

# IMOVINSKO-PRAVNI ASPEKTI ZADRUŽNOG STANOVANJA

Naručilac: Udruženje „Ko gradi grad”, Beograd, ul. Veljka  
Milićevića br. 20

**Autor:**

advokat Aleksandar Komatina, Kneginje Zorke br. 21

11 000 Beograd

# Sadržaj

1. Model – Banka zemljišta .....	2
2. Model – Zadruga kao zakupodavac .....	3
2.1. Osnovni pojmovi .....	3
2.2. Pribavljanje lokacije .....	4
2.3. Postupak javnog nadmetanja .....	6
2.4. Postupak neposredne pogodbe .....	7
2.5. Pravo zakupa građevinskog zemljišta .....	8
2.6. Stambena podrška .....	9
2.7. Nefitna stambena organizacija .....	11
2.8. Zaključak .....	12
3. Druga pitanja .....	12
3.1. Nasleđivanje .....	12
3.2. Sticanje prava na zakup .....	13
3.3. Trajanje zakupa – stupanje drugog lica u zakup .....	13
4. Mišljenje Autora .....	14
5. Literatura .....	15

## 1. Model – Banka zemljišta

Model „Land bank“, odnosno „banka zemljišta“ potiče od principa da je vlasništvo nad zemljištem pod objektom odvojeno od vlasništva nad objektom koji se na tom zemljištu nalazi. Naručilac, inspirisan pojmom CLT (*community land trust*) modelom koji postoji u SAD, Engleskoj i od nedavno u Belgiji, pokušava da implementira navedeni model i u Srbiju.

Komunalni zemljišni fondovi osnivaju se i vode od strane privatnih lica kako bi se razvijale i upravljale zgrade i druga dobra od značaja za određenu zajednicu. Takvi fondovi deluju kao dugoročni upravnici tih zgrada i stanova u njima i time osiguravajući da stanovi zaista ostanu pristupačni, smanjujući špekulacije u korist trenutnog i svakog budućeg korisnika.

Ovakav predloženi model podrazumeva različite imaoce svojinskih prava na relaciji zemljište – zgrada, gde je vlasnik zemljišta sasvim drugi entitet (u svrhe ovog rada to bi bila kreditna institucija poput banke) od vlasnika takve zgrade koja bi funkcionisala po CLT principu. U Srbiji je takav model, na osnovu trenutnog stanja u imovinsko-pravnom zakonodavstvu kao i na osnovu propisa koji regulišu oblast planiranja i izgradnje neprimenjiv, pre svega zbog principa jedinstva nepokretnosti (*lat. superficies solo cedit*), institut rimskog odnosno kontinentalnog prava čije tekovine slede evropske kontinentalne države. Rimsko pravo onemogućavalo je odvajanje prava na zemljištu i pravo na zgradi zbog principa jedinstva nepokretnosti. Načelo *superficies solo cedit* predstavlja pravilo prema kome građevina podignuta na nekom zemljištu deli sudbinu tog zemljišta i pripada njegovom vlasniku. U našem zakonodavstvu princip jedinstva nepokretnosti znači da zemljište i sve ono što je s njim trajno spojeno u pravnom smislu predstavlja jedinstven predmet prava svojine.

Naše zakonodavstvo povodom ove problematike upućuje na nekoliko različitih zakona i upravnih odluka, među kojima svakako treba izdvojiti Zakon o prometu nepokretnosti, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa i Zakon o stanovanju i održavanju zgrada kao matičnim zakonima za imovinsko-pravne odnose.

Zakon o prometu nepokretnosti (*"Sl. glasnik RS", br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015*) u svom članu 3. stavu 1 propisuje sledeće:

*„Prenosom prava svojine na zgradi, odnosno drugom građevinskom objektu, istovremeno se prenosi i pravo svojine na zemljištu na kojem se zgrada nalazi, kao i na zemljištu koje služi za redovnu upotrebu zgrade“.*

Radi pojašnjavanja pojmova iz ove zakonske odredbe, zemljište za redovnu upotrebu zgrade jeste zemljište ispod objekta i zemljište oko objekta, koje ispunjava uslove za građevinsku parcelu<sup>1</sup> i koje po sprovedenom postupku postaje katastarska parcela<sup>2</sup>.

Takođe, članom 106 Zakona o planiranju i izgradnji (*"Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014,*

---

<sup>1</sup> Građevinska parcela jeste deo građevinskog zemljišta, sa pristupom javnoj saobraćajnoj površini, koja je izgrađena ili planom predviđena za izgradnju. Građevinska parcela se može formirati samo u području koje je planskim dokumentima definisano kao *gradsko građevinsko zemljište*.

<sup>2</sup> Katastarska parcela je osnovna katastarska teritorijalna jedinica i predstavlja deo zemljišta određen granicom na kome postoji pravo svojine.

145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020) uspostavlja se princip jedinstva nepokretnosti po obavljenom postupku konverzije<sup>3</sup> prava korišćenja u pravo svojine:

*„Po okončanom postupku pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu, u skladu sa ovim zakonom, katastarska parcela izgrađenog građevinskog zemljišta zajedno sa objektima sagrađenim na njoj postaje jedinstveni predmet prava svojine (jedinstvo nepokretnosti), tako da se sva postojeća prava i tereti koji su postojali na objektu, odnosno posebnom delu objekta, od trenutka upisa prava svojine prenose i na tu katastarsku parcelu“.*

Stavom 2. I 3. Istog člana Zakona o planiranju I izgradnji propisuje princip jedinstva nepokretnosti u slučaju više objekata na katastarskoj parceli odnosno više suvlasnika.

Zakonom o osnovama svojinskopravnih odnosa ("Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. glasnik RS", br. 115/2005 - dr. zakon) u svom članu 19 stavu 2. Propisano je da „na zajedničkim delovima zgrade i uređajima u zgradi vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine“.

