



Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 01-811/22 i 01-812/22
Podgorica, 30.12.2022. godine
MK

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17) sproveo je ispitne postupke po sopstvenoj inicijativi i dao

MIŠLJENJE

I UVOD

1. Zaštitnik je, u vezi sa ostvarivanjem prava iz socijalne zaštite – prava na uslugu smještaja u dom za stara lica u Podgorici i u Nikšiću, pokrenuo ispitni postupak.

Mediji su u septembru 2022. godine, objavili da kasni i otvaranje Doma starih u Opštini Nikšić¹, da su završeni svi radovi te da će Dom biti otvoren krajem oktobra ili početkom novembra 2022.g. Međutim evidentno do 1. decembra 2022. godine, ustanova nije počela da prima korisnike, odnosno da pruža uslugu za koju je osnovana od strane Vlade Crne Gore u maju 2020. godine, iako shodno objavama na svom web sajtu, ima direktora, zaposlene, objavljuje redovno izvještaje o radu.

2. Takođe u pojedinim medijima² se navodi da će Dom za stare na Starom aerodromu u Podgorici, posjetiti Komisija za tehnički pregled te u slučaju pozitivnog mišljenja, Dom će dobiti upotrebnu dozvolu; da je do sada zainteresovano 368 građana za stanovanje u Domu.

3. Zaštitniku su se usmenim putem obraćali građani/ke, upitom da li je upoznat kada će početi prijem korisnika u Dom za stara lica u Podgorici, kao i Nikšiću.

II POSTUPANJE ZAŠTITNIKA

4. Zaštitnik je zatražio izjašnjenja od JU Doma za stare Nikšić, JU Doma za stare Podgorica, Inspekcije socijalne i dječje zaštite i Ministarstva rada i socijalnog staranja.

5. U izjašnjenju JU Doma starih "Nikšić", navodi se; da je otvaranje JU Dom starih "Nikšić" i prijem prvih korisnika više puta do sada odlagano, iako je medijski najavljivano od strane zvaničnih predstavnika Ministarstva rada i socijalnog staranja; Kao razlog je isticano kašnjenje u završetku radova na adaptaciji i izgradnji objekata pod Trebjesom, koji treba da budu predate Domu na korišćenje; da s obzirom da JU Dom starih "Nikšić" nije investitor i da nema ingerencije da prati i utiče na dinamiku pomenutih radova, njihov tehnički prijem i dobijanje upotrebne dozvole, stoga nemaju potrebne informacije oko tačnog datuma; da su zadnje najave resornog misnistarstva da će se Dom starih u Nikšiću, otvoriti u drugoj polovini januara 2023. godine, kada očekuju i dobijanje odgovarajućeg dokumenta o pravu korišćenja objekata Doma; da pitanje oko razloga

¹ <https://adria.tv/vijesti/drustvo/kasni-otvaranje-doma-starih-opstina-niksic-to-nema-veze-sa-nama/>

² Dnevne novine Dan „Prijem korisnika do kraja godine“ od 21.11.2022. godine

zbog kojih Ustanova nije započela sa prijemom korisnika, kao i kada će početi da obavlja djelatnost - pruža uslugu smještaja, treba dostaviti organu državne uprave nadležnom za poslove socijalnog staranja; da je broj na kraju perioda januar - septembar tekuće godine iznosio 38 izvršilaca/teljki, na dan 30. Novembar, bilo je 45 izvršilaca/teljki, a počev od 01. decembra 2022. godine Dom starih "Nikšić" ima 71 zaposlenog izvršioca/teljku; da su novozaposleni primljeni u radni odnos saglasno svim zakonskim procedurama i na osnovu prethodno pribavljene pisane saglasnosti od nadležnog ministarstva za popunu slobodnih radnih mjesta.

Imajući u vidu da se otvaranje bliži, a da se obim poslova u vezi sa ispunjavanjem uslova i standarda za izdavanje licence za obavljanje djelatnosti konstantno povećava, jasno je da uspješan početak rada prije svega zavisi od toga da li će Ustanova imati na vrijeme obezbjeđen kadar, koji mora biti u potrebnom broju i proći blagovremeno sve obuke (stručno usavršavanje/praktični rad) predviđene za stručne radnike, stručne saradnike i saradnike kod pružaoca usluge; da zaposleni obavljaju aktivnosti i poslove u skladu sa redovnom organizacijom rada i zaključenim ugovorima o radu, za što ostvaruju mjesečnu zaradu; da iako Dom još ne pruža uslugu smještaja, izvršavanje poslova koji se odnose na pripremu ustanove za rad sa korisnicima, kao i obavljanje svih drugih aktivnosti iz svoje nadležnosti, vrši se svakodnevno u skladu sa prostornim, tehničkim i administrativnim mogućnostima sa kojima trenutno raspolažu.

