

Primedbe na Nacrt zakona o stanovanju i održavanju zgrada

Nacrt zakona o stanovanju i održavanju zgrada koji je pripremila Ministarstvo građevinarstva saobraćaja i infrastrukture (u daljem tekstu: Predlagač) proglašava razvoj stanovanja, održavanje i upravljanje zgradama - javnim interesom, a teret njegovog ispunjenja prebacuje gotovo potpuno na građane, dok njima ograničava pravo da odlučuju kako o svojoj privatnoj imovini tako i unutar zajednice u kojoj žive. Podstanari su prepušteni na milost i nemilost stanodavaca, a lica koja bivaju iseljena nemaju adekvatnu zaštitu u skladu sa odredbama Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Sa druge strane, Nacrt zakona previđa mogućnosti uključivanja samih građana u realizaciji dela „stambene podrške“, što bi učinilo rešavanje stambenog pitanja bržim i izglednijim za deo stanovništva koje ne može da ga reši pod tržišnim uslovima.

Budući da je Predlagač preuzeo na sebe zadatak da Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada uredi oblasti koje trenutno regulišu tri različita zakona (Zakon o stanovanju, Zakon o održavanju stambenih zgrada i Zakon o socijalnom stanovanju), u javnosti se stvorilo očekivanje da se radi na „krovnom zakonu“, sveobuhvatnom okviru za rešavanje višedecenijske stambene krize u Srbiji, koja obuhvata hiljade izbeglica i interno raseljenih lica koja još uvek nemaju rešeno stambeno pitanje, devastiranje stambenog fonda, prinudna iseljenja koja su u proteklom periodu obuhvatila hiljade stanovnika Beograda, oporezivanje socijalnog stanovanja, stotine hiljada „podstanara“ koji nemaju nikakav ugovor o zakupu i koji već sutra mogu da budu izbačeni na ulicu voljom stanodavaca, probleme beskućnika od kog se sistematski okreće glava, veliki procenat prenaseljenih stanova, kao i nemogućnost za mlađe generacije da se osamostale... Na žalost, umesto da rešavaju probleme, ponuđena rešenja čine stanovanje dodatno neodrživim, suprotno proklamovanim ciljevima. Stoga, smatramo da je neophodno povući ovaj Nacrt i otvoriti prostor za široki društveni dijalog o održivom stanovanju, pripadajućoj ulozi države i građana, i mehanizmima za njegovo ostvarenje.

I - Upravljanje i održavanje zgrada

Predloženo uvođenje „profesionalnog upravnika“ i posebno „prinudne uprave“ u stambene zgrade nameće dodatno finansijsko izdavanje, a oduzima političku i poslovnu sposobnost građana. „Profesionalno upravljanje“ stambenim zgradama ograničava pravo na svojinu i slobodno udruživanje, a odlučivanje izmešta iz same zajednice koje se te odluke tiču. Ako ova principijelna zamerka nije dovoljna, praktične posledice toga da neko ko ne živi u zgradi, a može da sedi i desetinama kilometara dalje, treba da se bavi njenom dobrobiti bolje od ljudi koji su za nju najzainteresovaniji – trebalo bi da su dovoljno ilustrativne.

Posebno je indikativno da se ovaj tip upravljanja uvodi samo za stambene zgrade. Da li je moguće da do ograničavanja prava raspolaganja svojinom propisanih ovim zakonom dolazi samo u slučaju kada se radi o pravu svojine na stanovima, a ne i kada je reč o svojini nad poslovnim objektima i objektima u kojima delatnost obavljaju državne uprave, javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajna ili jedinica lokalne samouprave? Ispada da Predlagač smatra da su nosioci prava svojine na stanovima neuki i neodgovorni, pa je potrebno da interveniše i propiše do detalja način održavanja i upravljanja njihovom svojinom, kao i da uvodi institut „prinudne uprave“ ukoliko oni to ne čine na zadovoljavajući način, za razliku od vlasnika ostalih nepokretnosti.

Slična je situacija sa nametanjem obaveze osiguranja za štetu od stambenih zgrada. Zašto zakonodavac na prvom mestu smatra da je neophodno da se zgrade uopšte osiguravaju kada broj pričinjenih šteta od zgrada do sada nije bio brojčan, barem ne u tolikoj meri da bi bilo neophodno uvoditi obavezno osiguranje? Na drugom mestu zašto zakonodavac smatra da štete mogu nastupiti samo od stambenih zgrada. Ako bismo čak i prihvatili neophodnost osiguranja zgrada, onda bi trebalo podrazumevati da šteta može nastupiti od svih objekata, koji bi takvom logikom morali da budu osigurani.

Predložena rešenja zapravo jedino uvode nove izdatke već osiromašenom stanovništvu. I to je ono što najviše zabrinjava sa ovakvim Nacrtom. Umesto da prepozna koren problema koji pokušava da reši, Predlagač ga produbljuje. Trenutni stambeni fond je u najvećoj meri neodržavan zbog materijalne nemogućnosti građana a ne individualnih neodgovornosti spram imovine. Sama država i javna komunalna preduzeća imaju značajnu ulogu u tome kakvo je stanje. Ako je cilj popraviti uslove stanovanja, uvođenje novih nameta u vidu profesionalne uprave i osiguranja postiže se zapravo suprotno. Izdvajanja za stanovanje bi morala ići isključivo u smeru tekućeg i investicionog održavanja a ne u smeru njihovog menadžmenta.

