

Broj: 01-170/22 i 01-300/22  
Podgorica, 04.07.2022. godine  
MK

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 28 i 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG", br. 42/11 i 32/14), nakon završenog postupaka pokrenutog po službenoj dužnosti daje,

## MIŠLJENJE

### I UVOD

1. Predstavnici Institucije Zaštitnika, 11.04.2022. godine, u sklopu svojih terenskih aktivnosti i obilazaka ustanova u kojima borave djeca, posjetili su dva dnevna centra u Herceg Novom – JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi - Sutorina i JU Dječji dom Bijela u okviru koga se pruža usluga dnevnog boravka za djecu i mlade sa smetnjama, jednog koji je osnovala lokalna samouprava i drugog čiji je osnivač država. Zapaženo je neujednačeno finansiranje usluga koje pružaju ove javne ustanove, te finansijski problemi sa kojima se suočavaju zbog neujednačenog finansiranja, a što bi moglo da dovede u pitanje ostvarivanja prava korisnika. Takođe smo upoznati da je neujednačena i participacija roditelja/staratelja u ove dvije ustanove u opštini Herceg Novi, a neposredno smo se uvjerali da participaciju od roditelja – staratelja, naplaćuje JU Dječji dom „Mladost“ u Bijeloj.

Imajući u vidu da podaci do kojih je Zaštitnik došao, ukazuju na neujednačeno posupanje u odnosu na pružaoca iste usluge u istoj Opštini, na koji način je upitno da li se korisnici ovih usluga dovode u neravnotežan položaj jedni u odnosu na druge, pokrenut je ispitni postupak.

### II POSTUPANJE ZAŠTITNIKA

2. Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje od Ministarstva finansija i socijalnog staranja<sup>1</sup>, a takođe od Uprave za inspeksijske poslove, zatražio da izvrši inspeksijski nadzor nad radom JU Centra za socijalni rad Herceg Novi, na okolnosti donošenja rješenja i upućivanja korisnika u dnevne boravke za djecu sa smetnjama u razvoju u Sutorini i Dječjem domu „Mladost“ Bijela.

3. Ministarstvo je Zaštitniku dostavilo izjašnjenje br. 21-128/22-11687/2 od 12.05.2022. godine u kojem se između ostalog navodi: da je Zaštitnik u novembru 2020. godine dao preporuku da se do regulisanja pitanja u vezi sa učešćem roditelja/staratelja u troškovima usluge dnevni boravak, obustavi donošenje rješenja o participaciji korisnika za uslugu, kao i da se preduzmu aktivnosti u vezi primjene čl. 157 i 158 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti; da je Ministarstvo obavijestilo centre za socijalni rad i lokalne samouprave da utvrde cijenu koštanja za navedenu uslugu i participaciju korisnika (roditelja/staratelja) i donijelo je odluku o učešću države u usluzi dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju koja se finansira iz budžeta opštine koja se primjenjivala od 1.01.2021.g. do 31.03.2021. godine; da je Strategijom razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period od 2018. godine do 2022. godine, bila predviđena obaveza jedinica lokalnih samouprava da donesu lokalne planove socijalne i dječje zaštite i u skladu sa Pravilnikom o visini sredstava za razvoj,

---

<sup>1</sup> Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Službeni list Crne Gore", br. 049/22 od 06.05.2022, 052/22 od 13.05.2022, 056/22 od 27.05.2022)- Ministarstvo rada i socijalnog staranja

