

# U susret novoj regulaciji stambenih odnosa u Republici Hrvatskoj: odgovarajući civilizacijski standard?

---

**Bodul, Dejan**

*Source / Izvornik:* **Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, 2021, 13, 165 - 188**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:992978>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-16**

**PRAVNI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Dejan Bodul\*<sup>1</sup>

## **U SUSRET NOVOJ REGULACIJI STAMBENIH ODNOSA U REPUBLICI HRVATSKOJ: ODGOVARAJUĆI CIVILIZACIJSKI STANDARD?**

### **Sažetak**

Danas najveći broj članica EU ima zadovoljavajuće uređenu problematiku stanovanja. U nekima je pravo na stanovanje ustavna kategorija (*exempli causa*, Belgija, Slovenija, Španjolska, Grčka) ili je regulirano odgovarajućim zakonima (*exempli causa*, Francuska, Danska, Velika Britanija, Njemačka). Ipak zajedničko svim stambenim politikama je razumijevanje stanovanja ne samo kao „krova nad glavom“, nego kao civilizacijskog standarda. Ipak pitanje stambene politike za ovaj opseg rada je suviše kompleksna, temporalno i prostorno političko-ekonomski i institucionalno senzibilna tema, te bi onemogućila davanje konačnih ili određenijih odgovora na postavljena pitanja. Međutim jedan dio problematike adekvatne stambene politike je i pitanje koje je u većini država uređeno zakonima o stanovanju i održavanju stambenih zgrada. Dakle, kako jedan od ključnih problema pozitivne regulative stanovanja predstavlja i nedostatan ili prevladan zakonski okvir koji bi regulirao stanovanje i održavanje stambenih zgrada, pa ovdje analiziramo odredbe Nacrta Zakona o upravljanju i održavanju zgrada.

**Ključne riječi:** stambene zgrade, upravljanje, nova regulativa.

Communio mater rixarum -  
*Suvlasništvo je majka svađa*  
*Nepoznati autor*

---

1 Doc. dr. sc. Katedra za građansko postupovno pravo, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, Rijeka. Član radne skupine Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja za donošenje Zakona o upravljanju i održavanju zgrada. This paper (research) was financed by the University of Rijeka for the project ZP UNIRI 4/19.

## 1. CRTICE IZ POVIJESTI

Problematika stanovanja do 1990-ih bila je uvjetovana stambenom politikom bivše države u kojoj su stambene potrebe tretirane kao društvene potrebe. Prekretnicu je činio Zakon o stambenim odnosima<sup>2</sup> temeljem kojeg se kasnije vršila prodaja društvenih stanova<sup>3</sup> na kojima je postojalo stanarsko pravo. 1991. stupio je na snagu Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo koji je omogućio nositeljima stanarskog prava na društvenim stanovima da otkupom stana i upisom svog prava u zemljišne knjige steknu vlasništvo stana.

Godine 1996. stupio je na snagu Zakon o najmu stanova.<sup>4</sup> Tada je prestalo postojati stanarsko pravo i dijelom je prestao važiti Zakon o stambenim odnosima.<sup>5</sup> Tim Zakonom riješeno je (barem u smislu najma) sudbina stanara u privatnim stanovima, na kojima je stečeno stanarsko pravo do 26.12.1974., kada je prestala mogućnost stjecanja stanarskog prava na tim stanovima.<sup>6</sup> To je učinjeno *ex lege* transformacijom statusa nositelja stanarskog prava na tim stanovima u status najmoprimca.

Dana 1. siječnja 1997. stupio je na snagu Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, kojim je uređeno pitanje oduzetih stanova.<sup>7</sup> Istog dana stupio je na snagu Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>8</sup> te je tadašnjim čl. 360. izvršena pretvorba uspostavom prava vlasništva na preostalom (manjem) dijelu stambenog fonda. Stupanjem na snagu ZoV-a u cijelosti je prestao važiti spomenuti Zakon o stambenim odnosima.<sup>9</sup> Dakle, upravljanje zgradama<sup>10</sup> pravno je definirano u prvom redu ZoV-om.

2 NN, br. 51/85, 42/86, 22/92 i 70/93.

3 NN, br. 43/92, 69/92, 25/93, 26/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 11/97, 68/98, 163/98, 22/99, 96/99, 120/00, 94/01 i 78/02. Od otkupa su izuzeti stanovi u pogledu koji je ustanovljena zakonska zabrana raspolaganja. Vidi, Zakon o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba (NN, br. 53/90, 60/91, 25/93 i 70/93).

4 NN, br. 91/96, 48/98, 66/98 i 22/06.

5 NN, br. 51/85, 42/86, 22/92 i 70/93.

6 Danom stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima NN, br. 52/74.

7 NN, br. 92/96, 92/99, 80/02, 81/02 i 98/19.

8 NN, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14 – dalje: ZoV.

9 Tako i podrobnije, M. Franić, Stambeni odnosi u svjetlu reintegracije hrvatskog pravnog poretka u kontinentalno europski pravni krug, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 46, 2009., br. 4, 813-828.

10 U hrvatskom zakonodavstvu ne postoji jedinstvena definicija stambene zgrade. Tako Zakon o gradnji (NN, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19) određuje dvije vrste zgrada. Prvo su zgrada kao zatvorene i/ili natkrivene građevine namijenjene boravku ljudi, odnosno smještaju životinja, biljaka i stvari. Zgradom se ne smatra pojedinačna građevina unutar sustava infrastrukturne građevine zgrada javne namjene je zgrada ili dio zgrade koju koristi tijelo javne vlasti za obavljanje svojih

## 2. OKVIR ZA RASPRAVU

Cjelovita ocjena/analiza uspješnosti bilo kojih promjena, pa tako i promjena koje bi trebale nastupiti donošenjem Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, zahtijeva usporedbu postignutog s dvjema referentnim točkama. Prva (I) je zatečeno, a druga (II) ciljno stanje, odnosno ono koje bi trebalo biti namjeravani rezultat donošenja i primjene navedenog propisa.

### 2.1. ZATEČENO STANJE

ZoV utvrđuje međusobne odnose suvlasnika zgrade odnosno bilo koje druge vrste nekretnina. Svi ostali Zakoni utvrđuju što kako i kada suvlasnici moraju činiti u okviru upravljanja i održavanja vlastite zgrade odnosno nekretnine. *Exempli causa*, Ovršni zakon<sup>11</sup> utvrđuje postupak prisilne naplate pričuve. *Summa summarum*, odredbe ZoV-a određuju kako je upravljanje zgradom u nadležnosti upravitelja zgrade koji je pravna ili fizička osoba, registrirana za poslove upravljanja, koja u ime suvlasnika upravlja zgradom na osnovi ugovora o upravljanju i *ZoV-a*.

Upravitelja zgradom imenuju suvlasnici zgrada u kojima postoje tri ili više stanova ili drugih prostora različitih vlasnika, npr. poslovni prostori, drvarnice, garaže, *et seq.* Za kvalitetan rad upravitelja suvlasnici trebaju pripremiti potrebne uvjete i financijska sredstva. Upravitelj izvršava naloge i poslove održavanja zajedničkih dijelova zgrade na osnovu zahtjeva suvlasnika, a sukladno ugovoru o upravljanju i *Zakonu*. Ovlaštenog predstavnika (fizičku osobu) biraju suvlasnici zgrade natpolovičnom većinom. Natpolovična većina se određuje prema veličinama prostora suvlasnika. Suvlasnici ovlaštenom predstavniku dodjeljuju ovlasti međuvlasničkim ugovorom. Ovlašteni predstavnik suvlasnika zgrade

---

poslova, zgrada ili dio zgrade za stanovanje zajednice te zgrada ili dio zgrade koja nije stambena u kojoj boravi više ljudi ili u kojoj se pruža usluga većem broju ljudi. Pravilnik o energetske pregledima zgrada i energetske certificiranja (NN, br. 48/14, 150/14, 133/15, 22/16, 49/16, 87/16, 17/17, 77/17. (88/17)) kao podzakonski akt, definira stambenu zgradu kao zgradu koja je u cijelosti ili u kojoj je više od 90% bruto podne površine namijenjeno za stanovanje, odnosno koja nema više od 50 m<sup>2</sup> neto podne površine u drugoj namjeni. Stambenom zgradom smatra se i zgrada s apartmanima u turističkom području. Pozivanje na sintagmu „stambena zgrada“ bez konkretne definicije možemo naći i u Zakonu o energetske učinkovitosti (NN, br. 12/14, 116/18. i 25/20, dalje ZEU), Zakonu o obnovi (NN, br. 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09, 45/11, 51/13, 98/19), Zakonu o najmu stanova (NN, br. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06.), Zakonu o porezu na promet nekretnina (NN, br. 115/16, 106/18), Zakonu o zakupu i kupoprodaji poslovnoga prostora (NN, br. 125/11, 64/15, 112/18), ZoV.... *et seq.* Dakle, ostaje se za nadati kako će potencijalni Zakon o upravljanju i održavanju stambenih zgrada, s obzirom na razrađenost materije, odražavati sustavan, praktičan i dosljedan pristup problematici stanovanja, ukloniti štetne posljedice neujednačenih pojmova stambene zgrade, što će imati utjecaja na pravnu sigurnost.

11 NN, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17.

predstavlja iste kod upravitelja zgrade kao i prema ostalim pravnim i fizičkim osobama (na primjer, prema izvođačima radova).

Ovlašteni predstavnik suvlasnika predstavlja ostale suvlasnike zgrade sukladno ovlastima i obvezama koje su mu dodijeljene međuvlasničkim ugovorom i odlukama koje donose suvlasnici glasanjem. Ovlašteni predstavnik suvlasnika je odgovoran za vlastite samoinicijativne odluke i sklapanje poslova sa štetnim posljedicama mimo dodijeljenih ovlasti i odluka suvlasnika. Ukoliko se radi o većem stambenom objektu, ovlašteni predstavnik suvlasnika zgrade može imati i zamjenika.

