

**Br. 340/21-5**  
**Podgorica, 1. septembar 2022. godine**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br.42/11, 32/14 i 21/17) i člana 35 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br.53/14), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi XX, iz Ulcinja, daje

**M I Š L J E N J E**

**I UVOD**

1. XX, iz Ulcinja, podnijela je pritužbu u kojoj je, između ostalog, navela da je zaposlena u Upravi policije Crne Gore, kao i da joj je rješenjem Disciplinske komisije Crne Gore, br.09-DP-151/19-162, od 14. decembra 2020. godine, izrečena novčana kazna na šest mjeseci u visini od 40% mjesечne zarade za mjesec u kojem je počinjena povreda službene dužnosti. Ukazuje da je prije izricanja naznačene disciplinske kazne njena zarada bila opterećena sa 1/2 primanja na osnovu administrativnih zabrana. Napominje, da je nakon donošenja predmetne disciplinske mjere Uprava policije Crne Gore, suprotno Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju, obustavila njenu zaradu za januar i februar 2021. godine na iznos od 90% primanja. Posebno ističe, da shodno Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju izvršenje na zaradi zaposlenog može se odrediti i sprovesti do iznosa od jedne polovine (1/2) tih primanja, iz kojeg razloga smatra da je Uprava policije Crne Gore njenu zaradu za januar i februar 2021. godine nezakonito opteretila za preko 40% preko 1/2 primanja. Posebno napominje, da se zbog opisanog molbom obratila Upravi policije Crne Gore radi odlaganja izvršenja novčane kazne dok se za to ne steknu zakonski uslovi. Ističe, da opisanim postupanjem Uprava policije krši njena zakonska prava.

2. Postupajući po pritužbi, u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, shodno odredbi člana 28 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pokrenuo ispitni postupak i od Uprave policije zatražio izjašnjenje.

3. U dostavljenom izjašnjenju se, u suštini, navodi: da je članom 106 stav 1 Zakona o radu propisano da poslodavac može da naplati potraživanje prema zaposlenom uskraćivanjem zarade ili njenog dijela, odnosno uskraćivanjem isplate naknade zarade ili njenog dijela samo po sprovedenom postupku u slučajevima utvrđenim zakonom, na osnovu pravnosnažne odluke suda ili uz pristanak zaposlenog. Da, prema stavu 2 istog člana, zaposlenom može da se prinudno obustavi zarada ili naknada zarade najviše do jedne polovine radi obavezognog izdržavanja, na osnovu pravnosnažne odluke suda, a za ostale obaveze najviše do jedne trećine zarade ili naknade zarade. Ukazuju, da shodno navedenom ograničenje do kojeg može da se vrši obustava od zarade se ne odnosi na obustave za koje je zaposleni dao svoj pristanak (kao što su administrativne zabrane po osnovu kredita, sindikalne obustave i slično), i u ovim slučajevima zaposlenom može da se izvrši obustava i cijelog preostalog dijela zarade, s obzirom da je zaposleni za to dao svoj pismeni pristanak. Rješenjem Disciplinske komisije, br.09-DP-151/19-16, od 14.12.2020.godine policijskoj službenici – podnositeljki pritužbe XX izrečena je disciplinska mjera novčana kazna u visini od po 40% mjesечne zarade isplaćene za mjesec u kome je učinjena povreda službene dužnosti u trajanju od šest mjeseci i sprovodi se u okviru jedne polovine zarade. Ukazuju, da ostale obustave koje se sprovode su obustave na koje je podnositeljka pritužbe dala svoj pristanak (obustave po osnovu bankarskih kredita, sindikalne obustave i dr.) i da u tim slučajevima zaposlenom može da se izvrši obustava i cijelog preostalog dijela zarade sobzirom da je zaposleni za to dao svoj pismeni pristanak. Napominju, da je dužničko povjerilački odnos između zaposlenog i njegovog povjerioca, u čiju korist je izdata administrativna zabrana, poslodavac sprovodi na osnovu zahtjeva povjerioca i ukoliko nema pisanih zahtjeva povjerioca, odnosno suda, poslodavac ne smije da mijenja bilo što u postupanju po administrativnoj zabrani. Na kraju ukazuju da je službenica Biroa za finansijske i računovodstvene poslove telefonskim putem kontaktirala podnositeljku pritužbe i obavijestila je da za ostale obustave za koje je dala pristanak za odbijanje od zarade dostavi izmjene za postupanje po navedenim obavezama (banke, Sindikat Uprave policije i dr.), ali ona to još uvijek nije uradila.

