



Zaštitnik ljudskih prava
i sloboda Crne Gore
Ombudsman

Broj: 01-388/22

Podgorica, 30. decembar 2022. godine

ND/ND

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

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41. Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11, 32/14, 16/16 i 21/17) i člana 41. Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore" br. 53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi grupe zaposlenih u „Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica daje

MIŠLJENJE

I UVOD

1. Grupa lica zaposlenih u „Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica podnijela je pritužbu na rad tog Društva zbog navodno nezakonitog i diskriminatorskog postupanja Odbora direktora Društva u postupku rješavanja stambenih potreba zaposlenih.

2. U pritužbi je, u suštini, navedeno: da je Odbor direktora po istom Pravilniku o rješavanju stambenih potreba broj: 1261/19, od 22. februara 2019. godine, rješavao nezakonito i nejednako po pitanju potrebne dokumentacije; da je taj organ donio Odluku kojom je rukovodećim kadrovima dodijelio stanove po povoljnim uslovima, a koji pritom nijesu dostavili ugovore o zakupu kao dokaz; da je dijametralno suprotno postupao kada su u pitanju zaposleni od kojih je zahtijevao ugovore o zakupu kao dokaz kriterijuma postojeća stambena situacija.

II ISPITNI POSTUPAK

3. Postupajući po ovoj pritužbi, u cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u skladu sa odredbom člana 35 Zakona o

zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, zatražio izjašnjenje na navode iz pritužbe od „Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica

4. U dostavljenim izjašnjenjima je, u suštini, istaknuto:

- Odbor direktora „Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica na sjednici održanoj dana 17. maja 2022. godine, u skladu sa Pravilnikom o rješavanju stambenih potreba donio Odluku broj 6729/22/A kojom je verifikovao Rang listu broj 5862/22 od 27. aprila 2022. godine, koju je utvrdila Komisija za rješavanje stambenih potreba zaposlenih.
- U navedenom slučaju nije došlo do nezakonitog niti diskriminatorskog postupanja Odbora direktora.
- Naime, radi se o dva različita načina rješavanja stambenog pitanja koja se rješavaju po različitim postupcima iako po osnovu istog akta tj. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih („Službeni list Crne Gore“, br.04/1, 40/11 i 01/14).
- Rukovodeći kadrovi, kako su nazivani u pritužbi, u skladu čl 41 Pravilnika su lica čiji je rad od posebnog značaja za poslovanje Društva, te se njihove stambene potrebe rješavaju bez oglašavanja. Dakle, ne postoji oglas ili konkurs kojim se zahtijevaju posebni uslovi. Prilikom rješavanja kadrovskih potreba ovih lica ne formira se Komisija koja bi utvrđivala kriterijume i rang listu, niti prilikom rješavanja ovih kadrovskih pitanja postoji bodovanje koje je inače kriterijum rangiranja.
- Prema odredbama člana 44 Pravilnika kadrovi od posebnog značaja u zahtjevu prema Odboru direktora dužni su da navedu sve činjenice i okolnosti relevantne za donošenje odluke o rješavanju stambene potrebe a što su isti i uradili shodno članu 20 kojim su propisani kriterijumi za rješavanje stambenih potreba.
- Sve procedure predviđene Pravilnikom u konkretnom slučaju su bile sprovedene na način koji to za konkretnе kadrove predviđa Pravilnik.
- Rješavanje stambenih potreba za ostale zaposlene rješava se kroz drugu vrstu postupka koja je takođe uređena Pravilnikom (član 31 Pravilnika), te članom 36 na osnovu kojeg "Komisija na osnovu priloženih dokaza o ispunjavanju uslova propisanih oglasom (član 34 Pravilnika) utvrđuje red prvenstva, odnosno posebne rang liste za rješavanje stambenih potreba zaposlenih prema načinu rješavanja stambenih potreba o čemu se učesnici oglasa obavještavaju isticanjem rang liste na oglasnoj tabli Društva".
- Postupak se sprovodi po raspisanom oglasu u kojem su navedeni uslovi konkursa kao i rokovi u kojima je potrebno postupati. O rješavanju stambenih pitanja zaposlenih rješava Komisija

za stambene potrebe, a koja nema nadležnost za rješavanje stambenih potreba kadrova od posebnog značaja za Društvo.

