



Vlada Crne Gore
Generalni
sekretarijat



Broj: 11-011/26-3139 / 4

Podgorica, 3. septembar 2026. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 30. jula 2026. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je Predlog za ocjenu ustavnosti čl. 34 i 44 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, broj 52/26), koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli gradonačelnik Glavnog grada prof. dr Saša Mujović, predsjednik Opštine Žabljak Radoš Žugić, predsjednik Opštine Bar Dušan Raičević, predsjednik Opštine Rožaje Rahman Husović, predsjednik Opštine Pljevlja dr Dario Vraneš, predsjednik Opštine Plav Nihad Canović, predsjednik Opštine Ulcinj Genci Nimanbegu, predsjednik Opštine Zeta Mihailo Asanović, predsjednik Opštine Petnjica Samir Agović, predsjednik Opštine Mojkovac Vesko Delić, predsjednik Opštine Bijelo Polje Petar Smolović, predsjednik Opštine Kotor Vladimir Jokić, predsjednik Opštine Danilovgrad Aleksandar Grgurović i predsjednik Opštine Plužine Slobodan Delić, koje zastupa Zajednica opština Crne Gore, ul. Avda Međedovića 138 Podgorica, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

MIŠLJENJE

Podnosioci predloga u bitnom navode da čl. 34 i 44 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, broj 52/26) nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i Evropskom

poveljom o lokalnoj samoupravi. Naime, članom 34 Zakona o izmjenama i dopunama izmijenjen je član 154 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 27/13, 1/15, 42/15, 47/15, 56/16, 66/16, 1/17, 31/17, 42/17, 50/17, 59/21, 145/21, 3/23, 48/24, 84/24, 33/25, 122/25, 160/25 i 33/26), na način da se utvrđuje: obaveza opština da u svom budžetu obezbjede sredstva za usluge podrške za život u zajednici i savjetodavne usluge (stav 4), obaveza države da u različitom procentu sufinansira usluge dnevnog boravka koju pružaju opštinske javne ustanove (od 60-90%) primjenom kriterijuma stepena razvijenosti opština, ali isključivo onih koje se nalaze u prve četiri grupe propisane zakonom o regionalnom razvoju (stav 7), obaveza opština koje su prema stepenu razvijenosti razvrstane u petu i šestu grupu da obezbjede sredstva za usluge dnevnog boravka u sopstvenom budžetu i uslovna mogućnost države da ih sufinansira na osnovu odluke nadležnog državnog organa, ali bez utvrđenog procenta sufinansiranja (stav 8), obaveza opštine da donese godišnji plan usluga podrške za život u zajednici i savjetodavnih usluga do kraja trećeg kvartala tekuće godine za narednu godinu (stav 9) i nadležnost organa državne uprave da utvrdi kriterijume za finansiranje usluga iz stava 7 ovog člana, dinamiku prenosa sredstava, sadržinu godišnjeg plana usluga podrške za život u zajednici savjetodavne usluge (stav 10), dok su članom 44 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona dodata dva nova člana koja propisuju: obavezu opština da svoje budžete, godišnje planove usluga i druge akte usklade sa članom 154 ovog zakona najkasnije do 1. januara 2027. godine (član 176g) i odloženu primjenu člana 154 st. 4 - 8 ovog zakona od 1. januara 2027. godine i mjerodavne propise koji važe do početka njihove primjene (član 176h).

Takođe, navedeno je da su povrede materijalnih odredaba i postupka donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti sljedeće:

Članom 19 (tj. dodatim članom 72a) i osporenim članom 34 (tj. izmijenjenim članom 154 stav 4) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (u daljem tekstu: Zakon) država je prenijela na opštine usluge podrške za život u zajednici i savjetodavne usluge iz člana 7, 8 i 9 Zakona. Da je riječ o prenesenim poslovima proizilazi i iz člana 7 (tj. izmijenjenog člana 60 stav 3) Zakona koji utvrđuje nadležnost organa državne uprave da propisuje bliže uslove pružanja i korišćenja tih usluga, normative i minimalne standarde. Osporena odredba izmijenjenog člana 154 stav 4, kojom se opštine obavezuju da u svom budžetu obezbjede sva potrebna sredstva za vršenje ovih usluga, suprotna je članu 151 sistemskog

Zakona o lokalnoj samoupravi i članu 3 sistemskog Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojim je za obavljanje prenesenih poslova na lokalne samouprave imperativno propisana obaveza obezbjeđenja finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore. Kolizija spornog člana 154 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i člana 151 Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno člana 3 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, za posledicu ima povredu sledećih ustavnih principa:

- **principa jedinstva pravnog poretka** iz člana 145 Ustava koji podrazumijeva hijerarhiju i međusobnu usklađenost propisa u pravnom poretku Crne Gore u kome primat ima sistemski zakon jer cjelovito uređuje određenu oblast društvenih odnosa. Posebni zakon ne može proizvoljno mijenjati njegova rješenja, osim ako je to sistemskim zakonom izričito dozvoljeno. Pored toga, ovo načelo, u članu 9 Ustava, utvrđuje primat i neposrednu primjenu potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.

