

PRAVA I OBAVEZE VLASNIKA STANA I NOSIOCA STANARSKOG PRAVA NA STANU U SVOJINI GRAĐANA (ZAŠTIĆENI STANARI)

Članom 1. Zakona o stambenim odnosima (Službeni list SRBiH broj:13/74, 23/76, 34/83, 12/87 i 36/89, Službene novine Federacije BiH broj: 11/98 i 19/99 – stupio na snagu 31.05.1974. godine) je propisano da se tim zakonom uređuju prava i obaveze davalaca stana na korišćenje i građana u korišćenju stana u društvenoj svojini i stana na kojem postoji pravo svojine.

Članom 2. stav 2. Zakona o stambenim odnosima propisano je da građanin koji je do stupanja na snagu Zakona o stambenim odnosima stekao stanarsko pravo na stan u porodičnoj stambenoj zgradi, odnosno na posebnom dijelu zgrade (u daljem tekstu: stan u svojini građana) ima sva prava i obaveze koji se ovim zakonom propisuju za nosioca stanarskog prava i članove njegovog porodičnog domaćinstva, odnosno korisnike stana, ako ovim zakonom nije drugčije određeno.

Prava vlasnika stana na kojem je stečeno stanarsko pravo regulisana su odredbama člana 55, 56, 57 i 58. Zakona o stambenim odnosima.

Članom 55. Zakona o stambenim odnosima propisano je da po prestanku stanarskog prava na stan u svojini građana vlasnik stana ima pravo da se useli u taj stan.

Članom 56. Zakona o stambenim odnosima propisano je da vlasnik stana može od stambenog organa tražiti useljenje u svoj stan ili dio svoga stana ako nosiocu stanarskog prava ponudi u zamjenu odgovarajući stan.

Vlasnik stana od prije 1. januara 1959. godine može od stambenog organa tražiti useljenje u svoj stan ili dio svoga stana ako nosiocu stanarskog prava ponudi u zamjenu stan koji odgovara njegovim stvarnim potrebama.

Vlasnik stana od prije 1.1.1959. godine može tražiti od stambenog organa useljenje u svoj stan ili u dio svoga stana u slučaju kada nosiocu stanarskog prava ponudi u zamjenu stan po veličini i opremi srazmjerno dijelu stana koji stvarno koristi nosilac stanarskog prava sa članovima porodičnog domaćinstva, ako izdaje stan podstanarima ili izdaje dio stana za vršenje poslovne djelatnosti. U skladu sa propisom Skupštine opštine utvrđuje se da li ponuđeni stan odgovara stvarnim potrebama nosioca stanarskog prava, odnosno da li je srazmjeran dijelu stana koji stvarno koristi.

Pravo na useljenje po odredbama stava 2. i 3. ovog člana ima i vlasnik stana koji je stan stekao nasljeđem od umrlog vlasnika od prije 1.1.1959. godine. Vlasnik stana, koji se useli u svoj stan ili dio stana po odredbama stava 2, 3. i 5. ovog člana, ne može stan zamijeniti niti otuđiti za vrijeme od pet godina od dana useljenja. Vlasnik stana, u slučajevima iz ovog člana, snosi sve troškove preseljenja nosioca stanarskog prava. Ako se stranke ne sporazumiju o troškovima preseljenja, visinu tih troškova utvrđuje stambeni organ. Prema navedenoj zakonskoj odredbi vlasnik stana ima pravo pod određenim uvjetima propisanim zakonom ući u posjed svog stana na kojem neko drugo lice ima stanarsko pravo.

Pravo vlasnika stana da traži useljenje u svoj stan nije derogirano Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Službene novine Federacije BiH broj: 77/97, 11/98, 22/99, 27/99, 7/00, 32/01, 61/01, 36/06, 51/07 i 72/08). Cilj Zakona o prodaji stanova nije da omogući otkup stana nosiocima stanarskog prava koji su to pravo stekli na stanu koji je bio i ostao u privatnom vlasništvu.