Suvlasnik zgrade je fizička ili pravna osoba koja u zgradi ima vlasništvo nad stanom ili nekim drugim prostorom. Svi suvlasnici zgrade su glavni nositelji prava i obveza iz ZoV-a. Osnovna prava i obveze suvlasnika zgrade po tom Zakonu su: izabrati ovlaštenog predstavnika suvlasnika zgrade, izabrati upravitelja zgrade, izabrati izvršitelje redovnih i vanrednih poslova održavanja zgrade, odlučivati o provođenju redovnih i vanrednih poslova održavanja zgrade, sudjelovati u poslovima održavanja zgrade, provoditi i poštivati sva zakonska rješenja državne i lokalne uprave i samouprave koja se odnose na zgrade.

Zajednički su svi dijelovi zgrade i infrastrukture (vodovodne, elektro, plinske i druge instalacije, dizala ...) koji ne pripadaju stanovima i drugim prostorima u vlasništvu pojedinih fizičkih i/ili pravnih osoba. Takvi zajednički dijelovi zgrade se održavaju sredstvima zajedničke pričuve. Što se sve smatra zajedničkim dijelom zgrade i pod kojim uvjetima to pitanje može biti drugačije uređeno definira Uredba o održavanju zgrada.<sup>12</sup>

Zajedničku pričuvu svi suvlasnici zgrade uplaćuju na poseban transakcijski račun zgrade, kojeg u tu svrhu otvaraju svi zajedno ili ovlašteni predstavnik suvlasnika zgrade ukoliko mu je dodijeljena takva ovlast međuvlasničkim ugovorom. Sredstva transakcijskog računa zajedničke pričuve zgrade se koriste prema godišnjem planu za pokriće tekućih troškova. Sredstvima zajedničke pričuve raspolaže upravitelj zgrade sukladno ugovoru o održavanju zgrade kojeg upravitelj sklapa sa suvlasnicima zgrade. Suvlasnici su dužni plaćati pričuvu prema udjelu u vlasništvu dok se iznos pričuve određuje prema površini stana ili drugog prostora u vlasništvu pojedinog suvlasnika zgrade.<sup>13</sup>

Spuštajući se na praktičnu i empirijsku razinu svjedoci smo kako je navedena regulativa otvorila i probleme održavanja stambenog fonda posebno u dijelu održavanja i korištenja tzv. zajedničkih dijelova stambenih zgrada, pa je izražena pojava propadanja stambenog fonda uslijed nedovoljnog ulaganja u održavanje.

Štoviše, analizom sudske prakse također možemo izvesti zaključak o postojanju

---

12 NN, br. 64/97.

13 Podrobnije, V. Belaj, Upravljanje i održavanje nekretnina u etažnom vlasništvu (uvid u praksu), *Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka*, vol. 21, 2000., br. 1, 191-219.

pravnih praznina i prijepornih zakonskih rješenja.<sup>14</sup> Dakle, analiza judikature u

14 *Exempli causa*, „...Naime, suprotno stajalištu nižestupanijskih sudova, upravitelj zgrade, neovisno o tome je li on imenovan ugovorom ili se pak radi o prinudnom upravitelju, ovlašten je *ex lege* pokretati sudske postupku, u ime i za račun suvlasnika zgrade, radi naplate zajedničke pričuve od suvlasnika koji tu pričuvu ne plaćaju, osim ako međuvlasničkim ugovorom nije što drugo određeno.“ Nadalje, „... U postupku radi naplate zajedničke pričuve dovoljno je da tužbu podnese samo jedan od suvlasnika zgrade.“ „...Predstavnik suvlasnika nije ovlašten zastupati suvlasnike pred sudom u postupku radi isplate zajedničke pričuve....“ „Suvlasnici su dužni uplaćivati sredstva zajedničke pričuve na račun koji je otvoren u tu svrhu, a ne upravitelju stambene zgrade....“ „Suvlasnici su ovlašteni tužbom zahtijevati uplatu zajedničke pričuve od drugog suvlasnika samo na poseban račun na koji se zajednička pričuva uplaćuje....“ „Ako je upravitelj nekretnine *ex lege* pokrenuo sudski postupak radi naplate zajedničke pričuve u ime i za račun suvlasnika nekretnine protiv pravne osobe koja je suvlasnik nekretnine, tada činjenica što su tužitelj i tuženik pravne osobe ne daje tražbini koja je predmet spora značaj tražbine iz trgovačkog ugovora.....“, „Ukoliko je tuženik vlasnik apartmana koji se nalazi u jednoj od ukupno četiri kućica koje su povezane zidovima i krovom, a svaka od tih kućica ima poseban ulaz i posebna brojila za struju i vodu te pripadajući dio vrta koji je ogradom fizički odvojen od ostalih apartmana, time da je tuženikov apartman etažiran, sud je prilikom odlučivanja o tužbenom zahtjevu radi isplate neplaćenih iznosa s osnove obveze plaćanja zajedničke pričuve dužan imati posebice u vidu da je apartman tuženika etažiran te slijedom navedenog identificirati zajedničke dijelove i uređaje predmetne nekretnine, primjenjujući pri tome odredbe čl. 89. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima....“ „Predstavnik suvlasnika nije ovlašten zastupati suvlasnike stambene zgrade u postupku pred sudom....“ „Vlasnik stana ne oslobađa se obveze plaćanja zajedničke pričuve ako to prenese na zakupca ...“ „Ukoliko jedan od vlasnika posebnog dijela nekretnine smatra da su ispunjene pretpostavke za drugačiji način raspodjele troškova za održavanje i poboljšavanje nekretnine, tada je ovlašten zahtijevati od suda utvrđenje drugačijeg ključa za raspodjelu troškova zajedničke pričuve, time da tako dugo dok ne postoji odluka svih suvlasnika o drugačijem načinu raspodjele troškova zajedničke pričuve u odnosu na određene suvlasnike ili dok ne postoji takva odluka suda, isti je dužan troškove zajedničke pričuve snositi razmjerno svom suvlasničkom dijelu, kako je to utvrđeno međuvlasničkim ugovorom....“ „Investicija ugradnje novog dizala za koju je uzet investicijski zajam i radi kojeg je promijenjen doprinos zajedničkoj pričuvi, predstavlja izvanredno upravljanje stambenom zgradom....“ „Bez obzira na činjenicu da pojedini suvlasnici zgrade ne plaćaju zajedničku pričuvu odnosno da na zgradi nije izvršen popravak od strane osoba koje bi upravitelj trebao angažirati, suvlasnik zgrade je u obvezi plaćati pričuvu....“ „Ako je tuženica u posjedu bespravno sagrađenog dijela stambene zgrade i nije potpisala međuvlasnički ugovor kojim je određeno da su i takvi posjednici obvezni sudjelovati u troškovima upravljanja, tada ona nije u obvezi plaćati zajedničku pričuvu....“ „Zajedničku pričuvu dužni su plaćati suvlasnici nekretnine na kojoj je uspostavljeno vlasništvo određenog posebnog dijela nekretnine i kad postoje samo dva suvlasnika....“ „Neispunjenje ugovora u pogledu održavanja zajedničkih dijelova zgrade od strane upravitelja zgrade, ne oslobađa suvlasnika obveze plaćanja zajedničke pričuve....“ „Suvlasnik stambene zgrade dužan je plaćati zajedničku pričuvu iako nije potpisao međuvlasnički ugovor....“, „Ukoliko je postupak radi plaćanja zajedničke pričuve pokrenut po zakonskom zastupniku (upravitelju zgrade) u ime suvlasnika, time da su suvlasnici označeni kao parnične stranke, tada su suvlasnici dužni dokazati aktivnu legitimaciju zemljišnoknjižnim izvatom ili prilaganjem ugovora o kupnji posebnih dijelova nekretnina....“ „Zajednička pričuva je zajednička imovina strogo određene namjene svih suvlasnika zgrade te odvojena od ostale njihove imovine, pa stoga kod njenog utuženja suvlasnici zgrade nisu ovlašteni njeno plaćanje zahtijevati njima osobno već samo na poseban i u tu svrhu otvoren račun, osim ako su neplaćenu pričuvu umjesto tuženog suvlasnika već sami podmirili iz svojih novčanih sredstava.“ „Ako su

području pravila o stanovanju upućuje na to da se kvalitetno stanovanje ne može ostvariti bez odgovarajuće aktivnosti države odnosno donošenjem novog Zakona koji bi regulirao stanovanje i održavanje stambenih zgrada.

## 2.2. CILJNO STANJE

Pregled relevantne literature u području stanovanja, kao i analiza statističkih izvora o ostvarenim standardima stanovanja upućuju na to da se kvalitetno stanovanje ne može ostvariti bez odgovarajuće aktivnosti države. Stoga uvažavajući potrebu za reforme u području stanovanja, Ministarstvo nadležno za poslove graditeljstva i prostornog uređenja krenulo je s inicijativom za donošenje naslovnog zakona. To je podrazumijevalo niz aktivnosti i obveza (*exempli gratia*, usklađivanje sa zakonima i standardima EU, strategiju programa i projekata iz stambenog područja kao i druge aktivnosti vezane za stanovanje), a primarna je bila izrada Nacrta Zakona.<sup>15</sup>

### 2.2.1. STRUKTURA NACRTA ZAKONA

Sam Nacrt Zakon se sastoji od sedam dijelova: opće odredbe; zajednički dijelovi i uređaji zgrade, njihovo održavanje, zajednička pričuva i obveza osiguranja zgrade; suvlasnici zgrade i predstavnik suvlasnika zgrade; upravljanje zgradom; nadzor; prekršajne odredbe te prijelazne i završne odredbe. Mišljenja smo kako je sadržaj i struktura Nacrta logički i pregledno raspoređena budući je Predlagatelj objektivno i realno odredio načine rješavanja problematike stanovanja u zgradama. Pri tomu, naravno, nema dvojbe kako rasprava o kvalitetnom

---

u sporu radi naplate zajedničke pričuve na strani tužitelja naznačeni svi suvlasnici stambene zgrade tada je svaki pojedini tužitelj dužan dokazati svoju aktivnu legitimaciju.“ „Obveza plaćanja zajedničke pričuve vezana je uz vlasništvo nekretnine stečeno na jedan od zakonom predviđenih načina, a ne uz moguće neutemeljeno svojatanje tog prava u nekom ranijem vremenskom razdoblju, ili vezano s tim uz činjenicu izvršavanja nekih ovlasti (posjedovanje, korištenje, davanje u zakup, plaćanje komunalnih usluga i pričuve) koje inače pripadaju vlasniku nekretnine, pa je stoga njenu naplatu moguće s uspjehom utužiti samo od one osobe koja je stvarni vlasnik - prema kojoj djeluje predmnijeva (upis u zemljišnoj knjizi) vlasništva koja nije oborena ili u odnosu na koju je dokazano postojanje valjane pravne osnove za stjecanje tog prava.“ „Ukoliko se radi o šteti koja je nastala tužitelju na njegovom posebnom dijelu, a koja šteta potječe ili ima uzrok u zajedničkim dijelovima zgrade, pasivno legitimirani za naknadu štete mogu biti samo ostali suvlasnici, a ne upravitelj stambene zgrade, s time da su sredstva zajedničke pričuve namijenjena upravo za popravke koji bi se vršili na zajedničkim dijelovima pojedine stambene zgrade, odnosno za plaćanje štete koja nastane iz zajedničkih dijelova na posebnim dijelovima nekretnine“. Navedeno su sentence Županijskog suda u Varaždinu i Bjelovaru, presude dostupne kod autora.