6. JU Dom starih "Podgorica" dostavio je izjašnjenje u kojem se, između ostalog, navodi: da se sa radovima na izgradnji objekta otpočelo sredinom decembra 2017. godine, a rok za završetak je bio 30 mjeseci; Ukupna vrijednost projekta je 12 miliona eura, a investitori su Uprava javnih radova (sada Uprava za kapitalne projekte) i Glavni grad; da su radovi završeni 15.01.2021. godine, a do produženja roka je došlo zbog otežanog funkcionisanja tržišta materijala i radne snage usled pandemije virusa COVID19, kao i zbog izvođenja dodatnih radova nastalih usled nedostataka i neusaglašenosti faza u projektnoj dokumentaciji, koji su uslovili dinamiku već ugovorenih radova sa kojima čine cjelinu i bez kojih se objekat ne može staviti u funkciju; da je Uprava javnih radova početkom februara 2021. godine uputila Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj, Glavnog grada Podgorice, zahtjev za izdavanje upotrebne dozvole; da je Rješenje o imenovanju „Instituta za razvoj i istraživanja u oblasti zaštite na radu" za vršenje tehničkog pregleda dostavljeno od strane Sekretarijata 25.03.2021. godine. Institut je 26.04.2021. godine formirao Komisiju za vršenje tehničkog pregleda, koja je počela sa radom 29.04.2021. godine. Preliminarni izvještaj je dostavljen 07.05.2021. godine i istog dana je zajedno sa ostalom dokumentacijom prosljeđen inspekciji kako bi se izvršio pregled trafostanice i izdalo rješenje o probnom radu; da je Rješenje o probnom radu izdato u avgustu 2021. godine nakon čega je objekat priključen na distributivnu mrežu i otpočela funkcionalna ispitivanja koja su završena krajem decembra 2021. godine; da je do produženja roka funkcionalnih ispitivanja došlo usled složenosti sistema u objektu, kao i činjenice da je trebalo angažovati veći broj inženjera i servisera koji nisu iz Crne Gore, a kako se nije znalo kada će tačno trafostanica biti priključena čekalo se na njihove slobodne termine za dolazak; da su ispitivanja ukazala na manje nepravilnosti koje su brzo riješene; da je krajem septembra 2021. godine vršilac tehničkog pregleda izvedenih radova ukazao na problematiku ugrađenih liftova u objektu, sa aspekta protivpožarne zaštite, zbog nepostojanja nacionalne zakonske regulative i podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast; da je u decembru 2021. godine Uprava javnih radova raspisala postupak javnih nabavki za dodatne radove u Domu, koji su obuhvatali zatvaranje revizija na plafonu, lijepljenje folija na staklenim površinama, nabavku opreme za pomoćne kuhinje i apartmane, nabavku protivpožarnih aparata itd.

Nakon poslednjeg tehničkog pregleda izvršenog 3. februara 2022.g., Komisija za tehnički pregled insistirala je na primjeni međunarodnih standarda i tehničkih specifikacija koje određuju oblast evakuacionih liftova sa aspekta protivpožarne zaštite, što je zahtijevalo dodatna sredstva za radove, raspisivanje novog postupka nabavki i realizaciju radova; da su izvještaji Komisije pristizali 14. oktobra 2021. godine, 26. novembra 2021. godine i krajem marta 2022. godine, da se u tim periodu do marta 2022. godine, tražio način na koji će se prevazići poteškoće uočene u odnosu na liftovska postrojenja s aspekta protivpožarne zaštite; da je tender za izvođača dodatnih radova Uprava javnih radova raspisala je 14. aprila 2022.g.; da nakon sprovedene procedure izabran je izvođač radova, a sam početak radova prolongiran je zbog gašenja električne energije 26. Maja; da u obrazloženju CEDIS-a navodi se da je Uprava javnih radova potpisala Ugovor o priključenju na distributivni sistem električne energije, međutim da Glavni grad kao drugi investitor nije potpisao ugovor koji im je od strane CEDISa dostavljen 25. novembra 2021. godine; Tim povodom, na inicijativu Doma početkom jula 2022.g. organizovan je sastanak svih učesnika u procesu i postignut dogovor da Glavni grad i Uprava javnih radova

potpišu sporazum sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja kojim se definišu odnosi i obaveze za priključenje električne energije, tačnije investitori se oslobađaju svih eventualnih troškova koji mogu nastati usled i nakon priključenja električne energije; da pošto je pitanje ponovnog priključenja električne energije zahtijevalo više vremena, izvođač je pronašao alternativno rešenje pa su dodatni radovi, izvođeni po sugestijama Komisije za tehnički pregled, započeti u septembru i završeni krajem oktobra.

