

REGIONALNI PROGRAM PRAVNE POMOĆI

Podrška povratku izbjeglica i raseljenih osoba putem pružanja pravne pomoći

ANALIZA

**pristupa stambenom zbrinjavanju izbjeglih i raseljenih
bivših nositelja stanarskog prava u Republici Hrvatskoj u
2007.**

travanj, 2008.



Projekt je proveden pod pokroviteljstvom Misije OSCE u Srbiji i uz finansijsku podršku vlade Sjedinjenih Američkih Država

Sadržaj ove analize odražava stajališta autora i nužno ne održava službene stavove Misije OSCE u Republici Srbiji ili stavove vlade Sjedinjenih Američkih Država

Autori:

Ratko Bubalo, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad
Ljubomir Mikić, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar

NVO nositeljice projekta:

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar
Humanitarni centar za integraciju i toleranciju – Novi Sad
Regionalni projekt *Movimento por la Paz, el Desarme y la Libertad* (MPDL)

Prikupljanje informacija pomogli:

PRAXIS - Beograd
Republičko udruženje radnika i invalida rada izbjeglih iz Republike Hrvatske
državljana BiH/Republike Srpske – Banja Luka
Odbor za ljudska prava – Karlovac
Projekt građanskih prava – Vukovar
Zajedničko vijeće općina – ured u Belom Manastiru

SADRŽAJ

Kratice	5
1. Uvodne napomene	6
1.1. Bivši nositelji stanarskih prava	6
1.2. Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava – postojeći pravni okvir i broj potencijalnih korisnika <i>Postojeći pravni okvir</i> <i>Broj potencijalnih korisnika prava na stambeno zbrinjavanje</i>	7
1.3. Specifični ciljevi i metodologija izrade analize <i>Specifični ciljevi</i> <i>Metodologija izrade analize</i>	8
2. Pravni karakter propisa i drugih pravnih akata kojima se uređuje stambeno zbrinjavanje izvan PPDS	10
2.1. Pravni karakter Zaključka Vlade Republike Hrvatske 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 PPDS	10
2.2. Pravni karakter Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika i Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS <i>Provedbeni plan stambenog zbrinjavanja povratnika</i> <i>Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS</i>	10
2.3. Zaključak	11
3. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje	12
3.1. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS	12
3.2. Zaključak	13
3.3. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS	14
3.4. Zaključak	14
4. Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje	16
4.1. Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS	16
4.2. Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS	16
5. Komparativna analiza materijalnog i postupovnog sadržaja pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS	18
5.1. Materijalni sadržaj	18
5.2. Postupovni sadržaj <i>Pravni karakter odluke o stambenom zbrinjavanju</i> <i>Pravila postupka odlučivanja o zahtjevu (zamolbi) za stambeno zbrinjavanje</i> <i>Pravni lijekovi</i>	19
5.3. Zaključak	20
6. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje	21
6.1. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje na PPDS	21
6.1.1. Suglasnost umjesto rješenja	21
6.1.2. Odsustvo upute o pravnom lijeku	22
6.1.3. Netransparentnost procesa utvrđivanja liste prioriteta	22
6.1.4. Analiza oglednih slučajeva	23
6.2. Analiza procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS	25

6.2.1.	Dugotrajnost postupka rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje	25
6.2.2.	Problemi pri kompletiranju zamolbi za stambeno zbrinjavanje	26
6.2.3.	Komuniciranje organa uprave i podnositelja zamolbe	28
6.2.4.	Netransparentnost popisa prvenstva	29
6.2.5.	Suglasnost (pismo obavijesti, rješenje) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS	30
6.2.6.	Potpisivanje ugovora o najmu stana	31
6.3.	Rezultati provedbe programa stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS u 2007.	31
6.3.1.	Rezultati provedbe programa stambenog zbrinjavanja na PPDS	31
6.3.2.	Rezultati provedbe programa stambenog zbrinjavanja izvan PPDS	33
7.	Opći zaključci	34
	Prilozi	35
	Bilješke	39

KRATICE

BiH	- Bosna i Hercegovina
ECHR	- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ECOSOC	- Ekonomsko i socijalno vijeće Ujedinjenih Naroda
MMTPR	- Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka
NN	- Narodne novine
OSCE	- Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
PPDS	- Područja posebne državne skrbi
RPPP	- Regionalni program pravne pomoći
RUPPI	- Regionalni ured za prognanike, povratnike i izbjeglice
UN	- Ujedinjeni Narodi
UNHCR	- Visoko povjerenstvo Ujedinjenih Naroda za izbjeglice
UPPI	- (Središnja) Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice
ZUP	- Zakon o općem upravnom postupku
ZUS	- Zakon o upravnim sporovima

1. Uvodne napomene

Ova Analiza izrađena je u okviru posljednje faze Regionalnog programa pravne pomoći – projekta "Podrška povratku izbjeglica i raseljenih osoba putem pružanja pravne pomoći", koji je proveden u razdoblju listopad 2005. – travanj 2008.

Projekt je, pod pokroviteljstvom Misije OSCE u Srbiji i uz financijsku podršku vlade Sjedinjenih Američkih Država, provela regionalna mreža dvanaest nevladinih organizacija iz Srbije, Hrvatske i BiH.

Osnovni cilj ovog regionalnog projekta bio je da putem pružanja pravne pomoći i kontinuiranog praćenja stanja reprezentativnih pravnih slučajeva u odabranim pravnim područjima olakša pristup pravima i lokalnoj (re)integraciji raseljenog stanovništva. Projekt se bavio praćenjem aktivnosti koje za cilj imaju ispunjavanje obaveza i poštovanje načela regionalnog okvira za pravedno i trajno rješavanje izbjegličke problematike koji je uspostavljen potpisivanjem Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica i raseljenog stanovništva 31. siječnja 2005.

Posljednju fazu RPPP-a provele su, u razdoblju siječanj – travanj 2008., tri nevladine organizacije, članice regionalne mreže RPPP-a: Humanitarni centar za integraciju i toleranciju iz Novog Sada, Srbija; Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara, Hrvatska; i regionalni projekt Movimento por la Paz, el Disarme y la Libertad (MPDL), Španjolska, s uredima u BiH, Srbiji i Hrvatskoj.

Osnovni cilj posljednje faze RPPP-a bio je praćenje i izrada detaljne analize postojećih programa stambenog zbrinjavanja izbjeglih i raseljenih bivših nositelja stanarskog prava u Republici Hrvatskoj i njihovog provođenja u 2007., sukladno obvezama koje je iskazala i prihvatila Vlada Republike Hrvatske.

1.1. Bivši nositelji stanarskog prava

Bivši nositelji stanarskog prava i članovi njihovih obitelji, od kojih su velika većina izbjegle osobe izvan Republike Hrvatske, a tek manji broj raseljene osobe na području Republike Hrvatske predstavljaju najveću skupinu potencijalnih (manjinskih) povratnika u Republiku Hrvatsku, i to uglavnom onih u urbane sredine.

Bivši nositelji stanarskog prava, u smislu ove analize, su sve osobe koje su do 1991. ostvarile stanarsko pravo na stanovima u društvenom vlasništvu i u njima živjele samostalno ili zajedno s članovima obiteljskog domaćinstava i koje su iz raznih razloga morali napustiti predmetne stanove za vrijeme sukoba u Republici Hrvatskoj, 1991.-1995., te u njima više ne borave i/ili nemaju valjani pravni osnov za njihovo korištenje.

Ovim je osobama, u najvećem broju srpske nacionalnosti, stanarsko pravo ukinuto na dva načina:

- u sudskim postupcima za otkaz stanarskog prava zbog nekorištenja stanova u razdoblju duljem od 6 mjeseci na područjima koja su bila pod kontrolom hrvatskih vlasti; ili
- po sili zakona, na područjima koja su do 1995. bila pod kontrolom lokalnih Srba, danas PPDS, jer se u stanove u kojima su živjeli nisu vratili u roku od 90 dana¹ od stupanja na snagu *Zakona o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju*².

Činjenice oružanih sukoba, izravnih ili neizravnih pritisaka za iseljenje ili postojanje opravdanog straha nisu prihvaćene kao pravno-relevantne za priznavanje opravdanosti izbivanja nositelja stanarskog prava iz stanova na kojima su to pravo ostvarivali.

Ukupan broj slučajeva otkazivanja stanarskog prava procjenjuje se na oko **29.800**, od čega **23.800** na područjima izvan PPDS te **6.000** na područjima PPDS.³ Prema procjenama OSCE otkazivanjem stanarskog prava pogođeno je oko **100.000** osoba.⁴

Stanarsko pravo na stanovima u društvenom vlasništvu više ne postoji kao specifičan pravni institut u Republici Hrvatskoj.

Otkazivanje stanarskog prava i nepriznavanje bilo kakvih prava temeljem nekadašnjeg instituta stanarskog prava dvojako su se odrazili na izbjegle i raseljene bivše nositelje:

1. onemogućili su njihov povratak u stambene jedinice i/ili mjesta izvornog prijeratnog prebivališta,
2. nisu im, kao što je bio slučaj s ostalim nositeljima stanarskog prava u Republici Hrvatskoj, priznali status nositelja imovinskih prava proisteklih iz instituta stanarskog prava, npr. onog da privatiziraju stan pod povlaštenim uvjetima.

Ova je praksa bila u suprotnosti s npr. onom primijenjenom na istu kategoriju stanovništva u BiH⁵ te s *Rezolucijom 1120 Vijeća sigurnosti UN iz 1997.*⁶ kojom je ponovno potvrđeno pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba porijeklom iz Republike Hrvatske na povratak u njihove izvorne domove u Republici Hrvatskoj. Vlasti Republike Hrvatske su u cijelosti ignorirale i neke, iako pravno neobvezujuće, relevantne međunarodne standarde zaštite ljudskih prava sadržane npr. u *Rezoluciji 2004/2 o stambenom smještaju i povratu imovine izbjeglicama i raseljenim osobama* Potkomisije UN za promociju i zaštitu ljudskih prava⁷, te u *Načelima o stambenom smještaju i povratu imovine izbjeglicama i raseljenim osobama* UN ECOSOC (poznata i kao *Pinheiro-va načela*) iz lipnja 2005.⁸

Nakon višegodišnjeg zanemarivanja pitanja povratka bivših nositelja stanarskog prava, Republika Hrvatska je pod međunarodnim pritiskom poduzela određene mjere za omogućavanje stambenog smještaja i povratak urbane manjinske populacije bivših nositelja stanarskog prava. Usvojena su dva modela stambenog zbrinjavanja, na i izvan Područja posebne državne skrbi, za one bivše nositelje stanarskog prava koji su se odlučili za povratak u Republiku Hrvatsku.

Pitanje eventualne novčane ili druge vrste naknade za izbjegle i raseljene nositelje stanarskog prava ostalo je kao jedno od otvorenih pitanja u okviru provođenja procesa iniciranog Sarajevskom ministarskom deklaracijom o regionalnom povratku izbjeglica i raseljenog stanovništva koju su, 31. siječnja 2005., potpisale Republika Hrvatska, BiH te Srbija i Crna Gora.

1.2. Stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava – postojeći pravni okvir i broj potencijalnih korisnika

Postojeći pravni okvir

Pravni okvir stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava u Republici Hrvatskoj uređen je partikularnim pravnim aktima. Republika Hrvatska podijeljena je na dva geografska područja na kojima se ostvaruje stambeno zbrinjavanje, a na kojima se primjenjuju akti različitog pravnog karaktera.

Stambeno zbrinjavanje na PPDS uređeno je zakonom, kojeg je donio Hrvatski sabor kao zakonodavno tijelo, a izvan PPDS zaključcima, koje je donijela Vlada Republike Hrvatske kao izvršna vlast.

1. Pravni okvir za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje na PPDS čine:

- *Zakon o područjima od posebne državne skrbi*⁹,
- *Uredba uvjetima i mjerilima za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi*¹⁰,
- *Pravilnik o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi*¹¹,

- *Uredba o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi*¹²,
- *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*¹³.

Cilj ili smisao ovog okvira jest da se potakne povratak i ostanak te naseljavanje različitih kategorija stanovništva, što uključuje i bivše nositelje stanarskog prava, na PPDS.

2. Pravni okvir za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS čine:

- *Zaključak 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 PPDS*¹⁴,
- *Zaključak o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan PPDS, uz koji je objavljen i Program stambenog zbrinjavanja*¹⁵,
- *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*¹⁶,
- *Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi*¹⁷.

Cilj ili smisao ovog okvira jest 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 PPDS, ostvare uvjeti za njihov povratak i trajni smještaj.

Broj potencijalnih korisnika stambenog zbrinjavanja

Postupak za ostvarivanje stambenog zbrinjavanja pokreće se podnošenjem zahtjeva / zamolbe za stambeno zbrinjavanje Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, od siječnja 2008. Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva – Upravi za prognanike, povratnike i izbjeglice.