15 D. Bodul, *Zašto nam treba Zakon o upravljanju i održavanju stambenih zgrada - prijedlozi i mišljenja*, Informatora, br. 6489, 10. et seq. Analizirani Nacrt Zakona o upravljanju i održavanju zgrada je dostupan kod autora i predstavlja Nacrt Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja iz veljače 2020.

stanovanju uključuje veći broj tema koji nisu od manje važnosti od onih koje sam Nacrt regulira (građevinski propisi koji osiguravaju standarde kvaliteta i sigurnosti objekata, urbanistički propisi koji čine osnovu uređenja gradskog prostora, porezni propisi kao jedan od ključnih instrumenata za racionalno korištenje stambenog fonda, socijalni propisi koje stimuliraju izgradnju stanova za zakup, *et seq.*).

### 2.2.1.1. OPĆE ODREDBE

Definirajući predmet Nacrta Zakona Predlagatelj naznačuje da isti obuhvaća uređenje zajedničkih dijelova zgrade, kriterije za utvrđivanje visine zajedničke pričuve, održavanje zajedničkih dijelova zgrade, upravljanje zgradom, te prava, obveze i odgovornosti upravitelja zgrade, predstavnika suvlasnika i suvlasnika s tim u svezi (čl. 1., st. 1.). Usvajanjem ovog Nacrta Predlagatelj stvara pravni okvir za daljnje aktivnosti, odnosno donošenje Stambene strategije (čl. 1., st. 2. i čl. 38.) koja se mora u narednom razdoblju posebno organizirati i profesionalno razraditi na razini države.<sup>16</sup> Razlog tomu je činjenica da danas, tridesetak godina nakon završetka koncepta državnog stanovanja, postoji nedostatak jasno formuliране stambene strategije. Za pretpostaviti je da će se tu regulirati i problematika socijalnog stanovanja budući je evidentno da tržište nije mehanizam koji može osigurati pristojno i kvalitetno stanovanje svim društvenim grupama.

Predlagatelj također upućuje da se na pitanja vezana uz predmet ovoga Nacrta, a koja nisu uređena Nacrtom, na odgovarajući način primjenjuju odredbe ZoVa (čl. 2.). Primjerice, u slučaju da se zahtijeva isključenje iz suvlasničke zajednice suvlasnika odnosno etažnog vlasnika koji svojim postupcima, radnjama i ponašanjima čini tegobnim zajedničko stanovanje primijeniti će se odredbe čl. 98. i 99. ZoVa jer to nije regulirano Nacrtom. Dakle, Nacrtom je određena obveza da se propisi o stanovanju usuglase s odredbama ZoVa, a u slučaju kolizije s odredbama drugog propisa primjenjivat će se odredbe Zakona o stanovanju.

Nadalje, ZoVom je uveden u pravni sustav RH institut zajedničke pričuve, koja do stupanja na snagu ZoVa nije postojala. Iako je od stupanja na snagu ZoVa prošlo više desetljeća, praksa nije jednaka u sporovima koji se vode radi naplate zajedničke pričuve. Naime, i odredbe ZoVa pravnu sposobnost<sup>17</sup> vežu

---

16 Kronologija uspostave (novog) stambeno pravnog uređenja u RH počela je 22.12.1990., kada je na snagu stupio Ustav RH, koji u svojim odredbama ne spominje ni društveno vlasništvo ni stanarsko pravo.

17 Kada govorim o pravnoj osobnosti u hrvatskoj pravnoj teoriji Klarić i Vedriš izlažu osnovnu definiciju pravne osobe, kako je poznaje građansko pravo, navodeći kako je pravna osoba društvena tvorevina kojoj pravni poredak priznaje pravnu sposobnost. Naravno, i danas postoje i entiteti bez pravne osobnosti (suvlasništvo, zajedničko vlasništvo, bračna stečevina, nasljednička zajednica...).



uz status fizičke ili pravne osobe,<sup>18</sup> čime se stambenoj zgradi nedvosmisleno oduzela pravna osobnost.<sup>19</sup> Ne osporavajući nerazdvojivu povezanost materijalno - pravnih i procesno - pravnih odnosa nastalih u svezi s upravljanjem stambenim zgradama, treba istaknuti kako ondje gdje je materijalno pravo, uvjetno govoreći, ograničavajućeg karaktera, pravila postupovnog prava nude određena rješenja. Naime, ZPP, čl. 77., st. 3. određuje da „parnični sud može, iznimno, s pravnim učinkom u određenoj parnici, priznati svojstvo stranke i onim oblicima udruživanja koji inače ne bi imali stranačku sposobnost, ako utvrdi da, s obzirom na predmet spora, u suštini udovoljavaju bitnim uvjetima za stjecanje stranačke sposobnosti, a osobito ako raspolažu imovinom na kojoj se može provesti ovrha“. ZPP, dakle, za razliku od ZoV-a, koji ne dopušta mogućnost novih pravno sposobnih entiteta, krug nositelja stranačke sposobnost ostavlja otvorenim.<sup>20</sup> Čl. 77., st. 3. ZPP-a određuje da i nakon udovoljavanja nužnim pretpostavkama sud „može“, dakle ne mora, priznati stranačku sposobnost nekom obliku udruživanja što je praktični problem ako se uzme u obzir potreba ujednačavanja sudske prakse i stvaranja predvidljivih kriterija stranačke sposobnosti. Ipak neovisno o opravdanosti sudskih odluka u konkretnom slučaju, dojam je kako je stranačka sposobnost stambenim zgradama češće nepriznavana.<sup>21</sup> Dakle, iako će se udovoljenje

18 Ipak pravne osobe i njihov rad regulirane su mnoštvom propisa zbog velikog broja oblika u kojima se pravna osoba može pojaviti. Tako Zakonom o trgovačkim društvima (NN, br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19.) regulira osnivanje trgovačkih društava kao mogućih oblika pravnih osoba te ulogu osnovnih tijela putem kojih trgovačka društva poduzimaju radnje kojima sudjeluju u pravnom prometu (sklapaju ugovore, stvaraju prava i obveze te na drugi način ostvaruju svoju poslovnu i pravnu sposobnost). Osim društava, privatno pravo poznaje i različite druge entitete s pravnom osobnošću (*exempli causa*, zaklade (Zakon o zakladama i NN, br. 106/18. i 98/19., čl. 2., st. 7.), stečajna masa nakon prestanka postojanja stečajnog dužnika (Stečajni zakon, NN, br. 71/15. i 104/17., čl. 438.). Dakle krug pravnih osoba je zatvoren iako postoje raznovrsni oblici, a za spomenuti je kako su pravne osobe s vremenom postale i subjektom kaznenog zakonodavstva (Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN, br. 151/03, 110/07, 45/11, 143/12.). Time je kaznena odgovornost u užem smislu (odgovornost za kaznena djela), koja je dotad bila pridržana isključivo za fizičke osobe, proširena i na pravne osobe, entitete, kojima je pravni poredak priznao pravnu osobnost.

19 Ako se osvrnemo na problematiku iz povijesne perspektive, institut dodjeljivanja statusa pravne osobe stambenoj zgradi nije *terra incognita* hrvatskog prava. Naime, prema Uredbi o upravljanju stambenim zgradama iz 1953. kao i kasnijem Općem Zakonu o stambenim zajednicama, stambena zajednica je definirana kao pravna osoba. Vidi, D. Bodul, *Treba li stambena zgrada dobiti pravnu osobnost de jure*, Informator, 2018., br. 6530, 1-4.

20 Vidi M. Dika, *Građansko parnično pravo – Stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku*, IV. knjiga, Narodne novine, 2008., 34. et seq.

21 Pa tako.. u postupku kojeg su pokrenuli suvlasnici stambene zgrade radi naplate sredstava zajedničke pričuve sukladno odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, tužitelji moraju biti svi preostali suvlasnici stambene zgrade i to poimenično naznačeni (Visoki trgovački sud RH, Pž-5319/06 od 17.09.2008. (Trgovački sud Šibenik P-140/06 od 04.07.2006.)). Suprotno je odluka Županijskog suda u Varaždinu koja naznačuje kako je ....u postupku radi

pretpostavkama čl. 77. st. 3. ZPP-a uvijek procjenjivati kao pitanje *quaestio facti*, analiza prakse pokazuje kako je relativno mali broj (objavljenih) sudskih odluka koje stambenoj zgradi stranačku sposobnost uistinu i priznaju.<sup>22</sup> Stoga jedna od većih novina je određivanje da stranka u postupcima naplate zajedničke pričuve može biti zgrada (čl. 3. ). Na radnoj skupini je naznačeno kako bi možda bolja formulacija bila „i zgrada“ jer je recentna sudska praksa, i Vrhovnog suda RH<sup>23</sup> te Ustavnog suda RH<sup>24</sup> zauzela stav da je upravitelj zgrade aktivno legitimiran samostalno pokretati sudske postupke radi naplate zajedničke pričuve, pozivajući se pritom na čl. 378., st. 5. ZoVa.<sup>25</sup> Za spomenuti je kako je pitanje pasivne legitimacije regulirano prvenstveno ZPP-om, Zakonom o zemljišnim knjigama te sudskom praksom (*exempli gratia*, sama okolnost da određena osoba nije u zemljišnim knjigama upisan kao vlasnik određenog stana, a u postupku se dokaže

