ПИСАРНИЦА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА
Примљено 09.07.2021г.
Орг.јед. | Број | Прилог | Вриједност
04 | 035/21/450/27

CRNA GORA
TUŽILAČKI SAVJET
SEKRETARIJAT
Broj 09- 787-4/2021
Podgorica, 6. jul 2021. godine

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Državnoj revizorki Zorici Knežević

Podgorica

Predmet: Izjašnjenje na Preliminarni izvještaj o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja Tužilaštva za 2020.godinu

Povodom Preliminarnog izvještaja o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja Tužilaštva za 2020.godinu, dostavljamo izjašnjenje:

- Isplata dodatka na osnovnu zaradu po osnovu pripravnosti i dežurstva

Iz odredbi Zakona o Državnom tužilaštvu i Pravilnika o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva proizilazi da je pripravnost i dežurstvo sastavni dio tužilačkog posla zbog efikasnog vršenja poslova, a posebno radi vršenja poslova izviđaja, istrage i drugih neodložnih poslova vezanih za moguće izvršenje krivičnih djela i drugih kažnjivih radnji koje se gone po službenoj dužnosti. Imajući prednje u vidu rukovodioci državnih tužilaštava određuju period dežurstva i pripravnosti državnih tužilaca i zaposlenih u državnom tužilaštvu na početku mjeseca, za tekući mjesec. Kako prilikom dostavljanja podataka za isplatu zarade, po uputstvu Ministarstva finansija i socijalnog staranja, obavezni smo postupiti do 15. u mjesecu za tekući mjesec, to se podaci za obračun dodatka na osnovnu zaradu po osnovu pripravnosti i dežurstva dostavljaju uz podatke o zaradi, a na kraju mjeseca se vrši kontrola dostavljenih podataka i vrše eventualne korekcije.

- Visina dodatka na osnovnu zaradu za pripravnost i dežurstvo

Pravni osnov za dodatak na osnovnu zaradu za dežurstvo i pripravnost propisan je članom 15 stav 1 tačka 5 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list CG", br. 16/2016, 83/2016, 21/2017, 42/2017, 12/2018, 42/2018 i 34/2019). Do 3.8.2017.godine, pripravnost i dežurstvo za zaposlene u sudu i državnom tužilaštvu se obračunavalo i isplaćivalo u skladu sa Odlukom o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova (koja je navedenog dana prestala da važi).

Članom 16 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisano je da se dodatak za dežurstvo i pripravnost utvrđuje u iznosima utvrđenim kolektivnim ugovorom. Međutim, do danas ni Opštim kolektivnim ugovorom niti Granskim kolektivnim ugovorom za oblast uprave i pravosuđa, visina ovog dodatka nije regulisana, što, moramo istaći, nije u nadležnosti Državnog tužilaštva.

Ovom prilikom je od značaja naglasiti prirodu tužilačkog posla, koja podrazumijeva rad u okviru dežurstva i pripravnosti, koji rad je sastavni dio radnog vremena državnog tužioca kao i zasposlenih u Državnom tužilaštvu, kojima je određena dežurstvo odnosno pripravnost rješenjem rukovodioca.

Naime, državni tužilac po Ustavu vrši poslove krivičnog gonjenja za dela koja se gone po službenoj dužnosti i on je rukovodilac pretkrivičnog postupka u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku. Kao rukovodilac pretkrivičnog postupka, koordinira radnje policije i drugih državnih organa koji su dužni postupati po nalogu državnog tužioca 24 časa. Takođe, Zakonikom o krivičnom postupku propisani su rokovi za preduzimanje radnji od strane državnog tužioca u slučajevima lišenja slobode izvršilaca krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Pošto je nosilac funkcije gonjenja za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti, rad državnog tužioca treba da bude organizovan 24 časa, kroz redovno radno vrijeme, prirpravnost i dežurstvo i tamo gdje postoji opravdani zakonom predviđen razlog kroz prekovremeni rad.