## **II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA**

4. Na osnovu pritužbe, dostavljenog izjašnjenja Uprave policije i ostale dokumentacije utvrđene su sljedeće činjenice koje su relevantne za donošenje mišljenja:

- Da je podnositeljka pritužbe zaposlena u Upravi policije i da joj je na osnovu administrativnih zabrana koje imaju dejstvo rješenja o izvršenju na zaradi do januara 2021. godine zarada bila obustavljena na 1/2 primanja.
- Da je podnositeljki pritužbe rješenjem Disciplinske komisije Crne Gore, br.09-DP-151/19-162, od 14. decembra 2020. godine, izrečena novčana kazna na šest mjeseci u visini od 40% mjesечne zarade za mjesec u kojem je počinjena povreda službene dužnosti.
- Da je, nakon toga, Uprava policije podnositeljki pritužbe dospjele zarade za januar i februar 2021. godine prinudno obustavila u iznosu od 90%, i to 1/2 (50%) na osnovu već postojećih administrativnih zabrana i 40 % radi izvršenja novčane kazne na osnovu rješenja o izrečenoj disciplinskoj mjeri.

### **III RELEVANTNO PRAVO**

#### **5. Ustav Crne Gore:**

Član 58 stav 1

Jemči se pravo svojine.

Član 64 stav 1

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu"

#### **6. Zakon o izvršenju i obezbjeđenju ("Službeni list CG", br.42/11, 32/14 i 27/17):**

"Član 1

Postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja na osnovu domaće ili strane izvršne ili vjerodostojne isprave i obezbjeđenja potraživanja sprovodi se u skladu sa ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Član 17

Izvršenje se određuje na osnovu izvršne ili vjerodostojne isprave, ako zakonom nije drukčije propisano.

Član 18 tač. 1, 2 i 5

Izvršne isprave su izvršna sudska odluka i sudsko poravnanje, odluka i poravnanje koji su kao izvršne isprave propisane posebnim zakonom i druga isprava koja je zakonom određena kao izvršna isprava.

### Član 19 stav 2

Odlukom u upravnom postupku, u smislu ovog zakona, smatra se rješenje i zaključak organa državne uprave i drugog državnog organa, kao i privrednog društva ili drugog pravnog lica donesenih u vršenju javnih ovlašćenja.

### Član 103

Izvršenje na zaradi i penziji, kao i naknadi umjesto zarade može se odrediti i sprovesti do iznosa od 1/2 tih primanja.

### Član 132 stav 1 i 2

Zabrana stavljena na zaradu izvršnog dužnika po njegovom pristanku, odnosno administrativna zabrana, ima pravno dejstvo rješenja o izvršenju na zaradi samo ako je stavljena prije donošenja rješenja o izvršenju.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, administrativna zabrana nema uticaja na sprovođenje izvršenja na zaradi radi namirenja potraživanja po osnovu zakonskog izdržavanja, naknade štete nastale po osnovu oštećenja zdravlja ili umanjenja, odnosno gubitka radne sposobnosti ili zbog izgubljenog izdržavanja uslijed smrti davaoca izdržavanja".

