

INFORMACIJA O POSTOJANJU PRAVNOG OSNOVA I DRUGIH SPORNIH PITANJA U VEZI ISPLATE TROŠKOVA PREVOZA NA RAD I SA RADA ZA PERIOD OD 2008. – 2015. GODINE

Na sjednici održanoj dana 18. decembra 2023. godine Komisija za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku Vlade Crne Gore upoznala se sa Informacijom o spornim pitanjima u vezi isplate troškova prevoza za zaposlene za period 2008. – 2015. godine koju je usmeno podnio mr Momo Koprivica, predsjednik komisije i potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku.

Na pomenutoj sjednici donesen je zaključak kojim se Ministarstvo pravde zadužuje da u saradnji sa Ministarstvom finansija za narednu sjednicu Vlade pripremi i dostavi Informaciju o postojanju pravnog osnova i drugih spornih pitanja u vezi isplate troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kao korisnika Budžeta za period 2008. – 2015. godine i s tim u vezi predloži konkretne mjere.

U cilju sačinjavanja tražene informacije Ministarstvo pravde obratilo se Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, nadležnom za zastupanje državnih organa u eventualnim sudskim postupcima koji mogu proisteći iz predmetnog slučaja.

U vezi sa navedenim, dana 20. decembra 2023. godine Zaštinik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore dostavio je mišljenje Rz broj 868/23 koje je sastavni dio ove informacije.



Crna Gora
Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa
RZ broj 868/23
Podgorica, 20.12.2023. godine.

Pisarnica **MINISTARSTVO PRAVDE**

Primljeno: 21.12.2023.				
Org. jed.	Jed. klas. znak	Redni broj	Prilog	Vrijednost
01-	007/23	-11600		

MINISTARSTVO PRAVDE
G-din Andrej Milović, ministar

Kako je podnesen veliki broj predloga od strane zaposlenih u upravi i pravosuđu, radi naknade štete zbog neisplaćenih troškova prevoza na rad i sa rada za period 23.08.2008. godine do 28.02.2015. godine,

S tim u vezi Zaštitnik ukazuje da:

Zakon o radu¹ nije propisivao pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada;

Zakon o radu² tretira naknadu na ime prevoza u odredbi člana 42 samo u slučaju raspoređivanja zaposlenog u drugo mjesto rada, i propisuje:

(1) Zaposleni može biti raspoređen u drugo mjesto rada, pod uslovom da je:

- 1) djelatnost poslodavca takve prirode da se rad obavlja u mjestima van sjedišta poslodavca, odnosno njegovog organizacionog dijela;
- 2) udaljenost od mjesta u kojem zaposleni radi, odnosno njegovog mjesta prebivališta, odnosno boravišta, do mjesta u koje se premješta na rad, manja od 60 km;
- 3) organizovan redovan **prevoz** koji omogućava blagovremeni dolazak na rad i povratak sa rada;
- 4) obezbijeđena naknada troškova **prevoza** u visini cijene prevozne karte od strane poslodavca.

(2) Zaposleni može da bude raspoređen u drugo mjesto rada i u drugim slučajevima samo uz njegovu saglasnost.

ZAKON O RADU³, koji je na snazi, u odredbi člana 50, takođe prepoznaje naknadu troškova prevoza za slučaj Raspoređivanja zaposlenog u drugo mjesto rada.

OPŠTI KOLEKTIVNI UGOVOR ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 035/95 od 07.11.1995)

¹ c

² ("Službeni list Crne Gore", br. 049/08 od 15.08.2008, 026/09 od 10.04.2009, 088/09 od 31.12.2009, 026/10 od 07.05.2010, 059/11 od 14.12.2011, 066/12 od 31.12.2012, 031/14 od 24.07.2014, 053/14 od 19.12.2014, 004/18 od 26.01.2018)

³ ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021, 059/21 od 04.06.2021, 068/21 od 23.06.2021, 145/21 od 31.12.2021)

U odredbi člana 29 stav 2 je propisivao: Posebnim, odnosno pojedinačnim kolektivnim ugovorom ili ugovorom o zapošljavanju utvrdiće se način i visina naknade troškova prevoza na rad i sa rada i to do visine troškova koji ne prelaze visinu cijene prevoznog javnog sredstva.