Do siječnja 2008. podniet je ukupno **8.541** zahtjev za stambeno zbrinjavanje na PPDS¹⁸, od kojih se najveći broj odnosi na zahtjeve bivših nositelja stanarskog prava. Službene informacije o broju zahtjeva za stambeno zbrinjavanje koje su podnijeli bivši nositelji stanarskog prava razdijeljene po njihovoj etničkoj pripadnosti, trenutačnom raseljeničkom ili drugom statusu, državljanstvu, državi trenutačnog boravka i sl. nisu javno objavljene. Rok za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na PPDS nije utvrđen te je podnošenje zahtjeva moguće do daljnjega.

Rok za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na područjima izvan PPDS istekao je 30. rujna 2005. U otvorenom roku podnijeto je ukupno **4.425**¹⁹ zahtjeva, od čega se **2.196** odnosi na stambeno zbrinjavanje temeljem ugovora o najmu stanova, a **2.229** zahtjeva na stambeno zbrinjavanje otkupom stanova.

1.3. Specifični ciljevi i metodologija izrade analize

Specifični ciljevi

- Izraditi analizu pravnog okvira kojim je uređen pristup stambenom zbrinjavanju izvan PPDS te njegovu primjenu u praksi,

- Izraditi komparativnu analizu pravnih okvira kojima je uređen pristup stambenom zbrinjavanju na i izvan PPDS te njihovu primjenu u praksi,
- Utvrditi kvalitetu pravnog okvira i razinu pravne sigurnosti u pristupu stambenom zbrinjavanju izvan PPDS,
- Utvrditi napredak postignut u provedbi programa stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS, sa specifičnim naglaskom na postignuća u 2007., te njihov utjecaj na povratak bivših nositelja stanarskog prava koji su trenutačno raseljeni izvan Republike Hrvatske.

Metodologija izrade analize

- Izrada pravne analize postojećih okvira kojima je uređeno ostvarivanje stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS,
- Izrada komparativne analize dva različita okvira kojima je uređeno ostvarivanje stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS,
- Analiziranje usklađenosti primjenjivih odredbi i postupovnih radnji u okviru programa stambenog zbrinjavanja s međunarodnim instrumentima i standardima zaštite ljudskih prava, s naglaskom na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,
- Prikupljanje i analiziranje podataka o provedbi programa stambenog zbrinjavanja iz svih dostupnih izvora, uključujući Vladu Republike Hrvatske, nevladine organizacije, podnositelje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i međunarodne organizacije,
- Analiziranje postupka za pristup stambenom zbrinjavanju, te kvalitete i razine provedbe,
- Prikupljanje podataka, analiziranje i praćenje situacije podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje koji prebivaju u BiH i Srbiji.

Radi obuhvatnijeg sagledavanja situacije stambenog zbrinjavanja i izrade kvalitetne i detaljne analize, a zbog nedostupnosti službenih informacija, projektni tim je usuglasio set pitanja i zahtjev za informacijama uputio, 31. siječnja 2008., Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva - UPPI, pozivajući se na relevantne odredbe *Zakona o pravu na pristup informacijama*²⁰. UPPI upućenom zahtjevu nije udovoljila u zakonskom roku, niti je postupila sukladno odredbama Zakona. UPPI nije reagirala niti nakon požurnice upućene 6. ožujka 2008. Sve navedeno ukazuje na problem nedovoljne transparentnosti provedbe stambenog zbrinjavanja u Republici Hrvatskoj, tj. o nepostojanju baza podataka s relevantnim informacijama i/ili nepostojanju volje Vlade Republike Hrvatske da ih učini dostupnim široj javnosti. Zahtjev radi ostvarivanja prava na pristup informacijama i požurnica koji su upućeni Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva – UPPI nalaze se u prilogu ove analize.

Analiza provedbe programa stambenog zbrinjavanja izvan PPDS dijelom se oslanja i na informacije prikupljene anketom o statusu **262** zahtjeva²¹ za stambeno zbrinjavanje, koje se temelji na informacijama koje su od korisnika svojih usluga prikupile nevladine organizacije iz Hrvatske, BiH i Srbije. Uzorak čini **5,92%** od ukupnog broja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS. Anketiranje je provedeno u razdoblju veljača – ožujak 2008. Obrazac anketnog upitnika nalazi se u prilogu ove analize.

2. Pravni karakter propisa i drugih pravnih akata kojima se uređuje stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

U okviru ovog poglavlja analizira se samo pravni karakter pravnih akata kojima se uređuje stambeno zbrinjavanje izvan PPDS iz razloga što, za razliku od pravnog okvira koji se primjenjuje na PPDS, nije uređen zakonom, već zaključkom Vlade.

2.1. Pravni karakter Zaključka Vlade Republike Hrvatske 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 PPDS

Karakter zaključka Vlade Republike Hrvatske

Zaključkom se utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike te određuju zadaće tijelima državne uprave.²² Zaključkom se, dakle, ne propisuju određena općeobvezna pravna pravila, tj. ne uređuju odnosi kao što se to čini propisom, već se utvrđuje stajališta i određuju zadaće. Stoga zaključak ne spada u propise (poput zakona, uredbi, odluka, pravilnika, naredbi i uputstava), već u ostale pravne akte (npr. preporuke, rezolucije, deklaracije, stručna uputstva i objašnjenja). Zaključak je akt kojim se nešto konstatira i nalaže, i nije propis. Iz tog razloga zaključak nema karakter pravnog akta koji se može izvršiti prinudnim putem, unatoč činjenici da su tijela uprave dužna pridržavati se smjernica sadržanih u zaključku.

Točkom 7. *Zaključka o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika iz 2003.* određeno da je da *Zaključak* stupa na snagu danom objave u „NN“. Međutim, samo se zakoni i drugi propisi državnih tijela prije nego što stupe na snagu obvezno objavljuju u „NN“. ²³ Zaključak nije propis pa stoga niti ne stupa na snagu. Zato i ne postoji obveza da se objavljuje u „NN“, što je uvjet da propis stupi na snagu. Za razliku od propisa, zaključak Vlade Republike Hrvatske se može objaviti u „NN“, ako tako odluči Vlada prilikom njegovog donošenja.²⁴

Zaključak Vlade iz 2003., iako mu se pokušava dati karakter propisa, nije propis i ne čini dio pravnog poretka Republike Hrvatske.²⁵

2.2. Pravni karakter Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika i Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

Provedbeni plan stambenog zbrinjavanja povratnika

Provedbeni plan stambenog zbrinjavanja povratnika nije provedbeni propis, jer provedbeni propisi su pravilnici, naredbe i naputci.²⁶ Obzirom da nije provedbeni propis, on niti je objavljen²⁷ u „NN“, niti je stupio na snagu. Provedbeni plan nije objavljen ni u nekom drugom javnom glasilu, a nije dostupan ni na web-stranici nadležnog ministarstva. *Provedbeni plan* nema karakter javnog, već internog akta, do kojeg zainteresiranoj osobi nije lako doći, iako je točkom 2. *Provedbenog plana* određeno da se *Provedbenim planom* razrađuju uvjeti i postupci vezani za provedbu stambenog zbrinjavanja.

Iz navedenog je vidljivo da *Provedbeni plan*, kojim se razrađuju uvjeti i postupci humanitarne pomoći države u stambenom zbrinjavanju povratnika, ne čini dio pravnog poretka Republike Hrvatske.

Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS također nemaju karakter provedbenog propisa, iako sadržajno odgovaraju napatku kojim se propisuje način postupanja u tijelima državne uprave (u ovom slučaju RUPPI), također, nema karakter provedbenog propisa. Naime, *Zakon o sustavu državne uprave* propisuje da napatka donosi ministar i da se mora objaviti u „NN“ s naznakom roka stupanja na snagu. *Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS* donio je pomoćnik ministra i nisu objavljene u "NN". *Upute* nisu objavljene ni u nekom drugom javnom glasilu, niti na web-stranici nadležnog ministarstva.

Upute za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, dakle, poput *Zaključka iz 2003.*, *Zaključka iz 2006.* i *Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika*, nisu dio pravnog poretka Republike Hrvatske.

2.3. Zaključak

Na području Republike Hrvatske se, u pogledu stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava, primjenjuju akti različitog pravnog karaktera:

- na PPDS se primjenjuju propisi (*Zakon o područjima posebne državne skrbi* i podzakonski propisi – uredbe i *Pravilnik*) koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske,
- izvan PPDS se ne primjenjuju propisi, već ostali pravni akti (*Zaključak*, *Provedbeni plan*, *Upute*) koji ne proizvode pravni učinak, dakle ne mogu služiti kao osnova za stvaranje određenog prava, nego služe humanitarnom zbrinjavanju raseljenih bivših nositelja stanarskog prava, koji su u najvećem broju pripadnici srpske nacionalne manjine.

3. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje

3.1. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS

Zakon o PPDS utvrdio je pravo na stambeno zbrinjavanje, koje 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.²⁸

Pravo na stambeno zbrinjavanje ostvaruje se na jedan od pet *Zakonom* propisanih 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.²⁹

Korisna površina obiteljske kuće ili stana ili količina građevinskog materijala utvrđuje se prema uvjetima i mjerilima iz *Zakona o obnovi*³⁰, i to 35 m² za prvog člana te po 10 m² za svakog sljedećeg člana obitelji.

Ovisno o načinu stambenog zbrinjavanja između korisnika i nadležnog ministarstva zaključuju se različiti pravni ugovori:

- zbrinjavanje *davanjem u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu*. Ministarstvo i korisnik sklapaju *ugovor o najmu* sukladno odredbama *Zakona o najmu stanova*³¹, s tim da korisnik plaća zaštićenu najamninu na pripadajuću stambenu površinu, a na višak stambene površine od pripadajuće slobodno ugovorenu najamninu.
- zbrinjavanje *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*.

Pravo na kupnju

Zakonom o PPDS propisano je 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.³² Kriterije, uvjete za kupnju i uvjete po kojima najmoprimac obiteljske kuće ili stana može kupiti obiteljsku kuću ili stan u državnom vlasništvu i prije isteka roka od 10 godina propisala je Vlada Republike Hrvatske *Uredbom o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi*³³.

Korisnici koji su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje *oslobodeni su plaćanja poreza* na promet nekretninama kad kupovinom nekretnine (stana ili kuće) prijavljuju ili mijenjaju prebivalište unutar PPDS.³⁴

Mogućnost nasljeđivanja

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.³⁵

Besplatno stjecanje vlasništva na stanovima u društvenom vlasništvu

*Među korisnicima stambenog izdvajanja izdvajaju se i dvije skupine korisnika koji besplatno stječu pravo vlasništva na stanovima u državnom vlasništvu. Od ukupno 14.000 stanova u državnom vlasništvu na PPDS, oko 3.500 stanova daruje se 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*³⁶, a na 1.200 stanova korisnici stječu pravo vlasništva prema rješenjima izdanima temeljem Zakona o područjima posebne državne skrbi, nakon deset godina neprekidnog prebivanja u tom stanu.³⁷

3.2. Zaključak

Zakon o PPDS nije precizno uredio uvjete za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje što utječe na pravnu sigurnost građana, a unutarne polje slobodne procjene nadležnih tijela pri odlučivanju o pravu na stambeno zbrinjavanje čini preširokim i omogućava proizvoljnost u postupanju nadležnih tijela. Tijela nadležna za odlučivanje po zahtjevu za stambeno zbrinjavanje utvrđuju pravo na stambeno zbrinjavanje tumačenjem i primjenom zakonske odredbe da osoba ili članovi njenog kućanstva mogu ostvariti pravo ako nemaju u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stan na području Republike Hrvatske ili na području država nastalih raspadom SFRJ, ili ako istu nisu prodali, darovali, ili na bilo koji drugi način otuđili nakon 8. listopada 1991., ne vodeći istovremeno računa da li je kuća ili stan u vlasništvu ili suvlasništvu podnositelja zahtjeva uvjetna za život. Zakonodavac je propustio da na precizan način formulira navedenu odredbu i time uskratio mogućnost podnositeljima zahtjeva da sa sigurnošću procijene stvarne posljedice primjene ove odredbe na njihov slučaj te stvorio uvjete za proizvoljno postupanje nadležnih tijela.

