

**NEUSTAVNOST I NEZAKONITOST AKTA DOMA ZDRAVLJA SMEDEREVSKA
PALANKA KOJIM SE UREĐUJU ELEMENTI ZA OBRAČUN I ISPLATU ZARADA
ZAPOSLENIMA U POJEDINIM SLUŽBAMA 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 Zakon o radu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju ne utvrđuju ovlašćenje domova zdravlja da donose akte kojima se uređuju elementi za obračun i isplatu 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. Imajući u vidu ustavno načelo koje se odnosi na hijerarhiju domaćih opštih pravnih akata, u smislu odredaba člana 194. stav 3. i člana 195. Ustava, utvrđena nesaglasnost osporenog akta sa zakonom ima za posledicu i nesaglasnost tog akta sa Ustavom.

Obrazloženje:

I

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu zakonitosti odredaba čl. 2, 7. i 8. Pravilnika o sticanju i raspodeli zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Doma zdravlja Smederevska Palanka, broj 537 od 6. februara 2009. godine. Podnosilac inicijative smatra da je odredba člana 2. stav 1. osporenog Pravilnika u suprotnosti sa Zakonom o javnim službama i članom 1. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, jer je Dom zdravlja javna služba koja se finansira iz sredstava doprinosa za zdravstvenu zaštitu, a stomatološka služba delom iz tih sredstava, a delom iz prodaje stomatoloških usluga. Inicijator takođe smatra da je odredba stava 2. istog člana Pravilnika, u delu u kome se navodi da "zaposleni obavljaju stomatološku zdravstvenu delatnost i pružaju zdravstvene usluge i u skladu sa Zakonom o radu", u suprotnosti sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti. Inicijator dalje navodi da su odredbe čl. 7. i 8. Pravilnika u suprotnosti sa članom 2. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama, jer se plate zaposlenih u javnim službama

utvrđuju na osnovu osnovice za obračun plate i koeficijenta koji se množi osnovicom. Međutim, inicijator ističe da ukoliko Sud smatra da se na zaposlene u stomatološkoj službi ipak primenjuje Zakon o radu, imajući u vidu način njenog finansiranja, delom iz doprinosa za zdravstveno osiguranje, a delom iz sredstava obezbeđenih pružanjem usluga na tržištu iz oblasti stomatološke zdravstvene zaštite, u tom slučaju je član 7. Pravilnika u suprotnosti sa članom 107. Zakona o radu, jer se ovom osporenom odredbom Pravilnika za sve zaposlene određuje osnovna zarada u visini minimalne zarade, iako svi zaposleni nemaju iste uslove potrebne za rad na poslovima za koje su zaključili ugovore o radu, jer postoje razlike u složenosti poslova. Inicijator na kraju navodi da osporenim Pravilnikom nisu dati ni elementi za obračun zarade po osnovu radnog učinka, što ovaj opšti akt čini neodređenim, nepotpunim i proizvoljnim kod utvrđivanja zarada zaposlenih po osnovu radnog učinka.

Donosilac osporenog Pravilnika u svom odgovoru ističe da je podneta inicijativa neosnovana, jer je Pravilnik o sticanju i raspodeli zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Doma zdravlja Smederevska Palanka doneo Upravni odbor Doma zdravlja Smederevska Palanka, 6. februara 2009. godine, shodno odredbama čl. 104, 107. i 171. Zakona o radu, člana 61. stav 1. tačka 11) i člana 177. Zakona o zdravstvenom osiguranju, ugovora o pružanju i finansiranju zdravstvene zaštite u 2008. i 2009. godini i člana 25. Statuta Doma zdravlja Smederevska Palanka, kao i instrukcije Ministarstva zdravlja 112-01-536/2006-03 od 17. maja 2006. godine, kako bi se rešio pravni status zdravstvenih radnika koji pružaju stomatološku zdravstvenu zaštitu, a za čije zarade se ne obezbeđuju sredstva iz Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Naime, u navedenoj instrukciji Ministarstva zdravlja data je preporuka direktorima zdravstvenih ustanova na koji način da se reši pravni status zdravstvenih radnika koji pružaju stomatološke usluge koje nakon stupanja na snagu Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05), više ne predstavljaju pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno pravo koje se obezbeđuje iz sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Jedno od predloženih rešenja odnosilo se na izmene ugovora o radu. Ovim rešenjem predloženo je da se zdravstvenim radnicima koji obavljaju stomatološku zdravstvenu zaštitu, a za čije zarade se ne obezbeđuju sredstva u Republičkom zavodu, ponudi izmena ugovora o radu, u skladu sa članom 171. stav 1. tačka 5) i članom 172. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05). Aneks ugovora o radu bi se odnosio na izmene iznosa osnovne zarade i elemenata za utvrđivanje radnog učinka, naknade zarade i dr. iz člana 33. stav 1. tačka 10) Zakona o radu. Iznos osnovne zarade utvrđivao bi se kao minimalna zarada utvrđena u skladu sa Zakonom o radu, dok bi se drugi deo zarade za radni učinak zaposlenog određivao na osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema radnim obavezama, a što se utvrđuje opštim aktom poslodavca. Sredstva za isplatu osnovne zarade u visini minimalne zarade, kao i zarade po osnovu radnog učinka zaposlenog, obezbeđivala bi se iz sopstvenih sredstava zdravstvene ustanove ostvarenih po osnovu pružanja stomatološke zdravstvene zaštite koja nije

