

Prof. dr Nikola Mihajlović*

UDK: 342.413(497.1):069.27
BIBLID: 0352-37.13(2008)25,23-43

NOVI USTAV SRBIJE I PRAVO RASPOLAGANJA I UPRAVLJANJA ZAJEDNIČKIM DELOVIMA STAMBENIH ZGRADA

REZIME: U radu se obrađuje pitanje upravljanja i raspolaganja zajedničkim delovima stambenih zgrada. Rad je rezultat dugogodišnjeg proučavanja ove problematike. Autor iznosi tezu da je dosadašnja sudska praksa nezakonita jer je novom Zakonu o osnovama svojinskoopravnih odnosa od 4. jula 1996. godine prestalo pravo društvene svojine na tim delovima stambenih zgrada i nastalo pravo nedeljive zajedničke svojine te se ova pitanja ne mogu više rešavati na osnovu primene odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine.

Ključne reči: zajednički delovi, upravljanje, raspolaganje, stambena zgrada.

1. Uvod

Prema članu 3. Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, vladavina prava je osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima. Vladavina prava se ostvaruje, između ostalog, ustavnim jamstvima ljudskih i manjinskih prava, nezavisnom sudskom vlašću i počinovanjem vlasti Ustavu i zakonu.

Ljudska i manjinska prava zajamčena Ustavom neposredno se primenjuju. Ustavom se jamče i neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju *ne sme da utiče na suštinu zajamčenog prava*. Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima se tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18). Ljudska i manjinska prava zajamčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, radi postizanja svrhe koju Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu *i bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava*. Pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava, svi državni organi, a naročito sudovi, dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obi-

* Profesor Pravnog fakulteta Privredna akademija u Novom Sadu.

mu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (član 20).

Među brojnim ljudskim pravima i slobodama koje Ustav garantuje, nalazi se i pravo na imovinu. To pravo je zagantovano čl. 58, 82. i 86. Ustava. Članom 58. Ustava je određeno da se jamči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona. Pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne. Zakonom se može ograničiti način korišćenja imovine. Oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno je samo u skladu sa zakonom.

Pravo na imovinu, odnosno privatnu svojinu, je jedno od osnovnih ljudskih prava. U Heksagonalni osnovnih ljudskih prava Kopaoničke škole prirodnog prava, pravo na imovinu se nalazi odmah iza prava na život i prava na slobodu, posle kojih dolaze pravo na intelektualnu tvorevinu, pravo na pravdu i pravo na pravnu državu.¹

Od brojnih međunarodnih pravnih akata i međunarodnih ugovora koji sadrže opšte-prihvaćena pravila kojima se garantuje zaštita osnovnih ljudskih prava, dovoljno je da pomenemo Univerzalnu deklaraciju o pravima čoveka iz 1948. godine i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koju je naša država ratifikovala 26. decembra 2003. godine.²

Prema članu 17. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, “svako ima pravo na imovinu, kako sam tako i zajedno sa drugim licima. Nikome se imovina samovoljno ne može oduzeti.” Prema članu 1. Protokola I uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, “fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu s opštim interesima ili da bi obezbedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili kazni”.

Bez obzira na navedene ustavne odredbe i opšteprihvaćene odredbe međunarodnog prava, u upravnoj i sudskoj praksi u Republici Srbiji, s pozivom na odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine,³ koje su donesene u vreme kada su se zajednički delovi stambenih zgrada nalazili u društvenoj svojini i koje su u materijalno-pravnom smislu prestale da važe 4. jula 1996. godine, stupanjem na snagu izmenjenog člana 19. Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima,⁴ većinskim zajedničkim nedeljivim vlasnicima zajedničkih delova stambenih zgrada je dozvoljeno da protivno volji manjine istih takvih vlasnika slobodno raspolažu zajedničkim delovima stambenih zgrada i da ih prenose u vlasništvo investitorima izgradnje stanova u tim delovima zgrada, pod uslovima na koje samo oni pristanu.

Takvo oduzimanje privatne svojine od njenih zakonitih vlasnika bilo je protivno i Ustavu SRJ iz 1992. godine, Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine i Ustavnoj povelji Državne zajednice Srbija i Crna Gora iz 2003. godine, ali protivustavnost navedenih odredaba nije službeno utvrđena. Naprotiv, njihova primena je dozvoljena Rešenjem Savez-

¹ Kopaonička škola prirodnog prava, Završni dokument, Opšte konstatacije, uvodna reč i poruke, Kopaonik, 13–17. decembra 2005. godine, str. 5.

² Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda itd., *Službeni list Srbije i Crne Gore*, broj 9/2003.

³ *Službeni glasnik RS* br. 44/95, 46/98. i 1/01.

⁴ *Službeni list SFRJ* br. 6/80, 36/90. i *Službeni list SRJ* br. 29/96.

nog ustavnog suda I U broj 152/96 od 29. januara 1997, Odlukom Ustavnog suda Srbije I U broj 47/96 od 29. oktobra 1998. i Rešenjem Vrhovnog suda Srbije Gzz broj 55/03 od 1. aprila 2004. godine. Kako je to bilo moguće prikazaćemo u nastavku ovog rada.

Pošto smatramo da je do donošenja navedenih odluka i nezakonite primene odredaba čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada posle 4. jula 1996. godine, došlo, pre svega, zbog pogrešnog pravnog shvatanja prava upravljanja stvarima u privatnoj svojini i pravno nemogućeg izjednačavanja pravnog značaja i sadržaja prava upravljanja sredstvima u društvenoj svojini i prava upravljanja nepokretnim stvarima u privatnoj svojini, bilo je nužno da prvenstveno razmotrimo pravno uređenje ovih prava i prava upravljanja i raspolaganja zajedničkim delovima stambenih zgrada, a nakon toga stanovišta Saveznog ustavnog suda i Ustavnog suda Republike Srbije o usklađenosti spornih odredaba sa Ustavom SR Jugoslavije i Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine, kao i stanovišta Vrhovnog suda Srbije o pravnom značaju, sadržaju i važenju spornih odredaba posle stupanja na snagu Ustavne povelje Srbije i Crne Gore. Na ta stanovišta smo izneli odgovarajuće kritičke primedbe. Izlaganje smo završili sa nekoliko osnovnih zaključaka.

2. Pravo upravljanja i raspolaganja sredstvima u društvenoj svojini

Prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine, društvena svojina je definisana kao izraz socijalističkih društveno-ekonomskih odnosa i kao osnov slobodnog i udruženog rada i vladajućeg položaja radničke klase u proizvodnji i društvenoj reprodukciji. Sredstva za proizvodnju su bila u društvenoj svojini. Tim sredstvima su neposredno *upravljali* radnici koji su radili tim sredstvima (Ustav SFRJ, Osnovna načela, III). Dalju razradu ovih i drugih ustavnih načela sadržavao je Zakon o udruženom radu (ZUR).⁵

Prema pomenutim ustavnim i zakonskim odredbama, društvena svojina nije bila svojina u klasičnom stvarnopravnom smislu, već društveni odnos između ljudi u udruženom radu, antisvojina, nesvojina, odnosno negacija klasične svojine. Ta svojina nije imala svog klasičnog titulara, jer je njenim nosiocem smatrano društvo kao celina. U tom smislu ona je pripadala svakome i nikome.

Na sredstvima u društvenoj svojini postojala su tri osnovna pravna ovlašćenja: pravo rada društvenim sredstvima, pravo upravljanja i pravo raspolaganja. Pravo rada društvenim sredstvima je bilo preduslov za ostvarivanje ostalih prava. Čim se taj uslov ostvari, pravo upravljanja je postajalo osnovno i najznačajnije pravno ovlašćenje na tim sredstvima. To pravo je, pod određenim zakonskim uslovima, obuhvatalo i pravo raspolaganja tim sredstvima.

Pravo upravljanja društvenim sredstvima je bliže regulisano Glavom VI Zakona o udruženom radu, pod naslovom: "Upravljanje društvenim sredstvima", zatim njenim Odeljkom 1 – "Prava, obaveze i odgovornosti radnika i drugih radnih ljudi u pogledu korišćenja, upravljanja i raspolaganja društvenim sredstvima" itd.

U ostvarivanju prava upravljanja, koje je obuhvatalo i pravo raspolaganja, društvena pravna lica su bila ovlašćena da prenose društvena sredstva na druga društvena pravna lica; da pribavljaju sredstva u društvenu svojinu; da otuđuju sredstva iz društvene svojine; da ih daju na privremeno korišćenje; da ih zamenjuju za druga društvena sredstva i da po drugim osnovama raspolazu tim sredstvima (član 243. stav 2. ZUR). Takva prav-

⁵ *Službeni list SFRJ* br. 53/76; Pojam društvena svojina uveden je u naš pravni sistem članom 4. Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti, *Službeni list FNRJ* br. 3/53.

na ovlašćenja su imale osnovne organizacije udruženog rada, samoupravne interesne zajednice, društveno-političke zajednice, društveno-političke organizacije i druga pravna lica u pogledu društvenih sredstava koja su im data na upravljanje (čl. 243–245. ZUR). U okviru organa upravljanja, sve odluke o upravljanju i raspolaganju društvenim sredstvima donošene su većinom glasova, jer drukčije odlučivanje nije bilo moguće.

Ako je raspolaganje vršeno između korisnika društvenih sredstava, onda nije prenošeno pravo svojine na društvenom sredstvu, jer je ono neprenosivo, već samo društveno sredstvo, koje je i dalje ostajalo u društvenoj svojini. Ako je raspolaganje vršeno između korisnika društvenih sredstava i nosilaca prava privatne svojine, onda je najpre trebalo doneti odluku o otuđenju društvenog sredstva iz društvene svojine, pa je nakon toga to sredstvo, po osnovu ugovora o prodaji itd., predano nosiocu prava privatne svojine.

