

**NEPOSTOJANJE ZAKONSKOG OVLAŠĆENJA DA UPRAVNI ODBOR ZDRAVSTVENOG CENTRA "SVETI LUKA" U SMEDEREVU DONOSI AKTE KOJIMA UREĐUJE STICANJE, ELEMENTE, NAČIN OBRAČUNA I ISPLATE ZARADA ZAPOSLENIMA U POJEDINIM SLUŽBAMA DOMA ZDRAVLJA, BEZ OBZIRA NA NAČIN STICANJA SREDSTAVA ZA RAD SLUŽBE U OKVIRU DOMA ZDRAVLJA**

**Zakon o platama u državnim organima i javnim službama**

**član 1 tač. 3) i 4) i čl. 3 i 8**

Sentenca:

Budući da odredbe Zakona o radu, Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zdravstvenom osiguranju, koje su navedene kao pravni osnov za donošenje osporenog Pravilnika, ne utvrđuju ovlašćenje za upravne odbore domova zdravlja da mogu donositi akte kojima uređuju sticanje, elemente, način obračuna i isplate zarada pojedinim kategorijama zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u domu zdravlja kao zdravstvenoj ustanovi, a polazeći od toga da Zakon o platama u državnim organima i javnim službama i uredba koja je doneta na osnovu tog zakona predviđaju da zaposleni u zdravstvenim ustanovama, pa i u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti, primaju za svoj rad plate, a ne zarade, sledi da se plate, kao naknade za rad zaposlenima u domu zdravlja, ne mogu isplaćivati prema pravilnicima, već isključivo prema zakonu i odgovarajućoj uredbi. Po oceni suda, različiti načini obezbeđivanja sredstava za rad doma zdravlja ne mogu predstavljati osnov za različito utvrđivanje naknada za rad pojedinih kategorija zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u jednom istom pravnom licu.

Obrazloženje:

I

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje nezakonitosti Pravilnika navedenog u izreci. U inicijativi se ističe da je osporeni Pravilnik u suprotnosti sa odredbama člana 3. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05). Inicijatori navode da je u Zdravstvenom centru "Sveti Luka" u Smederevu u primeni Pojedinačni kolektivni ugovor donet 1999. godine, da je osporeni Pravilnik doneo Upravni odbor Zdravstvenog centra samo za Službu za stomatološku zdravstvenu zaštitu koja čini organizacioni deo Centra, kao i da je poslodavac aneksima ugovora o uređenju međusobnih prava, obaveza i odgovornosti, istovremeno sa donošenjem Pravilnika, počeo da menja ugovore o radu sa zaposlenima u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu na način protivan Zakonu o radu. Prema navodima inicijatora, poslodavac je primenjujući osporeni Pravilnik zaobišao zakonsku proceduru i samoinicijativno izmenio uslove rada i izbrisao do tada važeće odredbe koje su se

odnosile na utvrđivanje zarada zaposlenih u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Zdravstvenog centra "Sveti Luka" u Smederevu. Takođe, inicijatori ističu da je Inspektorat za rad - Odeljenje inspekcije rada za Podunavski upravni okrug ukazao Upravnom odboru Zdravstvenog centra da sporni Pravilnik nije u skladu sa članom 3. Zakona o radu i odredio rok od 60 dana da Centar otkloni utvrđene nepravilnosti, ali da poslodavac nije otklonio nepravilnosti, već je nastavio sa primenom Pravilnika i na taj način "povredio prava zaposlenih u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu", jer ih je, po mišljenju inicijatora, stavio u nepovoljniji položaj u odnosu na druge zaposlene u Zdravstvenom centru, suprotno odredbama čl. 19, 20. i 104. Zakona o radu. Stoga inicijatori predlažu da Ustavni sud svojom odlukom utvrdi da osporeni Pravilnik nije u saglasnosti sa zakonom.