OPŠTI KOLEKTIVNI UGOVOR ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 001/04 od 15.01.2004, 059/05 od 13.10.2005, 024/06 od 18.04.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 065/10 od 15.11.2010, 009/12 od 10.02.2012, 037/12 od 11.07.2012)

nije propisivao pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

OPŠTI KOLEKTIVNI UGOVOR ("Službeni list Crne Gore", br. 014/14 od 22.03.2014, 040/18 od 22.06.2018, 037/19 od 01.07.2019, 074/19 od 30.12.2019, 021/21 od 26.02.2021)

nije propisivao pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

OPŠTI KOLEKTIVNI UGOVOR ("Službeni list Crne Gore", br. 150/22 od 30.12.2022), koji je na snazi, ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

GRANSKI KOLEKTIVNI UGOVOR ZA OBLAST UPRAVE I PRAVOSUĐA ("Službeni list Crne Gore", br. 018/15 od 20.04.2015) nije propisivao pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

GRANSKI KOLEKTIVNI UGOVOR ZA OBLAST UPRAVE I PRAVOSUĐA ("Službeni list Crne Gore", br. 018/23 od 15.02.2023), koji je na snazi, ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

ZAKON O PLATAMA U OBLASTI VANPRIVREDE ("Službeni list Socijalističke Republike Crne Gore", br. 028/91 od 12.07.1991, Službeni list Republike Crne Gore", br. 045/91 od 15.11.1991, 028/93 od 22.07.1993, 027/04 od 28.04.2004) ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

ZAKON O ZARADAMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

("Službeni list Republike Crne Gore", br. 027/04 od 28.04.2004, Službeni list Crne Gore", br. 017/07 od 31.12.2007, 027/08 od 24.04.2008) ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

ZAKON O ZARADAMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

("Službeni list Crne Gore", br. 086/09 od 25.12.2009, 039/11 od 04.08.2011, 059/11 od 14.12.2011, 014/12 od 07.03.2012) ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

ZAKON O ZARADAMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

("Službeni list Crne Gore", br. 014/12 od 07.03.2012) ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

ZAKON O ZARADAMA ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU ("Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019, 130/21 od 16.12.2021, 146/21 od 31.12.2021, 092/22 od 22.08.2022, 152/22 od 30.12.2022, 152/22 od 30.12.2022) koji je na snazi, ne propisuje pravo na naknadu troškova na ime prevoza na rad i sa rada.

USTAVOM CRNE GORE ("Sl. list CG", br. 001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013) **propisano je:** da se zakonom, u skladu sa Ustavom uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to

neophodno za njihovo ostvarivanje (*član 16 tačka 1*); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (*član 17 stav 2*); da zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu (*član 64 stav 1*) i da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (*član 145*).

UREDBA O NAKNADAMA I DRUGIM PRIMANJIMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

(*"Sl. list RCG", br. 024/05 od 15.04.2005, 042/05 od 12.07.2005, 070/06 od 16.11.2006, Sl. list CG", br. 023/10 od 29.04.2010*), u odredbi člana 2 je propisivala:

Naknade i druga primanja, u smislu ove uredbe, su:

- naknade zarade (za vrijeme korišćenja godišnjeg odmora; za dane državnih i vjerskih praznika; privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti, porodijskog odsustva; korišćenja plaćenog odsustva; stručnog usavršavanja za potrebe državnog organa; prisustvovanja sjednicama organa sindikata i državnih i drugih organa; odazivanja na poziv državnih organa i poziv na vojnu vježbu; za vrijeme odbijanja službenika da radi kada nijesu sprovedene propisane mjere zaštite na radu i za vrijeme otkaznog roka u kome je službenik oslobođen obaveze da radi);
- naknade troškova nastalih u vezi sa radom (za ishranu u toku rada; dnevnice za službeno putovanje u zemlji i inostranstvu; selidbeni i drugi troškovi u zemlji i inostranstvu; za korišćenje sopstvenog automobila u službene svrhe; za odvojeni život od porodice);
- druga primanja (otpremnina zbog odlaska u penziju; regres za korišćenje godišnjeg odmora; pomoć u slučaju duže ili teže bolesti službenika; pomoć u slučaju duže ili teže bolesti člana porodice; pomoć u slučaju smrti člana porodice; pomoć u slučaju smrti službenika; primanje za povećane troškove rada i boravka na terenu i primanje **na ime pokrića troškova prevoza**).

