



sagradimo dom  
zajedno  
te vazda kher  
khetane



Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu  
Šumatovačka 59, Beograd, Srbija, tel. +381 (0)11 24 35 703  
[www.sagradimodom.org](http://www.sagradimodom.org)

Тренутно стање у вези са правном сигурношћу поседа за кориснике стамбених јединица у програмима социјалног становања у Србији са посебним освртом на програме социјалног становања на територији града Београда

---

**НВО Праксис**



Projekat finansira Evropska unija a sprovodi Kancelarija Ujedinjenih nacija  
za projektne usluge (UNOPS) u partnerstvu sa Gradom Beogradom i

## Садржај

Садржај .....	2
УВОД .....	4
Сврха и предмет документа .....	4
Концепт документа .....	4
МОДЕЛИ СТАНОВАЊА ЗА РОМЕ У БЕОГРАДУ – ОПШТИ ПРЕГЛЕД.....	5
Социјално становање .....	5
Социјално становање у заштићеним условима .....	7
Становање у контејнерским насељима .....	8
ПРАВНА СИГУРНОСТ ПОСЕДА И ЊЕН ЗНАЧАЈ ЗА ПРАВО НА АДЕКВАТАН СМЕШТАЈ	10
Релевантни правни оквир .....	12
Међународни правни оквир .....	12
Домаћи правни оквир .....	14
ПРАВНА НЕСИГУРНОСТ ЗБОГ НЕЈАСНИХ ПРАВНИХ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ГРАДА БЕОГРАДА И ЗАКУПАЦА У ПОЈЕДИНАЧНИМ МОДЕЛИМА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА .....	16
Превод текста из горњег графикона:.....	22
СИГУРНОСТ ПОСЕДА У ПРАКСИ .....	22
СИГУРНОСТ ПОСЕДА У СЛУЧАЈЕВИМА ОТКАЗА УГОВОРА О ЗАКУПУ СОЦИЈАЛНИХ СТАНОВА .....	23
Идентификовани проблеми и оцена поштовања релевантног правног оквира.....	23
Извештај о случају Б.С. ....	26
Закључак .....	27
СИГУРНОСТ ПОСЕДА У СЛУЧАЈЕВИМА ОБНАВЉАЊА УГОВОРА О ЗАКУПУ СОЦИЈАЛНИХ СТАНОВА .....	28
Увод.....	28
Идентификовани проблеми и оцена поштовања релевантног правног оквира.....	28
Извештај о случају В.З. ....	29
Закључак .....	30
Додатак.....	30
СИГУРНОСТ ПОСЕДА У СЛУЧАЈЕВИМА „ПРЕТЊИ” КОРИСНИЦИМА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА .....	30

Увод.....	30
Идентификовани проблеми и оцена поштовања релевантног правног оквира.....	32
Извештај о случају Е.С. ....	34
Закључак .....	34
РАЗЛОЗИ ЗА ИСЕЉЕЊЕ ИЗ СТАНОВА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА .....	34
Додатак.....	39
ПРЕПОРУКЕ .....	39
Поступци у вези са нормативним недостацима: .....	39
Поступци у вези са недостацима у имплементацији: .....	40
Поступци у вези са недостацима у капацитетима: .....	40
ПРИЛОГ 1 – ПРИМЕРАК ОДЛУКЕ О ОТКАЗУ УГОВОРА О ЗАКУПУ .....	41
ПРИЛОГ 2 – ПРИМЕРАК ОПОМЕНЕ .....	42

## УВОД

### Сврха и предмет документа

Сврха овог документа је пружање подршке пројекту *Побољшања животних услова најугроженијих ромских породице у Београду*, који спроводи UNOPS уз саветодавну подршку саветника УН за људска права (UN HRA) у Србији а финансира Делегација ЕУ за Србију - у циљу обезбеђења правне сигурности поседа за кориснике пројекта који ће добити социјалне станове у Београду.

Према Акционом плану за град Београд, усвојеном као оквир за пресељење становника новоформираних контејнерских насеља Макиш 1, Макиш 2, Ресник, Јабучки Рит и Кијево, постоје три стамбена решења за ромске породице које живе у тим насељима:

- Социјални станови на територији града Београда;
- Реконструкција постојећих стамбених јединица које ромске породице већ имају у власништву;
- Смештај у сеоским кућама

У циљу давања смерница за мере у циљу обезбеђивања сигурности поседа за оне кориснике Пројекта који ће добити социјалне станове, овај документ ће пружити комплетан преглед нормативне и стварне ситуације у вези са правном сигурношћу поседа у социјалним становима на територији града Београда.

Овај документ ће обухватити: (а) кључне информације о тренутним програмима социјалног становања у Београду; (б) информације о правном оквиру који се односи на правну сигурност поседа у социјалним становима, као и приказ услова уговора о коришћењу социјалних станова закључених између надлежних органа и корисника; (ц) информације о проблемима из домена правне сигурности поседа у социјалном становању, с посебним освртом на исељење из социјалних станова, разлоге за исељење, законске поступке које примењују надлежни органи и расположиве правне лекове; (д) приказ међународних правних стандарда који се односе на правну сигурност поседа; (е) препоруке о мерама које треба предузети да би се обезбедила правна сигурност поседа за кориснике Пројекта.

### Концепт документа

Поред увода, главни одељци документа су:

- Општи преглед модела становања Рома у Београду;
- Правна сигурност поседа и његов значај за право на адекватан смештај;
- Правна несигурност услед нејасног правног односа између града Београда и закупаца у појединачним моделима социјалног становања;
- Правна сигурност поседа у пракси;
- Правна сигурност поседа у случају раскида уговора о закупу;
- Правна сигурност поседа у случају продужења уговора о закупу;
- Правна сигурност поседа у случајевима “претњи”<sup>1</sup>;
- Разлози за раскид уговора о закупу и
- Препоруке

## **МОДЕЛИ СТАНОВАЊА ЗА РОМЕ У БЕОГРАДУ – ОПШТИ ПРЕГЛЕД**

Град Београд је обезбедио три различита модела становања за рањиву популацију: социјално становање, социјално становање у заштићеним условима и посебан модел становања за Роме иселене из неформалних насеља на територији града Београда – контејнерска насеља. Број Рома корисника тих модела становања зависи од врсте модела становања и услова пријављивање за те моделе.

Сваки од наведених модела становања је важан за анализу тренутне ситуације у вези са правном сигурношћу поседа за кориснике станова према програмима социјалног становања у Београду<sup>2</sup>.

### **Социјално становање**

Социјално становање у граду Београду је регулисано *Одлуком о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1.100 станова у Београду*<sup>3</sup> (у даљем тексту: Градска одлука). Градском одлуком се регулише поступак подношења захтева за социјално становање, квалификациони критеријуми за потенцијалне кориснике и најзначајнији аспекти уговора који град Београд закључује

<sup>1</sup> У овом документу, термин „претња“ се односи на мешање у приватни и породични живот у најширем смислу, како је то утврђено чланом 8. Европске конвенције о људским правима. Термин „претња“ у овом тексту не подразумева претњу у могућем колоквијалном значењу.

<sup>2</sup> Према процени Платформе за остваривање права на адекватно становање, неформалне групе НВО које се баве правом на адекватно становање у Србији, од 2009.г. град Београд је иселио 19 неформалних ромских насеља с приближно 2850 становника Рома неформалних насеља (676 домаћинстава).

<sup>3</sup> “Службени лист града Београда”, бр. 20/2003, 9/2004, 11/2005, 4/2007, 29/2007, 6/2010, 16/2010, 37/2010, 17/2012 и 8/2013. У овом документу ће бити наведени релевантни делови Одлуке.

са закупцем (Уговор о закупу). Исто тако, Градска одлука је од највеће важности за поступке раскида и обнављање уговора, јер се њоме утврђују услови који се морају испунити да би се уговор раскинуо, право жалбе на одлуку о раскиду уговора и поступак обнављања уговора.

Што се тиче критеријума испуњења услова, члан 30. Градске одлуке прописује да право на учешће у конкурс за социјално становање имају социјално угрожена лица<sup>4</sup> без стана, који су држављани Републике Србије са пребивалиштем на територији града Београда у периоду од најмање две године пре расписивања конкурса. Према овој Одлуци, социјално угроженим лицима се сматрају она лица која остварују право на новчану социјалну помоћ, која се раније називала материјално обезбеђење породице<sup>5</sup> и лица чији укупни приход породичног домаћинства не прелази 80% последњег познатог износа просечне зараде остварене по запосленом у граду Београду без пореза и доприноса.

Исто тако, Градском одлуком се утврђују критеријуми који се узимају у обзир приликом састављања ранг листе корисника и дефинишу услови закључивања уговора о закупу. Конкретно, овом одлуком се уговори о закупу закључују на период од пет година. Након тог периода, чланом 49а Одлуке се предвиђа могућност обнављања уговора<sup>6</sup> на исти период и под истим условима, осим ако купац изгуби статус социјално угроженог лица или он/она или члан његове/њене породице реши стамбену потребу на други начин.

У члану 50г Градске одлуке се изричито наводи да ће се одредбе Закона о становању применити на закључење уговора о закупу и начин коришћења стана, осим ако није другачије предвиђено. Члан 50а прописује услове престанка<sup>7</sup> уговора: истек времена на који је закључен, споразумни раскид и други случајеви предвиђени Законом [о

---

<sup>4</sup> Према чл. 31. Одлуке о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1.100 станова у Београду, социјално угроженим лицима се сматрају она лица која остварују право на материјално обезбеђење и лица чији укупан приход породичног домаћинства не прелази 80% последњег познатог износа просечне зараде остварене по запосленом у граду Београду без пореза и доприноса.

<sup>5</sup> Према чл. 81. Закона о социјалној заштити “Право на новчану социјалну помоћ припада појединцу, односно породици, који својим радом, приходима од имовине или из других извора остварују приход мањи од износа новчане социјалне помоћи утврђеног овим законом”.

<sup>6</sup> Детаљна анализа поступака обнављања уговора о закупу социјалних станова биће дата у одељку „Сигурност поседа у случају обнављања уговора о закупу”.

<sup>7</sup> Детаљна анализа поступака престанка уговора о закупу социјалних станова биће дата у одељку „Сигурност поседа у случају престанка уговора о закупу”.

становању]. Исто тако, одредба члана 50б прописује услове отказа уговора о закупу социјалног стана<sup>8</sup>, који је закупац закључио са градом Београдом.

До сада је град Београд изградио 633 социјална стана<sup>9</sup> – 500 станова у Камендину и Земун пољу и 133 стана у улици Милеве Марић Ајнштајн у Новом Београду. Број ромских станара у социјалним становима се не може тачно утврдити<sup>10</sup>. Међутим, може се тврдити да има најмање 91 ромска породица у социјалним становима у Београду, јер је то број Рома из контејнерских насеља који су се уселили у социјалне станове. Број Рома у социјалним становима је вероватно већи јер програм социјалног становања није предвиђен само за Роме из контејнерских насеља већ за сва лица са регистрованим пребивалиштем на територији Београда.

### **Социјално становање у заштићеним условима**

Друга врста социјалног становања у Београду – социјално становање у заштићеним условима је регулисана *Одлуком о правима и услугама социјалне заштите града Београда*<sup>11</sup>.