Nijedna uprava ne može da obezbedi novčana sredstva tamo gde su stanari u lošoj ekonomskoj situaciji, osim kroz prinudnu naplatu i plenidbu imovine što je izgleda i glavna funkcija „profesionalnog upravnika.“ U konačnici, sa ovakvim rešenjem, ljudi će pre ostajati bez stanova nego što će zgrade biti u dobrom stanju, a to svakako nije održivo stanovanje. Umesto uvođenja prinudne uprave i prinudne naplate, mnogo celishodnije bi bilo omogućiti i osnažiti same stambene zajednice da se bave svojom dobrobiti.

Komentari članova

Članom 2. se definiše javni interes:

(1) Održivi razvoj stanovanja predstavlja javni interes za Republiku Srbiju, kroz razvoj stambenog sektora u Republici Srbiji u cilju unapređenja uslova stanovanja građana i očuvanja i unapređenja

vrednosti stambenog fonda, uz istovremeno unapređenje energetske efikasnosti i smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu i racionalno korišćenje resursa.

(2) Održavanje i upravljanje u: stambenim zgradama, stambeno-poslovnim zgradama, poslovnim zgradama, zgradama javne namene ili zgradama koje su proglašene za kulturno dobro i zgrade u zaštićenim kulturno-istorijskim celinama, u cilju sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život i zdravlje ljudi, odnosno u cilju obezbeđivanja sigurnosti zgrade i njene okoline takođe su u javnom interesu.

(3) U cilju ostvarivanja javnog interesa Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju sredstva u svojim budžetima za ispunjenje utvrđenih obaveza.

Kako u našem zakonodavstvu ne postoji definicija javnog interesa, morali bismo, u cilju koncipiranja istog, da napravimo paralelu sa pojmom instituta javnog poretka, kome je u pravnoj teoriji i praksi, posvećeno znatno više prostora. Naime, predviđeno je da javni poredak sadrži osnovne vrednosti društva u okviru koga funkcioniše i pravni sistem (kao i ostali, nepravni segmenti društvene zajednice) kojim se, između ostalog, ostvaruje zaštita privatnog i javnog interesa. Sledi da bi svaki interes države mogao biti proglašen javnim interesom ukoliko tako odluči parlament. To ne znači da predlagač zakona ne treba oprezno da pristupi proglašavanju određenog interesa javnim interesom i da kao takav interes proglasi samo onaj kojim se štite osnovne vrednosti društva, jer bi učestalo i preširoko korišćenje ovog instituta isti dovelo u ravan floskule, koja se upotrebljava u svakom slučaju kada je potrebno obrazložiti neke promene ili institute u pravnom sistemu.

Da li je onda tako (da kažemo neoprezno) postupio zakonodavac kada je javnim interesom proglasio „sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život i zdravlje ljudi, obezbeđivanja sigurnosti zgrade i njene okoline“ a zatim po strani ostavio sve objekte koji se u smislu Nacrta ne smatraju stambenom zgradom, kao da opasnost po život i zdravlje ljudi ne može nastupiti od objekata koji nisu stambene zgrade. Slično je i sa proglašavanjem javnog intertesa kao „*unapređenje energetske efikasnosti i smanjenje energetske uticaja na životnu sredinu i racionalno korišćenje resursa*“. S obzirom na to da je Nacrtom specifično kvalifikovan javni interes, isti je nemoguće ostvariti, bez podvođenja i ostalih objekata pod standard energetske efikasnosti; posebno imajući u vidu veliki broj zgrada kojima namena nije stambena, a koji su veliki potrošači energenata (bolnice, škole, ministarstva, sudovi, poslovne zgrade).

Stavom 3. člana 2. se predviđaju budžetska izdvajanja za ispunjenje javnog interesa, dok ponuđena rešenja uglavnom ne definišu o kojim sredstvima je reč pa nalazimo da bi ovakvu formulaciju morao da prati pravilnik koji definiše u kojem procentu budžetska sredstva učestvuju u određenim stavkama.

Prelaznim i završim odredbama Nacrta propisano je da stupanjem na snagu Zakona prestaje da važi odredba člana 19, stav 2. ZOSPO koja propisuje oblik svojine na zajedničkim delovima zgrade a Nacrtom je potpuno izostavljeno regulisanje svojine na zajedničkim delovima zgrade, tako da bi stupanjem na snagu Nacrta u formi Zakona bila ostavljena velika pravna praznina. Shodno navedenom potrebno je odrediti u kom svojinskom obliku se nalaze zajednički delovi zgrade.

Članom 14. stavom 7. predviđeno je da „*Ako ima više takvih vlasnika posebnih delova koji bi zajednički deo pretvarili u stan za stanovanje porodice prednost ima vlasnik posebnog dela koji ima više članova domaćinstva.*“ Ovakvo predloženo rešenje bi moglo da izazove brojne probleme u praksi, usled otvarnja široke mogućnosti za manipulacije. Smatramo da bi prikladnije bilo da ovakav spor rešava sama stambena zajednica uz određene smernice, umesto što se zanemaruju sve druge okolnosti osim broja prijavljenih osoba na određeni stan.