ODLUKOM USTAVNOG SUDA od 21.12.2018. godine, odbija se ustavna žalba podnesena protiv presude Višeg suda u Podgorici Gž.br.2734/17 od 20.10.2017. godine, kojom je potvrđena odluka prvostepenog suda u dijelu odbijajućeg tužbenog zahtjeva za naknadu troškova prevoza do posla i nazad, i nalazi:

"6.3. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom, drugostepeni sud je zaključio da podnosiocima ustavne žalbe ne pripada/pravo na nanadu troskova prevoza za sporni period, sa razloga sto ovo pravo nije predvideno Zakonom o zaradama drzavnih sluzbenika i namjestenika, koji se nalazi u primjeni od 1. januara 2005. godine, kao i Zakonom o zaradama drzavnih sluzbenika i namjestenika, koji se nalazi u primjeni od 2. januara 2010. godine. Takode, u osporenoj odluci je izrazen stav i da sadrzina odredbe clana 2 stav_1 alineja 3 Uredbe o nanadama i drugim primanjima drzavnih sluzbenika i namjestenika, na koju se podnosioci pozivaju u ustavnoj zalbine moze poslužiti kao valjan osnov potraživanja naknade trazenin troskova na putu do posla i nazad, obzirom da u ostalim odredbama Uredbe to pravo nije propisano, vec iz istih proistice da troskove prevoza, za koje sluzbenicima i namjestenicima pripada naknada, predstavijaju troskovi tog tipa nastali prilikom sluzbenog putovanja selidbe, odvojenog zivota od porodice i odlaska na teren, ali ne i sporni troskovi prevoza,)

6.5. Utvrđeno činjenjeno stanje u parničnom postupku, te primjena i tumačenje mjerodavnih odredaba Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika i Uredbe o naknadama i drugim primanjima državnih službenika i namještenika na tako utvrđeno činjenjeno stanje, kao i obrazloženje zauzetog pravnog stava u ovoj pravnoj stvari, predstavija ustavnopravno utemeljen onov za donošenje osporene odluke. Razlozi istaknuti u ustavnoj žalbi koji se odnose na tumačenje pravnog osnova spornog potraživanja, iscrpljuju se u ponavijanju razloga kojima se već bavio drugostepeni sud u postupku koji je prethodio ustavnosudskom, a koji je u svojim odlukama dao dovoljne, jasne i ustavnopravno prihvatljive razloge, koji ne daju povod za sumnju da je bilo proizvoljnosti i arbitrarnosti u bilo kojem segmentu postupka."

ODLUKOM USTAVNOG SUDA od 25.06.2020. godine, usvaja ustavnu žalbu i ukida presudu Višeg suda u Podgorici Gž.br.2044/17 od 06.04.2017. godine, i nalazi:

“4.42 Ovakav stav Ustavni sud je ponovio u više svojih predmeta U. III br.158/17, U. III br. 221/17, U-III br.222/17, U-III br. 900/17, U-III br. 901/17, U-III br. 122/18, u kojim je zaključio da pravo na naknadu troškova prevoza nije bilo eksplicitno propisano, između ostalog ni Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, već da je u tom periodu bila na snazi **Odluka o naknadi troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih** kod korisnika budžeta Republike Crne Gore (*Sl. list RCG, br.10/97 / 60/01*), koja se primjenivala do donošenja Odluke o prestanku vazenja Odluke o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Republike Crne Gore (**Sluzbeni list CG*“, br. 7/2015).

