

Crna Gora  
VLADA CRNE GORE  
Broj: 04-1485/4  
Podgorica, 6. maj 2021. godine

## USTAVNI SUD CRNE GORE

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 29. aprila 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 28/18), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijelo AD „Željeznički prevoz Crne Gore“**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

### MIŠLJENJE

U Inicijativi se ističe da osporene odredbe Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 28/18) nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, kojim se zabranjuje svaka neposredna ili posredna diskriminacija po bilo kom osnovu i koji propisuje da su svi pred zakonom jednaki. Takođe se navodi da je Uredbom zakonodavac stavio u nepovoljan položaj zaposlene iz oblasti vazdušnog i željezničkog saobraćaja u odnosu na zaposlene u Vojsci Crne Gore, poslanike u Skupštini Crne Gore, u odnosu na zaposlene u Avio-servisu Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Avio-helikopterskoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i na sve zaposlene koji ostvaruju naknadu troškova za službena putovanja, a pružaju usluge prevoza koje im nijesu u opisu radnog mjesta. Takođe, podnosilac Inicijative smatra da su osporenim Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru diskriminisani zaposleni koji pružaju usluge prevoza u vazdušnom i željezničkom saobraćaju u pogledu naknade troškova za službeno putovanje koje su oni po prirodi posla dužni da obavljaju. U vezi sa iznijetim, podnosilac Inicijative predlaže da Ustavni sud donese odluku da Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 28/18) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore.

Povodom date inicijative ukazujemo na sljedeće:

Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 28/18) čija se ustavnost i zakonitost Inicijativom osporava propisano je: da se službenim putovanjem ne smatra izvršavanje radnih obaveza po nalogu rukovodioca u oblasti pružanja usluge prevoza u vazdušnom i željezničkom saobraćaju, u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji – upravljanje prevoznim sredstvom, opsluživanje putnika tokom prevoza i obavljanje drugih poslova koji su u vezi sa izvršenjem naloga za prevoz – (član 5 stav 3); da se pružanjem usluga prevoza ne smatra izvršavanje radne obaveze zaposlenog po nalogu rukovodioca u Avio-servisu Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Avio-helikopterskoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova (član 5 stav 4); da se službenim putovanjem u inostranstvo ne smatra upućivanje zaposlenog na obuku i stručno usavršavanje u inostranstvu, kao ni izvršavanje radnih obaveza po nalogu rukovodioca u oblasti pružanja usluge prevoza u vazdušnom i željezničkom saobraćaju, u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji – upravljanje prevoznim sredstvom, opsluživanje putnika tokom prevoza i obavljanje drugih poslova koji su u vezi sa izvršenjem naloga za prevoz – (član 10 stav 2); da se pružanjem usluga prevoza ne smatra izvršavanje radne obaveze zaposlenog po nalogu rukovodioca u Avio-servisu Generalnog sekretarijata Vlade i Avio-helikopterskoj jedinici (član 10 stav 3) i da se odredba stava 1 ovog člana ne odnosi na letачko osoblje koje izvršava radne obaveze po nalogu rukovodioca u oblasti pružanja usluge prevoza u vazdušnom saobraćaju u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji (član 17 stav 2).

Ustavom Crne Gore je propisano: da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu (član 8 stav 1); da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje (član 16 stav 1 tačka 1); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 stav 2); da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti (član 62) i da zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu (član 64 stav 1).

Članom 34 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18 i 34/19) propisano je sljedeće:

„Zaposleni ima pravo na naknadu troškova nastalih u vezi sa radom, i to:

- 1) dnevnicu za službeno putovanje u zemlji i inostranstvu;
- 2) korišćenje sopstvenog automobila u službene svrhe;
- 3) odvojeni život od porodice i
- 4) naknada za rad na terenu.

Uslove, način ostvarivanja i visinu naknada i primanja iz stava 1 ovog člana utvrđuje Vlada, na predlog Ministarstva.

Naknadni troškovi prevoza za poslanike u Skupštini nastali u vezi sa radom, uslovi, način ostvarivanja i njihova visina (polazeći od Budžetom planiranih sredstava, a shodno finansijskoj autonomiji Skupštine) uređuju se internim aktima Skupštine.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, za zaposlene iz člana 2 stav 1 tačka 7 ovog zakona naknade troškova nastalih u vezi sa radom, uslove, način ostvarivanja i njihovu visinu propisuje organ državne uprave nadležan za poslove odbrane, uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva.