Promet sredstava u društvenoj svojini se razlikovao od prometa sredstava na kojima je postojalo pravo privatne svojine, jer predmet tog prometa nije bilo klasično pravo svojine, već pravo upravljanja. To je posledica prirode društvene svojine koja nije predstavljala klasično pravo svojine već ustavom uspostavljeni društveno-ekonomski odnos između radnika u udruženom radu i drugih radnih ljudi povodom korišćenja društvenih sredstava. Takvo prenošenje društvenih sredstava, bez prenošenja prava svojine, nije bio pravni posao stvarnog prava već prava udruženog rada koje više ne postoji. “To je emanacija principa koji je trebalo da se ostvari u komunizmu: Svakome prema potrebama; od svakog prema njegovim mogućnostima. To je idealizam koji se nije mogao ostvariti, koji je neostvariv. Zato je i propao kao i svaka druga utopija.”⁶

3. Pravo raspolaganja i upravljanja stvarima u privatnoj svojini

U našem pravnom sistemu, privatna svojina i sva prava koja proizlaze iz prava privatne svojine regulisani su Zakonom o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima iz 1980. godine, sa kasnijim izmenama i dopunama, koji se od 4. 07. 1996. godine dalje zove Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa. Pri donošenju toga zakona bilo je predviđeno da će republike doneti svoje zakone o posebnim svojinsko-pravnim odnosima, ali to one nisu učinile. Verovatno su smatrale da to nije bilo potrebno.

Osnovnim načelima toga zakona i njegovom Glavom II, u celini je regulisano pravo privatne svojine u našem pravu, njeni oblici, sticanje, zaštita, prestanak itd.

Prema članu 3. stav 1. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, vlasnik ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njome raspolaže u granicama određenim zakonom. Prema stavu 2. toga člana, svako je dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugog lica. Navedena pravna obaveza drugih lica daje pravo vlasniku da od svakoga zahteva da se uzdrži od svih protivpravnih akata kojima se ugrožava njegovo pravo svojine (*ius excludendi tertii*). To je najznačajnije pravno obeležje prava privatne svojine.

Prema prof. dr Obrenu Stankoviću i prof. dr Miodragu Orliću, pravno ovlašćenje držanja stvari (*ius possidendi*) znači pravnu mogućnost vlasnika da ima faktičku vlast nad svojom stvari. Ovlašćenje korišćenja sadrži dve komponente: upotrebu stvari (*ius utendi*), koja obuhvata preduzimanje materijalnih akata prema svojoj stvari radi zadovoljavanja određenih potreba i ubiranje plodova i drugih prihoda koje stvar daje (*ius fruendi*). Ovlašćenje raspolaganja (*ius disponendi*) takođe sadrži dve komponente: faktičko raspolaganje, koje obuhvata preduzimanje materijalnih akata koji se odnose na supstanciju stvari (popravku, prepravku, promenu namene itd.), koji mogu dovesti i do potpunog iscrpljiva-

⁶ Radonjić, D., *Pravo raspolaganja i promet stvari u društvenoj svojini*, str. 86.

nja supstancije stvari; zatim pravno raspolaganje, koje se sastoji u preduzimanju pravnih akata kojima se pravo svojine u celini ili delimično prenosi na druge pravne subjekte.⁷

Iz toga proizlazi da pravo upravljanja stvarima u privatnoj svojini nije posebno pravno ovlašćenje koje postoji na stvarima u toj svojini, kao što su pravo držanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja. "Kod isključivog prava svojine, upravljanje stvarju ne postoji kao posebna i izdvojena funkcija, ono je obuhvaćeno ovlašćenjima vlasnika da svoju stvar upotrebljava, pribira plodove i da njome raspolaže. ... Ono iskrsava čim se pojavi više *nosilaca prava svojine na jednoj stvari, bilo da je reč o susvojini ili zajedničkoj svojini.*"⁸

Upravljanje stvari (*administratio*) obuhvata "donošenje odluka o načinu upotrebe stvari, o održavanju i očuvanju, unapređenju i poboljšanju itd."⁹

U Zakonu o osnovama svojinskoopravnih odnosa postoji samo jedan član kojim se reguliše pravo upravljanja stvarima koje imaju više vlasnika. To je član 15. toga zakona. Prema odredbama toga člana suvlasnici imaju pravo da zajednički upravljaju stvarju. Za preduzimanje poslova redovnog upravljanja potrebna je saglasnost suvlasnika čiji delovi zajedno čine više od polovine vrednosti stvari. Ako se u takvom slučaju ne postigne saglasnost, a preduzimanje posla je neophodno za redovno održavanje stvari, o tome odlučuje sud. Za preduzimanje poslova koji prelaze okvir redovnog upravljanja (otuđenje cele stvari, promena namene stvari, izdavanje cele stvari u zakup, zasnivanje hipoteke na celoj stvari, zasnivanje stvarnih službenosti, veće poravke i sl.) potrebna je saglasnost svih suvlasnika. Suvlasnici mogu poveriti upravljanje stvarju jednom ili nekolicini suvlasnika ili trećem licu. Troškove korišćenja, upravljanja i održavanja stvari, kao i ostale telete koji se odnose na celu stvar, snose suvlasnici srazmerno veličini svojih delova.

Prema članu 18. stav 1. Zakona o osnovama svojinskoopravnih odnosa, u slučajevima i pod uslovima određenim zakonom, može postojati i pravo zajedničke svojine. Prema izmenjenom članu 19. toga zakona, koji je stupio na snagu 4. jula 1996. godine, pravo svojine na posebnom delu zgrade može postojati na stanu, poslovnoj prostoriji ili garaži, odnosno garažnom mestu. Na zajedničkim delovima zgrade i uređajima u zgradi vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine. Na osnovu tih odredaba pravo svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada uključeno je u sistem osnovnih svojinskoopravnih odnosa ili osnova svojinskoopravnih odnosa. To znači da sve ono što važi za sve ostale oblike svojine predviđene tim zakonom, važi i za pravo zajedničke nedeljive svojine, uz ograničenja koja su za taj oblik svojine predviđena tim zakonom.

Iz teorije stvarnog prava je poznato da se pravna obeležja prava zajedničke svojine uređuju zakonom kojim se ona ustanovljava. Takvo stanovište je zastupljeno i u našoj novijoj stručnoj literaturi.¹⁰ Pošto je pravo zajedničke svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada ustanovljeno Zakonom o osnovama svojinskoopravnih odnosa, razumljivo je da za njega važe i sve druge odredbe toga zakona, a pogotovo njegove odredbe o sticanju, zaštiti i prestanku prava svojine (čl. 20. do 48. Zakona o osnovama svojinskoopravnih odnosa). Ako bi se pri tome pojavila potreba da se pravo sticanja i prestanka zajedničke svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada uredi na neki drugi način, različit od načina sticanja i prestanka prava svojine određenih tim zakonom, onda bi se to moglo učiniti jedino odgovarajućom izmenom toga zakona. Za takvu izmenu morao bi da postoji odgovarajući ustavni osnov, koji u Ustavu RS iz 2006. godine ne postoji, a nije posto-

⁷ Stanković, O., Orlić M. *Stvarno pravo*, str. 86.

⁸ Stanković, O., Orlić M. *ibid.*, str. 224.

⁹ Orlić, M., *Susvojina, Enciklopedija imovinskog prava i udruženog rada*, str. 248.

¹⁰ Dedijer, M., *Zaštita svojine i zajedničke svojine, Pravni život*, br. 12/1982, str. 1424.

jao ni u Ustavu Republike Srbije iz 1990. i Ustavu SRJ iz 1992. godine. Iz toga sasvim jasno proizlazi da se sticanje i prestanak prava zajedničke svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada ne može uređivati nekim drugim zakonom, a pogotovo komunalnim Zakonom o održavanju stambenih zgrada, kojim se uređuje održavanje stambenih zgrada,¹¹ a ne prenošenje prava privatne zajedničke nedeljive svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada. To tim zakonom nije ni učinjeno, jer se odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada odnose na upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada u društvenoj svojini. Prelaskom zajedničkih delova stambenih zgrada iz društvene u privatnu svojinu, prestala je mogućnost primene tih odredaba na upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima zgrada u privatnoj svojini. Zato se sve tvrdnje o tome da pravo zajedničke nedeljive svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada predstavlja neko posebno pravo svojine, pravo *sui generis*, koje većina zajedničkih nedeljivih vlasnika tih delova može protivno volji manjine da prenosi na treća lica, ne zasnivaju ni na čemu. One su lišene svakog ustavnog i zakonskog osnova.

Iz izloženog proizlazi jedini mogući zaključak: da za sticanje i prestanak prava zajedničke svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada važe odredbe Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa o sticanju, zaštiti i prestanku prava svojine (čl. 20. do 48. Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa).