- **principa pravne sigurnosti i vladavine prava** iz člana 1 stav 2 Ustava jer obavezivanje opština da iz sopstvenog budžeta finansiraju prenesene poslove države ugrožava njihovo pravo da na osnovu zakona, unaprijed i sa predvidljivim stepenom finansijske stabilnosti, planiraju i vrše sopstvene poslove; taj princip se dodatno dovodi u pitanje propisanim pravom Vlade da razriješi predsjednika opštine ukoliko ne izvršava prenesene poslove (član 60 i 63 Zakona o državnoj upravi);

- **prava na lokalnu samoupravu** iz člana 22 Ustava jer se osporenim odredbama ugrožava sloboda opština da upravljaju određenim javnim poslovima na sopstvenu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva zbog nametnute obaveze pružanja veoma skupih integrisanih usluga koje umanjuju njihovu sposobnost finansiranja lokalnih nadležnosti; takođe se povređuje i član 4 stav 3 potvrđene i objavljene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da će ovlašćenja data lokalnim vlastima po pravilu biti potpuna i ekskluzivna i da ne smiju biti narušena ili ograničena drugom, centralnom ili regionalnom vlašću, osim u skladu sa zakonom, dok je članom 4 stav 4 propisano da će u slučajevima prenošenja ovlašćenja sa centralnih ili regionalnih na lokalne vlasti, lokalnim vlastima, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovo sprovođenje lokalnim uslovima;

- **prava na budžet** iz člana 116 stav 4 Ustava jer je osporenim odredbama povrijeđena fiskalna autonomija opština, odnosno sloboda da svoj budžet samostalno planiraju i izvršavaju u skladu sa svojim razvojnim politikama; povrijeđen je i član 9 Evropske povelje kojim je propisano pravo lokalnih

vlasti na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih ovlašćenja i koja moraju biti srazmjerna nadležnostima koje vrše lokalne vlasti, zatim, da finansijski sistemi na kojima se zasnivaju sredstva kojima raspolažu lokalne vlasti moraju biti dovoljno raznovrsni i prilagodljivi kako bi im omogućili da se u što većoj mjeri usklade sa stvarnim promjenama troškova u obavljanju svojih poslova, kao i pravo lokalnih vlasti da moraju biti konsultovane na odgovarajući način o tome kako da im se dodjeljuju preraspoređena sredstva.

Svi predhodno navedeni argumenti o povredama Ustava i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora odnose se i na osporene članove 34 stav 6 i 7 i 44 Zakona. Pri tome, činjenica da su opštine osnivači javnih ustanova u kojima se pružaju integrisane usluge dnevnog centra ne derogira primjenu člana 151 Zakona o lokalnoj samoupravi i člana 3 Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Podnosioci predloga posebno ukazuju da su osporene odredbe suprotne čak i preambuli Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

U postupku pripreme Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona socijalnoj i dječjoj zaštiti, opštinama i asocijaciji opština nije bila data suštinska mogućnost za izjašnjenje u roku od 15 dana, u smislu člana 181 Zakona o lokalnoj samoupravi. Naime, Predlog je dostavljen asocijaciji opština dana 24. februara 2026.god, Vlada ga je utvrdila 26. februara 2026.god, a usvojen je u državnom parlamentu 11. marta 2026.god. Iz toga je očigledno da asocijacija nije mogla obaviti konsultacije sa opštinama kao svojim članicama niti se na isti izjasniti. Opštinama uopšte nije dostavljen. Time je povrijeđeno i konvencijsko pravo lokalnih vlasti iz člana 4 stav 5 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi da budu konsultovane, u mjeri u kojoj je to moguće, blagovremeno i na odgovarajući način, prilikom planiranja i odlučivanja o svim pitanjima koja ih se direktno tiču kao i iz člana 9 stav 6 Povelje da će lokalne vlasti biti konsultovane na odgovarajući način, o tome kako da im se dodjeljuju preraspoređena sredstva. Osim toga, u postupku pripreme spornog Zakona uopšte nisu utvrđene mogućnosti opština da izvršavaju ove veoma složene i skupe sopstvene poslove države, kako je to jasno propisano članom 27 tačka 15 sistemskog Zakona o lokalnoj samoupravi. Time je povrijeđena i odredba člana 4 stav 2 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kojom je između ostalog propisano da bi prilikom prenošenja poslova drugom organu vlasti, trebalo uzeti u obzir obim i prirodu posla i zahtjeve u pogledu efikasnosti i ekonomičnosti. Navedene povrede ukazuju na formalnu nesaglasnost sa ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a ne samo materijalnu.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje navedenog predloga i u vezi sa tim ističemo sljedeće:

Navodi jedinica lokalne samouprave da se predloženim zakonskim rješenjem na opštine prenose poslovi nijesu osnovani. Osporene odredbe člana 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ne uređuju pitanje prenošenja nadležnosti poslova sa države na jedinice lokalne samouprave, već uređuju način finansiranja pojedinih usluga socijalne i dječje zaštite u okviru jedinstvenog sistema socijalne i dječje zaštite čiji je nosilac država. Navedenim članom zakonodavac je, u okviru svojih ustavnih ovlašćenja, utvrdio model raspodjele finansijske odgovornosti između države i jedinica lokalne samouprave za pojedine usluge socijalne i dječje zaštite. Naime, usluge podrške za život u zajednici i savjetodavne usluge predstavljaju dio sistema socijalne i dječje zaštite, koja je djelatnost od javnog interesa. U skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, ostvarivanje javnog interesa u oblasti socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju Crna Gora i lokalna samouprava, pod uslovima i na način propisan zakonom. Iz ovoga proizlazi da je zakonodavac već uspostavio model podijeljene odgovornosti države i opština u ostvarivanju javnog interesa u ovoj oblasti. Osporenim članom 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ne uvodi se nova nadležnost opština niti se na njih prenose poslovi koji su do sada bili isključivo u nadležnosti države. Ovim članom se isključivo uređuje način finansiranja pojedinih usluga socijalne i dječje zaštite i preciznije razgraničavaju obaveze države i opština u njihovom finansiranju, u cilju stvaranja održivog i predvidivog sistema finansiranja usluga socijalne i dječje zaštite. Posebno treba istaći da su pojedine opštine i do sada finansirale usluge podrške za život u zajednici – pomoć u kući i dnevni boravak. Osporenim članom 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je da država finansira: osnovna materijalna davanja; u cjelosti usluge smještaja korisnika (hraniteljstvo, porodični smještaj, smještaj u ustnovu, smještaj u prihvatilištu-skloništu, smještaj u malu grupnu zajednicu, predah smještaj i druge vrste smještaja); u cjelosti usluge podrške za život u zajednici: stanovanje uz podršku, intenzivna podrška porodici, kao i svajetodavnu uslugu socijalno mentorstvo; ustanove čiji je osnivač država; sufinansira usluge koje pružaju opštine; propisuje minimalne standarde; vrši stručni nadzor i obezbjeđuje licenciranje pružalaca usluga. Opštine finansiraju usluge: dnevni boravak, pomoć u kući, personalna asistencija, savjetovanje, psihosocijalna podrška i SOS telefon. Istovremeno, država učestvuje u finansiranju usluga koje obezbjeđuju opštine u iznosu od 60% do 90%, u zavisnosti od stepena razvijenosti opštine, čime se obezbjeđuje značajna finansijska podrška manje razvijenim opštinama. Ustav Crne Gore ne propisuje

model finansiranja sistema socijalne i dječje zaštite niti određuje da sve usluge socijalne i dječje zaštite moraju biti finansirane isključivo iz budžeta države. Iz ustavnog načela da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava, proizlazi obaveza države da organizuje funkcionalan sistem socijalne i dječje zaštite, dok izbor institucionalnog i finansijskog modela predstavlja pitanje zakonodavne politike u okviru slobodne procjene koje pripada zakonodavcu. U tom smislu, zakonodavac je bio ovlašten da, vodeći računa o finansijskoj održivosti sistema, dostupnosti usluga građanima i različitom stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave, propiše kombinovani model finansiranja kojim se određene usluge socijalne i dječje zaštite finansiraju iz državnog budžeta, određene iz budžeta opština, dok se za pojedine usluge uvodi sistem zajedničkog finansiranja. Takav model nije izuzetak već predstavlja preovlađujući evropski standard organizacije usluga socijalne i dječje zaštite.