## 7. Zakon o radu ("Službeni list CG", br.74/19 i 8/21):

### "Član 106 stav 1

Poslodavac može da naplati potraživanje prema zaposlenom uskraćivanjem zarade ili njenog dijela, odnosno uskraćivanjem isplate naknade zarade ili njenog dijela samo po sprovedenom postupku u slučajevima utvrđenim zakonom, na osnovu pravnosnažne odluke suda ili uz pristanak zaposlenog".

## 8. Zakon o unutrašnjim poslovima "Službeni list Crne Gore "br. 44/12, 36/13,1/15

### „Član 106 stav 2 tačka 1

Za povrede službene dužnosti iz stava 1 ovog člana mogu se izreći disciplinske mjere novčana kazna u iznosu od 20% do 40% mjesecne zarade isplaćene za mjesec u kojem je učinjena povreda službene dužnosti, za period od jednog do šest mjeseci".

## 9. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list

**CG", br.36/11, 28/14, 20/15, 22/17, 76/17 i 25/19):**

„Član 41 stav 1

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda".

## **10. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima**

„Član 17

Svako ima pravo da posjeduje imovinu i niko ne smije biti samovoljno lišen svoje imovine".

## **11. Protokol broj 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda:**

„Član 1

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine i niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava".

## **IV ZAKLJUČNA OCJENA**

12. Podnositeljka pritužbe prigovara da je njen poslodavac - Uprava policije postupao nezakonito jer je sproveo prinudnu obustavu njene zarade u iznosu većem od 1/2 tog primanja.

13. Imajući u vidu činjenice i okolnosti utvrđene u ispitnom postupku, Zaštitnik smatra da predmetnu pritužbu treba posmatrati sa aspekta prava na neometano uživanje imovine, u smislu odredbe člana 58 Ustava Crne Gore i člana 1 Protokola broj 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

14. S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da pravo na imovinu sadrži tri različita pravila. Prvo pravilo, koje je izraženo u prvoj rečenici prvog stava i koje je opšte prirode, izražava načelo mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, u drugoj rečenici istog stava, odnosi se na lišavanje imovine i podvrgava ga izvjesnim uslovima. Treće pravilo, sadržano u stavu 2. ovog člana, dopušta da države potpisnice imaju pravo, između ostalog, kontrolisati korištenje imovine u skladu sa opštim interesom. Ova tri pravila nijesu različita u smislu da nijesu povezana: drugo i treće pravilo se odnose na pojedine slučajevе miješanja u pravo na mirno uživanje imovine i trebaju biti

tumačena u okviru opšteg načela izraženog u prvom pravilu (*vidi Evropski sud, Sporrong i Lönnorth protiv Švedske, presuda od 23. septembra 1982. godine, serija A, broj 52, stav 61*).

15. Da bi se utvrdila povreda navedenog konvencijskog prava neophodno je odgovoriti na sljedeća pitanja: (a) da li je miješanje predviđeno zakonom, (b) služi li miješanje zakonitom cilju u javnom interesu i (c) je li miješanje proporcionalno cilju, tj. uspostavlja li pravičnu ravnotežu između prava podnositeljke i opšteg - javnog interesa.

16. U odgovoru na pitanje da li je Uprava policije u konkretnom slučaju postupala u skladu sa zakonom, te da li je njeno postupanje moglo dovesti do miješanja u pravo podnositeljke pritužbe u ostvarivanju njenog prava na imovinu, Zaštitnik je imao u vidu relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava prema kojoj su ograničenja prava na imovinu opravdana (legitimna) ako su zakonita, tj. utvrđena zakonom države potpisnice.

16.1. Izraz „u skladu sa zakonom“, u načelu, zahtjeva da sporna mjera ima određeni temelj u domaćem propisu, jer se na taj način obezbjeđuje vladavina prava koja mora biti princip svojstven svim odredbama Konvencije (*Evropski sud u: Iatridis v. Greece, br.31107/96, § 58, ECHR 1999-II, Wieczorek v. Poland, br.18176/2005, § 58*). Domaći zakon mora biti dovoljno precizan kako bi se pojedincu jasno ukazalo na to, u kojim okolnostima i pod kojim uslovima organi javne vlasti imaju ovlašćenja posegnuti za mjerama ograničenja prava na imovinu (*Dragojević protiv Hrvatske, br.68955/11, od 15. januara 2015. godine*).

