

Mr Slobodan N. Ilijić¹

NEKA PITANJA OBAVEZNOG OSIGURANJA POSREDNIKA U PROMETU I ZAKUPU NEPOKRETNOSTI

STRUČNI RAD

Apstrakt

Autor razmatra delatnost posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti i obavezno osiguranje posrednika. Ta delatnost je prvi put uvedena u pravni sistem Republike Srbije putem Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti (ZOP). Nova delatnost usavršavana je u pravnom sistemu kroz promene u uslovima za upis u Registar posrednika. Usavršavanje delatnosti trajalo je od novembra 2013. godine, kada je donet ZOP, do januara 2020 godine, kada je počela da se primenjuje poslednja Novela ZOP-a. Jedan od propisanih uslova za upis u Registar posrednika predviđao je podnošenje važećeg ugovora o osiguranju zaključenog u skladu sa čl. 13 ZOP-a. Povezujući odredbe ZOP-a o obaveznom osiguranju i Službeno obrazloženje Predloga zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, autor je ustanovio da odredbe ZOP-a ne daju jasan odgovor posredniku da li posle registracije mora obnavljati važeći ugovor o osiguranju. Autor nastoji da prevaziđe iznetu nejasnoću u odredbama ZOP-a predlažući u zaključcima formulaciju koja odgovara uporednim zakonskim rešenjima o obaveznom osiguranju posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti.

***Ključne reči:** zakon, posrednik, promet i zakup nepokretnosti, Registar posrednika, obavezno osiguranje*

¹ Član Predsedništva Udruženja pravnika Srbije
Rad je primljen: 1. septembra 2022.
Rad je prihvaćen: 2. februara 2023.

Uvod

Zakon o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti donet je 2013. godine.² U vremenskom rasponu od novembra 2013. do januara 2020. godine ZOP je usavršavao novu delatnost posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti putem pooštavanja uslova za upis u Registar posrednika. Uprkos promenama u ZOP-u u pogledu uslova za upis u Registar posrednika, drugi uslov za taj upis u vidu važećeg ugovora o osiguranju nije se menjao od 2013. do danas. Službeno obrazloženje Predloga zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti najavilo je da će biti uvedeno obavezno osiguranje u svakom trenutku poslovanja posrednika. U odredbama ZOP-a jasno je da podnosilac zahteva prilikom registracije mora da se legitimise važećim ugovorom o osiguranju kako bi stekao status posrednika, ali nije jasno da li posle sticanja statusa posrednik mora obnavljati ugovor o osiguranju.

I. Pojava pružalaca usluga posredovanja u prometu nepokretnosti u SFRJ

Pojava pružalaca usluga posredovanja u prometu nepokretnosti zapažena je u SFRJ krajem XX veka. Ima mišljenja da su se u Sloveniji, Hrvatskoj i BiH spontano pojavili 90-ih godina XX veka.³ U isto vreme pojavili su se i u Srbiji, gde su pominjani pod nazivima agencija za promet nekretnina, privatni posrednik registrovan kao radnja za nekretnine, preduzeće za promet nepokretnosti i sl.⁴ Ključni događaj za nastanak pružalaca posredničkih usluga u prometu nekretnina nastupio je s prelaaskom pretežnog dela stanova iz društvene svojine u privatnu svojinu, kao i sa samo delimičnim povraćajem zemljišta, čime je pojačan intenzitet raspolaganja nepokretnostima.⁵ Posle tih pojava u bivšim republikama SFRJ postepeno je sazrevala svest i politička volja, sada već u samostalnim državama, da se posebnim zakonom regulise promet nepokretnosti i uvede obavezno osiguranje posrednika po uzoru na razvijene privrede. Neposredno pre donošenja ZOP-a u Republici Srbiji procenjeno je da se ostvareni godišnji promet nepokretnosti kreće u vrednosti od tri milijarde evra, a

² Zakon o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti – ZOP, *Službeni glasnik RS*, br. 95/2013, 41/2018 i 91/2019.

³ Prof. dr Šime Ivanjko: „Posrednici u osiguranju u pravu Republike Slovenije, Hrvatske i Federacije BiH“, *Osiguranje* br. 5/2005, 84; Prof. dr Marijan Ćurković: *Osiguranje od izvanugovorne i ugovorne (profesionalne) odgovornosti*, Zagreb, 2015, 249.

⁴ Slavica Jerković, direktor „Stankom“ biroa: „Zaključivanje ugovora o prometu nepokretnosti preko agencije“, *Pravni život* br. 9-10/1993, 935; Đorđe Vukotić, advokat: „Pružanje pravnih usluga na tržištu nekretnina“, *Pravni život* br. 9-10/1993, 926 i dr.

⁵ Ibidem.

da je vrednost nenaplaćenog poreza između 600 miliona i dve milijarde dinara.⁶ Ti podaci su inicirali donošenje ZOP-a. Za republike bivše SFRJ zajedničko je to da su u prvoj deceniji XXI veka putem zakona uvele delatnost posredovanja u prometu nepokretnosti i obavezno osiguranje posrednika.

II. Uvođenje delatnosti posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti u pravni sistem Republike Srbije

1. Osnovne uslove za uvođenje te delatnosti u pravni sistem Republike Srbije predvideo je ZOP iz 2013. godine. Međutim, 2017. godine ti osnovni uslovi postali su neadekvatni. To stoga što je donet novi Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.⁷ Zakon o SPN/FT izričito je predvideo posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti kao jednog od neposrednih obveznika tog zakona. Radi zakonodavno-pravnog usaglašavanja ZOP-a sa Zakonom o SPN/FT, doneta je Novela ZOP-a iz 2018 godine.⁸ Naredne, 2019. godine usledilo je donošenje Novele Zakona o SPN/FT.⁹ Radi zakonodavno-pravnog usaglašavanja ZOP-a sa Novelom SPN/FT iz 2019. doneta je Novela ZOP-a iz 2019. godine.¹⁰ Za Novelu ZOP-a iz 2018. i Novelu ZOP-a iz 2019. godine zajedničko je to da su se obe odnosile samo na pitanja registracije posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti.