odnosno finansiranje usluge socijalne i dječje zaštite i kriterijumima za njihovu raspodjelu („Službeni list Crne Gore”, broj 42/15 ), među kojima spada i usluga dnevnog boravka; Prvnikom su propisani i kriterijumi za raspodjelu sredstava (član 4), kriterijumi za raspodjelu sredstava prema stepenu razvijenosti opština (član 6), kriterijumi za učešće opština (član 7), kriterijumi za učešće opštine prema stepenu razvijenosti (član 8) i dinamika prenosa sredstava (član 9); da je Ministarstvo više puta kontaktiralo lokalne samouprave krajem 2021. godine, u cilju ispunjavanja ove obaveze ali je svega nekoliko lokalnih samouprava krajem 2021. godine izradilo lokalne planove socijalne i dječje zaštite koji nijesu blagovremeno usvojeni i dostavljeni Ministarstvu u odnosu na rokove u kojima bi Ministarstvo moglo planirati sredstva u Budžetu za 2022. godinu, a svi od usvojenih lokalnih planova socijalne i dječje zaštite ne ispunjavaju uslove iz člana 4 Pravilnika o visini sredstava za razvoj, odnosno finansiranje usluge socijalne i dječje zaštite i kriterijumima za njihovu raspodjelu, kako bi usluge socijalne i dječje zaštite mogle biti finansirane u skladu sa važećim propisima iz budžeta države; da je Ministarstvo u cilju pribavljanja informacija u vezi sa postupanjem centara za socijalni rad u donošenju rješenja o pravu na uslugu dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, kontaktiralo mjesno nadležne centre za socijalni rad i tom prilikom je utvrđeno da korisnici, roditelji, odnosno srodnici učestvuju u troškovima usluge u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima i mjerilima za učešće korisnika, roditelja odnosno srodnika u plaćanju troškova usluga podrške za život u zajednici, svjetodavno - terapijskih i socijalno-edukativnih usluga i usluga smještaja u opštinama Kotor, Tivat i Budva, kao i korisnici ove usluge koju pruža JU Dječji dom „Mladost” Bijela; da u ostalim opštinama u kojima je uspostavljena ova usluga korisnici, roditelji odnosno srodnici ne učestvuju u troškovima usluge; da u odnosu na JU Dječji dom „Mladost” Bijela koja je pružalac usluge dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, a koja usluga je uspostavljena u skladu sa Planom transformacije navedene ustanove, budući da je osnivač ustanove država, Ministarstvo je rješenjem br.16-109 -128/21- 3066/1 od 18. 8. 2021. godine utrdilo cijenu ove usluge s pozivom na član 157 stav 1 i 5 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, te članom 3 i 5 Pravilnika o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijena usluga dnevnog boravka, smještaja u prihvatilištu- skloništu, pomoći u kući i personalne asistencije, koje obezbeđuje država; da u skladu sa navedenim rješenjem, mjesno nadležni centar za socijalni rad donosi i rješenja o korišćenju prava na uslugu, dok se u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima i mjerilima za učešće korisnika, roditelja odnosno srodnika u plaćanju troškova usluga podrške za život u zajednici, svjetodavno - terapijskih i socijalno-edukativnih usluga i usluga smještaja utvrđuje učešće korisnika, roditelja odnosno srodnika; da prema obavještenju koje su dobili od mjesno nadležnih centara za socijalni rad, opštine Herceg Novi i Bijelo Polje su donijele odluke o otvrđivanju cijene usluga dnevnog boravka, ali nijesu propisale kriterijume za učešće korisnika u troškovima usluge; da rješenja o korišćenju prava na ovu uslugu nijesu revidirana iz razloga što opštine nijesu utvrdile kriterijume za učešće korisnika, odnosno nijesu utvrdile cijenu koštanja usluge; da nadležni centri za socijalni rad dostavljaju Ministarstvu mjesečne fakture za troškove korisnika koji koriste uslugu koje Ministarstvo uplaćuje vodeći se najboljim interesima korisnika, dok JU Centar za socijalni rad Herceg Novi, fakture nije dostavljao, pa se samim tim i nije vršila uplata troškova; da je Ministarstvo kontaktiralo centre za socijalni rad da revidiraju rješenja za korisnike u opštinama Bijelo Polje i Herceg Novi, budući da su ove opštine utvrdile cijenu usluge, a da se postavlja pitanje da li je cijena usluge utvrđena realno, posebno kada je u pitanju opština Herceg Novi.

Na kraju isitču da će Ministarstvo još jednom obavijestiti lokalne samouprave o obavezi utvrđivanja cijene usluge dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju i obavezi propisivanja kriterijuma za učešće korisnika, roditelja-srodnika u troškovima usluge, u skladu sa Zakonom, na osnovu čega će nadležni centri za socijalni rad revidirati rješenja o korišćenju prava na uslugu.

4. Uprava za inspekcijske poslove dostavila je obavještenje br 0303-718/22-4123/2 od 12.05.2022.g. u kojem se između ostalog navodi: da je izvršen nadzor nad radom JU Centra za socijalni rad Herceg novi, koji je mjesno nadležan za upućivanje korisnika u dijelu odobravanja, odnosno, odlučivanja o pravu na uslugu dnevnog boravka, kao i participacije roditelja/staratelja, imajući u vidu da su uočena različita postupanja u odnosu na korisnike u zavisnosti u kojoj od ustanova koriste uslugu; da je JU Centar za socijalni rad Herceg Novi, po zahtjevu roditelja, donio rješenja kojima se priznaje pravo na boravak kod pružaoca usluge JU Dječji dom „Mladost“ Bijela – servis Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju, koji traje nakasnije do punoljetstva djeteta za deset korisnika; da je čl. 157 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano da kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite koju obezbeđuje država, propisuje

nadležni organ državne uprave, a kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite, koja se finansira iz budžeta opštine, propisuje nadležni organ opštine; da se odredba Zakona da sredstva za usluge dnevnog boravka u ustanovi za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u potpunosti obezbjeđuje država i lokalna samouprava, primjenjuje od 1.10.2022. godine; da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja rješenjem od 18.08.2021. godine utvrdilo cijenu usluge dnevni boravak za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju, koju pruža JU Dječji dom „Mladost“ Bijela u iznosu od 2,19 eura po satu.

