



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Црна Гора
УСТАВНИ СУД ЦРНЕ ГОРЕ
ПОДГОРИЦА

Примљено:	22.10.2018		
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
U-1	25/18		

USTAVNI SUD CRNE GORE
Dragoljub Drašković, predsjednik

Podgorica, 22.10.2018.

Na osnovu člana 150 st. 1. a u vezi sa članom 149 st. 1 tačka 2 Ustava Crne Gore i člana 44 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, Centar za građansko obrazovanje (CGO) podnosi ovom Sudu

INICIJATIVU

za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 167 Zakona o državnim službenicima i namještenicima objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br. 02/2018

OBRAZLOŽENJE

Osporavanim članom 167 Zakona o državnim službenicima i namještenicima¹ propisano je da "novčana potraživanja iz rada nastala od 1. januara 2013. do dana početka primjene ovog zakona, zastarijevaju u roku od tri godine od dana početka primjene ovog zakona", odnosno od 1. jula 2018. godine.

Ustav Crne Gore, u članu 24, propisuje »zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti **samo zakonom**, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno«, a Zakon o radu i čl. 123 ne ograničava pravo na novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada, jer je pravo na rad i zapošljavanje osnovno ljudsko pravo, pa shodno tome i sva prava iz rada i po osnovu rada. Ustav Crne Gore, u članu 64, takođe, propisuje da zaposleni ima pravo na odgovarajuću zaradu, a u članu 67 da je obavezno socijalno osiguranje zaposlenih.

Shodno gore navedenom, Inicijativa CGO-a za ocjenu ustavnosti i zakonitosti ima za cilj da ukaže da je navedena odredba Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore **neustavna, nezakonita i neusklađena** sa opštim propisom - Zakonom o radu². Naime, član 123 Zakona o radu propisuje rokove zastarjelosti potraživanja iz radnog odnosa i navodi da "novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada ne zastarijevaju".

Zakon o radu je opšti zakon i primjenjuje se na sva zaposlena lica u državi Crnoj Gori odnosno njime su zagarantovana prava iz rada i po osnovu rada svih građana i građanki, osim ako istim nije navedeno da za pojedine odredbe tog zakona važi poseban određeni *lex specialis*.

Kako je član 123 Zakona o radu opšti član jasnog i nedvosmislenog tumačenja u kojem nije navedena kategorija izraza "ako drugim zakonom nije drukčije određeno" to se Zakon o državnim službenicima i namještenicima u odnosu na rokove zastarjelosti potraživanja iz radnog odnosa ne može smatrati *lex*

¹ Službeni list Crne Gore br. 02/2018

² Službeni list Crne Gore br. 42/08, 049/08, 026/09, 088/09, 026/10, 059/11, 066/12, 031/14, 053/14, 004/18



Tel: +382 20 228 479
Fax: +382 20 228 499



info@cgo-cce.org
www.cgo-cce.org



Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 96
81000, Podgorica, Crna Gora



www.facebook.com/cgo.cce



www.twitter.com/CGOCCCE



www.instagram.com/cgo-cce



www.linkedin.com/cgo-cce



www.youtube.com/user/cgocce

specialisom u odnosu na **Zakon o radu**. Posebnost zakona može biti propis pojedine teme, pa je u širem smislu i sam član 123 Zakona o radu *lex specialis* radnog prava.

Ovo potvrđuje i pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore Su. I br. 142-1/16 koji daje zvanično tumačenje da za **"ocjenu zastarjelosti potraživanja naknade štete zbog neostvarenih potraživanja iz rada i po osnovu rada nakon 23.08.2008. godine mjerodavno pravo je Zakon o radu ("Sl. list CG", br.42/08)... da, zarade, naknade zarada i druga primanja po osnovu radnog odnosa spadaju u novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada i predmet su regulisanja propisa o radu (Zakona o radu, kolektivnog ugovora i ugovora o radu), te se i zaštita ovih prava sprovodi primjenom odredaba propisa o radu"**...

Odredba osporavanog člana 167 Zakona o državnim službenicima i namještenicima ima značenje pojma zastarjelosti potraživanja kao obligacionog odnosa. U odnosu na tako regulisanu odredbu osporavanog člana 167 pri ocjeni usklađenosti tog propisa sa članom 123 Zakona o radu treba uzeti u obzir i citirani **stav Vrhovnog suda** da **"Odredbom člana 123 Zakona o radu izričito je određeno da novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada ne zastarijevaju, tako zastarjelost navedenih potraživanja, kao i zastarjelost odštetnih zahtjeva zbog neostvarenih osnovnih potraživanja krivicom poslodavca, treba nakon 23.08.2008. godine cijeliti primjenom odredaba Zakona o radu, kao mjerodavnog prava u konkretnom slučaju, a ne primjenom odredaba o zastarjelosti potraživanja iz Zakona o obligacionim odnosima."**

Dalje, **Konvencijom o jednakim nadoknadama iz 1951 (br. 100)** se objašnjava izraz »nadoknada«, te da ona obuhvata redovnu, osnovnu ili najnižu naknadu ili platu i sva dodatna davanja bilo koje vrste koja poslodavac isplaćuje radniku posredno ili neposredno, **u novcu** ili naturi, a koja proizlaze iz radnikovog zaposlenja, a što se u primjeni našeg Zakona o radu članom 123 smatra novčanim potraživanjima.