2. Postepenost uvođenja delatnosti posredovanja u pravni sistem Republike Srbije omogućila je zakonodavno-pravna tehnika, koja je u zakonodavstvu korišćena u drugoj deceniji XXI veka. Naime, ZOP iz 2013. godine stupio je na pravnu snagu 8. novembra 2013. godine, ali je u prelaznim i završnim odredbama propisao dva roka za odlaganje primene pojedinih članova.¹¹ Prvi rok se odnosio na čl. 11 ZOP-a, a predviđao je da se taj član primenjuje počev od dvanaestog meseca od dana stupanja na snagu tog zakona. To je značilo da je primena čl. 11 ZOP-a odložena za period posle 9. novembra 2014. godine. Čl. 11 ZOP-a imao je za predmet organizaciju i polaganje stručnog ispita fizičkog lica koje je bilo zainteresovano za rad u subjektu za posredovanje u prometu i zakupu nepokretnosti. Drugi rok se odnosio na čl. 4-10 i čl. 13 ZOP-a, a predviđao je da se ta grupa članova primenjuje počev od osamnaestog meseca od dana stupanja na snagu tog zakona. To je značilo da je primena čl. 4-10

⁶ Podaci navedeni u Službenom obrazloženju Predloga zakona o prometu i zakupu nepokretnosti, *otvorenavlada.RS/PZ-nepokretnosti084-lat-doc-2*, pristup od 28. 7. 2022.

⁷ Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma – Zakon o SPN/FT, *Službeni glasnik RS*, br. 113/2017.

⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti – Novela ZOP-a iz 2018, *Službeni glasnik RS*, br. 41/2018.

⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma – Novela Zakona SPN/FT iz 2019, *Službeni glasnik RS*, br. 91/2019.

¹⁰ Zakon o izmenama i dopuni Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti – Novela ZOP-a iz 2019, *Službeni glasnik RS*, br. 91/2019.

¹¹ ZOP, čl. 36.

i čl. 13 ZOP-a odložena za period posle 9. maja 2015. godine. Grupa čl. 4-10 ZOP-a regulisala je četiri uslova za upis u Registar posrednika, a čl. 13 ZOP-a regulisao je samo jedan uslov za upis u Registar posrednika. Drukčije rečeno, ako se navedenim rokovima odložene primene iz osnovnog teksta ZOP-a dodaju rokovi primene odredaba iz Novele ZOP-a od 2018. i iz Novele ZOP-a od 2019. godine, proizlazi da je važeći tekst odredaba ZOP-a počeo da se primenjuje od 1. januara 2020. godine. Dakle, uvođenje nove delatnosti posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti u pravni sistem Republike Srbije realizovano je postepeno noveliranjem ZOP-a u vremenskom intervalu 2013–2020. godine.¹²

3. Postepeno uvođenje delatnosti posredovanja bilo je usmereno ka uslovima za upis u Registar posrednika (Registar). Upisom u Registar podnosilac zahteva sticao je status posrednika.¹³ ZOP je propisao da Registar u pisanoj i elektronskoj formi vodi ministarstvo za trgovinu.¹⁴ U uvodnim članovima ZOP-a rešeno je prethodno pravno pitanje registracije posrednika – ko može da stekne status posrednika upisom u Registar. Iz kruga privrednih subjekata redaktor ZOP-a je izdvojio privredno društvo i preduzetnika kao podnosioc zahteva koji mogu da steknu status posrednika. Tim putem se u ZOP-u došlo do uspostavljanja glavnog pravnog pravila u pogledu registracije posrednika. To pravno pravilo je glasilo: posrednik je privredno društvo, odnosno preduzetnik koji ima sedište u Republici Srbiji i koji je upisan u Registar.¹⁵

4. Iz glavnog pravnog pravila u ZOP-u je izvedeno nekoliko zabrana, koje su se odnosile na neovlašćeno obavljanje posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti. Najpre, ZOP je zabranio da pravno ili fizičko lice, koje nije upisano u Registar, obavlja posredovanje.¹⁶ Zatim, ZOP je zabranio da poslove posredovanja kod posrednika obavlja fizičko lice koje nema položen stručni ispit.¹⁷ Najzad, ZOP je zabranio da fizičko lice koje ima položen stručni ispit istovremeno obavlja poslove posredovanja za dva ili više posrednika, odnosno usluge u vezi s poslom koji je predmet posredovanja, kao i da obavlja druge radnje koje za cilj imaju dovođenje u vezu lica radi prometa ili zakupa nepokretnosti, osim uz pisanu saglasnost svih posrednika koji učestvuju u tom poslu i ako su nalogodavci i lica koja će eventualno zaključiti posredovani posao s nalogodavcima obavješteni o tome.¹⁸ Na kraju odeljka o uvođenju delatnosti posredovanja u pravni sistem Republike Srbije treba istaći da je tim putem rešeno prethodno pravno pitanje, to jest ko može da se bavi posredovanjem,

¹² Detaljnije o pravnom institutu zakupa videti kod doc. dr Miodraga Orlića: „Zakup“, u *Komentarima Zakona o obligacionim odnosima* (gl.urednik prof. dr S. Perović), 1995, 1034.