Imajući u vidu navedeno, analizom zakonskih propisa možemo zaključiti da imalac prava svojine na zemljištu I imalac prava svojine na zgradi koja se nalazi na tom zemljištu ne mogu biti različita lica. Prema pozitivnom pravu Republike Srbije imaoci prava svojine na posebnom delu (npr. stanu) su imaci prava zajedničke nedeljive svojine na zgradi u kojoj se ti stanovi nalaze, što posledično znači da su i imaoci prava svojine na zemljištu na kojem se zgrada nalazi ujedno i imaoci prava svojine na zgradi. U suprotnom, narušen je princip jedinstva nepokretnosti.

Na osnovu svega navedenog možemo zaključiti da je promet ili zaloga izgrađenog građevinskog zemljišta bez zgrade i obrnuto protivno javnom poretku i nezakonito, s toga se model Komunalnog zemljišnog fonda (*community land trust*) ne može primeniti u obliku u kojem se primenjuje u zemljama čije zakonodavstvo dozvoljava razdvajanje nosilaca prava svojine na zemljištu, na zgradi i na posebnim delovima zgrade.

## 2. Model – Zadruga kao zakupodavac

U komunikaciji sa Naručiocem zaključeno je da je model Zadruga kao zakupodavca trenutno najpogodniji I teorijski jedini moguć model prema stanju u našem imovinsko-pravnom zakonodavstvu. Model se bazira na činjenici da je Zadruga vlasnik zemljišta kao I stambenog objekta, a čije su stambene jedinice namenjene za davanje u zakup stanarima.

Dalji rad na razradi ovog modela biće podeljen na celine koje smatramo da su neophodne da se uzmu u obzir prilikom razmatranja primenjivosti modela.

### 2.1. Osnovni pojmovi

Smatramo da je najvažniji aspekt modela Zadruga kao zakupodavca, odnosno vlasnika zemljišta I stambenog objekta na zemljištu uslovi I način pribavljanja lokacije – zemljišta na kojoj će se nalaziti objekat

---

<sup>3</sup> Konverzija – postupak pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine bez naknade ili uz naknadu u zavisnosti od pravnih okolnosti. Svrha postupka konverzije jeste ažuriranje svojinskih prava na zemljištu i na zgradi, a u skladu sa principom jedinstva nepokretnosti.

u vlasništvu Zadruga. Osnovna premisa od koje Autor polazi jeste razrada zadružnog načina organizovanja zainteresovanih lica radi sticanja prava svojine/zakupa na zemljištu, generalno pravnog osnova za izgradnju objekta, izgradnje stambenog objekta I omogućavanje zakupa stambenih jedinica korisnicima – članovima zadruga po beneficiranim uslovima.

Da bi razumeli navedene aspekte neophodno je poći od nekoliko zakonski ustanovljenih I definisanih pojmova u okviru kojih bi nesporno trebalo da se krećemo. S toga ćemo poći od osnovnih definicija datih u Zakonu o zadrugama (*"Sl. glasnik RS", br. 112/2015*).

Član 2. Zakona o zadrugama definiše **zadrugu kao pravno lice**, koja predstavlja poseban oblik organizovanja fizičkih lica koja poslovanjem na zadružnim principima ostvaruju svoje ekonomske, socijalne, kulturne i druge interese i koja upravljaju i kontrolišu poslovanje zadruga. Takođe, važno je istaći da se **zadruga ne može organizovati kao privredno društvo**, niti se može pripojiti privrednom društvu ili drugom pravnom licu koje nije zadruga, niti može promeniti oblik u privredno društvo ili drugo pravno lice.

Članom 3. Zakona o zadrugama određen je I pojam člana zadruga – **zadugara kao fizičko lice** koje je član zadruga i u celosti ili delimično posluje preko zadruga, odnosno koje preko zadruga prodaje svoje proizvode odnosno usluge, nabavlja proizvode ili koristi usluge potrebne za obavljanje svoje delatnosti ili na drugi način neposredno učestvuje u obavljanju delatnosti radi kojih je zadruga osnovana.

Zakon o zadrugama dozvoljava organizovanje raznih vrsta zadruga, među kojima je za nas od značaja načela, rad, organizacija I funkcionisanje stambene zadruga. Članom 11 Zakona o zadrugama definisan je pojam stambene zadruga na sledeći način:

*„Stambene zadruga, kao investitori i izvođači radova, organizuju izgradnju i održavanje, grade i održavaju stanove, stambene zgrade, garaže i poslovni prostor za zadugare, angažovanjem sredstava i rada zadugara i drugih fizičkih i pravnih lica. Angažovanje sredstava i ličnog rada zadugara se uređuje pojedinačnim ugovorom između stambene zadruga i njenih članova u skladu sa pozitivnim propisima i zadružnim pravilima”.*

Tumačenjem zakonske definicije stambene zadruga dolazimo do zaključka da je stambena zadruga entitet - pravno lice koje organizuje izgradnju I održavanje stambenih (ili poslovnih) objekata I to angažovanjem sredstava zadugara I *drugih fizičkih I pravnih lica*. Uobičajeno je da fizičko lice stupa u stambenu zadrugu, pristupi ugovoru između stambene zadruga I zadugara, a zatim angažuje svoja sredstva I rad radi ostvarivanja ciljeva stambene zadruga, što je u ovom slučaju izgradnja stambenog objekta radi rešavanja stambenih pitanja određenih lica – članova zadruga.

Imajući u vidu navedene zakonske definicije osnovnih pojmova, možemo zaključiti da stambene zadruga u svojstvu investitora imaju zakonsku mogućnost angažovanja sredstava radi izgradnje stambenih objekata.