---

*naplate zajedničke pričuve dovoljno da tužbu podnese samo jedan od suvlasnika zgrade..... (Gž-2643/15-6 od 16.12.2016.). Nadalje.. suvlasnici stambene zgrade nemaju stranačku sposobnost, već stranačku sposobnost ima svaki od suvlasnika zbog čega je kao tužitelje potrebno ponaosob navesti sve suvlasnike koji podnose tužbu. Sud prvog stupnja utvrđuje da je ovrhovoditelj u prijedlogu za ovrhu naznačen kao „suvlasnici zgrade u Koprivnici, Ivana Generalića bb”, te da naznaka ovrhovoditelja nije u skladu s odredbom čl. 77. st. 1. ZPP-a, koji se u ovršnom postupku primjenjuje u smislu čl. 19. st. 1. Ovršnog zakona. Sud utvrđuje da je zaključkom od 13. srpnja 2005. sud pozvao ovrhovoditelja da ispravi prijedlog na način da kao ovrhovoditelja naznači fizičku ili pravnu osobu koja može biti stranka u postupku, te ga je upozorio na posljedice ne postupanja po zaključku. Kako ovrhovoditelj prijedlog nije ispravio u skladu sa zaključkom suda, sud prvog stupnja prijedlog je kao nepotpun odbacio temeljem odredbe čl. 109. st. 4. ZPP-a. Činjenična utvrđenja, kao i pravnu ocjenu suda prvog stupnja, kao pravilne prihvaća i ovaj sud. Neosnovani su žalbeni navodi ovrhovoditelja o tome da je sud zaključkom trebao pozvati ovrhovoditelja da dostavi podatak o imenima svih suvlasnika zgrade, jer je po ocjeni ovog suda sud pravilno zaključkom od 13.07.2005. pozvao ovrhovoditelja da ispravi prijedlog na način da kao stranku navede fizičku ili pravnu osobu, a u smislu odredbe čl. 77. st. 1. ZPP-a, jer stranka u postupku može biti svaka fizička i pravna osoba. Naime, i po ocjeni ovog suda naznaka ovrhovoditelja kao „suvlasnika zgrade” nije u skladu s odredbom čl. 77. st. 1. ZPP-a, zbog čega takva naznaka ovrhovoditelja čini prijedlog za ovrhu nerazumljivim u smislu odredbe čl. 106. st. 2. ZPP-a, jer ne sadrži sve ono što ta odredba propisuje. Po ocjeni ovog suda podnositelj prijedloga za ovrhu trebao je kao ovrhovoditelja naznačiti imenom i prezimenom suvlasnike zgrade koji podnose prijedlog, te je bio dužan naznačiti i sve ostale podatke u smislu odredbe čl. 106. st. 2. ZPP-a, da bi se po prijedlogu moglo postupiti. Kako po zaključku suda podnositelj prijedloga za ovrhu nije ispravio prijedlog, pravilno je sud prvog stupnja primijenio odredbu čl. 109. st. 4. ZPP-a kada je prijedlog kao nepotpun odbacio (Županijski sud u Koprivnici, Gž-1757/05-2 od 04.11.2005.).*

22 M. Dika, 32. et seq.

23 Odluka VSRH Rev-x-369/10-2 od 16.11.2011. te Rev-x-30/12 od 06.06.2012.

24 Odluka Ustavnog suda RH br.: U-III-3671/03 od 28.6.2006.; odluka br.: U-III-1656/04 od 10.10.2006.; Odluka br.:U-III-3695/10 od 10.11.2011.

25 Čl. 378. st. 5. ZoV-a propisano je da upravitelj zastupa suvlasnike u svezi s upravljanjem nekretninom u postupcima pred državnim tijelima, osim ako međuvlasničkim ugovorom nije drugačije određeno.

da je stvarni vlasnik, ne dovodi do promašene pasivne legitimacije),<sup>26</sup> no sudovi su u svojim presudama davali različite odgovore na ta pitanja, a čak je i Ustavni sud mijenjao svoja stajališta. Ipak kako prijedlog za ovrhu mora sadržavati i osobni identifikacijski broj (OIBa) (čl. 38., st., t. 1. OZ), ono što se potencijalno može pokazati problematičnim je nepostojanje OIBa zgrade što može dovesti do odbacivanja prijedlog za ovrhu. Novela Ovršnog zakona iz 2017. je čl. 38. propisala da iznimno, ako prijedlog za ovrhu ne sadrži OIB, sud ili javni bilježnik će donijeti rješenje o ovrsi bez OIBa ovršenika ako ...su ovršenici suvlasnici zgrade, a ovrha se određuje isključivo na sredstvima zajedničke pričuve. To treba iščitavati i kroz čl. 90., st. 4. ZoVa iz kojeg proizlazi kako je ovrhu dopušteno provoditi na zajedničkoj pričuvi samo radi podmirenja tražbina nastalih s osnova održavanja i poboljšavanja nekretnine, odnosno otplate zajma uzetoga za pokriće tih troškova, slijedom čega se može izvesti zaključak kako je provedba ovrhe na računu pričuve zgrade u određenim situacijama svakako moguća. Istim člankom OZ, dakle čl. 38., je također definirano da će sud ili javni bilježnik donijeti rješenje o ovrsi bez OIBa ovrhovoditelja ako su ovrhovoditelji suvlasnici zgrade, a radi se o tražbini koja se naplaćuje u korist sredstava zajedničke pričuve

Kako je u pitanju potpuno novo pravno uređenje, često je potrebno uvođenje novih izraza, koji u svakodnevnicu nisu općenito poznati. Stoga s obzirom na to da definicije imaju važnu ulogu u terminološkome opisu pravnih pojmova, posebnu pažnju Predlagatelj posvećuje definiranju pojmova. Pri tomu se naznačuje da pojmovi uporabljeni u Nacrtu imaju značenje određeno ZoV-om te zakonima kojima se uređuju prostorno uređenje i gradnja, ako Nacrtom nije propisano drukčije (čl. 4.). Upotrijebljene pravne termine Predlagatelj dosljedno primjenjuje, ali se takvi termini moraju primjenjivati i u odnosu na druge propise, koji su na snazi, dakle u cjelokupnom pravnom sustavu. S takvom primjenom pravne terminologije može se u znatnoj mjeri doprinijeti učinkovitijem provođenju propisa kao i pravnoj sigurnosti uopće.

### **2.2.1.2. ZAJEDNIČKI DIJELOVI I UREĐAJI ZGRADE, NJHOVO ODRŽAVANJE, ZAJEDNIČKA PRIČUVA I OBVEZA OSIGURANJA ZGRADE**

Zajedničke dijelove i uređaje zgrade propisuje ministar graditeljstva i prostornoga uređenja (u daljnjem tekstu: ministar) pravilnikom (čl. 5. i čl. 39.). U ovom slučaju, a kako danom stupanja na snagu ovog propisa, prestaje važiti Uredba o održavanju zgrada (NN, br. 64/97.) (čl. 37.), za pretpostaviti je da će se isti nadovezati na spomenuti Uredbu (čl. 4.).

U zemljama kontinentalno europskog pravnog kruga javnopravna komponenta upravljanja i održavanja stambenih zgrada prerasta u sve složeniji pravni okvir,

<sup>26</sup> Odluka ŽS Velika Gorica Gž-743/15-2 od 21.04.2016.

u tzv. stambenu politiku države. U RH to ipak nije dotaklo temelje pravnog uređenja stambenih odnosa koji i dalje ostaju građanskopravni odnosi (vlasništvo i najam). Ipak smatramo kako je Nacrt napravio iskorak. Naime, kako bi spriječio opadanje kvalitete stambenog fonda i naznačio važnost održavanja temeljnih zahtjeva građevine kao i održavanje njene uporabne vrijednosti, Predlagatelj je održavanje zajedničkih dijelova i uređaja zgrada opravdano proglasilo javnim interesom (čl. 6.).<sup>27</sup> Na taj je način Predlagatelj stanovanje odredilo jednom od

27 Ustav RH ne koristi sintagmu javni interes, već propisuje da se vlasništvo može zakonom ograničiti ili oduzeti samo u interesu RH, ne definirajući paralelno navedeni pojam. Čl. 50. Ustava govori, dakle, o zaštitnoj funkciji vlasništva, kojoj je inherentan javni interes zajednice kao cjeline ili pojedina njezinog dijela. S druge strane, judikatura Ustavnog suda (Odluka Ustavnog suda, br. U-I/763/09, NN, br. 39/11.) paralelno pravi razliku između pojmova „općeg” odnosno „javnog” interesa izjednačavajući pritom opći interes s interesom RH, dok judikatura ECHR (James and Others v. The United Kingdom (1986.)) smatra da između ova dva izraza nema supstancijalne razlike („čak i kada bi mogla postojati razlika...“). Opredjeljenje za jednu ili drugu alternativu nije nimalo jednostavno, jer kad bi to bio slučaj, njihova koegzistencija ne bi bila moguća i jedan bi odavno i uvelike potisnuo onaj drugi. Dakle, multidimenzionalnost pojma „javnog interesa“ nesumnjivo znači da bi u našoj pravnoj stvarnosti svaki interes države mogao biti proglašen javnim interesom ukoliko tako odluči Sabor. Primjerice, Zakonom o igralištima za golf bilo je utvrđeno kako su golf igrališta od interesa za Republiku Hrvatsku. Par godina nakon donošenja Zakona, iako Ustavni sud povodom podnesenih prijedloga i zahtjeva za ocjenu ustavnosti spomenutog Zakona nije donio odluku, Sabor nanovo ocjenjuje kako je puno veći interes Republike Hrvatske u očuvanju poljoprivrednog zemljišta, šuma, okoliša kao i u zaštiti najviših ustavnih vrednota socijalne pravde, jednakosti ljudi, jednakog položaja poduzetnika na tržištu, jamstva prava vlasništva i vladavine prava, nego što je to interes države za izgradnju golf igrališta. To je rezultiralo donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o igralištima za golf. To ukazuje da predlagatelj zakona treba oprezno pristupiti proglašavanju određenog interesa javnim interesom jer učestalo i preširoko korištenje ovog instituta isti dovodi na razinu „pravne mistifikacije“, koja se upotrebljava u svakom slučaju kada je potrebno obrazložiti neke promjene ili institute u pravnom sistemu.