4.4.3. Takode, Ustavni sud napominje da je u nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom, u smislu odredbe člana 149 stav 1 tačka 2 Ustava Crne Gore, a u postupku normativne kontrole, dok sud redovne nadležnosti nije nadležan da ocjenjuje eventualnu nesaglasnost Odluke o visini troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Crne Gore sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika.

4.5. Ustavni sud dalje ukazuje da su redovni sudovi dužni obrazložiti svoje presude, pri čemu ne moraju dati detaljne odgovore na svaki navod, ali ako je pravno pitanje suštinski važno za ishod predmeta, sud u tom slučaju mora posebno obrazložiti razloge na kojima temelji svoju odluku. U protivnom, postoji povreda člana 6. stav 1. Evropske konvencije (*vidi, Evropski sud, Van der Nurk protiv Nizozemske, presuda od 19. aprila 1994. godine, stav 61*). Odbijajući žalbu, žalbeni sud može, u načelu, jednostavno potvrditi razloge iz presude nižestepenog suda (*vidi, mutatis mutandis, Helle protiv Finske, presuda od 19. decembra 1997. godine, Izvjestaji 1997-VII, p. 2930, st. 59-60, Garcia Ruiz protiv Spanije (GC), aplikacija broj 30544/96, stav 26, ECHR 1999-1*). Međutim, pojam pravilnog postupka zahtijeva da se domaći sud koji je dao oskudna obrazloženja svojih odluka, bilo unoseći obrazloženja nižestepenog suda ili na drugi način, zapravo, bavi suštinskim pitanjima koja su mu podnesena na presuđivanje, a ne da samo potvrđuje, bez daljnjih napora, zaključke do kojih je došao nižestepeni sud (*vidi, Helle protiv Finske, st. 59-60*).

4.5.1. Sličan stav, Ustavni sud je već zauzeo u Odlukama U-III br. 238/17, od 27. juna 2017. godine koji se odnosi na obrazloženje presude žalbenog suda. “

Presudom Višeg suda u Podgorici Gž.br.891/2016 od 14.06.2016. godine sud nalazi da je “Odluka Vlade Crne Gore o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika Budžeta Republike Crne Gore (*“Sl. list RCG”, br. 10/97 i br. 60/01*) prestala da važi dana 05.01.2005. godine, stupanjem na snagu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika

(*Sl. list RCG br.27/04*) što je propisano čl.26 navedenog zakona, a nakon toga i Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika (*Sl. list RCG br.86/09*) kojim nije predviđena naknada troškova prevoza za dolazak i povratak sa rada, na šta se žalbom tužene sa pravom ukazuje, pogrešan je zaključak prvostepenog suda o osnovanosti zahtjeva za naknadu troškova prevoza koji se zahtjev kreće u okviru perioda od 28.08.2008. godine do 25.02.2015. godine. “

Presudom Višeg suda u Podgorici Gž.br.2124/18 od 09.10.2018. godine sud nalazi da odredbama Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (*Sl. list RCG br.27/04*) kao i odredbama kasnije donijetih zakona o zaradama državnih službenika i namještenika i Uredbi o naknadama i drugim primanjima državnih službenika i namještenika, koji su važili u spornom periodu nije predviđeno pravo zaposlenih na naknadu troškova prevoza za dolazak na posao i povratak s posla. Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika (*Sl. list RCG br.27/04*) predviđeno je da će danom primjene navedenog zakona, prestati da važe propisi kojima su uređena pitanja plata, naknada i drugih primanja u odnosu na državne službenike i namještenike. Kako su stupanjem na snagu navedenog zakona dana 05.01.2005. godine prestali da važe zakoni o zaradama u oblasti vanprivrede, samim tim su prestali da važe i podzakonski

propisi, pa i odluka Vlade RCG o visini troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta RCG (*Sl. list RCG, br.10/97 i 60/2001*).