Dana 1. novembra Komisija za tehnički pregled obišla je Dom i ustanovila da su dodatni radovi izvedeni u skladu sa traženim izmjenama. Električna energija tog dana nije bila priključena pa je Komisija mogla da provjeri samo jedan lift koji je stavljen u funkciju preko gradilišnog priključka. Dogovoreno je da dio članova Komisije ponovo obiđe Dom nakon uspostavljanja stabilnog snabdijevanja električnom energijom. Dana 16. novembra priključena je električna energija, a 24. novembra član Komisije za tehnički pregled ponovo je obišao Dom i konstatovao da svi izvedeni radovi i nakon priključenja električne energije zadovoljavaju sve zahtjeve Komisije, a samim tim da su u skladu sa međunarodnim standardima koji definišu oblast evakuacionih liftova s aspekta protivpožarne zaštite. Da je konačni pozitivni izvještaj o tehničkom pregledu Komisija dostavila Sekretarijatu za planiranje prostora i održivi razvoj 28. novembra; Na osnovu istog, 2. decembra je izdata upotrebna dozvola, a 8. decembra izvršena je primopredaja objekta, čime su se stekli svi uslovi za zvanično otvaranje Doma koje je upriličeno 14. Decembra 2022.g.

Dalje se navodi: da je uprava Doma aktivno učestvovala u svemu navedenom, bila inicijator i preuzela na sebe veći dio obaveza, iako se radi o aktivnostima koje su u nadležnosti projektanta, revidenta, investitora, izvođača i Komisije za tehnički pregled; da, ukoliko je neophodno mogu dostaviti dokumentaciju koja potvrđuje sve navedeno; da je Uprava Doma dostavila zahtjev za licenciranje za pružanje usluge smještaja uz neophodnu dokumentaciju Ministarstvu rada i socijalnog staranja 9. Decembra a Dom će primiti prve korisnike odmah po dobijanju licence; da dom trenutno ima 35 zaposlenih, koji ostvaruju pravo na mjesečnu zaradu u skladu sa ugovorom o radu; Kada su u pitanju aktivnosti zaposlenih sprovedene su sledeće aktivnosti: Svi zaposleni prošli su adekvatne obuke u drugim državnim domovima i redovno bili ispomoć kolegama, posebno tokom kriznih perioda uzrokovanih povećanim brojem slučajeva korisnika i zaposlenih pozitivnih na COVID19; Medicinske sestre volontirale su mjesec dana u Kliničkom centru Crne Gore, mjesec dana u JU Zavod „Komanski most“; da je pripremljena dokumentacija za licenciranje usluge smještaja; da je pripremljena dokumentacija za uvođenje ISO i HACCP sistema kvaliteta; Akreditovana su dva programa obuke kod Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu; Realizovane su četiri obuke na temu porodičnog smještaja starijih za preko 80 stručnih radnika; Pripremljen je priručnik za pružaoce usluge porodičnog smještaja; Sprovedeno istraživanje na temu utvrđivanja stavova građana o institucionalnom smještaju starijih; Uspostavljena je saradnja sa drugim ustanovama i organizacijama; Realizovane su zajedničke obuke i prezentacije; Zaposleni su pohađali brojne obuke u organizaciji Uprave za kadrove i Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu; Izvršena je nabavka: posteljine, opreme za ambulantu, opreme za fizikalnu terapiju, opreme za kuhinju, baštenskog namještaja, kancelarijskog namještaja, bijele tehnike, opreme za mrtvačnicu, materijala za radno-okupacionu terapiju, peleta, higijene itd.; pripremljena je kompletna interna dokumentacija neophodna za definisanje procesa rada Doma i odgovornosti; Zaposleni su pohađali obuku za pružanje prve pomoći, kao i zaštitu na radu; da je uprava Doma bila je posvećena prikupljanju donacija za opremanje Doma (upućeno preko 100 zahtjeva); Uvedeni su normativi za ishranu korisnika; da su zaposleni bili angažovani i za održavanje kruga Doma u poslednjih pola godine.

Šef Službe održavanja je u proteklih godinu dana svakodnevno boravio u Domu i pratio izvođenje svih radova i drugih dešavanja u objektu; Šefovi službi i saradnici svakodnevno su u kancelariji obavljali redovne zadatke i aktivnosti; da od 9. decembra Dom sprovodi projekat koji finansira UNDP, a koji se odnosi na pružanje usluge dnevnog boravka za starije u Danilovgradu, Spužu i na Cetinju; Zaposleni Doma su svakodnevno bili u komunikaciji sa građanima o čemu svjedoči i evidencija od 377 zainteresovanih za smještaj u Domu.