16.2. Zaštitnik u analizi konkretnog slučaja prvenstveno zapaža da su odluke poslodavca, tj. Uprave policije da podnositeljki pritužbe dospjele zarade za januar i februar 2021. godine prinudno obustavi u iznosu od 90%, i to 1/2 (50%) na osnovu već postojećih administrativnih zabrana i 40 % radi izvršenja novčane kazne na osnovu rješenja o izrečenoj disciplinskoj mjeri bile zasnovane na zakonu. Naime, zarada podnositeljke, kao zaposlene je bila opterećena administrativnom zabranom, u kom smislu je relevantna odredba člana 132 stav 1 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, kojom je propisano da zabrana stavljena na zaradu izvršnog dužnika po njegovom pristanku, odnosno administrativna zabrana, ima pravno dejstvo rješenja o izvršenju na zaradi samo ako je stavljena prije donošenja rješenja o izvršenju. Nadalje, podnositeljka je, kao policijska službenica, zbog teže povrede službene dužnosti oglašena odgovornom Rješenjem disciplinske komisije, zbog čega je istoj, na osnovu odredbe člana 106. stav 2 tačka 1. Zakona o unutrašnjim

poslovima, izrečena disciplinska mjera, odnosno novčana kazna u visini od po 40% mjesecne zarade isplaćene za mjesec u kojem je učinjena povreda i to u trajanju od 6 mjeseci.

16.3. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik smatra da je miješanje u imovinu podnositeljke bilo u skladu sa zakonom, budući da citirane odredbe Zakona o izvršenju i obezbjeđenju i Zakona o unutrašnjim poslovima, po mišljenju Zaštitnika, jasno propisuju obustavu i izvršenje na zaradi zaposlene po spornim osnovima, pa u tom smislu ove odredbe zadovoljavaju zahtjev pravne sigurnosti i standard zakonitosti, jer su u sadržinskom smislu jasne i predvidljive.

17. U ocjeni da li je predmetno miješanje u imovinu podnositeljke bilo u javnom interesu, Zaštitnik ukazuje da svaka država ima pravo i obavezu da funkcionalno organizuje svoj pravni sistem, te da, s tim ciljem, ima legitimno pravo da uspostavlja ograničenja u ostvarivanju građanskih prava u određenim slučajevima, koja su potrebna da bi pravni sistem pravilno funkcionsao. Koja će se ograničenja nametnuti zavisi od konkretnog pravnog sistema države uzimajući u obzir, prije svega, mogućnosti i potrebe zajednice i pojedinaca (*vidi Evropski sud, Belgijski jezički slučaj, presuda od 9. februara 1967. godine, serija A, broj 6, stav 5*).

17.1. Ustavom Crne Gore je svakom zaposlenom licu zagarantovano pravo na zaradu, pri čemu je, ukoliko je zaposleni izvršni dužnik, zakonima predviđena zaštita određenog iznosa zarade, a sve u cilju jačanja socijalne komponente važećih propisa i zaštite ekonomski slabih slojeva stanovništva.

17.2. Postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja na zaradi sprovodi se u skladu sa relevantnim zakonskim odredbama, pa je u tom smislu odredbom člana 103 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju propisano da se izvršenje na zaradi, kao i naknadi umjesto zarade, može odrediti i sprovesti do iznosa od 1/2 tih primanja. Imajući u vidu navedenu odredbu Zakona, izvršenje obustave zarade zaposlenog, ukoliko nije u pitanju minimalna zarada, može se sprovoditi, tj. zaposlenom se zarada može obustaviti samo do iznosa od 1/2 primanja. Čini se dakle, da je *ratio legis* ove zakonske odredbe bio da svi državni organi prilikom izvršenja na novčanim potraživanjima izvršnog dužnika vode računa o ovim zakonskim ograničenjima u cilju imovinske zaštite izvršnog dužnika i članova njegove porodice, odnosno zaštite njihove egzistencije, što svakako predstavlja javni interes.