Presudom Višeg suda u Podgorici Gž.br.2734/17 od 20.10.2017. godine, sud nalazi:

“Isto tako, prvostepeni sud je pravilno postupio kada je tužbeni zahtjev tužilaca kojim su tražili naknadu na ime troškova za dolazak na posao i povratak sa posla odbio kao neosnovan. Ovo zbog toga, što je odredbom čl.1. Uredbe o naknadama i drugim primanjima državnih službenika i namještenika (*„Sl. list RCG“, br.24/05, 42/05 i 70/06*), na koju se tužilac poziva, a koja je bila u primjeni do 01.12.2011. godine, bili su propisani uslovi, način ostvarivanja i visina naknada i drugih primanja državnih službenika i namještenika – u skladu sa Zakonom. Odredbama Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (*„Sl. list RCG“, br.27/04 i „Sl.list CG“, br.17/07*) i Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (*„Sl.list CG“, br.86/09, 39/11 i 59/11*), koji su važili u spornom periodu, nije bilo normirano pravo na naknadu troškova prevoza radi dolaska i povratka sa posla, a Uredbom se ne može službeniku dati pravo kojeg nema u Zakonu. Pravo na naknadu troškova prevoza za dolazak na posao i povratak nije bilo utemeljeno ni u odredbama Zakona o unutrašnjim poslovima (*„Sl.list RCG“, br.28/05 i „Sl.list CG“, br.88/09*), kao ni važećim Zakonom o unutrašnjim poslovima (*„Sl.list CG“, br.44/12*), osim za policijskog službenika koji je rasporedjen u drugo mjesto, udaljeno više od 50 km od prebivališta, kada mu pripada mjesečna naknada za odvojeni život od porodice, a što nije slučaj sa tužiocima. Odluka o visini naknade troškova prevoza korisnicima Budžeta CG (*„Sl.list RCG“, br.10/97, 60/01*) prestala je da važi dana 05.01.2005.godine, stupanjem na snagu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (*„Sl.list RCG“, br.27/04*), kojim ta naknada, kako je navedeno, nije bila predviđena. U čl.2.st.1.tač. 3. Uredbe o naknadama i drugim primanjima državnih službenika i namještenika (*„Sl.list RCG“, br.24/05, 42/05 i 70/06*) navodi se da u „druga primanja“, u smislu ove Uredbe, spada i „primanje na ime pokrića troškova prevoza“. Medjutim, ovi „troškovi prevoza“ odnose se na druge situacije, a ne na naknadu troškova za dolazak na posao i povratak sa posla.”

Pravosnažnom presudom Osnovni sud u Nikšiću P.br. 897/16 od 26.06.2018. godine:

“Predmet tužbe je zahtjev da se obaveže tužena da tužiocima na ime naknade troškova prevoza na rad i sa rada, za period od 23.08.2008. godine do 25.02.2015. godine isplati iznose bliže predstavljene izrekom presude koji iznosi su utvrđeni vještačenjem po vještaku finansijske struke.

Tužbeni zahtjev tužilaca je u cjelosti neosnovan, jer Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika (*Sl. list RCG br. 27/04, broj 17/07 br. 27/08, br. 86/09, br. 39/11, br. 59/11 i br. 14/12*) nije propisana naknada troškova prevoza, pa kako navedeni Zakon ne propisuje pravo na naknadu troškova prevoza na rad i sa rada (što je predmet tužbenog zahtjeva tužilaca) to je neosnovan tužbeni zahtjev tužilaca za traženje naknade troškova prevoza.

Na drugačije odlučivanje suda u ovoj pravnoj stvari, nije od uticaja to što je Odlukom o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Republike Crne Gore (*Sl. list Republike Crne Gore br. 10/97 od 02.04.1997. godine*) propisano i to čl. 2 da se naknada troškova prevoza na rad i sa rada iz čl. 1 ove Odluke utvrđuje u visini 50% od cijene pretplatne karte za određenu relaciju, a isplaćuje se zaposlenom mjesečno, istovremeno uz isplatu zarada.