Dakle, obavljanje tužilačkog posla podrazumijeva rad i u okviru dežurstva i pripravnosti, a svaki rad zaposlenog, shodno pozitivnim zakonskim propisima, mora biti plaćen jer u protivnom bi bio osnov za tužbeni zahtjev za naknadu štete.

Članom 45 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisan je rok od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona za usklađivanje odredbi posebnih zakona, drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih akata kojima se uređuju zarade, naknade zarade i druga primanja zaposlenih iz člana 2 ovog zakona, sa ovim zakonom, te da ako se u ovom roku posebni zakoni, drugi propisi, kolektivni ugovori i drugi akti ne usklade, zarada, naknada zarade i druga primanja privremeno će se urediti, za zaposlene u državnom sektoru aktom Vlade.

Imajući u vidu konkretnu pravnu prazninu, te prirodu tužilačkog posla, Tužilački savjet, kao organ nadležan za donošenje rješenja o zaradama, kod nespornog pravnog osnova koji se odnose na pripravnost i dežurstvo, svakomjesečno implementira odredbe u vezi pripravnosti i dežurstva u skladu sa postojećim parametrima za utvrđivanje visine ovog dodatka na osnovnu zaradu, do adekvatnog regulisanja ovog pitanja, jer u protivnom rad državnog tužilaštva bi bio blokiran i ne bi bio organizovan u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu i Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju Državnog tužiulaštva, što bi za posljedicu imalo disciplinsku odgovornost rukovodilaca državnih tužilaštava. Takođe, imajući u vidu značaj ovog pitanja, Tužilački savjet je 2.jula 2021.godine inicirao privremeno regulisanje ovog pitanja kod Vlade CG kao nadležnog organa u skladu sa članom 45 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, do uređenja visine ovog dodatka kolektivnim ugovorom.

- Isplata specijalnog dodatka

Članom 15 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru „Sl.list CG", 16/2016 godine, koji je stupio na snagu 16.03.2016. godine, bilo je propisano je da su dodaci na osnovnu zaradu:

1) dodatak za rad noću, rad u dane državnog ili vjerskog praznika i rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad);

2) dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima;

3) specijalni dodatak;

4) dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad);

5) dodatak za dežurstvo i pripravnost.

Članom 18 bilo je propisano da zaposleni koji radi na specifičnim poslovima u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina ostvaruje pravo na specijalni dodatak. Radna mjesta, uslove, način ostvarivanja i iznos dodatka iz stava 1 ovog člana utvrđuju se propisom Vlade na predlog Ministarstva finansija i socijalnog staranja, a članom 19 da zaposleni može ostvariti dodatak na osnovnu zaradu po osnovu iz čl. 16, 17 i 18 ovog zakona (dodatak za rad noću, dodatak za rad u dane državnog ili vjerskog praznika, dodatak za prekovremeni rad i dodatak za dežurstvo i pripravnost, dodatak za rad na određenim poslovima i specijalni dodatak) najviše do 45% visine osnovne zarade. Kako se prilikom primjene ovog zakonskog ograničenja uvidjelo da je ono suprotno radnom zakonodavstvu, jer propisuje ograničenje i za dodatak za rad noću, dodatak za rad u dane državnog ili vjerskog praznika, dodatak za prekovremeni rad i dodatak za dežurstvo i pripravnost, koji kao radne kategorije ne mogu biti ograničeni nekim drugim dodatkom koji se ostvaruje po osnovu specifičnih poslova radnog mjesta kao što je specijalni dodatak, to je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zapslenih u javnom sektoru „Sl.list CG", br. 21/2017 koji je stupio na snagu 31.03. 2017. godine, kojim je propisano da se ograničenje ne odnosi na dodatak za rad noću, dodatak za rad u dane državnog ili vjerskog praznika, dodatak za prekovremeni rad i dodatak za dežurstvo i pripravnost. Odluka o specijalnom dodatku „Sl.list CG", 61/16 i 65/17 u članu 12 propisuje ograničenje suprotno izmenama Zakona o zaradam zaposlenih u javnom sektoru iz 2017. godine, pa kako je zakon akt jače prave snage od odluke koja je podzakonski akt i koja nije usklađena sa zakonom to se od stupanja na snagu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru primjenuje odredba člana 19 zakona. Takođe, za ukazati je da će i za ovu neuskladjenost biti iniciran postupak izmjene i uskladjivanja kod Ministarstva finansija i socijalnog staranja jer ukoliko bi se primjenjivala odluka o specijalnom dodatku koja nije usklađena sa zakonom, to bi zaposleni čija bi naknada bila ograničena za navedene radne kategorije, imali pravo tužbe na naknadu štete.