Dalje se navodi: da je JU Centar za socijalni rad Herceg Novi, preispitujući po službenoj dužnosti prava korisnika na dnevni boravak u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi – Sutorina, koji traje najkasnije do navršene 26 godine korisnika, za 12 korisnika; da se u obrazloženju rješenja navodi da 1.12.2021. godine, prestaje učešće države u troškovima usluge u iznosu od 150,00 eura mjesečno po korisniku, kao i da učešće korisnika u troškovima usluge nije moguće odrediti, zbog nepostojanja cijene usluge; da od aprila 2021. godine, do donošenja ovih rješenja – do 1.12.2021. godine, Centar za socijalni rad nije obustavljao isplatu budžetskih troškova usluge dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju u iznosu od 150,00 eura mjesečno po korisniku, cijeneći interes djece sa posebnim potrebama, njihovih roditelji u stanove u koju su upućeni, ali u izostanku inicijative od strane likalne samouprave – Opštine Herceg Novi, kao osnivača i same ustanove, cijeneći imperativnu zakonsku normu čl. 157 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Odluku Ministarstva rada i socijalnog staranja od 25.11.2020. godinem, dalja uplata sredstava iz Budžeta Crne Gore, bila bi pravno neutemeljena i neosnovana, obzirom na to da se navedena odluka primjenjivala do 31.03.2021. godine; da je 27.12.2021. godine, SO Herceg Novi, donijela Odluku o utvrđivanju cijene usluga dnevnog boravka u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi („sl. List CG – opštinski propisi“ br. 46/21 od 30.12.2021. g.); da je utvrđena cijena boravka u iznosu od 7,27 eura po satu po korisniku; da je uz Odluku dostavljen i Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za učešće korisnika u troškovima boravka u Dnevnom centru Herceg Novi, čiji je osnivač Opština Herceg Novi; da je od službenika centra za socijalni rad dobijeno obavještenje da Dnevni centar u JU Domu Mladost dostavlja fakture za prethodni mjesec i evidenciju o broju sati za korisnika i ukupni mjesečni iznos po korisniku, te Centar za socijalni rad potražuje zbirni iznos od Ministarstva finansije i socijalnog staranja, Ministarstvo uplaćuje sredstva na račun Centra, a Centar za socijalni rad na račun Doma „Mladost“ za navedeni servis.

Ističe se da je u julu 2021. godine Inspekcija socijalne i dječje zaštite vršila nadzor na osnovu inicijative od 28.05.2021. godine, koji je obuhvatio pregled opštih i pojedinačnih akata na osnovu kojih se u smislu čl. 156, 157 i 158 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, obezbjeđuju usluge socijalne i dječje zaštite iz budžeta opštine Herceg Novi; da su tokom nadzora utvrđene određene nepravilnosti i ukazano odgovornom licu – subjektu nadzora, da u roku od 90, dana propiše kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite – usluge podrške za život u zajednici, koja se pruža u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju – Igalj; da je kontrolnim inspekcijskim nadzorom od 11. 05.2022. godine, kada je utvrđenoda je Opština Herceg Novi donijela Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijene usluga u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Herceg Novi od 15.12.2021. godine; da je SO Herceg Novi 27.12.2021. godine donijela Odluku o utvrđivanju cijene usluga dnevnog boravka u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u rvoju Herceg Novi, te je u članu 3 Odluke precizirano da cijene usluge dnevnog boravka iznosi:

- 1280 eura mjesečno po korisniku, za punodnevni boravak (8 časova);
- 640 eura mjesečno po korisniku, za poludnevni boravak (4 sata)
- 7,27 eura po satu po korisniku.

Navodi se da shodno utvrđenom činjeničnom stanju, konstatuje se da je subjekt nadzor postupio po ukazivanju inspektora, pa se postupak inspekcijskog nadzora obustavlja.

5. U prilogu je dostavljena dokumentacija u vezi sa predmetnom inicijativom:

- Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijene usluga u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u rvoju Herceg Novi od 15.12.2021.g
- Odluka o utvrđivanju cijene usluga dnevnog boravka u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u rvoju Herceg Novi („Sl. List CG – opštinski propisi“ br 46/21 od 30.12.2021.g.)

- Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijena usluga dnevnog boravka, smještaja u prihvatilištu-skloništu, pomoći u kući i personalne asistencije, koje obezbjeđuje država („Sl. List CG“ br 38/19 od 5.07.2019.g.)
- Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za učešće korisnika, roditelja odnosno srodnika u plaćanju troškova usluga podrške za život u zajednici, savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga i usluga smještaja („Sl. List CG“ br. 77/15, 58/20);
- Odluka o učešću države u usluzi dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju koja se finansira iz budžeta opštine od 25.11.2020. godine koju je donio Ministar rada i socijalnog staranja g. Kemal Purišić;
- Rješenje o utvrđivanju cijene usluge dnevni boravak za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju koju pruža JU Dječji dom „Mladost“ Bijela od 18.08.2021.g. koju je donio Ministar finansija i socijalnog staranja g. Milojko Spajić;
- Kopije pojedinačnih rješenja JU Centra za socijalni rad Herceg Novi o priznavanju prava na boravak kod pružaoca usluge JU Dječji dom „Mladost“ Bijela, kao i kopije pojedinačnih rješenja tog Centra o priznavanju prava na boravak kod pružaoca usluge JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi – u Sutorini.

6. Predstavnici Institucije Zaštitnika obilazili su i druge dnevne centre (Kotor, Tivat, Budva, Bijelo Polje,) a u neposrednoj komunikaciji su i sa predstavnicima ostalih dnevnih centara, na osnovu čega smo se uvjerali u različita postupanja – odnos državnih institucija prema ovim ustanovama koje su osnovane od strane lokalnih samouprava.

Takođe napominjemo da su se pitanjem finansiranja usluge dnevnog boravka za djecu sa smetnjama u razvoju bavili i predstavnici Zajednice opština.