## 2.2. Pribavljanje lokacije

Na osnovu pozitivnog imovinsko-pravnog zakonodavstva Republike Srbije, postoji 2 načina da određeni entitet stekne pravo svojine na građevinskom zemljištu:

- a) Pribavljanje lokacije – neizgrađenog građevinskog zemljišta otuđenjem na osnovu zakona I podzakonskih akata (relevantnih odluka autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave) ili
- b) Učestvovanjem na tržištu nekretnina pod komercijalnim uslovima kao I bilo koji drugi zainteresovani entitet.

#### **- O učestvovanju na tržištu nekretnina -**

Pribavljanje lokacije putem učestvovanja na tržištu nekretnina pod komercijalnim uslovima od privatnih vlasnika, uz princip slobode ugovaranja, ugovorne strane su slobodne dogovoriti način obeštećenja za vlasnike određene lokacije I plaćanjem u novcu ili plaćanjem u izgrađenim kvadratima. Smatramo da je ovaj način pribavljanja lokacije, na osnovu svega predočenog, nepovoljan za stambene zadruge prvenstveno zbog komercijalnih i finansijskih očekivanja prodavaca, konkurencije u vidu pozicioniranih privrednih društava na tržištu izgradnje objekata, odnosno na građevinskom tržištu, kao I nemogućnost naknade u budućim novoizgrađenim kvadratima budući da stambeni objekat gradi stambena zadruga za svoje članove – zadrugare.

#### **- O pribavljanju građevinskog zemljišta u javnoj svojini -**

Pribavljanje lokacije putem otuđenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini jeste propisana mogućnost u skladu sa Zakonom o planiranju I izgradnji, uz propisivanje načelih uslova i procedure, dok se jedinicama lokalne samouprave<sup>4</sup> ostavlja da detaljno uredi uslove i postupak otuđenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini.

Članom 99 Zakona o planiranju I izgradnji definisan je postupak otuđenja koji propisuje sledeće relevantne odredbe:

*„Otuđenje neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnoj svojini sprovodi se javnim nadmetanjem ili prikupljanjem ponuda javnim oglasom, po tržišnim uslovima, u skladu sa ovim zakonom”.*

*„Otuđenje građevinskog zemljišta iz stava 1. ovog člana, kada je vlasnik građevinskog zemljišta u javnoj svojini Republika Srbija, sprovodi Republička direkcija za imovinu Republike Srbije, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, kada je vlasnik građevinskog zemljišta u javnoj svojini autonomna pokrajina. **Otuđenje građevinskog zemljišta, kada je vlasnik građevinskog zemljišta u javnoj svojini jedinica lokalne samouprave sprovodi jedinica lokalne samouprave”.***

*„Postupak, uslove, način i program otuđenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, uređuje autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave”.*

---

<sup>4</sup> Kao primer u daljem tekstu navodimo Odluku o građevinskom zemljištu grada Beograda kao jedinice lokalne samouprave ("Sl. list grada Beograda", br. 20/2015, 126/2016, 2/2017 i 43/2017

U daljem tekstu razmotrićemo mogućnost pribavljanja lokacije – građevinskog zemljišta<sup>5</sup> otuđenjem, a na osnovu Odluke o građevinskom zemljištu grada Beograda<sup>6</sup> ("Sl. list grada Beograda", br. 20/2015, 126/2016, 2/2017 i 43/2017).

Glavom 3. Odluke o građevinskom zemljištu propisan je postupak otuđenja građevinskog zemljišta u svojini grada Beograda. Članom 17. Iste odluke propisano je sledeće:

*„Otudjenje neizgrađenog<sup>7</sup> građevinskog zemljišta sprovodi se javnim oglašavanjem, u postupku javnog nadmetanja“.*

*„Građevinsko zemljište se otuđuje **neposrednom pogodbom** u slučajevima propisanim zakonom i ovom odlukom“.*

### 2.3. Postupak javnog nadmetanja

Članom 18 iste odluke propisano je da se neizgrađeno građevinsko zemljište može otuđiti radi izgradnje, u skladu sa planskim dokumentom na osnovu koga se izdaju lokacijski uslovi<sup>8</sup>, odnosno građevinska dozvola, dok je stavom 3. Istog člana propisano da **početni iznos cene je tržišna vrednost** građevinskog zemljišta koje se otuđuje.

Međutim, stavom 5. Istog člana propisano je da „*građevinsko zemljište se može otuđiti po ceni koja je manja od tržišne cene, ili otuđiti bez naknade, u skladu sa podzakonskim aktom Vlade Republike Srbije, u slučaju:*

- (1) realizacije investicionog projekta kojim se unapređuje lokalni ekonomski razvoj;*
- (2) ispunjavanja ugovornih obaveza nastalih do dana stupanja na snagu Zakona, po osnovu ugovora u kome je Republika Srbija odnosno grad, jedna od ugovornih strana;*
- (3) realizacije projekata za izgradnju objekata od značaja za Republiku Srbiju odnosno grad;*
- (4) međusobnog raspolaganja između vlasnika građevinskog zemljišta u javnoj svojini;*

Priroda javnog nadmetanja podrazumeva slučaj smanjenja početnog iznosa tržišne cene za otuđenje u slučaju nepostojanja ponuđača, što je propisano u članu 18a Odluke:

*„U slučaju ponovljenog javnog nadmetanja, kada se na objavljeni javni oglas ne javi nijedan ponuđač, početni iznos tržišne cene za otuđenje umanjuje se za 20%, a u slučaju sledećeg nadmetanja za 40% u odnosu na utvrđenu cenu građevinskog zemljišta“.*

---

<sup>5</sup> Građevinsko zemljište je zemljište koje je određeno zakonom ili planskim dokumentom za izgradnju i korišćenje objekata, kao i zemljište na kojem su izgrađeni objekti u skladu sa zakonom.