Програм социјалног становања у заштићеним условима се обезбеђује за лица без стана, држављана Републике Србије са пребивалиштем на територији града Београда и за лица расељена са Косова са боравиштем на територији града Београда. Да би поднео захтев за социјално становање у заштићеним условима, подносилац захтева треба да има приход по члану домаћинства који не прелази основу за утврђивање новчане социјалне помоћи. Поред тога, подносилац захтева треба да испуни један од следећих услова:

- да је старији од 65 година и да је способан за самосталан живот;
- да члан његовог/њеног домаћинства има утврђено телесно оштећење од 80%-100% према прописима о пензијском и инвалидском осигурању;
- да у својој породици има дете са сметњама у развоју и да је корисник додатка за помоћ и негу другог лица;

---

<sup>8</sup> Детаљније услове отказа видети у одељку „Сигурност поседа у случају отказа уговора о закупу“ овог документа.

<sup>9</sup> Званична интернет страница града Београда, <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1560766>

<sup>10</sup> Према Закону о заштити података о личности Србије, лични подаци о националној припадности су нарочито осетљиви. Поред тога, члан 47. Устава Републике Србије гарантује да “Нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности”. Због тога није могуће прикупити збирне податке на основу националне припадности. Међутим, збирни подаци, уз стриктну политику заштите приватности, би могли постати ефикасно средство сузбијања дискриминације и измене модела становања за најугроженије социјалне групе.

<sup>11</sup> “Службени лист града Београда“ бр. 55/2011, 8/2012, 8/2012-ИИ, 42/2012, 65/2012, 31/2013 и 57/2013.

- да је родитељ који самостално врши родитељско право или је жртва насиља у породици.

Као што је то случај код социјалних станова, трошкове социјалног становања у заштићеним условима сnose закупци који могу бити изузети од плаћања тих трошкова, делимично или у целини, у зависности од укупних прихода домаћинства. Према члану 37. Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, градски Центар за социјални рад доноси решење о признавању права на социјално становање у заштићеним условима<sup>12</sup>. На основу тог решења, корисници потписују уговор о закупу социјалних станова са градом Београдом.

Члан 39. Одлуке дефинише услове престанка услуге социјалног становања у заштићеним условима – ако корисник престане да испуњава услове утврђене Одлуком или ако члан његовог/њеног породичног домаћинства реши стамбену потребу на други начин.

### **Становање у контејнерским насељима**

Становање у контејнерским насељима је обезбеђено за Роме који су исељени из неформалних насеља. Три Акциона плана, које је донело Градско веће, регулишу ову врсту становања - *Акциони план за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда из 2009.г., Измене и допуне Акционог плана за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда из 2009.г. и Акциони план за расељавање нехигијенског насеља Белвил*. Напред наведени Акциони планови дају опис пројеката расељавања, критеријуме за доделу мобилних стамбених јединица (стамбених контејнера), локације новоформираних контејнерских насеља и поступке за упућивање приговора на важне аспекте пројекта, као и питања остварења приступа другим основним економским и социјалним правима за становнике контејнерских насеља.

Иако се становање у контејнерским насељима не може сматрати прихватљивим социјалним становањем, ова врста становања је од кључне важности. Роми исељени из неформалних насеља, који су постали корисници контејнерских насеља, потписују уговоре о коришћењу мобилних стамбених јединица са Секретаријатом за социјалну заштиту града Београда. У члану 11. наводи се десет услова по којима се уговор о коришћењу мобилне стамбене јединице може раскинути. Поред услова који се могу сматрати уобичајеним, као што је губитак статуса социјално угроженог лица или решење стамбене потребе корисника и/или члана његовог домаћинства на други

---

<sup>12</sup> Ово решење је донето на основу члана 68. и 119. Закона о социјалној заштити, члана 85(1) Одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Београда, члана 8(3) Правилника о критеријумима за одређивање приоритетне листе корисника социјалног становања у заштићеним условима и члана 192. Закона о општем управном поступку.



начин, Управа града Београда је навела и дискриминаторне услове према Ромима који станују у контејнерским насељима.

Следећи услови за раскид уговора су дискриминаторни:

- *Уколико корисник (одрасли чланови породице) не показују активан став према активностима Градске управе у циљу социјализације појединца и његове или њене породице, укључујући предшколске и образовне установе за децу, образовање и запослење одраслих способних за рад, добро поступање према представницима Секретаријата и других надлежних институција, итд.*
- *Уколико корисник три пута одбије понуду за посао за који испуњава услове (што документују надлежне институције).<sup>13</sup>*

Поред тога што су дискриминаторне, ове одредбе су и контрапродуктивне. Наиме, због међузависности свих људских права, исељени корисници се суочавају с отежаним приступом у остваривању свих других права – права на рад, здравствену заштиту, образовање, социјалну заштиту, итд. На пример, исељење неке породице зато што деца не похађају редовно школу тешко да ће довести до тога да након исељења деца редовно похађају школу.

Поред тога, вреди напоменути да је у лето 2012. г. Управа града Београда забранила Ромима који живе у контејнерским насељима да примају госте у својим мобилним стамбеним јединицама. Поред већ поменуте дискриминације, оваква пракса је у супротности с чланом 17. Међународног пакта о грађанским и политичким правима<sup>14</sup>, којим се гарантује право на приватан и породичан живот. Градска управа је такође забранила лицима који нису наведена у уговору о коришћењу мобилних стамбених јединица да у њима преноће. Ова забрана је донесена крајем јуна 2012.г. у форми посебног обавештења издатог од стране Секретаријата за социјалну заштиту. Санкција за повреду истог је *опомена, а три опомене* доводе до исељења из мобилне стамбене јединице.

Након разматрања свих околности режима становања у контејнерским насељима, Повереница за заштиту равноправности је издала мишљење којим се утврђује да “одредба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, који Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда закључује са расељених припадницима ромске националне мањине, а којом је прописано да Секретаријат за социјалну заштиту може једнострано да откаже уговор уколико корисник не покаже

---

<sup>13</sup> Копија уговора који је важио до краја 2012.г.

<sup>14</sup> “Нико не може бити предмет самовољних или незаконитих мешања у његов приватни живот, у његову породицу, у његов стан или његову преписку, као ни незаконитих повреда нанесених његовој части или његовом угледу.”

активан однос према активностима Градске управе у циљу социјализације појединаца и чланова њихових породица, истакнути „кућни ред“ који важи у новоформираном насељу мобилних стамбених јединица, као и упозорење о забрани боравка у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу, нису у складу са прописима Закона о забрани дискриминације.”<sup>15</sup>

Поступак раскида уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица није предвиђен Акционим плановима, али је пракса града Београда да он може једнострано да раскине уговор у неким случајевима предвиђеним уговором. На основу до сада познатих чињеница, Секретаријат за социјална питања је решења о отказу уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица доносио с роком за иселење од десет дана од дана пријема решења.<sup>16</sup>

## ПРАВНА СИГУРНОСТ ПОСЕДА И ЊЕН ЗНАЧАЈ ЗА ПРАВО НА АДЕКВАТАН СМЕШТАЈ

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (у даљем тексту: МПЕСКП)<sup>17</sup> је најзначајнији међународни споразум о људским правима који се односи на ово питање. У члану 11, став 1, овај документ гарантује право на адекватан смештај као део права на адекватан животни стандард. Садржина права на адекватан смештај је накнадно објашњена доношењем Општих коментара бр. 4 и бр. 7 Комитета за економска, социјална и културна права УН. Према Општем коментару бр. 4, право на адекватан смештај обухвата сигурност поседа, која гарантује заштиту од принудног иселења, расположивост услуга, материјала, објеката и инфраструктуре, доступност, настањивост, приступачност, адекватну локацију и културну адекватност.

Витални значај правне сигурности поседа за право на адекватан смештај је потврђен у закључку Општег коментара 4. Комитета за економска, социјална и културна права: *“без обзира на врсту поседа, сва лица треба да имају одређени степен сигурности*

---

<sup>15</sup> Мишљење Повереника за заштиту равноправности бр. 214/2012 од 16. октобра 2012.г., доступно на <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/housing/item/425-discrimination-against-roma-living-in-container-settlements-formed-after-forced-evictions>

<sup>16</sup> Према одговору Управе града Београда на захтев за приступ информацијама од јавног значаја од 4. септембра 2012.г., у периоду од 2009. г. до августа 2012. г. *једанаест ромских породица, или 44 лица*, је иселено из контејнерских насеља која су формирана након иселења из неформалних насеља, „због сталног кршења кућног реда, сталног ометања мира и реда, злоупотребе, немара и непоштовања одредаба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица.”

<sup>17</sup> Закон о ратификацији Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, *Службени лист СФРЈ, бр. 7/71.*

*поседа која гарантује правну заштиту од принудног исељења, узнемиравања и других претњи* <sup>18</sup>.

Поред тога, Комитет за економска, социјална и културна права сматра да су “*примери принудног исељења prima facie у супротности са захтевима Пакта*” и да се могу оправдати само у крајње изузетним околностима и у складу са релевантним принципима међународног права<sup>19</sup>.

Из ова два важна закључка Комитета произлази коначни закључак да сигурност поседа мора да се гарантује свима, без обзира на врсту поседа. Исто тако, државе потписнице Пакта треба да предузму мере за гарантовање сигурности поседа социјално најугроженијим групама становништва – онима без довољних прихода, мањинама и становницима неформалних насеља.<sup>20</sup>

Што се тиче приступа праву на адекватан смештај, слична препорука би се могла наћи и у другим инструментима о људским правима. На пример, Општом препоруком 27. Комитета за укидање расне дискриминације о дискриминацији Рома, се препоручује да се државе “одлучно супротставе било каквим дискриминаторним поступцима који погађају Роме, углавном поступцима локалних власти и приватних власника везаних за настањивање и приступ стамбеном простору; [...] локалним мерама које ускраћују право становања Ромима и које незаконито протерују Роме, и да обуставе настањивање Рома ван настањених области, по изолованим камповима без приступа здравственој заштити и сличним услугама.”<sup>21</sup>.

Најбољи опис значаја правне сигурности поседа за право на адекватан смештај је дат у делу Извештаја специјалног известиоца о адекватном смештају, као делу права на адекватни животни стандард, и праву на недискриминацију у том контексту, Ракеле Ролник: “*Несигуран посед доказано поништава све друге аспекте адекватног смештаја – која је сврха имати добро изоловани, приступачан, културно адекватан*

---

<sup>18</sup> Право на адекватан смештај (члан 11 (1)), 13/12/1991. ICESR, Општи коментар 4, “Право на адекватан смештај”, став 8а.

<sup>19</sup> *Ибид.*, став 18.

<sup>20</sup> Видети, на пример, закључна разматрања Комитета за економска, социјална и културна права Србије и Црне Горе (E/C.12/1/ADD.108), став 57: „Комитет апелује на државу уговорницу да се постара, кроз легализацију и побољшање инфраструктуре у постојећим насељима, или преко програма социјалног становања, да Роми добију приступ адекватним и приступачним становима са законском сигурношћу државине, приступом здравој пијаћој води, адекватним санитарним уређајима, струјом и другим основним услугама. ”

<sup>21</sup> Општа препорука бр. 27: Дискриминација Рома, Комитет за елиминацију расне дискриминације, 8/16/2000, став 31.

дом, да наведем само неке аспекте адекватног смештаја, ако си под свакодневном претњом исељења?”<sup>22</sup>

За потребе овог документа, сигурност поседа се сматра стамбеним статусом који обезбеђује сигуран дом станарима и омогућава им да живе у сигурности, миру и достојанству.

## Релевантни правни оквир

### Међународни правни оквир

Поред горенаведених гаранција из *Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима*, тумачења која произлазе из МПЕСКП истичу да “исељење не треба да од појединаца ствара бескућнике или да их учини подложним повредама других људских права”<sup>23</sup>.

Комитет за економска, социјална и културна права сматра да: “Одговарајућа процесна заштита и прописан поступак представљају битне аспекте свих људских права, али су посебно значајни у односу на област као што је принудно исељење, које директно повлачи са собом велики број права која су признала оба Међународна пакта о људским правима.”<sup>24</sup>.