- Isplata specijalnog dodatka u Specijalnom državnom tužilaštvu za vrijeme privremene spriječenosti za rad

U konkretnom slučaju primjenjene su odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, Odluke o specijalnom dodatku, Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju, kao i sudska praksa u ovoj oblasti.

Članom 11 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru propisana je struktura zarade, odnosno da se zarada zaposlenog sastoji od:1) osnovne zarade;2) posebnog dijela zarade;3) dodataka na osnovnu zaradu i 4) varijabilnog dijela zarade, dok su članom 15 ovog zakona propisani dodaci na osnovnu zaradu:1) dodatak za rad noću, rad u dane državnog ili vjerskog praznika i rad duži od punog radnog vremena (prekovremeni rad); 2) dodatak za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima; 3) specijalni dodatak;4) dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad); 5) dodatak za dežurstvo i pripravnost. Radna mjesta, uslove, način ostvarivanja i iznos dodatka iz stava 1 ovog člana utvrđuju se propisom Vlade na predlog Ministarstva.

Članom 18 istog zakona propisano je da zaposleni koji radi na specifičnim poslovima u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina ostvaruje pravo na specijalni dodatak.

Važećim Zakonom o radu u članu 102 propisano je pravo na naknadu zarade, u visini utvrđenoj kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, i u slučaju privremene spriječenosti za rad po propisima o zdravstvenom osiguranju.

Članom 39 Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju ("Službeni list CG", br. 6/2016, 2/2017, 22/2017, 13/2018 i 67/2019) propisano je da je osnov za obračun naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad, prosjek osnovne zarade, odnosno naknade zarade koju je zaposleni ostvario u posljednjih 12 mjeseci koji prethode mjesecu u kome je nastupila privremena spriječenost za rad, te da se osnovna zarada sastoji od startne zarade, koeficijenta složenosti uvećanog za svaku započetu godinu radnog staža i obračunske vrijednosti koeficijenta. Takođe je propisano da ukoliko nije moguće utvrditi osnov za naknadu zarade, u smislu stava 1 ovog člana, kao osnov za naknadu zarade uzima se iznos zarade iz stava 2 prvog člana koju bi zaposleni ostvario da je radio.

Iz komentara Zakona o radu autorke Vesne Simović Zvicer, tačnije komentara člana 102, proizilazi da osnov za obračun naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad prosjek osnovne zarade (kojoj se u smislu ove zakonske norme dodaje poseban dio zarade i uvećanje zarade po osnovu minulog rada), odnosno naknade zarade koju je zaposleni ostvario u posljednjih 12 mjeseci koji prethode mjesecu u kome je nastupila privremena spriječenost za rad, što znači da se prilikom utvrđivanja osnova za naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad ne uzima uvećanje zarade po osnovu prekovremenog, noćnog rada i rada u dane državnih i vjerskih praznika, kao ni dio zarade za radni učinak. Dakle, ovim komentarom se ne ukazuje da je prilikom konkretnog obračuna neophodno izuzeti i specijalni dodatak.