Valja podsetiti da je koncept zajedničke svojine koji je prihvaćen u našem pravu preuzet iz švajcarskog i nemačkog prava. Prema članu 652. Švajcarskog građanskog zakonika, u slučaju kada više lica koja čine neku zajednicu na osnovu zakona ili ugovora postanu vlasnici neke stvari, pravo svakog od njih se proteže na stvar u celini. Zajedničar ne može raspolagati niti opteretiti svoj deo stvari. Stvar u zajednici se koristi i njome se raspolaže zajednički i sporazumno, nema majoniziranja, već je za svaku odluku potrebna saglasnost svih zajedničara.¹²

Pošto u Zakonu o osnovama svojinskopравnih odnosa ne postoji posebna odredba o pravu upravljanja stvarima u zajedničkoj svojini, a takva odredba postoji u članu 15. toga zakona kada je u pitanju upravljanje stvarima u susvojini, postavlja se pitanje da li se na upravljanje stvarima u zajedničkoj svojini mogu primeniti odredbe člana 15. toga zakona. Pravilan i zakonit odgovor na to pitanje proizlazi iz ostalih odredaba toga zakona i njihove sistematizacije. Jedina razlika između susvojine i zajedničke svojine se sastoji u tome što su udeli nosilaca susvojine na nepodeljenoj stvari određeni u odnosu na stvar u celini (član 13), u idealnim delovima (npr. do jedne trećine itd.), dok su udeli nosilaca zajedničke svojine određeni, ali nisu unapred određeni (čl. 18. stav 2). U svakodnevnoj praksi, zajednička svojina je samo privremeni oblik svojine, koji postoji dok zajednički vlasnici međusobnim sporazumom ili na drugi pogodan način ne utvrde veličinu svojih udela u zajedničkoj stvari. Čim to učine, a oni to mogu učiniti u svakom trenutku, zajednička svojina se pretvara u susvojinu. Tako nešto ne bi bilo moguće da se u stvarnopravnom smislu radi o različitim vrstama i oblicima svojine, kao što su npr. društvena i privatna svojina itd. Ali je moguće upravo zato što se radi o istoj vrsti i obliku

¹¹ Predmet regulisanja Zakona o održavanju stambenih zgrada određen je članom 1. toga zakona koji glasi: "Predmet regulisanja toga zakona je utvrđivanje prava i obaveza vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrade u pogledu održavanja i korišćenja stambene zgrade i stanova i drugih posebnih delova u zgradi, određivanje radova na održavanju kojima se sprečava ili otklanja opasnost po život i zdravlje ljudi, odnosno kojima se obezbeđuje sigurnost korisnika zgrade i okoline i uređuje način upravljanja zgradom".

¹² Navedeno prema Stojanović, D., Pop-Georgijev, D. *Komentar Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima*, str. 66.

svojine – privatnoj svojini više lica na nepodeljenoj stvari. Pravo svojine jednog lica, pravo susvojine i pravo zajedničke svojine, kao i pravo sticanja, zaštite i prestanka prava svojine u celini, smešteni su u Glavu II toga zakona, pod naslovom: "Pravo svojine". Pravila o izradi zakonskih tekstova i sistematizaciji njihovog sadržaja nalažu obavezu izbegavanja ponavljanja istog sadržaja i istih zakonskih odredaba. Načelo analogije u tumačenju pravnih propisa – *argumentum a simili ad simile* – koje važi u stvarnom pravu, ukoliko se ovde uopšte radi o pravnoj praznini, nalaže obavezu da se u slučaju postojanja pravne praznine, kao npr. u predmetnom zakonu u pogledu prava raspolaganja i upravljanja stvarima u zajedničkoj svojini, ta praznina prvenstveno mora popunjavati odredbama toga zakona kojima je regulisana identična ili slična pravna situacija. U ovom slučaju to bi značilo da se mora popunjavati odredbama o upravljanju i raspolaganju stvarima u susvojini, dakle odredbama člana 15. Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa. To je tzv. *analogia legis*. Ako to ne bi bilo moguće, onda bi u važećem pravnom sistemu trebalo pronaći odgovarajuće odredbe ili pravna pravila na osnovu kojih bi se sporno pitanje moglo rešiti – *analogia iuris*. Ali, kako u našem pravnom sistemu ne postoji zakonska odredba prema kojoj bi većina privatnih vlasnika mogla manjini takvih vlasnika da oduzme pravo svojine, onda se ni na osnovu *analogie iuris* ne bi mogao izvesti zaključak da većina zajedničkih nedeljivih vlasnika zajedničkih delova zgrade može manjini takvih vlasnika, protivno njihovoj volji, da oduzme pravo svojine na tim delovima i da ga prenese na neko treće lice. Takva uzurpacija ili jednostavno rečeno takvo otimanje tuđe privatne svojine nije u skladu sa našim ustavnim i pravnim uređenjem.

U pravu postoji i posebno načelo da se jednake ili slične stvari moraju rešavati na jednak ili sličan način. Ako to imamo u vidu, onda je faktički nemoguće da se pravo upravljanja i raspolaganja stvarima u zajedničkoj svojini reguliše na drukčiji način nego na stvarima u susvojini. Zato se pravo upravljanja i raspolaganja stvarima u zajedničkoj svojini može i mora rešavati primenom člana 15. Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, bez obzira na to što je u tom članu iz pravno-tehničkih razloga navedeno da se njime reguliše upravljanje stvarima u susvojini. Da je to upravo tako, najbolje potvrđuje činjenica što u svakodnevnoj praksi, odredba člana 15. stav 6. navedenog zakona, koja se formalno takođe odnosi na suvlasnike, jednako i pod istim uslovima važi za suvlasnike i zajedničke nedeljive vlasnike kada je u pitanju utvrđivanje troškova korišćenja, upravljanja i održavanja zajedničke stvari, kao i ostalih tereta koji se odnose na celu stvar, jer jedni i drugi snose navedene troškove i ostale terete srazmerno veličini svojih delova. Drukčije jednostavno nije moguće, kao što nije moguće da bi za preduzimanje poslova koji prelaze okvir redovnog upravljanja (otuđenje cele stvari, promena namene stvari, izdavanje cele stvari u zakup, zasnivanje hipoteke na celoj stvari, zasnivanje stvarnih službenosti, veće popravke i slično), u smislu člana 15. stav 4. toga zakona, bila potrebna saglasnost svih suvlasnika ali ne i zajedničkih vlasnika.

U pogledu odnosa između prava susvojine i zajedničke svojine, u jednoj ranijoj presudi Vrhovnog suda Srbije¹³ se navodi da za zajedničku svojinu važe odredbe o susvojini, jer kada to ne bi bilo tako onda bi za zajedničku svojinu valjalo doneti sve one odredbe koje postoje za susvojinu.

Konačno, u brojnim evropskim obligacionim ili građanskim zakonicima koji poznaju pravo zajedničke svojine, postoje posebne odredbe o tome da se odredbe o susvojini smisljeno primenjuju i na zajedničku svojinu. Takva odredba postoji u članu 654. Švajcarskog građanskog zakonika, zatim članu 72. stav 5. slovenačkog Obligationog za-

¹³ Presuda Vrhovnog suda Srbije, Gzz br. 123/86 od 4. 05. 1986. godine.

konika iz 2002. godine, koji je usklađen sa savremenim evropskim obligacionim i građanskim zakonima itd.

Kako se iz izloženog vidi, pravo upravljanja u stvarnom pravu, tj. stvarima u privatnoj svojini i pravo upravljanja u pravu udruženog rada, dakle sredstvima u društvenoj svojini, predstavljaju dva potpuno različita prava. Pravo upravljanja u stvarnom pravu je jedno od ovlašćenja koje proizlazi iz prava korišćenja i prava raspolaganja stvarima u privatnoj svojini. U tom pravu upravljanje znači donošenje odluka o načinu upotrebe stvari, njenom održavanju, očuvanju, unapređenju, poboljšanju itd., ali ne i o raspolaganju poverenom stvari. Da bi upravnik mogao da raspolaže poverenom stvari, potrebna mu je saglasnost svih vlasnika stvari. Nasuprot tome, pravo upravljanja stvarima ("sredstvima") u društvenoj svojini, koje je dato društvenim pravnim licima, kojima su ta sredstva poverena na upravljanje, obuhvatalo je i njihovo pravo raspolaganja tim sredstvima. To je ogromna i nepremostiva razlika. Ostaje otvoreno, ukoliko to svesno nije učinjeno ("u humanoj želji" da se brojnim licima bez stana omogući izgradnja izvesnog broja stanova) kako je bilo moguće da naši najviši sudovi nisu uočili razliku između prava upravljanja nepokretnim stvarima u društvenoj svojini i prava upravljanja nepokretnim stvarima u privatnoj svojini. Ali, ako je bila u pitanju "humanost", onda takva humanost koja se zasnivala na protivustavnom i protivzakonitom oduzimanju zajedničkih delova zgrada od njihovih manjinskih vlasnika, nije nikakva humanost. Postoje za to neki adekvatniji izrazi.

Sve to pokazuje da izjednačavanje, odnosno poistovećivanje prava upravljanja sredstvima u društvenoj svojini i prava upravljanja stvarima u privatnoj svojini nije moguće, jer se radi o različitim pravima koja spadaju u različite pravne oblasti i pravne discipline.

4. Pravno uređenje upravljanja zajedničkim delovima stambenih zgrada

U periodu od 1959. do 1996. godine zajednički delovi stambenih zgrada su bili u društvenoj svojini. Tako je bilo određeno čl. 2, 3. i 5. saveznog Zakona o svojini na delovima zgrada, koji je 1973. godine postao republički zakon Srbije.¹⁴

Zajednički delovi stambenih zgrada su bili u društvenoj svojini i u vreme donošenja Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine. Prema odredbama čl. 18, 21. i 22. toga zakona, skupština stanara zgrade, saglasnošću vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrade, koji su na tim delovima imali pravo trajnog korišćenja, a kojima pripada više od polovine ukupne površine stanova i drugih posebnih delova zgrade (51 posto), mogla je da donese odluku da se izvedu radovi na sanaciji ravnog krova odnosno krovne konstrukcije zgrade kojom se, saglasno propisima o planiranju i uređenju prostora i izgradnji objekata, može izgraditi odnosno adaptirati novi stan; kao i da te radove izvede neko od vlasnika stanova u zgradi ili članova njihovih porodica, a ako oni za to nisu zainteresovani – onda neko treće lice (član 18. stav 1. i 2) itd., zatim da se ostala pitanja u vezi sa tom izgradnjom uređuju ugovorom između stambene zgrade i zainteresovanog graditelja (član 18. stav 4).

Bez obzira na promenu vlasništva i pravnog statusa zajedničkih delova i uređaja u stambenim zgradama, do koje je došlo stupanjem na snagu izmenjenog člana 19. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa - 4. jula 1996. godine, verovatno zbog neusklađenosti i nekonzistentnosti našeg pravnog sistema, odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada formalno nisu ukinute niti izmenjene.