Комитет сматра да процесна заштита која треба да буде примењивана у случајевима принудног исељења укључује:

- могућност за истинске консултације са онима на које се исељење односи,
- одговарајућа и разумна обавештења свим лицима којих се то тиче пре планираног датума принудног исељења ,
- информације о предложеном исељењу, и тамо где је то могуће, благовремено упознавање особа на које се исељење односи са алтернативном наменом земљишта или стана,
- присуство државних званичника или њихових представника током исељења, посебно у случајевима исељења група људи,
- све особе које спроводе исељење треба да се прописно легитимишу,

---

<sup>22</sup> А/НРС/22/46, став 15, 24. децембар 2012.

<sup>23</sup> Право на адекватно становање(члан 11 (1)), 1/1/1992. ICESR, Општи коментар 4, “Принудно исељење”, став 16.

<sup>24</sup> Право на адекватно становање (члан 11 (1)), ICESR, Општи коментар 7, “Принудна исељења и право на адекватан смештај”, став 16.

- исељење не треба да се одвија по нарочито лошем времену или током ноћи, осим уколико особе које се исељавају нису са тим сагласне,
- обезбеђивање правних лекова,
- пружање, тамо где је то могуће, правне помоћи особама којима је потребна и које траже одштету од суда<sup>25</sup>.

*Међународни пакт о грађанским и политичким правима*, као још један важан документ о људским правима, прописује сличне гаранције које су значајне за право на адекватно становање у члану 7. (забрана мучења или других облика свирепог, нечовечног или понижавајућег поступања), члану 14. (једнакост пред судовима и судовима правде) и члану 17. (забрана самовољног или незаконитог мешања у нечији приватни живот, породицу, стан или преписку).

Поред ових основних одредаба, којима се гарантује право на адекватан смештај и заштита од принудних исељења, постоје други међународни инструменти који гарантују право на адекватан смештај. Најзначајнији су: члан 5 (е) (iii) *Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације*, члан 14, став 1, тачка (х) *Конвенције о укидању свих облика дискриминације жена* и члан 16, став 127, тачка 3. *Конвенције о правима детета*.

С друге стране, на регионалном нивоу, *Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода* (у даљем тексту; ЕКЉП) гарантује права која су веома значајна за уживање права на адекватан смештај. Члан 3. Конвенције прописује да “Нико не сме бити подвргнут мучењу или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању”<sup>26</sup>. Исто тако, члан 6, став 1. Конвенције је од највеће важности за *право на правично суђење* када је у питању поступак отказа уговора или одлучивање о неком другом праву, обавези или на закону заснованом интересу – “Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“. Поред тога, члан 8. Конвенције гарантује да свако “има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке”. Члан 13. Конвенције гарантује *право на делотворни правни лек* и наводи да “Свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним

<sup>25</sup> *Ибид.*

<sup>26</sup> За детаљну анализу односа члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и принудних исељења видети: одељак овог документа “Сигурност посуда у случајевима отказа уговора о закупу социјалних станова – Идентификовани проблеми и процена поштовања релевантног правног оквира” .

властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.”

### **Домаћи правни оквир**

*Законом о социјалном становању*<sup>27</sup> уређују се услови за одрживи развој социјалног становања и начин обезбеђивања и коришћења средстава за развој социјалног становања. Члан 2. овог закона дефинише социјално становање као “становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије, домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима”. Међу релевантним одредбама које директно регулишу социјално становање грађана, најзначајнији је члан 10. У овом члану се наводе критеријуми за утврђивање реда првенства за решавање стамбених потреба лица која су без стана одговарајућег стандарда и која из прихода која остварују не могу да обезбеде стан по тржишним условима. Овај члан Закона о социјалном становању утврђује следећа мерила за утврђивање реда првенства: стамбени статус, висина примања, здравствено стање, инвалидност, број чланова домаћинства и имовинско стање. Иста одредба прописује да ће предност имати лица која припадају рањивим друштвеним групама: млади, деца без родитељског старања, самохрани родитељи, породице са више деце, самачка домаћинства, лица преко 65 година старости, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, Роми и припадници других социјално рањивих група.

*Закон о становању*<sup>28</sup>, с друге стране, садржи низ одредаба које су важне за решавање практичних питања између закупадавца и закупца. Члан 5. овог закона је посебно важан за кориснике социјалних станова јер прописује поступак иселења лица које станује у одређеном стану без правног основа. Овај члан предвиђа следеће: “Ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене зграде без правног основа или користи стан без закљученог уговора или је поништен правни основ по коме је закључен уговор, власник стана, односно лице које има правни интерес, може код општинског органа надлежног за стамбене послове да захтева његово иселење”. Закон о становању регулише и закуп стана, форму уговора о закупу и услове за престанак закупа. Члан 10. овог закона предвиђа отказ уговора о закупу ако купац без сагласности закупадавца користи стан за обављање пословне делатности, издаје стан у подзакуп или дозволи коришћење стана лицима која нису предвиђена уговором и ако купац не плати закупнину за најмање три месеца узастопно или четири месеца у току године, ако се наноси штета стану, заједничким просторијама или

<sup>27</sup> “Службени гласник РС”, бр. 72/2009.

<sup>28</sup> “Службени гласник РС”, бр. 50/92, 76/92, 84/92, 33/93, 46/94, 47/94, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001 и 99/2011

инсталацијама у стамбеној згради или ако стан користи на начин којим се корисници осталих станова ометају у мирном коришћењу стана.

Закуподавац даје отказ уговора о закупу стана у писменој форми са отказним роком који не може бити краћи од 90 дана, а ако отказни рок истиче у периоду децембар - фебруар, отказни рок се продужава за још 30 дана. Закон о становању регулише и друга питања која се односе на коришћење станова, одржавање стамбених зграда и станова.

За сигурност поседа у социјалним становима изграђеним на територији града Београда, најзначајнији правни инструмент је *Одлука о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1100 станова у Београду*.

Према одредбама члана 50б. градске одлуке, отказни рок не може да буде краћи од 90 дана, а ако отказни рок истиче у периоду од децембра до фебруара, отказни рок се продужава за још 30 дана. Овим се спречавају принудна иселења за време лоших временских прилика у току зимских месеци, када услови могу бити посебно неповољни. Поступци за иселење из социјалних станова се покрећу на основу ове **Одлуке, према којој** закуподавац може отказати уговор о закупу стана у четири различите ситуације.

Последњи пропис који је усвојен у области социјалног становања је *Уредба о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање*<sup>29</sup> (у даљем тексту: Уредба). Уредба је донесена на основу Закона о социјалном становању и изричито наводи да лица, која бесправно живе у социјалним становима или им је правни основ укинут, могу да буду иселењена у складу са Законом о становању – у управном поступку који спроводи општински орган надлежан за стамбене послове. Уговори о закупу се закључују између лица које је стекло право на закуп стана, с једне стране, и стамбене агенције основане на територији јединице локалне самоуправе, с друге стране. Начин престанка уговора о закупу су на исти начин дефинисани Законом о становању и градском Одлуком – истеком времена на које је закључен, споразумним раскидом и отказом.

У члану 32, Уредба прописује још услова за отказ уговора о закупу поред оних наведених у градској Одлуци. Наиме, закуподавац може да откаже закуп-уговор о закупу у једанаест различитих ситуација.

---

<sup>29</sup> “Службени гласник РС”, бр. 26/2013.

За поступке исељења из социјалних станова посебно су важни процесни закони – *Закон о општем управном поступку*<sup>30</sup> и *Закон о управним споровима*<sup>31</sup>, али се због њихове свеобухватности, ова анализа неће бавити посебним одредбама ова два закона. Оне ће бити наведене и, ако је потребно, анализирани у даљем тексту.

## **ПРАВНА НЕСИГУРНОСТ ЗБОГ НЕЈАСНИХ ПРАВНИХ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ГРАДА БЕОГРАДА И ЗАКУПАЦА У ПОЈЕДИНАЧНИМ МОДЕЛИМА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА**

Дефинисање односа између Управе града и закупаца у одговарајућим моделима социјалног становања у Београду је од највеће важности за правну сигурност поседа и правну сигурност генерално.

За потребе овог документа и без дубљег проматрања, можемо да тврдимо да правна сигурност представља један аспект владавине права и да она подразумева одређен број процесних и материјалних гаранција:

- право да се зна који ће се закони, подзаконска акта и други прописи применити при одлучивању о његовом/њеном праву, обавези или на закону заснованом интересу (нарочито право да се зна који је правни поступак за заштиту његових/њених права или на закону заснованих интереса);
- право на правично суђење када се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу<sup>32</sup>;
- право на једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима;
- право на жалбу или други правни лек против било које одлуке којом се одлучује о његовим правима, обавезама или на закону заснованим интересима<sup>33</sup>.

За социјално становање у Београду нарочито је важна правна природа односа између закупца и Управе града Београда. Тај однос одређује примену различитих закона, подзаконских аката и других прописа, као и одговарајућег поступка за заштиту права (*парнични или управни поступак*) и, на крају, гарантује једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима.

<sup>30</sup> “Службени гласник СРЈ”, бр. 33/97 и 31/2001 и “Службени гласник РС”, бр. 30/2010.

<sup>31</sup> “Службени гласник РС”, бр. 111/2009.

<sup>32</sup> Анализа права на правично суђење у вези са поступком исељења је дата у одељку „Правна сигурност поседа у случајевима отказа уговора о закупу“.

