

VRHOVNI SUD CRNE GORE

Su. I br. 280-1/15

Gradjansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore, sastavljeno od sudija Radoja Orovića, kao predsjednika odjeljenja, Julke Badnjar, Vesne Begović, Natalije Filipović, Branimira Femića, Rade Kovačević, Dragice Milačić, Radojke Nikolić, Nataše Božović, Ranke Vuković i Dušanke Radović, kao članova odjeljenja, na sjednici održanoj dana 21.12.2015. godine, zauzelo je sljedeći

PRAVNI STAV

I Kada je zakonom za platni razred u koji je razvrstano zvanje državnog ili lokalnog službenika odnosno namještenika utvrđen veći koeficijent, a nadležni organ visinu fiksnog dijela zarade pojedinačnim aktom nije usaglasio sa novim zakonom, državnom ili lokalnom službeniku odnosno namješteniku pripada pravo na isplatu fiksnog dijela zarade prema koeficijentu utvrđenom zakonom.

II Osnov za rasporedjivanje lokalnih službenika i namještenika u zvanja i platne razrede, po kojem se utvrđuje koeficijent za obračun fiksnog dijela zarade je akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave i službe opštine usaglašen sa propisom Vlade, o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave.

III Sud će cijeliti da li je zaposlenom uskraćeno pravo na zakonsku zaradu usljed nezakonitog i nepravilnog rada organa ukoliko organ lokalne uprave i službe opštine nije usaglasio svoj akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u roku utvrđenom propisom Vlade ili u razumnom roku kada propisom Vlade rok nije utvrđen.

O b r a z l o ž e n j e

Prilikom postupanja u okviru nadležnosti Vrhovnog suda Crne Gore u više predmeta (Rev. br. 666/15, Rev. br. 668/15, Rev. br. 744/15, Rev. br. 748/15, Rev. br. 1000/15, Rev. br. 1033/15, Rev. br. 1283/15, Rev. br. 1287/15...), po tužbama zaposlenih Glavnog grada Podgorica, protiv ovog tuženog, radi naknade štete zbog manje isplaćene zarade usled nezakonitog i nepravilnog rada organa primijećeno je da je u svim navedenim predmetima pravosnažno riješeno odbijanjem tužbenih zahtjeva jednoobraznom primjenom Načelnog pravnog stava Opšte sjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Su. I 23-2/15 od 19.03.2015. godine

Medjutim, postupajući sudije (vijeća) ovog suda iz sadržine navedenih spisa predmeta zaključili su da se radi o različitim pravnim situacijama, koje se ne mogu obuhvatiti navedenim načelnim pravnim stavom, a na što je ukazano i od strane jednog od građanskih vijeća Višeg suda u Podgorici, koje je svojim podneskom Su. I br. 23-2/15 od 20.11.2015. godine tražilo dodatno tumačenje načelnog pravnog stava. Na isto je ukazivano i u posebnim podnescima predsjedniku Vrhovnog suda Crne Gore od strane punomoćnika zaposlenih u predmetima protiv Glavnog grada Podgorica.

Cijeneći kompleksnost pojava pravnih situacija Gradjansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore odlučilo je da ih sve razmotri na sjednici sudija ovog odjeljenja, što je i učinjeno na sjednici od 21.12.2015. godine.

Nakon detaljnog razmatranja svih konkretnih okolnosti u navedenim predmetima Gradjansko odjeljenje je zaključilo:

-Načelni pravni stav Opšte sjednice Vrhovnog suda Crne Gore, Su. I 23-2/15 od 19.03.2015. godine, primjenjuje se na situacije kada je rješenjem o utvrđivanju fiksnog dijela zarade primijenjen manji koeficijenet od onog koji je zakonom propisan za platni razred koji državnom ili lokalnom službeniku odnosno namješteniku pripada s obzirom na radno mjesto, odnosno zvanje na koje je rasporedjen u skladu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a to rješenje nije pobijao. U ovakvoj situaciji ne može se zahtijevati naknada štete zbog djelimično uskraćene zarade, jer sud u parničnom postupku ne može ocjenjivati zakonitost pravosnažnih upravnih akata.