<sup>6</sup> Autor je uzeo Odluku grada Beograda kao primer, svaki grad i opština u Republici Srbiji ima sopstvenu Odluku o građevinskom zemljištu koja je u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji.

<sup>7</sup> Neizgrađeno građevinsko zemljište je zemljište na kome nisu izgrađeni objekti, na kome su izgrađeni objekti bez građevinske dozvole i privremeni objekti.

<sup>8</sup> Lokacijski uslovi sadrže sve urbanističke, tehničke i druge uslove i podatke potrebne za izradu idejnog projekta, projekta za građevinsku dozvolu i projekta za izvođenje.

U postupku javnog nadmetanja, zainteresovano lice podnosi Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove grada Beograda inicijativu za pokretanje postupka otuđenja građevinskog zemljišta javnim oglašavanjem, dok Gradonačelnik donosi rešenje da se pristupa otuđenju građevinskog zemljišta. Ovakav postupak podrazumeva učestvovanje na javnom nadmetanju uz druge učesnike koji podnesu prijavu u skladu sa Odlukom o građevinskom zemljištu. Treba napomenuti i to da, u skladu sa članom 23 Odluke postoji obaveza uplate depozita ili neopozive bankarske garancije bez "prigovora" i naplativu na "prvi poziv", s tim da visina depozita ne može biti manja od 10% niti veća od 50% od početnog iznosa cene.

Na osnovu svega navedenog, možemo zaključiti da je u slučaju otuđenja građevinskog zemljišta javnim nadmetanjem cena od koje polazi javno nadmetanje jeste tržišna cena, dok su stavom 5 propisane izuzetne okolnosti pod kojima se građevinsko zemljište može otuđiti po ceni koja je niža od tržišne ili bez naknade. Takođe, postavlja se pitanje da li se projekat zadružnog stanovanja u obliku u kojem Naručilac predstavlja može podvesti pod **investicioni projekat kojim se unapređuje lokalni ekonomski razvoj (1)** odnosno da li je to projekat **od značaja za Republiku Srbiju odnosno grad (3)**. Imajući u vidu da je projekat zadružnog stanovanja suštinski privatni poduhvat koji je usmeren na omogućavanje stanovanja pod boljim uslovima od tržišnih uslova, slučajeva otuđenja građevinskog zemljišta bez naknade ili uz naknadu koja je niža od tržišne postavljeni široko, kao i neujednačenu ekonomsku razvijenost jedinica lokalne samouprave u RS, ostaje pitanje da li bi ovakav projekat mogao da se podvede pod stav 5. člana 18 Odluke ili odredbu Odluke o građevinskom zemljištu neke druge jedinice lokalne samouprave.

#### 2.4. Postupak neposredne pogodbe

Odlukom grada Beograda o građevinskom zemljištu predviđena je mogućnost otuđenja građevinskog zemljišta u svojini grada Beograda neposrednom pogodbom u slučajevima koji su propisani članom 32 stavom 1. Odluke:

- (1) izgradnje objekata za potrebe obavljanja poslova iz nadležnosti državnih organa i organizacija, organa jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kao i drugih objekata u javnoj svojini;*
- (2) ispravke granica susednih katastarskih parcela;*
- (3) formiranja građevinske parcele u skladu sa odredbom zakona kojom je uređena oblast određivanja, odnosno utvrđivanja zemljišta za redovnu upotrebu objekta;*
- (4) sporazumnog davanja zemljišta ranijem vlasniku nepokretnosti koja je bila predmet eksproprijacije, u skladu sa propisima o eksproprijaciji;*
- (5) razmene građevinskog zemljišta;*
- (6) u postupku vraćanja oduzete imovine i obeštećenja u skladu sa posebnim zakonom;*
- (7) međusobnog raspolaganja vlasnika građevinskog zemljišta u javnoj svojini;*
- (8) deobe građevinskog zemljišta u susvojini ili zajedničkoj svojini grada i drugih nosilaca prava svojine, odnosno prava korišćenja;*
- (9) realizacije investicionog projekta kojim se unapređuje lokalni ekonomski razvoj;*
- (10) ispunjavanja ugovornih obaveza nastalih do dana stupanja na snagu zakona po osnovu ugovora kada je Republika Srbija, odnosno grad, jedna od ugovornih strana;*
- (11) realizacije projekata za izgradnju objekata od značaja za Republiku Srbiju odnosno grad;*

Postupak se pokreće zahtevom za otuđenje građevinskog zemljišta neposrednom pogodbom Sekretarijatu za imovinske i pravne poslove grada Beograda koji po obradi zahteva pribavlja podatke o tržišnoj ceni građevinskog zemljišta koji dostavlja podnosiocu zahteva. Takođe, podnosilac zahteva ima pravo



prigovora na utvrđenu tržišnu cenu u roku od pet dana od dana prijema obaveštenja o visini tržišne vrednosti, o kome se izjašnjava organ koji je utvrdio tržišnu vrednost.

Odluka propisuje I mogućnost smanjenja tržišne cene u članu 39a, u slučaju neposredne pogodbe:

*„Kada se građevinsko zemljište otuđuje neposrednom pogodbom, ako se plaćanje vrši jednokratno, uplatom u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja o otuđenju licu koje je obveznik plaćanja, tržišna cena se umanjuje za 30% u odnosu na utvrđenu cenu građevinskog zemljišta, osim u slučaju razmene nepokretnosti“.*

Komentarišući odredbe koje se odnose na mogućnosti otuđenja građevinskog zemljišta u svojini grada možemo zaključiti da postoji slična dilema kao I u slučaju otuđenja građevinskog zemljišta po ceni ispod tržišne cene ili bez naknade predviđene članom 18 stavom 5. – da li je to pre svega, **investicioni projekat (9)**, a kojim se unapređuje lokalni ekonomski razvoj, odnosno da li je to **projekat od značaja (11)** za Republiku Srbiju odnosno grad.