MMTPR – UPPI (Klasa: 019-06/01-31/1-C4, Ur.broj: 530-19-03-07-143164-26914-1) uskratila je, bez provedenog upravnog postupka, K.G. suglasnost na stambeno zbrinjavanje, jer „su stambeni objekt imali u vlasništvu i isti darovali“, te van snage stavilo suglasnost za stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na PPDS u Vukovaru od 5. lipnja 2007. U svom prigovoru / žalbi na uskraćivanje suglasnosti za stambeno zbrinjavanje od 12. studenog 2007., K.G. je, između ostalog navela, da je bila nositeljica stanarskog prava na predmetnom stanu, da se nalazi u statusu zaštićenog najmoprimca temeljem Zakona o najmu stanova iz 1996., da joj stan nije oduzet ni sudskim niti administrativnim putem, te da njezin status ovisi o diskrecijskoj ocjeni MMTPR. U nastavku prigovora / žalbe se navodi: „Ukoliko ja ne ispunjavam uvjete za stambeno zbrinjavanje treba provesti postupak i utvrditi sve relevantne činjenice, posebno da li sam ja imala uvjete za stanovanje u dijelu vlasništva koje sam dijelila s drugim nasljednicima. Mislim da kuća od 35 m² nije dovoljna za stambeno zbrinjavanje dvije obitelji. Na kraju ja sam ovu činjenicu [o nasljeđivanju i poklanjanju] navela i u izjavi koju sam priložila uz zahtjev [za stambeno zbrinjavanje], a na osnovu gore navedenih činjenica i izjave dobila i suglasnost.“

3.3. Materijalni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

Zaključkom iz 2003. ne utvrđuje se pravo povratnika na stambeno zbrinjavanje, već stajalište Vlade Republike Hrvatske da će se stambeno zbrinuti povratnici koji se žele vratiti i trajno živjeti u Republici Hrvatskoj pod uvjetom:

- 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.

Prema Zaključku iz 2003., 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.

Zaključkom iz 2006. nadležno se ministarstvo zadužuje se da „provede postupak i donese odgovarajuća rješenja o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje po podnesenim zahtjevima povratnika“.³⁸

Zaključkom iz 2006. zadužuje se nadležno ministarstvo da, između ostalog, "...zaključi ugovore o najmu stana sa zaštićenom najamnikom s korisnicima stanova (povratnicima)..."³⁹, dok se zaključivanje ugovora o kupnji stana ne spominje.

Stanovi za stambeno zbrinjavanje povratnika osigurati će se izgradnjom 3600 stanova na državnom zemljištu prema *Zakonu o društveno poticanoj stanogradnji*⁴⁰ i manji dio (400 stanova) kupnjom na tržištu.

Programom stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan PPDS, koji je sastavni dio Zaključka iz 2006., 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*⁴¹.

Provedbenim planom stambenog zbrinjavanja povratnika određeno je da se pripadajuća stambena površina utvrđuje prema *Zakonu o obnovi*, za jednu osobu 35 m², te za svakog slijedećeg člana obitelji po 10 m².

U Uputama za postupanje sa zahtjevima za stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi, koje je kao interni akt donio pomoćnik ministra 2006., navodi se da je sve osobe koje još nemaju osobne dokumente Republike Hrvatske (važuću 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.

3.4. Zaključak

Vlada Republike Hrvatske propustila je *Zaključkom iz 2006.* zadužiti nadležno ministarstvo da s povratnicima koji su se odlučili za stambeno zbrinjavanje kupnjom vlastitog stana zaključi ugovore o kupnji stanova. Ovaj propust, međutim, ne bi trebao imati utjecaja na mogućnost stambenog zbrinjavanja kupnjom vlastitog stana, što je uređeno Zaključkom iz 2003., kao jedan od dva načina stambenog zbrinjavanja izvan PPDS. U prilog tom stajalištu govori i točka 21. podtočka 6. *Provedbenog plana stambenoga zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici stana ili kuće, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima Republike Hrvatske koja su izvan PPDS, a koji je donijet uz Zaključak iz 2003.* U točki 21. podtočka 6. gore navedenog *Provedbenog plana* navodi se da se

stambeno zbrinjavanje *formalno rješava* potpisivanjem ugovora o najmu ili ugovora o kupoprodaji stana.

Kao rezultat ovog propusta i dalje je upitan način zaključivanja ugovora o kupnji vlastitog stana, ali i obveza nadležnog ministarstva da takve ugovore zaključuje.

Niti *Zaključkom iz 2003.*, kao niti *Zakonom o PPD*, uvjeti za ostvarivanje stambenog zbrinjavanja ne uređuju se na dovoljno precizan način, što unutarnje polje slobodne procjene nadležnih tijela pri donošenju odluka čini preširokim i time negativno utječe na pravnu sigurnost podnositelja zahtjeva.

Ukoliko je zakonodavac nadležnom tijelu imao namjeru dati pravo diskrecijskog odlučivanja, morao je navesti i obim tog diskrecijskog prava.

4. Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje

4.1. Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na PPDS

Zakon o PPDS ne sadrži procesne odredbe po kojima će nadležno tijelo postupati nakon što osoba podnese zahtjev za stambeno zbrinjavanje. Obzirom da *Zakonom o PPDS* nisu propisane odredbe koje bi drugačije uredile pojedina pitanja postupka, prilikom rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje ima se postupati po odredbama ZUP-a.

*ZUP-om je propisano da su po ZUP-u 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..."*⁴²

4.2. Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS

Postupovni sadržaj pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS uređen je različitim pravnim aktima javnog i internog karaktera. *Zaključkom* iz 2003. nadležno ministarstvo zaduženo je da razradi uvjete i postupke za realizaciju stambenog zbrinjavanja, što je ministarstvo i učinilo 2003., donošenjem svoga internog akta - *Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika*:

- u točki 15. se među planiranim postupcima za realizaciju stambenog zbrinjavanja navode i d) obrada zahtjeva, provjera i odobravanje stambenog zbrinjavanja, te e) uspostava transparentnog postupka priziva (postupka prigovora podnositelja zahtjeva),
- u točki 17. navodi se tko može podnijeti zahtjev, kome se podnose, na koji način i rok za podnošenje zahtjeva,
- u točki 18. navodi se što sve zahtjev za stambeno zbrinjavanje mora sadržavati,
- u točki 19. razrađuje se postupak obrade zahtjeva za stambeno zbrinjavanje nakon njegovog podnošenja.

Zahtjevi se imaju obrađivati promptno, i to prema redoslijedu zaprimanja zahtjeva. Ako podnositelj nije dostavio potrebnu dokumentaciju ili podatke, UPPI 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 obvezno iznosi obrazloženje odnosno razlog odbijanja. Zahtjev za stambeno zbrinjavanje na prvoj razini rješava UPPI. 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 i *uz preporuku* Savjetodavnog povjerenstva, zahtjev se 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 točki 20. određuje se sastav Savjetodavnog povjerenstva.

Savjetodavno povjerenstvo 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 točki 21. podtočki 2. navodi se da UPPI 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 podtočki 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 PPDS* iz 2006., mijenja se i dopunjava ukratko opisani proceduralni okvir stambenog zbrinjavanja povratnika izvan PPDS.

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 stambeno zbrinjavanje izvan PPDS (u *Provedbenom planu* iz 2003. je to zahtjev, a ne zamolba za stambeno zbrinjavanje), po kojoj se može utvrditi da li je predmet kompletiran.

Ukoliko zahtjev (zamolba) nije kompletiran, RUPPI sačinjava *Zahtjev za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS* u kojem će naznačiti dokumente, odnosno podatke koji nedostaju. Zahtjev upućuje UPPI koja ga dostavlja stranci. Kad je predmet kompletiran nadležni RUPPI popunjava *Preporuku o pravu na stambeno zbrinjavanje izvan PPDS*.

Ukoliko podnositelj zamolbe u roku od 60 dana od uručjenja zahtjeva za kompletiranje zamolbe nije dostavio zatražene nadopune zamolbe, RUPPI treba dostaviti UPPI *preporuku za odbijanje zahtjeva i zatvaranje predmeta*.

Za podnositelje zamolbe, koji su prilikom razgovora u nadležnom RUPPI 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 RUPPI, 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, RUPPI dostavlja UPPI *preporuku o odbijanju zamolbe* odnosno *prijedlog o zatvaranju predmeta*.

- u točki 5. *Uputa* navodi se da ako podnositelj zadovoljava propisane uvjete, UPPI 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, RUPPI može zatražiti *prioritetno stambeno zbrinjavanje* od UPPI. Takvom zahtjevu potrebno je priložiti odgovarajuće dokaze,
- u točki 8. *Uputa* navodi se da nije predviđeno zastupanje podnositelja zahtjeva preko trećih osoba tijekom postupka utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje,
- u točki 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 iz društveno poticane stanogradnje.

Kako je već ranije spomenuto, *Zaključkom* iz 2006. zadužuje se nadležno ministarstvo da provede postupak i donese odgovarajuća *rješenja* o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje po podnesenim zahtjevima povratnika.⁴³

5. Komparativna analiza materijalnog i postupovnog sadržaja pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS

5.1. Materijalni sadržaj

Tablica. Komparativni prikaz materijalnog sadržaja pravnog okvira za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS

Korisnici stambenog zbrinjavanja na PPDS imaju:	Korisnici stambenog zbrinjavanja na izvan PPDS imaju:
- pravo na stambeno zbrinjavanje, utvrđeno zakonom	- stajalište Vlade Republike Hrvatske da će se, uz određene uvjete, stambeno zbrinuti najmom stana u vlasništvu države, ili kupnjom vlastitog stana u skladu sa Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji
- mogućnost da pravo na stambeno zbrinjavanje ostvare na jedan od pet <i>Zakonom</i> propisanih načina	
- 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	
- 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 PPDS	
- pravo nasljeđivanja korištenja nekretnine dane na korištenje, pod istim uvjetima	

Iz gornje je tablice vidljivo da je partikularnim propisima i aktima uveden različit (nejednak) pravni režim za korisnike stambenog zbrinjavanja, ovisno da li se stambeno zbrinjavanje ostvaruje na PPDS ili izvan PPDS.

Nejednak pravni režim uveden je time što je stambeno zbrinjavanje uređeno aktima različitog pravnog karaktera ovisno o području na koje se odnose:

- na PPDS Zakonom o PPDS i podzakonskim propisima, a
- izvan PPDS pravnim aktima koji nemaju karakter propisa, pa samim tim niti pravnu snagu.⁴⁴

Velike razlike postoje i u sadržaju i opsegu prava između korisnika stambenog zbrinjavanja na PPDS i izvan PPDS. Primjerice, korisnici stambenog zbrinjavanja na PPDS imaju zakonom utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje, dok korisnici stambenog zbrinjavanja izvan PPDS imaju stajalište Vlade Republike Hrvatske da će, uz određene uvjete, biti stambeno zbrinuti.

5.2. Postupovni sadržaj

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 priznavanju ili nepriznavanju prava na stambeno zbrinjavanje. Odluka o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS nema karakter upravnog akta, jer nije utemeljena na zakonu ili drugom propisu zasnovanom na zakonu, već na zaključku kao aktu koji nije propis. *Ustav Republike Hrvatske* određuje da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.⁴⁵

Pravila postupka odlučivanja o zahtjevu (zamolbi) za stambeno zbrinjavanje

Odluka o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje na PPDS donosi se u upravnom postupku propisanom ZUP-om.

Od primjene pojedinih odredaba ZUP-a može se odstupiti samo u slučaju kada je pojedino postupovno pitanje drugačije uređeno posebnim zakonom.⁴⁶ Kako poseban zakon nije donijet, postoji obveza primjene postupka uređenog 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.⁴⁷ 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 akta. Time, javnosti i zainteresiranim osobama, nije osigurana dostupnost dokumenta kojim su uređeni uvjeti i postupak za provedbu stambenog zbrinjavanja. Shodno tome zainteresirane osobe, tj. podnositelji zahtjeva / zamolbe nisu u mogućnosti da na odgovarajući način aktivno sudjeluju i odgovore na zahtjeve postupka, jer ne znaju o kakvoj vrsti postupka je riječ te kakva i koja se pravila primjenjuju na njihov slučaj, a što bi morali znati sukladno načelima vladavine prava i pravne sigurnosti.

Pravni lijekovi

Na PPDS

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 predviđena mogućnost ulaganja žalbe i da je određeno tijelo koje će rješavati o žalbi. Obzirom da ovih pretpostavki nema, može se neposredno pokrenuti upravni spor.⁴⁸

Izvan PPDS

Protiv odluke o zamolbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, obzirom da ona nije upravni akt, ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.⁴⁹ Podnositelj zahtjeva za stambeno

zbrinjavanje na negativno pismo nema pravo žalbe u upravnom postupku, već ima mogućnost podnijeti prigovor Savjetodavnom povjerenstvu, koje još uvijek nije konstituirano.

Ustav Republike Hrvatske jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata.⁵⁰ Pismo (pisana obavijest) nije pojedinačni pravni akt, već dokument bez pravne snage koji uređuje pitanje humanitarnog karaktera, pa stoga ne postoji pravo na žalbu.