IV RELEVANTNO PRAVO

5. Ustav Crne Gore:

„Član 8

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.“

6. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

Član 14

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.“

7. Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

„Član 1

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osiguraće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.
2. Niko ne smije biti diskriminisan od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1.“

8. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br.46/2010, 18/2014 i 042/17):

„Član 2 st.1 i 2

„Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.

Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasu, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orientaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

9. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11, 32/14 i 21/17):

“Član 2 stav 1

Zaštitnik/ca samostalno i nezavisno, na načelima pravde i pravičnosti, preuzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca

javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.

Član 22 stav 1

Zaštitnik/ca nije ovlašćen/a da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

Član 27 stav 1 i 2

Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije.

Član 41

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.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje.”

V OCJENA ZAŠТИTKA

10. Pritužbom je privrednom društvu „Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica stavljena na teret diskriminacija ostalih kategorija zaposlenih u poređenju sa „rukovodećim kadrovima“ u postupku rješavanja stambenih potreba zaposlenih.

11. U pritužbi je, u bitnom, navedeno: da je Odbor direktora po istom Pravilniku o rješavanju stambenih potreba broj: 1261/19, od 22. februara 2019. godine, rješavao nezakonito i nejednako po pitanju potrebne dokumentacije; da je taj organ donio Odluku kojom je rukovodećim kadrovima dodijelio stanove po povoljnim uslovima, a koji pritom nijesu dostavili ugovore o zakupu kao dokaz; da je dijametralno suprotno postupao kada su u pitanju zaposleni od kojih je zahtjevao ugovore o zakupu kao dokaz kriterijuma postojeća stambena situacija.

12. U izjašnjenju Društva na navode iz pritužbe je, u bitnom, istaknuto da se tu radi o dva različita načina rješavanja stambenog pitanja koja se rješavaju po različitim postupcima iako po osnovu istog akta tj. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih („Službeni list Crne Gore“, br.04/1, 40/11 i 01/14). Dalje je pojašnjeno da su rukovodeći kadrovi, kako su nazivani u pritužbi, u skladu sa članom 41 Pravilnika lica čiji je rad od posebnog značaja za poslovanje Društva, te da se njihove stambene potrebe rješavaju bez oglašavanja; da ne postoji oglas ili konkurs kojim se zahtjevaju posebni uslovi; da se prilikom rješavanja kadrovskih potreba ovih lica ne formira Komisija koja bi utvrđivala kriterijume i rang listu, niti prilikom rješavanja ovih kadrovskih pitanja postoji bodovanje koje je inače kriterijum rangiranja; da su prema odredbama člana 44 Pravilnika kadrovi od posebnog značaja u zahtjevu prema Odboru direktora dužni da navedu sve činjenice i okolnosti relevantne za donošenje odluke o rješavanju stambene potrebe, a što su isti i uradili shodno članu 20 kojim

su propisani kriterijumi za rješavanje stambenih potreba; da su sve procedure predviđene Pravilnikom u konkretnom slučaju bile sprovedene na način koji to za konkretne kadrove predviđa Pravilnik.

12.1. Takođe je istaknuto: da se rješavanje stambenih potreba za ostale zaposlene rješava kroz drugu vrstu postupka koja je takođe uređena Pravilnikom (član 31 Pravilnika), te članom 36 na osnovu kojeg " Komisija na osnovu priloženih dokaza o ispunjavanju uslova propisanih oglasom (član 34 Pravilnika) utvrđuje red prvenstva, odnosno posebne rang liste za rješavanje stambenih potreba zaposlenih prema načinu rješavanja stambenih potreba o čemu se učesnici oglasa obavještavaju isticanjem rang liste na oglasnoj tabli Društva"; da se postupak sprovodi po raspisanom oglasu u kojem su navedeni uslovi konkursa kao i rokovi u kojima je potrebno postupati; da o rješavanju stambenih pitanja zaposlenih rješava Komisija za stambene potrebe, a koja nema nadležnost za rješavanje stambenih potreba kadrova od posebnog značaja za Društvo.

13. Zaštitnik ukazuje da nema ovlašćenje da preispituje zakonitost postupanja Odbora direktora, odnosno zakonitost odluka koje taj organ donosi. Takođe, Zaštitnik nema zadatku niti može umjesto nadležnih organa ocjenjivati ispunjenost uslova za rješavanje stambenih potreba od strane bilo kog lica. Zadatak Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije je da konkretni predmet razmotri sa aspekta principa zabrane diskriminacije.

14. Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 41939/07) presuda, od 9. juna 2016. godine*, ističe:

39. Diskriminacija znači različito tretiranje osoba koje se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. „Nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja“ znači da različito postupanje o kojem je riječ ne slijedi „legitiman cilj“ ili da nema „razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići“ (vidjeti, između ostalih izvora, Andrejeva protiv Latvije [GC], br. 55707, stav 81, 18. februar 2009. godine). Polje slobodne procjene neke države članice u ovoj oblasti će varirati u zavisnosti od okolnosti, predmetne stvari, te konteksta predmeta (ibid., tačka 82).

40. Sud takođe ponavlja da je isti termin „diskriminacija“ iz člana 14. upotrijebljen i u članu 1. Protokola br. 12. Bez obzira na razliku između ovih odredbi u pogledu njihovog opsega, namjera je bila da značenje ovog termina u članu 1. Protokola br. 12 bude identično njegovom značenju u članu 14. (vidi tačku 18. Obrazloženja uz Protokol br. 12). Sud ne vidi razloga da odstupi od tumačenja „diskriminacije“ utvrđenog u jurisprudenciji koja se odnosi na član 14. prilikom primjene istog pojma prema članu 1. Protokola br. 12 (vidi Sejadić i Finci, tačka 55, i Ramaer i Van Willigen protiv Holandije (odl.), br. 34880/12, 23.10.2012, tačke 88- 91; i Zornić, citirana gore u tekstu, tačka 27).

15. Imajući u vidu navode iz izjašnjenja Društva, kao i Pravilnik o rješavanju stambenih potreba zaposlenih broj: 1261/19, od 22. februara 2019. godine, Zaštitnik smatra da u ovom postupku treba ispitati potencijalno diskriminatorni karakter Pravilnika koji utvrđuje dva različita i nezavisna sistema rješavanja stambenog pitanja kadrova od posebnog značaja za poslovanje Društva i ostalih zaposlenih. Pri tome, sistem koji se primjenjuje prilikom rješavanja stambenog pitanja kadrova od posebnog značaja za poslovanje Društva je povoljniji od onog koji se primjenjuje na ostale zaposlene.

16. Uzimanje u obzir posebnog značaja određenih kadrova za poslovanje Društva, koji se prirodno ogleda u značaju poslova koje ti kadrovi obavljaju kao važne okolnosti u postupku rješavanja stambenih potreba Zaštitnik smatra legitimnim ciljem. Međutim, Zaštitnik smatra da u konkretnom slučaju nema razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja su korišćena i cilja koji se želio postići. Po mišljenju Zaštitnika isti cilj mogao se postići manje restriktivnim sredstvima i to na način što bi se u okviru jedinstvenstvenog postupka rješavanja stambenih potreba zaposlenih poseban značaj određenih kadrova za poslovanje Društva vrednovao primjenom već postojećeg kriterijuma kakav je značaj radnog mjesta.

17. Zaštitnik podsjeća da je jedan od najviših ustavnih vrijednosti princip vladavine prava koji se ostvaruje primjenom načela saglasnosti pravnih propisa. Pri uređivanju pravnih odnosa donosilac akta je dužan da uvaži granice koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. U konkretnom slučaju to je načelo zabrane diskriminacije, iz odredbe člana 8. stav 1. Ustava. Donosilac opšteg akta - Društvo je, po ocjeni Zaštitnika, bio ovlašćen da u skladu sa potrebama i mogućnostima propiše uslove za ostvarivanje prava na rješavanje stambenih potreba zaposlenih, uz obavezu da pri uređivanju tih odnosa poštuje Ustavom utvrđene principe.

18. Slijedom iznijetog, Zaštitnik je mišljenja da je u konkretnom slučaju došlo do povrede principa zabrane diskriminacije na štetu ostalih zaposlenih u Društvu, pa u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima

PREPORUČUJE

„Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica

- Da pristupi izmjenama Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih broj: 1261/19 od 22. februara 2019. godine, na način koji zaposlene u Društvu neće dovesti u nesrazmjerno nepovoljan položaj u odnosu na kadrove koji se smatraju kadrovima od posebnog značaja za poslovanje Društva.

„Sportski objekti“ DOO Podgorica dužno je da, u roku od 60 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.



Dostaviti:

- Podnosiocima pritužbe;
- „Sportski objekti“ d.o.o. Podgorica;
- a/a.