U svakom slučaju, možemo zaključiti da je tržišna cena ona cena od koje se polazi u oba slučaja otuđenja (osim u izuzecima koje smo naveli) dok je jedina razlika u postojanju, odnosno nepostojanju drugih učesnika – interesenata za određeno građevinsko zemljište u svojini grada Beograda. Imajući u vidu sve navedeno, postavlja se pitanje da li je stambena zadruga u obliku u kojem je prezentovano, konkurentan entitet za učestvovanje u postupku javnog nadmetanja, odnosno kvalifikovana za postupak otuđenja putem neposredne pogodbe.

Takođe, napominjemo da planskim aktima grada nisu predviđene lokacije za izgradnju stambenih objekata od strane stambenih zadruga, već podelom grada na zone u zavisnosti od udaljenosti od centra grada mogu postojati povoljniji ili manje povoljni uslovi pribavljanja lokacije – građevinskog zemljišta, prvenstveno u skladu sa tržišnim uslovima.

## 2.5. Pravo zakupa građevinskog zemljišta

Radi sveobuhvatne razrade mogućnosti pribavljanja lokacija u javnoj svojini, navodimo I mogućnost prava zakupa građevinskog zemljišta. Odluka o građevinskom zemljištu u svojini grada Beograda propisuje navedenu mogućnost pod uslovima propisanim članom 49 Odluke:

*„Građevinsko zemljište se može dati u zakup radi:*

- (1) izgradnje objekata za koji se izdaje privremena građevinska dozvola u skladu sa zakonom;*
- (2) realizacije projekata od značaja za Republiku Srbiju odnosno grad;*
- (3) međusobnog raspolaganja vlasnika građevinskog zemljišta u javnoj svojini;*
- (4) davanja koncesije ili poveravanja komunalne delatnosti u skladu sa posebnim zakonom;*
- (5) ostvarivanja javno-privatnog partnerstva“;*

Na osnovu svega navedenog, entitet kao što je zadruga ne može biti zakupac u slučajevima propisanim članom 49 Odluke o građevinskom zemljištu.

Takođe, napominjemo da I Zakon o planiranju I izgradnji dozvoljava pravo zakupa na građevinskom zemljištvu u javnoj svojini *„u slučaju realizacije projekata od značaja za Republiku Srbiju“.*

Tako, članom 55 stavom 2. Odluke propisana je mogućnost davanja građevinskog zemljišta u sledećem slučaju:

*„Građevinsko zemljište se može dati u zakup po zakupnini koja je manja od tržišne ili bez naknade kada se radi o realizaciji projekata za izgradnju objekata od značaja za Republiku Srbiju”.*

Kao I u slučaju učestvovanja u postupku javnog nadmetanja, odnosno otuđenja putem neposredne pogodbe, postavlja se pitanje da li je ovaj projekat od značaja za Republiku Srbiju.

## 2.6. Stambena podrška

Imajući u vidu da je sprovođenje politike socijalne pomoći u rešavanju stambenih potreba stanovništva koji nisu u mogućnosti da reše stambene potrebe po tržišnim uslovima u isključivoj nadležnosti Republike Srbije, koja putem programa, zakona i podzakonskih akata propisuje uslove i postupak sprovođenja iste, smatramo da je od značaja sledeći tekst koji se odnosi na stambenu podršku propisanu Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada. Stambena podrška je svaki oblik pomoći za stanovanje licu koje iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne može sopstvenim sredstvima da reši stambenu potrebu po tržišnim uslovima za sebe i svoje porodično domaćinstvo.

Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada (*“Sl. glasnik RS”, br. 104/2016 i 9/2020 - dr. zakon*) definisani su uslovi pružanja *stambene podrške* licima koji ne mogu da reše svoje stambeno pitanje po tržišnim uslovima. Glavom VI navedenog zakona obrađeni su uslovi, postupak I sprovođenje stambene podrške ugroženim licima od strane države, pa je tako članom 89 propisano sledeće:

*„Lice koje je državljanin Republike Srbije, a koje je bez stana, odnosno bez odgovarajućeg stana u smislu ovog zakona i koje ne može sopstvenim sredstvima da reši stambenu potrebu po tržišnim uslovima za sebe i svoje porodično domaćinstvo, može biti korisnik stambene podrške”.*

*„Lice bez stana je lice koje nema u svojini stan, odnosno porodičnu kuću na teritoriji Republike Srbije”.*

*„Lice bez odgovarajućeg stana je lice koje ima u svojini jedino stan ili porodičnu kuću koja ne zadovoljava najmanje jedan od uslova propisanih članom 90. ovog zakona”.*

Članom 90 stavom 1. istog zakona definisan je pojam odgovarajućeg stana u smislu prostornih uslova, a u zavisnosti broja članova domaćinstva:

*„Odgovarajući stan u smislu ovog zakona je stan koji ispunjava uslove prema kriterijumu prostornih uslova, opremljenosti stana osnovnim instalacijama, konstruktivne sigurnosti i bezbednosti, kao i zaštite od spoljnih klimatskih uticaja i zadovoljenja osnovnih higijenskih uslova stanovanja”.*

Vidovi stambene podrške ostvaruju se kroz zakup stana, kupovinu i drugi način sticanja prava svojine nad stanom ili porodičnom kućom, unapređenje uslova stanovanja, pomoć za ozakonjenje stana ili porodične kuće I stambeno zbrinjavanje<sup>9</sup>, od čega je za nas od najvećeg značaja ostvarenje stambene podrške kroz