Kontrola zakonitosti

Uputa iz *Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika* da se podnosilac zahtjeva za stambeno zbrinjavanje u slučaju odbijanja njegovog zahtjeva od strane nadležnog ministarstva 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.⁵¹ Kao što je već navedeno, pismo (pisana obavijest) nije upravni akt kojim se rješava o pravu na stambeno zbrinjavanje te ono, stoga, ne podliježe sudskoj kontroli zakonitosti.

5.3. Zaključak u vezi s različitim materijalnim i postupovnim sadržajem pravnih okvira za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS

Uvođenjem nejednakog pravnog režima za korisnike stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS dovodi se u pitanje ustavno načelo jednakosti građana pred zakonom i pravna sigurnost građana, posebice u pogledu raspoloživosti djelotvornih pravnih lijekova i mogućnosti sudske zaštite.⁵² 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.⁵³ Očigledno je da su svi korisnici stambenog zbrinjavanja, bivši nositelji stanarskog prava kojima je to pravo otkazano, u istoj pravnoj situaciji. Za njih je, međutim, stambeno zbrinjavanje uređeno na različit (nejednak) način na i izvan PPDS, što za posljedicu ima postojanje različitih sadržaja i opsega prava, te razlike u dostupnosti pravnih lijekova.

Nesporno je da se zakonodavstvom može pogodovati ranjivim društvenim skupinama. Međutim, da bi se uvela tzv. *pozitivna diskriminacija* potrebno je da postoji razumno ili objektivno opravdanje razlike u postupanju te da za to postoje jaki, uvjerljivi ili veoma ozbiljni razlozi, što mora biti uređeno zakonom. Za različit pravni tretman osoba u sličnoj situaciji treba postojati „razumno i objektivno opravdanje“. U protivnom se može govoriti o postojanju diskriminatornog pristupa, odnosno zakonski neutemeljenog pogodovanja jednom dijelu iste skupine – bivšim nositeljima stanarskog prava koji su korisnici stambenog zbrinjavanja na PPDS i koji su u povlaštenom položaju u odnosu na bivše nositelje stanarskog prava koji su korisnici stambenog zbrinjavanja izvan PPDS

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

Zbog ranije u tekstu analiziranih specifičnosti stambenog zbrinjavanja izvan PPDS, ovo je poglavlje u većoj mjeri posvećeno razmatranju procesa odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje na tim područjima, dok se o procesu odlučivanja o zahtjevima (zamolbama) za stambeno zbrinjavanje na PPDS iznose neka osnovna zapažanja.

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

6.1.1. Suglasnost umjesto rješenja

U Izvješću o radu Pučkog pravobranitelja za 2006. navodi se:

„Iako se u ovim postupcima odlučuje o pravu stranke, u praksi, niti se po ovim zahtjevima provodi upravni postupak, niti se donosi upravni akt....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)“⁶⁴

Obzirom da Zakon o PPDS ne sadrži procesne odredbe po kojima će nadležno tijelo postupati nakon podnošenja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, moraju se primjenjivati odredbe ZUP-a.

O zahtjevu za stambeno zbrinjavanje odlučuje se aktom koji se naziva *Suglasnost za privremeno stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana na PPDS*.

Upravni akt se, međutim, mora označiti kao *rješenje*.⁵⁵ Iznimno, posebnim se propisima može predvidjeti da se rješenju može dati i drugi naziv. Nadležno ministarstvo nije postupilo sukladno ZUP-u, već je, a da pritom nije donijet poseban propis, samovoljno odredilo da akt kojim se rješava o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje umjesto rješenja nosi naziv suglasnost, te da suglasnost ne sadrži uputu o pravnom lijeku, koja je obvezni dio upravnog akta.

Međutim, naziv rješenje za upravni akt obuhvaća ne samo onaj upravni akt koji je - u upravnom postupku - donijet pod nazivom rješenje, već i sve ostale akte upravnog tijela kojima se meritorno odlučuje o zahtjevu stranke, tako što se tim aktom stranci priznaje ili ne priznaje određeno pravo neposredno primjenjujući zakon ili na zakonu zasnovani propis. Stoga bi se moglo tvrditi da suglasnost jest 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 substancijalne elemente upravnog akta propisane ZUS-om.⁵⁶

Nadležno ministarstvo, koje je obavezno da izvršava zakone i druge propise, samovoljno je 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.

Ukoliko se, međutim, ovakvim samovoljnim postupanjem onemogućiti pravna zaštita protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja (suglasnosti, odnosno uskrate suglasnosti), uključujući i sudska kontrolu zakonitosti ovih akata pokretanjem upravnog spora, to

bi predstavljalo povredu odredbi članaka 18. i 19. Ustava Republike Hrvatske, kao i prava na djelotvoran pravni lijek i pristup sudbenim tijelima koja se jamče člancima 6. i 13. ECHR.

6.1.2. Odsustvo upute o pravnom lijeku

Suglasnost za stambeno zbrinjavanje ne sadrži uputu o pravnom lijeku, iako je ZUP-om propisano da je ona sastavni dio upravnog akta.⁵⁷

*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.*⁵⁸

Obzirom da *suglasnost* ne sadrži uputu o pravnom lijeku, podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje može postupiti po propisima ZUP-a, tj. može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe u roku od 30 dana od dana dostave upravnog akta po propisima ZUS-a⁵⁹. Podnositelj zahtjeva ne može izjaviti žalbu, jer protiv prvostupanjskih rješenja ministarstava i drugih tijela državne uprave žalba se može izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno.⁶⁰ Umjesto da neposredno pokrene upravni spor, podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje može u roku od tri mjeseca tražiti od nadležnog ministarstva da dopuni suglasnost, ako u njoj nije dana nikakva uputa o pravnom lijeku. U tom slučaju rok za sudsku tužbu teče od dana dostave dopunjene suglasnosti.⁶¹

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* podnositelj zahtjeva može pokrenuti ako nadležno ministarstvo ne donese suglasnost ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja podnositelja zahtjeva.⁶²

Dosadašnje postupanje nadležnog ministarstva tj. UPPI po žalbama zbog šutnje uprave, odnosno zbog nedonošenja rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje unutar PPDS u rokovima propisanim ZUP-om, ukazuju na nepoznavanje prava ili njegovo svjesno neprimjenjivanje od strane UPPI. Naime, po tim su žalbama u praksi zabilježena očitovanja nadležnog ministarstva u kojima se iznosi mišljenje ministarstva da ne postoji osnov za izjavljivanje žalbe, budući da se radi o pravnoj stvari koja je uređena Zakonom o PPDS.⁶³ Međutim, u ovakvom postupanju ministarstva problem predstavlja činjenica da pravo na žalbu nije uređeno Zakonom o PPDS.

6.1.3. Netransparentnost procesa utvrđivanja liste prioriteta

Red prvenstva utvrđen je Zakonom o PPDS⁶⁴ i Pravilnikom o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na PPDS⁶⁵. Pravilnikom su za 3., 4. i 5. red prvenstva utvrđena i mjerila na temelju kojih će se provesti bodovanje u postupku utvrđivanja reda prvenstva.

Utvrđeno je ukupno 5 kategorija osoba, svrstanih u 5 redova prvenstva:

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,
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 (NN, br. 73/95).

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.⁶⁶

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.⁶⁷

Ustavni sud Republike Hrvatske je 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“.⁶⁸ Proces utvrđivanja lista prioriteta za stambeno zbrinjavanje je netransparentan, jer podaci o načinu formiranja bodovnih lista prioriteta, kao i redoslijedu 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.

U praksi su zabilježeni slučajevi nejednakog postupanja nadležnih državnih tijela prilikom odlučivanja o redoslijedu liste prioriteta u odnosu na lica koja se nalaze u jednakom položaju. Mreža RPPP je tijekom 2006. i 2007. registrirala nemali broj slučajeva davanja stambenih jedinica u državnom vlasništvu 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 osobama koje su izbjegle iz Bosne i Hercegovine i kojima je imovina u Bosni i Hercegovini vraćena, ili su istu prodali, ili posjeduju imovinu u Hrvatskoj, što je sve u suprotnosti s odredbom članka 38. Zakonom o PPDJ.⁶⁹

6.1.4. Analiza oglednih slučajeva

Iz Izvješća o radu Pučkog pravobranitelja za 2006.:

„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 raspolaže 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.“

Iz Izvješća o radu Pučkog pravobranitelja za 2007.:

„Budući da se način postupanja Uprave za prognanike, povratnike i izbjeglice nije promijenio od prošlogodišnjeg izvješća Hrvatskom saboru, ocjene i primjedbe pučkog pravobranitelja o njezinom radu u ovom su izvješću gotovo identične. Osim ozbiljnih nepravilnosti u radu ove Uprave, teškom stanju u području kojim se Uprava bavi pridonose i loši propisi, njihove česte izmjene, dugotrajno i neujednačeno postupanje redovnih sudova i Ustavnog suda Republike Hrvatske...“

Primjeri iz prakse regionalne mreže NVO:

Slučaj 1.

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

UPPI o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje odnosno o (ne)priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje nije odlučila rješenjem, kao što to propisuje ZUP, 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“.

Pismeno očitovanje nije donijeto u obliku upravnog akta i ne sadrži 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 očitovanja se navodi i sljedeće: „U ovoj Upravi zadržano 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 podnesak⁷⁰, što ukazuje da službenici UPPI ili ne poznaju relevantne odredbe ZUP-a ili precizno ne primjenjuju relevantne pravne termine. Pismena su, naime, dokumenti i akti (pozivni, obavijesti, očitovanja, rješenja, zaključci i drugi službeni spisi), koje upravno tijelo dostavlja stranci.⁷¹

U vezi s pritužbom podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje Pučkom pravobranitelju na rad UPPI, Pučki je pravobranitelj zamolio očitovanje UPPI o razlozima nedonošenja rješenja s poukom o pravnom lijeku. UPPI u svojem odgovoru (KLASA: 019-06/07-24/125, URBROJ: 530-19-04-07-2 od 30.10.2007 god.) 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“. UPPI, 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“.

Iz navedenog se može zaključiti da UPPI, u načelu, ne provodi upravni postupak, osim u slučaju kada to podnositelj zahtjeva opetovano i izričito traži, i nakon intervencije Pučkog pravobranitelja. Osim toga, podnositelj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje ne može izjaviti žalbu, kao što je u svom očitovanju Pučkom pravobranitelju pogrešno navela UPPI, već može pokrenuti upravni spor.

Slučaj 2.

UPPI je podnositelju zamolbe za stambeno zbrinjavanje dostavila *pismo* u obliku očitovanja o podnesku (Klasa: 019-16/06-24/1101, URBROJ: 530-11-03-04-4 od 06.12.2006.).

U očitovanju se navodi da je UPPI primila zahtjev podnositelja za stambeno zbrinjavanje, da je, sukladno očitovanju RUPPI -Vukovar, izdata *negativna preporuka* za stambeno zbrinjavanje iz razloga koji se dalje navode u očitovanju.

Nije posve jasno tko je donio negativnu preporuku, da li UPPI ili RUPPI. Za pretpostaviti je da ju je donijela RUPPI, koja preporuku dostavlja UPPI na dalje postupanje u vezi s odlučivanjem o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje. Može se, dakle, zaključiti da UPPI uopće donijela akt kojim se odlučuje o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje.

Iz tog se razloga Pučki pravobranitelj obratio UPPI 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 korištenja pravnih lijekova.

U odgovoru na dopis Pučkog pravobranitelja UPPI se slaže sa preporukom o donošenju rješenja o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje te ga ujedno izvješćuje „da je u UPPI u tijeku realizacija postupka donošenja rješenja podnositeljima zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na PPDS, kako bi isti imali mogućnost korištenja pravnih lijekova, sukladno odredbama ZUP-a“.

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 Republike Hrvatske „da ne postoji nikakva pravna obveza prema bivšim nositeljima stanarskih prava“.⁷²

Međutim, toj se aktivnosti, ipak, nastoji dati privid upravnog postupka u kojem se rješava o priznanju određenog prava. Tako se, npr. u točki 5. *Zaključka* iz 2006. zadužuje MMTPR da utvrdi potrebe i lokacije za izgradnju stanova za provedbu *Programa stambenog zbrinjavanja*, 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 unutarnjih 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“.

6.2.1. Dugotrajnost postupka rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje

Zahtjevi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS mogli su se podnositi u razdoblju od 17. lipnja 2003. do 30. rujna 2005., dok je *Zaključkom* iz 2003. rok za provedbu stambenog zbrinjavanja prvobitno bio određen do kraja 2006.

MMTPR je u međuvremenu, u više navrata, javnosti priopćavalo nove rokove za završetak stambenog zbrinjavanja,...