Da o boravku zaposlenih u drugim ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite postoji uredna dokumentacija (period boravka i opis poslova) a u cilju transparentnosti rada, Dom redovno ažurira novosti na sajtu www.domstarihpodgorica.me.

6. Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 27.12.2022. godine, dostavilo je izjašnjenje u kojem se navodi da je Dom starih Podgorica osnovan, 6.10.2020. godine, kao javna ustanova za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica; da je u objektu predviđen boravak 274 korisnika, u 97 dvokrevetnih, 36 jednokrevetnih, 5 četvorokrevetnih soba i 12 apartmana; da je zvanično otvoren, 14.12.2022. godine i opremljen svim neophodnim

sadržajima, a u toku je prijem dokumentacije za buduće korisnike i održavanje dana otvorenih vrata, kako bi zainteresovani mogli obići objekat i u razgovoru sa zaposlenim dobiti odgovore na sva pitanja.

Da su kroz regionalni stambeni program obezbijedena sredstva za izgradnju JU Doma starih "Nikšić" u okviru podprojekta "Rekonstrukcija postojećih Vojnih objekata – Vojni kompleks Trebjesa za potrebe izgradnje doma za stara i odrasla lisa sa invaliditetom u opštini Nikšić" – vrijednost projekta 4.778.505 €, od čega su donatorska sredstva 3.376.879 €, a nacionalna kontribucija 1.401.626 €; da su građevinski radovi počeli 16.09.2019. godine, a završetak i useljenje prvih korisnika se očekuje do kraja 2022. godine; da je JU Dom starih "Nikšić" osnovan 8.05.2020. godine, imenovan vršilac dužnosti direktora i formiran Upravni odbor, da je usvojen Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (predviđeno 130 radnih mjesta) Plan rada, Statut ustanove, Budžet (1,4 miliona eura + prihodi ustanove); da su u toku 2021. godine sprovedene procedure prijema određenog broja stručnih radnika; da su građevinski radovi na objektu zvanično završeni 29.12.2021. godine; da prema Implementacionom Ugovoru obaveza opštine Nikšić, je da obezbijedi infrastrukturne priključne kao i da formira komisiju za Tehnički prijem; da je trafostanica, od strane Opštine obezbijedena 25.08.2022. godine nakon čega su se stekli uslovi da se izvrši tehnički prijem objekata; da Ministarstvo očekuje da ustanova počne sa radom u januaru 2023. godine.

U prilogu je kopija Ugovora o implementaciji regionalnog stambenog programa – nacionalnog stambenog programa u CG koji su potpisali predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja, Opštine Nikšić i Uprave javnih radova septembra 2019. godine.

7. Uprava za inspeksijske poslove Zaštitniku je dostavila izjašnjenje u kojem se, između ostalog, navodi da je izvršen nadzr 20.12.2022. godine u JU Dom starih "Nikšić", konstatovano da nema korisnika koji koriste usluge doma, da objekti nijesu otvoreni za rad, da se kompleks nalazi u fazi završnih radova čije se otvaranje očekuje u januaru 2023. godine; da se prostorije zaposlenih nalaze u iznajmljenom prostoru na adresi ul. Nikole Tesle, zgrada Monteks u kojoj je izvršen nadzor i konstatovano: da je Javna ustanova Dom starih "Nikšić" upisana u Centralni registar privrednih subjekata 24.09.2020. godine; da je direktorica XY izabrana odlukom Upravnog odbora 2.02.2022. godine; da je ustanova donijela Statut od 22.09.2022. godine u kojem je bliže navedeno način rada, podjela poslova i nadležnosti zaposlenih; da na dan 1.12.2022. godine ima 71 zaposlenih.

Ističe se da je, 14.12.2022. godine, otvoren JU Dom za stare "Podgorica", te u istom nije vršen nadzor, koji je planiran shodno Planu i programu rada Odsjeka za inspeksijsku kontrolu za prvi kvartal 2023. godine.

