



Zajednica opština Crne Gore

Broj: 03-~~1553~~/23

Podgorica, 20. decembar 2023. godine

УСТАВНИ СУД ЦРНЕ ГОРЕ
ПОДГОРИЦА

Примљено: 21. 12. 2023.			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
U-II	49/23		

USTAVNI SUD CRNE GORE

Na osnovu člana 150 stav 1 Ustava Crne Gore („Sl.list CG“, br. br. 1/07 i 38/13), a u skladu sa zaključkom Upravnog odbora Zajednice opština br. 02-48/23 od 17.11.2023. godine, Sekretarijat Zajednice opština podnosi:

INICIJATIVU ZA OCJENU USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Granskog kolektivnog ugovora za stambeno-komunalnu djelatnost („Sl.list CG“, 2/12, 32/12 i 93/23)

RAZLOZI

1. Granski kolektivni ugovor o izmjenama i dopunama Granskog kolektivnog ugovora za stambeno-komunalnu djelatnost (u daljem tekstu: ugovor) zaključen je 18. oktobra 2023. godine **između Samostalnog sindikata stambeno-komunalne djelatnosti Crne Gore i Vlade Crne Gore**. Ugovor je objavljen u „Službenom listu Crne Gore“ broj 93/23 od 23. oktobra 2023. godine sa početkom primjene od 31. oktobra 2023. godine, tj. od osmog dana od dana objavljivanja.

Zaključivanjem spornog granskog kolektivnog ugovora za stambeno-komunalnu djelatnost, na način i u tekstu kako je to učinila Vlada Crne Gore, povrijeđen je Ustav Crne Gore, a prvenstveno odredba člana 113 stav 2 kojom je propisano da **pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva**.

Pored Ustava, povrijeđen je i član 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji sadrži identičnu odredbu, a takođe i Zakon o lokalnoj samoupravi (član 181) i Zakon o radu (član 184 stav 2 tačka 5).

Princip ustavnosti i zakonitosti, kako je utvrđen članom 145-148 Ustava Crne Gore, podrazumijeva da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom. To znači da se svaki propis (a granski kolektivni ugovor to svakako jeste) donosi na osnovu zakonskog ovlašćenja, u granicama sadržanim u zakonu, da ga mora donijeti nadležni organ u postupku predviđenom za njegovo donošenje i da postaje opšteobavezan kada se na odgovarajući način objavi i kada stupi na snagu (po isteku vacatio legis).

Povreda ovog principa ogleda se u sledećem:

U pravnom osnovu za zaključivanje spornog kolektivnog ugovora naveden je član 184 stav 2 tačka 5 Zakona o radu i član 24 st. 1 i 6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Članom 184 stav 2 tačka 5 Zakona o radu propisano je, između ostalog, da granski kolektivni ugovor zaključuju: za državne organe i organizacije **i organe lokalne samouprave** - reprezentativna organizacija sindikata i **Vlada**;

Organi lokalne samouprave, na koje upućuje sporna odredba člana 184 stav 2 tačka 5 Zakona o radu, utvrđeni su članom 115 stav 3 Ustava Crne Gore i to **skupština opštine i predsjednik opštine**. Navedena ustavna norma razrađena je u članu 35 i 55 Zakona o lokalnoj samoupravi tako što je ponovljena odredba o skupštini opštine i predsjedniku opštine kao organima lokalne samouprave, uz istovremenu razradu njihovih nadležnosti u preostalim odredbama poglavlja V tog zakona.

Iako je članom 27 stav 1 tačka 1 i 10 Zakona o lokalnoj samoupravi navedeno da opština uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti te da uređuje odnose u oblasti stanovanja i stara se o obezbjeđenju uslova za održavanje stambenih zgrada, sporni kolektivni ugovor se ne može primjeniti na skupštinu opštine i predsjednika opštine kao organe lokalne samouprave, kako je to navedeno u članu 184 stav 2 tačka 5 Zakona o radu. Ovo iz prostog razloga što ti organi ne obavljaju poslove u stambeno-komunalnoj djelatnosti jer skupština opštine, u smislu člana 38 stav 1 tačka 2 i 14 Zakona o lokalnoj samoupravi, donosi propise i druge opšte akte i osniva javne službe u svim pa i u ovoj oblasti a predsjednik opštine te propise predlaže u skladu sa članom 58 stav 1 tačka 2 istog zakona.