¹⁴ Službeni glasnik SRS br. 29/73 i 52/73.

Međutim, u materijalno-pravnom smislu, one su prestale da važe najkasnije 4. jula 1996. godine po više pravnih osnova, od kojih ćemo pomenuti samo najznačajnije.

1. Po osnovu prestanka postojanja ustavnog i zakonskog osnova za njihovo donošenje

Ustavni osnov za donošenje navedenih odredaba predstavljao je član 59. Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, kojim je bilo određeno da se svojinska prava i obaveze na sredstvima *u društvenoj svojini* i uslovi pod kojima se ta sredstva mogu pretvarati u druge oblike svojine uređuju zakonom.

Zakonski osnov za njihovo donošenje predstavljale su odredbe člana 2, 3. i 5. Zakona o svojini na delovima zgrada, prema kojima su zajednički delovi i uređaji u stambenim zgradama bili *u društvenoj svojini*.

Član 59. Ustava Republike Srbije je faktički prestao da važi 27. aprila 1992. godine stupanjem na snagu čl. 72. i 73. Ustava SRJ iz 1992. godine, *kojima je bilo utvrđeno da se svojinska prava na nepokretnostima ostvaruju zavisno od prirode i namene nepokretnosti u skladu sa saveznim zakonom* (član 72). Iz te odredbe je jasno proizlazilo da se svojinska prava na nepokretnostima nisu mogla utvrđivati republičkim zakonom.

Zakon o svojini na delovima zgrada je prestao da važi na osnovu Odluke Saveznog ustavnog suda I U broj 23/95 od 3. jula 1996. godine,¹⁵ kojom je utvrđeno da nije saglasan sa Ustavom SRJ i Zakonom o osnovnim svojinskoopravnim odnosima ("Službeni list SRJ" br. 60/80 i 36/90).

Prestankom važenja ustavnog i zakonskog osnova za donošenje navedenih odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada, prestale su da važe i navedene odredbe. *Na taj način je prestalo da važi i ovlašćenje većine vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrada da protivno volji manjine odlučuju o "ustupanju" zajedničkih delova i uređaja u stambenim zgradama trećim licima, jer su to ovlašćenje dobili samo za upravljanje i raspolaganje tim delovima i uređajima u društvenoj svojini.*

U našoj pravnoj teoriji takav pravni osnov prestanka važenja pravnih normi nije sporan. O tome naši poznati pravni autoriteti navode: akademik prof. dr Radomir Lukić i prof. dr Budimir Košutić: "Norme mogu prestati da važe kada je nestao onaj društveni odnos koji su regulisale, kad je nestala njihova podloga. Recimo, *norma je regulisala društvenu svojinu, a nje je nestalo*";¹⁶ ili prof. dr Momčilo Dimitrijević: "Vremensko važenje pravne norme ograničeno je pre svega postojanjem društvenog odnosa. Sve dok postoji društveni odnos koji se reguliše pravnom normom, važi i pravna norma. Kad više ne postoji društveni odnos, u stvari prestaje i važenje pravne norme";¹⁷ i konačno, prof. dr Milan Bartoš: "Neformalni prestanak zakona nastupa zbog dotrajalosti, kad više nema slučajeva koji se pod zakon mogu podvesti."¹⁸

Pošto je spornim odredbama regulisano raspolaganje zajedničkim delovima i uređajima u stambenim zgradama u društvenoj svojini i pošto su ti delovi i uređaji prešli iz društvene u privatnu svojinu, više ne postoji društveni odnos koji su te odredbe regulisale, pa ni slučajevi koji se pod te odredbe (norme) mogu podvesti. Zato se opravdano smatraju "dotrajali".

¹⁵ Službeni glasnik RS broj 38/96.

¹⁶ Lukić, R., Košutić, B., *Uvod u pravo*, str. 388.

¹⁷ Dimitrijević, M., *Uvod u pravo*, str. 227.

¹⁸ Bartoš, M., *Osnovi privatnog prava*, str. 13.

2. Po osnovu prestanka postojanja svrhe radi koje su te odredbe donesene

Svrha donošenja spornih odredaba iz čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada sastojala se u tome što je država, njihovim donošenjem, nastojala da obezbedi pravni osnov po kome bi same stambene zgrade, ustupanjem svojih ravnih krovova i nedovoljno iskorišćenih zajedničkih delova u društvenoj svojini, obezbeđivale potrebna materijalna sredstva za održavanje stambenih zgrada, budući da republike i opštine, koje su po zakonu bile dužne da ih održavaju, nisu više raspolagale materijalnim sredstvima da bi to i dalje mogle činiti, kao i da se na taj način omogući izgradnja izvesnog broja stanova.

U vezi s tim Branislav Orlić, u to vreme savetnik u Ministarstvu građevina Srbije kao organu koji je pripremao tekst Zakona o održavanju stambenih zgrada, navodi da su na potrebu da se u taj zakon unesu njegove odredbe iz čl. 17, 18, 21. i 22, upućivale činjenice da se u to vreme 95 posto stambenog fonda u Srbiji već nalazilo u privatnoj svojini; da su zajednički delovi stambenih zgrada ostali u društvenoj svojini; da su vlasnici stanova i drugih posebnih delova zgrada imali na zajedničkim delovima tih zgrada pravo trajnog korišćenja; kao i da je bilo neophodno da se stambene zgrade zaštite od propadanja izazvanog različitim razlozima. *Zato je bilo nužno da se propiše da je za ustupanje zajedničkih delova i uređaja u stambenim zgradama na trajno korišćenje, radi izvođenja navedenih radova, (kurziv naš) potrebno da takvu odluku donese skupština vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrade koji u svom posedu imaju više od polovine ukupne površine stanova i drugih posebnih delova zgrada.*¹⁹

Pri tome treba imati u vidu da su prema tada važećem Zakonu o svojini na delovima zgrada i sudskoj praksi, ustupljeni zajednički delovi stambenih zgrada, radi izgradnje novih stanova, ostajali u društvenoj svojini. O tome je u jednoj presudi Vrhovnog suda Vojvodine navedeno: “Vešernica u potkrovlju kao zajednički deo višestambene zgrade etažnih vlasnika predstavlja društvenu svojinu, te je iz takve vešernice adaptacijom pretvoren stan takođe u društvenoj svojini, a ne u građanskoj svojini etažnih vlasnika stanova, bez obzira na to što je ova adaptacija dozvoljena na njihov zahtev (član 5. stav 1. Zakona o svojini na delovima zgrada).”²⁰

Nekoliko meseci kasnije, pošto je utvrđeno da se ni na taj način ne mogu obezbediti potrebna sredstva za održavanje zajedničkih delova i uređaja u stambenim zgradama, izmenjen je Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima tako što je u njega unesena odredba čl. 19, koja glasi: “Pravo svojine na posebnom delu zgrade može postojati na stanu, poslovnoj prostoriji ili garaži odnosno garažnom mestu”, kao i da “na zajedničkim delovima i uređajima u zgradi vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine”.

Taj član je stupio na snagu 4. jula 1996. godine. Na osnovu tog člana zajednički delovi i uređaji u stambenim zgradama su prešli iz društvene u privatnu svojinu, sa svim pravnim posledicama koje iz toga proizlaze. Na taj način je prestala zakonska obaveza države da se stara o održavanju zajedničkih delova i uređaja u stotinama hiljada stambenih zgrada. Ta obaveza je prešla na njihove nove privatne vlasnike. Kako se ta obaveza obezbeđuje i izvršava, najbolje je obrazložio Ustavni sud Republike Srbije u Odluci I U broj 186/96 od 14. decembra 2000. godine, prema kojoj u hitnim slučajevima, odnosno

¹⁹ Orlić, B., *Zakon o održavanju stambenih zgrada - Položaj i uloga opština u oblasti održavanja stambenih zgrada*, str. 61.

²⁰ Presuda Vrhovnog suda Vojvodine, Rev. broj 299/81 od 4. 09. 1981. godine, *Pravni život* broj 4. iz 1982. godine, str. 520; U suštini isto stanovište zauzeto je i u odluci Vrhovnog suda Srbije Rev. broj 160/92 od 9. 09. 1992. godine, *Sudska praksa*, 1992, broj 11, str. 29. i 30.

u slučajevima koji ne trpe odlaganje, sredstva za otklanjanje utvrđenih kvarova i nedostataka obezbeđuju nadležne opštine, koje ih nakon toga prisilno naplaćuju od vlasnika stanova i drugih posebnih delova stambene zgrade.²¹

Prema tome, stupanjem na snagu izmenjenog člana 19. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, prestala je da postoji svrha radi koje su donesene odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine, pa je samim tim prestalo i njihovo važenje. Takvo pravno shvatanje je izraženo i latinskom sentencom: *Cessante legis ratione, cessat lex ipsa* – prestankom razloga zbog kojih je zakon donesen, prestaje i zakon.

3. Po načelu *lex posteriori derogat priori*

Prema opšteprihvaćenom pravnom načelu *lex posteriori derogat priori*, kasniji zakon ukida raniji, ukoliko reguliše isti pravni odnos. Stupanjem na snagu izmenjenog člana 19. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, do čega je došlo 4. jula 1996. godine, prestale su da važe odredbe čl. 17, 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada, koje su stupile na snagu 4. novembra 1995. godine, budući da je odredbama kasnijeg zakona regulisan isti pravni odnos – upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada. U našoj stručnoj literaturi takvo pravno stanovište zastupa i prof. dr Dušan Nikolić.²²

4. Po osnovu pravilne primene člana 91. stav 1. tačka 3. važećeg Zakona o planiranju i izgradnji

Članom 91. stav 1. tačka 3. Zakona o planiranju i izgradnji, koji je stupio na snagu 13. maja 2003. godine,²³ određeno je da se uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju podnosi “dokaz o pravu svojine, odnosno zakupa na građevinskom zemljištu, odnosno o pravu svojine na objektu itd. i rešenje iz člana 84. ovog zakona.”

