

**NEPOSTOJANJE ZAKONSKOG OVLAŠĆENJA DA UPRAVNI ODBOR DOMA ZDRAVLJA
LESKOVAC 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 neustavnosti i nezakonitosti Pravilnika navedenog u izreci. U inicijativi se ističe da je osporeni Pravilnik u suprotnosti sa odredbama čl. 3, 8, 9, 10. i 107. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), kao i odredbama člana 172. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 107/05). Međutim, kako se ne navode odredbe Ustava Republike Srbije za koje se smatra da su povređene osporenim Pravilnikom, ova inicijativa se isključivo odnosi na ocenu zakonitosti osporenog akta. Pored ovoga, u inicijativi se ističe da je donošenje Pravilnika samo za jedan deo organizacione celine Doma zdravlja Leskovac u suprotnosti sa odredbama čl. 3, 8, 9. i 10. Zakona o radu kojim je određen međusobni odnos zakona, kolektivnih ugovora, pravilnika o radu i ugovora o radu. Naime, ističe se da je Upravni odbor Doma zdravlja Leskovac, mimo navedenih zakonskih propisa, regulisao pitanje obračuna isplate zarada

samo za deo Doma zdravlja Leskovac (stomatološku službu), iako u okviru svoje organizacione celine ima više organizacionih delova na koje se Pravilnik ne odnosi. U inicijativi se posebno naglašava da su zarade zaposlenih u zdravstvenim ustanovama regulisane Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01), odnosno odgovarajućom uredbom Vlade, te da iznosi zarada predviđeni ovim propisima predstavljaju minimum zarade koja se mora isplatiti u zdravstvenim ustanovama, a da se veći iznosi zarada i način vrednovanja radnog učinka, kao elementa za određivanje zarada, moraju prethodno urediti kolektivnim ugovorom u zdravstvenoj ustanovi. Inicijator, takođe, smatra da se odredbama čl. 10. i 11. Pravilnika ne uređuju kriterijumi i elementi na osnovu kojih se ukupan iznos sredstava od pruženih usluga u toku jednog meseca umanjuje, niti kriterijumi i merila za deobu zarada na osnovu radnog učinka.

Na zahtev Ustavnog suda, donosilac osporenog akta je dostavio odgovor u kome je istakao da je donošenjem Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", broj 107/05), počev od 2006. godine, došlo do promene u finansiranju stomatološke zdravstvene zaštite, jer je smanjen veliki broj zdravstvenih usluga u stomatološkoj zaštiti koje padaju na teret Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, odnosno da je uveden veliki broj usluga koje se finansiraju na teret pacijenata. Ukazano je na to da je do aprila 2007. godine isplata svim radnicima stomatologije vršena u skladu sa Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, a da se posle donošenja Zakona o zdravstvenom osiguranju na opštu stomatologiju ne primenjuje navedena uredba, jer se najveći broj usluga koje ona pruža ne finansira iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje. Dalje je navedeno da su stomatološke usluge koje se finansiraju iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje obuhvaćene članom 41. Zakona o zdravstvenom osiguranju i članom 12. Pravilnika o sadržaju i obimu prava na zdravstvenu zaštitu, a to su usluge koje vrše dečija i preventivna stomatologija, pri čemu su radnici iz ovog dela stomatološke službe izuzeti iz Pravilnika i platu primaju na osnovu Uredbe.

Povodom navedene inicijative, Ustavni sud je 25. decembra 2008. 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). Navedeno Rešenje Ustavni sud je dostavio donosiocu akta 4. februara 2009. godine, ali u ostavljenom roku donosilac akta nije dostavio traženi odgovor, pa je Sud odlučio da nastavi postupak, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu.

U sprovedenom postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Osporeni Pravilnik o načinu obračuna i isplate zarada u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti doneo je Upravni odbor Doma zdravlja Leskovac, pozivom na odredbe člana 107. stav 3. Zakona o radu, člana 61. Zakona o zdravstvenom osiguranju i člana 26. Statuta Doma zdravlja Leskovac. Članom 107. Zakona o radu na koji se poziva osporeni Pravilnik, 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.). 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.