Na zahtev Ustavnog suda, donosilac osporenog akta dostavio je odgovor, u kome je istakao da stupanjem na snagu Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05) određene vrste stomatoloških zdravstvenih usluga više ne predstavljaju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno prava koja se obezbeđuju iz sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Davalac odgovora navodi da je, u cilju regulisanja pravnog statusa zdravstvenih radnika koji pružaju stomatološku zdravstvenu zaštitu, a za čije se zarade ne obezbeđuju sredstva iz Republičkog zavoda, Ministarstvo zdravlja ukazalo svim zdravstvenim ustanovama da se ovim zaposlenim licima ponudi izmena ugovorenih uslova rada i zaključivanje aneksa ugovora o radu, u skladu sa odredbama člana 171. stav 1. tačka 5) i člana 172. Zakona o radu. Takođe ističe se da su se ugovori o radu menjali u delu iznosa osnovne zarade i elemenata za utvrđivanje radnog učinka, naknade zarade i drugih pitanja, u smislu člana 33. stav 1. tačka 10) Zakona o radu. S tim u vezi navodi se da je Zdravstveni centar postupajući po instrukciji svog osnivača doneo osporeni opšti akt i na osnovu njega zaposlenima u Službi stomatološke zdravstvene zaštite dostavio ponude za izmenu ugovorenih uslova rada i aneksa ugovora o radu, tako da se "iznos osnovne zarade utvrđuje kao minimalna zarada u skladu sa Zakonom o radu, dok se drugi deo zarade za radni učinak utvrđuje na osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema radnim obavezama u skladu sa opštim aktom poslodavca. Napominje se da u vreme donošenja Pravilnika nije bio donet Poseban kolektivni ugovor za zdravstvenu delatnost, a da je postojeći bio stavljen van snage, te da je poslodavac pitanje zarada zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti uredio na zakoniti način. Davalac odgovora posebno ističe da Republički zavod za zdravstveno osiguranje ne prenosi sredstva za isplate zarada zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti, već da se one finansiraju iz sopstvenih prihoda i da ne postoji obaveza poslodavca da njihove zarade isplaćuje u skladu sa odgovarajućom Uredbom pošto se ona odnosi samo na zaposlene čije se zarade obezbeđuju iz sredstava koje Republički zavod za zdravstveno osiguranje prenosi Zdravstvenom centru. Prema navodima iz odgovora, zaposleni u Službi stomatološke zdravstvene zaštite u Zdravstvenom centru "Sveti Luka" u Smederevu ostvaruju zarade u istim iznosima kao i ranije, pri čemu je

osporenim aktom omogućeno da ostvare i veće zarade u skladu sa postignutim radnim učinkom.

Povodom navedene inicijative, Ustavni sud je 25. novembra 2010. godine doneo Rešenje o pokretanju postupka za ocenu zakonitosti osporenog Pravilnika, saglasno odredbi člana 53. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07). U navedenom Rešenju Ustavni sud je ocenio da se u odnosu na osporeni Pravilnik osnovano postavlja pitanje njegove saglasnosti kako sa Zakonom o radu, tako i sa pozitivno-pravnim propisima kojima su na sistemski način uređena pitanja koja se odnose na pravo na naknadu za rad zaposlenih u javnim službama koje se finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama i odgovarajućom Uredbom Vlade o koeficijentima).

U odgovoru donosioca akta na Rešenje o pokretanju postupka za ocenu zakonitosti osporenog Pravilnika, koji je Zdravstveni centar "Sveti Luka" Smederevo dostavio Ustavnom sudu 9. februara 2011. godine, u suštini, ponavljaju se navodi sadržani u odgovoru na inicijativu koji je donosilac akta dostavio Ustavnom sudu 8. oktobra 2010. godine.

## II

U sprovedenom postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Osporeni Pravilnik o sticanju i raspodeli zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Zdravstvenog centra "Sveti Luka" u Smederevu, broj 2560/2, doneo je Upravni odbor Zdravstvenog centra "Sveti Luka" u Smederevu 29. septembra 2008. godine, pozivom na odredbe čl. 104. i 107. Zakona o radu, člana 61. stav 1. tačka 11) i člana 177. Zakona o zdravstvenom osiguranju, člana 136. stav 1. tačka 7) Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, člana 22. Ugovora o pružanju i finansiranju zdravstvene zaštite u 2008. godini zaključenog sa Filijalom Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje za Podunavski okrug u Smederevu, broj 337/2 od 1. februara 2008. godine i člana 25. stav 1. tač. 6. i 16. Statuta Zdravstvenog centra "Sveti Luka".

