



**HUMANITARNI CENTAR ZA INTEGRACIJU I TOLERANCIJU**  
**ХУМАНИТАРНИ ЦЕНТАР ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ И ТОЛЕРАНЦИЈУ**  
**HUMANITARIAN CENTER FOR INTEGRATION AND TOLERANCE**  
*Srbija, Serbia, 21000 Novi Sad, Vojvođanskih brigada 17, phone/fax. ++ 381 21*  
*528 132, 520 030, E-mail: [hcit@EUnet.yu](mailto:hcit@EUnet.yu), web site: [www.hcit.org.yu](http://www.hcit.org.yu)*

## **ANALIZA PRAVNOG OKVIRA PRISTUPA STAMBENOM ZBRINJAVANJU U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Mart 2008.

# SADRŽAJ

<i>Uvod</i> .....	3
<b>1. Pravni okvir pristupa stambenom zbrinjavanju</b> .....	4
1.1. <i>Pristup stambenom zbrinjavanju na područjima posebne državne skrbi</i> .....	4
1.2. <i>Pristup stambenom zbrinjavanju izvan područja posebne državne skrbi</i> .....	5
<b>2. Pravni karakter propisa i drugih pravnih akata kojima se uređuje stambeno zbrinjavanje</b> .....	5
2.1. <i>Pravni karakter zaključka Vlade RH o stambenom zbrinjavanju</i> .....	5
2.2. <i>Pravni karakter Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika i Uputa za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi..</i>	6
<b>3. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje</b> .....	7
3.1. <i>Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS</i> .....	7
3.2. <i>Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS</i> .....	9
<b>4. Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje</b> .....	10
4.1. <i>Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS</i> .....	10
4.2. <i>Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS</i> .....	10
<b>5. Komparativna analiza materijalnog i proceduralnog sadržaja pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje</b> .....	12
5.1. <i>Materijalni sadržaj</i> .....	12
5.2. <i>Proceduralni sadržaj</i> .....	14
5.2.1. <i>Pravni karakter odluke o stambenom zbrinjavanju</i> .....	14
5.2.2. <i>Pravila postupka odlučivanja o zahtjevu (zamolbi) za stambeno zbrinjavanje</i> .....	15
5.2.3. <i>Pravni lijekovi</i> .....	15
<b>6. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje</b> ...	16
6.1. <i>Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje na PPDS</i> .....	16
6.1.1. <i>Suglasnost umjesto rješenja</i> .....	16
6.1.2. <i>Odsustvo upute o pravnom lijeku</i> .....	18
6.1.3. <i>Netransparentnost procesa utvrđivanja liste prioriteta</i> .....	19
6.1.4. <i>Analiza konkretnih slučajeva</i> .....	20
6.2. <i>Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS</i> .....	21
6.2.1. <i>Dugotrajnost postupka rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje</i> .....	22
6.2.2. <i>Problemi u kompletiranju zamolbi za stambeno zbrinjavanje i prihvatljivih dokaza</i> .....	23
6.2.3. <i>Komuniciranje organa uprave i podnositelja zamolbe</i> .....	26
6.2.4. <i>Netransparentnost popisa prvenstva</i> .....	26
6.2.5. <i>Suglasnost (pismo obavijesti, rješenje) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS</i> .....	27
6.2.6. <i>Potpisivanje ugovora o najmu stana</i> .....	28
<b>7. Zaključak</b> .....	29

# ANALIZA PRAVNOG OKVIRA PRISTUPA STAMBENOM ZBRINJAVANJU U REPUBLICI HRVATSKOJ

## Uvod

Stambeno zbrinjavanje je, uz zapošljavanje odnosno osiguranje ekonomske egzistencije, najvažniji preduvjet za povratak izbjeglih i raseljenih lica i njihovih porodica. Rješenja ovog životno važnog i bolnog pitanja za mnoge izbjegle i prognane moraju se tražiti u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i preuzetim međunarodnopravnim obavezama Republike Hrvatske.

Primjerice, *Rezolucijom 1120 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija* od 14. jula 1997. godine ponovo se potvrđuje pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba porijeklom iz Republike Hrvatske na povratak u njihove izvorne domove u Republici Hrvatskoj odnosno domove u kojima su stanovali prije izbjeglištva.<sup>1</sup> Članom 6. *Aneksa G Sporazuma o sukcesiji*, potpisanog 29. juna 2001. godine u Beču, određeno je da će se domaće zakonodavstvo svake od Država sukcesora koje se odnosi na "stanarsko pravo" primjenjivati jednako na lica koja su bila državljani SFRJ i koja su imala takva prava bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja, jezik, religija, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnim manjinama, imovno stanje, rođenje ili drugi status. *Sarajevskom deklaracijom* od 31. januara 2005. godine ministri nadležni za pitanja izbjeglica i raseljenog stanovništva u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji i Crnoj Gori dogovorili su se da će se pristup pripadajućim pravima, uključujući smještaj, osigurati na pošten i transparentan način, a svi socijalni, pravni, proceduralni ili neki drugi uslovi za provedbu navedenog, bit će ispunjeni u duhu ove deklaracije.

U vezi s navedenom tačkom 3. Rezolucije 1120 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, može se konstatirati da je u Republici Hrvatskoj izgrađen parcijalan pravni okvir kojim se, uz ispunjavanje određenih uslova i rokova, omogućava obnova i povratak izbjeglica i raseljenih osoba u njihove izvorne domove i to one u njihovom vlasništvu.<sup>2</sup> Međutim, nije izgrađen pravni okvir koji bi omogućio povratak izbjeglica i raseljenih lica u njihove izvorne domove na kojima nisu imali pravo vlasništva, već stanarsko pravo.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> „3. Reaffirms the right of all refugees and displaced persons originating from the Republic of Croatia to return to their homes of origin throughout the Republic of Croatia;“ (RESOLUTION 1120 (1997) Adopted by the Security Council at its 3800th meeting, on 14 July 1997)

<sup>2</sup> *Zakon o područjima posebne državne skrbi* („Narodne novine“, br. 44/96, 57/96, 124/97, 73/00, 87/00, 69/01, 94/01, 88/02, 26/03 (pročišćeni tekst), 42/05 i 90/05), *Zakon o prestanku važenja Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom* („Narodne novine“, br. 101/98), *Zakon o obnovi* („Narodne novine“, br. 24/96, 54/96, 87/96, 57/00), *Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija* („Narodne novine“, br. 117/03) i brojni podzakonski propisi i akti.

<sup>3</sup> OSCE Misija u Hrvatskoj u svom dokumentu „Access to housing for refugees“ iz aprila 2005. godine iznosi podatak da je oko 30,000 porodica lišeno stanarskog prava u Republici Hrvatskoj. Ovakav podatak iznosi i Human Rights Watch u svome Izvještaju: Hrvatska, prekršena obećanja – prepreke povratku izbjeglica u Hrvatsku, septembar 2003. Putem sudskih postupaka in absentia (u odsustvu) oko 23.700 obitelji je izgubilo stanarsko pravo izvan područja posebne državne skrbi. Na osnovu ovakvih procjena može se zaključiti da je na područjima posebne državne skrbi, bez Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema, oko 6,300 obitelji izgubilo stanarsko pravo po *Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju* („Narodne novine“, br.73/95). Ovoj brojci oduzetih stanarskih prava na područjima posebne državne skrbi trebalo bi dodati i brojku oduzetih stanarskih prava na području Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema. Naime, u obrazloženju *Uredbe o izmenama i dopuni Uredbe o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili*

U Hrvatskoj, za razliku od Bosne i Hercegovine, nije omogućeno izbjeglicama i raseljenim osobama vraćanje u posjed stanova na kojima im je oduzeto stanarsko pravo i u kojima su prebivali 1991. godine, dijelom i zbog toga što su ti stanovi u međuvremenu privatizirani (otkupljeni) od strane onih kojima su dati na korištenje, a što nije bilo učinjeno u BiH za vrijeme ratnih sukoba. Međutim, model koji je međunarodna zajednica primijenila u BiH mogao se primijeniti na području koje je bilo pod upravom odnosno zaštitom UN-a u razdoblju od 1991. do 1995. godine (prva i druga skupina današnjih područja posebne državne skrbi), jer na tim područjima nije izvršena privatizacija stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo. Izbjeglicama i prognanicima iz Hrvatske je oduzeto stanarsko pravo na tim stanovima *ex lege*, jer se nisu vratili u skraćenom roku od 90 dana od stupanja na snagu *Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju* ("Narodne novine", br.73/95). Općepoznato je bilo, pa i hrvatskom zakonodavcu kada je donosio ovaj zakon, da nisu postojali uslovi da se prognani Srbi u svoje stanove mogu vratiti u skraćenom roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog zakona te da će zbog toga oni izgubiti stanarsko pravo na tim stanovima.

Rješavanje problema oduzetih stanarskih prava sastavni je dio zaštite osnovnih ljudskih prava nosilaca oduzetih stanarskih prava i nezaobilazni je uvjet za povratak u Hrvatsku urbane populacije izbjeglih i prognanih Srba. Hrvatske vlasti ovaj problem tretiraju kao humanitarni i pokušavaju ga riješiti modelom stambenog zbrinjavanja.

## **1. Pravni okvir pristupa stambenom zbrinjavanju**

U tom cilju donijeto je više *partikularnih pravnih akata*, koji za razliku od univerzalnih propisa, vrijede samo za jedan dio područja Republike Hrvatske. Hrvatska je podijeljena na dva područja obzirom na vrstu pravnog akta kojim se uređuje pitanje stambenog zbrinjavanja.

### *1.1. Pristup stambenom zbrinjavanju na područjima posebne državne skrbi*

*Zakonom o područjima od posebne državne skrbi* („Narodne novine“, br. 44/96, 57/96, 124/97, 73/00, 87/00, 69/01, 94/01, 88/02, 26/03 (pročišćeni tekst), 42/05 i 90/05) i sa više podzakonskih propisa<sup>4</sup> izgrađen je pravni okvir stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi. Cilj

---

*stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi* („Narodne novine“, br. 68/07) navodi se da na područjima posebne državne skrbi (uključujući područje Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema) postoji 14,000 stanova za koje se presumira da su po raznim pravnim osnovama vlasništvo RH.

<sup>4</sup> - Uredba uvjetima i mjerilima za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi (Narodne novine br. 10/01)

- Pravilnik o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi (Narodne novine br. 116/02)

- Uredba o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi (Narodne novine br.48/03 i 68/07)

- Uredba o darovanju stanova i kuća u vlasništvu Republike Hrvatske na područjima posebne državne skrbi hrvatskim braniteljima te članovima obitelji poginulih, zatočenih ili nestalih hrvatskih branitelja iz domovinskog rata (Narodne novine br. 142/06)

ili smisao ovog zakona jeste da se potakne povratak i ostanak te naseljavanje stanovništva na područja posebne državne skrbi.

### *1.2. Pristup stambenom zbrinjavanju izvan područja posebne državne skrbi*

Pravni okvir stambenog zbrinjavanja izvan područja posebne državne skrbi Vlada Republike Hrvatske je uspostavila donošenjem, 12. juna/lipnja 2003. godine, *Zaključka o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske, koja su izvan područja posebne državne skrbi*, tj. koja su za vrijeme ratnih sukoba u Hrvatskoj 1991- 1995. godine bili pod hrvatskom vlašću ("Narodne novine", br. 100/03, 179/04 i 79/05). Cilj ili smisao ovog zaključka jeste da se, osiguranjem stambenog zbrinjavanja osoba koje nisu vlasnici stana ili kuće, a koje su živjele u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima koja su izvan područja posebne državne skrbi, ostvare uvjeti za njihov povratak i trajni smještaj.

Vlada Republike Hrvatske je 25. avgusta/kolovoza 2006. godine donijela i *Zaključak o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi* ("Narodne novine", br. 96/06). Uz Zaključak objavljen je i *Program stambenog zbrinjavanja*.

Nadležni ministar za provedbu programa stambenog zbrinjavanja donio je *Provedbeni plan stambenoga zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici stana ili kuće, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima Republike Hrvatske koja su izvan područja posebne državne skrbi* (Klasa:019-01/03-01/24; Ur.broj: 516-01-03-2 od 24. oktobra/listopada 2003. godine). Pomoćnik ministra donio je 17. novembra/studenoga 2006. godine *Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi* (Klasa: 019-06/06-08/46; Ur.broj: 530-19-06-4).

