

**PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANSIRANJU  
LOKALNE SAMOUPRAVE**

**Član 1**

U Zakonu o finansiranju lokalne samouprave („Sl.list CG“, br. 03/19 i 86/22) u članu 1 riječi: „opštine u okviru Glavnog grada,“, brišu se.

**Član 2**

Poslije člana 25 dodaje se podnaslov: „Finansiranje iz budžeta države“ i novi član koji glasi:

„Član 25 a

„Kada se zakonom ili drugim propisom ukine određeni prihod opštine ili se utvrde obaveze kojima se umanjuje prihod ili se uvećava rashod opštine, država je dužna da taj prihod nadomjesti utvrđivanjem drugog naplativog izvora finansiranja.

Do realizacije obaveze iz stava 1 ovog člana država je dužna da opštini nadomjesti nedostajući prihod iz budžeta države na osnovu odluke predsjednika opštine o utvrđivanju iznosa nedostajućih prihoda za određeni mjesec, koja ima snagu izvršne isprave

Odluka iz stava 2 ovog člana donosi se na osnovu akta o usaglašenoj visini nedostajućih prihoda između opštine i Ministarstva.“

**Član 3**

Odredba člana 25a ovog zakona primjenjuje se i na obaveze države u slučaju kada je zakonom ili drugim propisom ukinut određeni prihodi opštine ili su utvrđene obaveze kojima se umanjuje prihod ili se uvećava rashod opštine počev od 31. decembra 2021. godine pa do dana stupanja na snagu ovog zakona.

**Član 4**

Ovaj Zakon stupa na snagu danom objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore”.

## Obrazloženje

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica („Sl.list CG“, br. 59/21, 146/21 i 152/22) uslovalo je smanjenje prihoda 16 opština koje su korisnice Egalizacionog fonda. Zakon je donesen bez mogućnosti izjašnjenja opština i bez izvršene procjene uticaja na lokalne budžete. Smanjeni prihodi nisu se mogli nadomjestiti ni kasnijim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Sl.list CG“, br. 03/19 i 86/22) niti zahvatima iz Budžeta Crne Gore tokom 2022.god. Korisnice Egalizacionog fonda, koje su inače u reprogramu svojih poreskih i neporeskih dugova, tako su dovedene u situaciju da ne mogu vršiti najveći dio zakonom utvrđenih nadležnosti niti servisirati dospjele obaveze. Do toga svakako ne bi došlo da je predlagač sproveo zakonsku proceduru propisanu za pripremu spornog zakona i pažljivo procijenio njegov uticaj na budžet, što je bio dužan da učini i to kako po Zakonu o lokalnoj samoupravi, tako i po Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica („Sl.list CG“, br. 146/21) propisana je stopa poreza na dohodak od 0% na iznos oporezivog dohotka do 700 EUR-a, stopa od 9% na iznos oporezivog dohotka od 700,01 EUR-a do 1.000,00 EUR-a, a stopa od 15% na iznos preko 1.000,00 EUR-a. To je uslovalo smanjenje prihoda većine opština jer porez na dohodak fizičkih lica predstavlja zakonom ustupljeni prihod opštine a prirez porezu na dohodak fizičkih lica njen sopstveni prihod. Posebno je značajno što se 11% ukupno naplaćenih prihoda od ovog poreza usmjerava u Egalizacioni fond. Zbog toga su najveći udar od ovog zakona pretrpjele opštine koje su korisnice Egalizacionog fonda. Njihovi gubici su samo u novembru i decembru 2022. godine i januaru 2023. godine u odnosu na isti period 2021. godine iznosili: Bijelo Polje - 418,835.83€; Plav - 194,773.76€; Mojkovac - 118,414.49€; Andrijevića - 94,255.11€; Kolašin - 89,024.16€; Tuzi - 86,202.36€ i dr.

Osim toga, novi Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa iz februara 2023.god, u koji Zajednica opština nije mogla čak ni da ostvari uvid sve do njegovog objavljivanja, uslovio je povećanje izdataka opština za bruto zarade zaposlenih do 30%. U najavi su i izmjene Zakona o šumama kojima će se ukinuti koncesione naknade za šume kao drugi zakonom ustupljeni opštinski prihod, sa neizvjesnim ishodom po pitanju zahtjeva Zajednice za procjenu fiskalnog uticaja i obezbjeđenje drugog srazmjernog prihoda u skladu sa zakonom. Po ovom osnovu moguće je dodatno umanjeње prihoda opština do 5 mil.€ na godišnjem nivou.

Ovakvim postupanjem kontinuirano se povrijeđuje ustavno pravo na lokalnu samoupravu, član 4 stav 5 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i niz drugih ustavnih, konvencijskih i zakonskih prava opštine.

Naime, opštine vrše javne poslove u javnom interesu kao vlast koja je najbliža građanima. Ovo u smislu člana 113 stav 2 Ustava Crne Gore kojim 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. Takođe, lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju **značajnim dijelom javnih**

**poslova** iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva, u smislu člana 3 stav 1 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,.

Elementarni uslov za ostvarivanje ovog prava su stabilni izvori finansiranja, odnosno budžet opštine, koji je takođe regulisan najvišim pravnim aktima države Crne Gore. Naime, članom 9 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi propisano je da lokalne vlasti, u okviru nacionalne ekonomske politike, imaju pravo na adekvatna finansijska sredstva kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih nadležnosti, koja su srazmjerna odgovornostima utvrđenim ustavom i zakonom i dovoljno raznovrsna i prilagodljiva kako bi se uskladila sa stvarnim promjenama troškova u obavljanju svojih poslova. Ustav sadrži slične odredbe prema kojima se opštine finansiraju iz sopstvenih prihoda i prihoda države i kojima se jemči sopstveni budžet (čl. 116 st 2 i 3 Ustava Crne Gore).