Pošto se u pomenutim odlukama Saveznog ustavnog suda, Ustavnog suda Republike Srbije i Vrhovnog suda Srbije izričito navodi da se na osnovu spornih odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada ne prenosi pravo svojine na zajedničkim delovima zgrada koje se ustupaju radi izgradnje novih stanova, već samo “odlučuje o promeni namene zajedničkih prostorija i upravljanju stambenom zgradom”, onda ugovor o ustupanju zajedničkih delova zgrade, sklopljen na osnovu spornih odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada, posle 13. maja 2003. godine, ne može da predstavlja *dokaz o pravu svojine* na ustupljenom zajedničkom delu stambene zgrade, u smislu člana 27. stav 1. tačka 2. ranijeg Zakona o izgradnji objekata, odnosno člana 91. stav 1. tačka 3. važećeg Zakona o planiranju i izgradnji.

To znači da bi zainteresovani investitor za izgradnju stana u zajedničkoj prostoriji stambene zgrade, mogao da dobije zakonito rešenje o odobravanju izgradnje samo ako bi uz svoj zahtev za izdavanje navedenog odobrenja podneo dokaz da je stekao pravo svojine na zajedničkom delu zgrade u kome namerava da izgradi stan. Takav pravno valjani dokaz predstavlja jedino ugovor o prenosu prava svojine na ustupljenom delu stambene zgrade, koji su potpisali svi raniji vlasnici toga dela stambene zgrade. Prema članu 4. Zakona o prometu nepokretnosti,²⁴ ugovor o prenosu prava svojine koji nisu potpisali svi raniji nosioci toga prava smatra se pravno ništavim. Prema pravnom shvatanju Građan-

²¹ Službeni glasnik RS broj 1/2001.

²² Nikolić, D., *Čiji su zajednički delovi zgrada*, str. 27. do 31.

²³ Službeni glasnik RS br. 47/03.

²⁴ Službeni glasnik RS broj 42/98.

skog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 17. maja 1984. godine, to važi i za ugovor o prenošenju prava korišćenja nepokretnosti.²⁵

Bez obzira na to, u našoj upravnoj i sudskoj praksi, kao “dokazi o pravu svojine” na “ustupljenim” zajedničkim delovima stambenih zgrada i dalje se prihvataju ugovori o “ustupanju” tih delova stambenih zgrada koje nisu prihvatili i potpisali svi njihovi zajednički nedeljivi vlasnici. Kada je u pitanju predmetno oduzimanje zajedničkih delova stambenih zgrada od njihovih manjinskih vlasnika, onda se ne primenjuje ni čl. 109. stav 1. Zakona o obligacionim odnosima, kojim je određeno da na ništavost sud pazi po službenoj dužnosti.

5. Stanovište Saveznog ustavnog suda o usklađenosti odredaba čl. 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada sa Ustavom SRJ

Nalazeći da se odredbama čl. 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada ne povređuje pravo svojine manjinskih zajedničkih vlasnika zajedničkih delova i uređaja u stambenim zgradama, koji nisu dali saglasnost za ustupanje tih delova i uređaja određenim licima radi izgradnje novih stanova, Savezni ustavni sud, svojim Rešenjem I U broj 152/96 od 29. januara 1997. godine, odbio je inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti navedenih odredaba. U obrazloženju je naveo:

“Savezni ustavni sud je odbio da pokrene postupak za ocenjivanje ustavnosti osporenih zakonskih odredaba. Sud je, naime, ocenio da propisi o pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove ili u poslovne prostore ne dovode u pitanje ustavno zajemčenje prava svojine, budući da ničim ne dovode u pitanje svojinska prava vlasnika zgrada, odnosno stanova i drugih posebnih delova zgrada. Zajedničke prostorije su zajednička svojina svih vlasnika zgrade u kojoj se takve prostorije nalaze, u neopredeljenim delovima. Upravljanje tim delovima i režim toga upravljanja nije nikakva povreda svojinskih prava vlasnika stanova odnosno drugih posebnih delova zgrade. U pitanju je, dakle, režim upravljanja i korišćenja zgrada sa više vlasnika, čije uređivanje spada u ustavna prava republika članica, s obzirom na to što uređivanje tih pitanja nije ustavom SRJ stavljeno u nadležnost Savezne Republike Jugoslavije. Uređujući taj režim, osporenim odredbama navedenog zakona nije, dakle, dovedena u pitanje svojina vlasnika stanova u odnosnoj stambenoj zgradi. S obzirom na to što osporene odredbe ne diraju svojinska prava, Savezni ustavni sud ne smatra da su ta prava povređena ni time što odluka o odnosnim prostorijama zavisi od odluke većine vlasnika, odnosno onih koji u svojini imaju više od 50 posto površine stanova i što odnosi koji iz toga nastaju bivaju uređeni posebnim ugovorom.”²⁶

Navedena kontradiktorna odluka je donesena bez uvida u pravni sadržaj, praktičnu primenu i pravne posledice primene odredaba člana 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada, jer se na osnovu njihove nezakonite primene posle 4. jula 1996. godine, u svakodnevnoj praksi vrši prenos prava svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada u privatnoj svojini, sa njenih ranijih nosilaca na investitore izgradnje novih stanova. To u praksi nije sporno. Pri tome se manjinskim zajedničkim nedeljivim vlasnicima tih prostorija, protivno njihovoj volji i bez objektivnih mogućnosti da na to utiču, protivzakonito oduzima pravo svojine na “ustupljenim” zajedničkim delovima stambene zgrade. Prema tome, izloženo stanovište Suda da se navedenim odredbama “ne diraju” svojinska prava vlasnika stanova i drugih posebnih delova stambenih zgrada.

²⁵ Navedeno prema Stojanović, D., Petrović, D., *Komentar Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima*, str. 192 do 194.

²⁶ Navedeno prema tekstu objavljenom u “Sudskoj i upravnoj praksi” broj 1/98, str. 53.

Odredbama čl. 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada, u trenutku kada su donesene, bilo je regulisano prenošenje prava trajnog korišćenja zajedničkih delova stambenih zgrada u društvenoj svojini, sa ranijih nosilaca toga prava – vlasnika stanova i drugih posebnih delova stambenih zgrada - na nove nosioce toga prava, investitore izgradnje stanova u tim delovima stambenih zgrada. Pri tome su ustupljeni zajednički delovi zgrada i izgrađeni stanovi ostajali u društvenoj svojini. Dakle, da nije bilo izmene člana 19. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, kojima su zajednički delovi stambenih zgrada prešli iz društvene u privatnu svojinu, navedeno stanovište Saveznog ustavnog suda bi bilo pravilno. Ali, kako se na osnovu spornih odredaba, posle 4. jula 1996. godine i prelaska zajedničkih delova stambenih zgrada iz društvene u privatnu svojinu, vrši prenošenje prava svojine na “ustupljenim” zajedničkim delovima stambenih zgrada, sa njihovih ranijih zajedničkih vlasnika na investitore izgradnje novih stanova, onda činjenično ni pravno nije moguće da se na taj način ne diraju svojinska prava manjinskih zajedničkih nedeljivih vlasnika na tim zajedničkim delovima. Od tri pozitivna pravna ovlašćenja svakog vlasnika prema svojoj stvari, ovlašćenja držanja, korišćenja i raspolaganja svojom stvari i njegovog negativnog ovlašćenja da od svakog lica zahteva da se uzdrži od povrede njegovog prava svojine, manjinskim zajedničkim nedeljivim vlasnicima nije ostavljeno ništa.

U skladu s tim, pogrešno je i pravno shvatanje Saveznog ustavnog suda da se spornim odredbama samo određuje način upravljanja i korišćenja zajedničkih delova stambenih zgrada, jer se tu očigledno ne radi o upravljanju i korišćenju zajedničkih delova stambenih zgrada, u smislu odgovarajućih odredaba važećeg Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa kojima su ta pitanja regulisana, već isključivo o prenošenju prava svojine na tim delovima.

Pravo upravljanja zajedničkim stvarima u privatnoj svojini nikada nije obuhvatalo i pravo raspolaganja tim stvarima. Da bi upravnik mogao da raspolaže stvarju koja mu je poverena na upravljanje, mora da dobije ovlašćenje svih vlasnika zajedničke stvari. Nasuprot tome, upravljanje sredstvima u društvenoj svojini, po odredbama Zakona o udruženom radu, uvek je obuhvatalo i pravo raspolaganja tim sredstvima. Iz toga sasvim jasno proizlazi da je Savezni ustavni sud u ovoj odluci, pravno potpuno pogrešno poistovetio pravo upravljanja i raspolaganja sredstvima u društvenoj svojini sa pravom raspolaganja i upravljanja stvarima u privatnoj svojini. Ovakvo tumačenje pravnih normi, kakvo je došlo do izražaja pri tumačenju odredaba čl. 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada, rimski pravnik Paulus je nazvao *fraudalizacijom prava*.²⁷

5. Stanovište Ustavnog suda Republike Srbije o usklađenosti odredaba čl. 17, 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada sa Ustavom Republike Srbije

Ustavni sud Republike Srbije je dva puta odlučivao o usklađenosti navedenih odredaba sa Ustavom Republike Srbije. Prvi put je to učinio pri donošenju Odluke I U broj 47/96 od 29. oktobra 1998. godine,²⁸ kojom je odbio predlog ovlašćenog predlagača i više inicijativa za utvrđivanje neustavnosti odredaba čl. 17, 18, 21, 22. i 37. Zakona o održavanju stambenih zgrada, a drugi put pri donošenju Rešenja I U broj 26/04 od 29. aprila

²⁷ *Contra legum fecit, qui id fecit quod lex prohibet, in fraudem vero qui salvis verbis legis sententiam eius circumvenit. Paulus – D. I, 3, 29.* Protivzakonito postupa ko čini ono što zakon zabranjuje, a zakon izigrava ko se drži slova zakona, a izvrše njegovu naredbu (smisao).