¹³ ZOP, čl. 4 u vezi sa čl. 5.

¹⁴ ZOP, čl. 3 tač. 3.

¹⁵ Zop, čl. 3 tač. 2.

¹⁶ ZOP, čl. 12 st. 1.

¹⁷ ZOP, čl. 12 st. 2.

¹⁸ ZOP, čl. 12 st. 3.

a ustanovljeno je i glavno pravno pravilo ZOP-a – da je posrednik privredno društvo ili preduzetnik sa sedištem u Republici Srbiji i da mora biti upisan u Registar.

5. Glavno pravno pravilo iz ZOP-a prihvaćeno je i u sudskoj praksi. Tako je Vrhovni kasacioni sud u jednoj svojoj sentenci usvojenoj po stupanju na snagu ZOP-a izneo stav da je za zakonito obavljanje poslova posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti i sticanje prava na posredničku naknadu neophodan uslov da pravno ili fizičko lice koje se bavi tom delatnošću bude upisano u Registar.¹⁹

III. Objašnjenje zakonskih termina

1. ZOP je kratak zakon sa svega 37 članova, tako da nisu definisani termini upotrebljavani u tom zakonu. Među upotrebljavanim terminima u ZOP-u nalazi se i termin nepokretnost. Matični zakon za definisanje pojma nepokretnosti je Zakon o prometu nepokretnosti.²⁰ ZPN je predvideo da nepokretnosti obuhvataju zemljište (poljoprivredno, građevinsko, šume i šumsko zemljište), zgrade (poslovne, stambene, stambeno-poslovne, ekonomske i dr.) i druge građevinske objekte, kao i posebne delove zgrada (stanove, poslovne prostorije, garaže i garažna mesta) na kojima može postojati zasebno pravo svojine.²¹ S navedenim pojmom u saglasnosti je i pojam nepokretnosti iz Zakona o proceniteljima vrednosti nepokretnosti.²² Dakle, sa stanovišta ZOP-a, ne bi trebalo da bude sporno šta se podrazumeva pod pojmom nepokretnost.

2. S pojmom nepokretnosti stoji u vezi i zakonska sintagma – promet nepokretnosti – pominjana na više mesta u ZOP-u. Po jednom mišljenju, promet nepokretnosti se smatra izrazom da označi prenos (prelazak) subjektivnih građanskih prava ili ovlašćenja sa jednog subjekta na druge.²³ Potpisnik ovog rada saglasan je s navedenim mišljenjem, koje je izloženo sasvim drugim povodom. Dakle, rešenja ZOP-a se mogu razumeti ako se sintagma *promet nepokretnosti* prihvati u navedenom značenju.

IV. Registracija posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti

1. U periodu 2013–2020. godine menjani su uslovi za upis u Registar. Značaj ispunjenja uslova za upis u Registar sastojao se u tome što je ministarstvo za trgovinu registrovalo posrednika za neograničeno vreme trajanja ili dok god je obavljao poslove posredovanja, ili sve dotle dok ne bude brisan iz Registra. Danom donošenja

¹⁹ Sentenca iz presude Vrhovnog kasacionog suda Rev. 1137/2020 od 22. 10. 2020, utvrđena na sednici Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 7. 4. 2021.

²⁰ Zakon o prometu nepokretnosti – ZPN, *Službeni glasnik RS* br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015.

²¹ ZPN, čl. 1 st. 2.

²² Zakon o proceniteljima vrednosti nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 108/2016 113/2017-dr. zakon, čl. 2 tač. 1.

²³ Prof. dr Dragor Hiber, „Predugovor obezbeđen kaparom kod ugovora o prometu nepokretnosti u pravu Srbije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3/2018 58, fusnota 1.

rešenja o upisu u Registar, a dan donošenja rešenja smatra se danom upisa u Registar, posrednik je mogao da započne posredovanje u prometu i zakupu nepokretnosti.²⁴

2. Za registraciju je predviđeno pet uslova u pet tačaka.²⁵ ZOP je kao **prvi uslov** predvideo da podnosilac zahteva imenuje najmanje jedno fizičko lice, koje je prethodno položilo stručni ispit, a zaposleno je kod podnosioca zahteva sa punim radnim vremenom. Ministar za trgovinu propisao je u podzakonskom opštem aktu program polaganja stručnog ispita, a kao sastavni deo tog programa predviđena je organizacija stručnog ispita.²⁶ Program polaganja stručnog ispita je respektivan program. **Drugi uslov** za upis u Registar podrazumevao je da podnosilac uz zahtev priloži važeći ugovor o osiguranju zaključen u skladu sa čl. 13 ZOP-a.²⁷ Prema ZOP-u, **treći uslov** za upis u Registar odnosio se na dokaze da podnosilac zahteva raspolaže odgovarajućim poslovnim prostorom u skladu sa čl. 14 ZOP-a. Kod četvrtog **uslova** za upis u Registar ZOP je predvideo da podnosilac u zahtevu odgovori na upite da li je podnosilac zahteva prekršajno kažnjavan po osnovu ZOP-a i da li mu je po istom osnovu izrečena zaštitna mera.