Članom 16. predviđeno je da „*Poslove upravljanja zgradom vrši:*

- 1. vlasnik, za zgrade bilo koje namene u kojima je jedno lice isključivi vlasnik svih delova zgrade;*
- 2. vlasnici posebnih delova, za zgrade za porodično stanovanje;*

3. *stambena zajednica preko svojih organa ili profesionalni upravnik kome su povereni poslovi upravljanja, u stambenoj zgradi koja ima zajedničke delove zgrade i najmanje dva posebna dela čiji su vlasnici različita lica;*
4. *vlasnici posebnih delova preko svojih organa, u zgradama koje nemaju ni jedan poseban deo namenjen za stanovanje.*“

Ovako formulisan član implicira da Predlagač praktično smatra vlasnike posebnih delova stambenih zgrada osobama ograničene poslovne sposobnosti, jer isključivo njima nameće obaveze angažovanja upravnika. Ako Predlagač smatra da se održavanje zgrada može popraviti uvođenjem spoljnog upravnika, nejasno je što tu normu ne prepisuje za sve zgrade, pogotovo pošto se poslovne zgrade ili zgrade u svojini države ne nalaze nužno u ništa boljem stanju.

Činjenica je da su zgrade neodržavane usled lošeg opšteg materijalnog stanja u kom se nalazi naše društvo, a ne usled neznanja vlasnika kojima treba nametnuti tutora i uterivača dugova. Zar se daljim osiromašenjem građana, necelishodnim i povrh svega bespotrebnim rešenjima ne ostvaruje zapravo suprotno od proklamovanog cilja?

Članom 20. stav 2. utvrđuje da Registrator nije u obavezi da ispituje tačnost činjenica iz prijave i verodostojnost dokumentacije, što stvara mogućnost malverzacija i prevara, čime može da se nanese šteta stanarima.

Odredbom člana 26. Nacrta propisuje se tročetvrtinska većina za odlučivanje o mnogim pitanjima. Ova superkvalifikovana većina za gotovo sve odluke je presedan u našem pravnom sistemu i u postojećoj praksi teško ostvariva. Iz toga je jasno da će paralisati odlučivanje u mnogim pitanjima, što će dalje voditi „prinudnoj upravi“ za koju bi mogli da posumnjamo da je ideal ka kome se ovim Nacrtom teži. Ne postoji drugi razlog da „stambena zajednica“ ima zahtevnije kriterijume za odlučivanje od privrednog društva, osim da se ona onemoguću u radu. Umesto da stvara okvir u kojem bi se stimulisao dijalog i osnaživala stambena zajednica, Nacrt uvodi rešenje koje će onemogućiti njen rad. Potrebno je utvrditi koje odluke radikalno utiču na karakter i sastav stambene zajednice i za njih utvrditi šta je neophodna većina ili gde je potreban konsuzus (kao recimo za nadogradnju zgrade) a za ostale odluke ostaviti da odlučuju oni koji su zainteresovani.

Članom 29. Nacrta uvodi se obavezno osiguranje za štetu od zgrade, iako nije izričito navedeno, tumačenjem teksta dolazi se do zaključka da se obavezno osiguranje odnosi samo na stambene zgrade. Ovakvom rešenju mogu se uputiti dve zamerke. Prvo, obavezno osiguranje je u našem pravnom sistemu propisano samo u nekoliko slučajeva (obavezno osiguranje od autoodgovornosti za štete učinjene trećim licima, obavezno osiguranje od profesionalne odgovornosti, brokera, stečajnih upravnika itd.). Ne vidimo potrebu da se zgrada obavezno osigurava, jer štete od zgrade nisu česte niti predstavljaju veliku opasnost da bi zakonodavac donosio ovakvo rešenje. Drugo, nema opravdanja da se obaveza obaveznog osiguranja nameće samo stambenim zgradama, dok ostale zgrade ostaju van interesovanja Predlagača.

Stavom 2. člana 31. Nacrta propisano je da upravnik ima pravo na naknadu za svoj rad koju određuje skupština stambene zajednice. Smatramo da odluka da li će upravniku priznati pravo na naknadu treba da bude u nadležnosti skupštine. Ovako postavljeno rešenje skupštini ostavlja samo da odredi visinu naknade. U dugoj praksi primene do sada važećeg Zakona o održavanju stambenih zgrada nije se kao sporno postavilo pitanje naknade za rad predsednika skupštine zgrade. Ono što jeste problem je visina dodatnih nadoknada (porez, doprinos za penzioni fond i doprinos za zdravstvo) koja utiče na količinu ukupno raspoloživih sredstava za održavanja zgrade.