CGO cijeni da osporavani član nije usklađen sa **Zakonom o radu i Kolektivnim ugovorom** niti slijedi praksu **Evropskog suda za ljudska prava** koji u ovakvim slučajevima cijeni kako pomenute propise tako i Ugovor o radu, kao ni međunarodne konvencije.

Dakle, **ugovor o radu ne predstavlja ugovorni odnos u smislu obligacionog prava, već se radi o statusnom radnopravnom odnosu čija su prava i obaveze predviđena Zakonom o radu**, opštim kolektivnim, granskim ugovorom kod poslodavca, samim ugovorom o radu i međunarodnim propisima.

Osporavana odredba da novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada zastarijevaju prouzrokuju zloupotrebu tog instituta sračunato na ostavljanje prostora poslodavcu da izbjegava da isplaćuje zarade i ostala novčana potraživanja na koja je zaposleni stekao pravo. Sljedstveno navedenom, objektivno stanje je da ne vodi zaposleni računa o isplati novčanih potraživanja koja mu po zakonu pripadaju, jer mu je to stečeno pravo na koje obavezu ima paziti poslodavac, i to po službenoj dužnosti iz ugovornog odnosa, a ne zaposleni ili bivši zaposleni.

Takođe, **osporavana odredba je diskriminatorna i dovodi do nejednakog tretmana** svih građana koji su stekli novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada, jer se iz iste zaključuje da svi oni koji su stekli navedena potraživanja **do januara 2013.** mogu ta potraživanja naplatiti, a nakon toga datuma ta prava im se ograničavaju, što je samo po sebi besmisleno jer im to pravo nije 2013. godine ograničeno zakonom o radu ni u jednom dijelu. Naposljetku, i **član 147 st1. Ustava Crne Gore propisuje zabranu povratnog dejstva zakona i drugih propisa**, dok izuzetak iz stava 2 člana 147 Ustava u ovom slučaju nije moguć jer član 123 Zakona o radu ne ostavlja mogućnost u smislu pojma „ukoliko pojedine odredbe zakona

drugačije propisuju“, te se dodatno i iz tog razloga nije ni mogao utvrđivati javni interes kroz osporavani član Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Van je i svakog pravnog rezona i za poslodavca i za radnika da dijelu zaposlenog stanovništva u biznis i civilnom sektoru novčana potraživanja ne zastarijevaju, jer se na njih primjenjuje Zakon o radu, dok za dio zaposlenih koji se finansira iz budžeta Crne Gore i na koje se primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima poslodavcima je omogućen prostor da ukoliko neko od zaposlenih u roku od 3 godine ne zatraži svoja novčana potraživanja neće na njih kasnije imati pravo što predstavlja *pravni nonsens*.

Vlada Crne Gore je upravo 2008. godine prepoznala specifičnost novčanih potraživanja iz radnog odnosa i donijela Zakon o radu na način kojim posebno štiti pravo na novčano potraživanje definisano člana 123. istog.

Konvencija Međunarodne organizacije rada (br. 111) koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja iz 1960. godine, navodi u članu 1. da pored uopštenih načela o diskriminaciji ista podrazumijeva i svaki pokušaj da se unište ili naruše jednakost mogućnosti ili postupanja u pogledu zapošljavanja ili zanimanja odnosno prava iz rada a sledstveno tome i novčana potraživanja.

Na kraju, osim Zakona o radu poslodavca u vezi sa neizmirenim novčanim potraživanjima prema zaposlenom, a u cilju zaštite zaposlenih koji su ostali bez posla u stečajnom postupku, ili imaju neka druga novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada obavezuje i **Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta 2008/94/EZ**, od 22. oktobra 2008. godine, o zaštiti zaposlenih u slučaju nesolventnosti njihovog poslodavca bez mogućnosti zastare i ograničenja potraživanja.

U vezi sa gore navedenim, **treba razmatrati predmetnu Inicijativu kojom CGO osporava zakonitost člana 167 Zakona o državnim službenicima i namještenicima** zbog neusklađenosti sa Ustavom i Zakonom o radu i **nezakonite odredbe tog Zakona proglasiti ništavnim**.

U ime Centra za građansko obrazovanje (CGO),


Snežana Kaluderović, viša pravna savjetnica