- *MMTPR je u svome izvješću od 7. siječnja 2005. navelo da se „završetak programa očekuje do kraja 2006. (izgradnja stanova i davanje u najam)“*⁷³
- *U izvješću MMTPR od 16. siječnja 2006. rok se produžava do 2008.,*
- *U izvješću od 12. travnja 2006. rok je produžen do sredine 2011.,*
- *Zaključkom iz 2006. rok je produžen do kraja 2011.,*
- *U međuvremenu, „u cilju ubrzanja procesa stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava na i izvan PPDS, Republika Hrvatska je preuzela obvezu da po sistemu ključ u ruke riješi sve preostale slučajeve stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS do kraja 2009...“*⁷⁴

...i završavanje administrativnih postupaka za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS.

- *U izvješću MMTPR od 7. rujna 2006. navodi se da je administrativno rješavanje najvećeg dijela zahtjeva za stambeno zbrinjavanje predviđeno do kraja 2006.,*
- *U izvješću MMTPR od 15. srpnja 2007. se navodi da „do kraja 2007. Ministarstvo planira završiti administrativni postupak utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje za 4.500 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS“.*

U pravilu, podnositelji zahtjeva za stambeno zbrinjavanje čekaju na rješavanje zamolbe najmanje dvije godine, a pojedini i više godina, a da im nije dostavljena nikakva informacija o stanju predmeta.

Lj.Č. je podnijela zahtjev za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS 3. ožujka 2004. (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 podnositeljica još uvijek nije dobila nikakav odgovor.

D.Š. je podnio zahtjev za stambeno zbrinjavanje 9. rujna 2004. Podneskom od 4. ožujka 2007. obavijestio je MMTPR o promjeni adrese boravka. Proteklo je više od tri i pol godine od podnošenja zamolbe za stambeno zbrinjavanje, a da nije dobio nikakvu obavijest.

6.2.2. Problemi pri kompletiranju zamolbi za stambeno zbrinjavanje

U zahtjevima za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, koje UPPI dostavlja podnositeljima zahtjeva (zamolbi), od podnositelja se najčešće 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 1991., 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 preslika osobnih dokumenata Republike Hrvatske za punoljetne osobe, odnosno preslika rodnog lista ili domovnice za maloljetne članove porodice, a ako nisu u posjedu osobnih dokumenata Republike Hrvatske preslika važećih osobnih dokumenata (npr. izbjegličke legitimacije i sl.),
- dostavi izjava o statusu boravka i vlasništvu na stambenom objektu na adresi boravka u inozemstvu, a u ponekim se predmetima, uz izjavu, traži i vlasnički list,
- dostavi izjava i rješenje o privremenom korištenju stana na adresi boravka u inozemstvu,
- dostavi izjava o vlasništvu na zemljištu u Republici 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 podnositelj zahtjeva želi ostvariti stambeno zbrinjavanje,
- dostavi smrtni list za podnositelja stambenog zbrinjavanja, i dr.

Postavljanje dodatnih uvjeta za stambeno zbrinjavanje

Praksa postupanja UPPI nije ujednačena te se pojavljuju slučajevi postavljanja dodatnih uvjeta za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje.

Tako, npr., zahtjev za dostavom izjave o vlasništvu na zemljištu u Republici Hrvatskoj izlazi izvan okvira uvjeta utvrđenih *Zaključkom iz 2003.*

Uvjet utvrđen *Zaključkom* je, naime, da podnositelji 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.

Reduciranje lepeze prihvatljivih dokaza

U praksi su zabilježeni slučajevi reduciranja lepeze prihvatljivih dokaza, što ponekad stvara nepremostive prepreke za stambeno zbrinjavanje.

Na primjer, od podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i članova njegove obitelji pojedini RUPPI traže da dostave preslike osobnih iskaznica Republike Hrvatske. U ovim slučajevima RUPPI, kao upravna tijela koja treba primjenjivati, a ne stvarati propis, nameću dodatni uvjet za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje, koji nije sadržan u važećim propisima. Ovakvi se slučajevi, u pravilu, događaju kada RUPPI ne postupaju u skladu s *Uputom za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje*, te umjesto da zahtjev za kompletiranje zamolbe dostave UPPI, koja ga onda dostavlja podnositelju zamolbe, RUPPI izravno komuniciraju sa strankom.

B.A. je podnio zahtjev za stambeno zbrinjavanje u propisanom roku. Na telefonski upit RUPPI Gospić, kojim je podnositelj zatražio informaciju o tome što uz ovjerene izjave punoljetnih članova obiteljskog domaćinstva treba još dostaviti tom Uredu, službenica RUPPI Gospić zatražila je da joj svi članovi obiteljskog domaćinstva podnositelja dostave preslike hrvatskih osobnih iskaznica, da bi se zahtjev podnositelja riješio.

Z.T. je zaprimila poziv RUPPI Zagreb, od 30. kolovoza 2007., da se osobno javi u RUPPI Zagreb radi očitovanja o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje i da sa sobom ponese osobnu iskaznicu i preslike važećih osobnih iskaznica za ostale članove obitelji

Dostavljanje osobnih dokumenata

U *Uputama za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje* navodi se da se uz zamolbu za stambeno zbrinjavanje mora, pored ostalog, dostaviti i preslika osobnih dokumenata za punoljetne osobe, odnosno preslika rodnog lista ili domovnice za maloljetne članove obitelji, i to: važećih osobnih dokumenata RH, odnosno ako nisu u posjedu hrvatskih dokumenata preslika 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, zbog nepostojanja dodatnih uputa, podnositelji, u pravilu, misle samo na osobnu iskaznicu Republike Hrvatske) nije jedini prihvatljivi osobni dokument.

Također, u *Uputama* se navodi da se i bez posjedovanja važećih hrvatskih dokumenata (važećeg osobnog dokumenta hrvatskog državljanina ili stranca s trajnim nastanjenjem) može odlučiti o zamolbi za stambeno zbrinjavanje (izdati suglasnost o pravu na stambeno zbrinjavanje), ali bez adrese stambenog zbrinjavanja, odnosno uz upozorenje korisnicima da im se neće dodijeliti stan na korištenje dok ne pribave važeće hrvatski dokumenti.

Ovjera zamolbe

Zabilježeni su slučajevi da se RUPPI, mada za to nisu ovlašteni, izravno obraćaju podnositeljima zamolbi za stambeno zbrinjavanje koji borave u inozemstvu. RUPPI, pri tome, ne postupaju u skladu s *Uputama* i *standardiziranim obrascima dopisa* te zahtijevaju, u nekim slučajevima, da se zamolba ovjeri kod javnog bilježnika u Republici Hrvatskoj ili, u drugim slučajevima, da se „tražena dokumentacija ovjeri međunarodnim pečatima“ u državama u kojima podnositelji zamolbi trenutačno borave. Ova praksa RUPPI u suprotnosti je s međudržavnim bilateralnim sporazumima koje je Republika Hrvatska zaključila s Republikom Srbijom i Bosnom i

Hercegovinom, a kojima je utvrđena mogućnost ovjeravanja dokumenata i kod npr. nadležnih općinskih sudova u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini.

Neprihvatanje valjanih dokaza

Iako se u *Uputama* i standardiziranom obrascu zahtjeva za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS navodi da kao dokaz o stanju u društvenom vlasništvu može poslužiti i rješenje suda, odnosno pravomoćna presuda nadležnog suda o otkazu stanarskog prava, u praksi su zabilježeni slučajevi da se isti ne prihvaćaju kao valjani dokaz.

Z.D., izbjeglica iz Duge Rese, bivši je nositelj stanarskog prava u Republici Hrvatskoj. Davatelj stana na korištenje bila je „Pamućna industrija Duga Resa“. Podnositelj zahtjeva 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 nadležni RUPPI ne smatra valjanim dokazom.

Neusklađenost Uputa za stambeno zbrinjavanje s Provedbenim planom

Na kraju obrasca zahtjeva za kompletiranje zamolbe za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS navodi se upozorenje podnositelju zahtjeva da će se ukoliko u roku od najkasnije 60 dana od zaprimanja zahtjeva za kompletiranje zamolbe ne dopuni zamolbu na način određen u zahtjevu za kompletiranje, smatrati da „zahtjev nije niti podnesen“, odnosno da je podnositelj zamolbe „odustao od zamolbe za stambeno zbrinjavanje“. U *Uputama* se u vezi s tim utvrđuje obveza RUPPI da, u slučaju da podnositelj zamolbe u navedenom roku ne dostavi zatražene nadopune zamolbe, dostavi UPPI preporuku za odbijanje zahtjeva i zatvaranje predmeta.

Ovo upozorenje nije u skladu s točkom 19. *Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja povratnika*, u kojoj se navodi da će UPPI, ako podnositelj nije dostavio potrebnu dokumentaciju ili podatke, 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“⁷⁵ i zatvaranja predmeta“, trebalo bi, prema *Provedbenom planu*, „zahtjev staviti u stanje mirovanja“.

Postupanje suprotno odredbama ZUP-a

Neovisno o vrsti nedostatka u zamolbi za stambeno zbrinjavanje, npr. zamolba sadrži formalni nedostatak koji sprječava da se po njemu postupi ili je nerazumljiva ili nepotpuna, u tipiziranom se obrascu navodi istovjetno upozorenje - da će se smatrati da, ako podnositelj zamolbe u određenom roku ne ukloni nedostatke, zamolba nije niti podnesena. Ovakvo postupanje nije u skladu sa ZUP-om.⁷⁶ Naime, ukoliko podnositelj zamolbe nije podnio dokaze na kojima se temelji zahtjev, to ne može biti razlog da se zaključkom odbaci zahtjev (zamolba), jer dokazi koje podnositelj zamolbe treba podnijeti uz zamolbu za stambeno zbrinjavanje nisu sastavni dio podneska (zamolbe), već se njima kao sredstvom utvrđuju činjenice na osnovu kojih se donosi suglasnost („rješenje“). UPPI je, stoga, dužna „nastaviti postupak i, u skladu s pravilima postupka i prema materijalnom propisu, riješiti upravnu stvar“⁷⁷, donoseći meritornu odluku, a ne odbacivati zamolbu, pogotovo imajući u vidu činjenicu da su rokovi za podnošenje zamolbi za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS istekli.

6.2.3. Komuniciranje tijela uprave i podnositelja zamolbe

U *Uputama za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS* iz 2006. navodi se da su svi podnositelji zahtjeva koji su se opredijelili za model stambenog zbrinjavanja davanjem stana u najam dobili obavijesti s pozivom da se jave nadležnim RUPPI.

Anketa provedena u razdoblju veljača – ožujak 2008. pokazuje da su nadležna tijela, UPPI i/ili RUPPI, kontaktirali oko 2/3 anketiranih podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS. Oko 3/4 anketiranih kontaktirano je pismenim putem, a ostali telefonom.

Anketa pokazuje i da je nešto manje od 1/3 anketiranih promijenilo adresu boravišta u odnosu na onu navedenu u zahtjevu – od čega ih je 1/3 o tome obavijestila nadležno tijelo.

U tipiziranom „pozivu na razgovor“ zamoljava se podnositelj zamolbe da se u roku od dva mjeseca od dana uručjenja poziva javi, ili osobno ili telefonom, RUPPI nadležnom za naselje u kojem se traži stambeno zbrinjavanje, radi „pregleda zahtjeva i utvrđivanja prava na stambeno zbrinjavanje“. Na kraju poziva podnositelj zamolbe se upozorava da će ako u navedenom roku ne kontaktira nadležni RUPPI izgubiti prioritet na popisu prvenstva.

Iako se u pozivu navodi da podnositelj ima mogućnost izbora kako će komunicirati s nadležnim RUPPI (doći osobno ili javiti se telefonom), zabilježeni su slučajevi da pojedini RUPPI (npr. Zagreb, Osijek) inzistiraju da podnositelj zamolbe osobno dođe na razgovor u RUPPI.

Dakle, pojedini RUPPI su neovlašteno isključili mogućnost komuniciranja telefonom, iako se ona izričito navodi u tipskom obrascu UPPI.

Ovakvo postupanje RUPPI nije u skladu sa ZUP-om. Naime, prema članku 70. ZUP-a tijelo koje vodi postupak ovlašteno 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, podnositelji zamolbe za stambeno zbrinjavanje, u pravilu, borave ne samo izvan područja nadležne RUPPI, već su često i u inozemstvu. Nesumnjivo da za ogromnu većinu njih dolazak uzrokuje veće troškove i veću dangubu. Prema tome, nije ispunjen jedan od ZUP-om propisanih uvjeta za pozivanje stranke, što znači da ovakvo postupanje nije u skladu sa zakonom.