Odredbama člana 104. Zakona o radu propisano je: da zaposleni ima pravo na odgovarajuću zaradu, koja se utvrđuje u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu (stav 1.); da se zaposlenima garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrednosti koji ostvaruju kod poslodavca (stav 2.); da se pod radom iste vrednosti podrazumeva rad za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost i fizički i intelektualni rad (stav 3.); da su odluka poslodavca ili sporazum sa zaposlenim koji nisu u skladu sa stavom 2. ovog člana ništavi (stav 4.); da u slučaju povrede prava iz stava 2. ovog člana zaposleni ima pravo na naknadu štete (stav 5.). Članom 107. Zakona o radu propisano je: da se osnovna zarada određuje na osnovu uslova utvrđenih pravilnikom potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu (stav 1.); da se radni učinak određuje na osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema

radnim obavezama (stav 2.); da se opštim aktom utvrđuju elementi za obračun i isplatu osnovne zarade i zarade po osnovu radnog učinka iz st. 1. i 2. ovog člana (stav 3.); da se ugovorom o radu može utvrditi osnovna zarada u većem iznosu od osnovne zarade utvrđene na osnovu elemenata iz opšteg akta (stav 4.).

Odredbom člana 61. stav 1. tačka 11. Zakona o zdravstvenom osiguranju propisano je da se osiguranim licima u okviru obaveznog zdravstvenog osiguranja ne obezbeđuje zdravstvena zaštita koja obuhvata stomatološke usluge koje nisu utvrđene kao pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim za sprovođenje ovog zakona. Odredbama člana 177. navedenog zakona predviđeno je da se odnosi između matične filijale, odnosno Republičkog zavoda i davalaca zdravstvenih usluga povodom ostvarivanja prava osiguranih lica na zdravstvenu zaštitu, uređuje ugovorom koji se, po pravilu, zaključuje za jednu kalendarsku godinu i kojim se uređuju naročito: vrsta, obim, kvalitet zdravstvenih usluga, mere za obezbeđivanje kvaliteta i dr.

Odredbom člana 136. stav 1. tačka 7) Zakona o zdravstvenoj zaštiti dato je ovlašćenje upravnom odboru zdravstvene ustanove da, u skladu sa zakonom, odlučuje o korišćenju sredstava zdravstvene ustanove.

Osporenim Pravilnikom propisano je: da se ovim pravilnikom uređuju način sticanja i raspodela zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Doma zdravlja Zdravstvenog centra "Sveti Luka" u Smederevu (član 1.); da se prava i obaveze zaposlenih koji su u radnom odnosu u Službi ostvaruju u skladu sa propisima o radu, kao i sa drugim opštim aktima Zdravstvenog centra, a da zaposleni obavljaju stomatološku zdravstvenu delatnost i pružaju zdravstvene usluge u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju, kao i u skladu sa Zakonom o radu i svim podzakonskim aktima kojima se reguliše ova oblast zdravstvene zaštite (član 2.); da se Služba finansira sredstvima naplaćenim od RZZO - Filijale za Podunavski okrug u Smederevu i sredstvima ostvarenim pružanjem usluga na tržištu iz oblasti stomatološke zdravstvene zaštite, po cenovniku usluga (član 3.); da sredstva finansiranja Službe mogu biti i od poklona, na osnovu zaključenih ugovora sa drugim pravnim i fizičkim licima, legata, zaveštanja i drugo, u skladu sa zakonom (član 4.); da se svi prihodi iz čl. 3. i 4. ovog pravilnika uplaćuju na račun Zdravstvenog centra (član 5.); da se iz ukupno ostvarenog prihoda Službe svakog meseca najpre izdvaja iznos za pokriće materijalnih troškova, a zatim se izdvaja ukupna suma za isplatu osnovnih zarada u visini minimalnih zarada za sve zaposlene koji su radili u prethodnom mesecu, srazmerno broju radnih dana, odnosno sati (čl. 6. i 7.); da se iz preostale pozitivne razlike prihoda isplaćuju zarade po osnovu učinka zaposlenima koji su učinak ostvarili, po umanjenju za propisane stvarne troškove u koje spadaju; da su troškovi prevoza za dolazak i odlazak sa posla na teret poslodavca (član 8.).