3. Peti uslov se sastojao iz više posebnih uslova, specifičnih obaveza i sa jasno traženim odgovorima na upite, koje je ministarstvo za trgovinu sabiralo za Registar u pisanom obliku. Peti uslov je od podnosioca zahteva tražio da označi pozicije onog lica koje vodi to privredno društvo i koje vodi posao posredovanja, s tim što je to lice moglo da bude osnivač, odnosno vlasnik, stvarni vlasnik, saradnik, član organa upravljanja privrednog društva i zastupnik društva. Od podnosioca zahteva traženo je da među zaposlenima imenuje fizičko lice ili lica koja su položila stručni ispit. U odnosu na podnosioca zahteva – preduzetnika – peti uslov je tražio da se u zahtevu imenuje fizičko lice kome je kao poslovno sposobnom poverio vođenje posla. Poseban peti uslov obuhvatio je to da se za lica koja su imenovana u zahtevu odgovori na pitanje da li je neko od njih osuđivan za krivično delo u Republici Srbiji ili stranoj državi. Takođe, peti uslov je tražio od podnosioca zahteva da odgovori na pitanja da li je neko od imenovanih teže povredio propise ili pak ponovio povredu propisa o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Najzad, u okviru petog uslova ZOP je predviđao da se odgovori na pitanje da li je nekom od imenovanih izrečena mera zabrane vršenja pretežne delatnosti, kao i da li je izrečena mera zabrane vršenja pretežne delatnosti za odgovorno lice u pravnom licu. Dakle, ZOP je predvideo opravdano stroge uslove za registraciju posrednika.

4. Registracija posrednika obuhvatila je primenu ovlašćenja iz ZOP-a u vezi sa Zakonom o opštem upravnom postupku.²⁸ Sprovodeći postupak registracije, ministarstvo za trgovinu je ovlašćeno da ceni pravilnost i zakonitost zahteva podnetog

²⁴ ZOP, čl. 4 st. 2.

²⁵ ZOP, čl. 5.

²⁶ Pravilnik o stručnom ispitu za posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti, sa Programom polaganja stručnog ispita za obavljanje poslova posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014, 39/2017, 70/2018 i 98/2020.

²⁷ ZOP, čl. 5 st. 1 tač. 3.

²⁸ Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, *Službeni glasnik RS*, br. 16/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje.

od lica koje bi prema ZOP-u moglo da stekne status posrednika. Ceneći podneti zahtev, ministarstvo je dolazilo u situaciju da zahtev oceni kao nekompletan, na primer zato što podnosilac zahteva nije mogao da pribavi dokaz o neosuđivanosti preduzetnika ili odgovornog lica u pravnom licu ili stvarnog vlasnika u privrednom društvu u Republici Srbiji ili inostranstvu. U tom slučaju, ZOP je predvideo obavezu za tog podnosioca zahteva da naknadno podnese izjavu pod krivičnom i materijalnom odgovornošću, kojom izjavom treba da odgovori na pitanje da li je osuđivan i da li je član neke organizovane kriminalne grupe?²⁹ Dakle, ZOP je propisao da je postupak registracije posrednika okončan pred ministrom za trgovinu ili odbijanjem zahteva za upis u Registar ili usvajanjem zahteva i donošenjem rešenja o upisu u Registar.³⁰ Ako je postupak po zahtevu podnosioca okončan negativnim, odbijajućim rešenjem, onda nezadovoljni podnosilac zahteva može da pokrene upravni spor.³¹

5. Registracija posrednika zasnovana je na jednom od ključnih ovlašćenja ministarstva za trgovinu da objavljuje Registar na internet stranici tog ministarstva. Tim povodom valja se podsetiti da je ZOP izričito propisao da je Registar javan i besplatno dostupan svim licima, bez ograničenja.³² To pravo i obaveza organa državne uprave iz ZOP-a proizašlo je iz ustavnog prava građana na obaveštenost.³³ Potpisnik ovog rada izvršio je uvid u objavljeni Registar u elektronskom obliku.³⁴ Prema registarskim brojevima, Registar obuhvata više od 1.000 posrednika, ali je očigledno da je jedan broj posrednika prethodno brisan. Registar u elektronskom obliku imao je sledeće rubrike: redni broj, tip posrednika, naziv i adresu, adresu ogranka, ime i prezime preduzetnika ili naziv privrednog društva, telefon i elektronsku adresu, adresu internet stranice, PIB i matični broj. Po mišljenju potpisnika ovog rada, u Registru u elektronskom obliku nedostaje za svakog posrednika rubrika o postojanju ili nepostojanju drugog uslova za upis u Registar, odnosno o postojanju ili nepostojanju važećeg ugovora o osiguranju u skladu sa čl. 13 ZOP-a. Za taj besplatni podatak zainteresovan je svaki klijent, nalogodavac, pre nego što sa posrednikom zaključi ugovor o posredovanju i tokom tog ugovornog odnosa.³⁵

6. Registracija posrednika obuhvatila je dva važna pravna instituta. **Prvo**, ZOP je regulisao institut brisanja posrednika iz Registra.³⁶ Sa pet tačaka ZOP je propisao razloge za brisanje posrednika iz Registra. Rešenje o brisanju iz Registra donosi

²⁹ ZOP, čl. 5 st. 3.

³⁰ ZOP, čl. 4.

³¹ ZOP, čl. 10 st. 3.

³² ZOP, čl. 7.

³³ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, 98/2006, 115/2021 i 16/2006, čl. 51.

³⁴ Internet stranica Ministarstva za trgovinu, turizam i telekomunikacije sa Registrom posrednika, www.mtt.gov.rs, pristup 31. 7. 2022.

³⁵ Detaljnije prof. dr Mihailo Velimirović: „Ugovor o posredovanju“, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, 1978, 560.