Osporenim Pravilnikom propisano je: da se ovim pravilnikom uređuje način sticanja sredstava za rad stomatološke službe Doma zdravlja Leskovac (član 1.); da se stomatološka služba finansira sredstvima naplaćenim od RZZO - Filijala Leskovac na osnovu pruženih stomatoloških usluga koje se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja i sredstvima ostvarenim pružanjem ostalih stomatoloških usluga po cenovniku (član 2.); da se sredstva finansiranja mogu ostvarivati i na drugi način, u skladu sa zakonom (član 3.); da se sredstva uplaćuju na poseban račun Doma zdravlja Leskovac koja su namenjena za rad stomatološke službe i u druge svrhe se ne mogu koristiti (član 4.); da se zarada zaposlenih u stomatološkoj delatnosti sastoji od osnovne zarade, dela zarade za rad na učinak i uvećane zarade (član 5.); da se iznos osnovne zarade zaposlenog utvrđuje kao minimalna zarada i da zaposleni imaju pravo na osnovnu zaradu u visini minimalne zarade za standardni učinak i puno radno vreme (član 6.); da je zaposleni ostvario standardni učinak ukoliko je pružanjem stomatoloških usluga ostvario sredstva u visini svoje bruto minimalne zarade i bruto minimalne zarade za tim sa kojim radi (član 7.); da će se zaposlenom koji ne ostvari standardni učinak iznos osnovne zarade odrediti srazmerno ostvarenom učinku, a ako ne ostvaruje standardni učinak u periodu dužem od 6 meseci ustanova mu može otkazati ugovor o radu (čl. 8. i 9.). Ostalim odredbama Pravilnika, pored ostalog, utvrđeno je: da se deo zarade za rad na učinak dobija tako što se ukupan iznos sredstava ostvarenih pružanjem stomatoloških usluga u toku jednog meseca umanjuje za iznose osnovnih zarada, naknada za godišnji odmor, bolovanje, putne troškove, zarade šalterskih radnika, 1/2 zarade glavne sestre, troškove materijala i tehničkog održavanja opreme, s tim da se ovako dobijeni iznos raspoređuje zaposlenima na ime zarada po osnovu radnog učinka, srazmerno njihovom procentualnom učešću u ukupno ostvarenim sredstvima (član 10. st. 1. i 2.); da se sredstva dele tako da kod zubno-protetskih usluga, doktoru specijalisti

pripada 48,30%, zubnom tehničaru 26,8% i stomatološkoj sestri 24,89% ostvarenih sredstava, da kod oralno-hirurških usluga doktoru specijalisti pripada 66%, a stomatološkoj sestri 34% ostvarenih sredstava, da kod ostalih stomatoloških usluga doktoru specijalisti pripada 66%, a stomatološkoj sestri 34%, odnosno doktoru stomatologije 62,62%, a stomatološkoj sestri 37,38% ostvarenih sredstava (član 11.); da zarada koju zaposleni ostvari na osnovu osnovne zarade, zarade za radni učinak i uvećane zarade ne može preći iznos zarade koju bi zaposleni ostvario primenom Uredbe o koeficijentima (član 12.); da radi obavljanja organizacionih i poslova rukovođenja Dom zdravlja Leskovac obezbeđuje 1/2 sredstava za zaradu načelnika i glavne sestre stomatološke službe, a preostali iznos sredstava za isplatu zarade načelnik službe ostvaruje svojim radom pružanjem stomatoloških usluga, dok će se glavnoj sestri druga polovina zarade isplatiti u visini prosečne zarade ostalih stomatoloških sestara (član 13. st. 1. i 2.).

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 zaključivanjem 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 utvrđeni 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 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 domova zdravlja 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 Doma zdravlja Leskovac 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 (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, 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 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.

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 8. decembra 2011. godine, doneo je

ODLUKU

Utvrđuje se da Pravilnik o načinu obračuna i isplate zarada zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti Doma zdravlja Leskovac, broj 1897 od 30. novembra 2007. godine, nije u saglasnosti sa zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 16/2008 od 8. decembra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 7/2012 od 31. januara 2012. godine)