Ostalim relevantnim odredbama Pravilnika propisano je: da je zarada zdravstvenih radnika u Službi proporcionalna ostvarenim rezultatima rada u skladu sa Zakonom o radu, ovim pravilnikom i aneksom ugovora o radu koji poslodavac zaključuje sa

zaposlenim (član 11.); da zdravstveni radnici u Službi imaju pravo na iznos minimalne zarade za standardni učinak i puno radno vreme u skladu sa Zakonom o radu i drugim zakonima i podzakonskim aktima iz ove oblasti, a da se visina zarade za radni učinak, puna zarada, određuje na osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema radnim obavezama, u skladu sa Zakonom o radu i drugim zakonima i podzakonskim aktima (čl. 12. i 13.); da pravo na isplatu pune zarade zdravstveni radnici - doktori stomatologije, doktori stomatologije specijalisti, stomatološke sestre i zubni tehničari, stiču po ostvarenju sredstava za zarade koja sadrži poreze i doprinose koji se plaćaju iz zarade i obezbeđuju sredstva za utrošeni materijal, kao i udeo za isplatu zarada stomatološke sestre koja obavlja administrativne poslove (član 14.); da stomatološka sestra koja obavlja administrativne poslove ima pravo na isplatu prosečne zarade ostalih stomatoloških sestara u Službi, a stomatološka sestra koja u određenom periodu meseca nema tim, odnosno doktora stomatologije sa kojim radi, ostvaruje zaradu po osnovu učinka u visini proseka svih stomatoloških sestara i zubnih tehničara, dok rendgen tehničarima pripada zarada po osnovu učinka u visini proseka svih stomatoloških sestara i zubnih tehničara (član 15. st. 1, 2. i 4.); da ukoliko zdravstveni radnik stomatologije ne ostvari sredstva za punu zaradu, proporcionalno će primiti umanjenju zaradu do iznosa osnovne minimalne zarade, a u slučaju da se radni učinak ne ostvaruje uzastopno tri meseca, stiču se uslovi da poslodavac svim zaposlenima koji ne ostvaruju rezultate rada veće od potrebnog iznosa za isplatu minimalne zarade, ponudi izmenu ugovorenih uslova rada i radni odnos sa nepunim radnim vremenom (čl. 16. i 17.); da u slučaju da se ne ostvaruje prihod koji je neophodan za isplatu minimalnih zarada uzastopno tri meseca, poslodavac će isplatiti minimalnu zaradu, s tim da se stiču uslovi za raskid ugovora o radu zaposlenom koji nije ostvario rezultate rada potrebne za isplatu minimalne zarade kada poslodavac može da otkáže ugovor o radu, u skladu sa Zakonom (član 18.); da radi obavljanja organizacionih i poslova rukovođenja poslodavac isplaćuje dodatak na rukovođenje u skladu sa Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, a da za izuzetne rezultate u radu direktor Zdravstvenog centra može posebno nagraditi tim ili pojedinca iz tima uvećanjem zarade do 30%, u skladu sa Zakonom (čl. 19. i 20.).

Zakonom o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05) uređena su prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja zaposlenih i drugih građana obuhvaćenih obaveznim zdravstvenim osiguranjem i finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja, dobrovoljno zdravstveno osiguranje i druga pitanja od značaja za sistem zdravstvenog osiguranja. Odredbom člana 47. stav 1. ovog zakona dato je ovlašćenje Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje da za svaku kalendarsku godinu donosi opšti akt kojim uređuje sadržaj, obim i standard prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog osiguranja iz člana 45. ovog zakona za pojedine vrste zdravstvenih usluga i pojedine vrste bolesti, procenat plaćanja iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja do punog iznosa cene zdravstvene usluge, kao i procenat plaćanja osiguranog lica, a u smislu odredbe stava 6. ovog člana, Vlada daje saglasnost na pomenuti akt. Prema stavu 2. istog člana Zakona, opšti akt mora biti usklađen sa planom zdravstvene

zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i godišnjim finansijskim planom Republičkog zavoda. Na osnovu ovog zakonskog ovlašćenja, Upravni odbor Republičkog zavoda je doneo Pravilnik o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i o participaciji za 2007. godinu ("Službeni glasnik RS", broj 1/07).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 107/05), kao poseban zakon kojim se uređuje sistem zdravstvene zaštite, organizacija zdravstvene službe, prava i obaveze pacijenata, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje zdravstvene zaštite, propisao je da zdravstvena ustanova (što znači i dom zdravlja), odnosno privatna praksa može sticati sredstva za rad od: 1) organizacija zdravstvenog osiguranja; 2) budžeta; 3) prodaje usluga i proizvoda koji su u neposrednoj vezi sa zdravstvenom delatnošću zdravstvene ustanove; 4) obavljanja naučnoistraživačke i obrazovne delatnosti; 5) izdavanja u zakup slobodnih kapaciteta; 6) legata; 7) poklona; 8) zaveštavanja (član 159.). Prema članu 160. ovog zakona, zdravstvena ustanova, odnosno privatna praksa stiče sredstva za rad od organizacija zdravstvenog osiguranja zaključenjem ugovora o pružanju zdravstvene zaštite, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje. Odredbom člana 172. Zakona propisano je da se prava, dužnosti i odgovornosti zaposlenih u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi ostvaruju u skladu sa propisima o radu, ako ovim zakonom nije drugačije određeno. Zakonom o izmenama o dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 57/11), koji je stupio na snagu 9. avgusta 2011. godine, nisu izvršene izmene ili dopune koje bi mogle biti od uticaja na odlučivanje Ustavnog suda u ovoj pravnoj stvari.

Zakonom o javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 42/91, 71/94 i 79/05) propisano je da se radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti zdravstvene zaštite osnivaju ustanove, s tim što se delatnosti, odnosno poslovi kojima se ne obezbeđuje ostvarivanje zakonom utvrđenih prava i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa ne obavljaju kao javne službe u smislu ovog zakona (član 3. st. 1. i 2.). Odredbom člana 21. Zakona Upravni odbor ustanove je ovlašćen da: 1) donosi statut ustanove; 2) odlučuje o poslovanju ustanove; 3) usvaja izveštaj o poslovanju i godišnji obračun; 4) donosi program rada ustanove; 5) odlučuje o korišćenju sredstava, u skladu sa zakonom i 6) vrši i druge poslove utvrđene aktom o osnivanju i statutom. Članom 23. ovog zakona bilo je propisano da se u pogledu prava, obaveza i odgovornosti zaposlenih u ustanovi iz člana 3. stav 1. ovog zakona primenjuju propisi o zaposlenim u državnim organima, ako zakonom nije drukčije određeno. Navedeni član 23. Zakona prestao je da važi 1. jula 2006. godine, na osnovu odredbe člana 190. stav 2. tačka 1) Zakona o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", broj 79/05).

Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 34/01 i 62/06) uređen je način utvrđivanja plata, dodataka, naknada i ostalih primanja, pored ostalog i za zaposlene u javnim službama koje se finansiraju iz budžeta Republike, autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave, kao i za zaposlene u javnim

službama koje se finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (član 1. tač. 3) i 4), a plate se određuju množenjem osnovice sa koeficijentom, sa mogućnošću dodatka na platu. Prema članu 3. Zakona, osnovicu za obračun plata utvrđuje Vlada, a saglasno članu 4. Zakona koeficijent izražava složenost poslova, odgovornost, uslove rada i stručnu spremu. Odredbom člana 8. stav 1. ovog zakona Vlada je ovlašćena da svojim aktom utvrđuje koeficijente za obračun i isplatu plata, pa je, u realizaciji ovog zakonskog ovlašćenja, Vlada donela Uredbu o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 44/01, 15/02, 30/02, 32/02, 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11 i 65/11). U tački 13. ove uredbe utvrđeni su koeficijenti i za zaposlene u zdravstvenim ustanovama među kojima su i subspecijalistički poslovi i specijalistički poslovi u domovima zdravlja, poslovi zdravstvenih radnika stomatologije, specijalizovani poslovi u zubnoj tehnici, kao i drugi poslovi u stomatološkoj zaštiti.