Nadalje, kako je zaštita javnog interesa najvećim dijelom materijalno pravno i postupovno pravno povezana s područjem javnog prava, znatan dio zakonskog uređenja u kojem je sadržan pravni standard javnog interesa obuhvaćen je upravnim pravom. Primjerice, javni interes sastavni je dio nekoliko instituta propisanih Zakonom o općem upravnom postupku, Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade, Zakon o pravu na pristup informacijama..... et seq.

Daljnja analiza pojma javni interes iz perspektive hrvatskog zakonodavca ukazuje da iako takav pojam nije definiran, u doktrini prevladava stajalište kako javni interes uključuje opću dobrobit, što se suštinski razlikuje od privatnih i partikularnih interesa (interesa pojedinaca ili skupina). Ipak smatramo kako javni interes ne isključuje (strogo) individualni. Drugim riječima, javni interes je tako uspješno unaprijeđen zato što su se našli pojedinci u čiju je utilitarnu funkciju on ušao kao argument, tj. takvi koji su u realizaciji tog javnog interesa našli svoj, za njih presudno važan, pojedinačni interes. Primjerice, do odluke Ustavnog suda ograničavalo se pravo vlasništva vlasnika poljoprivrednog zemljišta, jer mu se pod određenim uvjetima moglo oduzeti pravo raspolaganja poljoprivrednim zemljištem i dati u zakup trećim osobama. Takav pojedinačni interes je ukinut odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-763/09 i dr. od 30.03.2011. na način da se više ne uređuje raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu budući se narušavala neophodna ravnoteža koja mora postojati između zaštite prava vlasnika i zaštite javnih interesa.

osnovnih ljudskih potreba, određujući istovremeno to kao uvjet ostvarivanja mnogih drugih ljudskih potreba, kao i nekih osnovnih ljudskih prava.

Nadalje, kao i u ZoVu, postoji redovito i izvanredno održavanje zgrada (čl. 7.).

Redovito održavanje je aktivnost koja se obavlja redovito radi ispunjavanja obveza propisanih važećim propisima te održavanja zajedničkih dijelova zgrade u funkcionalnom stanju u skladu s izjavom izvođača o izvedenim radovima i uvjetima održavanja građevine, tehničkim uputama i specifikacijama, normama ili prema očitaj potrebi (čl. 8., st. 1.). Pritom je taksativno definirano šta redovito održavanje obuhvaća.

Slično kao i u Uredbi, pod izvanrednim održavanjem smatra se hitni i nužni popravak te investicijsko održavanje (čl. 9.).

Pritom hitni popravak predstavlja aktivnost kojom se otklanja uzrok neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili za oštećenje stvari u zgradi ili izvan zgrade, odnosno aktivnost kojom se otklanja ugroženost osnovnih životnih uvjeta u zgradi. Također hitni popravak podrazumijeva dovođenje uzroka opasnosti u

---

Sve naprijed navedeno naravno moramo razlikovati i od sintagme posebni interes, koja se spominje, *exempli gratia*, u Zakonu o sportu, gdje je jasna namjera spriječiti „ostvarivanje privatnih interesa pojedinaca kroz javni interes u obnašanju funkcija i dužnosti u sportu“ (Odluka Ustavnog suda RH, br.: U-I-1882/14 od 10.07.2018.) ili u upravljanju trgovačkim društvima gdje se govori o upravljanju trgovačkim društvima od „strateškog interesa za RH“, „od posebnog državnog interesa“ (Odluka o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za RH, NN, br. 2/18.) ili od „sistemskog značaja“ (Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, NN, br. 32/17.) iako razlike između ove tri kategorije nisu baš jasne. Mišljenja smo kako to nije uslijed neujednačenosti terminologija, već je naprosto odraz kompleksnosti funkcioniranja društva.

Možda je za analizu pojma javni interes najbolje napraviti paralelu s pojmom instituta javnog poretka, kojem je u pravnoj teoriji i praksi, posvećeno znatno više prostora. Naime, predviđeno je da javni poredak sadrži osnovne vrijednosti društva u okviru kojeg funkcionira i pravni sustav (kao i ostali, nepravni segment društvene zajednice) kojim se, između ostalog, ostvaruje zaštita privatnog i javnog interesa. Budući je RH članica EUa, pravo Zajednice kao nadnacionalni javni poredak određuje granice nacionalne regulatorne autonomije. To je ES jasno obrazložio u predmetu *Costa v. E.N.E.L.* navodeći kako je obveza nacionalnog suda izuzeti iz primjene svaku pravnu normu nacionalnog prava koja je suprotna pravu Zajednice, i izravno primijeniti europsko pravno pravilo, uvijek kada je ono jasno, bezuvjetno i određeno. Dakle, koncept javnog interesa i pravnog poretka su povezani mrežom međuzavisnosti i interakcija koje sadrže ne samo komponente supstitutabilnosti, nego i jednako snažne sastavnice komplementarnosti.

Iz ovako sumarne analize zaključujemo da način na koji će se formirati koncept javnog interesa zavisi od velikog broja različitih čimbenika i njihovog kompleksnog i višesmjernog odnosa. Svakako da se ovdje ne iscrpljuju elementi i čimbenici koji utječu na rezultat društvenog odlučivanja. Naprotiv, ovo predstavlja samo manji dio obuhvata političke realnosti kojim se samo donekle može ilustrirati kompleksnost procesa društvenog odlučivanja i djelomično sagledati društveni odnos koji utječe na formiranje odnosno definiranje koncepta javnog interesa. Više, D. Bodul, *O konceptu »javnog interesa« u nadolazećem Zakonu o upravljanju i održavanju stambenih zgrada*, Informator, br. 6611., 2020, 11-14.

kontrolirano stanje u najkraćem mogućem roku. Nadalje, hitnim popravkom smatra se poduzimanje radova na zajedničkim dijelovima i uređajima zgrade osobito u slučaju: 1. kvarova na plinskim instalacijama; 2. kvarova na sustavu centralnog grijanja i toplovodnom sustavu; 3. puknuća, oštećenja i začepjenja vodovodne i kanalizacione instalacije; 4. kvarova na električnoj instalaciji; 5. znatnijih oštećenja dimnjaka i dimovodnih kanala; 6. prodiranja oborinskih voda u zgradu, saniranja posljedica istog prodora, te znatnijeg oštećenja krova; 7. narušene statičke stabilnosti zgrade ili pojedinih dijelova zgrade; 8. kvarova na dizalu te 9. otpadanja dijelova fasade, limarije, crijepova, i sl. (čl. 10.).

S druge strane, nužni popravak podrazumijeva aktivnost kojom se trajno otklanja uzrok neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili za oštećenje stvari u zgradi ili izvan zgrade, odnosno aktivnost kojom se trajno otklanja ugroženost osnovnih životnih uvjeta u zgradi. Pritom se nužnim popravkom smatra poduzimanje radova osobito radi: 1. popravka ili rekonstrukcije krovne konstrukcije, pokrova, nosivih zidova, stupova, međukatnih konstrukcija, temelja, svih instalacija koje su zajednički dio zgrade, fasade zgrade; 2. postavljanja izolacije zidova, podova i temelja zgrade te 3. sanacije klizišta (čl. 11.).

Investicijsko održavanje obuhvaća aktivnosti koje imaju za cilj povećanje energetske učinkovitosti zgrade ili unaprjeđenje projektiranih svojstava zgrade za koje je potrebno izdvojiti novčana sredstva u iznosu višem od sredstava pričuve, koja su suvlasnici dužni uplatiti tijekom jedne godine. Zahvat investicijskog održavanja koji po svojoj prirodi ili opsegu premašuje okvire redovnog upravljanja nekretninom smatra se poboljšicom u smislu zakona kojim se uređuje vlasništvo i druga stvarna prava (čl. 12.).

Ono što će moderan način života zahtijevati i što će se pojaviti u zgradama koje nemaju dizalo je mogućnost ugradnje dizala u objekt koji nema dizalo kao i pravni aspekti navedenog poboljšanja. Naime, ugradnja dizala se smatra poboljšicom te se sukladno čl. 87., st. 1., ZoVa kao za posao izvanredne uprave načelno zahtijeva suglasnost svih stanara. Međutim *nulla regula sine exceptione* je situacija iz čl. 87., st. 2. ZoVa gdje nije potreban pristanak svih ako suvlasnici koji zajedno imaju većinu suvlasničkih dijelova odluče da se poboljšica učini, a da će oni sami snositi troškove ili se ti troškovi mogu pokriti iz pričuve, ne ugrožavajući time mogućnost da se iz pričuve podmire potrebe redovitoga održavanja te ako te poboljšice neće ići suviše na štetu nadglasanih suvlasnika. Štoviše, druga je mogućnost i čl. 87., st. 3. ZoV koji određuje da pristanak svih suvlasnika nije potreban za poboljšicu kojom se na zajedničkim dijelovima i uređajima nekretnine osigurava nesmetan rad, kretanje i pristup osobama smanjenje pokretljivosti. Pritom čl. 4. Pravilnika o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjenje pokretljivosti<sup>28</sup> definira osobu smanjenje pokretljivosti kao osobu koja ima privremene ili trajne smetnje uslijed

---

28 NN, br. 151/15.

invalidnosti, dobi, trudnoće ili drugih razloga.“

Zajednička pričuva temeljni je prihod zgrade namijenjen održavanju njezinih dijelova i uređaja zajedničkih za zgradu kao cjelinu i to se čl. 13. Nacrta nije bitno izmijenilo u odnosu na čl. 90. ZoVa. Dakle, zajednička pričuva su novčana sredstva namijenjena održavanju zajedničkih dijelova i uređaja zgrade i upravljanju zgradom, odnosno dijelom zgrade. Sredstva zajedničke pričuve koriste se prema godišnjem programu održavanja zajedničkih dijelova zgrade, odnosno višegodišnjem programu održavanja i upravljanja zgradom za pokriće troškova redovitog održavanja, hitnih popravaka, nužnih popravaka, osiguranja zgrade, naknade za rad upravitelju, nabave alata za čišćenje i održavanje (ljestve, lopate, metle i sl.) i sitnog potrošnog materijala (žarulje, sredstva za čišćenje i sl.) i otplate zajma za financiranje troškova redovitog održavanja, hitnih i nužnih popravaka. Sredstva zajedničke pričuve mogu se u skladu s višegodišnjim programom održavanja i upravljanja zgradom koristiti i za pokriće troškova investicijskog održavanja i/ili otplate zajma za financiranje tih troškova, ako se time ne dovodi u pitanje financiranje troškova prema godišnjem programu održavanja zajedničkih dijelova zgrade (čl. 13.).