18. U konkretnom slučaju, iz obračunskih lista primanja podnositeljke pritužbe proizilazi da je zarada podnositeljke pritužbe, na osnovu administrativnih zabranj

bila opterećena sa 1/2 primanja. Uprava policije je, radi izvršenja novčane kazne na osnovu rješenja o izrečenoj disciplinskoj mjeri, zaradu podnositeljke pritužbe za januar i februar 2021. godine obustavila preko 1/2 primanja, odnosno 1/2 (50%) na osnovu tekućih administrativnih zabrana i 40% radi izvršenja novčane kazne na osnovu izrečene disciplinske mjere, što ukupno iznosi 90% primanja podnositeljke.

19. Na osnovu navedenog, Zaštitnik smatra da kontrola korišćenja imovine, tj. konkretna obustava isplate zarade podnositeljke pritužbe nije bila proporcionalna legitimnom cilju koji se želio postići, odnosno da je na podnositeljku obustavom isplate zarade u iznosu od 90% ukupnih primanja stavljen „poseban i prekomjeran teret“. U vezi sa pitanjem proporcionalnosti, Zaštitnik upućuje na referentnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, prema kojoj u svakom pojedinom slučaju mora postojati „pravičan odnos“ između zahtjeva od javnog interesa koji se želi postići i zaštite osnovnih prava pojedinaca, a što nije moguće postići ako podnosioci moraju da snose „poseban i pretjeran teret“ (*vidi Evropski sud, James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 21. februara 1986. godine, serija A, broj 98, st. 46. i 50.*).

19.1. Stoga su neprihvatljivi navodi Uprave policije da se ograničenje do kojeg može da se vrši obustava od zarade ne odnosi na obustave za koje je zaposleni dao svoj pristanak (kao što su administrativne zabrane po osnovu kredita, sindikalne obustave i slično) i da se u tim slučajevima zaposlenom može izvršiti obustava i cijelog preostalog dijela zarade, s obzirom da je zaposleni za to dao svoj pismeni pristanak.

20. Imajući u vidu iznijetu analizu slučaja, a slijedeći relevantne odredbe domaćeg i međunarodnog prava, Zaštitnik nalazi da miješanje Uprave policije u pravo podnositeljke pritužbe na imovinu obustavljanjem njene zarade u iznosu većem od 1/2 primanja nije bilo proporcionalno cilju koji se želio postići miješanjem. Budući da javni interes koji se ogleda u dosljednom poštovanju uslova i ograničenja propisanih Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju prilikom obustave zarade podnositeljke pritužbe, prvenstveno radi zaštite njene egzistencije, u datim okolnostima, preteže nad interesima poslodavca da ovakvom dinamikom obustave isplate njene zarade sprovede rješenje Disciplinske komisije o novčanom kažnjavanju podnositeljke pritužbe.

21. Shodno navedenom, Zaštitnik na osnovu člana 41 stav 2 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, daje sljedeću

## **P R E P O R U K U**

## **Upravi policije**

Da u ovakvim i sličnim činjenično pravnim situacijama prilagodi dinamiku obustava isplata zarada u slučaju kada postoji više osnova po kojima se zaposlenima odbijaju određeni iznosi od zarade, a kako ne bi došli u situaciju da im se *de facto* ugrozi egzistencija, kao u slučaju podnositeljke pritužbe.

Uprava policije dužna je da, u roku od 30 dana, od dana prijema ovog mišljenja, sa preporukom dostavi izvještaj o preduzetim radnjama.

ZAMJENICA ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
Nerma Dobardžić

Dostavljeno:

- Podnositeljki pritužbe;
- Upravi policije;
- a/a.