obuhvaćena kao pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, a koju bi pružali doktori stomatologije u okviru određene zdravstvene ustanove.

Povodom navedene inicijative Ustavni sud je 22. decembra 2010. godine doneo Rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i 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 ustavnosti i zakonitosti osporenog Pravilnika koji je Dom zdravlja Smederevska Palanka dostavio Ustavnom sudu 14. marta 2011. godine, u suštini, ponavljaju se navodi sadržani u odgovoru na inicijativu, koji je donosilac akta prethodno već bio dostavio Ustavnom sudu.

Ustavni sud je u sprovedenom postupku utvrdio sledeće:

Upravni odbor Doma zdravlja Smederevska Palanka doneo je osporeni Pravilnik o sticanju i raspodeli zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Doma zdravlja Smederevska Palanka 6. februara 2009. godine, na osnovu čl. 104. i 107. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", broj 24/05), člana 61. stav 1. tačka 11) i člana 177. Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05), Uredbe 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, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 26/08, 31/08, 44/08 i 54/08), člana 22. Ugovora o pružanju i finansiranju zdravstvene zaštite u 2008. godini zaključenog sa filijalom RZZO za Podunavski okrug u Smederevu, broj 337/2 od 1. februara 2008. godine i člana 25. stav 1. tačka 6. i člana 16. Statuta Doma zdravlja Smederevska Palanka. Ovim pravilnikom uređuju se način sticanja i raspodela zarade u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Doma zdravlja (član 1.). Osporenim Pravilnikom predviđeno je: 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 Doma zdravlja, 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 po odbitku troškova iz člana 6, izdvaja ukupna suma za isplatu osnovnih zarada u visini minimalnih zarada (bruto iznos) za sve zaposlene koji su radili u prethodnom mesecu, srazmerno broju dana, odnosno sati, da se na obračunat deo minimalne zarade po zaposlenom u stomatološkoj službi prilikom isplate akontacije obustavljaju administrativne zabrane, krediti i druge obustave (član 7.); da kada se iz ukupnog prihoda odbije iznos troškova iz člana 6. i