## **2. Pravni karakter propisa i drugih pravnih akata kojima se uređuje stambeno zbrinjavanje**

Pravni okvir stambenog zbrinjavanja uređen je partikularnim pravnim aktima, obzirom da vrijede samo za jedan dio područja Republike Hrvatske. Navedeni akti su različite pravne snage odnosno pravnog položaja na hijerarhijskoj ljestvici pravnog sistema – organa i pravnih akata. Republika Hrvatska podijeljena je na dva područja na kojima se ostvaruje stambeno zbrinjavanje, a na kojima se primjenjuju propisi različitog pravnog ranga. Stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi uređeno je zakonom, kojeg je donio Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo, a izvan područja posebne državne skrbi zaključkom, kojeg je donijela Vlada RH kao izvršna vlast.

### *2.1. Pravni karakter zaključka Vlade RH o stambenom zbrinjavanju*

Prema članku 30. stavku 3. *Zakona o Vladi Republike Hrvatske* ("Narodne novine", br. 101/98, 15/00, 117/01, 199/03 i 30/04), zaključkom se utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike te određuju zadaće tijelima državne uprave. Zaključkom se, dakle, ne normiraju određeni odnosi (ne propisuju se određena općeobavezna pravna pravila kao što se to čini propisom), već se utvrđuje stajališta i određuju zadaće. Zato zaključak ne spada u propise kao općeobavezna pravna pravila, kao što su zakoni, uredbe, odluke, pravilnici, naredbe i uputstva, već u ostale pravne akte, kao što su preporuke, rezolucije, deklaracije, stručna uputstva (instrukcije) i

objašnjenja. Zaključak kao akt konstatacije i direktive nije propis i prema tome nema karakter pravnog akta koji se može izvršiti prinudnim putem, iako su organi uprave dužni pridržavati se smjernica sadržanih u zaključku.

Zaključku se pokušao dati karakter pravno obavezujućeg akta, tako što je u tački 7. određeno da on stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“. Međutim, prema članku 89. stavku 1. Ustava RH samo zakoni i drugi propisi državnih tijela prije nego što stupe na snagu obavezno se objavljuju se u „Narodnim novinama“. Zaključak nije propis pa stoga niti ne stupa na snagu. Zato i ne postoji obaveza da se objavljuje u „Narodnim novinama“ što je uslov da propis stupi na snagu. U skladu s tim se u članku 31. stavku 2. Zakona o Vadi RH propisuje da se zaključak Vlade RH može objaviti u „Narodnim novinama“, ako tako odluči Vlada prilikom njegovog donošenja. Za razliku od zaključka, uredbe i poslovnika, koje Vlada RH donosi, obavezno se objavljuju u "Narodnim novinama", a stupaju na snagu osmog dana od dana objave, ako tim aktima nije određen drugi rok njihovog stupanja na snagu.

Dakle, samo se propisi kao pravno obavezujući akti obavezno objavljuju u službenim novinama i propisuju rokovi (*vacatio legis*) kada oni stupaju na snagu. Obzirom da zaključak Vlade nema takav karakter, Zakon o Vladi RH nije propisao da on stupa na snagu. Propisivanje roka kada općeobavezni pravni akti stupaju na snagu neophodan je za pravnu pretpostavku da su se pravnim aktom upoznali svi oni kojima su upućene njegove norme. Stupanje na snagu je moment od kada norma važi u pravnom poretku i prije toga ne može biti primijenjena.

Postavlja se i pitanje da li je zaključak uopće dio pravnog poretka Republike Hrvatske? Pravni poredak, naime, predstavlja sistem pravnih propisa (općeobaveznih pravnih pravila) koji su međusobno organski povezani. On nužno traži hijerarhiju svojih pravnih normi – bez toga nastaje kaos. Obzirom da Zaključak Vlade RH nije propis, iako mu se materijalnim i proceduralnim sadržajem pokušava dati karakter propisa, on nije dio pravnog poretka Republike Hrvatske, već dio posebnog paralelnog tzv. pseudopravnog poretka u Republici Hrvatskoj izgrađenog pretežno za izbjeglice i prognanike iz Republike Hrvatske, koje čine u ogromnoj većini osobe srpske nacionalnosti.

## *2.2. Pravni karakter Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika i Uputa za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi*

Prema članku 17. Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine« br. 75/93., 92/96., 48/99., 15/00., 127/00., 59/01., 199/03. i 79/07), za provedbu zakona i drugih propisa ministri i ravnatelji državnih upravnih organizacija donose, i to kad su na to izrijekom ovlašteni i u granicama date ovlasti, slijedeće provedbene propise: pravilnike, naredbe i napatke. Člankom 18. stavkom 4. istoga zakona propisano je da se pravilnici, naredbe i napatci objavljuju u "Narodnim novinama", a stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave, ako tim propisima nije izuzetno određeno da zbog naročito važnih razloga stupaju na snagu danom objave.

Provedbeni plan stambenog zbrinjavanja povratnika nije provedbeni propis, jer provedbeni propisi su pravilnici, naredbe i napatci. Obzirom da nije provedbeni propis, on niti je objavljen u "Narodnim novinama" niti je stupio na snagu. Provedbeni plan nije objavljen ni u nekom drugom javnom glasilu, a nema ga niti na sajtu nadležnog ministarstva. On nema karakter javnog već internog akta, do kojeg zainteresiranom građaninu nije lako doći, iako je u tački 2. Provedbenog

plana određeno da se njime razrađuju uvjeti i postupci vezani za provedbu stambenog zbrinjavanja, a što je bitno za osiguranje pristupa stambenom zbrinjavanju i za pravnu sigurnost građana.

Objavljivanje je, naime, pretpostavka poznavanja i primjene prava. Objavljivanjem se čine svakom dostupnim pravila o reguliranju određenih odnosa, o načinu i uslovima sticanja i gubitka određenih prava, o obavezama koje nastaju iz određenih odnosa, o sankcijama za izvršenje određenih radnji i propuštanja, o ovlaštenjima državnih organa i o drugim pitanjima koja se reguliraju pravnim aktima.

Prema tome, Provedbeni plan, poput zaključka Vlade RH o stambenom zbrinjavanju, nije dio pravnog već posebnog paralelnog tzv. pseudopravnog poretka u Republici Hrvatskoj kojim se razrađuju uvjeti i postupci humanitarne pomoći države u stambenom zbrinjavanju povratnika.

Uputa za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi, iako sadržajno odgovara nalogu kojim se propisuje način rada (postupanja) u tijelima državne uprave (konkretno regionalnih ureda za prognanike, povratnike i izbjeglice), također, nema karakter provedbenog propisa. Premda Zakon o sustavu državne uprave propisuje da nalog donosi ministar i da se mora objaviti u "Narodnim novinama" s naznakom roka stupanja na snagu, upute je donio pomoćnik ministra i nisu objavljene u "Narodnim novinama" niti u drugom javnom glasilu niti na sajtu nadležnog ministarstva. Kao takve, Upute nisu dio pravnog već posebnog paralelnog tzv. pseudopravnog poretka u Republici Hrvatskoj.

Zaključno se može konstatirati da se u pogledu stambenog zbrinjavanja primjenjuju akti različitog pravnog karaktera: na jednom području Republike Hrvatske (područja posebne državne skrbi) primjenjuju se propisi (Zakon o područjima posebne državne skrbi i podzakonski propisi – uredbe i pravilnik) koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske, a na drugom području (područja izvan PPDS) ne primjenjuju se propisi već ostali pravni akti (Zaključak, Provedbeni plan, Upute) koji su, obzirom da im se materijalnim i proceduralnim sadržajem pokušava dati karakter propisa, dio posebnog paralelnog tzv. pseudopravnog poretka u Republici Hrvatskoj.

### **3. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje**

#### *3.1. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS*

Zakon o PPDS u članku 7. stavku 3. utvrdio je *pravo na stambeno zbrinjavanje*, koje će korisnici ostvariti kad ispune uvjete propisane ovim zakonom.<sup>5</sup>

Pravo na stambeno zbrinjavanje ostvaruje se na jedan od pet Zakonom propisanih načina.<sup>6</sup> Korisna

<sup>5</sup> Pravo na stambeno zbrinjavanje može ostvariti osoba ili članovi njenog domaćinstva:

– ako nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske, ili ako istu nisu prodali, darovali, ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991., odnosno ako nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca,

– ako nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području država nastalih raspadom SFRJ, ili da iste nisu prodali, darovali, ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991., odnosno nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca. (čl.7.st.3. Zakona o PPDS)

<sup>6</sup> Povratak i ostanak te naseljavanje stanovništva na područja posebne državne skrbi poticat će se i stambenim

površina obiteljske kuće ili stana ili količina građevinskog materijala utvrđuje se prema uvjetima i mjerilima iz *Zakona o obnovi* (»Narodne novine«, br. 24/96., 54/96., 87/96. i 57/00.).

Ovisno o načinu stambenog zbrinjavanja između korisnika i nadležnog ministarstva zaključuju se različiti pravni ugovori. Kada se korisnik stambeno zbrinjava davanjem u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu, Ministarstvo i korisnik sklapaju *ugovor o najmu* sukladno odredbama *Zakona o najmu stanova* (»Narodne novine«, br. 91/96. i 48/98.), s tim da korisnik plaća zaštićenu najamninu na pripadajuću stambenu površinu, a na višak stambene površine od pripadajuće površine plaća slobodno ugovorenu najamninu. Kada se korisnik stambeno zbrinjava dodjelom građevinskog zemljišta i/ili građevinskog materijala, Ministarstvo i korisnik sklapaju *ugovor o darovanju*, koji sadrži i odredbu o obvezi korisnika da građevinsko zemljište i/ili građevinski materijal, odnosno obnovljenu ili izgrađenu obiteljsku kuću ili stan neće otuđiti 10 godina od dana sklapanja ugovora, bez suglasnosti Ministarstva. Korisnik koji je ostvario pravo na stambeno zbrinjavanje dodjelom građevinskog materijala, a radove obnove ili izgradnje provodi u vlastitoj organizaciji i vlastitim sredstvima, *ima pravo na novčanu potporu*.

Zakonom o PPDS je propisano da korisnik koji je ostvario pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam obiteljske kuće ili stana, nakon 10 godina neprekidnog prebivanja u obiteljskoj kući ili stanu u državnom vlasništvu, stječe *pravo na kupnju* pod vrlo povoljnim uvjetima obiteljske kuće ili stana.<sup>7</sup> Kriterije, uvjete za kupnju i uvjete po kojima najmoprimac obiteljske kuće ili stana može kupiti obiteljsku kuću ili stan u državnom vlasništvu i prije 10 godina propisala je Vlada Republike Hrvatske *Uredbom o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi* (Narodne novine br. 48/03 i 68/07).

Korisnici koji su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje *oslobođeni su plaćanja poreza* na promet nekretninama kad kupovinom nekretnine (stana ili kuće) prijavljuju ili mijenjaju prebivalište unutar PPDS (članak 13. Zakona o PPDS).

Među korisnicima stambenog izdvajanja izdvajaju se i dvije grupe korisnika koji *besplatno stječu pravo vlasništva* na stanovima u državnom vlasništvu. Od ukupno 14.000 stanova u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi oko 3.500 stanova se daruje hrvatskim braniteljima po *Uredbi o darovanju stanova i kuća u vlasništvu Republike Hrvatske na područjima posebne državne skrbi braniteljima te članovima obitelji poginulih zatočenih i nestalih hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata* ("Narodne novine" br. 142/06), a na 1.200 stanova korisnici stječu pravo vlasništva prema rješenjima izdanima temeljem

---

zbrinjavanjem na jedan od sljedećih načina:

- davanjem u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu,
  - davanjem u najam oštećene obiteljske kuće u državnom vlasništvu i dodjelom građevinskog materijala,
  - dodjelom građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevinskog materijala za izgradnju stambenog objekta s više stambenih jedinica. Odluku o načinu izgradnje i financiranja ovakvih objekata donosi Ministarstvo,
  - dodjelom građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i građevinskog materijala za izgradnju obiteljske kuće,
- ili
- dodjelom građevinskog materijala za popravak, obnovu ili izgradnju obiteljske kuće ili stana. (čl.7.st.2. Zakona o PPDS)

<sup>7</sup> Raspon prodajnih cijena za prosječan stan od 60 m<sup>2</sup> kreće se od 7.000 do 14.000 EUR, a za prosječnu kuću od 100 m<sup>2</sup> cijena se kreće od 8.700 do 23.500 EUR.