Nadalje, Predlagatelj je posebno odredio minimalni iznos i način plaćanja pričuve. Naime, za svaku stambenu zgradu upravitelj je dužan otvoriti poseban račun za prikupljanje sredstva zajedničke pričuve te osigurati točna izvješća o stanju pričuve. Pritom je bitno naznačiti da će minimalni iznos zajedničke pričuve ministar propisati odlukom (čl. 40.). To je suprotno od dosadašnjeg način određivanja. Naime, odredbom čl. 380. ZoVa, suvlasnici su dužni uplaćivati najmanje u visini koja odgovara 0,54 vrijednosti njihovog posebnog dijela. Kako je vrijednost posebnih dijelova nekretnine nemoguće točno utvrditi bez provedene procjene vrijednosti nekretnine što bi za suvlasnike predstavljao dodatni trošak, umjesto toga kao parametar može poslužiti etalonska vrijednost izrađena kao etalonska vrijednost građenja. Kako se i do iznosa 1,53 kn/m<sup>2</sup> došlo primjenom etalonske cijene građenja koja je tada iznosila 1,53 kn/m<sup>2</sup>, a kako je etalonska cijena građenja u međuvremenu, kao uostalom i svi troškovi, nekoliko puta porasla, sada istim izračunom i istom logikom minimalni iznos bi trebao biti znatno veći.<sup>29</sup> Na jednoj praktičnoj razni, visinu sredstava zajedničke pričuve u pravilu određuju sami suvlasnici ovisno o potrebama upravljanja i predvidim troškovima, odnosno godišnjim ili višegodišnjim planom održavanja cijeljen nekretnine, dakle ovisno o financijskim potrebama održavanja. Mišljenja smo kako ne postoji jeftino, a kvalitetno stanovanje. Slabo održavanje stambenog fonda na kratki rok oslobađa vlasnike „dodatnih” troškova, ali na duži rok uništava objekt, umanjuje njegovu tržišnu vrijednost i značajno povećava cijenu budućih radova, što je u suprotnosti sa osnovnim principima održivog razvoja. Dosadašnji

<sup>29</sup> U skladu s Podatkom o etalonskoj cijeni građenja (NN, br. 100/18) iznos pričuve bi bio bliži iznosu od 3 kune.

ustavnosudski postupci u kojima je predmet spora zajednička pričuva u osnovi se mogu podijeliti u tri grupe: 1. pitanje aktivne legitimacije za pokretanje sudskog postupka radi naplate zajedničke pričuve od suvlasnika koji je ne plaćaju, 2. pitanje obveznika plaćanja zajedničke pričuve (pasivne legitimacije u sudskom postupku), 3. pitanje promjene upravitelja i prijenosa prethodno naplaćene zajedničke pričuve. Ono što se može problematizirati u slučaju određivanja obveznog iznosa minimalne pričuve odlukom Ministra je predstavlja li takovo rješenje povredu ustavnog prava vlasništva odnosno povredu prava na mirno uživanje imovine. Autor je mišljenja da je određivanje minimalnog iznosa pričuve opravdano. Naime, treba odgovoriti na pitanje ispunjava li rješenje o određivanju iznosa minimalne pričuve zahtjeve razmjernosti iz čl. 16. Ustava RH, odnosno, postoji li legitimni cilj u javnom interesu za njeno donošenje i to prvenstveno u odnosu na odredbe kojima se implementira iznos minimalne pričuve, te ako ispunjava te zahtjeve, je li to nužno, prikladno i razmjerno u užem smislu za ostvarenje legitimnog cilja koji se nastojao postići tako da se njome ne stavlja prekomjeran teret na njene adresate. Načelo razmjernosti, na kojem počiva ustavni poredak RH, sadržano je u čl. 16. Ustava te glasi: *“Čl. 16. Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.”* Imajući u vidu navedeno, mišljenja smo da je riječ o zakonitom miješanju države u imovinska prava adresata, kao i da postoji legitiman cilj za to, misleći pod time na dio Nacrta kojim se uvodi iznos minimalne pričuve.

Također u ovoj glavi zakonodavac određuje obvezu osiguranja zgrade (čl. 15.). Tu nije navedena polica od potresa, ali nema zapreke da je suvlasnici ugovore imajući na umu da će premija biti znatno viša.

### **2.2.1.3. SUVLASNICI ZGRADE I PREDSTAVNIK SUVLASNIKA ZGRADE**

Prava, obveze i međusobni odnosi suvlasnika zgrade, odnosno dijela zgrade u pogledu održavanja zgrade uređuju se međuvlasničkim ugovorom koji se sklapa u pisanom obliku (čl. 16.). Suvlasnici odluke o upravljanju zgradom u svrhu provedbe međuvlasničkog ugovora i važećih propisa, donose na sastanku suvlasnika. Praktični problem sastanaka stanara je da u najvećem broju slučajeva jako mali broj stanara uopće dođe na sastanak. No neovisno o tomu pozdravljamo obvezu da se problematika sastanka stanara detaljnije regulira (čl. 17., 18. i 20.).

Suvlasnici i dalje odluke donose na način da se o odluci izjasne suvlasnici koji u vlasništvu imaju više od 50% ukupne korisne površine zgrade. Odluke suvlasnika su navedene primjerično. Iznimka je predviđena za prijavu projekta za energetska obnovu zgrade i sklapanju ugovora o energetska obnovi zgrade



u kojem slučaju se odluka donosi ako se za istu izjasni natpolovična većine suvlasnika koja se računa po suvlasničkim dijelovima i po broju suvlasnika nekretnine te za promjenu namjene zajedničkog dijela zgrade u posebni dio zgrade u kojem slučaju se odluka donosi ako se za istu izjasne svi suvlasnici (čl. 19.). To možda nije trebalo propisivati budući je navedeno propisano odredbama čl. 29. ZEU.

Kako je vlasništvo pravo, ali i obveza, suvlasnici su obvezni na određeno ponašanje. Naime, uz spomenuto, suvlasnik na svom posebnom dijelu zgrade ne smije izvoditi radove kojima se nanosi šteta ili se umanjuje svojstvo zajedničkog dijela zgrade ili posebnog dijela zgrade drugog suvlasnika. Također u slučaju da suvlasnik nanese štetu ili umanjuje svojstvo zajedničkog dijela zgrade ili posebnog dijela zgrade drugog suvlasnika iste je obvezan otkloniti ili podmiriti troškove popravka (čl. 21.).

Posebna važnost je dana predstavniku suvlasnika, koji je jedan od suvlasnika. On se izabire na način da odluku o njegovom izboru donesu suvlasnici koji u vlasništvu imaju više od 50 % ukupne korisne površine zgrade, odnosno dijela zgrade čiji suvlasnici biraju predstavnika suvlasnika. Također, Predlagatelj je točno specificirao njegova prava i obveze. Ono što bi se trebalo dodatno regulirati je način plaćanja predstavnika suvlasnika jer je primijećeno da mnoge zgrade nemaju predstavnika zbog činjenice da posao iziskuje mnogo obveza i odgovornosti te ga je teško obavljati iz altruističkih pobuda.

#### **2.2.1.4. UPRAVLJANJE ZGRADOM**

Suvlasnici zgrade, odnosno dijela zgrade su obvezni poslove upravljanja zgradom povjeriti upravitelju. To nije obveza za zgrade koje imaju više od dva suvlasnika koji su bračni drugovi ili partneri ili u srodstvu u 1. koljenu u pravoj liniji (čl. 23.).

Poslovi upravljanja zgradom povjeravaju se upravitelju ugovorom o upravljanju zgradom kojega suvlasnici zgrade u pisanom obliku, zastupani po predstavniku suvlasnika, sklapaju s upraviteljem izabranim odlukom donesenom na temelju ovoga Nacrta. Pri tomu Predlagatelj određuje bitne sastojke ugovora o upravljanju, odnosno definira šta ugovor o upravljanju obvezno sadrži, šta ugovor o upravljanju obvezno određuje, šta ugovor o upravljanju, po potrebi, razrađuje te u konačnici određuje obvezne priloge ugovora o upravljanju (čl. 24.).

Dio primjedbi tijekom rasprave o Nacrtu je bilo vezan za zaštitu osobnih podataka odnosno politiku privatnosti u zgradama. Međutim treba istaknuti kako je ta problematika već uređena bilo kroz Uredbu (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27.04.2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka - Opća uredba o zaštiti podataka odnosno kroz Zakon o provedbi Opće Uredbe o zaštiti podataka (čl.

31. i 32)<sup>30</sup> kao i kroz mišljenja AZOPa.<sup>31</sup> *Summa summarum*, iako iz odredbi ZoVa, kao *lex specialis* propisa, proizlazi da je postavljanje video nadzora posao izvanredne uprave za koji je potrebna privola svih suvlasnika zgrade, sukladno odredbama ZOU za uspostavu sustava video nadzora **potrebna je suglasnost suvlasnika dvije trećine suvlasničkih** dijelova stanara (čl. 31.), a sustav video nadzora mora biti zaštićen od neovlaštenog pristupa, dok odgovorne osobe koje imaju pravo pristupa osobnim podacima ne smiju koristiti snimke suprotno svrsi utvrđenoj čl. 26. ZOUa.

Nadalje, upravitelj je definiran kao pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje djelatnosti upravljanja nekretninama koja je osigurana od odgovornosti za štetu koju bi mogao počinuti obavljanjem djelatnosti upravljanja zgradom. Pritom upravlja zgradom u ime i za račun suvlasnika u granicama ovlasti propisanih ovim Nacrtom i posebnim propisima te utvrđenih ugovorom o upravljanju. On zastupa suvlasnike u svezi s upravljanjem zgradom u postupcima pred javnopravnim tijelima, ako ugovorom o upravljanju nije drukčije određeno te raspolaže sredstvima zajedničke pričuve prema godišnjem programu održavanja zajedničkih dijelova zgrade, višegodišnjem programu održavanja zgrade i ugovoru o upravljanju zgrade (čl. 25.).