EksPLICITNOM odredbom člana 47. stav 1. Zakona o prodaji stanova propisano je da se odredbe ovog zakona ne odnose na otkup stanova u privatnom vlasništvu koji nisu nacionalizovani, a na kojima je stečeno stanarsko pravo. Iako je odredbom člana 46. stav 1. Zakona o prodaji stanova propisano da nakon 06.12.2000. godine prestaju sva stanarska prava, to se ne odnosi na zaštićenog stanara. Međutim, i kada zaštićeni stanar ne bi mogao koristiti odgovarajući zamjenski stan u svojstvu nositelja stanarskog prava, time vlasnik stana ne gubi pravo useljenja u svoj stan. U kojem svojstvu će zamjenski stan koristiti nositelj stanarskog prava nije relevantno pitanje. To ne umanjuje pravo vlasnika da traži useljenje u svoj stan, niti pravo zaštićenog stanara da mu vlasnik u takvom slučaju osigura odgovarajući stan u smislu Zakona o stambenim odnosima.

Predmet razmatranja su prava vlasnika stana od prije 1. januara 1959. godine i posebne kategorije nositelja stanarskog prava, nazvani „zaštićeni stanari“ na stanovima koji su poslije II svjetskog rata ostali u privatnoj svojini. Suprostavljena prava regulisana domaćim zakonodavstvom na navedeni način, posmatrana kroz standarde iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u tranzicijskom društvu, kakvo je naše, ne nalaze se u odnosu razumne proporcionalnosti.

U sudskim postupcima vođenim radi predaje u posjed stana, tužitelji kao vlasnici stana u kome stanuje nositelj stanarskog prava, kao zaštićeni stanar, odbijani su sa tužbenim zahtjevom, jer nisu bile ispunjene pretpostavke za njihovo useljenje u stan iz člana 55. i 56. Zakona o stambenim odnosima. Tužitelji traže i naknadu za korišćenje stana od korisnika stana, zaštićenih stanara. Svoje zahtjeve temelje na pravu na mirno uživanje vlasništva i pravu na naknadu, stanarinu za korišćenje stana od zaštićenih stanara u skladu sa odredbom člana 6. Zakona o vlasničko-pravnim odnosima, koji u relevantnom dijelu (stav 2.) glasi: Vlasnik ima pravo na punu nadoknadu za ograničeno ili oduzeto pravo vlasništva.

Vlasnici stanova su ograničeni u uživanju vlasništva i u ostvarenju i određivanju stanarine, naknade za korišćenje stana, što predstavlja kršenje člana 1. Protokola I uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji glasi: „Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na mirno, neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korišćenje imovine u skladu sa općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

Navedeni član 1. Protokola I sastoji se od tri zasebna pravila: Prvo pravilo koje je izraženo u prvoj rečenici prvog stava i koje je opće prirode izražava princip mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, u drugoj rečenici istog stava, odnosi se na lišavanje imovine i podvrgava ga izvjesnim uvjetima. Treće pravilo sadržano u stavu 2. ovog člana dozvoljava da države potpisnice imaju pravo, između ostalog, kontrolirati korišćenje imovine u skladu sa općim interesom. Ova tri pravila nisu različita u tom smislu da nisu povezana. Drugo i treće pravilo se odnose na pojedine slučajeve mješanja u pravo na

mirno uživanje imovine i trebaju biti tumačeni u okviru općeg principa izraženog u prvom pravilu. Svako mješanje prema drugom ili trećem pravilu mora biti predviđeno zakonom, mora služiti legitimnom cilju, mora uspostavljati pravičnu ravnotežu između prava koje ima nositelj prava i javnog i općeg interesa (princip proporcionalnosti). Drugim riječima, da bi mješanje bilo opravdano nije dovoljno da samo bude nametnuto zakonskom odredbom koja ispunjava uvjete vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu, nego mora takođe održati razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. Mješanje u pravo na imovinu ne smije ići dalje od potrebnog da bi se postigao legitiman cilj, a nosioci prava se ne smiju podvrgavati proizvoljnom tretmanu i od njih se ne smije tražiti da snose preveliki teret u ostvarivanju legitimnog cilja.

S obzirom da je članom 56. stav 2. Zakona o stambenim odnosima propisano da vlasnik stana od prije 1. januara 1959. godine može od stambenog organa tražiti useljenje u svoj stan ili dio svog stana ako nositelju stanarskog prava ponudi u zamjenu stan koji odgovara njegovim stambenim potrebama, vlasnik stana, dakle, ima pravo pod određenim uvjetima propisanim zakonom ući u posjed svog stana na kojem neko drugo lice ima stanarsko pravo. U predmetnim slučajevima aktuelizirano je pravo vlasnika na naknadu za korištenje njegove imovine, pravo na isplatu stanarine.