<sup>33</sup> *Ибид.*



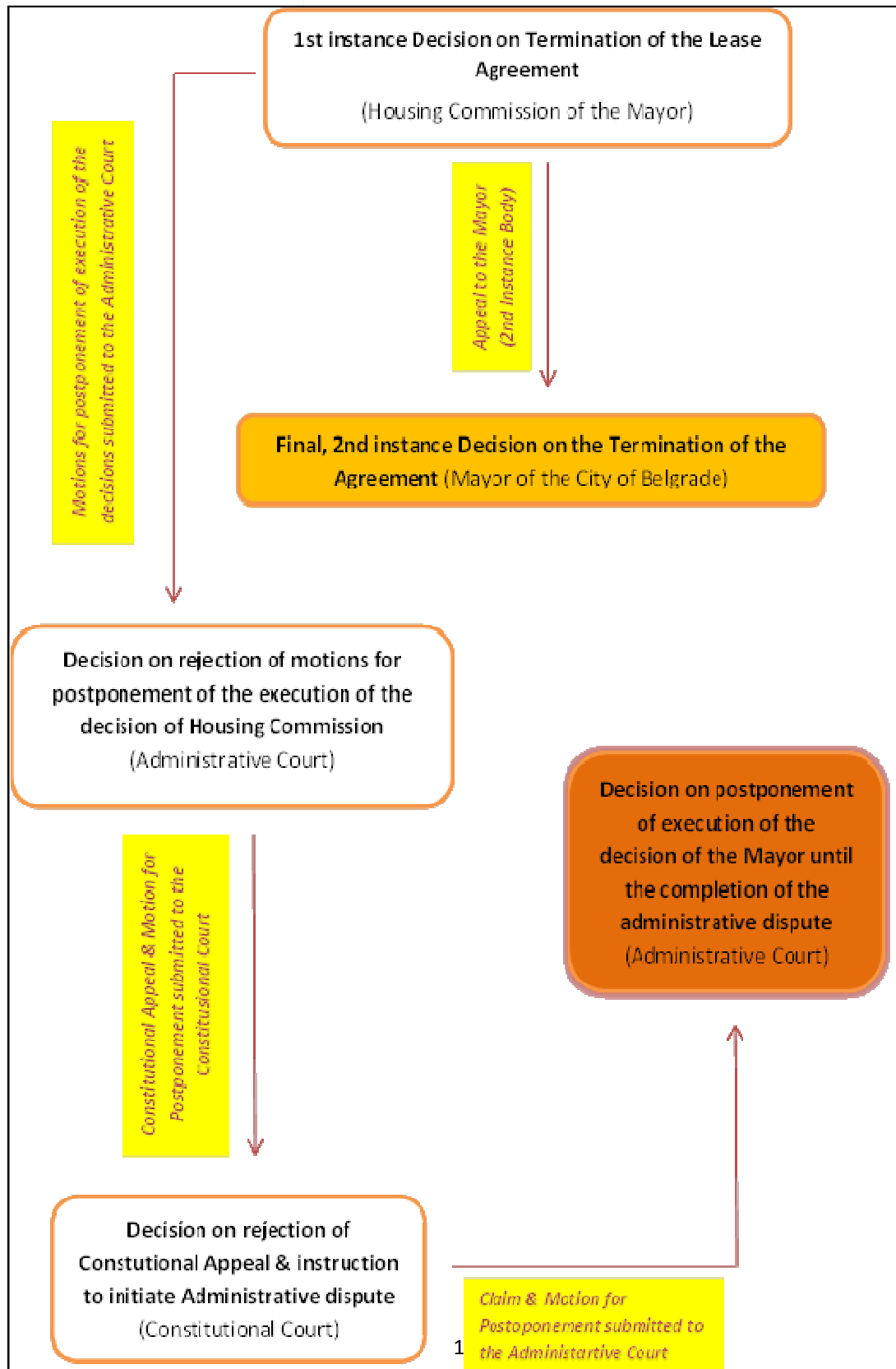
Ако је Градска управа града Београда једна уговорна страна, а закупци социјалних станова друга, питање који поступак ће се применити остаје отворено – пошто се ради о уговору, оправдано је сматрати да се примењује парнични поступак. Међутим, основ за ову врсту уговора је ствар појединачног решења коју доноси Комисија за стамбена питања градоначелника града Београда (која се доноси након подношења захтева за социјално становање и на основу коначне ранг листе подносилаца захтева). Према томе, оправдано је веровати да овај уговор не треба сматрати „обичним” уговором и да треба применити правила управног поступка.

Проблем дефинисања односа између града Београда и закупаца социјалних станова се први пут појавио у октобру 2012. г. када је пет породица које живе у социјалним становима у Камендину добило решења о отказу уговора о закупу јер нису платили закупнину три месеца заредом или четири месеца у току године. Те породице су покренуле *укупно 21 различити правни поступак*, а коначна одлука о законитости одлуке о отказу уговора о закупу још није донета. На крају њихове потраге за правном заштитом у вези са одлуком о исељењу, неке од породица су успеле и добиле судско решење о одлагању извршења одлуке градоначелника. Међутим, две породице нису у томе успеле, иако је ситуација за све њих била правно и фактички иста<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Ниједна од ових породица није добила мериторну одлуку, пошто је управни суд одлучивао само на основу њиховог захтева за одлагање извршења одлуке градоначелника. О „главном“ правном захтеву, који су истакли у својим тужбама управном суду, још није одлучено и коначна пресуда још није донета.

*Pravni postupci pokrenuti od strane stanara u slučaju raskida ugovora o zakupu*



### Превод текста из графикона:

- Првостепена одлука о отказу уговора о закупу (Комисија за стамбена питања градоначелника)
- Жалба поднета градоначелнику (другостепени орган)
- Коначна, другостепена одлука о отказу уговора (градоначелник града Београда)
- Предлози за одлагање извршења одлуке поднети Управном суду
- Одлука о одбијању захтева за одлагање извршења одлуке Комисије за стамбена питања (Управни суд)
- Одлука о одлагању извршења одлуке градоначелника до окончања управног спора
- Уставна жалба и захтев за одлагање поднети Уставном суду
- Одлука о одбијању уставне жалбе и упутство за покретање управног спора (Уставни суд)
- Захтев и предлог за одлагање поднет Управном суду
- 

У горе наведених пет случајева, закупци су Управном суду поднели захтев за одлагање извршења одлука Комисије за стамбена питања. Управни суд је одбио свих пет захтева због формалних недостатака уз различита образложења – или зато што је суд разматрао захтеве као предмет грађанског права или као акте располагања имовином Управе града Београда. Зато Управни суд сматра да се таква акта не би могла заштитити у управном спору<sup>35</sup>.

Ако се исељење станара социјалних станова сматра искључиво располагањем имовином града Београда, онда би се поступање града Београда могло изједначити са поступањем обичног закуподавца на стамбеном тржишту. Пошто социјално становање произлази из обавезе пружања смештаја најугроженијима, сматрамо да се одлука о потенцијалном исељењу, као и друга питања социјалног становања, не сме изједначити са тржишним располагањем, јер се на такав начин губи заштитна компонента социјалног становања. Сходно томе, најугроженији зависе од тржишних услова и слободне воље власника (у овом случају: град Београд).<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Предмет управног спора је законитост коначних управних аката и законитост других коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу за која је законом предвиђена другачија судска заштита.

<sup>36</sup> Чак и ако се сматра актом располагања, одлуке о отказу уговора могу бити предмет судске контроле у поступку пред управним судом. Видети одлуку Врховног касационог суда Србије УС:76/2012 од 14. септембра 2012. г.: „Према одлуци Врховног касационог суда, одлука Комисије за стамбена питања владе Републике Србије о одбацује то да акт располагања има карактер управног акта из члана 4. Закона о управним споровима и подлеже судској контроли у поступку управног суда у смислу члана 14. Закона“.

Као следећи корак у проналажењу правног лека против одлуке о отказу уговора о закупу, закупци социјалних станова су поднели уставне жалбе, што је допринело бољем разумевању правне природе односа између закупаца социјалних станова и Управе града Београда.

Приликом одлучивања о уставним жалбама<sup>37</sup>, Уставни суд их је одбацио због формалних недостатака. У образложењу одлуке о одбацивању уставних жалби стоји да нису исцрпљена сва правна средства, прецизније речено, да странке нису поднеле тужбу у управном спору за поништење одлуке градоначелника.

Посебно је важно напоменути да је, противно претходном правном схватању Управног суда, Уставни суд *сматрао да је одлука градоначелника “акт из члана 3, став 2. Закона о општем управном поступку, чија оцена законитости је у надлежности Управног суда”*<sup>38</sup>.

У поступцима који су вођени пред Уставним судом, поставило се и питање права на одговарајући правни лек. Овај суд је у својим одлукама закључио да “оспореним решењима подносиоци уставне жалбе нису поучени о могућности покретања управног спора”, па стога подносиоце захтева не треба спречити у приступу својим правима. Исто тако, Уставни суд је упутио закупце социјалних станова да покрену нове спорове пред Управним судом у складу са чланом 18, став 1. Закона о управним споровима.

Након поновног обраћања Управном суду, тај суд је усвојио захтеве закупаца за одлагање извршења одлуке градоначелника до окончања управног спора у три случаја. Међутим, у једном случају, Управни суд је поново одбацио захтев<sup>39</sup> због формалних недостатака занемарујући правно тумачење Уставног суда.

Претходно поменута три случаја, у којима је Управни суд усвојио захтеве за одлагање извршења одлуке градоначелника до окончања управног спора, су посебно значајне за разумевање односа између закупаца социјалних станова и Управе града Београда.

---

<sup>37</sup> Уставне жалбе су поднете одмах по одбијању захтева за одлагање, без поновног обраћања Управном суду јер је он већ одбио те захтеве због формалних недостатака у посебном поступку за одлагање извршења одлуке Комисије за стамбена питања.

<sup>38</sup> Одлуке Уставног суда у предметима: Уж-110/2013, Уж-112/2013, Уж-114/2013, Уж-142/2013 и Уж-143/13

<sup>39</sup> У овом случају, захтев је поново поднет Уставном суду. Оно што је интересантно у овом случају је да су странке једном поднеле приговор другостепеном органу – градоначелнику града Београда, два пута се обратиле Управном суду и једном Уставном суду. Странке нису саслушане ни у једном од ових судских поступака, нити су одлуке донете по захтевима биле мериторне. Пошто се овде ради о хитном случају, који је захтевао могућност подношења делотворног правног лека, тј. захтева за одређивање привремене мере (захтев за одлагање извршења одлуке до окончања поступка по уставној жалби и захтев за одлагање извршења одлуке до окончања управног спора), очигледно је да не постоји прописани поступак који би у овом случају омогућио странкама да једноставно и брзо добију заштиту од принудног исељења.

Управни суд је ове одлуке донео на основу одредбе члана 23, став 2. Закона о управним споровима<sup>40</sup>. Доношењем напред наведених одлука, Управни суд је сматрао да у погледу уговорног односа између Управе града Београда и закупаца социјалних станова, закупцима мора бити пружен већи степен заштите него у случају „обичних” уговора (уговора закључених по тржишним условима).

Управни суд закључује да би извршење одлуке градоначелника о исељењу тужиоца (закупца социјалног стана) изазвало ненадокнадиву штету тужиоцу у испуњењу његових/њених основних животних потреба. “Ово из разлога што је тужилц до доношења решења, чије одлагање извршења тражи, у складу са Одлуком о условима и начину располагања становима изграђеним према Пројекту изградње 1100 станова у Београду, био закупца предметног стана на одређено време од пет година, на основу уговора о закупу којим су ближе уређена међусобна права и обавезе закуподавца и закупца на начин којим се закупца стана штити од евентуалних утицаја стихијског деловања тржишта на услове коришћења стана по овом основу. *Уговором се закупца штити и од евентуалне самовоље закуподавца, с обзиром на то да је реч о уговорном односу у коме је једна страна у очигледно неповољнијем положају, с обзиром на нерешену стамбену потребу која се ступањем у овај уговорни однос задовољава*<sup>41</sup>.

Што се тиче цитиране одлуке, нарочито је важно напоменути да се Управни суд држао тумачења по којем уговор, закључен између закупца и Управе града Београда, представља „препреку” неконтролисаној функционисању тржишта и самовољи закуподавца. Интересантно је да, у случају „обичног” отказа уговора о закупу, закуподавац може отказати уговор под далеко повољнијим условима од услова прописаних за отказ уговора о закупу социјалног стана. Може се, дакле, закључити да је у овом другом случају новија пракса Управног суда признала потребу пружања вишег степена правне заштите закупцима социјалних станова.

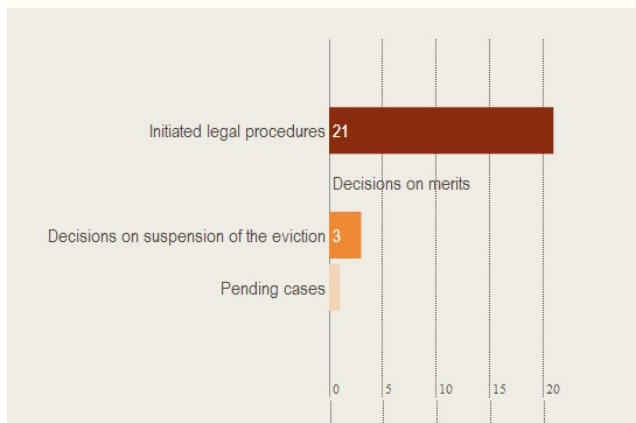
Међутим, очигледан је недостатак сигурности у погледу њиховог: а) права да буду упознати које законе, подзаконска акта и друге прописе треба применити у одлучивању о правним лековима против одлука о отказу уговора о закупу, б) права да буду упознати с правним поступком за заштиту својих права и ц) права на једнаку заштиту права пред судовима и другим државним органима.