### III Utvrđene činjenice

7. Na osnovu izjašnjenja, obavljenih posjeta i raspoložive dokumentacije Zaštitnik je utvrdio sledeće činjenice:

- Da na teritoriji Opštine Herceg Novi postoje dvije javne ustanove koje pružaju uslugu dnevni boravak djeci sa smetnjama i teškoćama u razvoju: Dnevni Centar koji je osnovala Opština Herceg Novi, u Sutorini, koji ima 12 korisnika i Dnevni centar u JU Dječjem domu „Mladost“ u Bijeloj, koji je osnovala država i koji ima 10 korisnika;
- Da JU Centar za socijalni rad Herceg Novi, vrši upućivanje korisnika u ova dva centra i donosi rješenja;
- da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja rješenjem od 18.08.2021. godine utvrdilo cijenu usluge dnevni boravak za djecu i mlade sa smetnjama u razvoju, koju pruža JU Dječji dom „Mladost“ Bijela u iznosu od 2,19 eura po satu;
- Da je Opština Herceg Novi donijela Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijene usluga u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Herceg Novi od 15.12.2021. godine i Odluku o utvrđivanju cijene usluga dnevnog boravka u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi, te je u članu 3 Odluke precizirano da cijene usluge dnevnog boravka iznosi:
  - 1280 eura mjesečno po korisniku, za punodnevni boravak (8 časova);
  - 640 eura mjesečno po korisniku, za poludnevni boravak (4 sata)
  - 7,27 eura po satu po korisniku.
- Da se rješenja razlikuju u odnosu na to u koju ustanovu dijete se upućuje, da korisnici u JU Dječjem domu „Mladost“ participiraju u cijeni usluge, a da nadležno ministarstvo participira po 150,00 eura po korisniku, dok za JU Dnevni centar u Sutorini u rješenjima se ne navodi participacija korisnika, a od početka 2022 godine taj centar ne dobija participaciju od države;
- Da shodno odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koje će se primjenjivati od 1. oktobra 2022. godine, troškove funkcionisanja dnevnih boravaka za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju država će sufinansirati u svakoj opštini.

## IV Relevantni propisi

5. Ustavom Crne Gore („Sl. list CG“ br.1/7) utvrđeno je:

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. (čl. 8)  
Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. (čl. 17/2)  
Dijete uživa prava i slobode primjerno njegovom uzrastu i zrelosti. (čl. 74)

6. Konvencijom o pravima djeteta UN-a, garantovano je:

U svim akcijama u vezi s djecom, bez obzira da li ih poduzimaju javne ili privatne društvene dobrotvorne institucije, sudovi, upravne vlasti ili zakonska tijela, najbolji interesi djeteta biće od prvenstvenog značaja.

Države-potpisnice uzimaju na sebe da osiguraju djetetu zaštitu i brigu koja je potrebna za njegovu dobrobit, uzimajući u obzir prava i dužnosti njegovih roditelja, zakonskih staratelja ili drugih pojedinaca zakonski odgovornih za njega, i da bi se ovo postiglo, preduzeće sve zakonske i upravne mjere.

Države-potpisnice će osigurati da se institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu o djeci i njihovu zaštitu pridržavaju standarda uspostavljenih od odgovarajućih vlasti, naročito u pogledu sigurnosti, zdravlja, u broju i prikladnosti njihovog osoblja kao i odgovarajućeg nadzora nad njima. (čl. 3 )

1. Države-potpisnice priznaju da mentalno ili fizički onesposobljeno dijete treba da uživa pun i pristojan život, u uslovima koji obezbjeđuju dostojanstvo, potiču samopouzdanje i olakšavaju aktivno dječije učešće u zajednici.

2. Države-potpisnice priznaju pravo onesposobljenom djetetu na posebnu brigu i potpomagače i obezbjeđivati, u zavisnosti od dostupnih sredstava, pružanje pomoći takvom djetetu i onima koji su odgovorni za brigu o njemu, pomoć koju oni zatraže i koja odgovara dječijem stanju i prilikama roditelja ili drugih koji se brinu za dijete.

3. Priznajući posebne potrebe onesposobljenog djeteta, pomoć koja se daje u skladu sa stavom 2. ovog člana davat će se besplatno gdje god je to moguće, uzimajući u obzir finansijska sredstva roditelja ili drugih koji se brinu za dijete, i ona će biti planirana tako da se onesposobljenom djetetu pruži uspješan pristup obrazovanju, školovanju, zdravstvenim službama, službama za rehabilitaciju, pripremi za zaposlenje i mogućnostima rekreacije na način koji pomaže djetetu da postigne što potpuniju moguću društvenu integraciju i individualni razvitak, uključujući njegov kulturni i duhovni razvitak.