III UTVRĐENE ČINJENICE

8. Na osnovu izjašnjenja i raspoložive dokumentacije, Zaštitnik je utvrdio sledeće činjenice:

- da se u decembru 2017. godine otpočelo sa radovima na izgradnji Doma starih u Podgorici, sa rokom završetka 30 mjeseci;
- da je u oktobru 2020. godine donijet Statut ustanove kojim je uređen naziv, sjedište i adresa, djelatnost, djelokrug rada organa upravljanja i rukovođenja, uslovi i postupak za izbor direktora, finansiranje rada, javnost rada i druga pitanja JU Doma starih "Podgorica";
- da su se tokom 2021. godine, pojavili problemi i produžetak roka usled određenih nepravilnosti;
- da je Komisija za tehnički pregled dostavila pozitivan izvještaj nadležnom Sekretarijatu 28.11.2022. godine;
- da je 9.12.2022. godine, Uprava Doma starih Podgorica, dostavila zahjev za licenciranje Ministarstvu rada i socijalnog staranja;
- da Dom starih Podgorica ima 35 zaposlenih koji ostvaruju mjesečnu zaradu shodno ugovoru o radu, da su pohađali određene obuke i pojedini obavili volonterski rad;
- da je 14.12.2022. godine, Dom zvanično otvoren, ali nije primio korisnike do dana sačinjavanja mišljenja;
- da je Javna ustanova Dom starih "Nikšić" upisana u Centralni registar privrednih subjekata 24.09.2020. godine;
- da na dan 1.12.2022. godine Dom starih Nikšić ima 71 zaposlenih;

- da se uprava Doma starih Nikšić nalazi u iznajmljenom prostoru - ne u objektu Doma;
- da se kompleks JU Doma starih Nikšić, nalazi u fazi završnih radova i nije otvoren za korisnike.

IV RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

9. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br.1/07, 38/13):

Crna Gora je nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine. Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava. (čl.1)

Jemči se posebna zaštita lica sa invaliditetom. (čl. 68)

10. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017, 059/21 od 04.06.2021, 145/21 od 31.12.2021, 145/21 od 31.12.2021) propisuje:

Socijalna i dječja zaštita je djelatnost kojom se obezbjeđuju i ostvaruju mjere i programi namijenjeni pojedincu i porodici sa nepovoljnim ličnim ili porodičnim okolnostima, koji uključuju prevenciju, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku. (čl. 2)

Socijalna i dječja zaštita ima za cilj unaprjeđenje kvaliteta života i osnaživanje za samostalan i produktivan život pojedinca i porodice.

U ostvarivanju ciljeva socijalne i dječje zaštite, posebno se štite:

- ...
- 2) odraslo i staro lice:
- sa invaliditetom;
 - koje zloupotrebljava alkohol, drogu ili druga opojna sredstva;
 - koje je žrtva zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici ili kod kojeg postoji opasnost da će postati žrtva;
 - žrtva trgovine ljudima;
 - koje je beskućnik;
 - trudnica bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život;
 - samohrani roditelj sa djetetom bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život;
 - kojem je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. (iz čl. 4)

Prava iz socijalne i dječje zaštite su:

- 1) osnovna materijalna davanja;
- 2) **usluge** socijalne i dječje zaštite. (čl. 11)

Usluge u oblasti socijalne i dječje zaštite su:

- 1) podrška za život u zajednici;
- 2) savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluga;
- 3) **smještaj**;
- 4) neodložne intervencije i
- 5) druge usluge.

Bliže uslove za pružanje i korišćenje usluga, normative i minimalne standarde usluga iz stava 1 ovog člana propisuje nadležni organ državne uprave. (čl. 60)

Smještaj u ustanovu obezbjeđuje se djeci i mladima, trudnici, samohranom roditelju sa djetetom do navršene treće godine života, licu sa invaliditetom i starom licu kojima se ne može obezbjeđiti ili nije u njegovom najboljem interesu ostanak u porodici ili usluge podrške za život u zajednici ili porodični smještaj-hraniteljstvo ili porodični smještaj. (čl. 70/1)

Javne ustanove su:

- 1) centar za socijalni rad;
- 2) ustanova za djecu i mlade;
- 3) ustanova za odrasla i stara lica;
- 4) ustanove za odmor i rekreaciju. (čl. 112)

Pružalac usluge dužan je da prije otpočinjanja sa obavljanjem djelatnosti pribavi licencu za obavljanje djelatnosti, u skladu sa ovim zakonom.

Licencu iz stava 1 ovog člana izdaje nadležni organ državne uprave, na period od šest godina i obnavlja se u skladu sa ovim zakonom.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, licencu za obavljanje djelatnosti pružaoca usluge porodični smještaj-hraniteljstvo i porodični smještaj izdaje centar za socijalni rad na period od dvije godine.