²⁸ *Službeni glasnik RS* broj 39/98.

2004. godine, kojim je odbacio našu inicijativu za ocenu ustavnosti odredaba čl. 18, 21. i 22. navedenog zakona, uz obrazloženje da se radi o presuđenoj stvari – *res iudicata*.²⁹

U obrazloženju navedene odluke Sud je naveo:

“Članom 62. Ustava Republike Srbije je propisano da fizička i pravna lica ostvaruju svojinska prava na nepokretnosti prema njenoj prirodi i nameni u skladu sa zakonom, a članom 72. tačka 4, da Republika Srbija, između ostalog, uređuje i obezbeđuje svojinske i obligacione odnose i zaštitu svih oblika svojine... Republika Srbija nije donela zakon kojim se uređuju društveni odnosi u oblasti svojinsko-pravnih pitanja ali je, u skladu sa ovlašćenjima iz člana 73. tačka 2. Ustava, uredila odnose u oblasti stanovanja pa i održavanja stambenih zgrada i stanova, s obzirom na to da uređivanje ovih odnosa predstavlja javni interes. Osporenim odredbama člana 17, 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada data je mogućnost skupštini zgrade da odlučuje o investicionom održavanju zgrade i vrši promenu namene zajedničkih delova zgrade po principu većinskog odlučivanja vlasnika. Po mišljenju Suda, nesporna je činjenica da su zajednički delovi zgrade u režimu zajedničke nedeljive svojine u neopredeljenim delovima, saglasno zakonu koji uređuje osnove svojinsko-pravnih odnosa, ali ovaj zakon nije propisao način na koji vlasnici svojine na kojoj postoji zajednička nedeljiva svojina odlučuju o promeni njene namene i njenom upravljanju. Tako osporene odredbe zakona, po oceni Suda, ne diraju svojinska prava vlasnika stanova i drugih delova zgrade, jer to i nije materija koja se uređuje ovim zakonom, već propisuju način i mogućnost da vlasnici zajedničke nedeljive svojine odlučuju o promeni njene namene i da njome upravljaju po većinskom principu. Stoga je Sud utvrdio da uređivanje odnosa u pogledu načina donošenja odluka o korišćenju delova zgrade koji su u zajedničkoj svojini s pravom učešća svih vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrade, uz mogućnost većinskog odlučivanja, nije nesaglasno sa Ustavom Republike Srbije. Prema članu 20. Zakona o održavanju stambenih zgrada, obezbeđena je pravna zaštita pred redovnim sudom za lica koje smatra da mu je odlukom skupštine zgrade povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan pravni interes, što je saglasno principu jednake pravne zaštite propisanom u članu 13. Ustava Republike Srbije.

Iz navedenog je Sud zaključio, da se osporenim odredbama ne radi ni o eksproprijaciji, budući da je u pitanju volja većine vlasnika koja se sprovodi primenom odredaba obligacionog prava, odnosno zaključivanjem ugovora koji, između ostalog, sadrži i uslove pod kojima se *daje na korišćenje* zajednički deo zgrade, pa se stoga ne može govoriti o povredi člana 63. Ustava Republike Srbije.”

Na pogrešna i kontradiktorna pravna shvatanja zauzeta u ovoj odluci mogu se staviti brojne primedbe, ali ćemo se ograničiti na sledeće:

1. Pri donošenju navedene odluke Sud je ispustio iz vida VIII poglavlje Ustava Republike Srbije, čiju ustavnost je bio dužan da štiti, pod naslovom: “Odnos prema Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i član 135. toga ustava, koji glasi: “Prava i dužnosti koje Republika Srbija, koja je u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ima po ovom ustavu, a koja se prema saveznom Ustavu ostvaruju u federaciji, ostvarivaće se u skladu sa saveznim Ustavom”, kao i činjenicu da se Republika Srbija u tom trenutku nalazila u sastavu Savezne Republike Jugoslavije i da je bila dužna da poštuje odredbe Ustava SRJ iz 1992. godine.

Prema članu 77. stav 1. tačka 5. Ustava SRJ, koji odgovara članu 281. stav 1. tačka 5. Ustava SFRJ iz 1974. godine, koji je bio na snazi u vreme donošenja Ustava Repu-

²⁹ Lična zbirka.

blike Srbije iz 1990. godine, Savezna Republika Jugoslavija, preko svojih organa, bila je ovlašćena da utvrđuje politiku, donosi i izvršava savezne zakone, druge propise i opšte akte, obezbeđuje ustavno-sudsku i sudsku zaštitu u oblastima, između ostalog, obligacionih i osnova svojinskopравnih odnosa. Te odnose je savezna država uredila Zakonom o obligacionim odnosima iz 1978. godine i Zakonom o osnovnim svojinskopравnim odnosima iz 1980. godine, sa njihovim kasnijim izmenama i dopunama.

Prema članu 115. Ustava SRJ, ustavi i zakoni republika članica morali su biti saglasni sa Ustavom SRJ, a republički zakoni i sa saveznim zakonima.

Iz ovih odredaba proizilazi da Republika Srbija, u vreme kada je donesena predmetna odluka, kao članica federacije, nije bila nadležna da uređuje osnove svojinskopравnih odnosa u koje je, na osnovu izmenjenog čl. 19. Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, nepobitno spadalo i prenošenje prava privatne svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada. Zato u to vreme nije bila nadležna da odredbama čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine reguliše prenošenje prava privatne svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada. Kako smo već naveli, Republika Srbija to nije ni učinila, jer je spornim odredbama regulisala upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada u društvenoj, a ne u privatnoj svojini. Ona ni posle toga nije donela neki zakon ili pojedinačne odredbe o tome da ranije važeće odredbe o upravljanju i raspolaganju sredstvima u društvenoj svojini važe i za upravljanje i raspolaganje stvarima u privatnoj svojini, a pogotovo odredbe kojima bi na poseban način, različit od načina sticanja i prestanka prava svojine po odredbama važećeg Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, regulisala sticanje i prestanak prava zajedničke nedeljive svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada. Republika Srbija to nije ni mogla da učini zbog toga što bi to bilo protivno odredbama njenog ustava i Ustava SRJ.

2. Ustavni sud Republike Srbije je prevideo da su sporne odredbe prestale da važe najkasnije 4. jula 1996. godine, kada su zajednički delovi stambenih zgrada prešli iz društvene u privatnu svojinu. Svoje pravno shvatanje o tome smo izneli u prethodnom delu ovog rada, pa nema potrebe da ga ponavljamo.

3. Pravno shvatanje Ustavnog suda, da Zakonom o osnovnim svojinskopравnim odnosima nisu uređena pitanja promene namene, upravljanja raspolaganja zajedničkim delovima stambenih zgrada, nije u skladu sa članom 15. i drugim odredbama Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, kojima su ta pitanja precizno regulisana. U prethodnom delu ovog rada izneli smo razloge zašto smatramo da su odredbama toga zakona u potpunosti regulisana sva tri navedena pitanja. Zato nema potrebe da te razloge ponavljamo. Za pravno shvatanje koje je o tome zauzeo Ustavni sud ne postoji ustavni ni zakonski osnov.

4. Izloženo pravno shvatanje da se spornim odredbama čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada ne diraju svojinska prava vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrada je pogrešno. Svoje primedbe na to stanovište izneli smo u okviru kritičkih primedbi faktički identično stanovište Saveznog ustavnog suda. Da je bar taj Sud proverio kako se u praksi primenjuju sporne odredbe, vrlo brzo i lako bi utvrdio da na osnovu tih odredaba, posle 4. jula 1996. godine, investitori stanova izgrađenih u zajedničkim delovima zgrada, stižu na njima, a to znači i na "ustupljenim" zajedničkim delovima zgrade, pravo privatne svojine, s pravom uknjižbe toga prava u odgovarajućim knjigama nepokretnosti. Naravno, bez sigurnog utvrđenja kako se sporne odredbe primenjuju u praksi, nije ni moglo doći do pravilne ocene njihove ustavnosti i zakonitosti. *Applicatio est vita regulae.*

5. Kako smo već naveli, pravno shvatanje Ustavnog suda Srbije da su spornim odredbama Zakona o održavanju stambenih zgrada regulisani promena namene, korišćenje

i upravljanje zajedničkim delovima stambenih zgrada očigledno je zasnovano na pravnom shvatanju upravljanja sredstvima u društvenoj svojini, koje je obuhvatalo i pravo raspolaganja sredstvima u toj svojini, kao i na pogrešnom pravnom shvatanju da se upravljanje sredstvima u društvenoj svojini, po nekom automatizmu, može preneti na upravljanje i raspolaganje stvarima u zajedničkoj svojini. Kako se vrši promena namene nepokretnih stvari u privatnoj svojini i upravljanje koje prelazi okvire redovnog upravljanja, jasno je određeno članom 15. stav 4. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa. Svoje stanovište o tome izneli smo i obrazložili u prethodnom delu ovog rada. Do sada nismo naišli na pravno valjane razloge kojima bi to stanovište moglo biti dovedeno u pitanje.

6. Pravno shvatanje da se “ustupanje” zajedničkih prostorija vrši po odredbama obligacionog prava, sklapanjem odgovarajućeg ugovora, sa stanovišta manjinskih vlasnika tih prostorija je pogrešno. Kako se sklapaju obligacioni i stvarnopravni ugovori određeno je čl. 26. do 153, zatim čl. 454. do 551. Zakona o obligacionim odnosima. Uvek je potrebna saglasnost volja ugovornih stranaka o bitnim sastojcima ugovora. Da bi ugovor o prenosu prava svojine na nepokretnu stvar bio punovažan, treba da ga potpišu svi raniji vlasnici ustupljene nepokretne stvari, dakle zajedničkog dela stambene zgrade. Za manjinske zajedničke nedeljive vlasnike ustupljenih zajedničkih prostorija, koji takav ugovor nisu potpisali, ugovor je ništav i nepostojeći (član 4. Zakona o prometu nepokretnosti, čl. 103. do 110. Zakona o obligacionim odnosima). Pošto Sud smatra da je takav ugovor punovažan, njegovo pravno shvatanje se ne može dovesti u sklad sa navedenim odredbama obligacionog prava.