Subjekti koji se na lokalnom nivou bave stambeno-komunalnom djelatnošću (na koje bi se sporni granski kolektivni ugovor uslovno mogao odnositi) su privredna društva čiji je osnivač opština. To jasno proizilazi iz odredbe člana 29 stav 1 tačka 2 i stav 2 istog zakona kojim je propisano da **organi lokalne samouprave osnivaju privredna društva** radi obezbjeđivanja vršenja poslova iz svoje nadležnosti (u daljem tekstu: javne službe) i da se javne službe mogu osnivati ako je obavljanje djelatnosti nezamjenljiv uslov života i rada lokalnog stanovništva, a zadovoljenje potreba građana u tim djelatnostima se ne može kvalitetno i ekonomično obezbijediti privatnom inicijativom ili na drugi način.

Iz izloženog je jasno da sporna odredba člana 184 stav 2 tačka 5 Zakona o radu ne sadrži valjan pravni osnov da Vlada zaključi kolektivni ugovor za skupštinu opštine i predsjednika opštine kao organe lokalne samouprave koji će zapravo suštinski obavezivati druge pravne subjekte - lokalna privredna društva.

Budući da ga je ipak zaključila, Vlada je zapravo preuzela nadležnost koja joj ne pripada, tj. uredila materiju iz nadležnosti lokalne samouprave bez pravnog osnova, suprotno članu 113 stav 2 Ustava Crne Gore, članu 3 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i suprotno gore navedenim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi koje opštini jemče pravo na uređivanje i upravljanje javnim poslovima za koje je nadležna.

Osim toga, u pravnom osnovu spornog kolektivnog ugovora, koji bi po pravilu morao da sadrži zakonsko ovlašćenje Vlade za njegovo zaključivanje, pogrešno su navedene i odredbe člana 24 stav 1 i 6 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru kojim je propisano:

„Koefficienti za zarade zaposlenih iz člana 2 stav 1 tač. 4, 5 i 6 ovog zakona, zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti ili drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla, utvrđuju se kolektivnim ugovorom ili drugim aktom uz saglasnost Vlade, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva (finansija).

Zarade rukovodećih lica u subjektima iz člana 2 stav 1 tač. 4, 5 i 6 ovog zakona utvrđuju se u okviru Grupe poslova B i C, a ne više od Podgrupe B 9 iz člana 22 stav 1 ovog zakona, u skladu sa kolektivnim ugovorom, uz saglasnost Vlade.“

Iz sadržine ovih odredbi jasno je da su u pitanju materijalne odredbe a ne odredbe o nadležnosti. Kao takve, ne mogu predstavljati pravni osnov u skladu sa opštim pravilima nomotehnike pa im zato i nije mjesto u preambuli. Ovo jer u suštini regulišu vrstu akta kojim se utvrđuju koefficienti za zarade određenih kategorija zaposlenih u opštini, između ostalih i u privrednim društvima koje osniva opština, kao i proceduru u kojoj je

trebalo donijeti granski kolektivni ugovor za stambeno-komunalnu oblast na lokalnom nivou.

Dakle, Vlada nije mogla zaključiti granski kolektivni ugovor u stambeno- komunalnoj oblasti u dijelu koji se odnosi na lokalni nivo, već je mogla samo da da saglasnost na ugovor koji je već zaključen između legitimnih socijalnih partnera, po prethodnom mišljenju Ministarstva finansija.

Jedini subjekat koji ima zakonsko ovlašćenje da sa reprezentativnim sindikatom zaključi obavezujući ugovor za lokalna privredna društva koja obavljaju stambeno-komunalnu djelatnost su opštine kao njihovi osnivači.

