

Broj: 01-655-2/18  
Podgorica, 19.11.2018. godine  
MK

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14) nakon završenog postupka po pritužbi, daje

## MIŠLJENJE

### I Uvod

1. XY iz Budve, podnijela je pritužbu koja se odnosi na rad Opštine Budva i u pritužbi navela: da je majka troje maloljetne djece; da sama vodi brigu o djeci, da bivši suprug ne izdržava djecu i da nemaju nikakvog kontakta sa njim, niti znaju gdje je; da je od Opštine Budva, 2014. godine na korišćenje dobila smještaj, garsonjeru od 19 m<sup>2</sup>, za koji su predstavnici Opštine istakli da je privremeno rješenje; da joj je tada sopšteno da će se graditi zgrada u kojoj Opština ima nekoliko stanova; da se od 2014. Godine, mnogo puta obraćala Opštini Budva radi dobijanja stana na korišćenje koji bi imao veću površinu nego postojeći, budući da žive u prostoriji od 12 m<sup>2</sup>; da je od Opštine dobijala novčanu pomoć, kao i od drugih institucija, ali da međutim i dalje žive u privremenom smještaju koji nije odgovarajući, za četvoročlanu porodicu; da je u svojim odgovorima Opština isticala da još uvijek nijesu donijeli Odluku o rješavanju stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe.

2. Smatra da Opština ne postupa blagovremeno u rješavanju stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe, kojima, kako navodi pripada i njena porodica.

### II Postupanje Zaštitnika

3. Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje od Opštine Budva.

4. Izjašnjenje je Zaštitniku dostavio sekretarijat za društvene djelatnosti Opštine Budva, br. 08-083-1191 od 22.10.2018. godine.

U izjašnjenju tog Sekretarijata se navodi: da je gospođa X, od opštine Budva dobila za smještaj garsonjeru od 19 m<sup>2</sup>; da je podnijela zahtjev Opštini za dodjelu većeg stana koji više odgovara njenim stambenim potrebama; da je obaveza opštine da donese lokalni program socijalnog stanovanja, ali da nadležni organi Opštine još nijesu uspostavili evidenciju stambenog fonda niti su za iste u 2018. godini obezbijedena sredstva; da je Sekretarijat za društvene djelatnosti pripremio Predlog Lokalnog programa socijalnog stanovanja i isti dostavio predsjedniku Opštine Budva na dalju nadležnost; da s obzirom da je Odluka o rješavanju stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe donosi na osnovu Lokalnog programa socijalnog stanovanja za Opštinu Budva, taj organ ne može da pripremi predlog Odluke ukoliko nije donesen Lokalni plan socijalnog stanovanja.

Dalje se ističe da i pored ogromne stambene izgradnje, Budvu karakterišu mnogi problemu koji su vezani za sociojalno stanovanje i to:

- Nije izvršena videncija postojećeg stambenog fonda sa kojim raspolaže Opština Budva;
- Nijesu izvršeni poslovi koji se odnose na utvrđivanje broja stambenih objekata kojima raspolaže Opština Budva kao jedinica lokalne samouprave, a koji bi bili namijenjeni za sociojalno stanovanje
- Iz navedenih razloga nije urađena procjena stambenih potreba na novou Opštine Budva a koja se odnosi na ranjive društvene grupe.

Navodi se da je neophodno da Opština Budva kao jedinica lokalne samouprave pristupi implementaciji člana 7 Zakona o socijalnom stanovanju a to su: obaveza da se izvrši snimanje i analiza postojećeg stambenog fonda i evidencija postojećeg stambenog fonda. Da je takođe neophodno izvršiti uknjižbu stanova za socijalno stanovanje kod nadležnih službi u cilju ustanovljavanja svojine Opštine nad postojećim fondom.

Na kraju se ističe da s obzirom na to da su poslovi snimanja i analize postojećeg stambenog fonda i evidencija istog kao i poslovi uknjižbe stanova za socijalno stanovanje u nadležnosti drugih opštinskih organa, a Sekretarijat za društvene djelatnosti nema mogućnosti da utiče na rad drugih organa, a izvršenje ovih poslova je preduslov da bi lica u stanju socijalne potrebe mogla da realizuju svoje pravo iz socijalnog stanovanja, iz pomenutih razloga, taj Sekretarijat može da dostavi samo ovakvo koncipirano izjašnjenje.