Takođe, neosnovani su navodi u kojima se podnosioci predloga pozivaju na činjenicu da država propisuje bliže uslove za pružanje i korišćenje usluga, normative i minimalne standarde usluga pa su zbog toga navedene usluge u nadležnosti države i da se osporenim članom 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti vrši prenošenje poslova. Propisivanje standarda usluga predstavlja normativnu djelatnost države koja proizlazi iz njene obaveze da obezbijedi jedinstven sistem socijalne i dječje zaštite, jednak nivo kvaliteta usluga na teritoriji cijele države, zaštitu prava korisnika i ujednačenu primjenu zakona. Propisivanje standarda ne predstavlja preuzimanje nadležnosti za organizovanje i pružanje usluga, već uspostavljanje jedinstvenih minimalnih uslova koje su svi pružaoci usluga dužni da ispune radi zaštite korisnika i ostvarivanja jednakog nivoa njihovih prava. Shodno tome, činjenica da država uređuje standarde usluga ne mijenja raspodjelu nadležnosti utvrđenu zakonom, niti predstavlja osnov za zaključak da se na opštine prenose poslovi. Naprotiv, riječ je o uobičajenoj normativnoj djelatnosti države kojom se obezbjeđuje jedinstvenost sistema socijalne i dječje zaštite na teritoriji Crne Gore, stoga se ne može govoriti o prenesenim poslovima sa države na jedinice lokalne samouprave, već o preciznijem uređivanju sistema finansiranja usluga i obezbjeđivanju jedinstvenih standarda za njihovo pružanje, što je u skladu sa načelima pravne sigurnosti, jednakosti građana u ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite i jedinstva pravnog poretka. Drugačije tumačenje dovelo bi do zaključka da svaka oblast u kojoj država propisuje stručne standarde automatski predstavlja preneseni posao. Dakle, država je

uspostavila model zajedničke odgovornosti koji je karakterističan za savremene evropske sisteme socijalne i dječje zaštite.

Što se tiče navoda podnosioca predloga da je osporenim članom 154 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (član 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti) povrijeđeno načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 145 Ustava Crne Gore, ukazujemo da Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti nije propisano da država prenosi određenu upravnu nadležnost na jedinice lokalne samouprave, niti da opštine odlučuju umjesto centara za socijalni rad u ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite. Prava iz socijalne i dječje zaštite i dalje se ostvaruju u okviru jedinstvenog sistema socijalne i dječje zaštite kojim upravlja država, dok se osporenim članom uređuje isključivo model finansiranja pojedinih usluga socijalne i dječje zaštite. Dakle, predmet uređivanja nije prenošenje javnih ovlašćenja, već raspodjela finansijske odgovornosti između različitih nivoa vlasti. Upravo zbog toga nije moguće automatski primijeniti član 151 Zakona o lokalnoj samoupravi, budući da se ta odredba odnosi isključivo na situacije kada država posebnim zakonom prenosi poslove iz svoje nadležnosti lokalnoj samoupravi.

Nadalje, neosnovani su i navodi o povredi principa pravne sigurnosti i vladavine prava iz člana 1 stav 2 Ustava Crne Gore jer predloženo zakonsko rješenje upravo doprinosi većoj pravnoj sigurnosti, budući da na jasan i predvidiv način uređuje obaveze države i opština u finansiranju usluga socijalne i dječje zaštite, uključujući procenat učešća države u finansiranju usluga u zavisnosti od stepena razvijenosti opštine. Time se unapređuje finansijska predvidivost u odnosu na postojeće stanje i stvaraju pretpostavke za dugoročnije planiranje lokalnih budžeta. Pozivanje na odredbe Zakona o državnoj upravi koje uređuju odgovornost za vršenje prenesenih poslova nije od značaja za ocjenu ovog zakonskog rješenja, budući da se predloženim odredbama ne vrši prenošenje poslova državne uprave na jedinice lokalne samouprave.

U vezi sa navodima podnosioca predloga da je osporenim odredbama povrijeđen član 22 Ustava Crne Gore kojim se garantuje pravo na lokalnu samoupravu, ističemo da pravo na lokalnu samoupravu ne podrazumijeva ustavno pravo jedinica lokalne samouprave da budu oslobođene svake finansijske obaveze u ostvarivanju javnih politika i usluga koje se neposredno pružaju građanima na lokalnom nivou. Savremeni evropski sistemi socijalne i dječje zaštite zasnivaju se upravo na podijeljenoj odgovornosti države i jedinica lokalne samouprave, a razlog za takav model jeste činjenica da se usluge poput dnevnog boravka, pomoći u kući, personalne asistencije, savjetovanja, psihosocijalne podrške i SOS telefona

pružaju neposredno u lokalnoj zajednici, gdje se potrebe korisnika najbolje prepoznaju. Zbog navedenog, evropski sistemi socijalne i dječje zaštite većinom ne poznaju isključivo centralizovani model finansiranja već preovlađujući model predstavlja kombinaciju državnog i lokalnog finansiranja. Zakonskim rješenjem se preciznije uređuje način finansiranja usluga koje su sastavni dio sistema socijalne i dječje zaštite, uz značajno finansijsko učešće države. Imajući u vidu navedeno, ne može se prihvatiti tvrdnja da predložene odredbe predstavljaju prenošenje poslova države na opštine ili da su suprotne Ustavu Crne Gore i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Naprotiv, predloženim rješenjem obezbjeđuje se jasnije razgraničenje finansijskih obaveza države i opština, jača održivost sistema socijalne i dječje zaštite i obezbjeđuje jednak nivo dostupnosti i kvaliteta usluga svim građanima, nezavisno od mjesta njihovog prebivališta.