Izmjene zakona kojim je reformisan porez na dohodak fizičkih lica iz kraja 2022. godine su u direktnoj uzročno posledičnoj vezi sa onemogućavanjem ili znatnim otežavanjem vršenja Ustavom zajemčenih javnih poslova u većini opština, te sa materijlnom štetom koja je već nastupila i koja se dalje produbljuje primjenom tog i drugih propisa donesenih na isti način.

Imajući sve navedeno u vidu, predloženom izmjenom i dopunom ovog zakona obezbjeđuje se pravna sigurnost i dugoročna finansijska stabilnost i održivost opština u slučajevima smanjenja budžeta u skladu sa zakonima **koji su već usvojeni**.

Naime, imperativna obaveza predlagača zakona ili drugog propisa da, već u fazi njegove pripreme, predloži druge izvore finansiranja u slučaju smanjenih primitaka ili izdataka, kao i da izvrši procjenu fiskalnog uticaja, već je regulisana članom 7 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Međutim, praksa poslednjih godina pokazala je da ova odredba ne pruža dovoljnu garanciju zaštite zajemčenog ustavnog prava na lokalnu samoupravu. Stoga je bilo neophodno obezbjediti dodatne mehanizme zaštite u slučaju kada je zakon ili drugi propis kojim je već nanijeta šteta, donesen suprotno članu 7 navedenog zakona.

Predloženim izmjenama stvorena je obaveza države da opštinama nadoknadi umanjeni prihod utvrđivanjem drugog naplativog izvora finansiranja, a da u prelaznom periodu, do donošenja zakona kojim će riješiti ovo pitanje, isti nadomjesti iz svog budžeta na osnovu odluke predsjednika opštine o utvrđivanju iznosa nedostajućih prihoda za određeni mjesec. Dodatno je propisano da odluka predsjednika opštine kojom se utvrđuje iznos nedostajućih prihoda za određeni mjesec ima snagu izvršne isprave (saglasno članu 18 tač. 5 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju), nakon što se tačan iznos tih prihoda usaglasi sa Ministarstvom finansija.

Na taj način se stvaraju pravne pretpostavke za sprečavanje blokade rada opština usled nelikvidnosti budžeta, kao i pravne pretpostavke za ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu bez protivzakonitog uticaja centralnih vlasti, što je jedan od osnovnih principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Povelja je, naime, kako je to jasno propisano članom 9 Ustava Crne Gore, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, ima primat nad domaćim zakonodavstvom i primjenjuje se neposredno kada odnose uređuje drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Osim toga, preporukom (2005) br. 21 Savjeta Evrope utvrđeno je da generalno, kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.

Imajući u vidu sve gore navedene i hijerarhijski najznačajnije akte države Crne Gore, kao i posledice njihove povrede na koje je ukazano ovim obrazloženjem, predloženim izmjenama stvara se neophodni dodatni mehanizam kojim se sistemski sanira već nastala šteta, a time stvara siguran ambijent za kontinuirano ostvarivanje funkcija opštine uz stabilne prihode.

### **Obrazloženje javnog interesa za retroaktivnu primjenu čl. 25a ovog zakona**

Članom 3 ovog predloga propisano je da se član 25a ovog zakona primjenjuje i na obaveze države u slučaju kada je zakonom ili drugim propisom ukinut određeni prihod opštine ili su utvrđene obaveze kojima se umanjuje prihod ili se uvećava rashod opštine, počev od 31.12.2021. god. pa do dana stupanja na snagu ovog zakona.

Navedena odredba time dobija povratno dejstvo u cilju zaštite javnog interesa koji je utvrđen u postupku donošenja zakona, u smislu člana 147 stav 2 Ustava Crne Gore.

Javni interes za retroaktivnu primjenu člana 25 a ovog zakona proizilazi iz javnog interesa za nesmetano vršenje poslova opštine, a prvenstveno odlučivanja o pravima obavezama građana iz okvira njene nadležnosti. Retroaktivnom primjenom tog člana nadomjestiće se svi prihodi koji su spornim propisima umanjeni počev od 2021. godine, a koje je država svakako bila dužna da nadomjesti u fazi njihove pripreme. To je jedini način da se opštinama obezbjede sredstva neophodna za servisiranje svih redovnih obaveza koje su dospjele u periodu od stupanja na snagu spornog zakona do stupanja na snagu ovog zakona, a koje se bez retroaktivne primjene ne bi mogle izmiriti. Istovremeno, to je i jedini put kojim se obezbjeđuje zakonitost, pravna sigurnost građana i vladavina prava. Dakle, javni interes za retroaktivnu primjenu navedenog člana koincidira sa javnim interesom za zaštitu osnovnih načela na kojima počiva Ustav Crne Gore.

Usvajanje ovog zakona bez retroaktivne primjene člana 25a omogućilo bi ostvarivanje zajemčenog prava na lokalnu samoupravu samo za ubuduće, ali ne i u spornom periodu od 2021. god., a javni interes za kontinuirano ostvarivanje tog prava se ničim ne može dovesti u pitanje.