функционише у свакој ситуацији која се у пракси може догодити, у чему је по нашој оцени и успео.

⁴⁷ Видети чл. 56 закона.

⁴⁸ О овој теми више: Планојевић, Н., *Регулације узајамних односа етажних власника*, Гласник права, бр. 3/1994, стр. 81-92.

⁴⁹ Видети чл. 53 закона.

⁵⁰ Видети чл. 53 закона.

⁵¹ Професионални управник је физичко лице које има: најмање средње образовање у четворогодишњем трајању, положен испит за професионалног управника и лиценцу.

⁵² Видети чл. 51 закона.

⁵³ У регистар се не може уписати лице које је осуђивано на казну затвора за кривично дело које га чини недостојним или неподобним за обављање послова професионалног управника – што је неодређена формулација закона, која може при примени створити проблеме при процени о којим се кривичним делима ради.

10. Закључак

На основу свега изложеног бисмо најпре констатовали да је нашим новим Законом о становању и одржавању зграда, а за разлику од досадашњих прописа, препозната важност органа управљања зградом и да је у складу са тим, као и са тенденцијама у упоредном права, врло детаљно регулисан његов правни положај. Поред изабраног управника стамбене заједнице, овај закон уводи и могућност професионалног, као и принудног управљања зградом, што сматрамо важним новинама које су корисне за обезбеђивање функционисања зграде у свакој ситуацији која се у пракси може догодити. Регулативу положаја изабраног управника, као у пракси најчешћег вида управљања, начелно сматрамо успешном, добро осмишљеном и примереном реалности, уз углавном добар баланс између законодавчевих замисли и уважавања воље етажних власника – кроз успешно комбиновање императивних и диспозитивних норми. То не значи да се овој регулативи не могу упутити и неке замерке.

Нови закон први пут уводи термин стамбена заједница, установљава њену надлежност за управљање стамбеним зградама и задржава решење по коме она има својство правног лица, које сада настаје *ex lege*, на једноставан начин - што сматрамо адекватним решењима. Оно што смо запазили као недостатак који треба отклонити је различито дефинисање стамбене зграде у различитим члановима истог закона, у смислу броја посебних делова који је чине, а тај број би по нашем мишљењу требало да буде два.

Позитивним приближавањем европској традицији сматрамо и то што законодавац први пут орган управљања назива управником, предвиђајући да је његов избор обавезан за све зграде и да је он инокосан. Замерка коју имамо је што је решење о инокосном карактеру органа управљања императивно. По нашем мишљењу, ова норма би требало да буде диспозитивног карактера, па би велике зграде могле именовати и колективни орган управљања – што би било у складу са бројним пословима које по закону чине надлежност управника, а које просечан појединац тешко може сам да обави. Ни дефинисање надлежности управника не би требало да буде искључива компетенција законодавца, као што је сада, већ евентуално проширење те надлежности треба допустити и стамбеној заједници.

Законска решења у вези начина избора управника сматрамо добрим, пре свега зато што респектују ситуацију у нашој пракси, а то је инертан однос етажних власника према управљању и избору органа зграде. Ова решења су врло детаљна и либерална, посебно у вези начина гласања, кворума и потребне већине за доношење одлуке, а све у функцији крајњег циља – да управљање зградом функционише. Законодавац предвиђа и решење за ситуацију да управник не буде изабран – а то је принудно постављање професионалног управника таквој згради, чији је положај такође адекватно и детаљно регулисан.

Оно што сматрамо неадекватним решењем је предуго трајање управничког мандата од 4 године из разлога који су у раду изнети; као и то, што нису наведени разлози за престанак његовог мандата разрешењем.