### III Utvrđene činjenice

5. Iz dostavljenog izjašnjenja i priložene dokumentacije proizilazi:

- da je podnositeljka pritužbe, od Opštine Budva, 2014. godine za smještaj porodice dobila garsonjeru površine 19 m<sup>2</sup>;
- da smatra da smještaj koji je dobila nije odgovarajući za četvoročlanu porodicu koju čini troje djece;
- da Opština Budva nije utvrdila broj stambenih objekata kojima raspolaže, a koji bi bili namjenjeni za socijalno stanovanje;
- da Opština Budva još uvijek nije donijela Lokalni program socijalnog stanovanja, a da je Sekretarijat za društvene djelatnosti Opštine Budva pripremio Predlog Lokalnog programa socijalnog stanovanja i dostavio ga predsjedniku Opštine na dalju nadležnost;

### 4. Relevantni propisi

#### Međunarodni propisi

#### 6. Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka UN-a, 1948

Svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje, njegovo i njegove porodice, uključujući hranu, odeću, stan i lekarsku negu i potrebne socijalne službe, kao i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti, bolesti, onesposobljenja, udovištva, starosti ili drugih slučajeva gubljenja sredstava za izdržavanje usled okolnosti nezavisnih od njegove volje. Stav 1. Član 25.

#### 7. Evropska socijalna povelja (1961. izmjenjena-1996.)

Kako bi se osiguralo delotvorno uživanje prava na stan, strane ugovornice preuzimaju mere koje imaju za cilj:

- 1 unapređivanje pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda,
- 2 sprečavanje ili umanjivanje pojave beskućnika, kako bi se ona postepeno uklonila;
- 3 da učini da cijene stambenog smještaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava. Član 31

#### 8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Njujork, 1966.

Države članice ovog pakta priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odeću i smještaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života. Države članice će preduzeti odgovarajuće mjere radi osiguranja ostvarenja ovog prava i u tom cilju one priznaju bitni značaj slobodno izabrane međunarodne saradnje. Član 11 stav 1.

#### II Domaći propisi

#### 9. Ustav Crne Gore (»Službeni list CG« broj 1/2007 i 38/13)

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva. (čl. 9)

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu. (čl 22)

#### 10. Zakon o socijalnom stanovanju ("Službeni list Crne Gore", broj 35/13)

Pravo na socijalno stanovanje, u skladu sa ovim zakonom, mogu da ostvare fizička lica koja nemaju stan odnosno drugi objekat za stanovanje (u daljem tekstu: stambeni objekat), odnosno lica čiji stambeni objekat nije odgovarajućeg standarda i koja iz prihoda koje ostvaruju ne mogu da obezbijede stambeni objekat.

Pravo iz stava 1 ovog člana može da ostvari crnogorski državljanin sa prebivalištem na teritoriji Crne Gore, ako ispunjava uslove utvrđene ovim zakonom.

iz stava 1 ovog člana, može da ostvari i strani državljanin i lice bez državljanstva čiji status je riješen u skladu sa zakonom, odnosno međunarodnim ugovorom. (Član 3)

Prioritet u ostvarivanju prava na socijalno stanovanje, u skladu sa ovim zakonom, naročito imaju: samohrani roditelji, odnosno staratelji, lica sa invaliditetom, lica preko 67 godina života, mladi koji su bili djeca bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, pripadnici Roma i Egipćana, raseljena lica, interno raseljena lica s Kosova koja borave u Crnoj Gori, stranac sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom koji je imao priznat status raseljenog lica ili interno raseljenog lica i žrtve nasilja u porodici. Član 4

Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) donosi program socijalnog stanovanja, na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove stanovanja (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Programom socijalnog stanovanja određuju se ciljevi razvoja socijalnog stanovanja, u skladu sa regionalnim, ukupnim ekonomskim i socijalnim razvojem, kao i razvoj socijalnog stanovanja i drugi elementi od značaja za socijalno stanovanje.

Program iz stava 1 ovog člana naročito sadrži prioritete grupe lica, u skladu sa članom 4 ovog zakona, okvirni obim sredstava i kriterijume pod kojima se sredstva utvrđena programom mogu koristiti, u skladu sa ovim zakonom.

Program iz stava 1 ovog člana donosi se za period do tri godine. (čl. 5)

U skladu sa programom socijalnog stanovanja jedinica lokalne samouprave donosi lokalni program socijalnog stanovanja (u daljem tekstu: lokalni program).