članka 8. stavak 5. *Zakona o područjima posebne državne skrbi* ("Narodne novine" br. 44/96) nakon deset godina neprekidnog prebivanja u tom stanu.<sup>8</sup>

Zakon o PPDS predvidio je i mogućnost *nasljeđivanja*, tj. u slučaju smrti korisnika, njegovi roditelji i zakonski nasljednici prvoga nasljednog reda mogu nastaviti korištenjem nekretnine dane na korištenje, pod istim uvjetima (članak 10. stavak 2.).

### 3.2. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

Zaključkom Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika iz 2003. godine utvrđuje se stajalište Vlade RH da će se, uz određene uvjete, stambeno zbrinuti povratnici koji se žele vratiti i trajno živjeti u Republici Hrvatskoj.<sup>9</sup> Ovim zaključkom ne utvrđuje se pravo povratnika na stambeno zbrinjavanje. Zaključkom Vlade RH o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika iz 2006. godine u tački 5. nadležno ministarstvo zadužuje se da „provede postupak i donese odgovarajuća rješenja o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje po podnesenim zahtjevima povratnika“.

Prema Zaključku iz 2003. godine, stambeno zbrinjavanje provest će se, po izboru povratnika, na jedan od ova dva načina:

- najam stana u vlasništvu države, ili
- kupnja vlastitog stana u skladu sa Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji, uz mogućnost plaćanja na dugoročnu obročnu otplatu pod povoljnijim uvjetima. Međutim, Zaključkom Vlade RH o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika iz 2006. godine određuje se samo jedan način stambenog zbrinjavanja - najam stana u vlasništvu države. Stanovi za stambeno zbrinjavanje povratnika osigurat će se izgradnjom 3600 stanova na državnom zemljištu prema *Zakonu o društveno poticanoj stanogradnji* (»Narodne novine«, br. 109/2001 i 82/2004) i manji dio (400 stanova) kupnjom na tržištu. Tačkom 7. Zaključka zadužuje se nadležno ministarstvo da zaključi ugovore o najmu stana sa zaštićenom najamninom s korisnicima stanova (povratnicima).

*Programom stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan područja posebne državne skrbi*, koji je sastavni dio Zaključka iz 2006. godine, preciznije se određuje stambeni status povratnika. Povratnici budući stanari koji će imati pravo na stan bit će u statusu zaštićenog najmoprimca i plaćati će zaštićenu najamninu, sukladno *Uredbi o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine* (»Narodne novine« br. 40/97 i 117/2005). Isto tako,

---

<sup>8</sup> Zakonom o PPDS bilo je propisano da naseljenici na PPDS, kojima je nadležno ministarstvo dalo na korištenje stan ili obiteljsku kuću u području posebne državne, nakon 10 godina neprekidnoga prebivanja naseljenika u tom stanu ili kući, postaju vlasnici dotičnog stana ili obiteljske kuće. Ovo pravo je ukinuto stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o PPDS 29.07.2000. godine („Narodne novine“, br. 73/00).

<sup>9</sup> Uvjeti su: da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom bivše SFRJ, ili da iste nisu prodali, darovali ili na bilo koji način otuđili nakon 8. listopada 1991. godine, odnosno da nisu stekli pravni položaj zaštićenog najmoprimca. U *Uputama za postupanje sa zahtjevima za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi*, koje je kao interni akt donio pomoćnik ministra 2006. godine, navodi se da je sve osobe koje još nemaju hrvatske osobne dokumente (važeću ispravu hrvatskog državljanina ili stranca sa trajnim nastanjenjem), potrebno upozoriti da neće moći ostvariti pravo na dodjelu stana za stambeno zbrinjavanje. U međuvremenu im se može izdati suglasnost o pravu na stambeno zbrinjavanje bez konačne adrese stambenog zbrinjavanja.

najmoprimci će plaćati ostala davanja vezano na komunalne usluge i druga davanja (utrošak struje, vode i odvodnje, cijenu grijanja, odvoz otpada, komunalnu naknadu i dr.).

*Provedbenim planom stambenog zbrinjavanja povratnika* određeno je da se pripadajuća stambena površina utvrđuje prema važećem Zakonu o obnovi, a to znači za jednu osobu 35 m<sup>2</sup>, te za svaku slijedeću osobu po 10 m<sup>2</sup>.

#### **4. Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje**

##### *4.1. Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS*

Zakon o područjima posebne državne skrbi, koji je utvrdio pravo na stambeno zbrinjavanje, ne sadrži procesne odredbe po kojima će nadležno tijelo postupati nakon podnesenog zahtjeva stranke. Obzirom da nisu propisane odredbe koje bi drugačije uredile pojedina pitanja postupka, to se u prilikom rješavanja zahtjeva o stambenom zbrinjavanju ima postupati po odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Naime, ZUP u članku 1. propisuje, da su po tom Zakonu dužni postupati organi državne uprave i drugi državni organi kao i tijela sa javnim ovlastima "kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana...".

##### *4.2. Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS*

Proceduralni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS uređen je različitim pravnim aktima javnog i internog karaktera. *Zaključkom o stambenom zbrinjavanju* iz 2003. godine (tačka 6.) zaduženo je nadležno ministarstvo da razradi uvjete i postupke za realizaciju stambenog zbrinjavanja, što je ministarstvo i učinilo donošenjem 2003. godine svoga internog akta - *Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika*.

U toč. 15. među planiranim postupcima za realizaciju stambenog zbrinjavanja navode se i : d) obrada zahtjeva, provjera i odobravanje stambenog zbrinjavanja i e) uspostava transparentnog postupka priziva (postupka prigovora podnositelja zahtjeva).

U toč. 17. navodi se tko može podnijeti zahtjev, kome se podnose, na koji način i rok za podnošenje zahtjeva.

U toč. 18. navodi se šta sve zahtjev za stambeno zbrinjavanje mora sadržavati.

U toč. 19. razrađuje se postupak obrade zahtjeva za stambeno zbrinjavanje nakon njegovog podnošenja. Zahtjevi se imaju obrađivati promptno (tj. hitno, brzo, bez oklijevanja i odgađanja) i to prema redoslijedu zaprimanja zahtjeva. Ako podnositelj nije dostavio potrebnu dokumentaciju ili podatke, Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice nadležnog ministarstva zatražit će od podnositelja da dopuni zahtjev u upućujućem roku od 30 dana od dana primitka dopisa. Ako podnositelj u navedenom roku ne dostavi tražene podatke ili dokumente, zahtjev će se staviti u stanje mirovanja do njihove dostave. U postupku se utvrđuje status podnositelja, imovina i boravište te druge činjenice odlučne za stambeno zbrinjavanje. Nakon utvrđivanja relevantnih činjenica, ako podnositelj zahtjeva ispunjava uvjete, *pismom* se obavještava (pisana obavijest) da će biti stambeno zbrinut i da je uvršten na listu za davanje državnog stana u najam, odnosno kupnju stana, sukladno načinu stambenog zbrinjavanja kojeg je izabrao. U slučaju da podnositelj zahtjeva ne ispunjava

uvjete za stambeno zbrinjavanje, pismom se obavještava o odbijanju zahtjeva, pri čemu se obavezno iznosi obrazloženje odnosno razlog odbijanja. Zahtjev za stambeno zbrinjavanje rješava na prvoj razini Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice nadležnog ministarstva. Ukoliko je zahtjev za stambeno zbrinjavanje odbijen na prvoj razini, podnositelj zahtjeva može u upućujućem roku od 60 dana od primitka pisane obavijesti podnijeti *prigovor* Savjetodavnom povjerenstvu. Nakon razmatranja prigovora od strane Savjetodavnog povjerenstva, uz njegovu *preporuku*, se zahtjev rješava na drugoj razini *odlukom* ministra, odnosno njegovog zamjenika. U slučaju odbijanja zahtjeva od strane nadležnog ministarstva na prvoj razini, za podnositelja nije obvezujuće da se prvo obrati Savjetodavnom povjerenstvu, već mu je *uvijek dostupan postupak na nadležnom sudu*.

U toč. 20. određuje se sastav Savjetodavnog povjerenstva, kojeg imenuje nadležni ministar, njegova savjetodavna uloga, način rada i odlučivanja, koji se završava donošenjem *preporuke za rješavanje*, kao i da u postupku utvrđivanja svih relevantnih činjenica ono može pozvati podnositelja zahtjeva na razgovor.

U toč 21. podtoč. 2. navodi se da Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice radi *mjerodavnu listu* podnositelja zahtjeva i njihovih obitelji koje bi se trebale stambeno zbrinuti, utvrđuje se način stambenog zbrinjavanja (vlasništvo ili najam), te područja zbrinjavanja odnosno lista općina i gradova u kojima je potrebno osigurati određeni broj stanova. U podtoč. 6. navodi se da se stambeno zbrinjavanje *formalno rješava* potpisivanjem ugovora o najmu ili ugovora o kupoprodaji stana.

*U Uputama za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi*, koje je kao interni akt donio pomoćnik ministra 2006. godine, mijenja se i dopunjava ukratko opisani proceduralni okvir stambenog zbrinjavanja. U postupak obrade zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i u odlučivanje o njemu uključuju se i regionalni uredi za prognanike, povratnike i izbjeglice. Oni popunjavaju *Bilješku o predmetu* zamolbe za STZB izvan PPDS (u Provedbenom planu je to zahtjev a ne zamolba za stambeno zbrinjavanje), po kojoj se može utvrditi da li je predmet kompletiran. Ukoliko zahtjev (zamolba) nije kompletiran, regionalni ured sačinjava *Zahtjev za kompletiranje zamolbe za STZB izvan PPDS* u kojem će naznačiti dokumente odnosno podatke koji nedostaju. Zahtjev upućuje Upravi u nadležnom ministarstvu u Zagrebu koja ga dostavlja stranci. Kad je predmet kompletiran nadležni regionalni ured popunjava *Preporuku o pravu na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS*. Ukoliko podnositelj zamolbe u roku od 60 dana od uručenja Zahtjeva za kompletiranje zamolbe nije dostavio zatražene nadopune zamolbe, regionalni ured treba dostaviti Upravi u Zagrebu *preporuku za odbijanje zahtjeva i zatvaranje predmeta*. Za podnositelje zamolbe, koji su prilikom razgovora u nadležnom regionalnom uredu odustali od stambenog zbrinjavanja, popunjava se *izjava o odustajanju od stambenog zbrinjavanja*, koju podnositelj treba vlastoručno potpisati. Ukoliko se stranka javila telefonom ili je pismeno o tome izvijestila regionalni ured, navedena izjava se dostavlja poštom te traži njeno potpisivanje u roku od dva mjeseca. Nakon proteka navedenog roka smatra se da je podnositelj odustao od stambenog zbrinjavanja. Ukoliko je podnositelj dostavio pisanu izjavu o odustajanju od zamolbe ili ako se smatra da je odustao od zamolbe nakon proteka roka od dva mjeseca, regionalna uprava dostavlja Upravi u Zagrebu *preporuku o odbijanju zamolbe odnosno prijedlog o zatvaranju predmeta*.

U toč. 5. Uputa navodi se da ako podnositelj zadovoljava propisane uvjete, Uprava u Zagrebu izdat će *suglasnost za stambeno zbrinjavanje* (u Provedbenom planu je to *pisana obavijest*). Također, se navodi da u slučajevima kada su podnositelji zahtjeva pred deložacijom po sudskoj presudi ili su u

osobito teškoj socijalnoj situaciji, regionalni ured može zatražiti *prioritetno stambeno zbrinjavanje* od Uprave. Takvom zahtjevu potrebno je priložiti odgovarajuće dokaze.

U toč. 8. Uputa navodi se da nije predviđeno zastupanje podnositelja zahtjeva preko trećih osoba tijekom postupka utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje.

U toč. 6. Uputa navodi se da se pripadajuća stambena površina za podnositelja zahtjeva utvrđuje u odnosu na broj članova obitelji podnositelja navedenih u zamolbi (bez obzira jesu li bili članovi obitelji podnositelja 1991. godine), a prema važećem pravilniku o stanovima POS-a (za jednu osobu 40m<sup>2</sup>, a za svaku slijedeću 10 m<sup>2</sup> stambene površine).

U toč. 5. Zaključka Vlade RH iz 2006. godine zadužuje se nadležno ministarstvo da provede postupak i donese odgovarajuća *rješenja* o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje po podnesenim zahtjevima povratnika.