bruto iznos osnovnih zarada u visini minimalnih zarada za prethodni mesec iz člana 7. ovog pravilnika, a ostane pozitivna razlika prihoda, iz tog dela se isplaćuje zarada po osnovu učinka zaposlenima koji su učinak ostvarili, pri čemu se vrši rezervisanje sredstava za obračun i isplatu naknade za 4,68% isplata naknade za godišnji odmor i 2,50 za naknadu za bolovanje do 30 dana na teret poslodavca (član 8.). Ostalim odredbama Pravilnika, pored ostalog, utvrđeno je: 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 se iz ukupno ostvarenog prihoda Službe, svakog meseca najpre izdvaja iznos za pokriće troškova koji obuhvataju troškove u visini od najmanje 1,56% za opremu - elektronski medicinski uređaji, instrumenti, pribor, alati i amortizacija, u skladu sa Pravilnikom o nomenklaturi nematerijalnih ulaganja i osnovnih sredstava sa stopama amortizacije (član 6.); 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 (član 12.); 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 (član 13.); da pravo na isplatu konačne zarade zdravstveni radnici - doktori stomatologije, doktori stomatologije specijalisti, stomatološke sestre i zubni tehničari stiču po ostvarenju prihoda za isplatu konačne zarade koja sadrži porez i doprinose iz zarade i na zaradu, a utvrđuje se nakon alociranja direktnih troškova stomatološkog materijala koji ne može biti veći od 3,12% od prihoda stomatološke službe iz transfera RZZO i vanstandardnih usluga (član 14.); da ukoliko zdravstveni radnik stomatologije ne ostvari sredstva za punu zaradu, proporcionalno će primati umanjenu zaradu, ali ne nižu od iznosa minimalne zarade propisane Zakonom (član 16.); da se u slučaju da se radni učinak ne ostvaruje uzastopno tri meseca, stiču uslovi da poslodavac svim zaposlenima koji ne ostvaruju rezultate rada, a misli se na izvršenje ugovorenih obaveza sa RZZO za obavezan vid stomatološke zdravstvene zaštite ili programa pružanja vanstandardnih stomatoloških usluga, ponudi izmenu ugovorenih uslova rada i radni odnos sa nepunim radnim vremenom (član 17.); da će poslodavac, u slučaju da se ne ostvaruje prihod koji je neophodan za isplatu minimalnih zarada uzastopno tri meseca, isplatiti minimalnu zaradu, ali se stiču uslovi za raskid ugovora o radu zaposlenom koji nije ostvario rezultate rada potrebne za isplatu minimalne zarade (član 18. stav 1.); da se normativ učinka načelnika doktora stomatologije i glavne stomatološke sestre umanjuje za 30% za vršenje rukovodilačkih poslova (član 19.); da za izuzetne rezultate rada, direktor Doma zdravlja može posebno nagraditi tim ili pojedinca iz tima, uvećanjem zarade do 30%, u skladu sa Zakonom (član 20.). Odredbom člana 28. osporenog Pravilnika predviđeno je da ovaj pravilnik stupa na snagu nakon

usvajanja od strane Upravnog odbora Doma zdravlja, a da će se primenjivati počev od obračuna i isplata zarade za mesec februar 2009. godine.

II

Ustavom Republike Srbije utvrđeno je: da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom (član član 194. stav 3.); da svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stanaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu (član 195. stav 1.); da se zakoni i svi drugi opšti akti objavljuju pre stupanja na snagu, da zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i da mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja (član 196. st. 1. i 4.).

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) zaveštanja (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, 29/10, 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 uređio 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, doneta na osnovu ovog zakona.

IV

Na osnovu rezultata celokupnog sprovedenog postupka, Ustavni sud je utvrdio da odredbe Zakona o radu i Zakona o zdravstvenom osiguranju, koje su navedene kao pravni osnov za donošenje osporenog Pravilnika, ne utvrđuju ovlašćenje za upravne odbore domova zdravlja da, u materijalno-pravnom smislu, mogu donositi akte kojima uređuju način sticanja i raspodele zarada pojedinim kategorijama zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u domu zdravlja kao zdravstvenoj ustanovi, te je utvrdio da je Upravni odbor Doma zdravlja Smederevska Palanka 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 sticanja i raspodele 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 (domu zdravlja). 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, o 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 način

sticanja i raspodele zarada određenim kategorijama zaposlenih u zdravstvenoj stomatološkoj službi u domu zdravlja.

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.

Budući da je utvrđena nesaglasnost osporenog Pravilnika sa zakonom, kada se ima u vidu ustavno načelo koje se odnosi na hijerarhiju domaćih opštih pravnih akata, u smislu odredaba člana 194. stav 3. i člana 195. Ustava, to ima za posledicu i nesaglasnost osporenog Pravilnika sa Ustavom.

S obzirom na navedeno, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 45. tač. 1) i 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. tač. 1. i 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 22. decembra 2011. godine, doneo je

ODLUKU

Utvrđuje se da Pravilnik o sticanju i raspodeli zarada u Službi za stomatološku zdravstvenu zaštitu Doma zdravlja Smederevska Palanka, broj 537 od 6. februara 2009. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 181/2009 od 22. decembra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 10/2012 od 10. februara 2012. godine)