Odredbom člana 38. Zakona o stambenim odnosima propisana je obaveza nositelja stanarskog prava da za korištenje stana plaća stanarinu u skladu sa propisima skupštine opštine koja se u smislu stava 3. istog člana u slučaju kada se ugovorne strane ne mogu sporazumjeti o visini stanarine prije potpisivanja ugovora o korištenju stana može utvrditi i po stambenim organu, a na zahtjev jedne od ugovornih strana. Dakle, utvrđivanje stanarina je bilo normativno regulisano, pa i povećanje istih, jer se odlukom kao opštim aktom utvrđivala visina stanarine, kao i povećanje stanarina, generalno zavisno od utvrđenog programa i politike cijena i to istovremeno za sve korisnike stanova.

Odlukama SIZ stanovanja je propisivano da se od sredstava ostvarenih iz stanarine u stambenoj zgradi izdvoji određen procenat za investiciono i tekuće održavanje zgrade. Primjenom Zakona o prodaji stanova, čiji je cilj privatizacija društvene (državne) imovine i zabrana daljnjeg sticanja stanarskog prava, kao posebnog, socijalističkog quasi-čovinskog prava in rem, režim stanarine kao naknade za korištenje stana je prestao. To je slučaj za sve otkupljene stanove za koje vlasnici stanova upraviteljima zgrade plaćaju određene mjesečne iznose za održavanje zajedničkih dijelova zgrade i upravljanje zgradom u skladu sa odredbom člana 42. Zakona o prodaji stanova.

Primjećeno je, prema podacima spisa i provjerom kod nadležnih općinskih i kantonalnih stambenih organa, da nisu donešene odluke o visini stanarine za nositelje stanarskog prava, koji su to pravo zadržali na stanovima u privatnom vlasništvu, niti ti zaštićeni stanari plaćaju naknadu za korištenje stanova vlasnicima stanova.

Slijedi da zaštićeni stanari stanuju u stanovima u privatnom vlasništvu, a da ne plaćaju naknadu za korištenje tih stanova. U situaciji kada vlasnici stanova, ograničeni u korištenju svoje imovine, nisu imali nikakvog uticaja na određivanje visine stanarine, kada o visini stanarine nema odluka nadležnih stambenih organa i kada zaštićeni stanari ne plaćaju naknadu za korištenje stanova, postavlja se pitanje iluzornosti prava vlasništva na stanu. U takvom odnosu prava nema pravične ravnoteže. Postojeći faktički odnos predstavlja krajnost u kojoj su zaštićeni samo korisnici stanova. Smatram da bi uzor u rješenju ovog problema trebalo tražiti u uporednom pravu i pravu Evropske unije. Ovo i zbog toga što su domaći sudovi dužni tumačiti nacionalno pravo u svjetlu prava

Evropske unije i rješavati slučajeve osnovom nacionalnog prava u skladu sa standardima Evropske unije.

U presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu HUTEN-ČAPSKA protiv Poljske (predstavka broj: 35014/97) naznačeno je „Težina uspostavljanja ravnoteže legitimnih interesa stanodavaca i stanara posebno u situaciji kada prava stanodavaca dugo nisu bila poštovana, a stambena pitanja su čitav niz decenija podlijegala državnom upravljanju, nameću obavezu zakonodavcu da nastoji da uspostavi harmoničnu pravnu situaciju stanodavca i stanara kako bi njihov odnos mogao da bude što je moguće više komplementaran, a ne da njegovu osnovnu odliku predstavlja neminovno antagonizam. Naknade za korištenje prostorija, uključujući tu i stanarinu, predstavljaju specijalni elemenat tih odnosa. One treba da obezbjede ne samo da stanodavac pokrije troškove održavanja i popravki zgrade, već i da dobije izvjestan povraćaj uloženog kapitala (amortizaciju) i pristojan profit, zato što nijedna zakonska odredba ne može anulirati jednu od osnovnih komponenti prava na imovinu – pravo da se iz predmeta posjedovanja imovine izvlači profit. Pri tome je neophodno uzeti u obzir legitimne interese stanara i uspostaviti djelotvorne mehanizme za zaštitu stanara od situacija u kojima bi stanodavac zloupotrebio njihova prava.