## 5. Komparativna analiza materijalnog i proceduralnog sadržaja pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje

### 5.1. Materijalni sadržaj

<b>Korisnici stambenog zbrinjavanja na PPDS imaju:</b>	<b>Korisnici stambenog zbrinjavanja na izvan PPDS imaju:</b>
- pravo na stambeno zbrinjavanje, utvrđeno zakonom	- stajalište Vlade RH da će se, uz određene uvjete, stambeno zbrinuti
- mogućnost da pravo na stambeno zbrinjavanje ostvare na jedan od pet Zakonom propisanih načina	- mogućnost da ostvare stambeno zbrinjavanje samo na jedan način - najam stana u vlasništvu države
- pravo na kupnju pod vrlo povoljnim uvjetima obiteljske kuće ili stana	
- pravo na novčanu potporu, ovisno o načinu stambenog zbrinjavanja	
- pravo na besplatnu dodjelu građevinskog zemljišta i/ili građevinskog materijala, ovisno o načinu stambenog zbrinjavanja	
- pravo besplatnog stjecanja vlasništva na stanovima u državnom vlasništvu za određenu grupu korisnika (čl. 8. st. 5. Zakona o PPDS ("Narodne novine" br. 44/96)	
- pravo na darovanje stana ili kuće u vlasništvu Republike Hrvatske hrvatskim braniteljima te članovima obitelji poginulih, zatočenih ili nestalih hrvatskih branitelja	
- pravo da budu oslobođeni obaveze plaćanja poreza na promet nekretninama	

unutar PPD	
- pravo nasljeđivanja korištenja nekretnine dane na korištenje, pod istim uvjetima	

Iz gornje tabele može se zaključiti da je partikularnim propisima i aktima uveden *različit (nejednak) pravni režim* za korisnike stambenog zbrinjavanja, ovisno o području na kojem se ostvaruje stambeno zbrinjavanje.

Nejednak pravni režim za korisnike stambenog zbrinjavanja uveden je već time što je stambeno zbrinjavanje uređeno partikularnim aktima različitog pravnog ranga – na PPDS zakonom i podzakonskim propisima, a izvan PPDS pravnim aktima koji nisu niti zakon niti provedbeni propisi i koji, obzirom da nisu propisi, nemaju pravnu snagu. Prava, obaveze i pravni interesi *proizlaze iz materijalnih propisa* kojima se uređuju pojedine upravne materije odnosno iz materijalnog propisa na temelju kojeg se rješava konkretna upravna stvar. Obzirom da Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja nije materijalnopравни propis, njime se ne može utvrđivati pravo na stambeno zbrinjavanje. Prava, uslovi i postupak za ostvarivanje prava uređuju se zakonom, a ne aktima koja nisu propisi i koja nemaju općeobavezni karakter.

Gornja tabela pokazuje da postoje i veliki razlike u sadržaju i opsegu prava među korisnicima stambenog zbrinjavanja. Primjerice, jedni korisnici imaju zakonom utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje a drugi imaju stajalište Vlade RH da će se, uz određene uvjete, stambeno zbrinuti, jedni korisnici imaju a drugi nemaju pravo na kupnju stana ili kuće, pravo na novčanu potporu, pravo na besplatnu dodjelu građevinskog zemljišta i/ili građevinskog materijala, pravo besplatnog stjecanja vlasništva na stanovima u državnom vlasništvu, pravo na darovanje stana ili kuće u vlasništvu Republike Hrvatske, pravo nasljeđivanja i dr.

Uvođenjem nejednakog pravnog režima za korisnike stambenog zbrinjavanja dovodi se u pitanje ustavno načelo jednakosti građana pred zakonom i pravna sigurnost građana, posebno u pogledu djelotvornih pravnih lijekova i mogućnosti sudske zaštite.<sup>10</sup> Naime, *načelo jednakosti građana pred zakonom zahtijeva da pravni odnosi odnosno pravni režim za osobe koje se nalaze u istoj pravnoj situaciji moraju biti zakonom uređeni na jednak način za sve.*<sup>11</sup>

Očito je, na primjer, da su korisnici stambenog zbrinjavanja kojima je oduzeto stanarsko pravo (bivši nositelji stanarskog prava) u istoj pravnoj situaciji (u istom pravnom položaju). Međutim, njihovo stambeno zbrinjavanje je uređeno na *različit (nejednak) način* na i izvan PPDS, što ima za posljedicu da postoje različiti sadržaj i opseg prava i različite mogućnosti korištenja pravnih lijekova.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> „Odredbom članka 14. stavka 2. Ustava zajamčena je svima jednakost pred zakonom. Navedenim ustavnim jamstvom pruža se zaštita od arbitrarnog odlučivanja sudova odnosno drugih državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti, a koja zaštita se temelji, pored ostalog, i na načelu da nadležna tijela trebaju u istovrsnim slučajevima jednako odlučivati to jest da primjena istog mjerodavnog prava na u bitnome istovjetan činjenični i pravni supstrat ne može imati bitno različit pravni ishod u odnosu na prava i obveze subjekata u istom pravnom položaju.“ Odluka Ustavnog suda RH broj:U-III-4675/2005 od 25. listopada/okrobra 2006. godine

<sup>11</sup> v. Odluka Ustavnog suda RH broj: U-I-534/2002 od 9. srpnja/jula 2003. godine.

<sup>12</sup>

„Stambeno zbrinjavanje razumijeva zaštićeni najam stana, za sada bez prava na otkup. Za razliku od građana koji su otkupljivali stanove sukladno Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, pravo na stambeno

Nesporno je da se zakonodavstvom može pogodovati ranjivim društvenim grupama. Međutim, da bi se uvela tzv. pozitivna diskriminacija potrebno je da postoji razumno ili objektivno opravdanje razlike u postupanju u odnosu na korisnike stambenog zbrinjavanja, da za to postoje jaki, uvjerljivi ili veoma ozbiljni razlozi? Zašto jedne izbjeglice – bivši nositelji stanarskog prava imaju npr. pravo na kupnju stana a drugi nemaju? Zašto jedne izbjeglice imaju pravo na besplatno stjecanje vlasništva na stanovima u državnom vlasništvu i pravo na kupnju pod povoljnim uvjetima (u pravilu su to izbjeglice iz BiH hrvatske nacionalnosti) a druge nemaju niti pravo na besplatno stjecanje vlasništva niti pravo na kupnju (u pravilu su to izbjeglice iz Hrvatske srpske nacionalnosti)? Zašto jedne izbjeglice imaju pravo nasljeđivanja korištenja nekretnine dane na korištenje a druge nemaju? Jesu li dva različita pravna režima stambenog zbrinjavanja uspostavljena zbog toga što su u ogromnoj većini korisnici stambenog zbrinjavanja na PPDS osobe hrvatske nacionalnosti a izvan PPDS gotovo isključivo osobe srpske nacionalnosti? Država je u obavezi da dokaže da je različit pravni tretman u sličnoj situaciji imao „razumno i objektivno opravdanje“. U protivnom, radilo bi se o diskriminaciji po nacionalnoj osnovi, u konkretnom slučaju o zakonskom pogodovanju u sličnoj situaciji jedne nacionalne skupine.

## 5.2. Proceduralni sadržaj

### 5.2.1. Pravni karakter odluke o stambenom zbrinjavanju

Odluka o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje na PPDS ima karakter upravnog akta, jer u upravnom postupku nadležni upravni organ, neposredno primjenjujući Zakon o PPDS i druge podzakonske propise, odlučuje o pravo na stambeno zbrinjavanje (tim aktom priznaje ili ne priznaje pravo na stambeno zbrinjavanje).

Odluka o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS nema karakter upravnog akta, jer nije utemeljena na zakonu ili drugom propisu zasnovan na zakonu, već na zaključku kao aktu koji nije propis. Ustav RH u članku 19. stavku 1. određuje da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Osnovno je, dakle, u koncepciji upravnog akta da njime uprava za pojedini slučaj primjenjuje zakon ili drugi propis zasnovan na zakonu (pravni propis). Prilikom odlučivanja o zamolbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS ne primjenjuje se zakon ili na zakonu zasnovan propis, već zaključak, program i provedbeni plan, koji nisu propisi.

### 5.2.2. Pravila postupka odlučivanja o zahtjevu (zamolbi) za stambeno zbrinjavanje

Odluka o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje na PPDS donosi se u upravnom postupku propisanom Zakonom o općoj upravi. Od primjene pojedinih odredaba ZUP-a može se odstupiti samo u slučaju kada je pojedino postupovno pitanje drugačije uređeno posebnim zakonom (članak 2. i članak 3.

---

zbrinjavanje može ostvariti samo osoba koja nema u vlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske i na području država nastalih raspadom SFRJ, te ukoliko nakon 8. listopada 1991. godine nije otuđila kuću ili stan. Dakle, iako je u pitanju isti pravni sustav, kriteriji za priznavanje prava koje proizlazi iz stečenog stanarskog prava, u ovom slučaju prava na stambeno zbrinjavanje, razlikuju se od kriterija na ostalom području Republike Hrvatske koja su vrijedila npr. za pravo na kupnju stana (nositelj stanarskog prava ne može u istom mjestu imati u vlasništvu stan ili kuću). „Izvješće Pučkog pravobranitelja za 2006. godinu“

ZUP-a). Poseban zakon nije donijet, što znači da se mora primjenjivati postupak uređen ZUP-om.

Odluka o zamolbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS ne donosi se u upravnom postupku. Upravni postupak se može propisati samo zakonom, dakle, ne i podzakonskim propisom.<sup>13</sup> Uvjeti i postupci vezani za provedbu stambenog zbrinjavanja izvan PPDS razrađuju se Provedbenim planom, koji ne samo da nije zakon ili provedbeni propis, već obzirom da nije objavljen, nema niti karakter javnog već internog akta.

### 5.2.3. Pravni lijekovi

O zahtjevu za stambeno zbrinjavanje na PPDS odlučuje nadležno ministarstvo. Protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog ministarstva ne može se izjaviti žalba. Ona bi se mogla izjaviti da je Zakonom o PPDS predviđeno da se može uložiti žalba i da je određen organ koji će rješavati o žalbi. Obzirom da ovih pretpostavki nema, može se neposredno pokrenuti upravni spor.<sup>14</sup>

Protiv odluke o zamolbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, obzirom da ona nije upravni akt, ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.<sup>15</sup> Stoga podnosilac zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na negativno pismo nema pravo žalbe u upravnom postupku, već samo može podnijeti prigovor savjetodavnom povjerenstvu. Ustav RH u čl. 18. jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata. Pismo (pisana obavijest) nije pojedinačni pravni akt, već nepravni dokument humanitarnog karaktera, pa stoga niti postoji pravo na žalbu.

Uputa da podnosilac zahtjeva za stambeno zbrinjavanje u slučaju odbijanja njegovog zahtjeva od strane Ministarstva se *može obratiti i nadležnom sudu*, nije pravno utemeljena. Naime, pravo pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske ima pojedinac ako smatra da mu je upravnim aktom povrijeđeno kakvo pravo ili neposredni osobni interes utemeljen u zakonu (čl. 2. Zakona o upravnim sporovima). Kao što je već navedeno, informativno pismo (obavijest) nije upravni akt kojim se rješava o pravu na stambeno zbrinjavanje. Stoga ono ne podliježe sudskoj kontroli zakonitosti. Dakle, podnosilac zahtjeva ne može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom RH, a niti pred drugim sudom, jer ovdje je riječ o dokumentu humanitarne naravi a ne o pojedinačnom pravnom aktu.

## 6. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje

### 6.1. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje na PPDS

---

<sup>13</sup> Iz dikcije članka 2. ZUP-a, da se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu posebnim zakonom urediti drugačije nego što su uređena ZUP-om, nedvojbeno proizlazi da se upravni postupak može urediti samo zakonom, a ne i podzakonskim propisom.

<sup>14</sup> Članak 224. stavak 1. ZUP-a i članak 7. stavak 2. ZUS-a.

<sup>15</sup> Upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta. (Članak 6. stavak 1. ZUS-a)

Težište ove analize je na analizi stambenog zbrinjavanja izvan PPDS. Zato će se u ovom dijelu analize iznijeti samo osnovna zapažanja u vezi s procesom odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje na PPDS.

### 6.1.1. Suglasnost umjesto rješenja

Obzirom da Zakon o PPDS ne sadrži procesne odredbe po kojima će nadležno tijelo postupati nakon podnesenog zahtjeva stranke, moraju se primjenjivati odredbe ZUP-a.<sup>16</sup> O zahtjevu za stambeno zbrinjavanje odlučuje se aktom pod nazivom *"Suglasnost za privremeno stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana na području od posebne državne skrbi"*.