U odnosu na navode podnosilaca predloga da osporene odredbe Zakona nijesu u saglasnosti sa čl. 4 i 9 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, ukazujemo da Evropska povelja ne propisuje model finansiranja usluga socijalne i dječje zaštite. Evropska povelja predstavlja međunarodni instrument kojim se garantuju osnovni standardi lokalne demokratije i finansijske autonomije lokalnih vlasti. Međutim, ni jednom svojom odredbom ona ne propisuje način na koji država treba da organizuje sistem socijalne i dječje zaštite, niti određuje koji nivo vlasti mora finansirati pojedine usluge socijalne i dječje zaštite. Ta pitanja ostavljena su na uređivanje državama ugovornicama u okviru njihove ustavne autonomije, pa se iz Evropske povelje ne može izvesti zaključak da država nema pravo da propiše model zajedničkog finansiranja usluga socijalne i dječje zaštite između države i jedinica lokalne samouprave. Član 9 Evropske povelje polazi od pretpostavke da zakon određuje obim nadležnosti lokalnih vlasti, dok finansijski resursi treba da budu srazmjerni poslovima koje zakon povjerava lokalnim vlastima. Dakle, Evropska povelja ne garantuje određeni nivo finansiranja iz državnog budžeta, već zahtijeva da zakonodavni okvir obezbijedi održiv sistem finansiranja. To je upravo cilj osporenog člana 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a član 9 stav 5 Evropske povelje potvrđuje opravdanost osporenog zakonskog rješenja. Ovom odredbom propisano je da zaštita finansijski slabijih lokalnih vlasti zahtijeva uspostavljanje postupaka finansijskog izjednačavanja ili drugih odgovarajućih mjera radi ublažavanja posljedica nejednake raspodjele finansijskih izvora i različitih finansijskih opterećenja lokalnih zajednica, a osporeni član 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti predstavlja realizaciju tog načela. Zakonodavac je, polazeći od objektivno

različitog stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave, propisao da država učestvuje u finansiranju usluga u procentu od 60%, 70%, 80% ili 90%, u zavisnosti od stepena razvijenosti opštine. Dakle, Zakon nije uspostavio proizvoljnu razliku među opštinama, već je primijenio mehanizam fiskalne solidarnosti kojim se manje razvijenim opštinama obezbjeđuje veće učešće države u finansiranju usluga socijalne i dječje zaštite. Podnosioci predloga posebno osporavaju činjenicu da se različiti procenti sufinansiranja određuju prema stepenu razvijenosti opštine, međutim, različito postupanje prema različitim kategorijama opština ne predstavlja diskriminaciju ukoliko postoji objektivno i razumno opravdanje. Stepenn razvijenosti opština utvrđuje se na osnovu objektivnih ekonomskih pokazatelja propisanih zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj (Lista stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave). Takav kriterijum ima legitiman cilj – obezbjeđivanje jednakog pristupa uslugama socijalne i dječje zaštite građanima. Time se ostvaruje ustavno načelo socijalne pravde i ravnomjernog regionalnog razvoja. Savjet Evrope u svojim dokumentima naglašava da sistemi finansijskog izjednačavanja predstavljaju jedan od osnovnih instrumenata zaštite finansijski slabijih lokalnih zajednica i ostvarivanja jednakog nivoa javnih usluga na cijeloj teritoriji države. Objašnjenje Savjeta Evrope uz član 9 Evropske povelje jasno navodi da je svrha sistema finansijskog izjednačavanja upravo korekcija razlika koje proizlaze iz različite fiskalne snage lokalnih zajednica i različitih troškova vršenja njihovih funkcija, posebno naglašavajući da takvi mehanizmi nijesu izuzetak od lokalne autonomije, već njen sastavni dio, pod uslovom da ne lišavaju lokalne vlasti mogućnosti da samostalno odlučuju u okviru svojih zakonskih nadležnosti. Osporeni član 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti upravo poštuje navedeni standard jer se njim ne ograničava pravo opština da samostalno planiraju i izvršavaju svoje budžete, niti država preuzima odlučivanje o lokalnim prioritetima, već se uređuje način raspodjele finansijskog tereta između dva nivoa vlasti radi obezbjeđivanja održivog sistema socijalne i dječje zaštite.