³⁶ ZOP, čl. 10 st. 1, 2 i 3.

ministar za trgovinu na osnovu podataka iz javne evidencije i podataka utvrđenih u postupku nadzora (upravnog i inspekcijskog).³⁷ Rešenje ministra za trgovinu konačno je i protiv tog rešenja posrednik može pokrenuti upravni spor.³⁸ Prvi razlog za brisanje posrednika iz Registra predvideo je situaciju u kojoj je posrednik prestao da ispunjava neki od pet uslova propisanih za upis u Registar.³⁹ Pošto je važeći ugovor o osiguranju zaključen u skladu sa čl. 13 ZOP-a bio jedan od uslova za upis u Registar, samo nepostojanje tog uslova posle registracije osnovan je razlog za brisanje posrednika iz Registra. Ministarstvo za trgovinu kroz upravni nadzor nad konkretnim posrednikom i tržišni inspektor prilikom inspekcijskog nadzora u poslovnim prostorijama posrednika imaju pravo da u svako doba od posrednika zatraže na uvid važeći ugovor o osiguranju zaključen u skladu sa čl. 13 ZOP-a. Ako se prilikom nadzora utvrdi da je, primera radi, istekao rok na koji je konkretni ugovor o osiguranju bio zaključen, ili ako je ugovoreno osiguranje nesaglasno sa čl. 13 ZOP-a, u tom slučaju tržišni inspektor konstatuje zapisnički da posrednik nema važeći ugovor o osiguranju zaključen u skladu sa čl. 13 ZOP-a, tako da je poznat kraj ovog upravnog postupka. Samim tim ispunjen je uslov za brisanje iz Registra, bez obzira na to što je u momentu sticanja statusa posrednik imao zaključen ugovor o osiguranju u skladu sa čl. 13 ZOP-a. Tada je ministar za trgovinu ovlašćen da donese rešenje o brisanju posrednika iz Registra. Klijent, nalogodavac, ne vidi iz Registra u elektronskom obliku da je vršen upravni ili inspekcijски nadzor nad upravo tim posrednikom, jer u Registru u elektronskom obliku nema rubrike o postojanju ili nepostojanju obaveznog osiguranja posrednika. Otuda, ZOP treba izričito i jasno da propiše obavezu posrednika da obnavlja ugovor o osiguranju, s obzirom na to da jasna i izričita obaveza posrednika nije predviđena u ZOP-u. **Drugo**, ZOP je predvideo obavezu posrednika da vodi evidenciju o posredovanju.⁴⁰ Prema imperativnim normama ZOP-a, ta evidencija je obuhvatila podatke o ugovorima o posredovanju iz čl. 15 ZOP-a, podatke o ugovorima o potposredovanju iz čl. 29 ZOP-a, a naročito podatke o nalogodavcu, nepokretnosti čiji je promet odnosno zakup predmet posredovanja, te o ishodu posredovanja i posredničkoj naknadi.⁴¹ U podzakonskom opštem aktu preuzeta je iz ZOP-a evidencija koju posrednik mora trajno da vodi.⁴² Međutim, u obaveznoj evidenciji posrednika ne pominje se važeći ugovor o osiguranju pozivom na čl. 5 st. 1 tač. 2 ZOP-a, ni važeći ugovor o osiguranju pozivom na čl. 13 ZOP-a. To praktično znači da zakonom propisana evidencija ne omogućava tržišnom inspektorima da izvrši uvid u poslovnim prostorijama posrednika

³⁷ ZOP, čl. 10 st. 2.

³⁸ ZOP, čl. 10 st. 3.

³⁹ ZOP, čl. 10, st. 1 tač. 1.

⁴⁰ ZOP, čl. 17 st. 1.

⁴¹ ZOP, čl. 17 st. 2.

⁴² Pravilnik o evidenciji o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti – Pravilnik br. 2, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014.

u stanje ugovora o obaveznom osiguranju posrednika, što otežava efikasnost nadzora (upravnog i inspekcijskog) nad poslovanjem posrednika i obavezom da u svakom trenutku svog poslovanja bude pokriven ugovorom o obaveznom osiguranju od odgovornosti za štetu pričinjenu nalogodavcu.

V. Obavezno osiguranje posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti

1. Propisivanje da je uslov za obavljanje posredovanja upis u Registar, a da je jedan od uslova da se uz zahtev, pored ostalih dokaza, dostavi i važeći ugovor o osiguranju od odgovornosti za štetu zaključen u svemu prema čl. 13. ZOP-a (sa zakonski određenim minimalnim sumama osiguranja i s društvom za osiguranje koje ima sedište u Republici Srbiji) ukazuje na zakonsku obaveznost ovog osiguranja.

2. Na podlozi takvog propisivanja obaveznog osiguranja u ZOP-u, Narodna banka Srbije (NBS) prikazala je pravne izvore obaveznog osiguranja u Republici Srbiji.⁴³ Na internet stranici NBS, u rubrici Ostale informacije, pod naslovom Obavezna osiguranja u Republici Srbiji, tabelarno su prikazani zakoni i formulacije onih članova u tim zakonima koji su sadržali odredbe o obaveznim osiguranjima u zakonima Republike Srbije, kao i formulacije o obaveznom osiguranju.⁴⁴ U ovom prikazu NBS obuhvaćeni su ZOP i Pravilnik br. 1.⁴⁵

3. Međutim, izvorna koncepcija ministarstva za trgovinu u odnosu na obavezno osiguranje posrednika bila je izložena u Službenom obrazloženju Predloga zakona o prometu i zakupu nepokretnosti.⁴⁶ Upravo deo koncepcije koji se odnosio na pitanja obaveznog osiguranja posrednika bio je sadržan u podnaslovu – Objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja. U tom podnaslovu za čl. 13 ZOP-a je bilo navedeno sledeće: da se „obavezuje posrednik da u svakom trenutku poslovanja ima važeći ugovor o osiguranju od odgovornosti za eventualnu štetu koju bi povredom ugovornih obaveza preuzetih ugovorom o posredovanju mogao da nanese nalogodavcu, što predstavlja potpunu novinu u pravnoj regulativi u oblasti prometa i zakupa nepokretnosti“.⁴⁷ Koncepcija ministarstva u pogledu obaveznog

⁴³ Sektor za nadzor nad obavljanjem delatnosti osiguranja Narodne banke Srbije: „Obavezna osiguranja u Republici Srbiji“, jun 2021, str. 7.