Međutim, članom 11 Odluke o specijalnom dodatku ("Službeni list CG", br.61/16 i 65/17) propisano je da u Specijalnom državnom tužilaštvu, pravo na specijalni dodatak u visini od 45% osnovne zarade ostvaruje: Glavni specijalni tužilac; Specijalni tužioci; Državni tužilac upućen na rad u Specijalno državno tužilaštvo; Savjetnik; Samostalni savjetnik I - stručni saradnik; Samostalni savjetnik I - prevodilac; Samostalni referent - zapisničar - operater; Zaposleni u Stručnoj službi za informacione tehnologije i digitalne dokaze. U Odluci se navodi ko ostvaruje pravo na specijalni dodatak, koji pri tom nije uslovljen, već sama činjenica da npr. jedno lice zaposleno u Specijalnom državnom tužilaštvu kao specijalni tužilac, po ovoj Odluci, ima pravo na specijalni dodatak, dok to nije slučaj za npr. zaposlene u Vrhovnog drzavnom tužilaštvu, jer je u Odluci tačno predviđeno na koji način zaposleni u Vrhovnom državnom tužilaštvu ostvaruju pravo na specijalni dodatak.

Iz rješenja Komisije za žalbe Vlade CG broj 08-UPII-676/19 od 7.11.2019.godine i presude Upravnog suda Crne Gore U br. 5774/19 od 23.09.2020.godine, proizilazi da tužilji za vrijeme privremene spriječenosti za rad pripada naknada zarade sa uračunatim specijalnim dodatkom, pa imajući u vidu sudsku prakasu po ovom pitanju, a u cilju izbjegavanja uvećanih troškova po osnovu sudskih sporova, tumačeći sve propise koji regulišu konkretno pitanje zajedno, vršena je isplata na utvrđeni način.

- Prekovremeni rad

Zaposlenima u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta je uvođen prekovremeni rad na osnovu odluke o uvođenju prekovremenog rada koja je sastavni dio rješenja koje je tom prilikom donošeno. Naime, u prvom stavu dispozitiva rješenja o uvođenju prekovremenog rada proizilazi da se

zaposlenom u Sekretarijatu uvodi prekovremeni rad i takođe se navodi period u kojem će se taj prekovremeni rad ostvariti, zbog potreba procesa rada, dok su u obrazloženju rješenja pojašnjeni razlozi za uvođenje prekovremenog rada. Isplata po osnovu prekovremenog rada je vršena na osnovu ovog rješenja i evidencije o prekovremenom radu.

- Limiti za potrošnju goriva

U nastavku IV sjednice Tužilačkog savjeta održane 27.jula 2018.godine, konstatovano je da je 27. juna 2018. godine Tužilački savjet, shodno članu 23 Poslovnika Tužilačkog savjeta, donio odluku o o izmjeni Internog pravila za potrošnju goriva za korišćenje službenih vozila državnih tužilaštava i Sekretarijata Tužilačkog savjeta, na način što je dozvoljeni limit potrošnje goriva povećan Vrhovnom državnom tužilaštvu za 150 €, Specijalnom državnom tužilaštvu za 100 € i Sekretarijatu Tužilačkog savjeta za 70 €, tako da je nabavka goriva vršena u skladu sa izmijenjenim Internim pravilom, koje je konstatovano na zapisniku sa sjednice Tužilačkog savjeta.

Ovom prilikom je potrebno ukazati da, je tokom 2020.godine, zbog pandemije COVID-19 virusa, organizacija posla bila prilagođena novonastaloj situaciji i propisanim mjerama od strane nadležnih institucija, što je podrazumijevalo i odsustvo značajnog broja zaposlenih sa posla, te da je zbog toga uložen dodatni napor da se poslovni procesi obave na kvalitetan, blagovremen i efikasan način.

SEKRETARKA SEKRETARIJATA

Tatjana Topalović