Članom 32. propisano je da dužnost profesionalnog upravnika može da obavlja privredno društvo koje kao zaposlenog ima jedno lice sa licencom za profesionalnog upravnika. Dakle, Predlagač

smatra da će „profesionalni upravnik“ odnosno privredno društvo sa jednim zaposlenim, koje obavlja funkciju upravnika u neograničenom broju zgrada (koje mogu biti udaljene i desetinama kilometara) bolje obavljati poverene dužnosti nego vlasnici koji su direktno zainteresovani da upravljaju svojom imovinom. Predloženo rešenje samo uspostavlja odgovornost za proklamove clijeve ali ničim ne garantuje kvalitet njihovog ispunjenja.

Stavom 1. člana 33. se predviđa licenciranje „profesionalnih upravnika“ od strane Privredne komore Srbije kao mehanizma obuke za upravljačke poslove. Nalazimo da bi bilo daleko celishodnije kada bi se obrazovanje po pitanju upravljanja i održavanja usmerilo na postojeće predsednike skupština zgrade ili celokupnu populaciju. Ako je održivo stanovanje proglašeno za javni interes, zašto ne bi postalo i delom opšteg obrazovanja? Dodatno, zašto bi licenciranje za upravnika bilo uslovljeno stručnom spremom? Ovakvo rešenje bi onemogućilo i postojeće predsednike skupština zgrada sa dobrim rezultatima, a bez odgovarajućeg nivoa obrazovanja da nastave da se bave održavanjem svoje zgrade.

U uslovima propisanim članom 33. stav 1. propušteno je da se „profesionalni upravnik“ obavezno osigura od profesionalne odgovornosti. Upravniku je ovim Nacrtom dat širok krug ovlašćenja, njegovim radom, propustima u radu, zloupotrebama može za vlasnike nastati šteta koju kasnije neće moći da nadoknade.

Članom 38. Nacrta predviđeno je da stambena zajednica sa 30 posebnih delova mora da poveri poslove upravljanja profesionalnom upravniku. Nejasno je zašto postoji ova obaveza, pogotovo ako već praksa pokazuje da veliki broj skupština zgrada funkcioniše sasvim dobro i bez „upravnika“ sa strane. Dodatno je nejasno kako se Predlagač opredelio za ovu brojku posebnih delova za angažovanje profesionalnih upravnika, s obzirom da s brojem stanova raste i broj stanara koji učestvuju u radu i održavanju svoje skupštine i zgrade. Jedini razlog za ovo rešenje koje uključuje obavezu angažovanja „profesionalnog upravnika“ u velikom broju zgrada, ali ne u svim, vidimo u tome što su manje zgrade verovatno i manje lukrativne.

Članom 43. stav 2 Nacrta predviđa se da lokalna samouprava može da utvrđuje zone u kojima se stanari obavezuju da investiraju u spoljni izgled zgrade, kao i da vrši prinudnu naplatu za te radove. Predlagač očigledno ima legitimnu želju da naše sumorne gradove učini lepšim i umivenim, te je i izgled eksterijera doveo u rang javnog interesa. Ipak, Predlagač ponovo predviđa da su zapuštene fasade ogledalo opšte nemaštine u kojoj se nalazi društvo. Da li Predlagač građane vidi kao obesne škrstice koje namerno kvare njegovu zamisao o lepim gradovima, pa je potrebno da ih privoli da plate nešto što ne žele da plate? Ako jedinica lokalne samouprave želi da ima reprezentativne gradske zone onda treba za to da nameni budžetska izdavanja i preusmeri porez koji plaćaju poslovni korisnici u tim zonama, a ne da teret svoje zamisli u potpunosti prebaci na građane koji ne mogu da zadovolje osnovne životne potrebe, čime će ih primorati da se isele iz svojih stanova.

Članom 44. definišu se organizacije kojima može biti povereno obavljanje poslova od javnog interesa u oblasti stanovanja tako da uključuju i privredna društva koja nisu u javnom vlasništvu. Ovo rešenje dodatno izmešta mehanizme ispunjenja javnog interesa od same zajednice čiji interes je u pitanju, te je stoga neprimereno.

II - Korišćenje stanova i prinudno iseljenje

Poglavlje Nacrta koje reguliše korišćenje stanova i prinudno iseljenje neprihvatljivo je u potpunosti. Odredbama ovog poglavlja je stanovanje kao kategorija potpuno izbačeno iz Nacrta zakona koji, ako je verovati nazivu, treba da reguliše oblast

stanovanja! Tačniji naziv zakona bi bio „Zakon o vlasništvu nad nekretninama i njihovom održavanju“.

Korišćenje stanova

Članom 50. stav 1. Nacrta definisano je da se stan, osim po osnovu prava svojine, koristi i po osnovu prava zakupa, ali već stav 3. istog člana predviđa da ugovor o zakupu „može biti zaključen po opštim pravilima zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi“, nakon čega podstanari ispadaju iz kategorije stanara, njihov položaj se isključuje iz pojma „stanovanja“ i upućuju se da sva dalja pitanja regulišu u ugovornom odnosu sa stanodavcima, što u stvarnosti znači da su prepušteni na milost i nemilost „gazdi“.