Zakonom o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) propisano je da se prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada uređuju zakonom (ovim i posebnim zakonom), u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama, kao i kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, a pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu samo kada je to zakonom određeno (član 1. Zakona). Kolektivni ugovor nastaje kao rezultat pregovaranja između poslodavca i sindikata i njime se, u skladu sa zakonom, uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i međusobni odnos učesnika kolektivnog ugovora (član 2. stav 1. Zakona). Pravilnik o radu je opšti akt poslodavca kojim se, u skladu sa zakonom, uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, s tim što je poslodavac ovlašćen da pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu uređuje odnose iz oblasti radnih odnosa samo u sledećim slučajevima: 1) ako kod poslodavca nije osnovan sindikat ili nijedan sindikat ne ispunjava uslove reprezentativnosti ili nije zaključen sporazum o udruživanju u skladu sa ovim zakonom; 2) ako nijedan učesnik kolektivnog ugovora ne pokrene inicijativu za početak pregovora radi zaključivanja kolektivnog ugovora; 3) ako učesnici kolektivnog ugovora ne postignu saglasnost za zaključivanje kolektivnog ugovora u roku od 60 dana od dana zaključenja pregovora; 4) ako sindikat u roku od 15 dana od dana dostavljanja poziva za početak pregovora za zaključivanje kolektivnog ugovora ne prihvati inicijativu poslodavca (član 2. stav 2. Zakona). Pravilnik o radu mora biti u saglasnosti sa zakonom i ne može da sadrži odredbe kojima se zaposlenom daju manja prava ili utvrđuju nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova koji su utvrđeni zakonom, odnosno mogu da se utvrde veća prava i povoljniji uslovi rada od prava i uslova utvrđenih zakonom, kao i druga prava koja nisu utvrđena zakonom, osim ako zakonom nije drugačije uređeno (član 8. Zakona). Saglasno odredbama čl. 3. i 4. Zakona o radu, pravilnik prestaje da važi danom stupanja na snagu kolektivnog ugovora kod poslodavca. Odredbama čl. 9. i 11. istog zakona propisano je da ako opšti akt i pojedine njegove odredbe utvrđuju nepovoljnije uslove rada od uslova utvrđenih zakonom primenjuju se odredbe zakona, a

da su pojedine odredbe ugovora o radu kojima su utvrđeni nepovoljniji uslovi rada od uslova utvrđenih zakonom i opštim aktom, odnosno koje se zasnivaju na netačnom obaveštenju od strane poslodavca o pojedinim pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog ništave, s tim što se ništavost odredaba ugovora o radu utvrđuje pred nadležnim sudom, a pravo da se zahteva utvrđivanje ništavosti ne zastareva.