Za izdavanje licence za obavljanje djelatnosti plaća se administrativna taksa, u skladu sa posebnim zakonom. Uslovi za izdavanje licence za obavljanje djelatnosti (Čl. 130)

Licenca za obavljanje djelatnosti se izdaje pružaocu usluge koji:

- 1) je upisan u Registar;
- 2) ispunjava standarde za pružanje usluge za koju traži izdavanje licence, a koji se odnose na: lokaciju, prostor, opremu, broj i vrstu stručnog kadra i program pružanja usluge. (čl. 131)

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši nadležni organ državne uprave. (čl. 162)

11. Zakonom o državnoj upravi ("Sl. list CG", br. 78/18, 70/21, 052/22) propisano je:

Poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave (u daljem tekstu: organi državne uprave). (čl. 2/1)

Organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad. (Član 5)

Država je odgovorna za štetu koju organ državne uprave učini svojim nezakonitim ili nepravilnim radom. (čl. 8)

12. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 028/04 od 29.04.2004, 027/06 od 27.04.2006, 078/06 od 22.12.2006, Službeni list Crne Gore", br. 017/07 od 31.12.2007, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 031/14 od 24.07.2014, 070/17 od 27.10.2017)

Subjekti revizije su organi i organizacije koje upravljaju budžetom ili imovinom države i jedinica lokalne samouprave, fondovi i druga pravna lica kojima je država osnivač ili ima većinsko vlasništvo u akcijama ili udjelima (u daljem tekstu: subjekti revizije).

Institucija vrši i reviziju subjekata koji izvršavaju dio budžeta, upravljaju državnom imovinom, primaju dotacije ili od države dobijaju bespovratna davanja ili garancije, odnosno posluju sa subjektom revizije, ili primaju sredstva EU i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za finansiranje javnih potreba. (čl. 4)

13. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore propisano je:

Postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda pokreće se povodom pritužbe ili po sopstvenoj inicijativi. (čl. 28/1)

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

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke. (Član 42/1)

V ZAKLJUČNA OCJENA

14. Zaštitnik cijeni da cjelokupni postupci u vezi osnivanja javnih ustanova - domova starih u Podgorici i u Nikšiću, i otpočinjanja njihovog rada, traju duže od planiranih rokova, te da još uvijek nijesu počeli da obavljaju djelatnost za koju su osnovani, čime je onemogućeno ostvarivanje prava na usluge shodno Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odraslim licima sa invaliditetom i starim licima u ovim opštinama.

Omogućavanje boljeg pristupa pravima u sistemu socijalne zaštite navedenim kategorijama, preduslov je socijalne kohezije, kojim se doprinosi socijalnoj jednakosti, a što opravdava namjeru države da formira ustanove ovakvog tipa.

15. Zapaža se da su obje ustanove osnovane kao javne ustanove, u junu 2020.g. (Nikšić) i u septembru 2020.g. (Podgorica)³. Ustanove su donijele statute i druge pravne akte, izabrani su direktori, primljeni zaposleni pripremljena dokumentacija za licenciranje usluge smještaja, kao i za uvođenje Sistema kvaliteteta. Broj zaposlenih u Domu starih u Nikšiću je 71, dok u Podgorici ima 35 zaposlenih.

Prema navodima ustanove zaposleni u JU Dom starih Podgorica, prošli su adekvatne obuke, te obavili volonterski rad.

16. Kada je riječ o JU Domu starih „Podgorica”, radovi na izgradnji su započeti 2017. godine, sa rokom završetka 30 mjeseci. Činjenica je da izgradnja nije okončana u predviđenom roku, već u januaru 2021. godine, kao i da su se potom pojavili određeni dodatni radovi koji su nastali usled nedostataka i neusaglašenosti faza u projektnoj dokumentaciji. Međutim, ni dvije godine nakon toga, ustanova nije počela sa radom za koji je osnovana. Iako je 14.12.2022.g. objekat formalno otvoren⁴, što je objavljeno na zvaničnoj veb stranici Vlade Crne Gore, ustanova nije počela sa radom i primila korisnike i još uvijek ne posjeduje licencu za obavljanje djelatnosti.

17. Izgradnja JU Dom starih “Nikšić”, počela je u drugoj polovini 2019. godine⁵, što je istaknuto u Izvještaju o radu Ustanove za 2020. godinu, a svečano otvaranje, licenciranje i prijem korisnika najavljeno za april 2021. godine. Međutim, prema navodima Ministarstva rada i socijalnog staranja, radovi su zvanično okončani krajem decembra 2021. godine, a priključak za električnu energiju (trafostanica) obezbjeđen je u avgustu 2022. godine, dok se početak rada očekuje u januaru 2023. godine.

18. Shodno statutima, a saglasno poslovima utvrđenim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, djelatnost ustanova obuhvata:

- pružanje usluga smještaja odraslim licima sa invaliditetom i starim licima;
- pružanje usluga podrške za život u zajednici;
- pružanje savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga;
- pružanje stručne podrške i sprovođenje odgovarajuće obuke pružaocima usluge porodičnog smještaja;
- radno-okupaciono angažovanje, koje se odnosi na obezbjeđivanje radne i okupacione terapije, kulturno-zabavnih aktivnosti i sl.;
- zdravstvenu zaštitu, koja se obezbjeđuje u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju.

