

Broj: 01-728/18
Podgorica, 25.12.2018. godine
BS/BS

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. XX iz Herceg Novog, podnijela je pritužbu koja se odnosi na rad Opštine Herceg Novi i u pritužbi navela: da je majka XY (33) koji boluje od epilepsije, procenat invaliditeta procenjen od 50-79% ; da preko 30 godina stanuje u Igalu; da nakon razvoda braka žive kao podstanari; da je zaposlena i ima niska primanja; da se od 2010. godine, u više navrata obraćala Opštini Herceg Novi radi dobijanja stana; da Opština ne postupa blagovremeno u rješavanju stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe, među koje pripada i njena porodica.

II Postupanje Zaštitnika

2. Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje od Opštine Herceg Novi.

3. Izjašnjenje je Zaštitniku dostavio sekretarijat za društvene djelatnosti Opštine Herceg Novi, br. 02-16-370-15/2018 od 13.12.2018. godine. U izjašnjenju tog Sekretarijata se navodi: da je opštine Herceg Novi upoznata sa situacijom u kojoj se nalazi gospođa XX i sa njenim obraćanjima za rješavanje stambenog pitanja; da se u periodu od 2010 godine do danas u više navrata obraćala za dobijanje jednokratnih novčanih pomoći koji su svaki put bili pozitivno riješeni i odobreni.

Kada je reč o rješavanju stambenih pitanja u opštini Herceg Novi prisutan je velik broj porodica sa četiri i više članova, kao i samohranih majki sa maloljetnom djecom i djecom sa hendikepom, raseljenih porodica, kojima organi lokalne samouprave nisu u mogućnosti da riješe stambeno pitanje. U vezi sa zakonskom obavezom donošenja Lokalnog plana socijalnog stanovanja, krajem 2018 godine očekuju usvajanje Prostorno urbanističkog plana, kao i početak realizacije projekata na zbrinjavanju socijalno ugroženih kategorija građana, što do sada nije bilo moguće zbog ne postojanja planske dokumentacije i pravnog osnova za rješavanje ovakvih slučajeva kroz pomenuti Lokalni programa socijalnog stanovanja.

III Utvrđene činjenice

4. Iz dostavljenog izjašnjenja i priložene dokumentacije proizilazi:

- da je sin podnositeljke pritužbe XY lice sa invaliditetom i ograničene poslovne sposobnosti o čemu svjedoči medicinska dokumentacija;
- da se podnositeljka pritužbe Opštini Herceg Novi obraćala u više navrata sa zahtevima za jednokratnu novčanu pomoć, na koje je pozitivno odgovarano i odobreno;
- da su podnositeljka pritužbe i njen sin dugi niz godina u podstanarskom statusu;
- da se obraćala u više navrata za pomoć u rješavanju stambenog pitanja, ali da nije bilo konkursa za raspodjelu stanova na koje bi mogla konkurisati;
- da postoje brojne potrebe i obraćanja Opštini Herceg Novi za rješavanje stambenog pitanja socijalno ugroženim kategorijama građana;
- da Opština Herceg Novi nije utvrdila broj stambenih objekata kojima raspolaže, a koji bi bili namjenjeni za socijalno stanovanje;
- da Opština Herceg Novi još uvek nije donijela Lokalni program socijalnog stanovanja.

IV. Relevantni propisi

Međunarodni propisi

5. 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.)

6. 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)

7. 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, odjeću 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

8. 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. (Član 22)

9. 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. (Član 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. (Član 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)

10. 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)

11. 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

12. Na osnovu sprovedenog postupka, Zaštitnik je ustanovio da podnositeljka pritužbe živi sa sinom XY (33) koji je narušenog zdravlja i utvrđenog procenta invalidnosti (do 79%), da žive kao podstanari već dugi niz godina, ali da zbog niskih primanja nije u mogućnosti da samostalno riješi stambeno pitanje.

13. Zapaža se da se podnositeljka pritužbe više puta obraćala Opštini radi dobijanja novčanih pomoći, što je i ostvarila, međutim u djelu rješavanja stambenog pitanja nije pozitivno rješeno.