7. Samo po sebi stanovište Ustavnog suda da se primenom spornih odredaba ne vrši eksproprijacija je pravilno. Ne vrši se eksproprijacija, već oduzimanje prava svojine od manjinskih vlasnika pod mnogo težim uslovima od onih pod kojima se vrši eksproprijacija. Prema članu 63. Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, nepokretnosti se mogu, uz pravičnu naknadu koja ne može biti niža od tržišne cene, eksproprisati ili se svojina na njima može ograničiti, ako to zahteva opšti interes utvrđen na osnovu zakona. Kada je u pitanju oduzimanje prava svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada od njihovih manjinskih vlasnika, ono se ne vrši na osnovu zakonito utvrđenog javnog interesa, već na osnovu privatnih interesa raznih investitora. Po završetku izgradnje pojedini investitori, preko poštanskih uputnica ili uplatom u sudski depozit, “isplaćuju” ranijim manjinskim vlasnicima iznose koji su nekoliko puta niži od tržišne cene oduzetih zajedničkih delova zgrade. U slučajevima koji su nam poznati, ti iznosi su utvrđeni na osnovu člana 15. nevažećeg Zakona o nadzidiavanju zgrada, po građevinskoj ceni umanjenoj za iznos amortizacije. Lokacija, potražnja, cena na tržištu i drugi značajni elementi stvarne cene ustupljenih prostorija, na zahtev investitora kao naručioca procene, nisu uzeti u obzir. Tako nešto je bilo moguće jer su sve poslove u vezi sa time u zgradi tajno sproveli ne stručni predsednik skupštine stanara zgrade i njegov zamenik, investitor izgradnje stana u zajedničkom delu te zgrade, inače službenik u organu koji je doneo rešenje o odobrenju izgradnje. Zajednički nedeljivi vlasnici koji su imali drukčije mišljenje, pretvoreni su manjinu koja nakon toga nije imala nikakvog uticaja. Tužbeni nekoliko manjinskih vlasnika, podnesen nadležnom sudu u toku 2002. godine, radi oglašavanja ništavim ugovora o prenosu prava svojine na “ustupljenom” zajedničkom delu zgrade, na koji oni nisu pristali, niti su ga videli i potpisali, pravosnažno je odbijen u toku 2007. godine.³⁰

³⁰ Presuda IV Opštinskog suda u Beogradu II P broj 4181/02 od 1. 06. 2006. godine, Presuda Okružnog suda u Beogradu Gž broj 14230/06 od 23. 01. 2007. godine.

8. Navod Suda da je nezadovoljnim manjinskim vlasnicima, na osnovu člana 20. Zakona o održavanju stambenih zgrada, obezbeđena sudska zaštita pred redovnim sudom, u ovakvim slučajevima deluje cinično. Sve dok budu važila pravna shvatanja Suda zauzeta u ovoj odluci, svako obraćanje manjinskih vlasnika nadležnim sudovima sa zahtevom za zaštitu od nezakonitog oduzimanja njihove imovine po odredbama čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada, osuđeno je na neuspeh. I što je još gore, ono je za njih kontraproduktivno, jer dovodi do sudske legalizacije nezakonitog oduzimanja njihove imovine.

6. Stanovište Vrhovnog suda Srbije o sadržaju i važenju odredaba čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada

Odlučujući o zahtevu za zaštitu zakonitosti protiv presuda nižestepenih sudova kojima je utvrđeno da je pravno ništav ugovor o ustupanju zajedničkih delova stambene zgrade koji je sklopljen na osnovu većinske odluke zajedničkih nedeljivih vlasnika stambene zgrade, protivno volji manjine takvih vlasnika, Vrhovni sud Srbije je rešenjem Gzz broj 55/03 od 1. aprila 2004. godine ukinuo osporene presude i predmet vratio na ponovni postupak. U obrazloženju rešenja je naveo:

“Zakon o održavanju stambenih zgrada upravo je dao mogućnost zajedničarima, u ovom slučaju vlasnicima stanova i drugih posebnih delova zgrade, da uređuju zajedničke delove zgrade propisujući da se zajednički delovi zgrade mogu uređivati na način kako to odrede vlasnici zgrade kojima pripada više od polovine ukupne površine stanova i drugih posebnih delova zgrade. Zakonodavac je imao u vidu da uređenju treba pristupiti kada se za to uređenje izjasne vlasnici kojima pripada više od polovine ukupne površine stanova i drugih posebnih delova zgrade. To je i logično, jer stanar u prizemlju nema isti interes koji ima stanar u potkrovlju, ali ako se većina vlasnika stanova izjasni da zajedničku svojinu uredi na određeni način, onda je zakonodavac tu zajedničku volju vlasnika kojima pripada više od polovine ukupne površine stanova upravo priznao kao volju kojom se stanje na zajedničkoj svojini može menjati.

Vrhovni sud je stoga mišljenja da ima mesta primeni odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada na pravne odnose stranaka. Ali ne samo iz navedenih već i iz sledećih razloga. Stupanjem na snagu Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora (“Službeni list Srbije i Crne Gore” broj 1. od 4. februara 2003. godine), čijim je članom 64. stav 2. određeno da će se zakoni Savezne Republike Jugoslavije, izvan poslova Srbije i Crne Gore, primenjivati kao zakoni država članica do donošenja novih propisa od strane država članica, osim zakona za koje skupština države članice odluči da se ne primenjuju. Dakle, imamo sada novu situaciju u kojoj Zakon o održavanju stambenih zgrada i stanova, u odnosu na Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima predstavlja *lex specialis*, pa je i sa ovih razloga u zahtevu za zaštitu zakonitosti pravilno navedeno da je materijalno pravo pogrešno primenjeno.

Pošto smo u okviru ovog rada naveli i obrazložili zašto smatramo da sporne odredbe Zakona o održavanju stambenih zgrada nisu u skladu sa našim ranije važećim ustavima, a pogotovo sa Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine; da se one odnose na upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada u društvenoj a ne u privatnoj svojini; kao i da su po više pravnih osnova prestale da važe najkasnije 4. jula 1996. godine, preostaje nam da se osvrnemo na pravno shvatanje Vrhovnog suda Srbije da su odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine, stupanjem na snagu Ustavne povelje Srbije i Crne Gore, 4. februara 2003. godine, postale *lex*

specialis u odnosu na odredbe Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa iz 1980. godine. Na ostale navode suda nema potrebe da se osvrćemo, jer je dovoljan i sam uvid u njihov sadržaj i pravni značaj.

Prema pravnoj teoriji, odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada ne mogu da predstavljaju specijalne odredbe u odnosu na odredbe Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, jer se radi o zakonima različitih vrsta, odnosno o zakonima kojima se regulišu različite pravne oblasti: Zakonom o održavanju stambenih zgrada regulišu se prava i obaveze vlasnika stanova i drugih posebnih delova zgrade u pogledu održavanja i korišćenja stambenih zgrada, stanova i drugih posebnih delova zgrade, određuju radovi na održavanju kojima se sprečava ili otklanja opasnost po život i zdravlje ljudi, obezbeđuje sigurnost korisnika zgrade i okoline i određuje način upravljanja zgradom (član 1. toga zakona), a Zakonom o osnovama svojinskopравnih odnosa, pravo svojine fizičkih i pravnih lica na pokretnim i nepokretnim stvarima (član 1.), zatim pojam i predmet prava svojine, sticanje, zaštita i prestanak prava privatne svojine itd. Pošto je članom. 19. toga zakona određeno da vlasnici stanova i drugih posebnih delova zgrade imaju na zajedničkim delovima i uređajima u zgradi pravo zajedničke nedeljive svojine, to nedvosmisleno znači da pravno uređenje prava svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada spada u osnove svojinskopравnih odnosa. Iz toga jasno proizlazi da se radi o zakonima različite vrste i da između njih ne postoji odnos opšteg i specijalnog zakona.

U pravnoj teoriji je navedeno da se opštim ili generalnim zakonima smatraju oni koji se donose da bi važili za sve građane, a specijalni zakoni – oni koji se donose da bi važili za jedan užu krug slučajeva. “Specijalni zakoni stoje prema opštim zakonima kao manji ili veći izuzetak, *ali su opšti i specijalni zakoni, zakoni iste vrste; među njima nema nikakve kvalitativne već samo kvantitativne razlike*”.³¹ U skladu s tim, specijalni zakon u odnosu na Zakon o osnovnim svojinskopравnim odnosima, mogao bi npr. da bude Zakon o posebnim svojinskopравnim odnosima koji Republika Srbija nije donela.

Međutim, ako bismo i prihvatili da Zakon o održavanju stambenih zgrada predstavlja specijalni zakon u odnosu na Zakon o osnovama svojinskopравnih odnosa, što ne bi bilo pravilno, svedeno bismo mogli konstatovati da kasniji opšti zakon ukida raniji opšti zakon i da kasniji specijalni zakon ukida raniji specijalni zakon, ako su suprotnog sadržaja. Pri tome bi trebalo odgovoriti na pitanje: da li kasniji opšti zakon ukida raniji specijalni zakon? Odgovor ćemo preuzeti od prof. dr Marijana Pavčnika, koji navodi: “Načelno se može reći da kasniji opšti zakon ima takvo dejstvo u slučaju ako se posebno istorijskim i teleološkim metodom tumačenja može utvrditi da kasniji zakon ukida različito uređenje određenog pravnog pitanja za različite vrste subjekata, dakle ako taj zakon stoji na stanovištu da svi subjekti spadaju u istu kategoriju i da ih treba jednako tretirati (*Lex generalis posterior derogat legi speciali priori*)”.³²

U našem slučaju, kasnijim zakonom, odnosno izmenjenim članom 19. Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, koji Sud smatra opštim zakonom u odnosu na Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine, kome je pripisao svojstvo specijalnog zakona, ukinuto je postojanje društvene svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada i postojanje različitih subjekata prava svojine na tim delovima: društva kao nosioca prava društvene svojine i zajedničkih nedeljivih vlasnika zajedničkih delova stambe-

³¹ Jovanović, D., *Pojam zakona*, str. 58. i 59.