Naime, navedena Odluka se nije mogla primjenivati u spornom periodu budući da je kao propis niže pravne snage, bila u suprotnosti sa navedenim Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, a još je čl. 26 Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (*Sl. list CG br. 27/04 od 28.04.2004. g. koji zakon nije propisivao naknadu troškova prevoza na rad i sa rada*) propisao da danom primjene ovog zakona prestaju da važe propisi kojima su uređena pitanja plata, naknada i drugih primanja državnih službenika. Članom 27 istog Zakona propisano je da će se taj zakon primjenjivati od 1. januara 2005. godine, što znači da je još danom primjene tog zakona prestala da važi Odluka o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Republike Crne Gore (*Sl. list RCG, br. 10/97*), pa

je kod takvog stanja stvari bez uticaja na drugačije odlučivanje to što je Vlada Crne Gore tek na sjednici od 29.01.2015. g. donijela Odluku o prestanku važenja Odluke o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Crne Gore (*Sl. list CG br. 7/15 od 17.02.2015. g. - a stupila je na snagu 25.02.2015. godine*).

Imajući u vidu navedeno tužiocima su lišeni pravnog osnova za potraživanje naknade troškova prevoza zbog čega je sud odbio tužbeni zahtjev tužilaca u cjelosti kao neosnovan, i ako je vještak finansijske struke uradio nalaz i mišljenje na osnovu dostavljenih podataka u toku postupka ali zbog neosnovanosti predmetnih tužbenih zahtjeva, sud se nije posebno bavio obrazlaganjem tih dokaza. “

NAČELNI PRAVNI STAV VRHOVNOG SUDA CRNE GORE

Su. I br. 77-1/18

“Iz sadržine navedenih propisa nesumnjivo je da u spornom periodu pravo zaposlenog na naknadu troškova prevoza nije izričito bilo tretirano Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, Zakonom o radu, Opštim kolektivnim ugovorom i Granskim kolektivnim ugovorom za zdravstvenu i socijalnu djelatnost.

Medjutim, u navedenom periodu je važila Odluka Vlade Crne Gore o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika Budžeta Republike Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 10/97 i br. 60/01), koja se primjenjivala i na pravna lica - ustanove u oblasti zdravstva, kao korisnike Budžeta Republike Crne Gore. Predmet ove odluke u smislu člana 1 je visina i način naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika Budžeta Republike Crne Gore i u ovom smislu ista je karaktera opšteg propisa. Članom 2 navedene odluke određena je visina i način isplate ove naknade zaposlenim, dok je čl. 4 st. 1 određeno da se navedena naknada isplaćuje na osnovu rješenja starješine organa, odnosno ustanove.

Znači da i navedena odluka Vlade i Zakon o zdravstvenoj zaštiti (čl. 62) podrazumijevaju da se pravo na naknadu troškova prevoza prethodno utvrđuje odlukom nadležnog organa na nivou poslodavca, odnosno poslodavaca, što su u konkretnom slučaju zdravstvene ustanove u oblasti zdravstvene zaštite, dok se ova odluka bavi samo visinom i načinom isplate priznate naknade.

Polazeći od svega izloženog, jasno je da se pravo na isplatu naknade troškova prevoza zaposlenim u zdravstvenim ustanovama Crne Gore, kao i kod ostalih korisnika Budžeta Crne Gore ne može cijeliti u skladu sa navedenom odlukom Vlade, već neposredan osnov za ovo pravo zaposlenih je isključivo odluka poslodavca, što bi u slučaju Kliničkog Centra Crne Gore predstavljala Odluka Odbora direktora, br. 03/01-15712/6 od 01.12.2008. godine, dopunjena Odlukom br. 03/01-3116/12 od 18.03.2010. godine. Medjutim, u situaciji gdje je odluka poslodavca o pravu zaposlenih na naknadu troškova prevoza donijeta i stupila na pravnu snagu ne može se odlukom poslodavca o privremenoj obustavi isplate utvrđenog prava odlukom koja je i dalje na snazi smatrati da je takvo pravo ukinuto i da i dalje ne pripada zaposlenim. Znači, privremenom obustavom isplate naknade troškova prevoza zaposlenim u javnim zdravstvenim ustanovama ne ukida se ovo pravo kada je odlukom nadležnog organa ustanove utvrđeno, već ono postoji za svo vrijeme dok je na snazi odluka kojom je priznato.”