6.2.4. Netransparentnost popisa prvenstva

U *Provedbenom planu stambenog zbrinjavanja* navodi se da se zahtjevi za stambeno zbrinjavanje obrađuju promptno prema redoslijedu zaprimanja,⁷⁸ a da UPPI radi *mjerodavnu listu* osoba i njihovih obitelji koje bi se trebale stambeno zbrinuti⁷⁹. 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 kriterija temeljem kojih se ona radi, te da li je osnovni kriterij redoslijed zaprimanja zamolbi za stambeno zbrinjavanje ili neki drugi. Na zaključak da se radi o listi prvenstva upućuje napomena na kraju obrasca kojom se podnositelj zamolbe upozorava da ako u navedenom roku ne kontaktira nadležni RUPPI, „izgubit će prioritet na popisu prvenstva“. S druge strane, u *Uputama za postupanje po zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS* 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, RUPPI može zatražiti prioritetno stambeno zbrinjavanje od UPPI. Takvom je zahtjevu potrebno priložiti odgovarajuće dokaze.

Iz navedenog, te iz iskustava u praktičnom radu na relevantnim predmetima može se zaključiti da ne postoji transparentnost u utvrđivanju redoslijeda stambenog zbrinjavanja, te da je upitno postojanje liste prvenstva i da, ako lista prvenstva postoji, nije dostupna 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 obitelji zadovoljava uvjete za stambeno zbrinjavanje utvrđene⁸⁰ *Zaključkom* iz 2003. i *Zaključkom* iz 2006., UPPI izdaje *suglasnost za stambeno zbrinjavanje*.

Ukoliko je već osiguran odgovarajući stan, u *suglasnosti za stambeno zbrinjavanje* 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 podnositelj zahtjeva se poziva 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 stana u državnom vlasništvu na području određene županije i grada, s pravom na ukupnu stambenu površinu utvrđenu prema kriteriju 35m² + 10m² za svakog slijedećeg člana obitelji. Također se navodi da je u tijeku osiguravanje odgovarajućeg stana na području navedenog grada/općine izgradnjom, odnosno kupnjom stanova sukladno *Programu stambenog zbrinjavanja povratnika*.

Na kraju *suglasnosti* navodi se da je protiv nje dozvoljen *prigovor* nadležnom ministarstvu, odnosno UPPI, ali se ne navodi rok u kojem se *prigovor* može podnijeti. Nasuprot tome, u *Provedbenom planu stambenog zbrinjavanja* koji nije dostupan javnosti, navodi se upućujući rok od 60 dana od primitka *pisane obavijesti* za podnošenje *prigovora* Savjetodavnom povjerenstvu, koje još uvijek nije konstituirano.

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, koje daje *preporuku*, a *odluku* donosi ministar, odnosno njegov zamjenik.

Pravnu sigurnost građana posebno ugrožava činjenica da mu se u slučaju negativne odluke o zahtjevu za stambeno zbrinjavanje ne dostavlja odluka u pisanoj formi, kako bi mogao uložiti prigovor. Čak i da je riječ isključivo o humanitarnoj pomoći, obzirom da je pružaju državna tijela, ta bi pomoć morala biti uređena ne samo na transparentan način, već i na način koji će osigurati zakonitost u postupanju državnih tijela 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, očigledno je 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, UPPI odlučuje o zamolbi za stambeno zbrinjavanje aktom koji naziva *suglasnost* (naziv određen u *Uputama za postupanje sa zamolbama za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS* koje je donio pomoćnik ministra).

U *Provedbenom planu stambenoga zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici stana ili kuće, a žinjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima Republike Hrvatske koja su izvan PPDS* (koji je donio ministar), taj akt se naziva *pismo obavijesti*.

U *Zaključku o provedbi programa stambenog zbrinjavanja povratnika – bivših nositelja stanarskog prava na stanovima izvan PPDS* (koji je donijela Vlada Republike Hrvatske), taj akt se naziva *rješenje* o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje po podnesenim zahtjevima povratnika.

Hijerarhija akata je, dakle, postavljena naglavce - akt pomoćnika ministra je jači od akta ministra i od akta same Vlade.

6.2.6. Potpisivanje ugovora o najmu stana

Provedbenim planom stambenoga zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici stana ili kuće, a žijeli su u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima Republike Hrvatske koja su izvan PPDS određeno je da se stambeno zbrinjavanje formalno rješava potpisivanjem ugovora o najmu stana.⁸¹

Do početka 2008. nije zabilježen niti jedan slučaj potpisivanja ugovora o najmu stana.

6.3. Rezultati provedbe programa stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS u 2007.

Za praćenje i analiziranje rezultata provedbe programa stambenog zbrinjavanja na i izvan PPDS u 2007., projektni tim je odredio indikatore koji su u skladu s onim na što se Vlada Republike Hrvatske obvezala i što je kao svoje obveze predstavila međunarodnoj zajednici.⁸²

Ključne obveze Vlade Republike Hrvatske u vezi s provedbom programa stambenog zbrinjavanja u 2007.:

- *da do kraja 2007. stambeno zbrine 1.400 bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji, od čega 1.000 na PPDS i 400 izvan PPDS, te*
- *da do kraja 2007. završi sve administrativne postupke vezano uz zahtjeve za stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS, nakon čega će biti utvrđen precizan broj korisnika koji će se stambeno zbrinuti do kraja 2009.*

Kvalitetno praćenje i analiziranje su, u velikoj mjeri, bili otežani zbog netransparentnosti procesa stambenog zbrinjavanja, u smislu nepostojanja i/ili javnog neobjavlivanja detaljnih informacija o korisnicima, te zbog kontradiktornosti dostupnih podataka, a koji potiču iz različitih izvora. U prilog netransparentnosti govori i činjenica da, kako je već spomenuto, nadležno ministarstvo nije prosljedilo nikakav odgovor na pisani zahtjev projektnog tima za prosljeđivanjem informacija i podataka koji bi pružili uvid u detalje procesa stambenog zbrinjavanja, pri čemu su u potpunosti zanemarene obveze ministarstva po odredbama *Zakona o pristupu informacijama*.

6.3.1. Rezultati provedbe programa stambenog zbrinjavanja na PPDS

Prema podacima UNHCR iz siječnja 2008.⁸³, od 8.541 podnijetih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na PPDS, pozitivnih odluka bilo je 7.095 (83,07%), odbačeno je 1.150 zahtjeva (13,46%), dok je u postupku odlučivanja bilo još 296 (3,47%).

Do siječnja 2008., prema jednom od načina stambenog zbrinjavanja, korisnicima stambenog zbrinjavanja je dodijeljeno ukupno 4.312 stambenih jedinica, dok dodjela stambenih jedinica po 2.783 zahtjeva bila u tijeku.

U 2007. korisnicima stambenog zbrinjavanja na PPDS dodijeljeno je ukupno 739 stambenih jedinica. Međutim, nije dostupan podatak o broju bivših nositelja stanarskih prava – korisnika stambenog zbrinjavanja. Također, nisu dostupni niti podaci o etničkoj pripadnosti korisnika, njihovom prethodnom statusu, državama u kojima su boravili do ostvarivanja stambenog zbrinjavanja i sl., zbog čega je nemoguće procijeniti u kojoj mjeri provedba programa stambenog zbrinjavanja na PPDS doprinosi povratku izbjeglica iz Republike Hrvatske. Iz istog je razloga vrlo teško ili gotovo nemoguće izvršiti i procjenu učinka stambenog zbrinjavanja u smislu provedbe Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica.

Prema nekim neslužbenim informacijama UNHCR, udio manjinskih (srpske nacionalnosti) u ukupnom broju korisnika kojima su dodijeljene stambene jedinice u 2007. bio je, krajem 2007., oko 33%.⁸⁴

Nedostupni su i podaci o broju osoba čiji su zahtjevi pozitivno riješeni i kojima je dodijeljen stambeni smještaj u stambenim jedinicama u kojima su i prethodno boravili ili nikada iz njih nisu izbivali. Npr. bivši nositelji stanarskih prava u Vukovaru koji su sve vrijeme boravili u stanovima na kojima se nekada imali stanarsko pravo, koje im je zakonski ukinuto, da bi temeljem zahtjeva za stambeno zbrinjavanje postali korisnici stambenog zbrinjavanja na istim tim stanovima. Iz tog je razloga, dakle, nemoguće procijeniti u kojoj mjeri provedba programa stambenog zbrinjavanja na PPDS doprinosi povratku raseljenih osoba.

Upitno je i koliko je korisnika stambenog zbrinjavanja, koji su uvedeni u posjed i uselili u stambene jedinice namijenjene stambenom zbrinjavanju, ostvarilo pravo na stambeno zbrinjavanje potpisivanjem ugovora o najmu, sukladno Zakonu o PPDS.

Zabilježeni su slučajevi stambenog zbrinjavanja (potpisan ugovor o najmu stana u državnom vlasništvu) u neadekvatnim stambenim jedinicama ili onima koje ne odgovaraju kvadraturi stana koju je, ovisno o broju članova domaćinstva, potrebno osigurati sukladno Zakonu o obnovi – 35 m² za prvog člana te po 10 m² za svakog sljedećeg člana obitelji.

D.B., bivša raseljena osoba iz Gradiške, potpisala je, 11. svibnja 2006., Ugovor o najmu stana u Vukovaru, Borovo naselje. Korisnica je stambeno zbrinjavanje u stanu od 20,60 m² zajedno sa suprugom. 31. srpnja 2006., D.B. je uputila MMTPR UPPI zahtjev za dodjelu stana adekvatne kvadrature. U svom očitovanju od 10. siječnja 2007. Klasa: 019-06/06-24/878, Urbroj: 530-19-03-07-4 MMTPR UPPI navodi: „Vašu zahtjev će RUPPI imati u vidu i ukoliko se ukaže mogućnost za zamjenu stana odgovarajuće kvadrature o istom će Vas obavijestiti RUPPI“. RUPPI je, u međuvremenu, kontaktirao D.B. nudeći joj opet stambene jedinice neadekvatne kvadrature, te D.B. do danas nije ostvarila svoje zakonsko pravo.

Kao izrazit primjer pravne nesigurnosti, te arbitrarnog postupanja i neprimjenjivanja ZUP-a od UPPI i RUPPI Vukovar u postupku uskrate već dodijeljene suglasnosti za stambeno zbrinjavanje navodimo slijedeći slučaj:

D.M., bivšem nositelju stanarskog prava na stanu u Vukovaru, je MMTPR – UPPI izdala je, 19. svibnja 2004., suglasnost za stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na PPDS u Vukovaru (Klasa: 019-06/01-31/1-C4, Ur.br:530-19-03-04-115252-8896), da bi mu 29. lipnja 2004.MMTPR - UPPI uskratila suglasnost navodeći „, da je u provedenom postupku utvrđeno da obitelj M. odustaje od prava na stambeno zbrinjavanje...“. U svom podnesku MMTPR – UPPI od 25. listopada 2007. D.M. navodi: „...Nikada ja nisam odustao od mog prava na stan niti stambeno zbrinjavanje. Kada je taj postupak proveden, tko je mene saslušao, da li sam ja ili moja punomoćnica to potpisali?...Zbog moje povremene odsutnosti iz ekonomskih razloga, zastupala me moja sestra D.K na osnovu uredno ovjerene punomoći. Nakon obnove zgrade, bez obrazloženja o eventualnoj validnosti punomoći, uskratili su djelatnici RUPPI u Vukovaru predati ključeve stana D.K, već stan dodjeljuju drugoj porodici. Moj odvjetnik je pokušao mirnim putem da rješi spor, međutim, to je izostalo jer se tome usprotivio državni tajnik UPPI, uz obrazloženje da živim u Francuskoj...Mene zanima da li su i u drugim slučajevima zbog privremenog boravka u drugim državama uskratili dodjelu stanova ili onima koji imaju privatnu imovinu, a dobiju i stanove?... Po povratku u Vukovar ja nisam mogao ni u moj stan, a nisam dobio ni posao pa sam se morao snalaziti i tražiti posao u drugoj državi. Smatram da me nitko ne može spriječiti u slobodi kretanja, a u cilju osiguranja egzistencije za mene i moju obitelj...“

Nekoliko dana nakon upućivanja svog podneska D.M. je usmeno kontaktiran od RUPPI Vukovar i dodjeljeni su mu ključevi stana u državnom vlasništvu, dakle, ponovno bez provedenog upravnog postupka.

Uzimajući u obzir sve navedeno, očigledno je da obveza Vlade Republike Hrvatske da stambeno zbrine 1.000 bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji u 2007. uvelike nije ispunjena.

6.3.2. Rezultati provedbe programa stambenog zbrinjavanja izvan PPDS

Prema podacima UNHCR iz siječnja 2008.⁸⁵, od 4.548⁸⁶ podnijetih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, do prosinca 2007. bilo je 1.263 (27,77%) pozitivnih preporuka, 825 (18,14%) negativnih preporuka (?), te 2.460 (54,09%) zahtjeva u postupku razmatranja.