---

<sup>9</sup> Kao primer možemo navesti *Odluku o raspolaganju stanovima u svojini grada Kraljeva koji se dodeljuju kao stambena podrška pod uslovima neprofitnog zakupa.*

[http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2018\\_04/t04\\_0105.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2018_04/t04_0105.htm)

zakup stana. Imajući u vidu navedeno, članom 93 propisano je da stambena podrška kroz zakup stana predstavlja sledeće:

- 1) *davanje stana u javnoj svojini u zakup pod uslovima neprofitnog zakupa;*
- 2) ***subvencionisanje zakupnine stana u bilo kom obliku svojine;***

S obzirom da se davanja stana u javnoj svojini u zakup pod uslovima neprofitnog zakupa odnosi na stanove u javnoj svojini, od interesa za Naručioca može biti subvencionisanje zakupnine stana *u bilo kom obliku svojine*. Na taj način bi se mogla pružiti finansijska pomoć zainteresovanim licima prilikom utvrđivanja potencijalnih obaveza u zakupodavnom odnosu, dok bi zadruga imala deo prihoda od zakupnine pokriven od strane jedinice lokalne samouprave, s toga navodimo član 95 Zakona o stanovanju I održavanju zgrada koji propisuje sledeće:

*„Subvencionisanje zakupnine stana u bilo kom obliku svojine predstavlja pružanje stambene podrške učešćem u plaćanju zakupnine ili neprofitne zakupnine za zakup stana (stambeni dodatak), najviše do površine predviđene članom 90. ovog zakona”.*

*„Uslov da bi se ostvarila subvencija na zakup stana u privatnoj svojini je da zakupnina ne prelazi najviši iznos neprofitne zakupnine obračunate prema metodologiji iz člana 94. stav 13. ovog zakona<sup>10</sup>”.*

*„U slučaju iz stava 2. ovog člana, način plaćanja zakupnine reguliše se ugovorom između nadležnog organa jedinice lokalne samouprave i lica koje koristi ovaj vid stambene podrške”.*

***„Za odobreni iznos stambenog dodatka zakupodavac stana (vlasnik stana u privatnoj svojini, odnosno neprofitna stambena organizacija\*) smanjuje iznos zakupnine zakupcu, a taj iznos se refundira iz budžeta jedinice lokalne samouprave”.***

*„Bliži uslovi i postupak odobravanja stambenog dodatka utvrđuju se odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave”.*

*„Po isteku perioda za koji je odobren stambeni dodatak, zakupac može ponovo podneti molbu za stambeni dodatak ukoliko ispunjava uslove”.*

Napominjemo da je zadružna svojina zajemčena članom 86 Ustava Republike Srbije, odnosno da je prepoznata kao oblik svojine, pored privatne I javne svojine.

Zakon o stanovanju I održavanju zgrada u daljem tekstu propisuje postupak I kriterijume dodele stambene podrške koji sprovodi stambena komisija koju formira jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se stambena podrška potencijalno dodeljuje. Utvrđivanje reda prvenstva za dodelu stambene podrške vrši se prvenstveno prema stambenom statusu (lice bez stana), odnosno uslovima stanovanja (lice bez odgovarajućeg stana), a potom i prema kriterijumima propisanim članom 106 istog zakona, a koji se odnose na broj članova porodičnog domaćinstva, zdravstvenog stanja korisnika stambene podrške I invalidnost odnosno telesno oštećenje korisnika stambene podrške.

---

<sup>10</sup> Ministar nadležan za poslove stanovanja propisuje jedinstvenu metodologiju obračuna neprofitne zakupnine <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2017/90/1>.

## 2.7. Neprofitna stambena organizacija

Član 109 stav 2. Zakona o stanovanju I održavanju zgrada:

*„Neprofitne stambene organizacije mogu biti javne agencije<sup>11</sup> koje osnivaju jedinice lokalne samouprave, stambene zadruge osnovane i organizovane u skladu sa zakonom i druga pravna lica“.*

Kada smo navodili član 95 Zakona o stanovanju I održavanju zgrada, kao potencijalni zakupodavac stana propisan članom 4. navedena je I neprofitna stambena organizacija. Neprofitna stambena organizacija **može biti organizovana kao stambena zadruga** osnovana i organizovana u skladu sa zakonom. Članom 109 stavom 1. istog zakona propisano je da pribavljanje, upravljanje i davanje u zakup stanova namenjenih za stambenu podršku, upravljanje i organizovanje izgradnje stanova sa mogućnošću sticanja svojine putem kupovine po neprofitnim uslovima, kao i sprovođenje programa stambene podrške mogu obavljati neprofitne stambene organizacije.

Da bi određena neprofitna stambena organizacija obavljala poslove koji su navedeni u članu 109 stavu 1. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, neophodno je da ista pribavi *Licencu za rad neprofitne stambene organizacije*, kao i da se upiše u nadležni *Registar neprofitnih stambenih organizacija*. Ministar nadležan za poslove stanovanja, odnosno ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja doneo je Pravilnik o uslovima za izdavanje i oduzimanje licence za rad neprofitne stambene organizacije i sadržini posebnog registra neprofitnih stambenih organizacija (*“Sl. Glasnik RS” br. 44/2010*) u kojem su sadržani bliži uslovi za izdavanje i oduzimanje licence za rad neprofitne stambene organizacije, kao i sadržina posebnog registra neprofitnih stambenih organizacija. Članom 2. Navedenog pravilnika propisano je sledeće:

*Neprofitnoj stambenoj organizaciji može se izdati licenca ukoliko ispunjava sledeće uslove:*