Važeće rešenje o zakupu stana u privatnoj svojini, predviđeno odredbama Zakona o stanovanju, povoljnije je za zakupca/podstanara od opštih odredbi Zakona o obligacionim odnosima, kojim je propisana autonomija volje ugovornih strana koje mogu predvideti odredbe kakve žele. A kako je zakupodavac ekonomski jača strana, on će, po pravilu, nametnuti odredbe ugovora koje njemu odgovaraju. Imajući u vidu da je predlagač Nacrta javnim interesom proglasio „održivi razvoj stanovanja u cilju unapređenja uslova stanovanja građana“, rešenje predviđeno odredbom člana 50. stav 3. nije u skladu sa proklamovanim ciljem. Radi ostvarenja cilja, potrebno je u tekst Nacrta uvrstiti niz odredaba koje će unaprediti zaštitu podstanara, ili bar neće ići ispod važećeg minimuma zaštite propisanog Zakonom o stanovanju.

Naročito predlažemo da se član 17. izmeni na način da se podstanarima omogućí da punovažno učestvuju u radu skupštine Stambene zajednice u periodu dok stanuju u njoj. Ovo rešenje će bitno unaprediti ne samo položaj podstanara, već i funkcionisanje stambenih zajednica, budući da su podstanari više zainteresovani za poslove stambene zajednice u kojoj žive nego što su vlasnici stanova zainteresovani da učestvuju u stambenoj zajednici u kojoj ne žive.

Prinudno iseljenje

Član 52. Nacrta, koji je preuzet iz postojećeg Zakona o stanovanju u potpunosti je neusklađen sa odredbama Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Opštim komentarima 4 i 7 Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, UN smernicama o raseljavanjima zasnovanim na razvoju i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Iako nije sporno propisivanje uslova u prvom stavu ovog člana pod kojima se može sprovesti iseljenje, sporno je na koji način se ono sprovodi. Postupak ni u kom slučaju ne može biti hitan niti je moguće propisati da žalba podneta u ovom postupku ne odlaže izvršenje jer je to u suprotnosti sa osnovnim pravilima koja se u pravnom poretku predviđaju da bi pravni lek bio efikasan i efektivan. Takođe, postupak za iseljenje u

slučajevima predviđenim u članu 52. Nacrta Zakona neophodno je premestiti u poglavlje koje se odnosi na postupak prinudnog iseljenja i upodobiti garancije koje važe u postupcima prinudnog iseljenja sa iseljenjima u SVIM slučajevima. Kasnije odredbe ovog poglavlja koje propisuju postupak iseljenja nisu usklađene sa obavezama koje je Republika Srbija dužna da poštuje u pogledu prava na adekvatno stanovanje. U tom smislu ovaj komentar sadrži samo najznačajnije primedbe u pogledu ovog odeljka Nacrta Zakona.

Članom 53. Nacrta propisano je da je prinudna iseljenja i raseljavanja moguće sprovoditi samo „kada je to neophodno i opravdano u cilju zaštite javnog interesa“, dok se odredbom člana 54. Nacrta obaveza obezbeđenja nužnog smeštaja ograničava mogućnošću raseljenog lica da obezbedi smeštaj, što je neprihvatljivo, budući da je članom 53. predviđeno da se raseljavanje sprovodi kada: „3. naselje nije moguće prostorno urediti bez rušenja dela postojećih objekata (...) 5. se stambeni objekat nalazi u prostornom obuhvatu sprovođenja građevinskih i infrastrukturnih projekata od javnog interesa i za koje se sprovodi postupak eksproprijacije.“

Iz ovoga sledi da će lice koje ima dovoljno sredstava u smislu Nacrta biti dužno da plaća smeštaj sve dok mu se odlukom nadležnog organa ne isplati naknada za eksproprijisanu nepokretnost. Ovo svakako nije primereno i pravično rešenje, te se mora izmeniti tako što će se nužni smeštaj obavezno obezbediti u navedenim slučajevima bez obzira na sredstva sa kojima raspolaže raseljeno lice. Ukoliko se lice raseljava radi prostornog uređenja naselja ili ukoliko se raseljava dok je postupak eksproprijacije u toku, činjenica da li raseljeno lice ima sredstava da obezbedi smeštaj ne sme imati uticaja na obavezu obezbeđivanja nužnog smeštaja.

"Nužni smeštaj" onako kako je definisan u članu 54. Nacrta ne prati kriterijume koji određuju adekvatno stanovanje ili adekvatni smeštaj iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, npr. ne predviđa kriterijum adekvatne lokacije koji je apsolutno neophodan za adekvatnost stanovanja. Isto tako, "nužni smeštaj" ne može da ide ispod nivoa koji se obezbeđuje za socijalno stanovanje jer bi sve drugo značilo ozakonjenje diskriminacije prema ljudima koji se prinudno iseljavaju.

Poseban problem ovog poglavlja Nacrta je što ne predviđa nikakvu zaštitu lica nad kojima se sprovode prinudna iseljenja koja se ne sprovode iz razloga predviđenih članom 53. Nacrta. Kao što je zaštita podstanara isključena iz zakonske oblasti stanovanja, a podstanari gurnuti na teren obligacionih odnosa i neravnopravnih „pregovora“ sa zakupodavcima, još drastičnije su tretirana lica koja se, na primer, prinudno iseljavaju zbog neplaćenih obaveza prema javnim preduzećima, poreza i drugih dadžbina, prepuštena na milost i nemilost izvršitelja, odnosno isključena iz statusa stanara i gurnuta na teren Zakona o obezbeđenju i izvršenju.