⁴⁴ <https://www.nbs.rs/sr/finansijske-institucije/osiguranje> – pristup 27. 7. 2022.

⁴⁵ Pravilnik o Registru posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti – Pravilnik br. 1, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014, 88/2018 i 105/2020.

⁴⁶ Službeno obrazloženje Predloga zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, Podnaslov – Objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, otvorenavlada.rs/pz-nepokretnosti084-lat-doc-2, čl. 13, str. 11.

⁴⁷ Službeno obrazloženje Predloga zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, Podnaslov – Objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, otvorenavlada.rs/pz-nepokretnosti084-lat-doc-2, čl.13, str. 11.

osiguranja bila je zasnovana na obavezi posrednika da u svakom trenutku svog poslovanja bude pokriven važećim ugovorom o osiguranju. Zakonske odredbe o obaveznom osiguranju u ZOP-u napustile su izvornu koncepciju ministarstva i nisu izričito propisale da posrednik mora da ima ugovor o osiguranju u svakom trenutku svog poslovanja sa posredovanjem u prometu i zakupu nepokretnosti.

4. Osiguranje od odgovornosti za štetu izloženo je u dva člana ZOP-a. U čl. 5 st. 1 tač. 2 ZOP-a predviđeno je da važeći ugovor o osiguranju bude zaključen u skladu sa čl. 13 ZOP-a. Smisao te formulacije bio je da se podnosilac zahteva legitimše u postupku upisa u Registar s primerkom važećeg ugovora o osiguranju, koji je bio zaključen u skladu sa navedenim članom. Taj ugovor je podnosiocu zahteva omogućavao da ministarstvu za trgovinu dokaže da je ispunio traženi uslov za registraciju i da stekne status posrednika. Drugi član u kome se govorilo o osiguranju je čl. 13 ZOP-a. Čl. 13 st. 1 ZOP-a predvideo je da je posrednik dužan da s društvom za osiguranje koje ima sedište u Republici Srbiji ima važeći ugovor o osiguranju od odgovornosti za štetu koja bi mogla da nastane za nalogodavca usled neispunjenja ugovornih obaveza iz čl. 15 ZOP-a, kao i obaveza propisanih čl. 16 ZOP-a. Čl. 13 st. 2 ZOP-a je predvideo da za štetu koju bi posrednik mogao da prouzrokuje nalogodavcu obavljanjem posredovanja suma osiguranja iznosi minimalno 15.000 evra u dinarskoj protivvrednosti po jednom osiguranom slučaju, odnosno ukupno minimalno 45.000 evra u dinarskoj protivvrednosti za sve odštetne zahteve u jednoj godini osiguranja. Čini se da navedene formulacije čl. 13 određuju sadržinu ugovora o osiguranju bez koje taj ugovor ne bi bio pravno važeći. Uvidom u pozitivne zakone iz najbližeg okruženja, koji regulišu materiju posredovanja u prometu nepokretnosti, može se zaključiti kako se reguliše obavezno osiguranje posrednika i obezbeđuje da posrednik redovno obnavlja ugovor o osiguranju.

5. Skoro jednu deceniju pre donošenja ZOP-a regulisano je zakonom obavezno osiguranje posrednika u Republici Sloveniji. Zakon o nepremičninskom posredovanju predvideo je obavezno osiguranje na sledeći način: da se pre otpočinjanja posredovanja u prometu nekretnina posrednik mora osigurati i za sve vreme trajanja posredovanja u prometu nekretnina mora biti osiguran od odgovornosti za štetu koja bi mogla nastati nalogodavcu ili trećem licu povredom ugovora o posredovanju na teritoriji Republike Slovenije.⁴⁸ Slovenački ZNPors je predvideo da je posrednik dužan da za sve vreme trajanja posredovanja u prometu s nekretninama bude obavezno osiguran, kao i da obnavlja ugovor o osiguranju.

6. Hrvatski Zakon o posredovanju u prometu nekretnina karakteriše sledeća norma. Posrednik u prometu nekretnina (dalje u tekstu: posrednik) dužan je kod osiguravača u Republici Hrvatskoj osigurati i obnavljati osiguranje od odgovornosti

⁴⁸ Zakon o nepremičninskom posredovanju – ZNPors, *Uradni list RS*, br. 42/2003, 21/2006 – Odluka US, 47/2006, 50/2006-dr.zakon, 72/2006-službeni prečišćeni tekst, 49/2011 i 47/2019, čl. 6 st. 1.

za štetu koju bi nalogodavcu ili trećim osobama mogao prouzročiti obavljanjem posredovanja.⁴⁹ Iz ZOPHR proizlazi dužnost za posrednika da se osigura i da obnavlja osiguranje od odgovornosti za štetu nalogodavcu ili trećem licu, koju bi mogao da prouzrokuje posredovanjem. ZOPHR je donet skoro sedam godina pre ZOP-a.