### ***Преглед започетих правних поступака за заштиту од принудног исељења из социјалних станова и њихови исходи***

<sup>40</sup>Члан 23, став 2. Закона о управним споровима: „По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење *коначног* ~~успутној~~ *успутној* ~~ноти~~ *ноти* ~~којом се одлучује~~ *којом се одлучује* ~~о правној~~ *о правној* ~~отвари~~ *отвари* до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу“.

<sup>41</sup>Одлука Управног суда бр. 20 У. 11975/13 од 26.7.2013.г.

## DECISION ON MERITS IN CASES OF FORCED EVICTIONS



Example of five families from Kamendin

### Превод текста из горњег графикана:

- МЕРИТОРНА ОДЛУКА У ПРЕДМЕТИМА ПРИНУДНОГ ИСЕЉЕЊА
- Покренути правни поступци
- Мериторне одлуке
- Одлуке о одлагању исељења
- Предмети у поступку
- Пример пет породица из Камендина

## СИГУРНОСТ ПОСЕДА У ПРАКСИ

У овом документу, при анализи постојеће ситуације у вези са правном сигурношћу поседа, процедуре и поступања управних органа ће бити разматрани из перспективе случајева отказа (исељења), продужења уговора и „претњи”<sup>42</sup>. У исто време, због

<sup>42</sup> Видети фусноту 1.

специфичности поступка закључења уговора и постојања посебних конкурса за социјалне станове, ова анализа се неће бавити поступком избора корисника.

Напред наведена подела ће се користити само за потребе ове анализе и произлази из „опште листе опасности” по сигурност поседа наведених у Општем коментару бр. 4 Комитета за економска, социјална и културна права где је наведено да: “Сваком треба да буде обезбеђен одређени степен сигурности поседа којим се гарантује правна заштита у случају *принудног исељења, узнемиравања и других претњи*”<sup>43</sup>.

Ситуација у пракси	„Опасност из листе”	Коначан исход
Отказ уговора о закупу	Принудно исељење	Принудно исељење
Непостојање уговора о закупу	Друге претње	Принудно исељење
Опомена закупцу	Друге претње	Принудно исељење (у неким случајевима)

Упркос подели која је наведена у табели, свака ситуација у пракси може довести до принудног исељења. Према томе, подела ситуација у пракси служи само за потребе овог документа и боље разумевање поступака и случајева који се тичу правне сигурности поседа у социјалним становима у Београду.

## СИГУРНОСТ ПОСЕДА У СЛУЧАЈЕВИМА ОТКАЗА УГОВОРА О ЗАКУПУ СОЦИЈАЛНИХ СТАНОВА

### Идентификовани проблеми и оцена поштовања релевантног правног оквира

Најзначајнија питања везана за непостојање правне сигурности поседа су она до којих долази у поступцима исељења из социјалних станова. Исељења из социјалних станова су праћена разним недостацима који у неким случајевима могу довести до кршења права на адекватан смештај. Предуслов за исељење је одлука о отказу уговора о закупу<sup>44</sup> коју доноси Комисија за стамбена питања.

Одлуке о отказу уговора о закупу социјалних станова које доноси Комисија за стамбена питања су праћене *лошим образложењима* која не пружају одлучне чињенице на основу којих је Комисија донела одлуке. Исто тако, иако донете у

<sup>43</sup> Видети фусноту 12.

<sup>44</sup> Примерак Одлуке о отказу уговора о закупу видети у Прилог 1. уз овај документ.

управном поступку у овим одлукама, поред цитата из градске одлуке, *нема позивања на друге релевантне прописе* на којима се одлука заснива. Поред тога, закупцима социјалних станова није чак ни дата могућност да дају изјаву у поступцима које води Комисија, која је првостепени орган.

За разлику од поступака у којима се издају опомене, у случају отказа уговора о закупу, постоји другостепени орган – градоначелник града Београда. Закупци се могу жалити градоначелнику против одлуке Комисије у року од 15 дана од дана пријема одлуке. До сада се није десио ни један случај да је градоначелник града Београда поништио одлуку Комисије за стамбена питања.

Будући да је Управа града Београда једна уговорна страна, а закупци социјалних станова друга, *питање двостепености поступка је посебно проблематично*. Наиме, Град, као једна од уговорних страна, доноси првостепену и другостепену одлуку о отказу уговора о закупу социјалног стана.

Осим тога, нарочито су проблематичне одредбе члана 28, став 3. градске Одлуке које наводе да *“се против одлуке не може остваривати правна заштита”*. То значи да закупци социјалних станова не могу уложити никакав правни лек против одлуке о отказу закупа од стране друге уговорне стране – Управе града Београда. С обзиром на то да право на правну заштиту гарантује Устав Републике Србије и да локални органи власти и град Београд не могу својим одлукама дерогирати уставне гаранције, нити су за то надлежни, поставља се питање уставности и законитости члана 28, став 3. поменутог Одлуке.

На основу анализе поступака за иселење из социјалних станова и разлога за њихово покретање, може се основано се може поставити питање њихове усклађености са међународним правом људских права. Нарочито је значајно утврдити да ли се поступак иселења спроводи у складу са одредбама члана 6. Европске конвенције о људским правима којима је гарантовано *право на правично суђење*, пошто овај члан прописује и стандарде који се примењују када управни орган доноси одлуку о појединачним правима и обавезама. Европски суд за људска права је утврдио неколико критеријума који треба да буду испуњени да би суђење било правично. Конкретно, правично суђење подразумева, између осталог, поступак који је:

- а) транспарентан;
- б) спроведен у складу са принципима једнакости страна и
- ц) чији исход је одлука са одговарајућим образложењем.



*Транспарентност* поступка значи да странке треба унапред да буду упознате са природом поступка<sup>45</sup> да би знали којем органу да се обратe са захтевом и како да остваре своја права. Ово се нарочито односи на случајеве који садрже грађанске и управне елементе<sup>46</sup>.

Правично суђење, исто тако, треба да омогући странама да се, у складу са *правилима поступка, информишу о активностима и изјавама друге стране у току поступка и да се о њима изјасне*. Право на давање изјаве о околностима случаја и доступност доказа и другог материјала за поступак може да ограничи само суд, али странки којој се то право ускраћује треба омогућити ефикасну одбрану.<sup>47</sup>

Одлука донесена у поступку мора да пружи *образложење* свих релевантних правних питања наведених у захтеву. То такође подразумева да виши суд, тј. другостепени орган, не може бити задовољан образложењем првостепеног органа ако се ради о одлуци која није у потпуности јасна и образложена<sup>48</sup>.

Пошто је коначан исход тих поступака, који не испуњавају услове права на правично суђење, бескућништво корисника социјалних станова, чини се да принудна иселења корисника социјалних станова нису у складу с међународним стандардима људских права, било да се ради о процесном или материјалном аспекту права на адекватан смештај. Горенаведена иселења и последично потенцијално бескућништво првенствено се могу сматрати повредом стандарда људских права из чл. 11. МПЕСКП.

Нарочито је важно напоменути да, поред општепознате чињенице да иселења могу изазвати повреду чл. 8. ЕКЉП<sup>49</sup> у одређеним ситуацијама, могло би се покренути питање повреде члана 3. Конвенције (забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања).

Наиме, иако члан 3. ЕКЉП не обавезује државе да пруже смештај сваком лицу које је у њиховој надлежности<sup>50</sup> у случајевима који се односе на нарочито „непривилеговане и угрожене” групе становништва којој је потребна посебна заштита, Европски суд за

---

<sup>45</sup> Видети одељак “Правна несигурност настала дефинисањем односа између града Београда и станара у одговарајућим моделима социјалног становања” у овом документу.

<sup>46</sup> ЕСЉП предмет *Х. против Белгије*, представка 8590/80, 30. новембар 1987, став 44 - 48.

<sup>47</sup> ЕСЉП предмет *Роу и Дејвис против Велике Британије*, број представке: 28901/95, 16. фебруар 2000., став 54.

<sup>48</sup> ЕСЉП предмет *Хиро Балани против Шпаније*, представка: 18064/91, 9. децембар 1994., став 28.

<sup>49</sup> ЕСЉП предмет *Јорданова и други против Бугарске*, представка 25446/06, 24. април 2012.

<sup>50</sup> ЕСЉП предмет *Чепмен против Велике Британије*, представка 27238/95, став 99, 18. јануар 2001.

људска права оцењује да ли екстремно сиромаштво може довести до повреде гаранција из члана 3. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода<sup>51</sup>. У случају *М.С.С. против Белгије и Грчке*<sup>52</sup> који се односи на азиланта без смештаја који је живео „на улици, без средстава или приступа санитарним објектима и без икаквих средстава за задовољење својих основних потреба” [*Напомена: сличне или исте последице као и у случају исељења из социјалних станова без претходне доделе алтернативног смештаја корисницима социјалног становања*], “суд сматра да је подносилац представке био жртва *понижавајућег поступања* уз одсуство поштовања његовог достојанства и да је та ситуација, без сумње, изазвала у њему осећај страха, патње или инфериорности што је могло довести до очаја. Суд сматра да су такви животни услови, заједно са дуготрајном несигурношћу у којој се налазио и потпуним одсуством икаквих изгледа на побољшање ситуације, достигли ниво озбиљности који је потребан да би овај случај улазио у оквире члана 3. Конвенције”<sup>53</sup>.

### Извештај о случају Б.С.

Четворочлана породица Б.С. станује у социјалном стану у Београду од 2008. г. Закупац је пензионер, инвалид прве категорије, са 100% телесног оштећења. Док супруга закупца није изгубила посао, ова породица је редовно плаћала закупнину и рачуне за комуналне услуге од месечних примања, која су обухватала пензију од 13.600 динара и зараду супруге. Међутим, од када је инвалидска пензија постала једини извор прихода, ова породица не успева да подмири своја дуговања.

Због тога је ова породица у веома тешкој финансијској ситуацији те су се дугови за неплаћену закупнину и комуналне услуге нагомилали. Због тога им је у лето 2012. г. искључена струја на два и по месеца. Након интервенције Центра за социјални рад, одобрења непосредне новчане помоћи и закључења уговора о отплати дуга, струја је поново укључена. Поред дуга за електричну енергију, ова породица има дуговања и за рачуне Јавног комуналног предузећа Инфостан, које је поднело предлог за извршење на основу веродостојне исправе. Радио телевизија Србије им је послала последњу опомену пред извршење. Поред тих дугова, породица је добила и опомену за плаћање пореза на имовину.

17. октобра 2012. г. ова породица је примила одлуку Комисије за стамбена питања градоначелника града Београда о отказу уговора о закупу социјалног стана. Том одлуком им је налажено да испразне стан од лица и ствари, у року од 30 дана од дана

---

<sup>51</sup> ЕСЉП предмет *М.С.С. против Белгије и Грчке* [Велико веће], представка 30696/09, 21. јануар 2011. и *Суфи и Елми против Велике Британије*, представка 8319/07 и 11449/07, 28. јуни 2011.

<sup>52</sup> ЕСЉП предмет *М.С.С. против Белгије и Грчке*, пријава 30696/09, став 263, 21. јануар 2011.

<sup>53</sup> *Ибид.*

пријема одлуке, да врате стан у првобитно стање и врате кључеве Секретаријату за социјалну заштиту.

Након што су жалба и захтев за одлагање извршења одлуке одбачени, пре покретања тужбе у управном спору, у јануару 2013. Г. Б.С. је поднео жалбу Уставном суду. Он је захтевао да Уставни суд донесе одлуку о одлагању извршења одлуке о отказу уговора до окончања поступка.