Ustav Republike Srbije u članu 1. predviđa da je Republika Srbija zasnovana na socijalnoj pravdi, dok član 91. Ustava nalaže da se plaćanje poreza i drugih dažbina zasnuje na ekonomskoj moći obveznika. Pošto država na svakom koraku krši ove ustavne norme, sve češće smo svedoci da građani koji ne mogu da plate obaveze prema državi ostaju bez stanova. Međutim, to što je građanin ostao bez vlasništva nad stanom ne znači da je ostao bez stambenih potreba, odnosno da je prestao biti stanar. Štaviše, Ustav Republike Srbije u članu 40. jasno štiti nepovredivost stana, odnosno prava držaoca stana, tako da je isključenje iz zakona o stanovanju onih stanara koji nisu vlasnici stanova i stanara kojima se u postupku izvršenja oduzima krov nad glavom ne samo politički i socijalno neodgovorno, već i neustavno rešenje.

Minimalna mera koju bi predlagač morao da predvidi jeste da u obavezu obezbeđivanja nužnog smeštaja i u primenu drugih mera zaštite koje predviđa postupak raseljavanja i prinudnog iseljenja (član 55-61.) uključi SVE ljude u Srbiji koji pod prinudom ostaju bez krova nad glavom, a naročito one koje iz domova isteruje država – bilo iz razloga predviđenih članom 53, bilo zato što građanin ne može da plaća poreze i dadžbine, ili iz nekog drugog razloga.

U duhu člana 55. Nacrta Predlagač bi naročito morao da predvidi i podstakne saradnju organa vlasti koji učestvuju u sprovođenju prinudnog iseljenja i raseljavanja na izradi socijalnih karata porodica u Srbiji, iz kojih će se jednostavno moći utvrditi da li obaveznik može da plaća komunalne račune, poreze, zakupninu i druge obaveze. Na takvim podacima bi zatim trebalo da se zasnuje celokupna stambena politika države, u smislu citirane odredbe člana 1 Ustava.

III - Stambena podrška

Deo Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada koji se tiče socijalnog stanovanja (preimenovanog u „stambenu podršku“) sadrži i neka pozitivna pojedinačna rešenja, kao što je primera radi, propisivanje da stambena podrška treba da bude veća za korisnika koji je u težoj stambenoj i socijalnoj situaciji. Međutim, opšta karakteristika koja prati čitav Nacrt je da svako pojedinačno rešenje koje krene u pravcu inkluzivnosti i poboljšanja položaja najugroženijih kategorija stanovništva, prati druga odredba koja onemogućava njegove pozitivne efekte.

Problem koji se javlja u ovom delu Nacrta zakona odnosi se na činjenicu da će dobar deo odredbi koje se tiču socijalnog stanovanja preći na teren javnih politika, odnosno Strategije čime će se sistem dodatno oslabiti jer neće imati mehanizme za izvršenje obaveza jer će one biti isključivo na terenu javne politike a ne zakonske obaveze. Istovremeno, neophodno je istaći i da je Nacrtom zakona propušteno da se propiše obaveza Republike Srbije da rešava probleme beskućnika kao i da se uspostavi jasan mehanizam preko kog će se državni organi, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave konačno baviti ovim pitanjem.

Uprkos činjenici da u Srbiji još uvek ima *hiljade pravno nevidljivih lica* koja nemaju državljanstvo, Nacrtom se propisuje da pravo na stambenu podršku imaju samo državljani Republike Srbije (član 84.). Bez dokaza o državljanstvu, koji je često nedostupan iz različitih razloga, pravno nevidljiva lica ne mogu ni da budu korisnici ovih programa i ostaju na margini, bez ikakve podrške za rešavanje svojih stambenih potreba, iako netom spadaju u lica u teškoj stambenoj i socijalnoj situaciji, kojima Nacrt daje prednost u stambenoj podršci.

Nacrtom Zakona se *ne propisuje obaveza države za rešavanje stambenih potreba beskućnika*, iako je ona jasna i nedvosmislena sa stanovišta međunarodnih standarda ljudskih prava. Primarni beskućnici jesu u prvoj kategoriji „lica koja ostvaruju stambenu podršku“ (član 83.), međutim prednost na listi čekanja stambene podrške ne daje odgovor na urgentno pitanje adekvatnog smeštaja beskućnika danas. Odredbe Nacrta koje regulišu „nužni smeštaj“, svojom proizvoljnošću i korišćenjem termina „nužni“ ne garantuju poštovanje međunarodnih standarda alternativnog smeštaja, a čekanje na trajno rešenje u okviru stambene podrške može biti jako dugo, o čemu ćemo više govoriti u komentaru člana 73. – Budžetski fond za finansiranje stambene podrške.

