

**NEUSTAVNOST I NEZAKONITOST AKTA DOMA ZDRAVLJA NOVI SAD 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 ustavnosti i zakonitosti Pravilnika navedenog u tački 1. izreke. Ustavnost Pravilnika osporava se u odnosu na odredbu člana 21. stav 1. Ustava kojom se utvrđuje da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki i odredbu člana 60. stav 3. Ustava kojom se garantuje dostupnost radnih mesta svima pod jednakim uslovima. U pogledu ocene zakonitosti Pravilnika, inicijator smatra da je u suprotnosti sa odredbama čl. 3. i 8, člana 107. st. 1. i 3. i člana 111. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), člana 192. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 107/05), člana 3. stava 1. i člana 10. Zakona o javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 41/91), kao i čl. 1. do 3. i člana 8. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01). U inicijativi se ističe da je navedeni Dom zdravlja ustanova zdravstvene zaštite u statusu javne službe koja se finansira iz sredstava doprinosa za zdravstvenu zaštitu, kao i da je odredbama člana 192. Zakona o zdravstvenoj zaštiti propisano da se prava,

dužnosti i odgovornosti u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi ostvaruju u skladu sa propisima o radu, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno, te da je odredbom člana 2. stav 2. Zakona o radu predviđeno da se odredbe ovog zakona primenjuju i na zaposlene u javnim službama, ako zakonom nije drugačije određeno. Takođe, prema navodima inicijatora, Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama uređen je način utvrđivanja plata, dodataka i ostalih primanja i za kategoriju zaposlenih u javnim službama koje se finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje tako da se, po mišljenju inicijatora, primena ovog zakona (kao specijalnog) odnosi na javne službe kao pravna lica koja se finansiraju iz doprinosa za socijalno osiguranje, a ne na zaposlene ili pojedine zaposlene čije se zarade finansiraju iz različitih izvora. U tom smislu, inicijator ističe da se prema članu 2. ovog zakona plata utvrđuje na osnovu osnovice, koeficijenta koji se množi osnovicom, dodatka na platu i obaveza po osnovu poreza i doprinosa, kao i da ovaj zakon ne predviđa mogućnost isplate zarade po osnovu radnog učinka za pojedine zaposlene u zdravstvenim ustanovama. U inicijativi se, takođe, ukazuje na to da se donosilac akta poziva na odredbe čl. 106. i 107. Zakona o radu koje se odnose na osnovnu zaradu i radni učinak, i to samo za pojedine zaposlene u službi stomatološke zaštite, dok se na zarade ostalih zaposlenih primenjuje Zakon o platama u državnim organima i javnim službama. Na taj način se, prema mišljenju inicijatora, zaposleni kako unutar stomatološke službe tako i u odnosu na ostale zaposlene u zdravstvenoj ustanovi dovode u neravnopravan položaj, što inicijator ocenjuje da je suprotno odredbama člana 21. stav 1. i člana 60. stav 3. Ustava.

Kao razloge osporavanja zakonitosti Pravilnika inicijator navodi: da se prema Zakonu o radu elementi za obračun i isplatu osnovne zarade i zarade po osnovu radnog učinka utvrđuju opštim aktom (član 107. stav 3.); da su opšti akti kolektivni ugovor i pravilnik o radu (član 8. stav 1.); da se prava iz radnog odnosa uređuju pravilnikom o radu samo u Zakonom taksativno nabrojanim slučajevima (član 3.). S tim u vezi, navodi da je u Domu zdravlja "Novi Sad" na snazi pojedinačni kolektivni ugovor, te da nema mesta donošenju osporenog pravilnika od strane poslodavca. Inicijator posebno ukazuje na nezakonitost odredbe člana 2. Pravilnika kojom se osnovna zarada utvrđuje kao minimalna zarada, iako nisu ispunjeni uslovi predviđeni članom 111. Zakona o radu i članom 28. Opšteg kolektivnog ugovora ("Službeni glasnik RS", broj 50/08), navodeći da je minimalna zarada utvrđena kao trajna, a ne kao privremena kategorija. Osporavajući odredbu člana 5. Pravilnika, inicijator ističe da je njome predviđeno da poslodavac isplaćuje zaradu zaposlenom na osnovu uslova potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu, a na osnovu radnog učinka, kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema radnim obavezama. Na osnovu toga, inicijator zaključuje da su ovom odredbom Pravilnika predviđena dva "dijametralno suprotna metoda za obračun zarade na osnovu dva različita zakona", te smatra da je to apsolutno neodrživo. U odnosu na odredbu člana 6. Pravilnika, inicijator navodi da je njome predviđeno da se radni učinak reguliše na osnovu tabele mera izvršenja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti koja čini sastavni deo Pravilnika o bližim

uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i utvrđenog načina plaćanja stomatološke zdravstvene zaštite po cenama pojedinačnih usluga, na osnovu nomenklature stomatoloških usluga. Međutim, kako inicijator navodi, ovaj pravilnik ne reguliše radnopravni status zaposlenih, već je vezan za broj potrebnih izvršilaca na određenim poslovima, tako da se odnosi na uslove i način plaćanja zdravstvenih usluga i ostala pitanja vezana za davaoca zdravstvenih usluga. Pored iznetog, inicijator izričito osporava ustavnost i Metodologije za obračun zarada, broj 2051, koja je doneta 3. decembra 2007. godine i čini sastavni deo ovog pravilnika, a primenjuje se počev od 1. novembra 2007. godine, što znači da se, po navodima inicijatora, primenjivala mesec dana retroaktivno, a što je suprotno članu 197. stav 1. Ustava. Inicijator posebno ukazuje na činjenicu da je osporeni Pravilnik donet 7. marta 2008. godine a navedena Metodologija datira iz 2007. godine i primenjuje se na zaposlene u Odeljenju za pružanje stomatoloških usluga koje ne predstavljaju pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja sa pripadajućim stomatološkim ordinacijama.

Iz navedenih razloga, inicijator predlaže da Ustavni sud svojom odlukom utvrdi da osporeni Pravilnik nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i da do donošenja konačne odluke obustavi izvršenje radnje preduzete na osnovu zaključenih aneksa ugovora o radu.

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, istaknuto je 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 navedeno je da je Dom zdravlja "Novi Sad" 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. Donosilac akta naveo je da je Dom zdravlja "Novi Sad" sa Republičkim zavodom za zdravstveno osiguranje zaključio Ugovor o pružanju i finansiranju zdravstvene zaštite, kojim su uređeni odnosi između Zavoda i zdravstvene ustanove u pružanju zdravstvene zaštite obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem, kao i plaćanje naknade za pružene zdravstvene usluge, s tim

da je zdravstvena ustanova dužna da iz ugovorene naknade obezbedi i vrši isplate zaposlenih u skladu sa pozitivnim propisima kojima se uređuju plate zaposlenih u javnim službama, a sastavni deo ovog ugovora je spisak radnika koji ne može biti veći od ugovorenog broja u koji nisu uključeni radnici koji pružaju stomatološke usluge. U odgovoru se dalje ističe da je danom stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", broj 79/05), prestao da važi član 23. Zakona o javnim službama, kojim je bilo propisano da se u pogledu prava zaposlenih u zdravstvenim ustanovama primenjuju propisi o zaposlenima u državnim organima, ako zakonom nije drukčije određeno, te da se od 1. januara 2007. godine na zaposlene u javnim ustanovama u pogledu prava, obaveza i odgovornosti primenjuju odredbe Zakona o radu. Davalac odgovora takođe je naveo da su članom 41. Zakona o zdravstvenom osiguranju taksativno nabrojane usluge (pregledi i lečenje bolesti usta i zuba) koji se obezbeđuju osiguranim licima, dok ostale stomatološke usluge više ne predstavljaju pravo iz obaveznog socijalnog osiguranja.

Povodom navedene inicijative Ustavni sud je 17. februara 2011. 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 sa Ustavom, Zakonom o radu, kao 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 utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti osporenog Pravilnika koji je Dom zdravlja "Novi Sad" dostavio Ustavnom sudu 20. aprila 2011. godine, sa dopunom odgovora od 9. juna 2011. godine, u suštini se ponavljaju navodi sadržani u odgovoru na inicijativu, koji je donosilac akta prethodno već bio dostavio Ustavnom sudu.

## II

Ustavni sud je u sprovedenom postupku utvrdio sledeće:

Osporeni Pravilnik o utvrđivanju elemenata za obračun i isplatu zarada u službi stomatološke zdravstvene zaštite Doma zdravlja "Novi Sad" doneo je direktor Doma zdravlja 7. marta 2008. godine, pozivom na odredbe člana 107. stav 3. Zakona o radu i člana 18. tačka 20. Statuta Doma zdravlja "Novi Sad". Odredbom člana 107. stav 3. Zakona o radu propisano je da se opštim aktom utvrđuju elementi za obračun i isplatu zarade i zarade po osnovu radnog učinka iz st. 1. i 2. ovog člana.