4. Države-potpisnice će unapređivati, u duhu međunarodne saradnje, razmjenu odgovarajućih informacija na polju preventivne zdravstvene zaštite i medicinskog, psihološkog i funkcionalnog liječenja onesposobljenog djeteta, uključujući širenje informacija kao i pristup metodama rehabilitacije, obrazovanju i službama profesionalne orijentacije, sa ciljem da se omogući državam-potpisnicama da poboljšaju svoje mogućnosti i stručnost i da prošire svoje iskustvo u tim područjima. U tom pogledu posebno će se uzimati u obzir potrebe zemalja u razvoju. (čl. 23)

7. Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti (027/13 od 11.06.2013, 001/15 od 05.01.2015, 042/15 od 29.07.2015, 047/15 od 18.08.2015, 056/16 od 23.08.2016, 066/16 od 20.10.2016, 001/17 od 09.01.2017, 031/17 od 12.05.2017, 042/17 od 30.06.2017, 050/17 od 31.07.2017, 059/21 od 04.06.2021, 145/21), propisano je:

Socijalna i dječja zaštita se zasniva na principima:

1) uvažavanja integriteta i dostojanstva korisnika socijalne i dječje zaštite koja se zasniva na socijalnoj pravdi, odgovornosti i solidarnosti, koja se pruža uz poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta, bezbjednosti, kao i uz uvažavanje moralnih, kulturnih i religijskih ubjeđenja, u skladu sa zajemčenim ljudskim pravima i slobodama;

2) zabrane diskriminacije korisnika po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, vjeroispovijesti, političkog, sindikalnog ili drugog opredjeljenja, imovnog stanja, kulture, jezika, invaliditeta, prirode socijalne isključenosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili drugog ličnog svojstva;

- 3) informisanja korisnika o svim podacima koji su značajni za utvrđivanje njegovih socijalnih potreba i ostvarivanje prava, kao i o tome kako te potrebe mogu biti zadovoljene;
- 4) individualnog pristupa korisniku u pružanju prava iz socijalne i dječje zaštite;
- 5) aktivnog učestvovanja korisnika u kreiranju, izboru i korišćenju prava iz socijalne i dječje zaštite koji se zasniva na učestvovanju u procjeni stanja i potreba i odlučivanju o korišćenju potrebnih usluga;
- 6) uvažavanja najboljeg interesa korisnika u ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite;
- 7) prevencije institucionalizacije i dostupnosti usluga u najmanje restriktivnom okruženju uvijek kada za to postoje uslovi u njihovim domovima ili lokalnoj zajednici kroz vaninstitucionalne oblike zaštite, koje osiguravaju različiti pružaoci usluga, sa ciljem poboljšanja kvaliteta života korisnika i njegove socijalne uključenosti;
- 8) pluralizma usluga i pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite koje obavljaju i organizacije civilnog društva i druga pravna i fizička lica, pod uslovima i na način propisanim zakonom;
- 9) partnerstva i udruživanja različitih nosilaca djelatnosti i programa, posebno na lokalnom nivou u cilju dostupnosti usluga u najmanje restriktivnom okruženju i prevencije institucionalizacije;
- 10) transparentnosti u pogledu informisanja javnosti o socijalnoj i dječjoj zaštiti u sredstvima javnog informisanja, kao i na druge načine, u skladu sa zakonom. (čl. 7)

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- 1) mjere i programi socijalne i dječje zaštite su aktivnosti koje obuhvataju prava iz socijalne i dječje zaštite, s ciljem unaprjeđenja kvaliteta života i osnaživanja korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, kao i njihovog aktivnog uključivanja u društvo;
- 2) **pružalac usluge je ustanova, drugi oblik organizovanja i fizičko lice, za koju nadležni organ državne uprave utvrdi da ispunjava uslove za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite i izda licencu za obavljanje djelatnosti;** (čl. 19/1 i 2)

Usluge u oblasti socijalne i dječje zaštite su:

- 1) podrška za život u zajednici;
- 2) savjetodavno-terapijska i socijalno-edukativna usluga;
- 3) smještaj;
- 4) neodložne intervencije i
- 5) druge usluge.

Bliže uslove za pružanje i korišćenje usluga, normative i minimalne standarde usluga iz stava 1 ovog člana propisuje nadležni organ državne uprave. (Čl. 60)

Usluge podrške za život u zajednici obuhvataju aktivnosti koje podržavaju boravak korisnika u porodici ili neposrednom okruženju.

Usluge podrške za život u zajednici su: dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište, personalna asistencija, tumačenje i prevođenje na znakovni jezik i druge usluge podrške za život u zajednici. (čl.62)

O zahtjevu za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite u prvom stepenu rješava centar za socijalni rad. (čl. 73/1)

Ustanova čiji je osnivač država ili opština osniva se kao javna ustanova.

Osnivač javne ustanove odgovara za obaveze javne ustanove. (čl. 104/1 i 2)

Javne ustanove iz člana 112 stav 1 tač. 2 i 3 ovog zakona pružaju usluge podrške za život u zajednici, savjetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge i usluge smještaja djetetu, mladom, odraslom i starom licu i obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom.

Javne ustanove koje obavljaju poslove smještaja djece, mladih, odraslih i starijih lica transformisaće se s ciljem razvoja usluga podrške za samostalni život, savjetodavno-terapijske, odnosno socijalno-edukativne usluge, u skladu sa planom transformacije koji donosi nadležni organ državne uprave. (čl 117/1 i 2)

Sredstva za osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju se u budžetu države, u skladu sa ovim zakonom.

Sredstva za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju se u budžetu države i budžetu opštine, kao i vršenjem djelatnosti pružalaca usluga, u skladu sa ovim zakonom.

Sredstva za usluge socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju se i putem učešća korisnika, odnosno njihovih srodnika koji su dužni da ih izdržavaju, donacija, poklona, zavještanja, legata, osnivanjem zadužbina i fondacija i dr., u skladu sa posebnim zakonom.