Odluka o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Republike Crne Gore⁴, donesena na osnovu UREDBE O VLADI REPUBLIKE CRNE GORE⁵ (*prestala stupanjem na snagu UREDBE O VLADI CRNE GORE⁶*), u svojim odredbama sadrži:

Član 1

Ovom odlukom utvrđuje se visina i način naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika Budžeta Republike Crne Gore.

Član 2

Naknada troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih iz člana 1 ove odluke uređuje se u visini 50% od cijene pretplatne karte za određenu relaciju.

Naknada troškova prevoza iz stava 1. ovog člana isplaćuje se zaposlenim mjesečno, istovremeno uz isplatu zarada.

Član 3

Naknada troškova iz člana 2 ove odluke ne isplaćuje se zaposlenima za koje je obezbijeđen prevoz na rad i sa rada (službeno vozilo, obezbijeđen prevoz i sl.), kao i zaposlenima koji stanuju u ustanovama u kojima su zaposleni (učitelji, domari u školama i sl.).

Član 4

Isplata naknade iz člana 2 ove odluke vrši se na osnovu rješenja starješine organa, odnosno ustanove.

U slučajevima na određenoj relaciji od mjesta stanovanja do mjesta rada zaposlenog nije organizovan javni prevoz naknada troškova prevoza utvrđuje se na osnovu cijene pretplatne karte najbližeg prevoznika koji za toliku relaciju ima organizovan javni prevoz.

Član 5

Stupanjem na snagu ove odluke prestaje da važi Odluka o načinu plaćanja troškova prevoza za učenike, studente i zaposlene koji se finansiraju iz budžeta i Fonda zdravstva Republike Crne Gore (*"Sl. list RCG", broj 2/96*).

Imajući u vidu sve prethodno navedeno i citirano, Zaštitnik daje

MIŠLJENJE

Odluka kojom je Vlada odredila visinu troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih korisnika Budžeta Republike Crne Gore, nije i ne može biti osnov za naknadu troškova prevoza za državne službenike i namještenike. Ovo iz razloga što je u pitanju odluka koja određuje visinu a ne pravo, a naročito jer je u pitanju akt niže pravne snage kojim i ne može biti propisano neko pravo.

Pravo na naknadu troškova prevoza na rad i sa rada u konkretnom i za sporni period nije propisano niti jednim zakonom, gledajući od Zakona o radnim odnosima (*"Sl. list RCG", br. 010/97 od 02.04.1997, 060/01 od 18.12.2001*) pa na dalje. Sa druge strane Opšti kolektivni ugovor iz 1995. godine u odredbi člana 29 stav 2 je propisivao: posebnim, odnosno pojedinačnim kolektivnim ugovorom ili ugovorom o zapošljavanju utvrdiće se način i visina naknade troškova prevoza na rad i sa rada i to do visine troškova koji ne prelaze

⁴ (*"Sl. list RCG", br. 010/97 od 02.04.1997, 060/01 od 18.12.2001*)

⁵ (*"Sl. list RCG", br. 015/94 od 13.04.1994, 004/97 od 24.02.1997*)

⁶ (*"Sl. list CG", br. 080/08 od 26.12.2008, 014/17 od 03.03.2017, 028/18 od 27.04.2018, 063/22 od 15.06.2022*)

visinu cijene prevoznog javnog sredstva, međutim, kasniji Opšti kolektivni ugovori ne propisuju ovo pravo, niti granski kolektivni ugovori za oblast uprave i pravosuđa ne tretiraju ovu naknadu.