- 1) da je ovlašćena za obezbeđivanje, odnosno pribavljanje, upravljanje i davanje u zakup stanova namenjenih za socijalno stanovanje, kao i za upravljanje izgradnjom stanova sa mogućnošću sticanja svojine putem prodaje pod neprofitnim uslovima, u skladu sa zakonom;*
- 2) da je po svojoj formi organizovana kao: stambena agencija, **stambena zadruga** ili drugi organizacioni oblik, u skladu sa zakonom;*
- 3) da lice ovlašćeno za zastupanje neprofitne stambene organizacije nije pravosnažno osuđivano za krivična dela protiv privrede i krivična dela protiv imovine;*
- 4) da nije doneta odluka o prestanku rada neprofitne stambene organizacije, odnosno da nad neprofitnom stambenom organizacijom nije otvoren postupak stečaja ili likvidacije;*
- 5) da neprofitnoj stambenoj organizaciji nije izrečena zaštitna mera zabrane obavljanja delatnost;*

Imajući u vidu napred navedeno, neprofitnoj stambenoj organizaciji koja pribavi Licencu za rad neprofitne stambene organizacije I koja se upiše u nadležni Registar neprofitnih stambenih organizacija ima mogućnost sprovođenja programa stambene podrške koji mogu da uključuju subvencionisanje zakupnine

---

<sup>11</sup> Javne agencije kao neprofitne stambene organizacije osnivaju jedinice lokalne samouprave.

stana u bilo kom obliku svojine ili druge vidove stambene podrške propisane Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada.

## 2.8. Zaključak

Izvorna svrha stambenih zadruga na teritoriji Republike Srbije jeste udruživanje sredstava članova zadruge – fizičkih lica radi rešavanja stambenog pitanja pod povoljnijim uslovima, i to *sticanjem prava svojine* na posebnim delovima – stanovima, poslovnim prostorima i garažama u stambenim objektima čiju izgradnju je organizovala stambena zadruga. Udruživanje fizičkih lica u stambene zadruge shvatamo kao finansijski povoljniju mogućnost rešavanja stambenog pitanja u odnosu na klasičan pristup koji postoji na tržištu, dakle putem kupovine nepokretnosti uz pomoć stambenog kredita odnosno plaćanjem gotovinom. Sa druge strane, smatramo da je to kvalitetnija mogućnost u odnosu na tzv. "socijalno stanovanje" kojima država, odnosno jedinica lokalne samouprave za pojedine kategorije stanovništva, obezbeđuje stanove u zakup ili kupovinu nepokretnosti pod povoljnim uslovima. Za navedene potrebe, republika, odnosno jedinica lokalne samouprave planski predviđa određene lokacije obično u manje atraktivnim i daljim prigradskim naseljima. Takvi poduhvati su u isključivoj nadležnosti države, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Takođe, skrećemo pažnju na član 12 Zakona o zadrugama koji predviđa posebnu zaštitu, koji glasi:

*„Zadruga uživa posebnu zaštitu Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u obavljanju njene pretežne delatnosti“.*

*„Posebna zaštita iz stava 1. ovog člana ogleda se u podsticanju zadrugarstva merama ekonomske, agrarne i stambene politike, kao i drugih razvojnih politika, uključujući davanje odgovarajućih olakšica i pogodnosti, koje se utvrđuju posebnim propisima, kao i mogućnosti osnivanja posebnih fondova (fondacija) za razvoj zadruga od strane jedinica lokalne samouprave ili autonomne pokrajine ili obezbeđivanjem sredstava u budžetu jedinica lokalne samouprave, autonomne pokrajine i republike“.*

## 3. Druga pitanja

U daljem tekstu nalaze se obrađena pitanja koja po mišljenju Autora mogu biti od značaja za Naručioaca radi sagledavanja celokupne pravne situacije.

### 3.1. Nasleđivanje

U režimu zakupodavnog odnosa između Zadruga i Korisnika, članom 559 Zakona o obligacionim odnosima propisano je da „u slučaju smrti zakupca (ili zakupodavca) zakup se nastavlja sa njegovim naslednicima, ukoliko nije drukčije ugovoreno“. Pretpostavka je da bi zadruga i korisnik ugovorom o zakupu predvideli i ugovorom regulisali ovu potencijalnu pravnu situaciju.

### 3.2. Sticanje prava na zakup

Režim zakupodavnog odnosa između Zadruga kao zakupodavca i Korisnika kao zakupca regulisan je glavom XI Zakona o obligacionim odnosima. Međutim, postavlja se pitanje na osnovu kog kriterijuma se vrši potencijalna raspodela zadružnih stanova, kao i momenat angažovanja sredstava od strane korisnika – članova zadruge.

Članom 23 Zakona o zadrugama propisano je sledeće:

*„Status zadrugara stiče se osnivanjem zadruge ili pristupanjem zdruzi, na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom i zadružnim pravilima<sup>12</sup>“.*

*„Lica koja pristupe zdruzi nakon osnivanja imaju jednak status kao osnivači zadruge<sup>13</sup>“.*

Ukoliko pođemo od pojma stambene zadruge, gde su stambene zadruge kao investitori i izvođači radova, organizuju izgradnju i održavanje, grade i održavaju stanove, stambene zgrade, garaže i poslovni prostor za zadrugare, **angažovanjem sredstava i rada zadrugara i drugih fizičkih i pravnih lica**, dolazimo do zaključka da bi se “pravo na zakup stana” u ovom slučaju ostvarivalo danom pristupanja zdruzi. Međutim, ostaje pitanje po kom kriterijumu bi se određivala raspodela zadrugarskih stanova ugovorom o zakupu. Takođe, na osnovu kog kriterijuma bi se odredilo prvenstvo u zakupu – da li je to momenat pristupanja stambenoj zdruzi ili pak bi presudio finansijski momenat imajući u vidu potrebu za pokrivanjem troškova kupovine lokacije, izgradnje i održavanja celokupne stambene zadruge kao (neprofitne) organizacije? I, ono što smatramo da je najvažniji odgovor na pitanje – šta tačno potencijalni zakupac dobija od činjenice da plaća zakup određene stambene jedinice, osim potencijalno niže cene zakupa u odnosu na tržišnu ?