U 2007. država je kupila 408 stanova namijenjenih stambenom zbrinjavanju izvan PPDS, od kojih je UPPI preuzeo njih 243. U istom je razdoblju korisnicima stambenog zbrinjavanja dodijeljeno ukupno 155 stambenih jedinica, u koje su korisnici fizički uvedeni u posjed. Nadalje, prema saznanjima projektnog tima, u Republici Hrvatskoj u 2007. niti jedna osoba nije potpisala ugovor o najmu stana izvan PPDS, čime, formalno, nije niti stambeno zbrinuta sukladno odredbama *Provedbenog plana stambenoga zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici stana ili kuće, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima Republike Hrvatske koja su izvan PPDS.*⁸⁷

Anketa provedena u razdoblju veljača – ožujak 2008. pokazuje da nitko od anketiranih podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS, koji su preuzeli dodijeljene im stanove, nije zaključio ugovor o najmu stana.

Savjetodavno tijelo za razmatranje prigovora na postupanje nadležnog ministarstva, pa samim tim i ulaganje prigovora na negativne preporuke (?), nije uspostavljeno. Stoga ne postoji tijelo koje bi razmatralo prigovore na negativne preporuke za stambeno zbrinjavanje koje je izdala UPPI.

I izvan PPDS su u praksi zabilježeni slučajevi da se podnositelju zamolbe i članovima obitelji na korištenje dodjeljuje stan manje ukupne stambene površine od one utvrđene *Zakonom o obnovi* prema pravilu 35 m² plus 10 m² za svakog slijedećeg člana obitelji.

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 m², iako bi joj prema zakonski utvrđenom kriteriju pripadalo 85 m².

Anketa provedena u razdoblju veljača – ožujak 2008. pokazuje da 2/3 anketiranih podnositelja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS koji su preuzeli dodijeljene im stanove, preuzete stanove smatra uvjetnim, a 1/3 neuvjetnim.

Vlada Republike Hrvatske, dakle, u 2007. nije ispunila prihvaćenu obvezu da stambeno zbrine 400 podnositelja zahtjeva (zamolbe) za stambeno zbrinjavanje izvan PPDS.

7. Opći zaključci o pristupu stambenom zbrinjavanju izbjeglih i raseljenih bivših nositelja stanarskih prava u Republici Hrvatskoj

Stambeno zbrinjavanje izbjeglih i raseljenih bivših nositelja stanarskog prava u Republici Hrvatskoj nije uređeno na jedinstven način, nego propisima i aktima različite pravne snage što cijeli sustav čini kompliciranim, nepotpunim i necjelovitim. Kao posljedica, javljaju se brojne nejasnoće, konfuzije, nedorečenosti i proturječnosti u propisima i aktima, te postupanju nadležnih tijela uprave koja se odnose na stambeno zbrinjavanje na i izvan PPDS.

Model stambenog zbrinjavanja izvan PPDS je nedovoljno jasan i nije utemeljen i usklađen sa zakonodavno-pravnim okvirom Republike Hrvatske. Netransparentnost i samovoljno, nezakonito, nepredvidljivo i neprofesionalno postupanje nadležnih tijela javne uprave; nepoštovanje važećih nacionalnih propisa; nedostatak i nemogućnost primjene adekvatnih pravnih lijekova, nepostojanje kontrole i sl. neke su od ključnih odlika provedbe postojećih modela stambenog zbrinjavanja u Republici Hrvatskoj, čime su u velikoj mjeri ugroženi pravna sigurnost građana i poštovanje načela vladavine prava.

U pogledu stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava primjenjuju se akti različitog pravnog karaktera: na PPDS se primjenjuju propisi koji su dio pravnog poretka Republike Hrvatske, a izvan PPDS ostali pravni akti koji ne proizvode pravni učinak, dakle ne mogu služiti kao osnova za stvaranje određenog prava, nego služe humanitarnom zbrinjavanju raseljenih bivših nositelja stanarskog prava, koji su u najvećem broju pripadnici srpske nacionalne manjine. Ovim pristupom narušeni su ustavno načelo jednakosti građana pred zakonom i pravna sigurnost građana, posebice u pogledu raspoloživosti djelotvornih pravnih lijekova i mogućnosti sudske zaštite. Rokovi za okončanje procesa stambenog zbrinjavanja učestalo se mijenjaju, ali se obveze koje je Vlada Republike Hrvatske deklaratorno prihvatila ne ispunjavaju u najavljenim rokovima, što krajnji rok za završetak stambenog zbrinjavanja čini neizvjesnim.

Netransparentnost u postupanju i preširoko postavljeno unutarnje polje slobodne procjene u suprotnosti su s temeljnim načelima ECHR i omogućuju potpunu samovolju u postupanju nadležnih tijela i službenika. Ovakvo postupanje često je predmet kritika i pritužbi potencijalnih korisnika stambenog zbrinjavanja, koji u isto vrijeme, kako se navodi i u Izvješću o radu Pučkog pravobranitelja za 2007., "navode sumnju u razloge ovakvog postupanja (protekcija, korupcija, arbitrarnost, nacionalna pripadnost)".

Obveze koje je Republika Hrvatska u 2007. preuzela u vezi stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava nisu ispunjene, i to u velikoj mjeri. Deklaratorno zalaganje za rješavanje problema stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava nedovoljno je popraćeno praktičnim učincima.

Postojeći modeli stambenog zbrinjavanja, očigledno, predstavljaju neprimjeren mehanizam kojim bi se trajno i u razumnom roku mogao riješiti problem bivših nositelja stanarskog prava i zatvoriti izbjegličko pitanje sukladno načelima Sarajevske ministarske deklaracije o regionalnom povratku izbjeglica i raseljenog stanovništva.

Prilog 1.

Zahtjev Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva - Upravi za prognanike, povratnike i izbjeglice radi ostvarivanja prava na pristup informacijama

PODNOŠITELJ ZAHTJEVA: Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, 32000
Vukovar, Fra. Antuna Tomaševića 32

TIJELO DRŽAVNE UPRAVE: Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva -
Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice, Zagreb, Radnička cesta 22

ZAHTJEV

Radi: ostvarivanja prava na
pristup informacijama

Temeljem čl. 4 st. 1 i čl. 11 st. 1 Zakona o pravu na pristup informacijama (NN, 172/03) od gore
imenovanog tijela zahtijevam da mi se dostave slijedeće informacije:

1) Broj podnijetih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, bivših nositelja stanarskih prava, IZVAN
PODRUČJA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS) razdijeljen po državama iz kojih su zahtjevi
podnijeti - koliko iz BiH, RH i R Srbije?;

2) Ukupan broj riješenih zahtjeva / zamolbi za stambeno zbrinjavanje na području IZVAN PPDS i na
području POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS), kao i broj riješenih zahtjeva / zamolbi koji se isključivo
odnose na bivše nositelje stanarskih prava. Koliki je ukupan broj pozitivnih, a koliki negativnih odluka
na i izvan PPDS za sve kategorije podnosioca? . Koliki je ukupan broj pozitivnih, a koliki negativnih
odluka na i izvan PPDS koji se odnose isključivo na bivše nositelje stanarskih prava?;

3) U kojem su statusu podnosioci zahtjeva / zamolbi bili u trenutku podnošenja zahtjeva / zamolbi?
Koliko je podnosilaca bilo u statusu izbjeglice izvan Republike Hrvatske, koliko u statusu prognanika i
koliko interno raseljenih osoba?;

4) Broj podnosioca zahtjeva / zamolbi koji su stambeno zbrinuti i stvarno useljeni u stambene jedinice
na područjima izvan PPDS i na području PPDS u 2007.god. zaključno sa 31. prosinca 2007.;

5) Broj podnosioca zahtjeva / zamolbi koji su stambeno zbrinuti i stvarno useljeni u stambene jedinice
na područjima izvan PPDS u 2007.god., zaključno sa 31. prosinca 2007., razdijeljen po gradovima u
kojima su zbrinuti?

6) Koliki je broj useljenih korisnika u 2007. godini na području izvan PPDS i na području PPDS koji su,
neposredno prije useljenja, bili raseljeni izvan teritorije Republike Hrvatske (BiH, R. Srbija, ostalo)?;

7) Status zahtjeva / zamolbi u smislu kompletiranosti

a) Koliko je zamolbi / zahtjeva kompletirano u cijelosti?;

b) Da li se podnositeljima zahtjeva / zamolbi izdaje potvrda o predaji dokumenata potrebnih za
kompletiranje dosijea?;

8) Koliko je podnosioca zahtjeva / zamolbi skinuto s liste za stambeno zbrinjavanje zbog toga što su
propustili rok (60 dana) za kompletiranje dosijea?;

9) Kojim je propisom propisan rok (60 dana) za kompletiranje dosijea i na koji način su podnosioci o
tome obaviješteni?;

10) Koji je pravni lijek na raspolaganju podnositeljima zamolbi / zahtjeva u slučaju propuštanja roka za
kompletiranje dosijea te da li podnosioci dobivaju uputu o pravnom lijeku?;

11) Na koji se način Uprava komunicira s podnositeljima zahtjeva / zamolbi?, Da li se dokazi o izvršenom kontaktu, datumu i razlogu, evidentiraju u dosijeu svakog podnositelja zahtjeva?;

12) Da li Vas podnositelji zamolbi redovito obavještavaju o promjeni adrese stanovanja?;

13) Koliko je Uprava izdala pozitivnih, a koliko negativnih preporuka za stambeno zbrinjavanje – na PPDS i izvan PPDS? ;

14) Tko donosi odluku o sadržaju preporuke i što je pravni temelj za donošenje preporuka?;

15) Ako je preporuka pozitivna da li ona osim pozitivnog očitovanja organa državne uprave na zamolbu podnositelja sadrži i neke druge elemente (npr. naznaka o mjestu povratka, podaci o dodijeljenoj stambenoj jedinici, itd.)?;

16) U slučaju negativne preporuke koji je pravni lijek na raspolaganju podnositelju zamolbe / zahtjeva?;

17) Kada negativna preporuka postaje konačna?;

18) Da li se pozitivna preporuka podnositelju zahtjeva / zamolbe dostavlja uz suglasnost za stambeno zbrinjavanje kao popratni dokument?;

19) Koji je pravni temelj za donošenje suglasnosti i da li suglasnost obvezno sadrži uputu o pravnom lijeku?;

20) Molimo vas na nam dostavite Provedbeni plan stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici stana ili kuća, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu na područjima RH koja su i z v a n područja posebne državne skrbi. (nema ga na web-stranici Vlade RH).

Način na koji dostaviti tražene informacije:

- 1) na točke od 1-19 odgovoriti pismeno
- 2) pod točkom 20 dostaviti presliku Provedbenog plana

Sve troškove nastale u vezi s ovim zahtjevom snosi podnositelj zahtjeva na osnovu uredno isporučenog računa.

U Vukovaru, 31.01.2008.

za podnositelja

Ankica Mikić – pravna savjetnica

Prilog 2.

Požurnica na zahtjev Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva - Upravi za prognanike, povratnike i izbjeglice radi ostvarivanja prava na pristup informacijama

C-6/08-1

U Vukovaru , 04.03.2008.

MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA,
ŠUMARSTVA I VODNOG GOSPODARSTVA
Uprava za prognanike , povratnike i izbjeglice

N/p državnog tajnika g. Mikulića

Zagreb, Radnička cesta 22/1

Predmet: pravo na pristup informacijama
p o ž u r n i c a

Poštovani gospodine Mikuliću,

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar iz Vukovara, kao podnositelj zahtjeva, podnio je pisani zahtjev pod brojem C-6/08 od 31.01.2008. godine tijelu državne uprave Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva , Upravi za prognanike , povratnike i izbjeglice Zagreb radi ostvarivanja prava na pristup informacijama navedenim u zahtjevu a na temelju čl.4.i čl.11.st.1 Zakona o pravu na prisut informacijama (NN, 172/03),

Kako je od podnošenja zahtjeva proteklo više od 15 dana (zahtjev zaprimljen 04.02.2008.g.) a tijelo državne uprave Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva , Uprava za prognanike , povratnike i izbjeglice Zagreb, nije podnositelju zahtjeva omogućilo pristup traženim informacijama u obaveznom zakonskom raku, niti je zahtjev rješanjem odbijen, niti je od podnositelja zahtjeva zatražena dopuna ni ispravak kao ni produženje roka molim da Naslov da podnositelju zahtjeva žurno omogući ili dostavi tražene informacije.

Ukoliko se ne postupi po zahtjevu podnositelj zahtjeva će sukladno odredbi čl. 9 Zakona o pravu na pristup informacijama nastaviti postupak po Zakonu o općem upravnom postupku.

S poštovanjem!

Ankica Mikić

pravna savjetnica Centra za mir Vukovar

Prilog 3.