7. U Zakonu o posredovanju u prometu nepokretnosti Republike Srpske predviđeno je obavezno osiguranje.⁵⁰ Prema ZOPRS, posrednik je dužan osigurati se za štetu koju bi nalogodavcu ili trećim licima mogao prouzrokovati obavljanjem posredovanja, kod osiguravajućeg društva sa sedištem u Republici, odnosno BiH.⁵¹ Posrednik je dužan da za vreme obavljanja delatnosti posredovanja u prometu nepokretnosti poseduje važeću polisu osiguranja.⁵² S obzirom na to da je ZOPRS donet posle ZOP-a, treba ukazati na dve obaveze posrednika. Prema prvoj zakonskoj obavezi, posrednik se mora osigurati, a prema drugoj zakonskoj obavezi, posrednik mora posedovati polisu osiguranja za sve vreme obavljanja delatnosti posredovanja u prometu nepokretnosti.

8. Federacija BiH donela je Zakon o posredovanju u prometu nekretnina i u njemu je predviđeno da je posrednik dužan kod osiguravajućeg društva u BiH osigurati se i obnavljati osiguranje od odgovornosti za štetu koju bi nalogodavcu ili trećem licu mogao prouzrokovati obavljanjem posredovanja.⁵³ Iz ZOPBiH proizlazi da je posrednik obavezan da se osigura i da obnavlja obavezno osiguranje od odgovornosti.

9. Prethodna četiri zakona iz materije posredovanja u prometu nepokretnosti ukazuju na tendenciju po pitanju kako u skladu s pravom osiguranja treba regulisati obavezno osiguranje posrednika. Najpre, iz navedena četiri zakona proizlazi da je u svim zakonima imperativnim normama predviđeno da se posrednik izričito mora obavezno osigurati. Slovenački ZNPosr i ZOPRS u odredbama o obaveznom osiguranju naglasili su dužnost posrednika da se osigurava za sve vreme obavljanja delatnosti posredovanja u prometu s nekretninama. Kod ostala dva zakona se to podrazumeva na taj način što su predvideli dužnost za posrednika da obnavlja obavezno osiguranje.

10. Do sada je bilo reči o preduzetniku i privrednom društvu kao posrednicima. Ti subjekti postali su predmet teorijskog objašnjenja u pravu obaveznog osiguranja.⁵⁴ Pošlo se od konstatacije da je doneto više zakona u kojima je uvedeno obavezno osiguranje, a da su u tim zakonima adresati obaveznog osiguranja

⁴⁹ Zakon o posredovanju u prometu nekretnina – ZOPHR, *Narodne novine RH*, br. 107/2007, 144/2012, 14/2014 i 32/2019, čl. 5 st. 1.

⁵⁰ Zakon o posredovanju u prometu nepokretnosti – ZOPRS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 99/2020, čl. 6.

⁵¹ ZOPRS, čl. 6 st. 1.

⁵² ZOPRS, čl. 6 st. 4.

⁵³ Zakon o prometu nekretnina – ZOPBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 75/2021, čl. 5 st. 1.

⁵⁴ Prof. dr Slobodan Jovanović, „Institucionalno regulisanje osiguranja davalaca usluga u Evropskoj uniji i Republici Srbiji“, *Zbornik Udruženja za pravo osiguranja Srbije*, 2012, 257.

preduzetnici i pravna lica, ovde privredna društva. Objašnjenje je preciziralo – ako je u pitanju preduzetnik kao adresat obaveznog osiguranja u zakonu, onda treba zaključiti da se radi o osiguranju od profesionalne odgovornosti, a ako je u pitanju pravno lice kao adresat obaveznog osiguranja u zakonu, onda treba zaključiti da se radi o osiguranju od poslovne odgovornosti. To teorijsko objašnjenje izloženo je pre donošenja ZOP-a, ali se može primeniti na adresate obaveznog osiguranja u ZOP-u, odnosno na preduzetnika i privredno društvo kao pravno lice.

11. ZOP je propisao imperativnim normama da je posrednik dužan da vodi evidenciju o svom poslovanju, uz propisano preciziranje sadržaja te evidencije. Iz tih zakonskih normi Kompanija „Dunav osiguranje“ a. d. o. kreativno je donela Odluku o Uslovima za osiguranje profesionalne odgovornosti posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti (u daljem tekstu: Posebni uslovi). Posebni uslovi su predvideli obaveznu kontrolu Evidencije o posredovanju svog osiguranika – posrednika.⁵⁵ Prema čl. 11 st. 1 Posebnih uslova, osiguranik je obavezan da osiguravaču prilikom zaključenja ugovora o osiguranju dostavi Evidenciju o posredovanju za sve važeće ugovore o posredovanju. Prema čl. 11 st. 2 Posebnih uslova, osiguranik je u toku trajanja osiguranja dužan da osiguravaču mesečno dostavlja ažuriranu Evidenciju o posredovanju koju vodi u skladu sa Zakonom o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti. To se može bolje razumeti ako se ima u vidu da je pre donošenja ZOP-a ugovor o posredovanju bio konsensualan, odnosno mogao se dokazivati konkludentnom radnjom.⁵⁶ Stupanjem na snagu ZOP-a taj ugovor je postao formalan, a vreme konsensualnosti ugovora o posredovanju u Republici Srbiji je prošlo vreme. Dakle, Kompanija „Dunav osiguranje“ a. d. o. je putem Posebnih uslova od posrednika – osiguranika zahtevala uvid u dotadašnje i tekuće poslovanje sa posredovanjem u prometu i zakupu nepokretnosti. Takav pristup osiguranju posrednika svakako treba pohvaliti.