Уставна жалба је одбачена због формалних недостатака и Б.С. је упућен на покретање управног спора у року од 30 дана. Б.С. је поднео нову тужбу Управном суду коју је овај суд одбацио занемарујући правно схватање Уставног суда. Због тога је Б.С. је поднео нову уставну жалбу по којој се поступак пред Уставним судом још увек води. У међувремену, Управа града Београда је поднела тужбу против њега у парничном поступку ради иселења и одредила да вредност предмета спора износи 5 милиона РСД (приближно 45.700 ЕУР).

### Закључак

Поступак за отказ уговора о закупу обилује процесним и материјалним недостацима које веома често доводе до повреда права на адекватан смештај и других људских права. На пример, корисници социјалних станова не могу да претпоставе у ком поступку ће моћи да заштите своја права. То доводи до правне несигурности и сталне претње принудним иселењем, која постоји од самог доношења првостепене одлуке о отказу уговора о закупу.

Поред тога, одлуке Комисије за становање, која је задужена за отказ уговора о закупу, су готово без образложења, а закупци социјалних станова, супротно одредбама општег управног поступка, лишени могућности да се изјасне у поступку. Надаље, због чињенице да друга страна уговора о закупу одлучује о отказу уговора и у првостепеном и другостепеном поступку, могло би се рећи да корисници програма социјалног становања имају на располагању фиктивне другостепене поступке. Након тих поступака, закупци социјалних станова се суочавају с другим потешкоћама у приступу суду – било због неуставног ограничавања њихових права на правни лек против одлуке друге уговорне стране или због сложености односа између града Београда и закупца у социјалним становима. Све ово утиче на „лутање” судова у случајевима који се односе на одлуке о отказу уговора о закупу и накнадна принудна иселења.

До сада нема пријављених случајева нагомиланих дугова у социјалном становању у заштићеним условима.

## СИГУРНОСТ ПОСЕДА У СЛУЧАЈЕВИМА ОБНАВЉАЊА УГОВОРА О ЗАКУПУ СОЦИЈАЛНИХ СТАНОВА

### Увод

Пошто се уговори о закупу социјалних станова закључују на одређено време, један од аспеката где је потребно обезбедити гаранције правне сигурности поседа је обнављање уговора. Према члану 17. уговора, уговор се може обновити под истим условима и на исти период, осим у три случаја. Прва два случаја у којима се обнављање уговора о закупу не одобрава би се могла сматрати неспорним и односе се на ситуације када закупац користи стан у супротности с одредбама уговора или ако он/она или чланови његове/њене породице реши стамбену потребу на други начин.

Међутим, посматрано из перспективе правне сигурности поседа корисника социјалних станова, трећи услов, који се односи на *губитак статуса социјално угроженог лица*<sup>54</sup>, се у неколико случајева показао као проблематичан..

Према *Одлуци о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1100 станова у Београду*, уговор о закупу социјалног стана се закључује на период од *пет година* а члан 49а Одлуке предвиђа могућност обнављања уговора на исти период и под истим условима, осим ако закупац не изгуби статус социјално угроженог лица или ако он/она или члан његове/њене породице реши стамбени проблем на други начин. С друге стране, Уредба о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање, донета на основу Закона о социјалном становању, *ограничава закуп социјалних станова на три године*<sup>55</sup>.

### Идентификовани проблеми и оцена поштовања релевантног правног оквира

Уговор о закупу се неће обновити уколико *закупац изгуби статус социјално угроженог лица*<sup>56</sup> или ако он или члан његове породице стекну својину над станом или кућом.

**Што се тиче критеријума који се узимају у обзир при подношењу захтева за закуп социјалног стана, стамбена угроженост (која се решава управо закупом социјалног**

---

<sup>54</sup> Видети фусноту 3.

<sup>55</sup> Питање односа између Одлуке града и Уредбе и њихова контрадикторност у вези са временским периодом на који се уговор о закупу закључује нису предмет ове анализе.

<sup>56</sup> Видети фусноту 3.

стана) се такође оцењује поред социјалне угрожености<sup>57</sup>. Исто тако, одређена предност се даје особама са инвалидитетом или одређеним здравственим проблемима. С друге стране, социјална угроженост, која се узима у обзир само као *одређени износ месечног прихода појединца или породице*, је једини критеријум који се разматра приликом продужења уговора о закупу. То неповољно утиче на кориснике социјалног становања са здравственим или сличним проблемима који утичу на њихову радну способност и способност стицања прихода или на оне чији је приход незнатно већи од доње границе за одређивање статуса социјалне угрожености.

### Извештај о случају В.З.

До 2013. г. В.З. је била корисница социјалног стана у Камендину. Нешто пре истека уговора, она је поднела захтев за обнављање уговора под истим условима. В.З. је запослена и њена месечна примања износе 51.458,21 РСД, а граница социјалне сигурности у њеном случају износи 48.852,92 РСД. В.З. је узела кредит код банке за опремање стана и месечна рата отплате кредита износи приближно 14.000 РСД.

Убрзо након што је Комисија за стамбена питања размотрила захтев В.З. за обнављање уговора, она је примила одлуку којом се одбија њен захтев и наложе јој се да испразни стан и изнесе све личне ствари, да га доведе у првобитно стање и преда кључеве Секретаријату за социјалну заштиту у року од 90 дана од пријема одлуке. Одлука је образложена чињеницом да је В.З. *изгубила статус социјално угроженог лица јер њен укупан приход прелази износ прописан чланом 30. Одлуке града* као износ до којег се одређује статус социјално угроженог лица.

В.З. је уложила жалбу градоначелнику на ту одлуку, али је њена жалба одбијена. У поступку спроведеном за продужење уговора о закупу, В.З. није имала могућност да се изјасни о околностима које је сматрала битним за доношење одлуке у њеном случају. С обзиром на садашње приходе, В.З. ће тешко наћи стан за који може да плаћа закупнину или обезбедити средства за живот за своју породицу.

У октобру 2013. г. В.З. је, као и други закупци социјалних станова, примила допис Министарства грађевинарства и урбанизма<sup>58</sup> у којем Министарство наводи да су услови које је прописао град Београд као границу **за социјалну помоћ**, знатно нижи од границе примања потребних за решавање стамбене потребе. Исто тако, Министарство грађевинарства и урбанизма је навело да ниво примања, утврђен као фиксни проценат

<sup>57</sup> Социјална угроженост, стамбена угроженост, држављанство и пребивалиште у Београду су кумулативни услови.

<sup>58</sup> Допис Министарства грађевинарства и урбанизма бр.: 360-00-00091/2013-05 од 27. септембра 2013.г.

просечног месечног прихода запослених у граду Београду, није правичан јер велике породице ставља у неповољнији положај.

У истом допису је Министарство навело да „граница прихода, утврђена као фиксни део просечне зараде на нивоу града Београда није правично утврђена ни принципијелно ни методолошки јер не узима у обзир величину домаћинства по броју чланова, што домаћинства од неколико чланова ставља у неповољнији положај. Да би се одредиле границе прихода за одређену врсту социјалне помоћи, утврђени праг треба да се помножи одређеним коефицијентом за сваког члана домаћинства”.<sup>59</sup>

### Закључак

Корисници социјалних станова, који су на ранг листи добили већи број бодова на основу телесног оштећења или инвалидитета, али који су у међувремену прешли имовински праг за одређивање социјалне угрожености, неће моћи да закључе нове уговоре, јер се инвалидитет или здравствено стање не вреднује при одлучивању о обнављању закупа. Ако се горенаведени услови за одређивање реда првенства између корисника с истим бројем бодова на ранг листи узму у обзир<sup>60</sup>, разлика између дефиниције социјално угроженог лица у поступку за подношење захтева за социјално становање и поступка за обнављање уговора о закупу неповољно утиче на правну сигурност поседа корисника социјалних станова у Београду.

### Додатак

По завршетку овог документа, град Београд је закључио нове уговоре о закупу са неким од корисника социјалних станова. Према члану 2. уговора о закупу, период закупа је скраћен са пет на три године.

## СИГУРНОСТ ПОСЕДА У СЛУЧАЈЕВИМА „ПРЕТЊИ” КОРИСНИЦИМА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

### Увод

Једна од претњи, која нарочито угрожава адекватан смештај корисника социјалног становања и утиче на правну сигурност поседа, су *опомене*<sup>61</sup> које корисницима издаје Секретаријат за социјалну заштиту Управе града Београд. Пракса је показала да после

---

<sup>59</sup> Видети “Модели становања за Роме – Општи преглед” и дефиницију социјално угрожених лица у Одлуци о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1100 станова у Београду, страна 3.

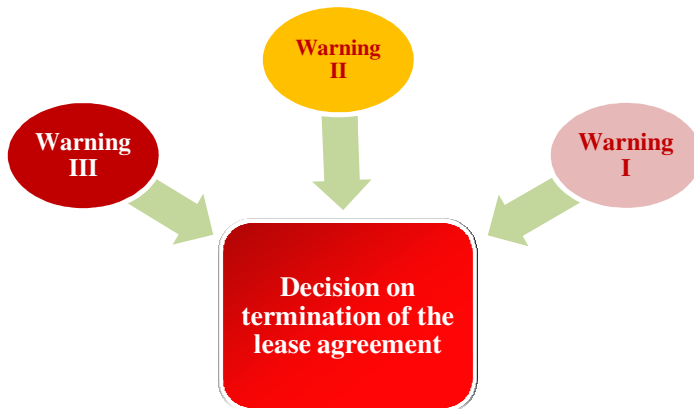
<sup>60</sup> Према члану 36. градске Одлуке, инвалидност, телесно оштећење, здравствени и други услови имају предност када два подносиоца захтева имају исти број бодова.

<sup>61</sup> Примерак опомене видети у Прилогу 2. овог документа.

три опомене издате закупцу следи одлука о отказу уговора о закупу и, сходно томе, иселење из социјалног стана.

У време састављања ове анализе, у граду Београду су покренута најмање 23 поступка иселења, а ниједан није извршен<sup>62</sup>.

*Однос: “Опомена – Принудно иселење”*



Превод графикона:

- Опомена I, Опомена II, Опомена III
  - Одлука о отказу уговора о закупу
- 

По правилу опомене се издају због „повреде члана 19, став 5. уговора о закупу”. Наиме, према члану 19, став 5. уговора, закуподавац ће отказати уговор „ако закупца користи стан на начин којим се други станари ометају у мирном коришћењу стана”.

У градској Одлуци не постоји ниједна одредба којом се предвиђа поступак издавања опомене. С друге стране, Уредба предвиђа да закуподавац не може раскинути уговор о закупу уколико претходно није писмено опоменуо закупца о кршењу уговора о закупу. Истовремено, члан 32. Уредбе предвиђа обавезне делове писмене опомене. Према Уредби, опомена мора да садржи информације о виду кршења предметног уговора о закупу, начин отклањања разлога за раскид и рок за отклањање тих разлога, који не може бити краћи од 10 дана.

---

<sup>62</sup> Видети фусноту 75.

## Идентификовани проблеми и оцена поштовања релевантног правног оквира

Термин „ометање” у наведеној одредби уговора<sup>63</sup> није прецизно дефинисан и остаје нејасно коју врсту понашања би тај термин могао да подразумева. Поред нејасноће горенаведене одредбе која би могла изазвати правну несигурност, друго питање покренуто у поступцима за издавање опомена је питање *права на образложену одлуку и непостојање другостепеног органа који би могао да донесе одлуку о поднесеним правним лековима против тих опомена*.