ANKETNI UPITNIK ZA PODNOSITELJE ZAHTJEVA ZA STAMBENO ZBRINJAVANJE

Osobni podaci o podnosiocu zahtjeva - koristit će se za potrebu verifikacije prikupljenih informacija i neće se koristiti u druge svrhe, niti će biti predloženi trećim osobama			
Ime i prezime			
Adresa prebivališta prije raseljenja			
Trenutna adresa prebivališta / boravišta			
Kontakt telefon			
Datum podnošenja zahtjeva (ukoliko je podnositelj podnio više zahtjeva, upisati datum podnošenja prvog i posljednjeg zahtjeva)			
Zahtjev podnijet posredstvom: lokalne NVO konzulata/ambasade RH UNHCR osobno (PTT,uručenjem)			
Zahtjev je podnijet za:		najam stana	otkup stana
Trenutačni status podnosioca zahtjeva (izbjeglica, bivši izbjeglica (izgubio službeni status izbjeglice u državi u državi u kojoj je raseljen), raseljena osoba, povratnik; naznačiti ukoliko je od podnošenja zahtjeva došlo do promjene statusa)			
Da li je podnositelj zahtjeva državljanin Republike Hrvatske?		DA	NE
Da li je nadležni organ (Uprava, RU PPI) kontaktirao podnosioca zahtjeva? (radi dopune zahtjeva, provjere stanja podnosioca, pružanja dodatnih informacija i sl.)		DA	NE
Ukoliko DA, na koji način?		Telefonom	Pismeno
Ukoliko DA, navedite datum(e)?			
Da li je podnositelj zahtjeva promjenio adresu boravišta u odnosu na onu navedenu u zahtjevu?		DA	NE
Ukoliko DA, da li je o tome obavijestio nadležni organ?		DA	NE
Da li je podnositelj zahtjeva zaprimio bilo kakav dopis vezano uz rješavanje Zahtjeva?		DA	NE
Ukoliko DA, kakav dopis? (odgovora može biti više od jednog)		zahtjev za dopunu zahtjeva	očitovanje suglasnost
Da li je zahtjev konačno riješen?		DA	NE
Ukoliko Da i ukoliko je odluka negativna / pozitivna da li se podnositelj žalio?		DA	NE
Ukoliko se podnositelj žalio, kojem organu?		Uprava	nadležni RU PPI
Ukoliko se podnositelj žalio, da li je zatražio pravnu pomoć?		DA	NE
Ukoliko je pravna pomoć zatražena, tko ju je pružio?		nije pružena	NVO odvjetnik
Da li je nadležni organ riješio žalbu?		DA	NE
Ukoliko nadležni organ nije riješio žalbu, koliko dugo podnositelj čeka na rješavanje?		1 mjesec	2 mjeseca
Ukoliko je zahtjev konačno pozitivno riješen, da li je podnositelj preuzeo stan?		DA	NE
Ukoliko DA, da li podnositelj zahtjeva smatra da je stan uvjetan? (veličina u odnosu na broj članova kućanstva, infrastruktura i sl.)		DA	NE
Ukoliko DA, da li je podnositelj zaključio ugovor o najmu stana?		DA	NE
Napomene:			
Ime i prezime anketara:		Datum provođenja ankete:	

Bilješke

¹ Općepoznato je bilo, pa i hrvatskom zakonodavcu kada je donosio ovaj zakon, da nisu postojali uvjeti da se raseljeni 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.

² "Narodne novine", br.73/95

³ Prema podacima Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, preuzeto iz UNHCR Representation in the Republic of Croatia – Summary Statistics on Refugee / Return and Reintegration, 1. siječanj 2008.

⁴ Misija OSCE u Republici Hrvatskoj, Izvješće: Opcije za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava, travanj 2005.

⁵ Prema čl.1. Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, osobe koje su napustile svoje stanove između 30. travnja 1991. i 4. travnja 1998. smatraju se izbjeglicama i raseljenim osobama, i one imaju pravo vratiti se u svoje domove, tj. stupiti u posjed stana na koje imaju stanarsko pravo. Zakonom su svi upravni, sudski i drugi akti kojima je nositelju stanarskog prava prestalo stanarsko pravo oglašeni ništavim.

⁶ "...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)

⁷ E/CN.4/2005/2; E/CN.4/Sub.2/2004/48, Potkomisija UN za promociju i zaštitu ljudskih prava u Preambuli Rezolucije br.2004/2.

"Povrat stambenog prostora i imovine" ponavlja da je pravo svih izbjeglica i raseljenih osoba da se slobodno vrate u svoje države i da im se vrati stambeni prostor i imovina oduzeti tijekom razdoblja raseljenja, ili da budu obeštećeni za imovinu koja im ne može biti vraćena.

⁸ E/CN.4/Sub.2/2005/17, Točka 16. Načela govori o pravima zakupnika stanova i ostalih nevlasnika te navodi da države trebaju osigurati priznavanje prava zakupnika stanova, nositelja stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu i ostalih zakonitih stanara u okviru programa povrata tj. ponovne uspostave prava. Države trebaju, u najširem mogućem obimu, osigurati povratak te uvođenje u posjed i korištenje njihovih stambenih prostora, zemljišta i imovine, na način sličan onome koji se primjenjuje kod formalnih vlasnika.

⁹ "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.

¹⁰ "Narodne novine", br. 10/01.

¹¹ "Narodne novine", br. 116/02.

¹² "Narodne novine", br. 48/03, 68/07.

¹³ "Narodne novine", br. 142/06.

¹⁴ "Narodne novine", br. 100/03, 179/04, 79/05.

¹⁵ "Narodne novine", br. 96/06

¹⁶ Klasa:019-01/03-01/24; Ur.broj: 516-01-03-2 od 24. listopada 2003.

¹⁷ Klasa: 019-06/06-08/46; Ur.broj: 530-19-06-4 od 17. studenoga 2006.

¹⁸ UNHCR Representation in the Republic of Croatia – Summary Statistics on Refugee / Return and Reintegration, siječanj 2008.

¹⁹ Podaci Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka

²⁰ "Narodne novine", br. 172/03

²¹ Od čega 53 zahtjeva podnijetih od potencijalnih korisnika koji trenutačno borave u BiH, 153 u Srbiji, te 58 u Republici Hrvatskoj

²² Prema čl. 30. st. 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 101/98, 15/00, 117/01, 199/03 i 30/04.

²³ Prema čl. 89. st. 1. Ustava Republike Hrvatske

²⁴ Čl. 31. st. 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske

²⁵ Pravni poredak predstavlja sustav propisa (općeobveznih pravnih pravila) koji su međusobno hijerarhijski povezani.

²⁶ 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. Čl. 18. st. 4. 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.

²⁷ Objavljivanje je pretpostavka poznavanja i primjene prava. Objavljivanjem se svakom čine dostupna pravila o reguliranju određenih odnosa, o načinu i uslovima sticanja i gubitka određenih prava, o obvezama 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.

²⁸ Čl.7.st.3. Zakona o PPDS

²⁹ Čl.7.st.2. Zakona o PPDS

³⁰ "Narodne novine", br. 24/96., 54/96., 87/96. i 57/00.

³¹ "Narodne novine", br. 91/96. i 48/98.

³² Raspon prodajnih cijena za prosječan stan od 60 m² kreće se od 7.000 do 14.000 EUR, a za prosječnu kuću od 100 m² cijena se kreće od 8.700 do 23.500 EUR.

³³ "Narodne novine", br. 48/03 i 68/07.

³⁴ Čl.13. Zakona o PPDS

³⁵ Čl.10.st.2. Zakona o PPDS

³⁶ "Narodne novine", br. 142/06.

³⁷ Zakonom o PPDS ("Narodne novine" br. 44/96.) bilo je propisano da naseljenici na PPDS, kojima je nadležno ministarstvo dalo na korištenje stan ili obiteljsku kuću na PPDS, nakon 10 godina neprekidnoga prebivanja 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. srpnja 2000. ("Narodne novine", br. 73/00).

³⁸ Točka 5. Zaključka

³⁹ Točka 7. Zaključka

⁴⁰ "Narodne novine", br. 109/2001 i 82/2004.

⁴¹ "Narodne novine", br. 40/97 i 117/2005.

⁴² Čl.1. Zakona o općem upravnom postupku

⁴³ Točka 5. Zaključka

⁴⁴ Prava, obveze i pravni interesi proizilaze iz materijalnih propisa kojima se uređuju pojedine upravne materije, odnosno iz materijalnog propisa na temelju kojeg se rješava konkretna upravna stvar. Obzirom da *Zaključak* iz 2003. nije materijalnopравни propis, njime se ne može utvrđivati pravo na stambeno zbrinjavanje. Prava, uvjeti i postupak za ostvarivanje prava uređuju se zakonom, a ne aktima koja nisu propisi i koja nemaju općeobvezni karakter.

⁴⁵ Čl.19.st.2. Ustava Republike Hrvatske

⁴⁶ Čl.2. i 3. Zakona o općem upravnom postupku

⁴⁷ Iz dikcije čl.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.

⁴⁸ Čl.224. st. 1. ZUP-a i čl. 7. st. 2. Zakona o upravnim sporovima

⁴⁹ Čl. 6. st.1. ZUS-a

⁵⁰ Čl.18. Ustava Republike Hrvatske

⁵¹ Čl.2. ZUS-a

⁵² "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 različiti pravni ishod u odnosu na prava i obveze subjekata u istom pravnom položaju.", Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj:U-III-4675/2005 od 25. listopada 2006.

⁵³ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-534/2002 od 9. srpnja 2003.

⁵⁴ Pučki pravobranitelj: Izvješće o radu za 2006., str. 75.

⁵⁵ Čl. 206. st. 1. ZUP-a

⁵⁶ Čl.6 st.2. ZUS-a navodi da 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.

⁵⁷ Čl. 206. st. 3. ZUP-a

⁵⁸ Čl.210. st.1. ZUP-a

⁵⁹ Čl. 24.st.1. ZUS-a

⁶⁰ Čl. 224. ZUP-a

⁶¹ Čl.210. st.5. ZUP-a

⁶² Čl.26. st.1. i 2. ZUS-a

⁶³ Npr. slučaj M.B., raseljene osobe iz Vinkovaca s boravkom u Vukovaru, dopis MMTPR od 13. lipnja 2006. (Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar).

⁶⁴ Čl.9. Zakona o PPDS

⁶⁵ "Narodne novine", br. 116/02.

⁶⁶ Čl.3. Pravilnika o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na PPDS

⁶⁷ Čl.4. Pravilnika o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na PPDS

⁶⁸ Obrazloženje Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-II/3255/2004 od 10. studenog 2004.god.

⁶⁹ RPPP, Analiza: Pristup pripadajućim pravima i (re)integracija raseljenog stanovništva u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji u 2006.god. - Nacionalni političko-pravni okviri i njihova primjena u praksi, ožujak 2007.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Čl.81.st.1. ZUP-a

⁷² Izvještaj Human Rights Watch: Hrvatska prekršena obećanja: Prepreke povratku izbjeglica, rujan 2003, Vol. 15, No. 5(D)

⁷³ Izvješće MMTPR „Povratak prognanika i izbjeglica u Hrvatskoj“ od 7. siječnja 2005.

⁷⁴ Republic of Croatia, Right to Reply of 27 September 2007 at OSCE Annual HDIM (HDIM.DEL/217/07)

⁷⁵ UPPI je napravila pogrešku, jer se u ovom slučaju ne može raditi o *odbijanju* zahtjeva, kako se pravno pogrešno navodi u tipskom obrascu UPPI, već o *odbacivanju*, budući da se ne odlučuje o meritumu stvari.

⁷⁶ Sa čl.68. i čl.137. st.3. ZUP-a

⁷⁷ Čl.137.st.3. ZUP-a

⁷⁸ Točka 19. Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja

⁷⁹ Točka 21. podtočka 2. Provedbenog plana stambenog zbrinjavanja

⁸⁰ U suglasnosti se koristi izraz „propisane“, iako se zaključkom ne propisuje već se utvrđuju stajališta i određuju zadaće organima uprave.

⁸¹ Točkom 21. podtočkom 6. Provedbenog plana

⁸² Republic of Croatia, Right to Reply of 27 September 2007 at OSCE Annual HDIM (HDIM.DEL/217/07)

⁸³ UNHCR Representation in the Republic of Croatia – Summary Statistics on Refugee / Return and Reintegration, 1. siječanj 2008

⁸⁴ Bilješka Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar

⁸⁵ Isto

⁸⁶ Isto, ovaj se podatak po prvi put pojavljuje u siječnju 2008. – do tada je ukupan broj zahtjeva bio 4.425.

⁸⁷ U točki 21. podtočka 8. Provedbenog plana stambenoga zbrinjavanja povratnika navodi se: "Stambeno zbrinjavanje formalno se rješava potpisivanjem ugovora o najmu stana ili ugovora o kupoprodaji stana."