Pučki pravobranitelj u svome Izvješću za 2006. godinu u vezi s tim zapaža slijedeće: „Suglasnost nije izdana nakon provedenog urednog i potpunog upravnog postupka, nema karakter upravnog akta, te, iako druga pravna zaštita nije osigurana, ne daje podnositelju zahtjeva mogućnost zaštite redovnim pravnim sredstvom (žalba) niti je omogućena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnog akta upravne vlasti (čl. 18. i čl. 19. st. 2. Ustava).“

Prema članku 206. stavku 1. ZUP-a upravni akt mora se označiti kao rješenje. Iznimno, posebnim propisima može se predvidjeti da se rješenju može dati i drugi naziv. Nadležno ministarstvo nije postupilo u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku, već je, a da pritom nije donijet poseban propis, arbitrarno odredilo da akt kojim se rješava o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje umjesto rješenja nosi naziv suglasnost. Također, ono je arbitrarno odredilo da suglasnost ne sadrži uputu o pravnom lijeku, koja je obavezni sastavni dio upravnog akta. Zašto je tako postupilo vidljivo je iz Izvješća Pučkog pravobranitelja, u kojem on navodi slijedeći problem na koji ukazuje Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice: „Ukoliko bi se o zahtjevima za stambeno zbrinjavanje rješavalo upravnim aktom, tada bi stranke mogle zatražiti izvršenje akta, iako za to nisu u danom trenutku osigurane stambene jedinice i sredstva u proračunu.“

Može se, dakle, konstatirati da je *nadležno ministarstvo, koje je obavezno da izvršava zakone i druge propise, arbitrarno odlučilo da prilikom rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje ne primjenjuje neke odredbe Zakona o PPDS i ZUP-a bitne za ostvarivanje prava građana i njihovu pravnu sigurnost*. Arbitrarnom suspenzijom primjene Zakona o PPDS i ZUP-a pokušava se onemogućiti pravna zaštita protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja (suglasnosti odnosno uskrate suglasnosti), uključujući i sudsku kontrolu zakonitosti ovih akata pokretanjem upravnog spora. Ukoliko bi se u tome uspjelo, to bi predstavljalo povredu odredbi članka 18. i 19. Ustava RH, kao i članka 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama o pravu na djelotvoran pravni lijek pred domaćim državnim tijelom.

Umjesto da arbitrarno postupi, *nadležno ministarstvo bi trebalo pokrenuti izmjene i dopune Zakona o područjima posebne državne skrbi*, na način da se u njega ugrade odredbe koje će detaljno urediti postupak, te prije svega urediti nadležnost tijela u prvom stupnju, što predlaže i Pučki pravobranitelj u svome Izvješću za 2006. godinu. „U tom bi postupku o zahtjevu građana bilo odlučeno rješenjem (dakle, upravnim aktom) kojim bi bilo riješeno o njihovom pravu i roku za ostvarenje tog prava.

---

<sup>16</sup>

„Iako se u ovim postupcima odlučuje o pravu stranke, u praksi, niti se po ovim zahtjevima provodi upravni postupak, niti se donosi upravni akt.“ (Izvješće Pučkog pravobranitelja za 2006. god.)



Naknadnim aktom bilo bi određeno o konkretnoj nekretnini ili drugim detaljima načina stambenog zbrinjavanja (jer država tek treba osigurati potrebne stambene jedinice). Na taj se način omogućava građanima zaštita prava zajamčena čl. 18. i 19. Ustava (tj. korištenje pravnih lijekova)“- smatra Pučki pravobranitelj.

Ako se polazi od Ustava i zakona, a ne od arbitrarnih postupaka nadležnog ministarstva, onda bi se moglo zaključiti da nisu posve iscrpljene odnosno blokirane mogućnosti za pravnu zaštitu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja (suglasnosti odnosno uskrate suglasnosti), uključujući i sudsku kontrolu zakonitosti ovih akata pokretanjem upravnog spora. Naime, naziv „rješenje“ za upravni akt obuhvaća ne samo onaj upravni akt koji je - u upravnom postupku – donesen pod nazivom „rješenje“, već i sve one akte upravnog tijela kojim se meritorno odlučuje (ali ne pod nazivom „rješenje“), neposredno primjenjujući zakon ili na zakonu zasnovani propis, o zahtjevu stranke, tako što se tim aktom stranci priznaje ili ne priznaje određeno pravo. Stoga bi se moglo tvrditi da suglasnost jeste upravni akt jer ga donosi tijelo državne uprave, jer se donosi u upravnoj stvari, tj. kada se za pojedini slučaj iz određene upravne oblasti odlučuje o određenom pravu i jer se njome rješava (odlučuje) o pravu na stambeno zbrinjavanje, odnosno priznaje se ili ne priznaje pravo na stambeno zbrinjavanje. Suglasnost kojom se odlučuje o priznavanju ili nepriznavanju prava na stambeno zbrinjavanje sadržava sve supstancijalne elemente upravnog akta propisane odredbom članka 6. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.<sup>17</sup>

U vezi s odgovorom na pitanje da li suglasnost ima ili nema karakter upravnog akta, treba imati u vidu i Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-1094/1999 od 9. veljače/februara 2000. godine), kojom se ukida, pored ostalog, i odredba 357. stavak 5. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (“Narodne novine”, broj 91/96 i 137/99). Ukinutom odredbom propisuje se da suglasnost nadležnog ministarstva nije upravni akt.<sup>18</sup>

U obrazloženju svoje odluke Ustavni sud RH, pored ostalog, navodi: „Budući da na ocjenu pravnog karaktera nekog akta uprave nema nikakvog utjecaja ni značenja sam naziv akta, kao ni njegov oblik, Ustavni sud je utvrdio da se radi o suglasnosti koja predstavlja upravni akt, koji donosi tijelo državne uprave u upravnom postupku, neposredno primjenjujući odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, i to rješavajući o pravu stranke na stjecanje vlasništva na nekretninama na području Republike Hrvatske.“

### 6.1.2. Odsustvo upute o pravnom lijeku

---

<sup>17</sup> Upravni akt jest akt kojim državni organ ili organizacija koja obavlja javne ovlasti rješava o stanovitom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari.

<sup>18</sup> „Razmatranjem elemenata akta koji osporene odredbe nazivaju ‘suglasnošću’, Ustavni sud je utvrdio: a) da se radi o aktu koji se donosi u postupku koji se pokreće na zahtjev stranke; b) da taj akt donosi čelnik tijela državne uprave; c) da se odlučuje o pravu stranke koje je istaknuto u zahtjevu; d) da se neposredno primjenjuju odredbe materijalnog zakona i e) da se radi o upravnoj stvari. Utvrđenje da se radi o upravnoj stvari temelji se na činjenici što ne postoji mogućnost materijalnopravnog razlikovanja upravne i sudske odluke, te je vladajuće mišljenje da je za određivanje je li neka stvar upravna ili sudska, odlučujuća norma o nadležnosti. Budući da je odlučivanje o davanju suglasnosti za stjecanje prava vlasništva na nekretninama na području Republike Hrvatske, kada je stjecatelj stranac, dano u nadležnost tijelu uprave, to znači da je u pitanju upravna stvar u smislu odredbe članka 1. Zakona o općem upravnom postupku. Iz navedenog proizlazi da je ‘suglasnost’ sadržana u osporenim odredbama, upravni akt koji sadržava sve elemente propisane odredbom članka 6. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima.“ Odluka Ustavnog suda RH broj: U-I-1094/1999 od 9. veljače/februara 2000. godine.

Suglasnost za stambeno zbrinjavanje ne sadrži uputu o pravnom lijeku, iako je člankom 206. stavkom 3. ZUP-a propisano da je ona sastavni dio upravnog akta. Uputom o pravnom lijeku stranka se obavještava da li protiv rješenja (upravnog akta) može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom (čl.210.st.1. ZUP-a). Obzirom da suglasnost ne sadrži uputu o pravnom lijeku, podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje može postupiti po važećem propisima (čl.210.st.5. ZUP-a), tj. može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe u roku od 30 dana od dana dostave upravnog akta (čl. 24.st.1. ZUS-a). Žalbu ne može izjaviti jer protiv prvostepenih rješenja ministarstava i drugih republičkih organa državne uprave žalba se može izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno (čl.224. ZUP-a). Umjesto da neposredno pokrene upravni spor, podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje može u roku od tri mjeseca tražiti od nadležnog ministarstva da dopuni suglasnost, kada u njoj nije dana nikakva uputa o pravnom lijeku. U tom slučaju rok za sudsku tužbu teče od dana dostave dopunjene suglasnosti (čl.210.st.5. ZUP-a).

Ukoliko nadležno ministarstvo nije donijelo suglasnost u roku od mjesec dana od dana predaje urednog zahtjeva odnosno u roku od dva mjeseca u slučaju da je potrebno provesti posebni ispitni postupak ili ako postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti suglasnost bez odgode, podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje ne može izjaviti žalbu, već tužbom pokrenuti upravni spor. Upravni spor zbog *tzv. šutnje administracije* on može pokrenuti ako nadležno ministarstvo ne donese suglasnost ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja podnositelja zahtjeva (čl. 26.st.1. i 2. ZUS-a).<sup>19</sup>

Obzirom da se protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog ministarstva o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje žalba može izjaviti samo kada je to zakonom izriekom predviđeno (čl.224.st.1. ZUP-a), *neophodno bi bilo izmjenama i dopunama Zakona o PPDS predvidjeti da se žalba može izjaviti te odrediti organ koji će rješavati o žalbi* (čl.11.st.2. ZUP-a). Time bi se ubrzao postupak stambenog zbrinjavanja, posebno ako se ima u vidu zagušenost Upravnog suda predmetima i dugotrajnost čekanja da se konkretni predmet riješi (oko 4 godine), a koji u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akta nadležnog ministarstva o stambenom zbrinjavanju.

### 6.1.3. Netransparentnost procesa utvrđivanja liste prioriteta

Red prvenstva utvrđen je člankom 9. Zakona o PPDS i Pravilnikom o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi (Narodne novine br. 116/02 ).<sup>20</sup> Pravilnikom su

---

<sup>19</sup> Članice regionalne mreže NVO-a, osnovane uz podršku misija OEBS-a u Srbiji, BiH i Hrvatskoj, zabilježile su i zanimljive odgovore MMTPR – Uprave za prognanike, povratnike i izbjeglice u kojima se, kao očitovanje na žalbu zbog šutnje uprave tj. nedonošenja rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje unutar PPDS u rokovima propisanim Zakonom o općem upravnom postupku, iznosi "mišljenje" MMTPR da ne postoji osnov za izjavljivanje žalbe, budući da se radi o pravnoj stvari koja je uređena Zakonom o PPDS. Npr. slučaj M.B., raseljene osobe iz Vinkovaca s boravkom u Vukovaru, dopis MMTPR od 13. juna 2006.god. (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar). To što je pravna stvar uređena Zakonom o PPDS nije razlog da se ne primje

<sup>20</sup> Utvrđeno je ukupno 5 kategorija osoba svrstanih u 5 redova prvenstva, i to:

1. privremeni korisnici tuđe imovine koju je vlasnik zatražio u posjed i na korištenje
2. ostali privremeni korisnici tuđe imovine
3. osobe smještene u prognaničkim naseljima i drugim objektima organiziranog smještaja

za 3., 4. i 5. red prvenstva utvrđena i mjerila na temelju kojih će se provesti bodovanje u postupku utvrđivanja reda prvenstva.

Pravo na stambeno zbrinjavanje ostvaruje se na temelju reda prvenstva za jednu ili više jedinica lokalne samouprave područja posebne državne skrbi, ovisno o raspoloživom fondu nekretnina u državnom vlasništvu, sredstvima državnog proračuna i drugim izvorima (čl.3. Pravilnika). Iznimno od reda prvenstva, za osobe određenih (deficitarnih) struka i zanimanja za čijim radom postoji od strane jedinica lokalne samouprave posebno iskazana potreba na ovim područjima, nadležno ministarstvo će ovisno o raspoloživom fondu nekretnina u državnom vlasništvu, sredstvima državnog proračuna i dr. izvorima osiguravati njihovo stambeno zbrinjavanje (čl.4. Pravilnika).

Proces utvrđivanja lista prioriteta za stambeno zbrinjavanje je netransparentan jer podaci o načinu formiranja bodovnih lista prioriteta, kao i redosljed prioriteta nisu dostupni javnosti. Podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje nema saznanja o tome kada će biti stambeno zbrinut i koji je po redu na listi zahtjeva.