Lokalni program naročito sadrži:

- lica, odnosno grupe lica na teritoriji jedinice lokalne samouprave kojima će se rješavati pitanje socijalnog stanovanja, u skladu sa ovim zakonom;
- obim i uslove odobravanja sredstava privrednim društvima, fizičkim licima i stambenim zadrugama i način vraćanja sredstava, u skladu sa ovim zakonom;
- bliža mjerila i kriterijume za utvrđivanje visine zakupnine za korišćenje stambenih objekata, u skladu sa ovim zakonom.

Jedinica lokalne samouprave dužna je da predlog lokalnog programa dostavi na saglasnost Ministarstvu.

U postupku davanja saglasnosti iz stava 3 ovog člana Ministarstvo provjerava usklađenost sa programom socijalnog stanovanja.

Ministarstvo je dužno da ocijeni usklađenost predloga lokalnog programa sa programom socijalnog stanovanja u roku od 30 dana od prijema predloga lokalnog programa.

Predlog lokalnog programa koji nije usklađen sa programom iz člana 5 ovog zakona vraća se na doradu.

Lokalni program jedinica lokalne samouprave donosi na period od godinu dana nakon dobijanja saglasnosti iz stava 3 ovog člana. (čl. 6)

U oblasti socijalnog stanovanja jedinica lokalne samouprave je obavezna da:

- 1) prikuplja podatke potrebne za izradu i donošenje lokalnog programa (snimanje i analiza postojećeg stambenog fonda i stambenih potreba i sl.);
- 2) upravlja projektima izgradnje stambenih objekata;
- 3) vrši poslove davanja u zakup stambenih objekata;
- 4) razvija nove programe finansiranja socijalnog stanovanja i podstiče partnerski odnos između javnog, privatnog i neprofitnog sektora u oblasti socijalnog stanovanja;
- 5) organizuje poslove održavanja stambenih objekata za socijalno stanovanje;
- 6) obavlja i druge poslove u oblasti socijalnog stanovanja, u skladu sa ovim zakonom. (čl. 7)

Program socijalnog stanovanja donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Jedinica lokalne samouprave je dužna da izradi predlog lokalnog programa socijalnog stanovanja u roku od tri mjeseca od dana donošenja programa iz stava 1 ovog člana.

*Jedinica lokalne samouprave je dužna da donese lokalni program socijalnog stanovanja u roku od 30 dana od dana dobijanja saglasnosti iz člana 6 stav 3 ovog zakona. Član 29*

11. Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 2/18), propisano je:

Opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

...  
10) uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada;

...  
16) u skladu sa mogućnostima, uređuje i obezbjeđuje rješavanje stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe i lica sa invaliditetom i pomaže rad humanitarnih i nevladinih organizacija iz ovih oblasti; (čl. 27 tstav 1 tač 10 i 16)

Organi lokalne samouprave obavezni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina. (čl. 169/1)

Organi lokalne samouprave obavezni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja. (čl. 170/1)

12. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG" br. 42/11 i 32/14) propisuje:

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. (član 41/1)

## 5. Zaključna ocjena

13. Na osnovu sprovedenog postupka, Zaštitnik je ustanovio da podnositeljka pritužbe ima troje maloljetne djece i da je porodica korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice. Zapaža se da je Opština Budva u toku 2014. godine, u skladu sa svojim mogućnostima, dodijelila porodici X na korišćenje garsonjeru površine 19 m<sup>2</sup> u naselju Lazi.

14. Zapaža se da se podnositeljka pritužbe nakon toga, više puta obraćala Opštini radi dobijanja drugog smještaja, smatrajući da je postojeći neadekvatan za četvoročlanu porodicu. Uočava se da je Opština Budva dostavljala pisane odgovore podnositeljki pritužbe o njenim zahtjevima. Predstavnici Opštine ističu da za sada ne postoje mogućnosti da se poboljša njena stambena situacija. Činjenica je da je podnositeljka pritužbe dobila od Opštine stan na korišćenje i da ona i djeca od 2014. godine imaju smještaj.

Iz odgovora predsjednika Opštine Budva, Dragana Krapovića, br. 01-18172 od 16.07.2018. godine, koji je dostavljen podnositeljki pritužbe, proizilazi da će Opština Budva nastojati da izađe u susret socijalno ugroženim kategorijama, te da će čim se stvore uslovi formirati komisiju za rješavanje stambenih potreba socijalno ugroženih kategorija i donijeti Pravilnik koji će regulisati uslove po kojima će se stanovi dodjeljivati.

