

## VRHOVNI SUD CRNE GORE

Su. I br. 77-1/18

Gradjansko odjeljenje Vrhovnog suda Crne Gore, sastavljeno od sudija Radoja Orovića, kao predsjednika odjeljenja, Vesne Begović, Natalije Filipović, Branimira Femića, Rade Kovačević, Dragice Milačić, Radojke Nikolić, Nataše Božović, Ranke Vuković, dr Vesne Vučković, Vesne Jočić i Dušanke Radović, kao članova odjeljenja, na sjednici održanoj dana 06. aprila 2018. godine, a u odsustvu sudija Dragice Milačić i dr Vesne Vučković, zauzelo je sljedeći

### PRAVNI STAV

**Za vrijeme važenja Odluke Vlade Crne Gore o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika Budžeta Republike Crne Gore ("Sl. list CG", br. 10/97 i 60/01), pravo zaposlenih u Javnim zdravstvenim ustanovama cijeni se u skladu i pod uslovima utvrdjenim odlukom donijetom na nivou zdravstvene ustanove, odnosno poslodavca.**

**Odlukom zdravstvene ustanove o privremenom obustavljanju od izvršenja odluke o priznanju prava zaposlenim na troškove prevoza ne prestaje pravo sve do prestanka važenja odluke kojom je priznato.**

### O b r a z l o ž e n j e

Odjeljenje sudske prakse i pravne informatike Vrhovnog suda Crne Gore, u kontekstu svoje zakonske i poslovničke obaveze praćenja konzistentnosti sudske prakse nižestepenih sudova, a u cilju obezbjedjenja jedinstvene primjene zakona od strane sudova u Crnoj Gori, kao utvrdjenje ustavne obaveze Vrhovnog suda (član 124 stav 2 Ustava CG - "Sl. list CG", br. 1/2007), delegiralo je kao sporno za sjednicu Gradjanskog odjeljenja ovog suda pitanje:

*-Da li neposredan osnov za priznavanje prava zaposlenih u ustanovama u oblasti zdravstva Crne Gore predstavlja Odluka o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika Budžeta Republike Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 10/97 i 60/01) ili posebne odluke donijete na nivou poslodavca u sistemu zdravstvene zaštite o načinu ostvarivanja prava na naknadu troškova prevoza njihovih zaposlenih?*

*- Da li zaposlenim Kliničkog centra Crne Gore pripada pravo na naknadu troškova prevoza po navedenoj odluci Vlade ili Odluci Odbora direktora, br. 03/01-15712/6 od 01.12.2008. godine i dopuni te Odluke br. 03/01-3116/12 od 18.03.2010. godine, o načinu ostvarivanja prava na naknadu troškova prevoza zaposlenim u ovoj ustanovi kao i da li zaposlenim ove JZU pripada pravo na naknadu troškova prevoza i po donošenju Odluke o privremenoj obustavi od izvršenja odluke o priznanju prava?*

\*\*\*

Prilikom sagledavanja prakse instanciono nižih sudova u predmetima u kojima revizija nije dozvoljena zbog zakonskih razloga, posebno prateći ishod postupaka u grupnim ili pojedinačnim predmetima iz istog ili istovrsnog pravnog osnova u kojima se na strani jedne od parničnih stranaka pojavljuje isto lice, zapažen je u prethodne dvije godine kod nižestepenih sudova veći broj predmeta po tužbama zaposlenih kod JZU Kliničkog centra Crne Gore i Domovi zdravlja - Hitna medicinska pomoć nanivou Republike, protiv ovih ustanova, radi naknade troškova prevoza, te da su u istima donijete nesaglasne sudske odluke, a u istim činjeničnim i pravnim situacijama.

Naime, evidentne su dvije vrste predmeta iz navedenog osnova zaposlenih Kliničkog centra Crne Gore i to: predmeti po tužbama radi isplate troškova prevoza za vrijeme važenja Odluke Odbora direktora ove JZU, br. 03/01-15712/6 od 01.12.2008. godine, koja je dopunjena Odlukom br. 03/1-3116/12 od 18.03.2010. godine i predmeti u kojima je tražena isplata troškova prevoza za period nakon donošenja Odluke Odbora direktora Kliničkog centra Crne Gore, br. 03/01-3555 od 23.03.2010. godine, kojom je privremeno obustavljena isplata naknade troškova prevoza zaposlenim ove medicinske ustanove po prethodno navedenim odlukama.

Evidentan je i veći broj predmeta po tužbama zaposlenih u JZU Domovi zdravlja - Hitna medicinska pomoć na nivou Republike, sada JZU "Hitna medicinska pomoć" Crne Gore, koji traže isplatu troškova prevoza po Odluci Vlade o visini naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kao korisnika Budžeta Republike Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 10/97 i 60/01), a koja je prestala da važi Odlukom Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 7/15).

\*\*\*

Radi pravilnog razjašnjenja postavljenih spornih pitanja potrebno je sagledati propise koji su bili u primjeni, a koji su regulisali pravo na naknadu troškova, kao pravo zaposlenih iz rada i po osnovu rada, u Javnim zdravstvenim ustanovama Crne Gore u periodu od 2008. do 2015. godine.

Zaposleni u javnim ustanovama u oblasti zdravstva u pogledu njihovih prava iz rada i po osnovu rada imaju status državnih službenika i namještenika i

na njih se s tim u vezi primjenjuje Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika i propisi na koje ovaj zakon upućuje.

Inače, Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list RCG", br. 39/04 i "Sl. list CG", br. 14/2010, 40/2011 i 47/2015) u svojim odredbama (član 62 stav 1) određuje nadležnosti odbora direktora zdravstvene ustanove, a jedna od nadležnosti ovog organa u smislu tačke 5 je odlučivanje o pojedinim pravima zaposlenih, u skladu sa propisima iz oblasti rada.

Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika ("Sl. list RCG", br. 27/2004 i "Sl. list CG", br. 17/2007) u članu 18 stav 1 utvrđuje kao posebnu kategoriju prava "druga primanja" na koja ima pravo državni službenik odnosno namještenik, taksativno nabrajajući u okviru ovih primanja: otpremninu zbog odlaska u penziju; regres za korišćenje godišnjeg odmora; pomoć u slučaju bolesti ili smrti člana porodice i pomoć porodici u slučaju državnog službenika odnosno državnog namještenika, a pod tačkom 4 ovog stava navodi da ima pravo i na druga primanja utvrđena propisom. Odredbom čl. 6 istog zakona normirano je da se na zarade, naknade i druga primanja državnih službenika odnosno namještenika primjenjuju opšti propisi o radu u pogledu pitanja koja, ovim zakonom ili drugim propisom, nijesu drukčije uređjena.

Pod drugim primanjima zaposlenih u vezi sa radom Zakon o radu ("Sl. list CG", br. 49/08, 26/09, 88/09, 26/10, 59/11 i 66/12)- član 83 podrazumijeva prava koja se utvrđuju kolektivnim ugovorom odnosno ugovorom o radu.

Opšti kolektivni ugovor ("Sl. list RCG", br. 1/2004, 59/2005 i "Sl. list CG", br. 65/2010, 9/2012 i 37/2012, uz korekciju Odlukom Ustavnog suda RCG, U. br. 61/05 i 63/05 "Sl. list RCG", br. 24/2006), u osnovnim odredbama - član 2 predviđa da se pojedine odredbe ovog kolektivnog ugovora mogu razraditi u granskom kolektivnom ugovoru, kolektivnom ugovoru kod poslodavca, opštem aktu poslodavca i ugovora o radu, s tim što naglašava da se granskim kolektivnim ugovorom, odnosno kolektivnim ugovorom kod poslodavca i ugovorom o radu ne mogu utvrditi manja prava od prava utvrđenim ovim kolektivnim ugovorom. Članom 3 stav 1 alineja 2 predviđeno je da se ovaj kolektivni ugovor primjenjuje i na državne službenike i namještenike u organima državne uprave, odnosno u jedinicama lokalne samouprave, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. U razradi opštih odredaba - u Glavi IV, odredbama čl. 23, 24 i 25 pojedinačno su označena primanja zaposlenih koja se podvode pod kategoriju drugih primanja, a to su: pravo zaposlenih na otpremninu prilikom odlaska u penziju (kao izričito pravo po ovom kolektivnom ugovoru i pod utvrđenim uslovima ovim ugovorom), pravo na jubilarnu nagradu i pomoći zaposlenim (kao mogućnosti za utvrđivanje prava granskim kolektivnim ugovorom, odnosno kolektivnim ugovorom poslodavca. U poglavlju V Opšteg kolektivnog ugovora (čl. 26) posebno je predviđena naknada povećanih troškova zaposlenih pod kojima se u smislu ove odredbe podrazumijevaju dnevnice za službena putovanja u zemlji i inostranstvu i naknada troškova zaposlenog koji uz saglasnost poslodavca koristi

privatni automobil u službene svrhe, a koji su kvalifikovani kao povećani troškovi koji su u funkciji izvršenja poslova ako to na drugi način nije obezbijedjeno, s tim što je u st. 2 navedene odredbe granskom kolektivnom ugovoru i kolektivnom ugovoru kod poslodavca ostavljena mogućnost da uredi pitanje naknade povećanih troškova rada i boravka na terenu (terenski dodatak), čime se iscrpljuju prava zaposlenih u smislu ovih naknada (povećanih troškova).

Granski kolektivni ugovor za zdravstvenu i socijalnu djelatnost ("Sl. list RCG", br. 16/2006, 56/2007 i "Sl. list CG", br. 46/2008) pod kategorijom "druga primanja" zaposlenih, odredbama čl. 20 - 25 kao prava utvrđuje: regres za korišćenje godišnjeg odmora; otpremninu prilikom odlaska u penziju; jednokratnu pomoć u slučaju smrti člana uže porodice; pomoć porodici zaposlenog u slučaju smrti zaposlenog, dok kao mogućnosti predviđa: isplatu jubilarne nagrade povodom neprekidnog rada u sistemu zdravstva, odnosno socijalne zaštite za period od 10, 20, 30 i 40 godina; zimmicu - uz poseban Sporazum poslodavca i sindikata i jednokratnu pomoć zaposlenom, odnosno njegovoj užoj porodici u slučaju duže ili teže bolesti, zdravstvene rehabilitacije zaposlenog ili člana njegove uže porodice i radi nabavke lijekova i liječenje zaposlenog ili članova njegove uže porodice. Granski kolektivni ugovor takodje predviđa posebno naknadu "povećanih troškova" zaposlenih na način što čl. 26 utvrđuje da poslodavac zaposlenom obezbjedjuje naknadu povećanih troškova koji su u funkciji izvršavanja drugih poslova ako to na drugi način nije obezbijedjeno u skladu sa Opštim kolektivnim ugovorom. U odredbi člana 26a kao jedan od vidova povećanih troškova zaposlenih predviđa naknadu za odvojeni život od porodice, a u čl. 27 dnevnice za službena putovanja pod uslovima iz ove odredbe.

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 utvrdjenog 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 utvrdjeno, već ono postoji za svo vrijeme dok je na snazi odluka kojom je priznato.

S obzirom na navedeno, sa prethodno iznijetih razloga zauzet je pravni stav na način kako je to bliže navedeno u izreci.

Predsjednik,  
Gradjanskog odjeljenja  
Radoje Orović,s.r.