Одговор на питање правне процедуре за поништење опомена или друге врсте правних лекова који би се могли поднети лежи у питању правног карактера опомена издатих корисницима социјалних станова. Наиме, није јасно да ли би се опомене могле сматрати управим актима или неком другом врстом аката које издаје управни орган. Будући да одредбе члана 40. Закона о главном граду<sup>64</sup>, прописују да се “у поступку пред Градском управом, у коме се решава о правима, обавезама и интересима грађана и правних лица, *примењују прописи о управном поступку*”, опомену треба сматрати посебном врстом управног акта или другог коначног акта на основу кога управни орган решава о правима, обавезама и интересима грађана.

Чак и ако се не ради о управном акту требало би да буде омогућено подношење тужбе против опомене пред у управном спору. То предвиђа члан 198. Устава Републике Србије<sup>65</sup> и члан 3. Закона о управним споровима<sup>66</sup>. Наиме, према члану 198, став 2. Устава: „законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита”. С друге стране, члан 3, став 2. Закона о управним споровима јасно предвиђа да, поред законитости коначних управних аката, у управном спору суд “одлучује *и* о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита”.

Због малог броја поступака вођених пред Управним судом ради поништења издатих опомена, не може се са сигурношћу тврдити како би Управни суд поступио по тим

---

<sup>63</sup> Члан 19, став 5. Уговора.

<sup>64</sup> “Службени лист града Београда”, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013.

<sup>65</sup> “Службени гласник РС”, бр. 98/2006.

<sup>66</sup> “Службени гласник РС”, бр. 111/2009.



тужбама. Наиме, до сада се зна само за два случаја – А.К. против Секретаријата за социјалну заштиту<sup>67</sup> и Е.С. против Секретаријата за социјалну заштиту.

У случају А.К. против Секретаријата за социјалну заштиту, Управни суд је 12. септембра 2013. г. донео одлуку којом је одбацио тужбу, са образложењем да „се опоменама не решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу тужиоца, па се стога њена законитост не може испитивати у управном спору“<sup>68</sup>.

Иако наведена одлука Управног суда није коначна, вероватно је да ће приговор против одбацивања тужбе бити одбијен у даљем току поступка. Након тога А.К. може да поднесе уставну жалбу за заштиту својих права. Наиме, према члану 27, став 1. Закона о управним споровима, постоји могућност да се поднесе приговор на одлуку судије појединца о одбацивању тужбе због формалних недостатака посебном већу Управног суда. Пошто се у овом случају радило о одбацивању тужбе од стране већа Управног суда због формалних недостатака (зато што то није урадио судија појединац), врло је вероватно да ће приговор бити одбачен у даљем току поступка. Најновија пракса Управног суда је показала исто<sup>69</sup>.

Због чињенице да не постоји поступак за издавање опомена и чињенице да је систем издавања опомена у контејнерским насељима претходно био оспорен по основу прописа о забрани дискриминације, питање је да ли се исто може захтевати за издавање опомена становницима социјалних станова. У случају дискриминације становника контејнерских насеља<sup>70</sup>, Повереница за заштиту равноправности је утврдила да мере у вези кршења кућног реда у контејнерским насељима морају бити исте као и мере примењене у истим или сличним ситуацијама на друге категорије

---

<sup>67</sup> Овај конкретан случај се односи на становника контејнерског насеља, али се судска одлука може односити и на становнике социјалних станова због истоветности опомена издатих становницима контејнерског насеља и становницима социјалних станова.

<sup>68</sup> Одлука Управног суда бр. 9 У 11229/13. Ова одлука није коначна јер је уложена жалба против одбацивања тужбе због формалних недостатака, у складу с чланом 27. Закона о управним споровима. 30. септембра 2013.г, покренут је други поступак за поништење опомене Секретаријата за социјалну заштиту и очекује се да Управни суд ускоро донесе одлуку по тужби.

<sup>69</sup>“У конкретном случају, одлуку о одбијању тужбе због формалних недостатака је донело веће Управног суда на основу одредбе члана 26, став 2. везано за став 1, тачка 1) истог члана Закона о управним споровима, а одлуку је потписао председник већа. Будући да, према наведеним законским прописима, тужилац има право да се жали *само на одлуку о одбацивању тужбе због формалних недостатака коју је донео судија појединац*, а не на одлуку већа суда, према оцени посебног већа Управног суда, приговор поднет против одлуке већа суда није допуштен. Посебно веће суда није прихватило наводе подносиоца приговора којим се тврди да оно има право на приговор на судску одлуку о одбацивању тужбе због формалних недостатака на основу члана 26. Закона о управним споровима, јер тужилац има право на приговор само ако је судску одлуку о одбијању тужбе због формалних недостатака донео судија појединац”, Одлука Управног суда, 1 Ув. 8/10 од 13.10.2010.г.

<sup>70</sup> НВО Правис против Секретаријата за социјалну заштиту Управе града Београда, мишљење Повереника за заштиту равноправности бр. 1673, од 16.10.2012.г.

грађана. Повереница је такође навела да исте казне примењене на друге грађане и предвиђене правним системом Републике Србије, треба да се примене на санкционисање кажњивог понашања становника контејнерских насеља. Исти или слични аргументи би се могли навести и за праксу издавања опомена корисницима социјалних станова.

### Извештај о случају Е.С.

Једини познати случај у којем је уговор о закупу социјалног стана отказан на основу опомене издате због кршења кућног реда је случај Е.С. Он је отац седморо деце који је примио одлуку Комисије за стамбена питања 18. октобра 2013. г. Ова одлука је образложена „озбиљним кршењем основних правила суседског суживота утврђених кућним редом или ометањем станара у мирном коришћењу стана од стране Е.С. или особа које са њим станују или којима дозволи улазак у стан”<sup>71</sup>. Овој одлуци су претходиле три опомене издате због кршења кућног реда, од којих су две примљене у истом дану – 2. септембра 2013.г. По пријему прве опомене, Е.С. се обратио Секретаријату за социјалну заштиту са захтевом да се она поништи. Међутим, Е.С. до данас није примио никакав одговор на свој поднесак. Касније је Е.С. поднео тужбу Управном суду на основу једне од опомена коју је примио 2. септембра 2013.г., са захтевом за њено укидање. Предметни поступак је у току.

### Закључак

На крају, може се закључити да је поступак издавања опомена, које претходе покретању поступка исељења, потпуно нејасан и да не пружа могућност за подношење жалбе, тј., против опомена се не може водити управни спор. Исто тако, непостојање процедуре издавања опомена може довести до правне несигурности и пристрасности. На крају, пошто је последица издавања три опомене отказ уговора о закупу, може се закључити да се овом праксом озбиљно крше гаранције правне сигурности поседа и право на адекватан смештај.

## РАЗЛОЗИ ЗА ИСЕЉЕЊЕ ИЗ СОЦИЈАЛНИХ СТАНОВА

До сада је најчешћи разлог отказа уговора о закупу социјалних станова био пропуст закупаца да плате закупнину три месеца узастопно или четири месеца у току године<sup>72</sup>. Друга два разлога, тј. коришћење стана за вршење пословне активности без претходне

<sup>71</sup> Одлука Комисије за стамбена питања XIX-02 број: 360-269-/2010 од 14.10.2013.г.

<sup>72</sup> Детаљну листу разлога за исељење из Одлуке о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1100 станова у Београду, видети у одељку „Сигурност поседа у случајевима раскида уговора о закупу социјалних станова“ овог документа.

писмене сагласности закупадавца, издавање стана у подзакуп или дозвољавање коришћења стана лицима која нису предвиђена уговором о закупу и наношење штете стану, заједничким просторијама, инсталацијама или уређајима у стамбеној згради<sup>73</sup>, могла би се сматрати изузецима и неће се даље анализирати у овом документу.

До краја октобра 2013. г. најмање тридесет породица је примило одлуке о отказу уговора о закупу због неплаћања закупнине и других трошкова становања или нередовног плаћања истих. Међутим, према неким проценама и медијском извештавању<sup>74</sup>, овај број је много већи – најмање педесет породица који живе у социјалним становима у Београду су у страху од иселења из ових разлога<sup>75</sup>. Већина њих је већ примила одлуке о отказу уговора о закупу.

Финансијска ситуација породица које живе у социјалним становима је често изузетно тешка због ниских примања и високих трошкова становања. Због високог процента корисника социјалних станова чији је једини извор месечних прихода новчана социјална помоћ или друга врста социјалних давања, закупнина и други трошкови не би требало да прелазе износ који угрожава егзистенцијалне потребе корисника социјалног становања. Међутим, неплаћање или нередовно плаћање закупнине и других трошкова је један од најчешћих проблема који доводе до отказа уговора о закупу и, услед тога, и до принудног иселења.

*Интервентне мере заштите најугроженијих грађана*<sup>76</sup> обухвата субвенције за комуналне услуге и закупнину за кориснике новчане и других врста социјалне помоћи. Тачка њ) ове мере предвиђа да домаћинства добију наведене попусте ако рачуне за

---

<sup>73</sup> Будући да се „узмимиравање других корисника у мирном коришћењу стана“ у овом извештају сматра „претњом“, видети релевантни одељак извештаја Сигурност поседа у случајевима „претњи“ корисницима социјалног становања

<sup>74</sup> <http://www.новости.рс/вести/београд.74.хтмл:444063-Београд-Корисници-социјалних-станова-дугују-22-милиона-динара>

<sup>75</sup> Посебно је интересантан одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја који је Управа града Београда доставила НВО Праксис 22. августа 2013.г. Према том документу „до сада није иселена ниједна породица због непоштовања уговорних обавеза које се односе на наношење штете стану, заједничким просторијама, уређајима, инсталацијама и опреми у згради, неодобрене поправке или реновирање стана, узмимиравање других станара у њиховом мирном коришћењу стана, стицање стана погодног за становање или некоришћење стана у периоду од једног до три месеца у току године“. Поред тога, у документу се наводи да је иселена једна породица због неплаћања закупнине, али да је добила алтернативни смештај у контејнерском насељу, што је та породица одбила, и две породице због издавања стана у подзакуп. Одговор Секретаријата за социјалну заштиту број: ХИХ-01-07-919/2013 од 14.8.2013.г.

<sup>76</sup> “Службени лист града Београда“, бр. 19/95, 13/96, 22/98, 10/99, 21/99, 9/2000, 21/2000, 14/2001, 19/2001, 26/2001, 1/2002, 11/2002, 29/2002, 2/2003, 17/2003, 33/2003, 1/2004, 12/2004, 38/2004, 15/2005, 27/2005, 27/2006, 9/2007, 39/2007, 41/2007, 42/2008, 31/2009, 1/2010 и 25/2010.

комуналне услуге Јавног комуналног предузећа Инфостан за претходни месец плате до краја текућег месеца.

Иако се може чинити непристрасном, ова одредба је крајње неповољна и често отежава положај закупаца социјалних станова. Наиме, они који примају новчану социјалну помоћ у већини случајева имају *тримесечни прекид* у примању ове врсте помоћи.<sup>77</sup> У том периоду остају без икаквих прихода и не могу редовно плаћати рачуне Јавног комуналног предузећа Инфостан<sup>78</sup> за комуналне услуге, што аутоматски доводи до укидања субвенција за закупнину и комуналне услуге и ставља огроман финансијски терет на та угрожена домаћинства.

С обзиром на крајње ефикасан поступак за намирење потраживања за комуналне и сличне услуге уведен новим *Законом о извршењу и обезбеђењу*<sup>79</sup>, поставља се питање пропорционалности поступања Управе града Београда у случајевима када закупци не плаћају редовно трошкове закупнине или их уопште не плаћају. Управа града Београда ће свакако наплатити неплаћена задужења у овом поступку панема потребе за исељењем корисника због нагомиланих дугова. Дакле, покретање поступака за исељење свакако показује одсуство пропорционалности у поступању града Београда према оним корисницима који нису на време платили своје рачуне.