### 3.3. Trajanje zakupa – stupanje drugog lica u zakup

Zakon o obligacionim odnosima ("Sl. listu SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89(USJ), 57/89, "Sl. listu SRJ", br. 31/93 i "Sl. glasniku RS", br. 18/2020) propisuje mogućnost ugovaranja trajanja zakupa na određeno i neodređeno vreme.

U slučaju ugovaranja trajanja zakupa na neodređeno vreme, zakup prestaje voljom ugovornih strana ili u slučaju bilo kakvog kršenja odredaba zakupa za koje je propisan prestanak zakupa. U slučaju ugovaranja trajanja zakupa na određeno vreme, zakup prestaje protekom vremena za koje je zaključen. S tim u vezi, stupanje drugog lica u zakup uslovljeno je formalnopravnim prestankom zakupodavnog odnosa sa prethodnim zakupcem stambene jedinice.

S obzirom na specifičnu pravnu situaciju statusa člana zadruge, internim propisima zadruge bi morao da bude regulisani međusobni odnosi između zadruge i članova zadruge, status zakupca – člana zadruge,

---

<sup>12</sup> Zadružna pravila su opšti akt zadruge kojim se uređuje upravljanje zadrugom, unutrašnja organizacija zadruge i druga pitanja.

<sup>13</sup> Zadrugu može osnovati najmanje pet poslovno sposobnih fizičkih lica. Najmanji broj osnivača zadruge iz stava 1. ovog člana, ne mogu činiti lica koja žive u zajedničkom domaćinstvu sa osnivačem. Osnivači i zadrugari mogu da budu domaća i strana fizička lica.

mogućnosti raskida ugovora, mogućnost eventualnog otkupa stambene jedinice kao i druga pitanja od značaja stambenu zadrugu i članove zadruge.

#### 4. Mišljenje Autora

Na osnovu svega izloženog, odnosno na osnovu trenutnog stanja u imovinsko-pravnom zakonodavstvu Republike Srbije kao i na osnovu komunikacije Autora sa Naručiocem, mišljenja smo da u ovom trenutku nije moguće implementirati stambenu zadrugu u obliku i pod uslovima koje je Naručilac izneo. Ovo pre svega iz razloga što bi, bez adekvatne zaštite u smislu člana 12 Zakona o zadrugama i pružanja beneficiranih uslova ovakvom projektu, stambena zadruga bila učesnik na tržištu nekretnina kao i svaki drugi entitet koji učestvuje na istom, s tim što je generalni motiv privrednih društava sticanje dobiti. U tom smislu, smatramo da je neophodno komunicirati sa nadležnim ministarstvima, pre svega s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvom finansija, eventualno i Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, radi pribavljanja mišljenja, iniciranja postupaka za izmenu relevantnih zakona, a u kasnijim fazama realizacije projekta i adekvatnih garancija u vidu odgovarajućih pogodnosti i olakšica. Smatramo da stambena zadruga, na osnovu poznatih detalja, bez nekog vida saradnje sa državnim organima i organima lokalne samouprave ne može sprovesti projekat u formi u kojoj je zamišljen. U svakom slučaju, izmenama pojedinih odredbi zakona i podzakonskih akata odnosno uspostavljanjem zadruge kao relevantnog načina rešavanja stambenih potreba dela stanovništva davanjem odgovarajućih olakšica i drugim merama, ovaj projekat bi imao bolju polaznu tačku i bio prihvaćeniji u Republici Srbiji kao legitiman i normalan način rešavanja stambenih potreba. Imajući u vidu stanje na tržištu nekretnina, veliki deo stanovništva nije u mogućnosti da reši stambene potrebe, a da to bude na nekom nivou koji prosečan stanovnik ili porodica zaslužuje. Uostalom, samim Ustavom Republike Srbije garantovano je „*pravo ljudskog dostojanstva svakom stanovniku u pravednom otvorenom i demokratskom društvu. Ljudsko dostojanstvo je neprikosnoveno i svi su dužni da ga poštuju i štite*”.

## 5. Literatura

1. Zakon o prometu nepokretnosti (*"Sl. glasnik RS"*, br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015)
2. Zakon o planiraju I izgradnji (*"Sl. glasnik RS"*, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020)
3. Zakon o zadrugama (*"Sl. glasnik RS"*, br. 112/2015)
4. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa (*"Sl. list SFRJ"*, br. 6/80 i 36/90, *"Sl. list SRJ"*, br. 29/96 i *"Sl. glasnik RS"*, br. 115/2005 - dr. zakon)
5. Zakon o stanovanju i održavanju zgrada (*"Sl. glasnik RS"*, br. 104/2016 i 9/2020 - dr. zakon)
6. Zakon o obligacionim odnosima (*"Sl. listu SFRJ"*, br. 29/78, 39/85, 45/89(USJ), 57/89, *"Sl. listu SRJ"*, br. 31/93 i *"Sl. glasniku RS"*, br. 18/2020)
7. Odluka o građevinskom zemljištu grada Beograda (*"Sl. list grada Beograda"*, br. 20/2015, 126/2016, 2/2017 i 43/2017)
8. Pravilnik o uslovima za izdavanje i oduzimanje licence za rad neprofitne stambene organizacije i sadržini posebnog registra neprofitnih stambenih organizacija (*"Sl. Glasnik RS"* br. 44/2010)

*Autor*

---

advokat Aleksandar Komatina