Nejasnoće su se pojavile oko odnosa između pojedinih redova stambenog zbrinjavanja, odnosno da li između njih postoji konkurencija ili ne. Ustavni sud Republike Hrvatske je u obrazloženju svoga rješenja (U-II/3255/2004 od 10. novembra 2004.god.) zauzeo stajalište da skupine osoba, navedene u redovima prvenstva, „ne konkuriraju pri dodjeli raspoloživog stambenog fonda međusobno - kao skupine, već isključivo međusobno konkuriraju osobe istog statusa, unutar iste skupine, a prema kriteriju udovoljavanja mjerilima utvrđenim za određivanje reda prvenstva unutar te konkretne skupine“. Naravno da ne konkuriraju, jer razlog zašto se uopće utvrđuje red prvenstva, tj. redosljed prvenstva ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje, jeste u tome da se podnositelji zahtjeva za stambeno zbrinjavanje podjele u određene kategorije odnosno skupine i svrstaju u redove prvenstva od jedan do pet, po kojem će se i rješavati zahtjevi za stambeno zbrinjavanje. O tome koja će skupina osoba biti na kojem mjestu reda prvenstva, uostalom, vodila se i velika i nacionalno nabijena žučna rasprava u hrvatskoj javnosti i Hrvatskom saboru 2002. godine, kada se donosio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o PPDS, kojim je utvrđen red prvenstva. Rezultat takve rasprave jeste i ovakav red prvenstva, u kojem su nositelji oduzetih stanarskih prava na posljednjem mjestu po redosljedosti ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje.

U praksi ima slučajeva nejednakog postupanja nadležnih državnih tijela prilikom odlučivanja o redosljedosti liste prioriteta u odnosu na lica koja se nalaze u jednakom položaju. Tako je npr. na području Općine Vojnić, u nemalom broju slučajeva, uočeno da se kuće koje je otkupio APN i koje su u državnom vlasništvu daju na korištenje osobama koje su pravo na stambeno zbrinjavanje već ostvarile u drugim stambenim jedinicama u vlasništvu države ili posjeduju vlastite stambene jedinice; ili se pak radi o raseljenim osobama kojima je imovina vraćena u Bosni i Hercegovini, ili su istu prodali, ili posjeduju imovinu u Hrvatskoj, a što je sve u suprotnosti s odredbom članka 38. Zakona o PPDS.<sup>21</sup>

#### 6.1.4. Analiza konkretnih slučajeva<sup>22</sup>

4. osobe koje se vraćaju u svoje ranije prebivalište ili se nastanjuju na područjima posebne državne skrbi
5. korisnici stanova na kojima je prestalo stanarsko pravo na temelju Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom području (»Narodne novine«, br. 73/95).

<sup>21</sup> Projekt građanskih prava – Sisak posjeduje informacije o 30-tak takvih slučajeva

<sup>22</sup>

## Slučaj 1

Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice dostavila je pismeno u obliku očitovanja (Klasa: 019-06/07-24/125, URBROJ: 530-19-04-07-2 od 18.04.2007.god.) podnositelju zamolbe za stambeno zbrinjavanje.

Uprava o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje odnosno o (ne)priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje nije odlučila rješenjem, kao što to ZUP propisuje, već je negativnu odluku o zahtjevu donijela u obliku *pisma očitovanja* u kojem navodi da „zbog činjenice utvrđene provođenjem očevida na terenu da objekt nije oštećen, ova Uprava ne nalazi osnov temeljem kojeg bi mogla udovoljiti Vašem zahtjevu“.

Pismo očitovanje nije donijeto u obliku upravnog akta i ne sadržava uvod i uputu o pravnom lijeku, koji su obavezni sastavni dijelovi upravnog akta. Dispozitiv je trebao biti posve jasan – ili se priznaje ili ne priznaje pravo na stambeno zbrinjavanje.

U pismu očitovanju se navodi i slijedeće: „U ovoj Upravi zaprimljeno je Vaše pismo kojim tražite rješavanje zamolbe za stambeno zbrinjavanje koju ste podnijeli ovoj Upravi...“. Pisano obraćanje stranke upravnom organu, nije pismeno, kao što navodi Uprava, već podnesak. Naime, prema članku 64. stavku 1. ZUP-a, *podnesak* je naziv za razna saopćenja kojima se stranke obraćaju upravnim tijelima, kao što su, na primjer, zahtjevi, obrasci koji se upotrebljavaju za automatsku obradu podataka, prijedlozi, prijave, molbe, žalbe, prigovori i sl. Dokumenti i akti (pozivi, obavijesti, očitovanja, rješenja, zaključci i drugi službeni spisi), koje upravno tijelo dostavlja stranci nisu podnesci, već *pismena* (čl.81.st.1. ZUP-a).

U odgovoru na dopis Pučkog pravobranitelja (KLASA: 019-06/07-24/125, URBROJ: 530-19-04-07-2 od 30.10.2007 god.), a u vezi s pritužbom podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje Pučkom pravobranitelju na rad Uprave, u kojem Pučki pravobranitelj moli očitovanje zašto Uprava ne donosi rješenja s poukom o pravnom lijeku, Uprava obavještava Pučkog pravobranitelja da je podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje „ponovnim obraćanjem zatražio donošenje rješenja kojim se odbija njegova zamolba, kako bi mogao izjaviti žalbu“. Uprava, također, izvješćuje „da će se naknadno provesti upravni postupak, koji će biti dovršen rješenjem kako bi“ - podnositelj zahtjeva – „mogao ostvariti prava na redovni pravni put za zaštitu svojih pravnih interesa, odnosno izjaviti žalbu“.

---

„Najveći broj predmeta u Uredu pučkog pravobranitelja iz oblasti stambenog zbrinjavanja su identični, i mogu se opisati na sljedeći način. Podnositelji zahtjeva obratili su se pučkom pravobranitelju nakon proteka od 2-5 godina čekanja na rješavanje o njihovu zahtjevu, a da im nije dostavljena nikakva informacija o stanju predmeta. Na intervenciju pučkog pravobranitelja, nadležna Uprava za prognanike dostavlja obavijest o podnositeljevom predmetu, navodeći:

- a) da je zahtjev evidentiran (pod određenim brojem), da Uprava ne raspolaze dovoljnim brojem stambenih jedinica, te da će podnositelj zahtjeva biti stambeno zbrinut sukladno važećim propisima, ili
- b) da podnositelj ne ispunjava zakonske uvjete za stambeno zbrinjavanje.

Unatoč višekratnim upozorenjima da ovakva praksa nije u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku i da je o zahtjevima potrebno provesti upravni postupak, navedena Uprava nije promijenila način postupanja u ovim predmetima.“ (Izvjeshće Pučkog pravobranitelja za 2006 god.)

Podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, kao što je već spomenuto, ne može izjaviti žalbu, kao što se to tvrdi Uprava, već može pokrenuti upravni spor. Svakako ohrabruje najava nadležnog ministarstva da će prilikom rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje postupati po ZUP-u.

## Slučaj 2

Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice dostavila je pismeno u obliku očitovanja o podnesku (Klasa: 019-16/06-24/1101, URBROJ: 530-11-03-04-4 od 06.12.2006.god.) podnositelju zamolbe za stambeno zbrinjavanje.

U očitovanju se navodi da je Uprava primila zahtjev podnositelja za stambeno zbrinjavanje, da je, sukladno očitovanju Regionalnog ureda za prognanike, povratnike i izbjeglice Vukovar, izdata *negativna preporuka* za stambeno zbrinjavanje iz razloga koji se dalje navode u očitovanju.

Nije posve jasno tko je donio preporuku, da li Uprava ili Regionalna uprava. Za pretpostaviti je da ju je donijela Regionalna uprava (RU PPI), koja preporuku dostavlja Upravi na dalje postupanje u vezi s odlučivanjem o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje. Može se, dakle, zaključiti da Uprava nije uopće odlučila o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje. Zato se Pučki pravobranitelj obratio Upravi dopisom broj: PP-568/07-2 od 17.01.2007. s preporukom da donese rješenje o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje pritužitelja, protiv kojega pritužitelj ima mogućnost korišćenja pravnih lijekova.

U odgovoru na dopis Pučkog pravobranitelja Uprava se slaže sa preporukom o donošenju rješenja o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje te ga ujedno izvješćuje „da je u Upravi u tijeku realizacija postupka donošenja rješenja podnositeljima zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi, kako bi isti imali mogućnost korišćenja pravnih lijekova, sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku“.

Ohrabrujući je znak najava promjene prakse postupanja prilikom rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, odnosno da će se o zahtjevu odlučivati rješenjem kao upravnim aktom.

### *6.2. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS*

Analizu pravnih aspekata postupka stambenog zbrinjavanja izvan PPDS u bitnome ograničava činjenica da je postupak stambenog zbrinjavanja izvan PPDS primarno humanitarna aktivnost a ne aktivnost pravnog karaktera koja bi bila uređena općeobaveznim propisima. To proizlazi iz stava Vlade RH "da ne postoji nikakva pravna obaveza prema bivšim nositeljima stanarskih prava".<sup>23</sup> Stoga je ona zaključkom, kao aktom bez pravne snage, a ne zakonom kao općeobaveznim propisom, utvrdila svoju volju da će, radi stvaranja uvjeta za povratak, humanitarno pomoći u stambenom zbrinjavanju samo one koji se stvarno žele vratiti u Hrvatsku. Prema tome, ona stambeno zbrinjavanje nosilaca oduzetih stanarskih prava izvan PPDS ne tretira kao pitanje zaštite i ostvarivanja njihovih ljudskih prava, dakle, ne kao pravno, već kao humanitarno pitanje, kao humanitarnu pomoć u stambenom zbrinjavanju povratnika.

---

<sup>23</sup> Izvještaj Human Rights Watcha: Hrvatska prekršena obećanja: Prepreke povratku izbjeglica, rujn 2003, Vol. 15, No. 5(D)

Toj aktivnosti nastoji se dati privid upravnog postupka u kojem se rješava o priznanju određenog prava. Tako se, npr. u Zaključku o provedbi Programa stambenog zbrinjavanja iz 2006. godine u tač.5. zadužuje Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka da utvrdi potrebe i lokacije za izgradnju stanova za provedbu Programa, te provede postupak i donese odgovarajuća *rješenja o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje* po podnesenim zahtjevima povratnika.

Primarno humanitarni karakter postupka stambenog zbrinjavanja izvan PPDS ograničava primjenu pravnih standarda, načela i kriterija pri utvrđivanju kvalitete unutrašnjih pravila i uopće mogućnost ispitivanja zakonitosti odluka u postupku odlučivanja o stambenom zbrinjavanju. Praktično, cijeli postupak umnogome je izmješten sa terena prava, na teren humanitarne pomoći sa specifičnim „pravnim institutima i lijekovima“.

NVO, koje su realizirale ovaj projekt, sredinom marta 2008. godine analizirale su 51 predmet stambenog zbrinjavanja i to tako da se obuhvate različiti dijelovi Republike Hrvatske izvan PPDS. Analiza pokazuje da se podnosioci zahtjeva za stambeno zbrinjavanje suočavaju s različitim problemima u postupku stambenog zbrinjavanja.

#### 6.2.1. Dugotrajnost postupka rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje

Zahtjevi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS mogli su se podnositi u razdoblju od 17. juna 2003. do 30. septembra 2005. godine. Rok za provedbu stambenog zbrinjavanja prvobitno je bio određen do kraja 2006. godine (v. Zaključak Vlade RH iz 2003. god.). Ministarstvo nadležno za provedbu programa stambenog zbrinjavanja u svome izvješću od 7.01.2005. godine navelo je da se „završetak programa očekuje do kraja 2006. godine (izgradnja stanova i davanje u najam)“.<sup>24</sup> U izvješću nadležnog ministarstva od 16.01.2006. taj rok se produžava do 2008. godine, a u izvješću od 8.02.2006. godine uključuje se i 2004. godina kao godina dovršetka programa stambenog zbrinjavanja. U izvješću od 12.04.2006. godine nadležno ministarstvo taj rok produžava do sredine 2011. godine. Napokon, Zaključkom Vlade RH od 25.08.2006. godine rok za provedbu programa stambenog zbrinjavanja ponovo je produžen i to do kraja 2011. godine.

U izvješću nadležnog ministarstva od 7.09.2006. godine navodi se da je predviđeno administrativno rješavanje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i to najvećeg dijela do kraja 2006. godine, a u izvješću od 15.07.2007. godine navodi se da „do kraja 2007. godine Ministarstvo planira završiti administrativni postupak utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje za 4.500 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS“.