15. Iz raspoložive dokumentacije uočava se da Opština Budva nije donijela planski dokument - Lokalni program socijalnog stanovanja, a koji je saglasno Zakonu o socijalnom stanovanju kao jedinica lokalne samouprave bila dužna da donese. Takođe, nije izvršila snimanje i analizu postojećeg stambenog fonda, kao i uknjižbu stanova za socijalno stanovanje kod nadležnih organa.

16. U skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju (Sl. list CG, br. 35/2013) i Programom socijalnog stanovanja za period 2017-2020 godine<sup>1</sup>, Glavni grad Podgorica i mnoge opštine u Crnoj Gori, kao jedinice lokalne samouprave, pristupile su potrebnim aktivnostima. Obaveza je lokalnih samouprava da donesu Lokalne programe socijalnog stanovanja na period od godinu dana, kojim programom se određuju lica, odnosno grupe lica koje imaju prioritet u rješavanju stambenih potreba na teritoriji lokalne zajednice, kao i obim i uslovi odobravanja sredstava privrednim društvima, fizičkim licima i stambenim zadrugama, način vraćanja sredstava, uslovi i kriterijumi za utvrđivanje visine zakupnine za korišćenje stambenih objekata.

17. Zaštitnik smatra da je Opština Budva, bila dužna da blagovremeno preduzima mjere i radnje u cilju realizacije svojih obaveza, propisanih Zakonom o socijalnom stanovanju. U svom izjašnjenju predstavnici Sekretarijata za društvene djelatnosti Opštine Budva, ističu da nadležni organi Opštine nijesu preduzeli aktivnosti (donijeli navedeni program kao i uspostavili evidenciju stambenog fonda) niti su za iste aktivnosti u

<sup>1</sup> [www.mrt.gov.me](http://www.mrt.gov.me)

2018. godini obezbjeđena potrebna finansijska sredstva. Zaštitnik smatra da razlog finansijske prirode nije prihvatljiv, jer je Opština Budva, kao i ostale jedinice lokalne samouprave, dužna da preduzima aktivnosti u cilju ostvarivanja prava građana u oblasti stanovanja, koje je jedna od njihovih osnovnih egzistencijalnih potreba, a koja oblast i pripada u poslove lokalne samouprave, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi. Sekretarijat za društvene djelatnosti Opštine Budva, naveo je da je pripremljen Predlog Lokalnog programa socijalnog stanovanja za tu Opštinu i dostavljen predsjedniku Opštine.

18. Opština Budva još uvijek nije uspostavila evidenciju stambenog fonda sa kojim raspolaže Opština, a koji bi bili namjenjeni za stanovanje, iz kojih razloga nije ni urađena procjena stambenih potreba na nivou Opštine koja se odnosi na ranjive društvene grupe. Preduzimanje navedenih mjera i radnji, preduslov je za realizaciju prava iz oblasti socijalnog stanovanja.

19. Pozitivni propisi i načela dobre uprave zahtijevaju od organa uprave da postupaju i preduzimaju mjere u okviru svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku. Standard dobre uprave ne dozvoljava nečinjenje i pasivnost, već traži aktivan, angažovan stav organa uprave prema obavljanju poslova iz svog djelokruga i zakonito vršenje tih poslova. Nevršenje poslova i radnji iz djelokruga svoje nadležnosti ima za posljedicu stvaranje pravne nesigurnosti, otežavanje pravnog položaja građana i kršenje njihovih prava.

Stoga, Nalazeći da je pritužba osnovana u dijelu koji se odnosi na nečinjenje lokalne samouprave i nedonošenje potrebne dokumentacije u dužem trajanju, radi unaprjeđenja prava građana i zaštite prava i na pravu zasnovanog interesa građana, Zaštitnik

### ***PREPORUČUJE***

#### **Opštini Budva:**

- **da bez daljeg odlaganja donese Lokalni progam socijalnog stanovanja.**

Opština Budva je dužna da u roku od 90 dana, od dana prijema ovog akta, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o namjeravanim i preduzetim aktivnostima na izvršenju preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA  
CRNE GORE  
Snežana Mijušković

D-na:

- podnositeljki pritužbe,
- Opštini Budva
- a/a