Osporenim Pravilnikom propisano je: da se ovim pravilnikom bliže utvrđuju elementi za obračun i isplatu osnovne zarade i zarade po osnovu radnog učinka zaposlenih u Službi Stomatološke zdravstvene zaštite u Domu zdravlja "Novi Sad" na mesečnom nivou (član 1.); da se osnovna zarada zaposlenih iz člana 1. utvrđuje kao minimalna zarada, u skladu

sa zakonom i ugovorom o radu zaposlenog (član 2.); da se minimalna zarada utvrđuje na osnovu odluke o visini minimalne zarade a zarada za obavljene rad i vreme provedeno na radu sastoji se od osnovne zarade, dela zarade za radni učinak i uvećane zarade (čl. 3. i 4.); da poslodavac zaposlenom isplaćuje zaradu na osnovu uslova potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu (u skladu sa Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama i Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama), a na osnovu radnog učinka, kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema radnim obavezama (član 5.); da se radni učinak utvrđuje na osnovu Tabele mera izvršenja u primarnoj zdravstvenoj delatnosti, koja čini sastavni deo Pravilnika o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe ("Službeni glasnik RS", broj 43/06) i utvrđenog načina plaćanja stomatološke zdravstvene zaštite po cenama pojedinačnih usluga, na osnovu nomenklature stomatoloških usluga (član 6.); da za obezbeđenje zarada predviđenih Uredbom o koeficijentima direktor Doma zdravlja, na predlog načelnika službe stomatološke zdravstvene zaštite, utvrđuje mesečno finansijsko zaduženje, odnosno pojedinačna zaduženja, prema Metodologiji za obračun zarada koja je sastavni deo Pravilnika (član 7.); da se na osnovu kvaliteta izvršenih usluga specijalistima i stomatolozima umanjuje zarada u slučaju da se rad po reklamaciji morao ponoviti ili sredstva refundirati pacijentu u punom iznosu na teret sredstava Doma zdravlja - Službe stomatološke zdravstvene zaštite, a da se stomatologu čiji je rad na reklamaciji, a koji se ponavlja i refundira pacijentu u punom iznosu, finansijsko izvršenje za tekući mesec umanjuje za iznos reklamiranog rada, s tim da se stomatologu koji radi po reklamaciji priznaje pun iznos protetskog rada (član 8.). Osporenim izmenama i dopunama Metodologije za obračun zarada broj 2051 od 4. decembra 2007. godine, koje čine sastavni deo Pravilnika, u delu pod II predviđeno je da se za zaposlene u Odeljenju za pružanje stomatoloških usluga koje ne predstavljaju pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja sa pripadajućim stomatološkim ordinacijama i dalje primenjuje Metodologija za obračun zarada, broj 2051 od 4. decembra 2007. godine.

### III

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.); da zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo i da, izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona (član 197. 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 ovlaštenje 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 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.

#### IV

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.

#### V

Na osnovu rezultata celokupnog sprovedenog postupka, Ustavni sud je utvrdio da odredbe Zakona o radu, Zakona o zdravstvenoj zaštiti, i Zakona o zdravstvenom osiguranju, ne utvrđuju ovlašćenje za upravne odbore domova zdravlja da, u materijalno-pravnom smislu, mogu donositi akte kojima uređuju elemente za obračun i isplatu zarada pojedinim kategorijama zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u domu zdravlja kao zdravstvenoj ustanovi, te je utvrdio da je Upravni odbor Doma zdravlja "Novi Sad" 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 elemenata za obračun i isplatu 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 elementi za obračun i isplatu 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.

Kako je Ustavni sud doneo konačnu odluku u ovoj pravnoj stvari, zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata, odnosno radnji preduzetih na osnovu Pravilnika iz tačke 1. izreke, Sud je odbacio, saglasno odredbi člana 56. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07).

S obzirom na navedeno, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 45. tač. 1) i 4) i člana 46. tačka 3) Zakona o Ustavnom sudu i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda ("Službeni glasnik RS", br. 24/08, 27/08 i 76/11), 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

1. Utvrđuje se da Pravilnik o utvrđivanju elemenata za obračun i isplatu zarada u službi stomatološke zdravstvene zaštite Doma zdravlja "Novi Sad", broj 472 od 7. marta 2008. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

2. Odbacuje se zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnog akta, odnosno radnje preduzete na osnovu Pravilnika iz tačke 1."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 1499/2010 od 22. decembra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 10/2012 od 10. februara 2012. godine)