14. Iz raspoložive dokumentacije uočava se da Opština Herceg Novi nije donijela planski dokument - Lokalni program socijalnog stanovanja, a koji je saglasno Zakonu o socijalnom stanovanju kao jedinica lokalne samouprave bila dužna da donese.

15. U skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju (Sl. list CG, br. 35/2013) i Programom socijalnog stanovanja za period 2017-2020 godine¹, 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.

16. Zaštitnik smatra da je Opština Herceg Novi, bila dužna da blagovremeno preduzima mjere i radnje u cilju realizacije svojih obaveza, propisanih Zakonom o socijalnom stanovanju. U svom izjašnjenju predstavnicima Sekretarijata za društvene djelatnosti Opštine Herceg Novi, ističu da nisu donijeli navedeni Program iz razloga što je potrebno predhodno usvojiti Prostorno urbanistički plan.

17. Iako u Crnoj Gori pravo na stan nije decidno definisano Ustavom, Crna Gora se kao potpisnik određenih međunarodnih sporazuma i konvencija obavezala da ovom pitanju pristupi u skladu sa preuzetim obavezama, uz uvažavanje svih specifičnosti i relativno ograničenih mogućnosti. Obaveza državnih institucija da nastoji da stambeno obezbijedi lica koja su trajno nesposobna za rad, a posebno grupe koje ovo pravo bez intervencije države ne bi mogle da ostvare (socijalno ugrožene grupe) je dužnost koja proizilazi iz Ustava Crne Gore, Zakona o socijalnoj zaštiti CG, Zakona o socijalnom stanovanju i drugih međunarodnih ugovora kojih je Crna Gora potpisnica (član 25, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima UN-a, član 31. Evropske socijalne povelje, član 11. Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, HABITAT Agenda² i HABITAT II)³.

¹ www.mrt.gov.me

² Habitat Agenda je završni dokument Habitata II, ona je globalan poziv na akciju na svim nivoima, ona nudi pozitivnu viziju održivih ljudskih naselja, gde svi imaju odgovarajući krov nad glavom, zdravu i bezbednu životnu sredinu, osnovne uslove za život i produktivno zapošljavanje po slobodnom izboru. Značajna karakteristika Habitat Agende je izrazito potenciranje uloge partnera (lokalne uprave, privatnog sektora, nevladinih organizacija itd.) ne samo u implementaciji, već i u formulisanju nacionalnih politika i strategija, odnosi se na sve vidove međunarodne pomoći i saradnje, gde se insistira na direktnom povezivanju međunarodnog sa lokalnim, uz izbegavanje nacionalnog nivoa kao posrednika.

³ Druga konferencija o ljudskim naseljima (Habitat II) održana je 1996. godine u Istanbulu. Na konferenciji su usvojene Habitat Agenda sa Globalnim planom akcije i Istambulska deklaracija, u kojima su sadržane osnovne globalne strategije i politike vezane za ljudsko pravo na adekvatno stanovanje za sve i održivi razvoj ljudskih naselja. Ova dva dokumenta sadrže niz praktičnih mera koje treba preduzeti u partnerskom procesu svih nivoa vlasti i drugih činilaca u pravcu decentralizacije, jačanja lokalne samouprave, razmene iskustva, ukazivanja na pozitivne primere iz prakse, usmeravanje razvojnih trendova i snaženja lokalnih zajednica.

Stanovanje je jedna od osnovnih egzistencijalnih potreba ljudi, koja na različite načine utiče na sve nivoe egzistencije i bitna je polazna osnova evropskog socijalnog modela kome i mi kao društvo težimo i nastojimo da implementiramo. Adekvatno stanovanje ranjivih kategorija društva jedan je od ključnih faktora socijalne integracije i prevencije od siromaštva i diskriminacije.

18. Opština Herceg Novi je u obavezi da izvrši evidenciju stambenog fonda sa kojim raspolaže Opština, a koji bi bili namjenjeni za stanovanje ranjivih društvenih grupa. 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 Herceg Novi:

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

Opština Herceg Novi je dužna da u roku od 60 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,
ul.Put Narodnih heroja 46, Igalo,
- Opštini Herceg Novi
- a/a