У исто време, додатни финансијски терет којим су оптерећени закупци социјалних станова представља обавеза плаћања *годишњег пореза на имовину физичких лица*. Иако су социјални станови додељени лицима која су социјално и стамбено угрожена, решења о порезу се издају закупцима социјалних станова на основу којих им се налаже да плате годишњи порез на имовину физичких лица. Те се одлуке, на основу Закона о порезима на имовину<sup>80</sup>, доносе зато што се закупци социјалних станова сматрају лицима која имају „право на закуп стана или стамбене зграде, према закону којим се уређује област становања или социјалног становања, на период од преко једне

---

<sup>77</sup> За детаљније информације о прекиду социјалне помоћи и повреди члана 13, став 1. Европске социјалне повеље (ревидована) видети: Мериторна одлука Европског комитета за социјална права у случају колективне тужбе *ЕРПЦ против Бугарске*, бр. 48/2008, став 40: “ Комитет сматра да се оспорене измене и допуне Закона о социјалној помоћи, којима се предвиђа прекид социјалне помоћи за незапослена лица у активном добу после 18, 12 или 6 месеци, не могу сматрати дозвољеним ограничењем права примања социјалне помоћи у складу с одредбама члана 13§1”.

<sup>78</sup> Јавно комунално предузеће Инфостан наплаћује станарину и јавно-комуналне производе и услуге.

<sup>79</sup> “Службени гласник РС”, бр. 31/2011.

<sup>80</sup> Чл. 2, став 1, тачка 2 Закона о порезима на имовину, “Службени гласник РС, бр. 26/2001, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 47/2013

године или на неодређени период, или према закону којим се уређује питање избеглица.<sup>81</sup>

За горенаведене проблеме уочене у области социјалног становања у Београду од посебне важности је члан 33. Уредбе<sup>82</sup> јер предвиђа услове под којим се закупци социјалних станова неће исељавати иако нису платили закупнину и одговарајуће комуналне услуге. Наиме, уколико се купац или чланови његовог домаћинства нађу у изузетним околностима које се нису могле предвидети и на које нису могли утицати (смрт у породици, тежа болест, крупнија повреда, губитак посла, итд.), дужан је да, у року од 30 дана од настанка било које од тих околности, о томе писмено обавести куподавца, поднесе захтев за утврђивање стамбеног додатка или да затражи репрограм дуга.

Поред тога, још једна мера предвиђена Уредбом која би требала да утиче на смањење трошкова социјалног становања је успостављање субвенционисане закупнине, тј., стамбеног додатка, намењеног купцу социјалног стана ако нето износ закупнине прелази износ од 30% од просечног месечног прихода његовог/њеног домаћинства, на начин утврђен у складу са законом и осталим прописима којима се уређује област социјалне заштите.

---

<sup>81</sup> У јануару 2013.г, НВО Праксис је од Министарства финансија и економије затражила мишљење о наплати пореза од купаца стана за социјално становање. Министарство је одговорило да су, према важећим прописима, закупци станова за социјално становање дужни да плаћају порез на имовину физичких лица.

<sup>82</sup> Уредба о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање.

**Упоредни преглед разлога за исељење прописаних Уредбом и Градском одлуком**

	Разлози за исељење прописани <i>Уредбом</i> о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање	Разлози за исељење прописани <i>Одлуком</i> о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1.100 станова у Београду
1.	Закупац даје нетачне податке релевантне за закључење уговора о закупу.	/
2.	Закупац користи стан за обављање пословне делатности без претходне писмене сагласности закупадавца, издаје стан у подзакуп или дозвољава коришћење стана лицима која нису предвиђен уговором о закупу, у року дужем од 60 дана.	Закупац користи стан за обављање пословне делатности без претходне писмене сагласности закупадавца, издаје стан у подзакуп или дозвољава коришћење стана лицима која нису предвиђен уговором о закупу.
3.	Закупац не плаћа закупнину најмање три месеца узастопно или четири месеца у току године.	Закупац не плаћа закупнину најмање три месеца узастопно или четири месеца у току године.
4.	Закупац не плаћа све рачуне за комуналне услуге за стан у периоду дужем од 60 дана (период предвиђен за плаћање рачуна).	/
5.	Закупац, особе које са њим станују или лица којима дозволи улазак у стан изазивају већу штету у стану или заједничким деловима зграде.	Закупац наноси штету стану, заједничким просторијама, инсталацијама или уређајима у стамбеној згради..
6.	Закупац, особе које са њим станују или лица којима дозволи улазак у стан озбиљно крше основна правила суседског суживота утврђена кућним редом или ометају друге станаре.	Закупац користи стан тако да узнемирава друге кориснике у њиховом мирном коришћењу стана.
7.	Закупац не користи стан у периоду дужем од три месеца.	/
8.	Закупац или чланови његове породице су стекли у својину стан или кућу.	/

9.	Закупац врши или је извршио преправке у стану или измене у уграђеној опреми без претходно прибављене сагласности.	/
10.	Закупац не дозвољава закуподавцу улазак у стан да утврди потребу извођења радова на одржавању стана и да ли закупац испуњава своје уговорне обавезе.	/
11.	Закупац, без оправданих разлога, није преузео стан и почиње са коришћењем стана након периода од 30 дана од дана закључења уговора о закупу.	Закупац се без оправданог разлога није уселио у стан у периоду од 30 дана након закључења уговора.

### Додатак

По завршетку овог документа, град Београд је закључио нове уговоре о закупу са одређеним бројем корисника социјалних станова. Ови уговори се разликују од претходних само по члану 19. који је допуњен новим разлогом за отказ уговора о закупу, а то је неплаћање рачуна за комуналне услуге (струја, вода, грејање) у року од 60 дана, како је наведено у рачунима за комуналије.

## ПРЕПОРУКЕ

### Поступци у вези са нормативним недостацима:

- Изменити и допунити градску Одлуку на начин да буде обезбеђена права двостепеност у случајевима отказа и обнављања уговора о закупу или кроз доношење решења са условном клаузулом или кроз проналажење нових механизма који ће се применити у тим случајевима.
- Изменити и допунити Закон о порезима на имовину у смислу укидања обавезе плаћања пореза на имовину за социјалне станове.
- Изменити и допунити градску Одлуку у смислу предвиђања детаљних поступака за отказ уговора о закупу и обнављање уговора.
- Изменити и допунити Интервентне мере заштите најугроженијих грађана тако да закупци социјалних станова не изгубе право на попусте у плаћању у периоду када не примају новчану социјалну помоћ.

- Поништити одредбе о забрани даље правне заштите против одлуке градоначелника града Београда изменом и допуном градске Одлуке или путем иницијативе за оцену уставности.

#### **Поступци у вези са недостацима у имплементацији:**

- Дефинисати јасне услове под којима се могу издавати опомене за кршење кућног реда.
- Покренути поступак за усвајање правног схватања Врховног касационог суда због различите судске праксе Управног суда у случајевима отказа уговора о закупу
- Дефинисати однос између градске Одлуке и Уредбе и мере за усклађивање градске Одлуке с Уредбом.
- Обезбедити пуно спровођење Закона о општем управном поступку у делу доношења одлука у случајевима отказа уговора о закупу социјалних станова.
- Обезбедити пуно спровођење признавања статуса енергетски заштићеног потрошача стамбеног додатка за закупце социјалних станова који испуњавају одговарајуће услове.
- Обезбедити да државне и градске власти предузму позитивне мере за обезбеђење *de facto* једнакости међу грађанима, уз посебне мере које се односе на угроженост Рома
- Увести могућност да корисници буду делимично или потпуно изузети од плаћања трошкова становања (укључујући трошкове одржавања) како је предвиђено чланом 35. Одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Београда.

#### **Поступци у вези са недостацима у капацитетима:**

- Организовати радионице за закупце социјалних станова о потреби редовног плаћања рачуна, механизмима заштите од „узнемиравања” и механизмима за остварење права на одобрење статуса заштићеног потрошача енергије и стамбеног додатка.
- Организовати обуке за запослене у Секретаријату за социјалну заштиту о механизмима заштите од насиља у породици и расположивим правним средствима за случајеве насиља и инцидената до којих може доћи у социјалним становима.
- Организовати обуке за запослене у Комисији за стамбена питања о остваривању права на адекватан смештај, спровођењу међународних прописа који се односе на принудна иселења, стандардима о правичном суђењу и потреби поштовања Закона о општем управном поступку у случајевима отказа и продужења уговора о закупу социјалних станова.



## **ПРИЛОГ 1 – ПРИМЕРАК ОДЛУКЕ О ОТКАЗУ УГОВОРА О ЗАКУПУ**

Знак Града Београда

На основу члана 50б. Одлуке о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту изградње 1.100 станова у Београду (“Службени лист града Београда”, бр. 20/03, 9/04, 11/05, 4/07, 29/07, 6/10, 37/10 и 17/12), Комисија за стамбена питања градоначелника града Београда је донела следећу

### **ОДЛУКУ**

**Петру Петровићу**, ЈМБГ 1234467890000, **ОТКАЗУЈЕ СЕ** Уговор о закупу трособног стана, површине 80,00 м<sup>2</sup>, на трећем спрату зграде у насељу “Камендин” у Земун пољу, у улици Акробате Алексића 9

**НАЛАЖЕ СЕ Петру Петровићу** да у уговореном року од 90 дана од дана пријема ове одлуке испразни стан од свих лица и ствари, доведе га у стање у коме је примљен а кључеве стана преда Секретаријату за социјалну заштиту.

### **Образложење**

На основу одлуке Комисије за стамбена питања градоначелника града Београда, XIX-02 број: 360/11-111/11 од 1.1.2011.г., Петар Петровић је са Секретаријатом за социјалну заштиту закључио уговор о закупу број 360/11-111/11 од 1.4.2011.г.

Чланом 19. уговора о закупу стана, предвиђено је да закуподавац може дати отказ уговора о закупу стана, уколико купац не плати закупнину најмање три месеца узастопно или четири месеца у години.

Како је увидом у постојећу документацију констатовано да неизмирене обавезе до септембра 2012. г. износе **200.000,00** динара, испуњени су услови из члана 19. Уговора о закупу стана, па је донета одлука као у диспозитиву

**ПРАВНА ПОУКА:** Против ове одлуке може се поднети приговор Градоначелнику града Београда, преко Комисије за стамбена питања, у року од 15 дана од дана добијања одлуке.

**XIX-02 број: 360/11-111/11**  
**Београд, 10.10.2012.г.**

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ ЗА СТАМБЕНА ПИТАЊА**

## ПРИЛОГ 2 – ПРИМЕРАК ОПОМЕНЕ

Република Србија  
Управа града Београда  
**Секретаријат за социјалну заштиту**  
Број: XIX-  
Датум:

27. марта 43-45  
11 000 Београд

Знак града Београда

### **ОПОМЕНА** **Име и презиме закупца**

**Адреса закупца:**

Поштовани,

Због кршења Уговора о закупу стана, члана 19, став 5, Секретаријат за социјалну заштиту Вам упућује **ОПОМЕНУ**.

У члану 19. стоји следеће, да ће закуподавац дати закупцу отказ уговора о закупу стана: ако купац користи стан на начин којим се корисници осталих станова ометају у мирном коришћењу стана.

**Напомињемо да три изречене опомене доводе до отказа Уговора о закупу стана.**

С поштовањем,

СЕКРЕТАР

Ненад Матић