Ono što je najvažnije, a do sada se pokazalo kao nepremostiv problem, Nacrtom zakona o stanovanju i održavanju zgrada nije regulisano – *neusklađenost pojedinačnih programa stambene podrške koji se razvijaju i pružaju u jedinicama lokalne samouprave*. Do sada smo imali situaciju da se u nekim gradovima od interno raseljenih lica za učešće u programu stambenog zbrinjavanja traži da obezbede određena primanja po članu domaćinstva, dok u drugim slučajevima u istom gradu ova lica ne smeju da imaju primanja koja prelaze taj iznos. Ukoliko se radikalno ne promeni pristup koji je zauzelo resorno ministarstvo ovo će i posle donošenja novog Zakona biti praksa sa kojom ćemo se susretati. Teško je rešiti ovu šizofrenu situaciju, ali to se nikako ne može uraditi donošenjem zakona koji izgleda pre svega kao da je na brzinu napisan, bez obrazloženja i sa nedorečenim odredbama. Da ne govorimo o tome da mnoga pitanja zahtevaju mnogo pažljiviju i detaljniju diskusiju od fingiranja javne rasprave kada su zakonska rešenja već na stolu.

Takođe je izostavljeno regulisanje načina na koji se pruža *dodatna zaštita korisnika socijalnih stanova*, kao i definisanje pravne prirode ugovora o zakupu koje korisnici potpisuju sa jedinicama lokalne samouprave. Ovo znači da ni novi zakon neće sprečiti dosadašnje prebacivanje loptice kad dođe do pokušaja sudske zaštite korisnika socijalnog stana od prinudnih iseljenja – između Upravnog suda, parničnih sudova, Ustavnog suda i tako u krug.

Kao što smo već napomenuli, jedno od posebno problematičnih rešenja ovog Nacrta jeste ono koje se odnosi na stanovanje *građana drugog reda*. To je stanovanje u

zgradama za stambeno zbrinjavanje ili objektima za „nužni smeštaj“. Nužni smeštaj je vrsta smeštaja koji se pruža onim građanima koji „nemaju dovoljna primanja za plaćanje troškova korišćenja stana i komunalnih usluga za stanovanje“, domaćinstava čiji su stanovi pogođeni elementarnim nepogodama (što se samo donekle može opravdati i zahteva dodatno regulisanje) i onih koji se prinudno iseljavaju i ne mogu sami da reše svoju stambenu potrebu. Proizvoljni standardi koje treba da zadovoljava nužni smeštaj propisani članom 54. stav 2. nacrta ne najavljuju nikakvu promenu, niti pokazuju volju za promenom u odnosu na katastrofalno stanje „nužnog smeštaja“ danas.

Članom 73. Nacrta predlagač je predvideo izvore finansiranja stanogradnje, i to sredstva iz 1) budžeta Republike Srbije, 2) kredita kod domaćih i međunarodnih finansijskih institucija, 3) primanja ostvarenih na osnovu zakupa stanova u svojini Republike, 4) povraćaja sredstava na osnovu kredita za realizaciju Programa stambene podrške, odobrenim u skladu sa ovim zakonom, 5) primanja ostvarenih na osnovu otkupa stanova u društvenoj svojini, 6) donacija i 7) drugih izvora u skladu sa Zakonom.

Analizom svakog od predloženih izvora finansiranja dolazimo do zaključka da je relano jedino kreditno zaduživanje i sigurni smo da je to, i pored toga što je u situaciji gotovo nepostojeće privrede skupo i neodrživo, zapravo jedino rešenje koje predlagač ima na umu. Što znači da će se predviđena stambena podrška odvijati na najskuplji način, i da će trajati u nedogled. Od ostalih izvora: Budžet Republike Srbije je u konstantnom deficitu, država se kreditno zadužuje da bi plaćala obaveze koje su već predviđene Budžetom, dakle Budžet ne može podneti nove troškove i ne predstavlja realan izvor finansiranja stambene podrške, dok su ostali izvori finansiranja (4, 5 i 6) predviđeni Nacrtom nerealni – usled svog skromnog obima.

Smatramo da je predlagač **prevideo** brojne mogućnosti finansiranja stambene podrške koje bi smanjile opterećenje Budžeta i samim tim učinio realizaciju dela projekata stambene podrške bržom i izglednijom za deo stanovništva koje pod tržišnim uslovima ne može da reši stambeno pitanje. Naime država bi morala više da se angažuje ne samo na polju realizacije, već i na polju stvaranja preduslova i ambijenta u kom je moguće da projekte stambene podrške delom realizuju i sami korisnici, odnosno one kategorije korisnika koje ne spadaju u najugroženije. Zato je neophodno definisati karakteristike neprofitne stanogradnje koja bi na taj način bila podržana, kao i aktere koji takvu stanogradnju mogu da realizuju.