Iz naprijed navedenog može se konstatirati da su organi odgovorni za provođenje stambenog zbrinjavanja izvan PPDS postavljali nerealno kratke rokove za završetak pojedinih radnji (rješavanje zahtjeva, izgradnja i kupnja potrebnih stambenih jedinica) iz programa stambenog zbrinjavanja i da se ti rokovi stalno pomjeraju odnosno produžavaju. Primjerice, iako je planirano da se do kraja 2007. godine završi administrativni postupak utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje za svih 4.500 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, taj postupak, po sadašnjoj dinamici rješavanja, neće biti završen ni do kraja 2008. godine, iako je predviđeno da se to dovrši do kraja 2007. godine. Od obrađenih 51 predmeta stambenog zbrinjavanja sredinom marta 2008. godine, metodom uzorka iz baza podataka NVO koje su realizirale ovaj projekt, može se

---

<sup>24</sup> Izvješće MMTPR „Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj“ od 7. siječnja 2005. (web site MMTPR)

zaključiti da je svega 10 ili 19,6% riješeno, da u 16 ili 31,37% predmeta podnositelji zahtjeva nisu dobili bilo kakvo pismo (dopis) od strane nadležnog ministarstva, iako su protekle dvije i po godine od završetka roka za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, a da je u 25 ili 49,02% predmeta zatražena dopuna (kompletiranje) zamolbe za stambeno zbrinjavanje.

U pravilu, podnosioci zahtjeva za stambeno zbrinjavanje čekaju na rješavanje zamolbe najmanje dvije godine, a pojedini i četiri i više godina, a da im nije dostavljena nikakva informacija o stanju predmeta.<sup>25</sup>

#### 6.2.2. Problemi u kompletiranju zamolbi za stambeno zbrinjavanje i prihvatljivih dokaza

U zahtjevima za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, koje Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice dostavlja podnositeljima zahtjeva (zamolbi), najčešće se traži da se:

- ovjeri zamolba kod javnog bilježnika ako se boravi u Hrvatskoj ili kod nadležnog općinskog suda ako se boravi u inozemstvu,
- ovjere pojedinačne izjave (za svakog člana obitelji) da nema u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom bivše SFRJ, ili da iste nije prodao, darovao ili na bilo koji način otuđio nakon 8. listopada/oktobra 1991. godine, odnosno da nije stekao pravni položaj zaštićenog najmoprimca s izjavom da se želi vratiti i prebivati u dodijeljenom stanu,
- dostavi dokaz o stanu u društvenom vlasništvu koji je ranije korišten (ugovor ili rješenje o davanju stana na korištenje odnosno dodjeli stanarskog prava, rješenje suda i sl.),
- dostavi preslik (fotokopija) osobnih dokumenata RH za punoljetne osobe, odnosno kopija rodnog lista ili domovnice za maloljetne članove porodice, a ako nisu u posjedu hrvatskih dokumenata preslik važećih osobnih dokumenata (izbj. leg. i sl.),
- dostavi izjava o statusu boravka i vlasništvu na stambenom objektu na adresi boravka u inozemstvu, a u ponekim predmetima uz izjavu i vlasnički list,
- dostavi izjava i rješenje o privremenom korištenju stana na adresi boravka u inozemstvu,
- dostavi izjava o vlasništvu zemljišta u Hrvatskoj,
- dostavi dokaz o skrbništvu nad članom porodice,
- popuni nova zamolba sa svim članovima obitelji i ista ovjeri, ukoliko se žele navesti novi članovi obitelji,
- dostavi rješenje o razvodu braka,
- dostavi rješenje o nasljeđivanju,
- dostavi potpisana i ovjerena izjava o odustajanju od stambenog zbrinjavanja člana obitelji,
- dostavi izjava o mjestu gdje želi stambeno zbrinjavanje,
- dostavi smrtni list za podnositelja stambenog zbrinjavanja i dr.

---

<sup>25</sup> Primjerice:

- Lj.Č. je podnijela zahtjev za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS 03.03.2004. godine (Potvrda Regionalnog ureda Osijek, Klasa: 019-06/04-08/1, URBROJ: 519-12-12-04-82. U međuvremenu je podnijela zahtjev za dopunu zamolbe za stambeno zbrinjavanje. Protekle su 4 godine od podnošenja zamolbe za stambeno zbrinjavanje, a da ona još uvijek nije dobila nikakav odgovor.
- D.Š. je podnio zahtjev za stambeno zbrinjavanje 9.09.2004. godine. Podneskom od 4.03.2007. obavijestio je nadležno ministarstvo o promjeni adrese boravka. Protéklo je više od tri i po godine od podnošenja zamolbe za stambeno zbrinjavanje, a da nije dobio nikakvu obavijest.

Iz gore navedenog vidljivo je da se, kao i u kod postupka ostvarivanja prava na obnovu, i kod stambenog zbrinjavanja u praksi pojavljuju slučajevi da se postavljaju dodatni uslovi za osiguranje stambenog zbrinjavanja. Tako, na primjer, zahtjev da se dostavi izjava o vlasništvu zemljišta u Hrvatskoj izlazi izvan okvira uvjeta utvrđenih Zaključkom o načinu stambenog zbrinjavanja. Uvjet je da nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan (a ne zemljište) na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom bivše SFRJ, ili da iste nisu prodali, darovali ili na bilo koji način otuđili

- U praksi ima slučajeva da se reducira lepeza prihvatljivih dokaza, što ponekad stvara nepremostive prepreke u ostvarivanju stambenog zbrinjavanja. Na primjer, od podnosioca zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i članova njegove porodice pojedini regionalni uredi za PPI traže da dostave kopije hrvatskih osobnih iskaznica.<sup>26</sup> Ovakvi slučajevi, u pravilu, se događaju kada RUPPI ne postupaju u skladu s Uputom za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje, te umjesto da Zahtjev za kompletiranje zamolbe dostave Upravi u Zagreb koja ga onda dostavlja podnositelju zamolbe, one izravno komuniciraju sa strankom.

U Uputama se navodi da se uz zamolbu za stambeno zbrinjavanje mora, pored ostalog, dostaviti i preslik osobnih dokumenata za punoljetne osobe, odnosno preslik rodnog lista ili domovnice za maloljetne članove obitelji, i to: važećih osobnih dokumenata RH, odnosno ako nisu u posjedu hrvatskih dokumenata preslik važećih osobnih dokumenata države u kojoj borave ili čiji su državljani (osobna iskaznica ili izbjeglički karton, odnosno rodni list za maloljetne članove obitelji). Prema tome, osobna iskaznica (pod kojom, ako nema dodatnih uputa, podnositelji, u pravilu, misle samo na osobnu iskaznicu RH) nije jedini prihvatljivi osobni dokument. Također, u Uputama se navodi da i bez posjedovanja važećih hrvatskih dokumenata (važeće isprave hrvatskog državljanina ili stranca s trajnim nastanjenjem) se može odlučiti o zamolbi za stambeno zbrinjavanje (izdati suglasnost o pravu na stambeno zbrinjavanje), ali bez adrese stambenog zbrinjavanja odnosno uz upozorenje da dok se ne pribave važeći hrvatski dokumenti neće im se dodijeliti stan na korištenje. Ovakva uputa je logična, jer osobna iskaznica ili drugi važeći hrvatski osobni dokument je formalni kraj, a ne početak procesa povratka, kojem, da bi bio moguć, treba prethoditi osiguranje stambenog zbrinjavanja.

- Regionalni uredi za PPI, kada se izravno obraćaju podnositeljima zamolbe za stambeno zbrinjavanje, ne postupaju u skladu s Uputama i standardiziranim obrascima dopisa (pismena) i u slučaju kada traže da se zamolba ovjeri kod javnog bilježnika (što zahtijeva putovanje u Hrvatsku), iako se ona može ovjeriti i kod nadležnog općinskog suda ako se boravi u inozemstvu, kao i u slučaju kada zahtijevaju da se „tražena dokumentacija ovjeri međunarodnim pečatima“ i sl.

- Iako u Uputama i u standardiziranom obrascu zahtjeva za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS se navodi da kao dokaz o stanu u društvenom vlasništvu može poslužiti i

---

<sup>26</sup> Primjerice:

- B.A., izbjeglo lice iz Plitvičkih jezera, podnio je zahtjev za stambeno zbrinjavanje u propisanom roku. Na telefonski poziv podnositelja zahtjeva, koji je zatražio informaciju o tome što uz ovjerene izjave punoljetnih članova svog porodičnog domaćinstva treba još dostaviti tom Uredu, službenica Regionalnog ureda za prognanike iz Gospića zatražila je da joj svi članovi njegovog porodičnog domaćinstva moraju dostaviti fotokopije hrvatskih osobnih iskaznica da bi se riješio njegov zahtjev. Riječ je o nametanju od strane upravnog tijela, koje treba da primjenjuje a ne stvara propis, dodatnog uslova za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje koji nije sadržan u važećim propisima.

- Z.T. dobila je poziv od RUPPI Zagreb (od 30.08.2007.) da se osobno javi u RUPPI Zagreb radi očitovanja o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje i da sa sobom ponese osobnu iskaznicu i preslik važećih osobnih iskaznica za ostale članove obitelji.



rješenje suda odnosno pravomoćna presuda nadležnog suda o otkazu stanarskog prava, u praksi su zabilježeni slučajevi da se to ne prihvaća kao dokaz.<sup>27</sup>

- Na kraju zahtjeva za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS navodi se upozorenje stranci da ukoliko u roku od najkasnije 60 dana od zaprimanja zahtjeva za kompletiranje zamolbe, ne dopuni zamolbu na način određen u zahtjevu za kompletiranje, smatrat će se da „zahtjev nije niti podnesen“ odnosno da je podnositelj zamolbe „odustao od zamolbe za stambeno zbrinjavanje“. U Uputama se u vezi s tim utvrđuje obaveza regionalnog ureda za PPI da, u slučaju da podnositelj zamolbe u navedenom roku ne dostavi zatražene nadopune zamolbe, dostavi Upravi u Zagrebu preporuku za odbijanje zahtjeva i zatvaranje predmeta.

Prvo, ovo upozorenje nije u skladu s tačkom 19. Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika. U njoj se navodi da ako podnositelj nije dostavio potrebnu dokumentaciju ili podatke, Uprava će tražiti od podnositelja da dopuni zahtjev u upućujućem roku od 30 dana od dana primitka dopisa. Ako podnositelj u navedenom roku ne dostavi tražene podatke ili dokumente, zahtjev će se staviti u stanje mirovanja do njihove dostave. Dakle, umjesto „odbijanja zahtjeva“<sup>28</sup> i zatvaranja predmeta, trebalo bi, prema Provedbenom planu, „zahtjev staviti u stanje mirovanja“.

Drugo, neovisno o tome o kojoj vrsti nedostatka u zamolbi za stambeno zbrinjavanje se radi (da li podnesak, tj. zamolba sadrži koji formalni nedostatak koji sprečava da se po njemu postupi ili je nerazumljiv ili je nepotpun), u tipiziranom obrascu se navodi istovjetno upozorenje - da će se smatrati da zamolba nije niti podnesena ako podnositelj u određenom roku ne ukloni nedostatke. Ovakvo postupanje nije u skladu sa člankom 68. i člankom 137. stavkom 3. ZUP-a. Naime, ukoliko podnositelj zamolbe nije podnio dokaze na kojima se temelji zahtjev, zbog toga se ne može zaključkom odbaciti zahtjev (zamolba), jer dokazi koje podnositelj zamolbe treba da podnese uz zamolbu za stambeno zbrinjavanje nisu sastavni dio podneska (zamolbe), već se njima kao sredstvom utvrđuju činjenice na osnovu kojih se donosi suglasnost („rješenje“). Stoga je Uprava dužna „nastaviti postupak i, u skladu s pravilima postupka i prema materijalnom propisu, riješiti upravnu stvar“ (čl.137.st.3. ZUP-a), donoseći meritornu odluku, a ne odbacivati zamolbu.