19. Zaštitnik zapaža da javne ustanove imaju detaljno izrađene veb sajtove, na kojima se nalaze podaci o ustanovi, registarski podaci, dokumenta, podaci za korisnike (dokumentacija potrebna za smještaj, osnov smještaja i dr), izvještaji o radu, podaci o zaposlenima, menadžmentu i dr. korisne informacije.

Korisnici će se smještati u ustanove posredstvom centara za socijalni rad, gdje centar donosi rješenje o smještaju, nakon slanja potrebne dokumentacije domu i prihvatanja zahtjeva od strane Tima za prijem i otpust korisnika (JU Dom starih “Podgorica”).

³ Odluka o osnivanju javne ustanove za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica "Podgorica" ("Službeni list Crne Gore", br. 97/20, 98/20)
Odluka o osnivanju javne ustanove za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica "Nikšić" ("Službeni list Crne Gore", br. 062/20)

⁴ <https://www.gov.me/clanak/otvoren-dom-za-starije-na-starom-aerodromu>

⁵ <https://domstarihmk.me/images/Dokumenti/Izvjestaji%20o%20radu/Izvie%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202020.%20godinu.pdf>

Takođe, planirani su i drugi načini smještaja korisnika - ugovaranjem usluge direktno sa domom, gdje se nakon prihvatanja neophodne dokumentacije između korisnika i/ili člana porodice i doma potpisuje ugovor o regulisanju njihovog međusobnog odnosa tj. prava i obaveza.

20. U izvještaju o radu za 2021. godinu, (Podgorica) navodi se da je "Upravni odbor u julu 2021. g. donio i Odluku o formiranju cijene smještaja u JU Dom starih "Podgorica" za korisnike koji pravo na uslugu ostvaruju preko centara za socijalni rad, kao i cijena za one koji će smještaj ugovarati neposredno sa Domom"⁶. Međutim, Zaštitnik zapaža da shodno čl. 10 Statuta ustanove⁷, Upravni odbor nema ovu nadležnost. Takođe ova odluka nije dostupna na zvaničnom sajtu ustanove, a što je veoma važna informacija za potencijalne korisnike i njihove porodice.

21. Nesporno je da se u konkretnim slučajevima radi o dva velika projekta, koji spadaju među značajnijim infrastrukturnim projektima u oblasti socijalne zaštite u Crnoj Gori, za koje realizacije je potrebno određeno vrijeme, ali su planirani rokovi već odavno istekli. Na ovaj način potencijalni korisnici, koji već godinama čekaju na otvaranje ove usluge u sredinama u kojima žive, dovedeni su u situaciju neizvjesnosti, iznevjerenih očekivanja. Naročito, jer su u pitanju mahom stara lica, od kojih je mnogima i zdravlje narušeno. Činjenica je da se sa godinama života, povećava i broj zahtjeva usmjerenih prema zdravstvenim, penzionim i socijalnim službama, kao i socijalnim davanjima, neophodnim za zadovoljenje prepoznatih potreba starih osoba.

22. Ustanove za smještaj odraslih lica sa invaliditetom i starih lica, su ustanove kojima je osnovni cilj i zadatak pomoć navedenim licima u sklopu stalnog smještaja, obezbjeđivanje njihove kompletne brige (stanovanje, ishrana, održavanje lične higijene, briga o zdravlju, njega, radon okupacione aktivnosti i korišćenje slobodnog vremena), a takođe, mogu pružati i usluge poludnevnog i cjelodnevnog boravka i pomoći i njege u kući te predstavljaju nezamjenjive ustanove za zbrinjavanje lica koja više nijesu u mogućnosti da brinu o najosnovnijim životnim potrebama, a nemaju bližih srodnika, ili nemaju nikakvu pomoć svoje rodbine. U Crnoj Gori trenutno funkcionišu tri doma za smještaj odraslih i starih lica (Risan, Bijelo Polje, Pljevlja), koji pružaju i druge servise (pomoć u kući i sl.).

Zapaža se, na osnovu dosadašnjeg rada Zaštitnika, te obilazaka postojećih ustanova, da je potražnja za ovim vidom podrške – usluge, u porastu, te je osnivanje novih ustanova nužnost. (Iz izjašnjenja JU Doma starih "Podgorica" proizilazi da potražnja za smještajem u domu u Glavnom gradu, nadmašuje smještajne kapacitete za buduće korisnike 377 zainteresovanih lica, dok je kapacitet ustanove 274).