Na osnovu člana 246. stav 1. Zakona o radu, reprezentativni sindikati - Sindikat zaposlenih u zdravstvu i socijalnoj zaštiti Srbije, Granski sindikat zdravstva i socijalne zaštite "Nezavisnost" i Sindikat medicinskih sestara i tehničara Srbije, s jedne strane i Vlada, s druge strane, zaključili su Poseban kolektivni ugovor za zdravstvene ustanove čiji je osnivač Republika Srbija ("Službeni glasnik RS", broj 36/10). Ovim posebnim kolektivnim ugovorom uređena su, u skladu sa Zakonom i ratifikovanim međunarodnim konvencijama, prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i po osnovu rada, međusobni odnosi učesnika ugovora i druga pitanja od značaja za zaposlene i poslodavca. Ovaj poseban kolektivni ugovor se neposredno primenjuje u zdravstvenim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija, a kolektivni ugovor kod poslodavca i pravilnik o radu, kao i ugovor o radu ne mogu da sadrže odredbe kojima se utvrđuju manja prava i nepovoljniji uslovi rada zaposlenih od prava i uslova utvrđenih zakonom, Opštim kolektivnim ugovorom ("Službeni glasnik RS", br. 50/08, 104/08 i 8/09) i ovim ugovorom. Međutim, kolektivnim ugovorom kod poslodavca, odnosno ugovorom o radu mogu se utvrditi veća prava od prava utvrđenih zakonom, Opštim kolektivnim ugovorom i ovim ugovorom, kao i druga prava koja nisu predviđena Opštim kolektivnim ugovorom, odnosno ovim posebnim kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom. U odeljku VIII navedenog Posebnog kolektivnog ugovora uređene su plate, naknade plate i druga primanja, tako što su definisani elementi za utvrđivanje plate (osnovica, koeficijent, dodatak na platu i dr.). Između ostalog, odredbom člana 95. stav 1. ovog kolektivnog ugovora predviđeno je da zdravstvene ustanove koje ostvaruju prihode koji nisu javni prihodi u skladu sa zakonom kojim se uređuju javni prihodi i javni rashodi, mogu uvećati plate do visine ostvarenog prihoda, a najviše do 30% po zaposlenom, dok je odredbom stava 3. predviđeno da se uvećanje plate vrši u skladu sa aktom o normativima i standardima rada, odnosno kvaliteta obavljenog posla. Odredbom člana 150. ovog posebnog kolektivnog ugovora predviđeno je da su učesnici kolektivnog ugovora kod poslodavca dužni da u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog ugovora započnu pregovore za zaključivanje kolektivnog ugovora kod poslodavca, a odredbom člana 151. predviđeno je da ako na dan stupanja na snagu ovog ugovora nije konačno odlučeno o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog, primenjuju se odredbe ovog ugovora, ako je to za zaposlenog povoljnije.

### III

Zakon o zdravstvenoj zaštiti kao specijalan zakon u odnosu na Zakon o platama u državnim organima i javnim službama ne uređuje pitanje obračuna i isplate Ustavom zajemčenog prava na pravičnu naknadu za rad, odnosno platu zaposlenih u zdravstvenim ustanovama. Međutim, u pogledu ostvarivanja prava, dužnosti i



odgovornosti zaposlenih u zdravstvenim ustanovama, ovaj zakon odredbom člana 172. upućuje na primenu propisa o radu, ako ovim zakonom nije drugačije određeno. Po oceni Ustavnog suda, iz iznetog sledi da se propisi o radu, pa i opšti propis (Zakon o radu) primenjuju na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih, ali ne i na pravo na naknadu za rad, odnosno platu. Pitanje plata zaposlenih u javnim službama, kao lica koja se nalaze u radnom odnosu, uređeno je Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama i odgovarajućom Uredbom Vlade donetom na osnovu ovog zakona. Zakon o zdravstvenoj zaštiti je uredio pitanje sticanja sredstava za rad, ali ne i pitanje načina utvrđivanja plata zaposlenih u javnim službama u koje, saglasno Zakonu o platama u državnim organima i javnim službama, spadaju i ustanove koje se finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Način utvrđivanja plata i ostalih primanja zaposlenih u zdravstvenim ustanovama kao javnim službama je nakon stupanja na snagu Zakona o zdravstvenoj zaštiti i dalje uređen Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama i Uredbom koja je doneta na osnovu ovog zakona.

Imajući u vidu da je Ustavnom sudu dostavljeno više inicijativa kojima se osporavaju ustavnost i zakonitost većeg broja pravilnika kojima se uređuju sticanje, elementi i kriterijumi, odnosno način obračuna i isplate zarada zaposlenih u zdravstvenoj stomatološkoj zaštiti u domovima zdravlja kao ustanovama javnih službi, te značaj osporenih pravilnika za ostvarivanje Ustavom i zakonom utvrđenih prava zaposlenih u službama stomatološke zdravstvene zaštite, radi razjašnjenja otvorenih pravnih pitanja Ustavni sud je održao 1. juna 2011. godine konsultativni sastanak sa predstavnicima inicijatora, donosilaca osporenih akata, nadležnih organa i naučnim radnicima iz ove oblasti. Na ovom sastanku prevladalo je mišljenje da su za pitanje naknada za rad, odnosno plata zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u zdravstvenim ustanovama - javnim službama merodavni Zakon o platama u državnim organima i javnim službama i odgovarajuća Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama doneta na osnovu ovog zakona.