Ovakav zaključak jasno proizilazi iz odredbe člana 184 stav 2 tačka 2 Zakona o radu kojim je propisano da granski kolektivni ugovor u grani djelatnosti, grupi, odnosno podgrupi djelatnosti zaključuju: za privredna društva čiji je osnivač ili većinski vlasnik država - nadležni organ reprezentativnog udruženja poslodavaca i nadležni organ reprezentativne organizacije sindikata i Vlada, **a za druga privredna društva reprezentativna organizacija sindikata i osnivač.**

Primjena navedene odredbe znači da se kao ugovorna strana, u svojstvu osnivača, mora pojaviti svih 25 opština.

U članu 2 spornog kolektivnog ugovora propisano je da se primjenjuje na zaposlene i poslodavce u Crnoj Gori koji obavljaju stambeno-komunalnu djelatnost.

Iako u toj odredbi ne piše izričito da se primjenjuje na lokalnom nivou, iz njene sadržine nesumnjivo proizilazi i njen pravni opseg koji se proteže na sve subjekte koji se bave tom vrstom djelatnosti, uključujući i one čiji je osnivač opština. Nesporna namjera potpisnika ugovora da njime, suprotno Ustavu i zakonu, obuhvate i privredna društva čiji je osnivač opština jasno je artikulisana u članu 23 stav 2, 24 stav 2 i 34 stav 1 alineja 1 tog ugovora

Oduzimanje ustavnih ovlašćenja opštinama tako spornu odredbu člana 2 granskog kolektivnog ugovora čini neustavnom i nezakonitom u odnosu na privredna društva čiji je osnivač opština iz razloga koji su već navedeni.

Iz izloženog proizilazi da je, u odnosu na opštine, sporni granski kolektivni ugovor zaključen suprotno Ustavu i zakonu jer Vlada Crne Gore nije imala zakonsko ovlašćenje za njegovo zaključivanje, niti je u odnosu na opštinska privredna društva mogla bila legitimisana kao ugovorna strana. Trebala je samo dati saglasnost na ugovor koji je usaglašen između legitimnih socijalnih partnera, po prethodnom mišljenju Ministarstva finansija i to primjenom člana 24 stav 1 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

2. Ustavni sud Crne Gore je u više navrata utvrdio nezakonitost kolektivnih ugovora koji nijesu zaključeni od strane zakonom ovlašćenih subjekata, kao jednog od elemenata ustavnosti, bez obzira na njihovu sadržinu (Odluke Ustavnog suda br. U-II 18/18, U-II 23/19 i U-II 46/21).

3. Dodatno, kako u zaključivanju spornog granskog kolektivnog ugovora opštine nisu učestvovala, niti su imale priliku za izjašnjenje, povrijeđeno je i pravo na izjašnjavanje opština utvrđeno članom 181 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Sa navedenih razloga,

PREDLAŽEMO

Da Ustavni sud pokrene postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti Granskog kolektivnog ugovora za stambeno-komunalnu djelatnost („Sl.list CG“, 2/12, 32/12 i 93/23), u odnosu na zaposlene u privrednim društvima čiji je osnivač opština.

Uvažavajući okolnost da će izmjenama navedenog Granskog kolektivnog ugovora, bez konsultacija sa opštinama, kao osnivačima vršilaca komunalnih djelatnosti, dovesti do povećanja **troškova poslovanja koji se procjenjuju na preko 10 miliona eura godišnje**, što će **ugroziti redovnost poslovanja, ali i mogući opstanak** pružalaca usluga koje su po članu 2 Zakona o komunalnim djelatnostima **nezamjenjiv uslov života i rada** građana, privrednih i drugih subjekata, molimo Vas da date **prioritet u razmatranju ove Inicijative**.

Obradila:
Sanja Živković

GENERALNA SEKRETARKA
Mišela Manojlović