Takođe je neophodno razraditi instrumente koji će omogućiti da se pruži podrška stanarima koji se nalaze u teškim finansijskim i životnim okolnostima. To se ne smije činiti, ako što je dosad bio slučaj, mahom na trošak stanodavca, već pravashodno kroz angažovanje specijalnih javnih resursa. Na taj način obaveze koje su inherentne društvenoj solidarnosti i dužnost da se pomogne onima u lošijem materijalnom položaju prebacuju se na društvo u cjelini. Države, koje poput Poljske, prolaze kroz radikalne systemske i ekonomske preobražaje moraju stvoriti zakonodavne instrumente koji im omogućuju da prevaziđu posljedice istorijskih događaja proizvoljnog, dogmatskog mješanja države u privatnu imovinu i da obezbjede prelazak na uslove koji su primjereni demokratskim, liberalnim državama u kojima postoji vladavina prava. U postojećim uslovima nije moguće sa stanovišta prava stanodavaca, koji su ranije lišeni da u potpunosti uživaju svoju imovinu, njima jednostavno vratiti tu mogućnost u vidu neograničene tražišno orjentisane stanarine.

Takva mjera u situaciji u kojoj su privatne kuće, koje su prethodno oduzete, u vezi sa takvim javnim upravljanjem stambenim pitanjima, izgubile na vrijednosti i zahtjevaju veoma velika ulaganja u popravke i visoke troškove održavanja, značilo bi nametnuti stanarima prekomjerno breme koje bi ugrozilo njihovu egzistenciju.

Pitanje određivanja stanarine i troškova naknade za korištenje stanova ne može se sagledavati samo iz perspektive i pravila za povećanje stanarine, odnosno troškova. Prije svega neophodno je ustanoviti zakonsko polazište, elemente stanarine koji će adekvatno uzeti u obzir prava stanodavaca. Istovremeno, ne gubeći iz vida nužno komplementarni odnos stanodavca i stanara, treba imati u vidu i činjenicu da je suštinska dužnost stanara da plaća ekonomski opravdani nivo stanarine, dakle, nivo koji nije suviše visok, ali je u korelaciji sa opravdanim ekonomskim interesima stanodavca.

Polazište za određivanje takve stanarine treba da bude indikacija da njeni elementi ne mogu biti ustanovljeni bez korelacije sa tekućim održavanjem i popravkama adekvatno određenom amortizacijom i pristojnim profitom. Siromašni stanari trebalo bi da budu obuhvaćeni sistemom individualnih socijalnih davanja na ime stanarine, što je opravdano sa stanovišta njihovih individualnih okolnosti, a ostvaruje se iz javnih finansijskih fondova. Sud je utvrdio kršenje člana 1. Protokola I, navodeći da kršenje prava na

imovinu u ovom predmetu nije isključivo povezano sa pitanjem nivoa naplative stanarine, već bi se moglo reći da se sastoji od kombinovanog dejstva manjkavih odredaba u vezi sa određivanjem stanarine i raznih ograničenja prava stanodavaca. Imajući na umu posljedice funkcionisanja zakonodavstva o kontroli stanarine tokom cijelog razmatranog perioda po prava podnositelja predstavke i drugih lica koja su nalaze u sličnom položaju, sud smatra da Poljska država nije uspostavila neophodnu pravičnu ranotežu između općih interesa zajednice i zaštite imovinskog prava.

Problem koji leži u osnovi kršenja člana 1. Protokola broj I u ovom predmetu sastoji se u lošem funkcionisanju poljskog stambenog zakonodavstva. Što se tiče općih mjera koje Poljska država treba da preuzme kako bi okončala sistematsko kršenje imovinskih prava indentifikovano u ovom predmetu, i imajući na umu socijalnu i ekonomsku dimenziju tog kršenja, uključujući obaveze države prema socijalnim pravima drugih lica, sud smatra da tužena država prije svega mora kroz odgovarajuće pravne i / ili druge mjere obezbijediti u svom unutrašnjem pravnom poretku mehanizam za održavanje pravične ravnoteže između interesa stanodavaca, uključujući njihovo pravo da izvlače profit iz svoje imovine i općeg interesa zajednice, uključujući raspoloživost odgovarajućeg smještaja za one koji su u slabijem materijalnom položaju u skladu sa načelima zaštite imovinskih prava prema Konvenciji.“

Sličan stav Evropskog suda za ljudska prava izražen je i u presudi od 21.09.2004. godine u predmetu SCHIRMER protiv Poljske (aplikacija 68880/01 stav 38.) u kome sud naglašava da teškoće koje se mogu pojaviti za države članice Vijeća Evrope u vezi sa otklanjanjem posljedica bivšeg socijalističkog režima neopravdavaju države članice da ne poštuju standarde iz Evropske konvencije.