Podrška stambenom zadrugarstvu bi mogla biti jedan od delotvornih vidova uloge države u stvaranju uslova za aktivno učešće korisnika u ostvarivanju projekata stambene podrške i podsticanju održivih izvora njenog finansiranja. Državi je na raspolaganju čitav niz instrumenata, od poreskih olakšica do smanjenja ili odloženog plaćanja naknada i taksi koje pripadaju republici, jedinici lokalne samouprave i javnim preduzećima, što bi sve doprinelo većem udruživanju građana u stambene

zadruga i samoorganizovanom rešavanju stambenih potreba, odnosno održivom sistemu dela stambene podrške. Moguće je predvideti i da svaka jedinica lokalne samouprave nameni deo raspoloživog zemljišnog fonda za stambenu podršku, i da se takvo zemljište ustupi stambenoj zadruzi koja gradi zgradu za rešavanje stambenog pitanja zadrugara sa odloženim rokom plaćanja naknade. Pri tom, rešenja Nacrta u identifikaciji lica bez stana (član 85.) se može postaviti kao uslov za sticanje statusa zadrugara u zadrugama koje su kvalifikovane za ovakve podsticaje. Na taj način bi se iz skupog finansiranja iz kreditnog zaduživanja izuzeli svi koji nisu u potpunom stambenom i socijalnom bezizlazu i za koje stambena podrška NE MORA u potpunosti da se realizuje sredstvima iz budžeta.

Ovaj koncept bi se mogao ugraditi u Nacrt kroz dopunu sledećim odredbama.

Član 75. Stambena zadruga čiji su članovi lica koja ispunjavaju uslove propisane članom 85. Zakona uživa podršku u skladu sa ovim zakonom.

Da bi zadruga ostvarila uslove za podršku u skladu sa ovim zakonom neophodno je da:

1. Zaključi ugovore o izgradnji sa svim zadrugarima kojima se izgradnjom konkretne zgrade rešava stambeno pitanje, koji se overavaju u skladu sa zakonom koji uređuje overu potpisa.
2. Da sva lica sa kojima je zaključio ugovore o izgradnji iz tačke 1. ovog člana zadovoljavaju uslove iz člana 85. Zakona.

Član 76. Kada stambena zadruga gradi zgradu za potrebe rešavanja stambenog pitanja zadrugara organ ovlašćen za izdavanje građevinske dozvole kako i sva javna preduzeća odobriće joj plaćanje svih naknada i taksi na 360 jednakih mesečnih rata.

Član 77. Stambena zadruga je oslobođena plaćanja poreza na zarade, poreza na dodatu vrednost, poreza na prenos apsolutnih prava za potrebe izgradnje stambene zgrade za rešavanje stambenog pitanja zadrugara.

Član 78. Jedinica lokalne samouprave iz svog zemljišnog fonda stambenoj zadruzi dodeliće zemljište namenjeno izgradnji stambene zgrade po zahtevu stambene zadruga i odobriti plaćanje naknade za ustupanje zemljišta na 360 jednakih mesečnih rata.

Član 79. Zadrugar stambeno pitanje kroz sistem pomoći stambenoj zadruzi može rešiti samo jednom. Zadrugar koji je rešio stambeno pitanje kroz sistem pomoći stambenoj zadruzi ne može predmetni stan odužiti u periodu od 10 godina od dana useljenja.

Za najugroženija lica koja nisu u mogućnosti da reše svoje stambene potrebe bez finansijske pomoći Budžeta, neophodno je obezbediti zaštitu kolektivnih prava u periodu realizacije projekta stambene podrške, tako da predložimo da se zakonom propiše formiranje „privremene stambene zajednice“ koja bi okupljala ova lica radi zaštite njihovih kolektivnih prava u periodu izgradnje i koja bi po realizaciji projekta prerasla u stambenu zajednicu u skladu sa zakonom.

Moramo da zaključimo da Nacrt zakona o stanovanju i održavanju zgrada, ako bude usvojen neće rešiti ni jedan od brojnih problema koji su prouzrokovani važećim, praktično neprimenljivim Zakonom o socijalnom stanovanju i oporezivanjem socijalnog stanovanja. Štaviše, nacrtom se predlaže da se iz socijalnog stanovanja isključe oni kojima je najviše potrebna podrška. Zato i ne čudi što je kod pojma socijalnog stanovanja otpalo ono „socijalno“, odnosno zamenjeno je neutralnim terminom „stambena podrška“, jer je predlagač, koliko god nam to do juče izgledalo nemoguće, uspeo da napravi korak unazad u brizi za najranjivije, ostajući pritom na konzervativnim mehanizmima stambene podrške – kreditima – koji su najskuplji i za državu i za krajnje korisnike.

Potpisnici:

Ko gradi grad, Beograd

Učitelj nezalica i njegovi komiteti, Beograd

Pro Bono, Beograd

Danilo Ćurčić, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM

Udruženje predsednika skupština stanara i vlasnika privatnih zgrada, Niš

Sindikata zaposlenih radnika na određeno vreme (SZROV SRBIJA), Niš

Centar_kuda.org, Novi Sad

Grupa za konceptualnu politiku, Novi Sad

Inicijativa za udruživanje predsednika skupština stanara (neformalna grupa stanara i predsednika skupština stanara), Novi Sad

Ljubinka Pejčić, predsednik skupštine stanara Nedeljka Čabrinovića 62, Beograd

Regionalni centar za manjine, Beograd

Ministarstvo prostora, Beograd

Udruženje radnika i prijatelja Trudbenika, Beograd

Udruženje Ravnopravnost, Zrenjanin