### 6.2.3. Komuniciranje organa uprave i podnositelja zamolbe

U Uputama za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS iz 2006. godine navodi se da su svi koji su se opredijelili za model najma stana dobili obavijesti s pozivom (ukupno 2200) da se jave nadležnim regionalnim uredima. U tipiziranom „pozivu na razgovor“ zamoljava se podnositelj zamolbe da se u roku od dva mjeseca od dana uručenja poziva javi ili osobno ili telefonom regionalnom uredu za PPI nadležnom za naselje u kojem se traži stambeno zbrinjavanje, radi „pregleda zahtjeva i utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje“. Na kraju poziva upozorava

---

<sup>27</sup> Z.D., izbjeglo lice iz Duge Rese, je bivši nosilac stanarskog prava u Republici Hrvatskoj. Davalac stana na korištenje je bila „Pamučna industrija Duga Resa“. Ne može ostvariti stambeno zbrinjavanje jer nema sačuvan ugovor o korištenju stana, kojim bi dokazao da je bivši nositelj stanarskog prava. Međutim, on posjeduje presudu Općinskog suda o otkazivanju stanarskog prava, koju mu županijski ured nadležan za poslove obnove ne smatra validnim dokazom.

<sup>28</sup> Ne radi se o odbijanju zahtjeva, kako se pravno pogrešno navodi u tipskom obrascu Uprave, već o odbacivanju, jer se ne odlučuje o meritumu stvari.

se podnosilac zamolbe da ako u navedenom roku ne kontaktira nadležni regionalni ured za PPI, „izgubit će prioritet na popisu prvenstva“.

Iako se u pozivu navodi da podnosilac ima mogućnost izbora kako će komunicirati s nadležnim regionalnim uredom (doći osobno ili javiti se telefonom), u pojedinim regionalnim uredima (Zagreb, Osijek, Knin) zabilježeni su slučajevi da nadležni ured insistira da podnosilac zamolbe osobno dođe na razgovor u ured.

Prvo, pojedini regionalni uredi su neovlašteno isključili mogućnost komuniciranja telefonom, iako se ona izričito navodi u tipskom obrascu Uprave.

Drugo, ovakvo njihovo postupanje nije u skladu s člankom 70. ZUP-a. Naime, po tom članku organ koji vodi postupak ovlašten je pozivati osobu čija je prisutnost u postupku potrebna, pod uvjetom da boravi na njegovu području. Iznimno, na usmenu raspravu može biti pozvana osoba koja boravi izvan područja organa koji vodi postupak, ako se time postupak ubrzava ili olakšava, a dolazak ne uzrokuje veće troškove ni veću dangubu za pozvanoga. U slučaju stambenog zbrinjavanja, podnosioci zamolbe za stambeno zbrinjavanje, u pravilu, borave ne samo izvan područja nadležne regionalne uprave za PPI, već u inostranstvu. Nesumnjivo da za ogromnu većinu njih (da se ne spominju stari, bolesni, invalidi, siromašni i dr.) dolazak uzrokuje veće troškove i veću dangubu. Prema tome, nije ispunjen jedan od zakonom propisanih uvjeta za pozivanje stranke, što znači da ovakovo postupanje nije u skladu sa zakonom.

Neodazivanje podnosioca zamolbe na ovakav nezakoniti poziv ima ponekad za posljedicu gubitak „prava na stambeno zbrinjavanje“.<sup>29</sup>

#### 6.2.4. Netransparentnost popisa prvenstva

U tački 19. Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja navodi se da se zahtjevi obrađuju promptno prema redoslijedu zaprimanja, a u tački 21. podtački 2. da Uprava za PPI radi *mjerodavnu listu* osoba i njihovih obitelji koje bi se trebale stambeno zbrinuti. Nije posve jasno da li je riječ o listi prvenstva ili samo o popisu osoba i obitelji koje treba stambeno zbrinuti. Ako je riječ o listi prvenstva, postavlja se pitanje na osnovu kojih kriterijuma se ona radi, da li je osnovni kriterijum redoslijed zaprimanja zamolbi za stambeno zbrinjavanje ili neki drugi. Da je riječ o listi prvenstva upućuje napomena na kraju obrasca kojom se podnosilac zamolbe upozorava da ako u navedenom roku ne kontaktira nadležni regionalni ured za PPI, „izgubit će prioritet na popisu prvenstva“. S druge strane, u Uputama za postupanje po zamolbama za stambeno zbrinjavanje se navodi da u slučajevima podnositelja zahtjeva odnosno korisnika stambenog zbrinjavanja koji su pred deložacijom po sudskoj presudi ili su u osobito teškoj socijalnoj situaciji, regionalni ured može zatražiti prioritarno stambeno zbrinjavanje od Uprave. Takvom zahtjevu potrebno je priložiti odgovarajuće dokaze.

---

<sup>29</sup> D.J., izbjeglo lice iz Zagreba, prilikom svoje posjete rodbini u Zagrebu, 08.12.2006. godine, navratio je u prostorije Regionalnog ureda za prognanike, povratnike i izbjeglice u Zagrebu u vezi s informacijom o njegovom predmetu za stambeno zbrinjavanje. Tom prilikom mu je u tom Uredu kazano da je on pozvan pismenim putem da se javi u taj Ured, ali pošto se nije odazvao niti je svoj izostanak opravdao, da je njegov predmet, kao zastario, odložen u arhivu, te da je na taj način izgubio „pravo na stambeno zbrinjavanje“. Obzirom da na njegov zahtjev da mu se o tome izda pisana odluka nije dobio nikakvu odluku niti bilo kakav odgovor, sačinjena mu je i upućena 26.12.2006. godine molba za dostavu pisane odluke, kako bi na istu mogao podnijeti pravne lijekove. Do danas nije dobio nikakvu odluku niti bilo kakvo obavještenje u vezi s tim predmetom.

Iz navedenog bi se moglo konstatirati da ne postoji transparentnost u utvrđivanju redoslijeda stambenog zbrinjavanja, da je upitno postojanje liste prvenstva i, ako ona postoji, da nije na uvidu javnosti.

#### 6.2.5. Suglasnost (pismo obavijesti, rješenje) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

Nakon uvida u predmet i utvrđivanja da podnositelj zamolbe za stambeno zbrinjavanje s članovima porodice zadovoljava uvjete za stambeno zbrinjavanje utvrđene<sup>30</sup> Zaključkom o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika iz 2003. godine i Zaključkom o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika iz 2006. godine, Uprava za PPI izdaje *suglasnost za stambeno zbrinjavanje*.

Ukoliko je već osiguran odgovarajući stan,<sup>31</sup> u suglasnosti se navodi da podnositelj zamolbe s članovima obitelji ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje dodjelom konkretnog stana u državnom vlasništvu na području određene županije i grada, s naznakom adrese stana i ukupne stambene površine. U tekstu suglasnosti se navodi da ona služi u svrhu stambenog zbrinjavanja podnositelja zamolbe i članova njegove obitelji. Nakon useljenja u dodijeljeni stan s navedenim korisnicima stambenog zbrinjavanja sklopit će se ugovor o najmu. U popratnom dopisu poziva se podnositelj da preuzme izvornik suglasnosti i ključeve dodijeljenog stana.

Ukoliko nije osiguran odgovarajući stan, onda se u suglasnosti navodi da podnositelj zamolbe s članovima obitelji ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje dodjelom konkretnog stana u državnom vlasništvu na području određene županije i grada s pravom na ukupnu stambenu površinu utvrđenu prema kriterijumu  $35\text{m}^2 + 10\text{m}^2$  za svakog slijedećeg člana obitelji. Također, se navodi da je u tijeku osiguravanje odgovarajućeg stana na području navedenog grada/općine kroz gradnju odnosno kupnju stanova prema Programu stambenog zbrinjavanja povratnika.

Na kraju suglasnosti navodi se da je protiv nje dozvoljen prigovor nadležnom ministarstvu, odnosno Upravi za PPI, ali se ne navodi rok u kojem se on može podnijeti. U Provedbenom planu stambenog zbrinjavanja, koji nije dostupan javnosti, dakle, niti podnositelju zamolbe, navodi se upućujući rok od 60 dana od primitka *pisane obavijesti* za podnošenje *prigovora* Savjetodavnom povjerenstvu.

Prema ZUP-u *žalba* je jedino redovno pravno sredstvo lijek, protiv prvostepenog rješenja po kome se donosi rješenje koje je konačno u upravnom postupku. Ako se u vezi s takvim pravnim sredstvom lijekom donosi rješenje koje nije konačno u upravnom postupku, onda se taj lijek/sredstvo naziva prigovor. *Prigovor* je pravno sredstvo protiv određenih akata koji uopće nisu upravni akti u strogom smislu ili prethodno pravno sredstvo protiv akta kojim se još ne odlučuje meritorno o glavnoj stvari. Unatoč tome i kod njega se trebaju, u većoj ili manjoj mjeri, primjenjivati načela žalbe upravnog postupka.

---

<sup>30</sup> U suglasnosti se upotrebljava izraz „propisane“, iako se zaključkom ne propisuje već se utvrđuju stajališta i određuju zadaće organima uprave.

<sup>31</sup>

U praksi su zabilježeni slučajevi da se podnositelju zamolbe i članovima obitelji dodjeljuje na korištenje stan manje ukupne stambene površine od one utvrđene prema pravilu  $35\text{m}^2$  plus  $10\text{m}^2$  za svakog slijedećeg člana obitelji. Primjerice, obitelji podnositelja zamolbe M.J., „koji ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje“, na osnovi suglasnosti Klasa: 019-06/07-08/27-S2, URBROJ: 530-19-07-202661-1362 od 12.12.2007. godine, dodijeljen je na korištenje stan ukupne stambene površine  $61,91\text{m}^2$ , iako bi joj prema navedenom kriterijumu pripadalo  $85\text{m}^2$ .

U praksi nije jasno tko odlučuje o prigovoru i da li se provodi postupak određen Provedbenim planom. U njemu se navodi da ga prvo razmatra Savjetodavno povjerenstvo (nema informacija da je ono konstituirano i da radi), koje daje *preporuku*, a *odluku* donosi ministar, odnosno njegov zamjenik.

Pravnu sigurnost građanina posebno ugrožava činjenica da mu se u slučaju negativne odluke o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje ne dostavlja pisana odluka, kako bi mogao uložiti prigovor. Čak, i da je riječ isključivo o humanitarnoj pomoći, obzirom da je pružaju državni organi na osnovu doprinosa poreskih obaveznika, ona bi morala biti uređena ne samo na transparentan način već i na način koji će osigurati zakonitost u postupanju državnih organa kod dodjele takve pomoći, jednakost građana i njihovu pravnu sigurnost.

Uvidom u akte koji „uređuju“ postupak odlučivanja o zamolbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS i samu praksu, može se konstatirati da postupak nije „uređen“ jedinstvenim i jasnim pravilima, već pravilima koja su međusobno neusklađena, a ponekad i proturječna, što ima negativne posljedice po pravnu sigurnost građana.

Primjerice, Uprava za PPI odlučuje o zamolbi za stambeno zbrinjavanje aktom koji naziva *suglasnost* (naziv određen u Uputama, koje je donio pomoćnik ministra), dok se u Provedbenom planu (koji je donio ministar), taj akt naziva *pismo obavijesti*, a u Zaključku o provedbi Programa stambenog zbrinjavanja (koji je donijela Vlada RH) on naziva *rješenje* o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje po podnesenim zahtjevima povratnika. Iz ovoga se može zaključiti da je hijerarhija akata postavljena naglavce - akt pomoćnika ministra je jači od akta ministra i od akta same Vlade.

#### 6.2.6. Potpisivanje ugovora o najmu stana

Tačkom 21. podtačkom 6. Provedbenog plana određeno je da se stambeno zbrinjavanje formalno rješava potpisivanjem ugovora o najmu stana. Međutim, rješava se o zahtjevu (zamolbi) za stambeno zbrinjavanje, a stambeno zbrinjavanje se osigurava (ostvaruje) a ne rješava. Osim toga, o zamolbi se donosi odluka (suglasnost), a na temelju nje se zaključuje ugovor o najmu stana.

Brojne jezične nejasnoće, konfuzije, nedorečenosti i proturječnosti u aktima koji se odnose na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, poput ove, potvrđuju nedostatak jasne i na Ustavu i zakonu utemeljene koncepcije stambenog zbrinjavanja izvan PPDS, posebno njezinog pravnog aspekta.

### 7. Zaključak

Vlada RH smatra da je donošenjem Programa stambenog zbrinjavanja 2006. godine zaokružila paket zakonodavnih i administrativnih instrumenata i mehanizama kojima je omogućeno stambeno zbrinjavanje svim izbjeglicama koje se žele vratiti u Hrvatsku.

Ova analiza pokazuje da je pravni okvir nepotpun, partikularan, da ne osigurava jednakost građana pred zakonom niti njihovu pravnu sigurnost. Zato bi hrvatski zakonodavac trebao uspostaviti pravni

okvir koji će na sveobuhvatan i pravedan način riješiti problem svih nosilaca oduzetih stanarskih prava (ne samo povratnika).