Zaključci

1) Donošenjem Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti uveden je red u oblast posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti prema evropskim standardima, što doprinosi razvoju tržišta nepokretnosti u Republici Srbiji. Prvi put u Republici Srbiji zakon je konstituisao posrednika kao delatnost i time je podignut kvalitet posredničkih usluga, kako za kupce tako i za prodavce nepokretnosti, bez obzira na to da li se radilo o fizičkom ili pravnom licu. Publikovanjem Registra posrednika na internet stranici ministarstva za trgovinu pružena je

⁵⁵ Uslovi za osiguranje profesionalne odgovornosti posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti – Posebni uslovi, *Službeni list Kompanije „Dunav osiguranje“ a.d.o.*, Sl. 19/15 od 7. 4. 2015, čl. 11.

⁵⁶ Prof. dr Ivica Jankovec, *Privredno pravo*, 1981, 377.

podrška legalnom poslovanju, suzbijanju sive ekonomije i jačanju konkurencije u oblasti posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti.

2) Propisivanjem pri registraciji posrednika obaveznog osiguranja od odgovornosti za štetu koja bi mogla biti pričinjena nalogodavcu u izvršavanju ugovora o posredovanju zakonodavac u Republici Srbiji je značajno poboljšao pravnu sigurnost u prometu i zakupu nepokretnosti.

3) Predlaže se noveliranje čl. 13 st. 1 Zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti. Jedan od načina za noveliranje čl. 13 st. 1 ZOP-a mogao bi da glasi da posrednik za sve vreme obavljanja posredovanja u prometu i zakupu nepokretnosti mora da poseduje polis obaveznog osiguranja od odgovornosti za štetu prouzrokovanu nalogodavcu ili trećem licu, koja bi mogla da nastane u izvršavanju ugovora o posredovanju, te da je redovno obnavlja. Kao i do sada, u čl. 13 st. 2 ZOP-a bile bi izložene minimalne sume osiguranja po jednom osiguranom slučaju i minimalna suma osiguranja za sve odštetne zahteve u jednoj godini osiguranja.

Literatura

- Čurković, M., *Osiguranje od izvanugovorne i ugovorne (profesionalne) odgovornosti*, Zagreb, februar 2015, 249.
- Hiber, D., „Predugovor obezbeđen kaparom kod ugovora o prometu nepokretnosti u pravu Srbije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 3/2018, 58.
- Ivanjko, Š., „Posrednici u osiguranju u pravu Republike Slovenije, Hrvatske i Federacije BiH“, *Osiguranje* br. 5/2005, 84.
- Jankovec, I., *Privredno pravo*, 1981, 377.
- Jerković, S., „Zaključivanje ugovora o prometu nepokretnosti preko agencije“, *Pravni život* br. 9-10/1993, 935.
- Jovanović, S., „Institucionalno regulisanje osiguranja davalaca usluga u Evropskoj uniji i Republici Srbiji“, *Zbornik Udruženja za pravo osiguranja Srbije*, 2012, 257.
- Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije: „Registar u elektronskom obliku“, www.mtt.gov.rs
- Orlić, M., „Zakup“, u *Komentaru Zakona o obligacionim odnosima* (Gl. urednik Prof. dr S. Perović), 1995, 1034.
- Pravilnik o stručnom ispitu za posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti, sa Programom polaganja stručnog ispita za obavljanje poslova posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, 75/2014, 39/2017, 78/2018 i 98/2020.
- Pravilnik o Registru posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014, 88/2018 i 105/2020.

- Pravilnik o evidenciji o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 75/2014.
- Sektor za nadzor nad obavljanjem delatnosti osiguranja Narodne banke Srbije, „Obavezna osiguranja u Republici Srbiji“, Beograd, jun 2021, 7, <https://www.nbs.rs/sr/finansijske-institucije/osiguranje>
- Sentenca iz presude Vrhovnog kasacionog suda Rev. 1137/2020 od 22.10.2020. godine, utvrđena na sednici Građanskog odeljenja od 7. decembra 2021. godine, <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/rev-11372020-31233>
- Službeno obrazložene Predloga zakona o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, otvorenavlada.rs/pz-nepokretnosti084-lat-doc-2, čl. 13, str. 11.
- Uslovi za osiguranje profesionalne odgovornosti posrednika u prometu i zakupu nepokretnosti Kompanije „Dunav osiguranje“ a.d.o., *Službeni list Kompanije*, Sl. 19/15 od 07.04.2015.
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006, 115/2021 i 16/2022.
- Velimirović, M., „Ugovor o posredovanju“ u *Enciklopediji imovinskog prava i prava udruženog rada*, 1978, 560.
- Vukotić, Đ., „Pružanje pravnih usluga na tržištu nekretnina“, *Pravni život* br. 9-10/1993, 926.
- Zakon o posredovanju u prometu i zakupu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, 95/2013, 41/2018 i 91/2019.
- Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, *Službeni glasnik RS*, br. 113/2017, 91/2019 i 153/2020.
- Zakon o prometu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015.
- Zakon o proceniteljima vrednosti nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 108/2016 i 113/2017-dr. zakon.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018-Autentično tumačenje.
- Zakon o nepremičninskom posredovanju, *Uradni list RS*, br. 42/2003, 21/2006-Odluka US, 47/2006, 50/2006-dr. zakon, 72/2006-službeni prečišćeni tekst, 49/2011 i 47/2019.
- Zakon o posredovanju u prometu nekretnina, *Narodne novine*, br. 107/2007, 144/2012, 14/2014 i 32/2019.
- Zakon o posredovanju u prometu nepokretnosti Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 99/2020.
- Zakon o posredovanju u prometu nekretnina, *Službene novine Federacije BiH*, br. 75/2021.