Podnosioci predloga polaze od stanovišta da bi svaka obaveza jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalne i dječje zaštite morala biti praćena potpunim finansiranjem iz državnog budžeta. Takvo stanovište ne odgovara uporednoj evropskoj praksi. U najvećem broju evropskih država socijalna i dječja zaštita predstavlja oblast podijeljene odgovornosti različitih nivoa vlasti, pri čemu država utvrđuje strateški i normativni okvir, garantuje osnovni nivo zaštite i obezbjeđuje mehanizme finansijskog izjednačavanja, dok lokalne vlasti učestvuju u organizaciji i finansiranju

usluga koje se neposredno pružaju građanima. Takav model zasniva se na principu supsidijarnosti i predstavlja izraz potrebe da usluge socijalne i dječje zaštite budu dostupne korisnicima u njihovoj lokalnoj zajednici. U većini zemalja sistem usluga socijalne i dječje zaštite nije organizovan tako da cjelokupno finansiranje ovih usluga snosi isključivo država. Naprotiv, Hrvatska, Slovenija, Srbija i mnoge druge evropske države primjenjuju princip decentralizacije i modele podijeljenog finansiranja, pri čemu država učestvuje kroz transfere, namjenska sredstva ili sisteme fiskalnog izjednačavanja, dok jedinice lokalne samouprave finansiraju usluge koje se neposredno pružaju građanima na lokalnom nivou. Ovakav model potvrđuje da činjenica da lokalna vlast učestvuje u finansiranju usluga socijalne i dječje zaštite ne predstavlja prenošenje državnih poslova, već oblik decentralizovanog ostvarivanja javnih politika. Država uređuje sistem socijalne i dječje zaštite, propisuje standarde i obezbjeđuje finansiranje osnovnih prava, dok opštine imaju značajnu ulogu u finansiranju i organizaciji pojedinih usluga koje se pružaju u lokalnoj zajednici. Institut namjenskih transfera predstavlja mehanizam kojim država pomaže lokalnim zajednicama koje zbog slabije razvijenosti ne mogu samostalno da obezbijede dovoljan nivo usluga socijalne i dječje zaštite. Iz navedenih primjera proizlazi da evropski standard ne podrazumijeva da država mora biti jedini finansijer svih usluga socijalne i dječje zaštite, a dominantan evropski model karakteriše: podijeljena odgovornost države i lokalne samouprave, finansijska solidarnost između različito razvijenih područja, garantovanje minimalnih standarda usluga od strane države i lokalno obezbjeđivanje usluga koje zahtijevaju neposredan kontakt sa korisnicima. Član 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti u potpunosti odgovara navedenom modelu. Posebno je značajno da osporena norma ne ostavlja manje razvijene opštine bez podrške, već uvodi obavezu države da učestvuje u finansiranju usluga prema stepenu razvijenosti opštine. Time se ostvaruje princip teritorijalne jednakosti i omogućava da građani imaju približno jednak pristup uslugama socijalne i dječje zaštite. Posebno treba istaći da bi prihvatanje argumentacije podnosioca predloga moglo imati posljedice upravo suprotne cilju zaštite ljudskih prava, a potpuna centralizacija finansiranja usluga socijalne i dječje zaštite ne predstavlja evropski standard niti nužno obezbjeđuje veću zaštitu korisnika. Evropske reforme socijalne i dječje zaštite upravo idu u pravcu razvoja usluga u zajednici, deinstitucionalizacije i približavanja podrške građanima. U tom kontekstu, osporena odredba člana 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o

socijalnoj i dječjoj zaštiti predstavlja instrument ostvarivanja prava građana, a ne ograničenje prava lokalne samouprave.

Podnosioci predloga svoje navode zasnivaju na tvrdnji da je osporenim odredbama narušena finansijska autonomija jedinica lokalne samouprave i da je na njih prenijet finansijski teret izvršavanja poslova koji pripadaju državi. Navedena argumentacija ne uzima u obzir činjenicu da evropski standardi zaštite ljudskih prava ne uspostavljaju obavezu država da određeni model socijalne i dječje zaštite organizuju na tačno određen način, niti određuju koji nivo javne vlasti mora snositi finansijski teret za pojedine usluge socijalne i dječje zaštite. Evropski sud za ljudska prava u svojoj dugogodišnjoj praksi potvrđuje da države ugovornice imaju široko polje slobodne procjene u oblasti ekonomske i socijalne politike, posebno kada se radi o raspodjeli javnih sredstava i određivanju prioriteta u okviru sistema socijalne i dječje zaštite. Izbor modela u kojem država učestvuje u finansiranju pojedinih usluga socijalne i dječje zaštite, dok dio finansijske odgovornosti imaju jedinice lokalne samouprave, predstavlja upravo pitanje socijalne politike i raspodjele javnih resursa. Ustav Crne Gore ne zahtijeva jedan unaprijed određen model finansiranja, već zahtijeva da sistem bude racionalan, održiv i usmjeren na ostvarivanje prava građana. Činjenica da zakonodavac različito uređuje finansijsko učešće države u zavisnosti od stepena razvijenosti opštine ne predstavlja proizvoljno postupanje, već legitimnu mjeru usmjerenu na ostvarivanje jednakog pristupa uslugama socijalne i dječje zaštite. Potpuno jednako finansijsko postupanje prema svim opštinama, bez obzira na njihove fiskalne kapacitete, moglo bi dovesti do suprotnog efekta – produbljivanja razlika među građanima u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite.