U budžetu opštine mogu se obezbijediti sredstva za materijalna davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti propisana ovim zakonom i za usluge socijalne i dječje zaštite, kao što su: pomoć u kući, dnevni boravak, usluge narodne kuhinje, odmor i rekreaciju djece, stanovanje uz podršku, smještaj u prihvatilište - sklonište, stanovanje za socijalno ugrožena lica, u skladu sa zakonom i druge usluge u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima.

Ukoliko opštine nijesu u mogućnosti da obezbijede sredstva za usluge iz stava 4 ovog člana u njihovom finansiranju učestvovala država, u skladu sa članom 156 ovog zakona. (čl. 154)

*Ukoliko opštine nijesu u mogućnosti da obezbijede sredstva za usluge iz stava 4 ovog člana u njihovom finansiranju učestvovala država, u skladu sa članom 156 ovog zakona osim za troškove funkcionisanja dnevnih boravaka za djecu i mlade sa smetnjama i teškoćama u razvoju, čije će troškove usluga država sufinansirati u svakoj opštini. (čl. 154/6 koja se odredba primjenjuje od 1.10.2022.g.)*

Kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite koju obezbjeđuje država propisuje nadležni organ državne uprave.

Kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite, koja se finansira iz budžeta opštine propisuje nadležni organ opštine.

Odredbe iz st. 1 i 2 ovog člana odnose se na javne ustanove, ustanove i druge oblike organizovanja kada se finansiranje usluge socijalne i dječje zaštite vrši iz budžeta države, odnosno opštine.

Ustanove i drugi oblici organizovanja dužni su da samostalno utvrđuju kriterijume i formiraju cijenu kada pružaju usluge socijalne i dječje zaštite neposrednim ugovaranjem. (čl. 157)

U skladu sa propisanim kriterijumima i mjerilima, cijenu usluge iz stava 1 ovog člana utvrđuje nadležni organ državne uprave, a cijenu usluge iz stava 2 ovog člana utvrđuje nadležni organ opštine.

Korisnik, roditelj, odnosno srodnik koji je dužan da izdržava korisnika i drugo pravno ili fizičko lice koje je preuzelo plaćanje učestvuju u plaćanju usluge svim svojim primanjima, prihodima i imovinom, izuzev primanja ostvarenih po osnovu materijalnog obezbjeđenja, dodatka za djecu, jednokratne novčane pomoći, primanja po osnovu nagrada i otpremnine za odlazak u penziju.

Kriterijume i mjerila za učešće korisnika, roditelja, odnosno srodnika u plaćanju troškova iz stava 1 ovog člana koje obezbjeđuje država propisuje nadležni organ državne uprave.

Kriterijume i mjerila za učešće korisnika, roditelja, odnosno srodnika u plaćanju troškova iz stava 1 ovog člana koje obezbjeđuje opština propisuje nadležni organ opštine. (Čl. 158)

Za lica iz člana 158 stav 1 ovog zakona koja nijesu u mogućnosti da učestvuju u troškovima usluga, sredstva se obezbjeđuju u budžetu države, odnosno budžetu opštine. (čl. 160)

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši nadležni organ državne uprave. (čl. 162)

Inspekcijски nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ uprave nadležan za poslove inspekcijskog nadzora. (čl. 164)

8. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom ("Službeni list Crne Gore", br. 035/15 od 07.07.2015, 044/15 od 07.08.2015) propisuje:

Zabranjena je diskriminacija lica sa invaliditetom i grupe lica sa invaliditetom po bilo kom osnovu, kao i svaki oblik diskriminacije po osnovu invaliditeta, u javnom i privatnom sektoru. (čl 2/1)

Diskriminacija po osnovu invaliditeta je svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno, namjerno ili nenamjerno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica sa invaliditetom u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na lice sa invaliditetom, zbog kojeg se licu sa invaliditetom otežava ili negira

priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim oblastima javnog i privatnog života. (čl. 4/1)

#### 9. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl. list CG" br. 42/11 i 32/14) propisuje:

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje. (član 41)

#### **V Zaključna ocjena**

10. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je konstatovao da u Opštini Herceg Novi u kojem egzistiraju dva dnevna centra za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju i gdje korisnike upućuje JU Centar za socijalni rad Herceg Novi, funkcionišu u potpunosti na različite načine.

Učešće države u finansiranju ovih centara, takođe je različito.

11. Naime u JU Dječji dom „Mladost“, koji ima Licencu za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite za uslugu dnevni boravak za 15 korisnika (djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju i mladi) broj: 16-UPI-109-109/21-65/5 pd 22.03.2022. godine na period od šest godina<sup>2</sup> funkcioniše dnevni centar koji je osnovala država i koji je finansiran od strane države.

Donijet je Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijene usluga dnevnog boravka, smještaja u prihvatilištu-dkloništu, pomoći u kući i personalne asistencije, koje obezbjeđuje država, Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za učešće korisnika, roditelja odnosno srodnika u plaćanju troškova usluga podrške za život u zajednici, savjetodavno terapijskih i socijalno-edukativnih usluga i usluga smještaja i Odluka o učešću države u usluzi dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju koja se finansira iz budžeta opštine (150,00 eura mjesečno po korisniku), kao i Rješenje o utvrđivanju cijene usluge dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju koju pruža JU Dječji dom „Mladost“ Bijela (2,19 eur po satu).