23. Uprava za inspeksijske poslove, koja je po inicijativi Zaštitnika izvršila nadzor nad radom Doma starih u Nikšiću, nije ustanovila nepravilnosti, dok u Podgorici nije vršen nadzor koji je najavljen za prvi kvartal 2023. godine. Iako u ustanovi gdje je vršen nadzor, nijesu ustanovljene nepravilnosti koje se tiču da li se subjekat nadzora pridržava zakona, drugih propisa i opštih akata, Zaštitnik je mišljenja da takva situacija nije u skladu sa načelom ekonomičnosti i efikasnosti. Naime, shodno ovom načelu, svi organi državne uprave dužni su da organizuju vršenje poslova na ekonomičan i efikasan način, uz racionalno planiranje i korišćenje budžetskih sredstava za rad. Relativno velikim brojem zaposlenih koji ostvaruju zaradu, a pri tom već duže vrijeme ne obavljaju rad za koji su angažovani, jer nema korisnika, prenebregava se pomenuto načelo. Ministarstvo rada i socijalnog staranja vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojim je između ostalog, uređeno pravo na uslugu smještaja u ustanovu, kao i osnivanje, status, upravljanje ustanovom. Takođe, posredstvom Ministarstva rada i socijalnog staranja, se obezbjeđuju sredstva iz Budžeta Crne Gore, za funkcionisanje ovih ustanova. S tim u vezi i pored razumijevanja otežavajućih okolnosti, koje na žalost prate realizaciju ovako velikih projekata, Zaštitnik cijeni da je angažovanje resora socijalne zaštite moralo biti efikasnije, kako bi se ostvario cilj zbog kojih se ove ustanove osnivaju.

Imajući u vidu protek vremena od započinjanja projekata izgradnje navedenih objekata, formiranja javnih ustanova i zapošljavanja kadra koji u njima radi, te zvaničnog otpočinjanja sa radom i činjenice da još nijesu primljeni korisnici, Zaštitnik nije mogao cijeniti da li su navedene ustanove efikasno koristile budžetska

⁶https://www.domstarihpodgorica.me/sites/domstarihpodgorica.me/files/2022-02/godisnji_izvjestaj_o_rad_u_ju_dom_starih_podgorica_za_2021_godinu.pdf

⁷https://www.domstarihpodgorica.me/sites/domstarihpodgorica.me/files/2021-09/statut_ju_dom_starih_podgorica.pdf

sredstava za rad. Reviziju poslovanja organa i organizacija koje upravljaju budžetom ili imovinom države i jedinica lokalne samouprave, fondova i drugih pravnih lica kojima je država osnivač ili ima većinsko vlasništvo u akcijama ili udjelima vrši Državna revizorska institucija. Ta Institucija, vrši i reviziju subjekata koji izvršavaju dio budžeta, upravljaju državnom imovinom, primaju dotacije ili od države dobijaju bespovratna davanja ili garancije, odnosno posluju sa subjektom revizije ili primaju sredstva EU i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za finansiranje javnih potreba⁸. Svojim djelovanjem ova institucija doprinosi unapređenju transparentnosti i odgovornosti u raspolaganju javnim sredstvima na zakonit, ekonomičan i efikasan način, a što bi nejasnoće oko početka rada navedenih ustanova otklonilo.

24. Na osnovu iznijetog, a polazeći od činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava, Zaštitnik daje

PREPORUKU

**Ministarstvu rada i socijalnog staranja
JU Domu starih „ Podgorica“
JU Dom starih „Nikšić“**

- da u međusobnoj saradnji, bez odlaganja, rukovodeći se načelom efikasnosti, preduzmu sve neophodne mjere i radnje, kako bi u što kraćem roku ove ustanove počele da obavljaju djelatnost za koju su osnovane.

Ministarstvo, JU Domu starih „ Podgorica“ i JU Dom starih „Nikšić“ dužni su da Zaštitniku dostave izvještaj o preduzetim i namjeravanim radnjama na izvršenju preporuke u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA
CRNE GORE
Snežana Mijušković

D-na:

- Ministarstvu rada i socijalnog staranja
- JU Dom starih "Podgorica"
- JU Dom starih "Nikšić"
- Državna revizorska institucija na upoznavanje
- a/a.,

⁸ Zakon o državnoj revizorskoj instituciji ("Sl. list RCG", br. 028/04 od 29.04.2004, 027/06 od 27.04.2006, 078/06 od 22.12.2006, Sl.list CG", br. 017/07 od 31.12.2007, 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 031/14 od 24.07.2014, 070/17 od 27.10.2017)
<http://www.dri.co.me/o-nama>