Nadalje, podnosioci predloga polaze od pretpostavke da lokalna samouprava može biti ugrožena ukoliko joj država nameće finansijske obaveze. Posebno ističemo da savremeni evropski koncept lokalne samouprave podrazumijeva ne samo autonomiju već i odgovornost lokalnih zajednica za pitanja koja se neposredno tiču lokalnog stanovništva. Princip supsidijarnosti, koji predstavlja jedan od osnovnih principa evropske javne uprave, polazi od toga da se javni poslovi obavljaju na nivou vlasti koji je najbliži građanima, kada taj nivo može efikasno ostvariti cilj. Upravo zbog toga se usluge kao što su: dnevni boravak, pomoć u kući, personalna asistencija i savjetodavne usluge u evropskim sistemima najčešće organizuju na lokalnom nivou. Razlog nije prebacivanje odgovornosti sa države na lokalnu samoupravu, već činjenica da lokalni nivo omogućava bolju identifikaciju potreba korisnika i efikasnije pružanje podrške. Pri tom, država zadržava regulatornu, finansijsku i nadzornu funkciju.

Takođe, podnosioci predloga ističu da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti donijet uz povredu člana 181 Zakona o lokalnoj samoupravi i člana 4 stav 6 i člana 9 stav 6 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, jer jedinicama lokalne samouprave nije bila omogućena odgovarajuća i blagovremena konsultacija u postupku pripreme Zakona. Uvažavamo značaj učešća lokalne samouprave u procesu kreiranja javnih politika koje neposredno utiču na lokalni nivo vlasti, međutim, pravo konsultovanja lokalnih vlasti ne predstavlja pravo veta lokalne samouprave na donošenje zakona niti predstavlja ustavni uslov bez kojeg se ne može urediti određena oblast. Učešće zainteresovanih subjekata u postupku pripreme propisa predstavlja element dobrog upravljanja, ali ne mijenja ustavnu nadležnost zakonodavnog organa. Drugačije tumačenje dovelo bi do situacije u kojoj bi svaki propust u pogledu obima ili trajanja konsultacija mogao dovesti do neustavnosti zakona, što nije standard koji proizlazi ni iz Ustava Crne Gore, ni iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Evropska povelja ne zahtijeva saglasnost lokalnih vlasti, već odgovarajuće konsultovanje. Podnosioci predloga se pozivaju na član 4 stav 6 i član 9 stav 6 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a pravilno tumačenje navedenih odredaba ne podržava ovu argumentaciju. Evropska povelja propisuje obavezu konsultovanja lokalnih vlasti u postupku planiranja i odlučivanja o pitanjima koja ih se neposredno tiču. Svrha ove obaveze jeste omogućavanje lokalnim vlastima da izraze svoje stavove i učestvuju u procesu donošenja odluka. Međutim, Evropska povelja ne propisuje da lokalne vlasti moraju dati saglasnost na zakonsko rješenje, da njihovo neslaganje sprečava donošenje zakona ili da zakon može biti proglašen neustavnim samo zato što se lokalne vlasti ne slažu sa njegovim sadržajem. Ističemo da se donošenje ovog Zakona bez sprovođenja prethodne analize i javne rasprave, opravdava specifičnim okolnostima i potrebom hitnog djelovanja u cilju rješavanja prioriternih društvenih i socijalnih problema. Jedan od ključnih razloga bio je i odgovor na urgentnu potrebu da se ranjivim kategorijama koje se posebno štite ovim zakonom omogući adekvatan pristup uslugama socijalne i dječje zaštite bez obzira na mjesto prebivališta. Zakonodavac je djelovao u skladu sa svojim pravom i odgovornošću da u ovakvim situacijama predlaže zakonska rješenja koja će licima koja su usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika obezbijediti adekvatnu zaštitu. Ovakvo djelovanje utemeljeno je na načelu socijalne pravde koja je osnovni postulat demokratskog društva. Dakle, donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti bez prethodne analize i javne rasprave opravdano je hitnošću djelovanja u cilju zaštite najranjivijih kategorija društva

i ispunjavanja međunarodnih obaveza. Proces donošenja Zakona sproveden je u skladu sa propisanim procedurama i stavnim načelima, pri čemu su prepoznati prioriteti u oblasti socijalne politike.