Centar za socijalni rad Herceg Novi, donio je rješenja za deset korisnika, kojima se priznaje pravo na boravak kod pružaoca usluge JU Dječji dom „Mladost“ Bijela – servis Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju koji traje najkasnije do punoljetstva djeteta. U dispozitivu se navodi da je cijena usluga 2,19 eura po satu a od tog iznosa roditelji plaćaju participaciju (od 20 %- 50 % u zavisnosti od njihovih prihoda).

Dakle u konkretnom slučaju, Dnevni centar centra u Dječjem domu „Mladost“ finansiraju država (150 eura po korisniku) i roditelji participaraju od 20- 50 % u troškovima.

12. JU Centar za socijalni rad Herceg Novi donio je rješenja za 12 korisnika o pravu na uslugu dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, kod pružaoca usluge JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Herceg Novi – Sutorina, (koji je osnovan od strane lokalne samouprave) koji traje najkasnije do navršene 26 godine života korisnika. Ovaj dnevni centar ima Licencu za obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite za uslugu dnevni boravak - za 15 korisnika (djeca i mladi sa smetnjama i teškoćama u razvoju broj: 16-109-21-2256/5 od 7. jula 2021. godine),

U izreci tih rješenja koja su donijeta u novembru 2021. godine, ističe se da 1.12.2021. godine prestaje učešće države u troškovima usluge dnevni boravak za djecu sa smetnjama u razvoju, u iznosu od 150,00 eura mjesečno po korisniku, kao i da učešće korisnika u troškovima usluge nije moguće odrediti, zbog neposjedovanja cijene usluge boravka.

Zapaža se da je u međuvremenu, Opština Herceg Novi donijela Pravilnik o kriterijumima i mjerilima za utvrđivanje cijene usluga u JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Herceg Novi (decembar 2021g.), kao i Odluku o utvrđivanju cijene usluga (decembar 2021.g.)

Usled problema u funkcionisanju – finansiranju JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Herceg Novi – Sutorina se u više navrata obraćao nadležnom Ministarstvu.

---

<sup>2</sup> <https://dombijela.me/images//dokumenti/LICENCA-DNEVNI-CENTAR.pdf>



Zaštitnik je prilikom obilaska ovog Centra obaviješten da ne dobijaju više participaciju od strane Ministarstva po korisniku, da roditelji ne participiraju u usluzi, te je dovedena u pitanje održivost ove usluge.

13. Dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju su ustanove socijalne i dječje zaštite koje formira lokalna samouprava, a jedan je formirala država (u JU Domu „Mladost“). Naime, lokalne samouprave su obezbijedile prostor za funkcionisanje, zarade, materijalne troškove i dr. Odredbama člana 157 stav 1 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je da kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite koju obezbjeđuje država propisuje nadležni organ državne uprave, a u stavu 2 da kriterijume i mjerila za utvrđivanje cijene usluge socijalne i dječje zaštite, koja se finansira iz budžeta opštine, propisuje nadležni organ opštine. Takođe, u skladu sa propisanim kriterijumima i mjerilima, cijenu usluge iz stava 1 citiranog člana utvrđuje nadležni organ državne uprave, a cijenu usluge iz stava 2 ovog člana, utvrđuje nadležni organ opštine. U jednoj periodu postojala je praksa donošenja rješenja o participaciji korisnika-srodnika u odnosu na cijenu koju je utvrdilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja (150,00 eura), a koja nije bila ustanovljena shodno propisima i u skladu sa realnom cijenom koštanja usluge.

14. Podsjećamo da je Zaštitnik, krajem 2020. godine sproveo postupak u vezi utvrđivanja cijene usluga – dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju i dao preporuke nadležnom ministarstvu da preduzme sve neophodne aktivnosti, na primjeni člana 157 i 158 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojima je propisano utvrđivanje kriterijuma i mjerila za utvrđivanje cijene usluga socijalne i dječje zaštite, utvrđivanje cijene i učešće korisnika u troškovima usluga i da, do regulisanja ovog pitanja, obustavi donošenja rješenja o participaciji korisnika za uslugu „dnevni boravak“ za djecu sa smetnjama u razvoju. Ovo naročito iz razloga jer je u toj godini došlo do izraženih problema kod stanovništva, usljed pandemije COVID-a 19<sup>3</sup>.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je 25.11.2020. godine donijelo odluku o učešću države u usluzi dnevni boravak za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju koje se finansira iz budžeta opštine, da će učešće države u iznosu od 150,00 eura po korisniku, mjesečno, koja se imala primjenjivati od 1.01.2021. godine – 31.03.2021. godine.

Krajem 2021. godine JU Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju Herceg Novi, suočava nedostatkom sredstava za funkcionisanje (u tom trenutku nema prihoda od države i ne naplaćuje participaciju od korisnika, jer Opština nije utvrdila cijenu usluge) te je od Ministarstva tražilo da uplati participaciju za decembar 2021.g. i januar 2022. godine, kako ne bi došlo do blokade rada ustanove i nemogućnosti izmirivanja troškova za ishranu, gorivo i sl.