Pojedina zvanja državnih službenika i namještenika koja su utvrđena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, zavisno od

školske spreme i radnog iskustva, rasporedjena su u platne razrede Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika i zavisno od složenosti, odgovornosti i uslova rada razvrstana u 38 platnih razreda, izraženih u koeficijentima.

Rješenje o raspoređivanju državnih službenika i namještenika u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima donosi se na osnovu akta od unutrašnje organizaciji i sistematizaciji.

U skladu sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika rješenje o fiksnom dijelu zarade donosi se na osnovu akta o raspoređivanju ili unapredjenju državnog službenika i namještenika u više zvanje, odnosno platni razred.

U spornom periodu po predmetim situacijama bili su na snazi:

-Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika („Sl. list RCG“, br. 27/2004 i „Sl. list CG“, br. 17/2007);

-Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika („Sl. list CG“, br. 86/2009, 39/2011 i 59/2011) i

-Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika („Sl. list CG“, br. 14/2012), koji se primjenjuje od 01.01.2013. godine.

Svim ovim zakonima propisano je da se zarada državnog službenika i namještenika utvrđuje pojedinačnim aktom u skladu sa zakonom. Takodje je propisano da se državnom službeniku i namješteniku visina fiksnog dijela zarade utvrđuje množenjem koeficijenta predviđenog za platni razred u kome je razvrstano njegovo zanimanje sa vrijednošću koeficijenta, koji za određeni mjesec – period utvrđuje Vlada. Dalje je propisano da se rješenje o fiksnom dijelu zarade donosi na osnovu akta o raspoređivanju ili unapredjenju državnog službenika, odnosno namještenika u više zvanje, odnosno platni razred.

Dakle, rješenje o utvrđivanju zarade ima svojstvo upravnog akta, pa se zaštita prava zaposlenih i ocjena njegove zakonitosti i pravilne primjene propisa kojim se uređuje zarada državnih službenika i namještenika ostvaruje u upravnom postupku, a sudska kontrola u upravnom sporu, povodom pravnih sredstava podnijetih protiv tog pojedinačnog akta u skladu sa zakonom. Konačno i pravosnažno rješenje o visini zarade predstavlja osnov za isplatu.

Stoga, kada je državnom ili lokalnom službeniku odnosno namješteniku, nakon donošenja i stupanja na pravnu snagu novog propisa zakona kojim su uvećani koeficijenti u odnosu na ranije za iste poslove u istom platnom razredu, donijeto rješenje u kojem je utvrđen niži koeficijent od zakonskog, a to rješenje nije pobijao (te je isto postalo

konačno i pravosnažno), ne može tražiti isplatu fiksnog dijela zarade po zakonskom koeficijentu.

Na naprijed navedenu situaciju odnosi se naprijed nevedeni načelni pravni stav ovog suda.

Medjutim, u situaciji kada je za platni razred u koji je razvrstano zvanje državnog ili lokalnog službenika odnosno namještenika zakonom utvrđen veći koeficijent, a nadležni organ nije donio rješenje o novom koeficijentu u skladu sa zakonom, što je bio dužan da učini po službenoj dužnosti, pri čemu raspored u zvanje i svrstavanje u platni razred nije sporno, državnom ili lokalnom službeniku odnosno namješteniku pripada pravo na isplatu fiksnog dijela zarade prema koeficijentu utvrđenom zakonom.

U pogledu pravnog statusa lokalnih službenika i namještenika, prema odredbi člana 90 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. list RCG“, br.42/03, 28/04, 72/05, 13/06 i „Sl. list CG“, br. 88/09, 3/10, 38/12 i 10/14) primjenjuju se propisi kojima se uređuje status državnih službenika i namještenika ukoliko tim zakonom nije drugačije određeno.