³² Pavčnik, M., *Argumentacija u pravu*, str. 158.

nih zgrada, kao nosilaca prava privatne svojine na tim delovima, pri čemu je određeno da su jedini nosioci prava svojine na zajedničkim delovima stambenih zgrada njihovi novi privatni vlasnici. Zato je prema navedenom odgovoru profesora Pavčnika, koji u potpunosti prihvatamo, kao i po logici stvari, sasvim jasno da se izmenjenim odredbama člana 19. Zakona o osnovama svojinskoopravnih odnosa, koje su stupile na snagu 4. jula 1996. godine, ukidaju sporne odredbe ranije donesenog "specijalnog zakona" tj. Zakona o održavanju stambenih zgrada, po načelu: *Lex generalis posterior derogat legi speciali priori*.

U pogledu stanovišta Suda da su sporne odredbe Zakona o održavanju stambenih zgrada postale *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o osnovama svojinskoopravnih odnosa 4. februara 2003. godine, stupanjem na snagu Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, postavlja se pitanje kakav je bio status tih odredaba od 4. jula 1996. do 4. februara 2003. godine. Pošto se pri pravilnoj primeni važećeg prava ne može izbeći zaključak da su te odredbe prestale da važe 4. jula 1996. godine, po više pravnih osnova, onda je sporno kako je Vrhovni sud Srbije mogao da ih ponovo stavi na pravnu snagu 4. februara 2003. godine, budući da je to mogla da učini jedino Narodna skupština Republike Srbije donošenjem posebnog zakona kojim bi te odredbe zadržala na snazi do određenog roka, ili njihovim unošenjem u neki drugi zakon, što ona nije učinila. Norme koje su prestale da važe, ne mogu se nikakvim metodom tumačenja ponovo staviti na pravnu snagu i istovremeno proglasiti normama koje predstavljaju *lex specialis* u odnosu na odredbe nekog drugog zakona, u ovom slučaju Zakona o osnovama svojinskoopravnih odnosa. Sve to pokazuje da su navedenim rešenjem Vrhovnog suda Srbije, donesenim u postupku za zaštitu zakonitosti, ukinute pravilne i zakonite presude nižestepenih sudova.

7. Zaključci

1. Kod neoborivih činjenica da su odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine donesene u vreme kada su se zajednički delovi stambenih zgrada nalazili u društvenoj svojini; da je njima regulisano upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada u društvenoj svojini; da su ti delovi 4. jula 1996. godine prešli iz društvene u privatnu svojinu; da u našem pravnom sistemu ne postoje odredbe kojima bi na način propisan čl. 18, 21. i 22. navedenog zakona bilo regulisano upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada u privatnoj svojini; kao ni posebne odredbe, pravna načela ili pravna pravila koja bi upućivala na to da se odredbe o upravljanju i raspolaganju sredstvima u društvenoj svojini po nekom automatizmu mogu primenjivati i na upravljanje i raspolaganje stvarima u privatnoj svojini, onda u pravnom pogledu ne bi smelo biti sporno da odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada ne mogu da važe i za upravljanje i raspolaganje zajedničkim delovima stambenih zgrada u privatnoj svojini.

2. Pošto je članom 18. stav 1. Ustava Republike Srbije iz 2006. godine sasvim jasno određeno da se ljudska i manjinska prava zajamčena tim ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim (ratifikovanim) međunarodnim ugovorima neposredno primenjuju, naši sudovi i upravni organi su dužni da odmah prestanu sa primenom odredaba čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine, jer su one protivne navedenom ustavu, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Njihova protivustavnost i nesaglasnost sa pomenutim odredbama međunarodnog prava je toliko jasna i očigledna da je ne treba

posebno dokazivati. Dovoljno je da se pažljivo pročitaju samo odgovarajuće odredbe Ustava Republike Srbije. Nigde u savremenom svetu, osim u Republici Srbiji, većina privatnih vlasnika neke zajedničke nepokretne stvari ne može manjini istih takvih vlasnika, protivno njihovoj volji, da oduzme pravo svojine na toj nepokretnoj stvari i da ga prenese na neko treće lice.

I što je pri tome najvažnije: stupanjem na snagu Ustava Republike Srbije, 8. novembra 2006. godine, Ustav Republike Srbije iz 1990. godine i Ustavna povelja Srbije i Crne Gore iz 2003. godine, dok je Ustav SRJ iz 2003. godine prestao da važi još ranije, stupanjem na snagu navedene Ustavne povelje. Zato za aktuelnu sudsku i upravnu praksu više nemaju nikakvog pravnog značaja navedene odluke ranijih ustavnih sudova i navedeno rešenje Vrhovnog suda Srbije, jer se zasnivaju na navodnoj usklađenosti spornih odredaba Zakona o održavanju stambenih zgrada sa ustavima i Ustavnom poveljom koji su prestali da važe. U svakom slučaju, u ovom trenutku ne postoji odluka Ustavnog suda Republike Srbije o usklađenosti tih odredaba sa Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, pa nadležni sudovi i upravni organi mogu sasvim slobodno, po svojoj savesti i zakonu, da odlučuju o tome da li su sporne odredbe Zakona o održavanju stambenih zgrada još uvek na pravnoj snazi; da li prednost u primeni imaju te odredbe ili odgovarajuće odredbe Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa; odredbe našeg novog Ustava i odredbe međunarodnog prava o zaštiti osnovnih ljudskih prava, pa i prava na imovinu.

Sve to pokazuje da je krajnje vreme da se prestane sa daljom protivustavnom i protivzakonitom primenom spornih odredaba.

3. Bez obzira na to, nužno je da naši zakonodavni organi i formalno stave van snage sporne odredbe čl. 18, 21, 22. itd. Zakona o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine. To bi trebalo učiniti po hitnom postupku.

4. Kritički osvrt na predmetne odluke Saveznog ustavnog suda, Ustavnog suda Srbije i Vrhovnog suda Srbije, na osnovu kojih su odredbe čl. 18, 21. i 22. Zakona o održavanju stambenih zgrada do sada zadržane na snazi, ne može da predstavlja nikakav napad na autoritet, samostalnost i nezavisnost navedenih sudova. Autoritet se stiče i čuva savесnim i zakonitim radom, donošenjem pravilnih i zakonitih odluka, a ne pozivanjem na svoju nezavisnost i samostalnost. Zato ne može biti ugrožen kasnijim stručnim primedbama. Predmetne odluke su donesene samostalno i nezavisno. U formalno-pravnom pogledu one su davno postale pravosnažne i proizvele su predviđena dejstva. Zato pravna shvatanja iznesena u ovom radu ne mogu imati nikakvog uticaja na samostalnost i nezavisnost navedenih sudova. U svakom slučaju, niko ne može biti samostalan i nezavisan od pravilne i zakonite primene važećeg prava. Verujemo da bi objavljivanje ovog predstavljalo doprinos učvršćivanju principa zakonitosti i pravne države za koju se zalazemo.

PhD Nikola Mihajlović

***New Constitution of the Republic of Serbia and the rights
on common parts in social tenant property***

A b s t r a c t

In the article the author claims that the existing judicial practice, since adopting the Constitution of the Republic of Serbia in 2006, was based on the legal provisions with regards to disposing of collective property, according to which the majority of owners of the common parts of social tenant premises could dispose the common parts fully even in the case of disagreement of the minority owners. This practice has become incompatible with the cited new constitutional provisions on human rights protection, including the right to own property.

Further, the author offers critical comments with regards to the judgments of the Federal Constitutional Court, Constitutional Court of the Republic of Serbia and High Court of Serbia, that underpin the above mentioned practices.

Considering that human rights and basic freedoms are exercised under the Article 18 of the new Constitution, the author argues in favour of ceasing those judicial practices immediately and annulling the questionable legal provisions mentioned in the article.

Key words: common parts, management, disposal, social tenant

Literatura

1. Bartoš, M., *Osnovi privatnog prava*, Trud d.d. Beograd, 1937.
2. Dedijer, M., Zaštita susvojine i zajedničke svojine, *Pravni život*, broj 12/1987, Beograd, 1987.
3. Dimitrijević, M., *Uvod u pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1992.
4. Jovanović, D., *Pojam zakona*, Knjižarnica "Geca Kon", Beograd, 1923.
5. Lukić, R., Košutić, B., *Uvod u pravo*, Službeni list SCG, Beograd, 2000.
6. Nikolić, D., Čiji su zajednički delovi zgrada, *Pravni život*, br. 10/2001, Beograd, 2001.
7. Orlić, B., Zakon o održavanju stambenih zgrada – Položaj i uloga opština u oblasti održavanja stambenih zgrada, *Sudska praksa*, broj 6, 1996, Beograd.
8. Orlić, M., Susvojina, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, Tom III, Službeni list SFRJ, Beograd, 1978.
9. Pavčnik, M., *Argumentacija v pravu*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1991.
10. Radonjić, D., Pravo raspolaganja i promet stvari u društvenoj svojini, *Sudska praksa* broj 3/1983, Beograd, 1983.
11. Stanković, O., Orlić, M., *Stvarno pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1981.
12. Stojanović, D., Petrović, D., *Komentar Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1990.
13. Stojanović, D., Pop-Georgijev, D., *Komentar Zakona osnovnim svojinsko-pravnim odnosima*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1980.