

NEPOSTOJANJE ZAKONSKOG OVLAŠĆENJA DA UPRAVNI ODBOR DOMA ZDRAVLJA NIŠ 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 ocenu ustavnosti i zakonitosti 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 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 Niš u suprotnosti sa odredbama čl. 3, 8, 9. i 10. Zakona o radu kojim je određen međusoban odnos zakona, kolektivnih ugovora, pravilnika o radu i ugovora o radu. Naime, ističe se da je Upravni odbor Doma zdravlja Niš, mimo navedenih zakonskih propisa, regulisao pitanje obračuna isplate zarada samo za deo Doma zdravlja Niš (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. 9. do 14. Pravilnika ne uređuju kriterijumi i elementi na osnovu radnog učinka, u smislu odredbe člana 107. stav 3. Zakona o radu.

Donosilac osporenog akta je dostavio odgovor na navode inicijative, u kome je istakao da je stupanjem na snagu 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 uveden je veliki broj usluga koje se finansiraju na teret pacijenata. Ukazao je na to da sredstvima koja je obezbedio Republički zavod za zdravstveno osiguranje, na osnovu ugovora o pružanju i finansiranju zdravstvene zaštite u 2007. godini, Dom zdravlja Niš nije bio u mogućnosti da finansira zarade stomatološke službe, tako da se od aprila 2007. godine prešlo na "sistem nagrađivanja prema radu i zalaganju", u skladu sa osporenim Pravilnikom. Naime, kako ovaj sistem nagrađivanja "nije regulisan kolektivnim ugovorom, niti drugim propisom", Upravni odbor Doma zdravlja Niš je doneo osporeni Pravilnik na osnovu koga se vrši nagrađivanje prema radu.

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). U odgovoru donosioca akta na Rešenje o pokretanju postupka, pored navoda iznetih u odgovoru na inicijativu, ističe se da je osporeni Pravilnik donet shodno Uputstvu Ministarstva zdravlja broj 112-01-536/06-03 od 17. maja 2006. godine koje je obavezujućeg karaktera za sve državne zdravstvene ustanove u Republici Srbiji, te da je pravni osnov za njegovo donošenje sadržan u odredbama člana 107. Zakona o radu i člana 61. Zakona o zdravstvenom osiguranju. Takođe, prema navodima u odgovoru, na zaposlene u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti koji pružaju stomatološke usluge koje ne predstavljaju pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i za koje Republički zavod za zdravstveno osiguranje ne uplaćuje naknadu Domu zdravlja Niš ne primenjuje se Zakon

o platama u državnim organima i javnim službama, niti odgovarajuća Uredba o koeficijentima iz razloga što se oni više ne smatraju zaposlenima u javnim ustanovama koje se finansiraju iz budžeta ili iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, što znači da im Dom zdravlja može isplatiti samo onoliko sredstava koliko su ostvarili pružanjem stomatoloških usluga, jer drugih sredstava nema.

II

U sprovedenom postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Osporeni Pravilnik doneo je Upravni odbor Doma zdravlja Niš, pozivom na odredbe člana 61. stav 1. tačka 11. Zakona o zdravstvenom osiguranju, člana 136. stav 1. tačka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, člana 16. stav 1. tačka 1) i člana 107. Zakona o radu i člana 25. Statuta Doma zdravlja Niš. 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. Odredbom člana 136. stav 1. tačka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti utvrđeno je ovlašćenje Upravnog odbora zdravstvene ustanove da donosi opšte akte ustanove u skladu sa zakonom, a odredbom člana 16. stav 1. tačka 1) Zakona o radu propisano je da je poslodavac dužan da zaposlenom za obaljeni rad isplati zaradu, u skladu sa zakonom, opštim aktom i ugovorom o radu. 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.

Osporenim Pravilnikom propisano je: da se ovim pravilnikom uređuje način sticanja i raspodela zarada u stomatološkoj službi Doma zdravlja Niš, shodno Zakonu o zdravstvenom osiguranju i Ugovoru o pružanju i finansiranju zdravstvene zaštite zaključenom između Doma zdravlja Niš i Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje Beograd od 13. februara 2007. godine (član 1.); da se stomatološka služba finansira sredstvima naplaćenim od RZZO - Filijala Niš i sredstvima za pružene stomatološke usluge po cenovniku koji je doneo Upravni odbor Doma zdravlja Niš (član 2); da sredstva finansiranja mogu biti i od poklona, legata, zaveštanja i ostalih prihoda u skladu sa zakonom, ali da se ne mogu upotrebiti za zarade i naknade zarada (član 3.); da se navedena sredstva redovno uplaćuju na račun Doma zdravlja Niš, a namenjena su za rad stomatološke službe (član 4.); da je zarada zdravstvenih radnika doktora stomatologije, stomatoloških sestara i zubnih tehničara proporcionalna ostvarenim rezultatima rada i regulisana je Zakonom o radu, Aneksom Ugovora o radu koji je zaključen između radnika i poslodavca i ovim pravilnikom (član 5.); da zdravstveni

radnici stomatološke službe imaju pravo na iznos minimalne zarade za standardni učinak i puno radno vreme, a da se visina zarade za radni učinak (puna zarada) određuje na osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla (čl. 6. i 7.). Ostalim odredbama Pravilnika, pored ostalog, utvrđeno je: da pravo na isplatu pune zarade zdravstveni radnici iz stomatološke službe stižu po ostvarenju sredstava za zaradu pri vršenju stomatoloških usluga; da 40% od ukupne zarade ostvarene protetskim radovima se dodeljuje zubnim tehničarima, a 60% je namenjeno stomatološkoj ordinaciji za zarade i materijalne troškove ordinacije; da od ostvarene cene po važećem cenovniku za oralno - hiruršku uslugu u hirurškoj sali doktoru stomatologije pripada 30%; da će zdravstveni radnici ukoliko ne ostvare sredstva za punu zaradu proporcionalno primiti umanjenu zaradu do iznosa osnovne minimalne zarade, odnosno da ukoliko ostvare učinak od 100% ili preko 100% primiće punu zaradu; da radi obavljanja organizacionih i poslova rukovođenja Dom zdravlja Niš obezbeđuje do 50% sredstava za zaradu načelnika i glavne sestre stomatološke službe, a do 25% šefu dečje i preventivne stomatologije i šefu zubne tehnike, da za izuzetne rezultate u radu direktor Doma zdravlja Niš može posebno nagraditi ekipu ili pojedinca uvećanjem zarade do 30%, odnosno umanjiti iznos zarade do 30% zaposlenom koji ne izvršava svoje obaveze.

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, 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 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, 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 Niš 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 Niš, broj 44-07 od 23. aprila 2007. godine, nije u saglasnosti sa zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 62/2008 od 8. decembra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 7/2012 od 31. januara 2012. godine)