Takođe, iz prethodno citirane sudske prakse proizilazi da je stupanjem na snagu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika ("Sl. list RCG", br. 027/04 od 28.04.2004, Sl. list CG", br. 017/07 od 31.12.2007, 027/08 od 24.04.2008) prestao da važi Zakon o platama u oblasti vanprivrede ("Službeni list SRCG", br. 28/91 i "Službeni list RCG", br. 45/91) u dijelu koji se odnosi na zarade i druga primanja državnih službenika, ali i drugi propisi kojima su uređena pitanja plata, naknada i drugih primanja državnih službenika, kako to proizilazi iz odredbe člana 26. Međutim, pravo na naknadu troškova prevoza na rad i sa rada ne propisuje niti jedan propis nakon stupanja na snagu ovog zakona, pa ni Opšti kolektivni ugovor niti Granski ugovor za oblast uprave i pravosuđa, **s toga smatram neosnovanim potraživanje državnih službenika i namještenika za naknadu troškova prevoza na rad i sa rada za traženi period.** Isto nalazi i Ustavni sud Crne Gore u svojim odlukama, a u tom pravcu Zaštitnik Vas upućuje na odredbu člana 3 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore⁷.

U končanom Zaštitnik daje ostvrt i na pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore koji je prethodno naveden, pa naglašavam da je taj sud našao da je u konkretnom slučaju postojala Odluka Odbora direktora KBC-a od 01.12.2008. godine, koja je bila osnov za naknadu troškova prevoza na rad i sa rada, a koja je donesena sa pozivom na odredbu člana 62 stav 2 tačka 5⁸ Zakona zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list RCG", br. 039/04 od 09.06.2004, "Sl. list CG", br. 014/10 od 17.03.2010, 040/11 od 08.08.2011, 047/15 od 18.08.2015), koji se shodno stavu Vrhovnog suda Crne Gore imao primijeniti na taj konkretan slučaj,

ali za ukazati je da je upravo odredba člana 62 Zakona o zdravstvenoj zaštiti upućivala da Odbor direktora zdravstvene ustanove odlučuje o pojedinim pravima zaposlenih, u skladu sa propisima iz oblasti rada ne i da utvrđuje prava zaposlenima, ovo obzirom da Granski kolektivni ugovor za zdravstvenu i socijalnu djelatnost ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 016/06 od 16.03.2006, 056/07 od 26.09.2007, Službeni list Crne Gore", br. 046/08 od 04.08.2008) koji je zaključen 31.7.2008. godine, dakle koji se primenjivao u momentu donošenja predmetne odluke Odbora direktora, nije propisivao pravo na naknadu troškova prevoza na rad i sa rada, **kao ni** Granski kolektivni ugovor za zdravstvenu djelatnost ("Sl. list Crne Gore", br. 011/12 od 22.02.2012) ali ni Granski kolektivni ugovor za zdravstvenu djelatnost ("Sl. list Crne Gore", br. 030/16 od 11.05.2016, 009/20 od 21.02.2020, 142/21 od 31.12.2021, 130/22 od 01.12.2022) za razliku od Posebnog kolektivnog ugovora za zdravstvenu i socijalnu djelatnost ("Sl. list RCG", br. 032/96 od 31.10.1996, 035/96 od 05.12.1996) koji je u članu 17 propisivao da je poslodavac dužan da zaposlenom nadoknadi povećane troškove prevoza na rad i sa rada do visine pretplatne karte sredstvima javnog prevoza, ako to nije na drugi način obezbijeđeno. Međutim, na kraju taj sud navodi: "... da u spornom periodu pravo zaposlenog na naknadu troškova prevoza nije izričito bilo tretirano Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, Zakonom o radu, Opštim kolektivnim ugovorom i Granskim kolektivnim ugovorom za zdravstvenu i socijalnu djelatnost." Ali navodi i sledeće "..., dok se ova odluka bavi samo visinom i načinom isplate priznate naknade."

⁷ Stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući su za sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja.

⁸ 5) odlučuje o pojedinim pravima zaposlenih, u skladu sa propisima iz oblasti rada;

Na kraju proizilazi da je potraživanje naknade na ime troškova prevoza na rad i sa rada državnih službenika i namještenika i zaposlenih na koje se imaju primijeniti odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima neosnovano.

S' poštovanjem,

Zaštitnica
imovinsko-pravnih interesa Crne Gore
Bojana Ćirović