Dnevnicu za službeno putovanje u zemlji i inostranstvu i naknada za rad na terenu isključuju pravo na dodatak za rad noću, rad u dane državnog ili vjerskog praznika i rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad), za isti period.“

Saglasno stavu 2 člana 34 navedenog zakona, Uredbom o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, br. 40/16, 28/18 i 108/20) utvrđeni su uslovi, način ostvarivanja i visina naknade troškova zaposlenih u javnom sektoru, nastalih u vezi sa radom (osim naknade troškova nastalih u vezi sa radom lica u službi u Vojsci Crne Gore i naknade troškova prevoza za poslanike u Skupštini Crne Gore), pored ostalog, i dnevnicu za službena putovanja u zemlji i inostranstvu.

Članom 5 stav 1 Uredbe propisano je da se službenim putovanjem u zemlji smatra putovanje na koje se zaposleni upućuje da, po nalogu lica koje rukovodi organom, službom, odnosno pravnim licem u kojem zaposleni radi ili lica koje on ovlasti – izvrši određeni službeni posao u mjestu koje je udaljeno više od 30 km od mjesta rada zaposlenog, ako to putovanje povlači troškove, a članom 10 stav 1 propisano je da se službenim putovanjem u inostranstvo smatra službeno putovanje iz Crne Gore u stranu državu i obratno, iz jedne strane države u drugu stranu državu i iz jednog mjesta u drugo mjesto na teritoriji strane države u koje se zaposleni upućuje da, po nalogu rukovodioca ili lica koje on ovlasti, izvrši određeni službeni posao.

Nadalje, članom 7 stav 2 Uredbe propisano je da dnevnicu za službeno putovanje u zemlji pripada zaposlenom u visini od 20% obračunske vrijednosti koeficijenta koji utvrđuje Vlada, a članom 12 stav 2 da su iznosi

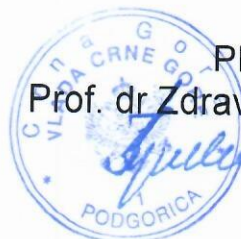
dnevnica za službeno putovanje u inostranstvo utvrđeni u Spisku zemalja sa odgovarajućim iznosom dnevnica, pri čemu je odredbama čl. 8 i 16 navedene uredbe propisano da se svaka 24 časa provedena na službenom putovanju računaju kao jedna dnevnic, da se vrijeme između 12 i 24 časa provedeno na službenom putovanju u zemlji odnosno inostranstvu računa kao jedna dnevnic i da se vrijeme između 8 i 12 časova provedeno na službenom putovanju računa kao pola dnevnice.

Dakle, iz navedenog proizilazi da dnevnic predstavlja naknadu troškova za službena putovanja koja pripada zaposlenom koji zadatak obavlja po nalogu poslodavca van mjesta rada, u mjestu koje je udaljeno više od 30 km od mjesta rada zaposlenog, ako to putovanje povlači troškove, što nije u opisu njegovog radnog mjesta.

Međutim, zaposleni koji izvršavaju radne obaveze po nalogu rukovodioca u oblasti pružanja usluge prevoza u vazdušnom i željezničkom saobraćaju, u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji (upravljanje prevoznim sredstvom, opsluživanje putnika tokom prevoza i obavljanje drugih poslova koji su u vezi sa izvršenjem naloga za prevoz), odnosno koji u okviru redovnih poslova pružaju usluge prevoza u vazdušnom i željezničkom saobraćaju koje su po prirodi posla i opisu radnog mjesta dužni da obavljaju i da za obavljanje tih poslova, ostvaruju pravo na zaradu u skladu sa rješenjem o zasnivanju radnog odnosa, odnosno ugovorom o radu.

Stoga bi, u slučaju plaćanja naknade troškova za službeno putovanje zaposlenima koji pružaju uslugu prevoza u vazdušnom i željezničkom saobraćaju, jedan isti obavljani posao bio plaćen dva puta – zaradom za redovni posao i isplatom dnevnice za službeno putovanje.

Na osnovu navedenog, smatramo da su osporene odredbe Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadi troškova zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list CG“, broj 28/18) saglasne sa Ustavom Crne Gore, odnosno da njima nijesu narušena ustavna načela zabrane posredne ili neposredne diskriminacije po bilo kom osnovu i načelo jednakosti svih građana pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.



PREDSJEDNIK  
Prof. dr Zdravko Krivokapić