Nakon tri mjeseca i nekoliko obraćanja, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja 21.03.2022. godine dostavilo je odgovor Dnevnom centru Herceg Novi, u kojem, između ostalog citiraju zakonski propisi Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koji se odnosi na finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite, kao i obaveze koje je opština bila dužna da ispuni: utvrdi uslugu kao prioritet Lokalnim planom, potrebu za pružanjem određene usluge, odredi učešće opštine u finansiranju usluge, donesu plan održivosti usluge, definišu ciljnu grupu i broj korisnika, odrede broj zaposlenih za pružanje usluge, usvoje plan praćenja i procjenu uspješnosti usluge i planiraju finansijska sredstva potrebna za realizaciju usluge. Ističe se da je opština Herceg novi u obavezi da dostavi navedenu dokumentaciju kako bi Ministarstvo moglo da razmotri mogućnost u vezi sa finansiranjem usluge i ubuduće planira sredstva u budžetu države.

15. U usmenim razgovorima sa predstavnicima drugih dnevnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju koje je osnovala lokalna samouprava, obaviješteni smo da pojedini i dalje dobijaju participaciju po korisniku u iznosu od 150,00 eura za cjelodnevni boravak, odnosno 75,00 eura za poludnevni boravak. Predstavnici Zaštitnika obišli su veliko broj dnevnih centara, sa čijim rukovodiocima je u čestoj usmenoj komunikaciji i zapažene su različiti pristup finansiranju i različit odnos države prema njima.

Primjećuje se, dakle, različito postupanje i funkcionisanje dnevnih centara, odnosno različit odnos države prema onima koje su osnovala lokalne samouprave, u odnosu na one čiji je osnivač država. Naime nejednakim postupanjem se korisnici usluga dovode u neravnopravan položaj i imaju nejednak tretman. Naime u povoljnijem položaju bivaju oni korisnici ustanove koju finansira država.

<sup>3</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605778799\\_10112020-misljenje-dc.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605778799_10112020-misljenje-dc.pdf)

Ovakav način poslovanja ovih za djecu sa smetnjama veoma važnih servisa, nije u skladu sa stratečkim dokumentima koji preporučuju, između ostalog, da se djeci iz osjetljivih grupa – djeci sa smetnjama u razvoju, obezbijedi jednak pristup ostvarivanju prava.

Dnevni centri na lokalnom nivou su ustanove socijalne i dječje zaštite koje su jedan od načina deinstitucionalizacije djece sa smetnjama i namjera njihove djelatnosti je i da se svojoj djeci pruže podjednake šanse da napreduju u svojim sredinama, što predstavlja nastavak započetog puta okrenutog ka deinstitucionalizaciji. Ostvarivanje prava na život u zajednici korisnika socijalne zaštite kroz procese deinstitucionalizacije i socijalne inkluzije, upravo se ostvaruje kroz set aktivnosti koje će kroz razvoj usluga u zajednici, obezbjeđivanje stabilnih izvora finansiranja i uslova za integraciju, prevenirati smeštaj korisnika u institucije, odnosno njihov povratak u lokalne zajednice.

Mišljenja smo da u cilju uspješnog procesa deinstitucionalizacije potrebno obezbijediti održivost ovih važnih usluga socijalne i dječje zaštite, jer se zapaža da se još uvijek nije u potpunosti dogodila decentralizacija pružanja usluga i finansiranja.

Lokalne samouprava uložile su velika sredstva na osnivanju dnevnih boravaka za djecu sa smetnjama u razvoju, ali se zapaža da u ovom trenutku država ima prilično indolentan odnos prema njima i njihovom funkcionisanju, naročito u sjevernim opštinama koje se nerijetko suočavaju sa finansijskim problemima.

Ističemo da je Zajednica opština u prethodno periodu obraćala Zaštitniku, ukazujući na probleme finansiranja i dalje održivosti rada Dnevnih centara, kako bi se isti dugoročno riješili. Zajednica opština je isticala da je dotadašnje učešće nadležnog ministarstva u iznosu od 150,00 eura, samo 20% od realne cijene koštanja ove usluge.

16. Podsjećamo da socijalna i dječja zaštita, između ostalog, počiva na principima uvažavanja najboljeg interesa korisnika u ostvarivanju prava, kao i da Konvencija o pravima djeteta obavezuje države da djeci sa smetnjama u razvoju pruže posebnu brigu i da obezbijedi, u zavisnosti od dostupnih sredstava, pružanje pomoći takvom djetetu i onima koji su odgovorni za brigu o njemu, a takva pomoć treba se davati besplatno gdje god je to moguće, uzimajući u obzir finansijska sredstva roditelja ili drugih koji se brinu za dijete.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta, daje

## PREPORUKU

Ministarstvu rada i socijalnog staranja:

- **da preduzme mjere i radnje u cilju ujednačavanja načina finansiranja – participacije države u usluzi dnevnog boravka za djecu sa smetnjama u razvoju, kako bi se omogućilo njihovo nesmetano funkcionisanje.**

Ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana dostavi Zaštitniku izvještaj o preduzetim i namjeravanim radnjama na izvršenju preporuke.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA  
CRNE GORE  
Snežana Mijušković

D-na:

- Ministarstvu rada i socijalnog staranja
- JU Dnevnom centru Herceg Novi
- Uprava za inspeksijske poslove - Inspekciji socijalne i dječje zaštite
- a/a