Inače, službena zvanja lokalnih službenika i namještenika i uslovi za njihovo vršenje nijesu utvrđena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, pa nijesu ni mogla biti neposredno raspoređena u platne razrede Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika. Ta zvanja, kao i uslove za njihovo vršenje, prema odredbi člana 88 stav 3 Zakona o lokalnoj samoupravi, propisuje Vlada.

U spornom periodu bile su na snazi:

-Uredba o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave („Sl. list RCG“, br. 34/05).

-Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave („Sl. list CG“, br. 18/09) i

-Uredba o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave („Sl. list CG“, br. 15/2013).

Organi lokalne uprave i službe opštine bili su dužni da akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji usklade sa odredbama ovih uredbi u određenom roku, s tim što Uredbom iz 2005. godine nije bio propisan rok za uskladjivanje.

Prema tome, osnov za raspoređivanje lokalnih službenika i namještenika u zvanja i platne razrede je akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji uskladjen sa navedenim uredbama Vlade. To znači da se

neposredno ne može primijeniti Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika kada je u pitanju rasporedjivanje u zvanja lokalnih službenika i namještenika u platne razrede, jer ta zvanja nijesu utvrđena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, niti su rasporedjena u platne razrede Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika.

Kako je akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa lokalne uprave osnov za rasporedjivanje zaposlenih na radna mjesta i razvrstavanje u platne razrede, a kojeg organ uprave donosi na osnovu propisa Vlade Crne Gore – Uredbe o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave, to je nadležni organ dužan po službenoj dužnosti da donese rasporedno rješenje o razvrstavanju poslova koje obavljaju lokalni službenici i namještenici u platne razrede, a zatim i o fiksnom dijelu zarade po zakonskom koeficijentu.

Imajući u vidu da je u periodu od 2005. do 2013. godine Vlada Crne Gore donijela tri Uredbe o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave, kojima je u prelaznim odredbama utvrđena dužnost za organe lokalne uprave da nakon stupanja na snagu iste usaglase svoja opšta akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, to bi se propuštanje tog usaglašavanja bez opravdanih razloga smatralo nezakonitim, odnosno nepravilnim radom organa koji je dužan bio da to učini.

Stoji činjenica da je Uredba Vlade o službenim zvanjima... iz 2005. godine predviđala obavezu usaglasavanja opštih akata sa ovim propisom, a nije predviđala rok u kojem je organ uprave dužan da izvrši usaglašavanje, te da su kasnije uredbe taj rok predviđale i to Uredba iz 2009. godine - za usaglašavanje je utvrdila rok od šest mjeseci, a Uredba iz 2013. godine - rok od 30 dana.

Polazeći od utvrđenih rokova Uredbama iz 2009. i 2013. godine, a cijeneći i postojeću zakonsku obavezu za usaglašavanje propisa organa lokalne uprave u skladu sa propisom Vlade, to bi podrazumijevalo da je organ lokalne uprave bio dužan da izvrši uskladjivanje svog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa Uredbom iz 2005. godine u primjerenom – razumnom roku. Dovodjenjem u vezu ostavljenih rokova za usaglašavanje novijim uredbama Vlade Crne Gore sa opštiprihvaćenim standardima o razumnom roku, to razumni rok za usaglašavanje navedene Uredbe Vlade iz 2005. godine treba tumačiti na način da ne može biti duži od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ove uredbe.

Stoga, cijeneći evidentne pravne situacije iz navedenih građanskih predmeta po tužbama zaposlenih Glavnog grada protiv ovog tuženog, radi

naknade štete zbog neisplaćenog dijela zarade usljed nezakonitog rada organa, a da bi se mogao izvesti pravilan zaključak da li se zaista radi o nezakonitom ili nepravilnom radu organa koji je uzrokovao traženu štetu Gradjansko odjeljenje ovog suda je usvojilo pravni stav kao u izreci.

Predsjednik,
Gradjanskog odjeljenja
Radoje Orović,s.r.