Iz navedene prakse Evropskog suda za ljudska prava jasno je da su povrijeđena prava na imovinu vlasnika stanova koji za stanove koje koriste drugi ne mogu ostvariti adekvatnu naknadu. U slučajevima koji su predmetom ove analize vlasnici stanova ne ostvaruju nikakvu naknadu za imovinu koju ne mogu koristiti bez ostvarenja propisanih uslova. Kada nadležni organi svojim odlukama nisu propisali visinu stanarine, odnosno naknade koju bi plaćali zaštićeni stanari, ostvarivanje prava vlasnika treba tretirati primjenom odredbi iz člana 1. Protokola I Evropske konvencije. Sporno pitanje koje se nameće je pitanje načina utvrđivanja pripadajuće naknade za korištenje određenog stana.

Polazeći od načela zaštite imovine i načela srazmjernosti, stanarinu, naknadu za korištenje, bi trebalo odrediti shodno fizičkom stanju zgrade o kojoj je riječ, odnosno u kojoj se stan nalazi, površini stana i uslovima u kojima se nalazi stan, kao i drugim činiocima koji povećavaju ili smanjuju vrijednost stana. Pri tome kao orijentir, odnosno kriterij za odredljivost visine treba imati u vidu tržišnu visinu zakupnine za određenu stambenu jedinicu.

Zaštita imovine i prava zaštićenih stanara nisu na ravnopravnoj osnovi, radi se o pravima koja uživaju ustavnu zaštitu, ali na različite načine. Po pravilu ta prava su u koliziji, ali to ne znači da pružanje izvjesnog stepena zaštite jednom od tih prava nužno mora rezultirati slabljenjem stepena zaštite drugog takvog prava. Zbog toga stanarina, naknada za korištenje bi se mogla, primjera radi određivati procentualno od utvrđene tržišne zakupnine (naprimjer ne više od 50%, a ne manje od 30% od utvrđene zakupnine, što bi zavisilo od svih okolnosti slučaja).

Činioce koji utiču na visinu stanarine treba sagledavati iz perspektive kriterijuma i pravila za tržišno orijentisanu stanarinu. Stanarinu treba tumačiti na način na koji Evropski sud

definiše taj pojam, a kako je naprijed navedeno a uz poštivanje načela pravične ravnoteže.

Prilikom procjenjivanja poštovanja člana 1. Protokola broj I, a kako obrazlaže Evropski sud, sud mora svestrano ispitati razne interese imajući na umu da je namjera Konvencije očuvanje prava o kojima se tu radi, koja su praktična i djelotvorna. Iz tih razloga sud mora sagledati i pozadinu pojava manifestacija i razmotriti stvarne okolnosti situacije na koje se podnosilac predstavke žali. U predmetima koji se tiču djelovanja stambenog zakonodavstva ta procjena ne obuhvata samo uslove za određivanje stanarine koju dobijaju pojedinačni stanodavci i razmjere državnog mješanja u slobodu sklapanja ugovora i ugovornih odnosa na tržištu zakupa stanova, već i postojanje procesnih i drugih garancija koje će osigurati da funkcionisanje tog sistema i njegov uticaj na imovinska prava stanodavca ne bude ni proizvoljno, ni nepredvidljivo. Neizvjesnost, bilo da je riječ o pravnoj neizvjesnosti, odnosno nesigurnosti predstavlja činilac koji se mora uzeti u obzir kod ocjenjivanja ponašanja države. Kad god je riječ o nekom pitanju od općeg interesa, javne vlasti su dužne da postupaju blagovremeno, na primjeren i konzistentan način.

Kako u predmetnim slučajevima nije ostvarena navedena namjera Konvencije, spornu problematiku treba rješavati u okvirima domaćeg zakonodavstva baziranim na međunarodnim standardima.

Amra Hadžimustafić