U zgradama u kojim suvlasnici nisu izabrali upravitelja na način propisan ovim Nacrtom, jedinica lokalne samouprave na čijem području se nalazi zgrada rješenjem određuje prinudnog upravitelja. Za prinudnog upravitelja može se odrediti samo osoba koja ispunjava uvjete propisane za upravitelja ovim Nacrtom. On upravlja zgradom s pravima i obvezama upravitelja do preuzimanja na upravljanje zgrade od strane novog upravitelja. Protiv rješenja o imenovanju prinudnog upravitelja od strane JLS ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom (čl. 26.). Možda bi u ovom slučaju trebalo razmisliti da se prošire ovlasti prinudnog upravitelja i na neke poslove izvanredne uprave. U svakom slučaju JLS će rješenjem ukinuti rješenje o prinudnom upravitelju ako: 1. suvlasnici sklope ugovor o upravljanju ili 2. prinudni upravitelj ne upravlja zgradom *lege artis*. U drugom slučaju, rješenjem o ukidanju rješenja o prinudnom upravitelju određuje se novi prinudni upravitelj. Protiv rješenja o ukidanju rješenja o prinudnom upravitelju se ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom (čl. 27.). Na upraviteljeva prava, dužnosti i prestanak odnosa s njim primjenjuju se pravila o nalogu budući da je on nalogoprimac suvlasnika.

Ipak Predlagatelj je iznimno detaljno, iako primjerično, odredio prava i obveze upravitelja (čl. 28.).

Držeći se uputa suvlasnika, navedena prava i obveze upravitelj može

30 NN, br. 42/18., dalje: ZOU.

31 Dostupno na mrežnim stranicama AZOPa: <https://azop.hr/misljenja-agencije/detaljnije/videonadzor-u-stambenim-zgradama> (21.02.2020.).

ostvarivati, odnosno ispunjavati vlastitim radom ako za to ispunjava propisane uvjete ili putem druge osobe koja za to ispunjava propisane uvjete, a koju je u tu svrhu ovlašten opunomoćiti ako je to potrebno, s tim da je za radove i druge poslove na održavanju zgrade čija je vrijednosti veća od 10.000,00 kn u obvezi prikupiti najmanje tri neovisne i usporedive ponude (čl. 29.)

Upravitelj preuzima zgradu na upravljanje na temelju ugovora o upravljanju. U slučaju promjene upravitelja novi upravitelj ne može preuzeti upravljanje ako ranijem upravitelju nije otkazan ugovor o upravljanju. Ranije izabrani upravitelj je dužan sredstva zajedničke pričuve uplatiti na račun novoizabranog upravitelja u roku od 30 dana od dana od kojega je novi upravitelj preuzeo upravljanje zgradom, dok će sredstva naplaćene pričuve naplaćena nakon preuzimanja funkcije raniji upravitelj uplatiti na račun novoizabranog upravitelja najkasnije u roku od 30 dana od dana njihove naplate (čl. 30.).

#### **2.2.1.5. NADZOR**

Nadzor nad provedbom ovoga Zakona te zakonitost rada i postupanja upravitelja, predstavnika suvlasnika i suvlasnika provodi Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (čl. 31.). Ovo je iznimno bitno, jer informacije koje se dobiju praćenjem i kontrolom izvršavanja zakona pružaju najuvjerljiviji odgovor na pitanje, kakav je usvojeni propis. Štoviše, te informacije imaju uvijek značajan povratni utjecaj na potencijalnu izmjenu propisa i zbog toga praćenje izvršavanja propisa u stvari predstavlja značajniju fazu u njegovoj primjeni.

#### **2.2.1.6. PREKRŠAJNE ODREDBE**

Kao što je i uobičajeno, sankcije su obično odvojene u poseban dio sa nazivom »prekršajne odredbe«. Pri tomu Predlagatelj naznačuje da će se upravitelj kazniti novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 20.000,00 kn kuna za određene prekršaje. (čl. 32.). Posebno bi skrenuli pažnju na rješenje koje određuje da će se novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 20.000,00 kn kazniti za prekršaj suvlasnik ako ne dozvoli ulaz u svoj posebni dio zgrade upravitelju, odnosno osobi koju upravitelj odredi ako je to potrebno radi održavanja zajedničkih dijelova zgrade ili otklanjanja kvara koji uzrokuje ili bi mogao uzrokovati štetu zajedničkom dijelu zgrade ili posebnom dijelu zgrade drugog suvlasnika (čl. 33.).

#### **2.2.1.7. PRIJELAZNI REŽIM**

Zakon bi trebao stupiti na snagu 01. siječnja 2021. (čl. 41. Nacrta). U slučajevima kad se sa novim uređenjem mijenja dosadašnje uređenje, potrebno je prije svega točno regulirati, kako će biti u vezi toga priznavanje stečenih prava.

Kod toga posebno treba imati u vidu da se novim propisom u načelu prava ne smiju smanjiti. Stoga je Predlagatelj i predvidio da će se međuvlasnički ugovori i ugovori sklopljeni s upraviteljima u pogledu održavanja i upravljanja zgradom do stupanja na snagu ovoga Zakona smatrati međuvlasničkim ugovorima, odnosno ugovorima o upravljanju sklopljenim na temelju ovoga Zakona i važe do sklapanja novih odgovarajućih ugovora (čl. 34.). Nadalje, predstavnici suvlasnika izabrani do stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju s radom kao predstavnici suvlasnika izabrani na temelju ovoga Zakon (čl. 35.). Upravitelji koji su djelatnost upravljanja zgradama obavljali do stupanja na snagu ovoga Zakona nastavljaju obavljati djelatnost kao upravitelji na temelju ovoga Zakona, a dužni su svoj rad uskladiti s ovim Zakonom u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona (čl. 36.). Za pretpostaviti je kao će promjena sustava u području stanovanja i režima upravljanja zgradama u početku otvoriti niz pitanja i dvojbi u odnosnima pojedinih subjekata i primjeni mjerodavnih propisa. Stoga je prijelaznim režimu još naročito značajno formulirati tzv. »derogacijske klauzule«, što znači da je potrebno što preciznije navesti propise, koji se stupanjem na snagu novog zakona stavljaju izvan snage.

### 3. POREDBENA ISKUSTVA SUSJEDNIH DRŽAVA

Suočene sa sličnim pravno-političkim zahtjevima, države su krenule različitim putem pri reformi stambenih propisa. Neke od njih su izvršile radikalnije promjene u samoj strukturi zakona (*exempli causa*, Slovenija<sup>32</sup> i Srbija),<sup>33</sup> druge su bile umjerenije i nastojale su što više zadržati kontinuitet tradicionalističkih koncepcija (*exempli causa*, Bosna i Hercegovina)<sup>34</sup>, dok treće, kao Republika Hrvatska, još tragaju za konceptom koji će udovoljiti potrebama tržišta. Dakle, poredbenopravna istraživanja pokazuju da postoje različita shvaćanja o potrebi pravnog reguliranja područja stanovanja. Ipak doktrina i judikatura ukazuju na niz problema. Stoga kako postoje različita rješenja po pitanju potrebe pravnog reguliranja stanovanja, u nastavku rada prikazujemo neka od njih. Ograničit ćemo se na opće konstatacije, zasnovane na poredbenim iskustvima, bez detaljnog razmatranja brojnih i raznolikih konkretnih specifičnih poredbenih rješenja, koja razmatranja bi prelazila planirani opseg rada.

---

32 Stanovanjski zakon, Ur. list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US in 27/17, 59/19, dalje: Stambeni zakon.

33 Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, Sl. glasnik RS, br. 104/16. i 9/20.

34 Navedena problematiku je regulirana na entitetskoj razini kroz odredbe Zakona o vlasništvu i druge pod zakonske posebne propise.

### 3.1. ZAKON O STANOVANJU REPUBLIKE SLOVENIJE

Slovenija je 90-ih godina prošlog stoljeća prolazila u problematici stanovanja slične probleme kao i Republika Hrvatska, dakle, prodaju društvenih stanova stanarima i vraćanje vlasništva privatnim osobama kojima je oduzeta imovina. Ipak iskorak je napravljen činjenicom da je slovenski Ustav (čl. 78.) odredio kako država treba osigurati primjereno stanovanje.<sup>35</sup> Sam koncept primjerenog stanovanja je dio šire problematike koja je prvenstveno definirana Stambenim zakonom iz 2003. koji je od svog implementiranja mijenjan i dopunjavan 10 puta (čl. 10.).<sup>36</sup>

Zakonom se uređuju vrste stambenih zgrada, uvjete za održavanje stambenih zgrada, uvjeti za planiranje stanovanja i upravljanja u stambenim zgradama, položaj najmoprimaca, izgradnja i prodaja novih stanova, pomoć u dobivanju i korištenju stana, odgovornosti i zadaće države u području stanovanja, ovlasti i dužnosti lokanih jedinica u području stanovanja, nadležnosti tijela i organizacija koje djeluju u stambenom sektoru, evidencije i nadzora nad provedbom Zakona. Ipak sam Zakon je *lex specialis* pa se supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o vlasništvu<sup>37</sup> (čl. 2., st. 1.). U mnogim odredbama sličan je sa hrvatskim ZoV-om. Dakle, postoji upravitelj, predstavnik stanara, poslovi redovite i izvanredne uprave s tim da se vlasnicima daje i mogućnost imenovanja nadzornog odbora u zgradama (čl. 39.). Za ovaj rad je bitno spomenuti i mogućnost stanara da se organiziraju kao pravna osoba. Pri tomu takva odluka mora biti jednoglasna. Stanari moraju donijeti statut, upisati se u posebni registar dok predstavnik stanara djeluje kao direktor koji ima ovlast zaključiti poslove vezane za vođenje zgrade (čl. 72.-77.). Zanimljivo je naznačiti kako je slovenski zakonodavac probleme koje je vidio u praksi inkorporirao kao zasebne članke Zakona ne čekajući da nastane spor te da se javi potreba da o tome treba odlučivati sud.