Što se tiče navoda podnosioca predloga da Zajednici opština Crne Gore nije ostavljen dovoljan rok za izjašnjenje u postupku donošenja zakona, ta okolnost sama po sebi ne može dovesti do zaključka da je zakon formalno neustavan. Ustav Crne Gore ne propisuje obaveznu saglasnost lokalne samouprave, osim toga, predmetni zakon nije donijet u oblasti isključive nadležnosti lokalne samouprave, već u oblasti socijalne i dječje zaštite, koja prema Ustavu i zakonodavnom sistemu Crne Gore predstavlja oblast od opšteg državnog interesa. Sama činjenica da zakon proizvodi određene finansijske efekte na lokalni nivo ne znači da je riječ o zakonu kojim se uređuje isključivo položaj lokalne samouprave. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, u članu 4 stav 6 i članu 9 stav 6, propisuje obavezu konsultovanja lokalnih vlasti u mjeri u kojoj je to moguće i blagovremeno, ali ne propisuje pravne posljedice u vidu neustavnosti zakona u slučaju eventualnih nedostataka u tom procesu. Takođe, ni Zakon o lokalnoj samoupravi ne predviđa da eventualni propust u konsultacijama predstavlja osnov za utvrđivanje neustavnosti zakona, već se radi o standardu dobrog upravljanja, a ne o uslovu za punovažnost propisa. Stoga, navodi podnosioca u ovom dijelu ne mogu biti prihvaćeni kao osnov za utvrđivanje nesaglasnosti osporenih odredaba sa Ustavom.

Dalje, podnosioci predloga navode da prilikom pripreme Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti nijesu dovoljno analizirane finansijske, prostorne i kadrovske mogućnosti opština za pružanje predmetnih usluga. U vezi sa tim ukazujemo da procjena adekvatnosti javne politike i određivanje najboljeg modela organizacije usluga socijalne i dječje zaštite pripadaju zakonodavcu, pri čemu zakonodavac nije zanemario različite kapacitete opština. Osporenim članom 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisan je diferencirani model finansiranja koji uzima u obzir stepen razvijenosti opština, čime je prepoznata činjenica da sve opštine nemaju jednake finansijske mogućnosti i uveden je korektivni mehanizam kroz učešće države u finansiranju. Dakle, osporena norma nije izraz centralizacije obaveza na lokalni nivo, već pokušaj uspostavljanja ravnoteže između: potrebe da usluge budu dostupne u zajednici, finansijskih mogućnosti lokalnih jedinica i obaveze države da garantuje jednak nivo socijalne i dječje zaštite.

Pored navedenog, podnosioci predloga ukazuju da će nove obaveze negativno uticati na finansiranje drugih lokalnih poslova, za šta

smatramo da je zasnovano na pretpostavci koja nije dokazana. Ustavna ocjena se ne može zasnivati na hipotetičkim ekonomskim posljedicama, već na ocjeni normativne sadržine Zakona i usklađenosti sa ustavnim principima. Osim toga, finansijska autonomija lokalne samouprave nije apsolutna kategorija. Lokalne samouprave vrše poslove koje im zakon povjerava, a zakonodavac je ovlašten da mijenja obim i način izvršavanja pojedinih javnih poslova, uz poštovanje osnovnih principa lokalne autonomije. Član 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti upravo obezbjeđuje proporcionalnost između obaveza i izvora finansiranja.

Dakle, osporenim odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti nije izvršeno prenošenje poslova državne uprave na jedinice lokalne samouprave u smislu ustavnopravnog pojma prenesenih poslova, povrijeđeno načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 145 Ustava Crne Gore, povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu iz člana 22 Ustava Crne Gore, došlo do nesaglasnosti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i povrijeđen postupak donošenja zakona na način koji bi imao ustavnopravni značaj. Osporene odredbe predstavljaju rezultat legitimnog normativnog opredjeljenja zakonodavca u okviru njegove ustavne nadležnosti da uređuje sistem socijalne i dječje zaštite. Uspostavljeni model finansiranja zasniva se na načelima decentralizacije, supsidijarnosti i finansijske solidarnosti, uz istovremeno očuvanje jedinstva sistema socijalne i dječje zaštite i garantovanje normativa i minimalnih standarda usluga socijalne i dječje zaštite na teritoriji cijele države. Takav model odgovara savremenim evropskim standardima, potvrđenim kroz praksu međunarodnih tijela i uporednopravna rješenja i kreće se u granicama slobodne procjene koja pripada zakonodavcu u oblasti socijalne i ekonomske politike.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, Vlada smatra da odredbe čl. 34 i 44 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, broj 52/26) nijesu u suprotnosti sa Ustavom Crne Gore i potvrđenim međunarodnim ugovorima i da Predlog za ocjenu ustavnosti navedenih odredaba ne treba prihvatiti.

PREDSJEDNIK
Mr Miloško Spajić