#### IV

Na osnovu rezultata celokupnog sprovedenog postupka, Ustavni sud je utvrdio da odredbe Zakona o radu, Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zdravstvenom osiguranju, koje su navedene kao pravni osnov za donošenje osporenog Pravilnika, ne utvrđuju ovlašćenje za upravne odbore zdravstvenih ustanova da, u materijalno-pravnom smislu, mogu donositi akte kojima uređuju sticanje, elemente, način obračuna i isplate zarada pojedinim kategorijama zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u domu zdravlja kao zdravstvenoj ustanovi, te je utvrdio da je Upravni odbor Zdravstvenog centra "Sveti Luka" Smederevo donošenjem osporenog Pravilnika prekoračio granice zakonskih ovlašćenja.

Prema oceni Suda, način sticanja sredstava za rad stomatološke službe u okviru doma zdravlja ne može biti relevantan kriterijum za uređivanje pitanja načina obračuna i isplate zarada zaposlenih u ovom organizacionom delu doma zdravlja, budući da Zakon

o platama u državnim organima i javnim službama i Uredba koja je doneta na osnovu ovog zakona predviđaju da zaposleni u zdravstvenim ustanovama (pa i u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti) primaju za svoj rad plate, a ne zarade, što znači da se plate kao naknade za rad zaposlenima ne mogu isplaćivati prema pravilnicima, već isključivo prema Zakonu o platama u državnim organima i javnim službama i odgovarajućoj Uredbi. Stoga, Ustavni sud ocenjuje da različiti načini obezbeđivanja sredstava za rad doma zdravlja ne mogu predstavljati osnov za različito utvrđivanje naknada za rad ("zarada") pojedinih kategorija zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u jednom istom pravnom licu (zdravstvenom centru). Iz navedenog, po oceni Suda, proizlazi da okolnost da zdravstveni radnici pružaju stomatološke usluge koje nisu utvrđene kao pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ne može menjati karakter naknade za rad na koju, u skladu sa odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srbije, potvrđenim međunarodnim ugovorima (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Revidirana Evropska socijalna povelja, konvencije Međunarodne organizacije rada br. 100 i 111) i drugim odgovarajućim međunarodnim dokumentima, kao i relevantnim zakonima Republike Srbije, imaju pravo zdravstveni radnici zaposleni u domovima zdravlja, pa i zaposleni u stomatološkoj službi ovih ustanova. Sud, takođe, nalazi da nikakav akt (instrukcija, nalog ili uputstvo) Ministarstva zdravlja ne može predstavljati valjani pravni osnov za donošenje Pravilnika kojim se uređuju elementi, način obračuna i isplate zarada određenim kategorijama zaposlenih u zdravstvenoj stomatološkoj službi u okviru zdravstvenog centra.

Polazeći od izloženog, Ustavni sud je utvrdio da osporeni Pravilnik u celini nije u saglasnosti sa zakonom, a ovakvu ocenu je zasnovao na analizi načelnih pravnih pitanja u ovoj pravnoj stvari ne ulazeći, pri tome, u ocenu pojedinih rešenja sadržanih u osporenom Pravilniku sa stanovišta navoda i razloga iznetih u podnetoj inicijativi, jer, po oceni Suda, ne mogu biti od uticaja na drugačije odlučivanje ovog suda.

S obzirom na navedeno, Ustavni sud je, na osnovu odredbe člana 45. tačka 4) Zakona o Ustavnom sudu, doneo Odluku kao u izreci.

Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, Pravilnik naveden u izreci prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 15. decembra 2011. godine, doneo je

#### ODLUKU

Utvrđuje se da Pravilnik o sticanju i raspodeli zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Zdravstvenog centra "Sveti Luka" u Smederevu, broj 2560/2 od 29. juna 2008. godine, nije u saglasnosti sa zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 32/2009 od 15. decembra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 8/2012 od 3. februara 2012. godine)