Primjerice, problem je u hrvatskoj praksi što je novac od pričuve preko OIB-a vezan za upravitelja. Taj novac ne bi trebao ići u stečajnu masu, no obzirom da zgrade nemaju pravnu osobnost, tu bi moglo potencijalno biti problema. U slovenskom Zakonu, u slučaju da Upravitelj ode u stečaj, izričito je definirano kako pričuva kojom je upravitelj upravljao ne ulazi u stečajnu masu u slučaju stečaja upravitelja (čl. 45., st. 2.). Bitno je spomenuti kako je za osiguranje provedbe Zakona nadležna inspekcija čije su kazne izrazito visoke, pa primjerice, u slučaju da upravitelj najmanje jednom godišnje ne organizira sastanak stanara može bit kažnjen i do 125.000,00 eura (36, st. 3. u svezi s čl. 171.).

35 Ur. list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16. „Država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje“.

36 Relevantni propisi o stanovanju su dostupni na mrežnim stranicama: [http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/veljavni\\_predpisi/prostor/stanovanjski\\_zakon/](http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/prostor/stanovanjski_zakon/) (16.05.2020.).

37 Stvarnopravnega zakonika, Ur. list RS, št. 87/02, 91/13 i 23/20.

### 3.2. ZAKON O STANOVANJU REPUBLIKE SRBIJE

Do implementacije Zakona o stanovanju i održavanju zgrada iz 2016.<sup>38</sup> (u nastavku teksta: Zakon) ovo su područje regulirala tri različita zakona (Zakon o stanovanju, Zakon o održavanju stambenih zgrada i Zakon o socijalnom stanovanju). Trenutno Zakon uređuje održivi razvoj stanovanja, upravljanje zgradom, korištenje i održavanje zgrade, zajedničkih i posebnih dijelova zgrade, postupak iseljenja i preseljenja, stambenu podrška, registre i evidencije, nadzor nad primjenom odredaba ovog zakona i druga pitanja od značaja za stambenu politiku.

Zanimljivost je kako je problematika održivoga razvoja stanovanja (što je u smislu Zakona određeno kao: 1) unaprjeđenje uvjeta stanovanja građana te očuvanje i unaprjeđenje vrijednosti stambenog fonda uz unaprijeđene energetske učinkovitosti, smanjenje negativnih utjecaja na životnu sredinu i racionalno korištenje resursa, odnosno usklađivanje ekonomskog i socijalnog razvoja i zaštite životne sredine pri razvoju stambenog sektora; 2) održavanje i upravljanje u stambenim zgradama, stambeno-poslovnim zgradama, poslovnim zgradama, zgradama javne namjene ili zgradama koje su proglašene za kulturno dobro i zgradama u zaštićenim kulturno-povijesnim cjelinama, u cilju sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili imovinu veće vrijednosti, odnosno u cilju osiguravanja sigurnosti zgrade i njene okoline) definirana kao javni interes. Drugim riječima, zakonodavac u definiranju stambene politike razlikuje stanovanje kao ljudsku potrebu, ali i pravo na izgradnju stanova kao ekonomski interes odnosno sredstvo za ostvarivanje profita. Što se tiče tijela upravljanja zgradama, zakonodavac definira obvezna tijela stambene zajednice – skupštinu i upravnika, s tim da Skupština stambene zajednice može formirati odbore, komisije i druga tijela, a odlukom skupštine određuju se njihov sastav, zadaci i način rada (čl. 40.).

Upravnika bira skupština stambene zajednice iz redova članova skupštine stambene zajednice, dakle iz redova stanara (čl. 49.). Poslovi upravljanja se također mogu, ali ne moraju, delegirati na profesionalnog upravnika što mogu obavljati trgovačka društva ili poduzetnici (organizatori profesionalnog upravljanja) koji ispunjavaju uvjete za profesionalnog upravnika. Nadležnosti i obveze navedenih tijela su taksativno definirane, a u slučaju da ista ne budu organizirana, gradska ili lokalna uprava imenuje tzv. prinudnu upravu. Kontrola navedenih obveza se vrši putem nadležnog inspektora, koji može izricati visoke kazne (čl. 132. *et seq.*).

Relevantna literatura ukazuje kako svakom propisu treba neko vrijeme da zaživi. Ipak kako je već prošlo neko vrijeme od implementiranja propisa, nisu postignuti očekivani rezultati Zakona, što je rezultiralo činjenicom da su mnoge stambene zgrade ostale neorganizirane, neetažirane pa je čak i izostala naplata

---

38 Sl. glasnik RS, br. 104/16. i 9/20.

pričuve.

Ipak osvrnuli bi se na jedan segment navedenog propisa, koji će biti bitan i za Republiku Hrvatsku, a to je aspekt socijalnog stanovanja budući da je primjetan ogroman raskorak koji postoji između potreba i mogućnosti velikog broja domaćinstava, da samostalno riješe svoje stambene potrebe na tržištu, i skoro potpuno odsustvo sistemskih mjera stambene podrške takvim domaćinstvima. Za sada iako je srbijanski zakonodavac velik dio Zakona posvetio ovom problemu, što je do 2016. bilo regulirano Zakonom o socijalnom stanovanju, dosadašnja iskustva pokazuju kako umjesto da rješava probleme, ponuđena rješenja čine socijalno stanovanje dodatno financijski neodrživim, suprotno proklamiranim ciljevima.<sup>39</sup>

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima pravo na stanovanje definira kao element životnog standarda, jednako važan kao i, primjerice, odgovarajuća prehrana (čl. 11). Dokument od posebnog značajan za stanovanje je Europska socijalna povelja s Dodatnim protokolom i novim člankom koji se odnosi na „Pravo na stan“ (čl. 31.). Ipak posebni obvezujući propis u području održavanja i upravljanja zgradama neophodan je preduvjet za kvalitetno stanovanje. To prvenstveno podrazumijeva donošenje novog Zakona. To je jedini način da se zaštiti kvaliteta stambenog fonda kao i da se osigura neometano korištenje privatne imovine građana. Tu svakom slučaju treba izbjeći dosta prošireno uvjerenje da se svi problemi i sve teškoće u društvu mogu rješavati samo donošenjem novih propisa. Trenutno normativno stanje, iako sadrži i neka pozitivna pojedinačna rješenja, čini kvalitetno stanovanje neodrživim jer ne rješava niti jedan od brojnih problema (*exempli causa*, obvezno održavanje stambenih objekata, inspekcije koje bi propisivale kazne za kršenje tih propisa, uključujući i propise o kućnom redu i korištenju stambenog i zajedničkog prostora u zgradi). Štoviše, trenutno neodržavanje stambenog fonda iako na kratki rok oslobađa vlasnike „dodatnih“ troškova, na duži rok uništava objekt, umanjuje njegovu tržišnu vrijednost te povećava cijenu budućih radova. Uvažavajući navedeno, Nacrt je, stručno gledajući, u logičkom redu odnosno pojedini dijelovi zakona su međusobno adekvatno povezani. Štoviše, smatramo da novi propis, zasnovan na ne toliko izmijenjenom konceptu, sadrži dosta prihvatljivih novina, pogotovo onih koje su u funkciji održavanja kvalitete stambenog fonda. Ipak zbog niza razloga njegove prednosti još neće doći do punog izražaja. Primjerice, postojeće objektivne okolnosti koje tek treba prevazići su raznovrsne. Pa tako imamo probleme sociološke prirode, tj. nedostatna kultura stanovanja u zgradama

<sup>39</sup> Vidi, K. Petovar, *Kvalitetno stanovanje je javni interes, u: Primenom evropskih standarda do regionalnog razvoja Srbije*, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2011., 49-60.

i nesolventnost dijela građana te probleme pravne prirode, neriješeni imovinsko-pravni odnosi. Također trebalo bi pokušati u većini slučajeva inzistirati na većini od 51% suvlasničkih dijelova pa čak i kada se radi i investicijskom održavanju jer je iznimno teško, skoro nemoguće, prikupiti suglasnost svih suvlasnika pa i zbog neriješenih imovinsko pravnih odnosa etažnih jedinica. Stoga smo mišljenja da će nakon određenih teškoća, koje su u ovakvim situacijama neminovne, protekom vremena stanje u ovom području biti znatno bolje i da će, kada i sudska i upravna praksa odgovori na sporna pitanja koja će se neminovno pojaviti, prava vrijednost ovakvog zakonodavnog rješenja doći do izražaja. Stoga, kako Zakon za čije se donošenje zalažemo treba predstavljati okvir za rješavanje višedesetljetne stambene problematike, tendencija je ukazati i na kompleksnost problema, inicirati dijalog o stanovanju, pripadajućoj ulozi države i građana te odgovarajućim mehanizmima za provedbu Zakona. Pri tomu, naravno, nema dvojbe kako rasprava o kvalitetnom stanovanju uključuje veći broj tema koji nisu od manje važnosti od onih koje su ovdje spomenute (građevinski propisi koji osiguravaju standarde kvaliteta i sigurnosti objekata, urbanistički propisi koji čine osnovu uređenja gradskog prostora, porezni propisi kao jedan od ključnih instrumenata za racionalno korištenje stambenog fonda, socijalni propisi koje stimuliraju izgradnju stanova za zakup, *et seq.*). Naime, u pravno uređenoj državi se podrazumijeva ne samo da javne politike donose kvalitetne propise i mjere u području stanovanja nego i da je na nositeljima vlasti, u konkretnom slučaju sudske i upravne, odgovornost za (prisilno) provođenje usvojenih mjera i propisa.



# **TOWARDS A NEW REGULATION OF HOUSING RELATIONS IN THE REPUBLIC OF CROATIA: AN APPROPRIATE STANDARD OF CIVILIZATION?**

## **Summary**

Today, most EU member states have satisfactorily regulated housing issues. In some, the right to housing is a constitutional category (*exempli causa*, Belgium, Slovenia, Spain, Greece) or is regulated by relevant laws (*exempli gratia*, France, Denmark, Great Britain, Germany). However, common to all housing policies is that the housing is understood not only as a “roof over your head”, but as a standard of civilization. However, the issue of housing policy for this scope of paper is too complex, temporally and politically-economically and institutionally sensitive topic, and would make it impossible to give final or more specific answers to the questions asked. However, one part of the issue of adequate housing policy is the issue that is regulated in most countries by the laws on housing and maintenance of residential buildings. Thus, as one of the key problems of positive housing regulation is the insufficient or prevailing legal framework that would regulate housing and maintenance of residential buildings, we analyze the provisions of the Draft Law on Management and Maintenance of Buildings.

**Keywords:** residential buildings, management, new regulations.