*Nina Planojević, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE APPOINTMENT OF RESIDENTIAL BUILDING MANAGER IN LATEST SERBIAN REGULATIONS

Summary

The subject of the author's reflections is the provisions of the new Serbian Law on housing and building maintenance related to the managing of residential buildings by selected managers. The paper is divided into eight parts in which the author presents the overview, analysis and critical review of the following issues – the concept, jurisdiction and the methods of managing the residential buildings; - mandatory nature and members of selected governing body; - selection, personal qualifications, mandate, jurisdiction of the building manager and the termination of his mandate; and – procedures in the situation when the residential building assembly has not selected a building manager. In concluding remarks, the author points to advantages and disadvantages of the new legislation provisions presenting the suggestions for their correction.

Key words: *services of general interest, managing of residential buildings, elected building manager, residential building managing by professional manager, enforced overnment of residential buildings.*

Литература

- Аранђеловић, С., *Етажна својина - Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада*, Београд, 1978.
Baur, F., *Lehrbuch des Sachenrechts*, Munchen, 1977.
Ведриш, М., *Основе имовинског права*, Загреб, 1977.
Ведриш, М., *Власништво стана*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3-4/1955.

Зборник радова „Слобода пружања услуга и правна сигурност”,
Крагујевац, 2019.

- Marty, G., *Copropriete par etages et horizontale (droit Francais)*, Session de droit compare, Pescara, 1968.
- Meier-Hayoz, A., *Schweizerisches privatrecht VI, Sachenrecht*, Basel-Stuttgart, 1977.
- Мирић, С., *Одржавање стамбених зграда и станова у промењеним својинским односима*, Избор судске праксе, бр. 7-8/1993.
- Muller, K., *Sachenrecht*, Koln-Berlin-Bonn-Munchen, 1988.
- von Gierke, J., *Das Sachenrecht des Burgerlichen Rechts*, Berlin-Frankfurt A.M., 1959.
- Планојевић, Н., *Организација управљања стамбеном зградом по Закону о становању Републике Србије и у правним системима европских држава*, Зборник радова научног скупа „Правни односи у стамбеној области“, Ниш, 1994.
- Планојевић, Н., *Одржавање стамбених зграда у преднацрту Грађанског законика Републике Србије*, Зборник радова: XXI век - век услуга и услужног права, књ. 7, Крагујевац, 2016.
- Планојевић, Н., *Расподела трошкова одржавања стамбених зграда у преднацрту Грађанског законика Србије*, Зборник радова: Услуге и одговорност, Крагујевац, 2017.
- Планојевић, Н., *Етажна својина*, Крагујевац, 1997.
- Планојевић, Н., *Одржавање стамбених зграда: концепт, циљеви и објекат (I део)*, Зборник радова: XXI век - век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011.
- Планојевић, Н., *Субјекти и садржина услуге одржавања стамбених зграда (III део)*, Зборник радова: XXI век - век услуга и услужног права, књ. 2, Крагујевац, 2011.
- Планојевић, Н., *Акт о међусобним односима чланова стамбене заједнице у новим српским прописима*, Гласник права, бр. 2/2017.
- Планојевић, Н., *Предмет етажне својине*, Правни живот, бр. 10/1996.
- Планојевић, Н., *Концепт етажне својине из нацрта Закона о стварним правима Федерације БИХ и РС и концепти других држава*, Правна ријеч, бр. 8/2006.
- Планојевић, Н., *Стварно право у пракси*, Крагујевац, 2012.
- Планојевић, Н., *Модел етажне својине за будући грађански законик*, у: Зборник радова међународног научног скупа "Грађанска кодификација", ур: Ковачевић Куштримовић, Р., св. 2, Ниш, 2003.
- Планојевић, Н., *Регулисање узajамних односа етажних власника*, Гласник права, бр. 3/1994.
- Рашовић, З., Ивовић, М., Жижкић, З., *Етажна својина – коментар Закона о етажној својини Црне Горе*, Београд, 1996.
- Станковић, О., Орлић, М., *Стварно право*, Београд, 1994.
- Стефановић, З., *Етажна својина*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету у Београду 1992.
- Flattet, G., *Le retablissement de la propriete par etages dans la legislation Suisse*, Annales de la Faculte de droit d'Istanbul, No 23-24-25, T. XVI, Istanbul, 1966.