

**NEUSTAVNOST I NEZAKONITOST AKTA ZAVODA ZA JAVNO ZDRAVLJE VALJEVO
KOJIM SU UREĐENI ELEMENTI ZA OBRAČUN I ISPLATU ZARADA ZAPOSLENIMA U
POJEDINIM SLUŽBAMA ZAVODA**

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 ne utvrđuju ovlašćenje da zavodi za javno zdravlje mogu da donose akte kojima se uređuju elementi za obračun i isplatu zarada pojedinim kategorijama zaposlenih u stomatološkoj zdravstvenoj zaštiti u zavodu za javno zdravlje 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 zavodu za javno zdravlje, ne mogu isplaćivati prema pravilnicima, već isključivo prema zakonu i odgovarajućoj uredbi. Po oceni suda, različiti načini obezbeđivanja sredstava za rad zdravstvene ustanove 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 njegovu nesaglasnost i sa Ustavom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti čl. 53. do 61. Pravilnika o radu Zavoda za javno zdravlje Valjevo, od 15. decembra 2008. godine, Odluke direktora Zavoda za javno zdravlje Valjevo broj 5193 od 11. decembra 2008. godine i Odluke Upravnog odbora Zavoda za javno zdravlje Valjevo, broj 62/09-3 od 15. januara 2009. godine. U inicijativi se navodi da su odredbe čl. 53. do 61. Pravilnika, koje regulišu zarade i naknade zarada u suprotnosti sa odredbama čl. 1. do 3. Zakona o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", broj 34/01) i člana 1. i člana 2. tačka 13. Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, jer je način uređivanja plata zaposlenih u javnim službama propisan Zakonom o platama i ne može se na drugačiji način urediti opštim aktom, a Uredbom su utvrđeni koeficijenti koji se primenjuju za obračun i isplatu plata zaposlenih u zdravstvenim ustanovama. U inicijativi se, takođe, navodi da su osporene odredbe Pravilnika u suprotnosti i sa odredbama čl. 104, 106, 107. i 111. Zakona o radu. Odlukama direktora i Upravnog odbora Zavoda utvrđeni su različiti iznosi zarada za

zaposlene prema organizacionoj jedinici kojoj pripadaju, a ne prema radu svakog zaposlenog, što je po mišljenju inicijatora, suprotno Zakonu o platama u državnim organima i javnim službama i Zakona o radu iz razloga što nije u nadležnosti navedenih organa da uređuju zarade zaposlenih, već se one uređuju opštim aktom. Predloženo je da Ustavni sud, do donošenja konačne odluke, obustavi izvršenje ugovora o radu, odnosno isplatu zarada koje su posledica akata čija se ustavnost i zakonitost osporava.

U odgovoru donosioca akta navodi se, pored ostalog, da su osporene odredbe Pravilnika donete u skladu sa Zakonom o radu, a odluke Upravnog odbora i direktora u skladu sa ovlašćenjima iz Zakona o radu i Pravilnika. Što se tiče navoda u inicijativi da su osporene odredbe Pravilnika suprotne Zakonu o platama i Uredbi o koeficijentima, u odgovoru se ističe da navedeni propisi ni jednom odredbom ne garantuju da zaposlenima pripada zarada prostim množenjem koeficijenata sa cenom rada. Pošto Zakonom o platama i Uredbom o koeficijentima nije utvrđen način vrednovanja rada i doprinosa u radu zaposlenih, donosilac akta smatra da se u tom slučaju nužno moraju primeniti odredbe Zakona o radu.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio da je Pravilnik o radu doneo Upravni odbor Zavoda za javno zdravlje Valjevo na sednici održanoj 15. decembra 2008. godine, a na osnovu odredaba člana 1. st. 1. i 2. i člana 3. st. 2. i 4. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) i člana 25. Statuta Zavoda za javno zdravlje. Ovim pravilnikom uređuju se prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada u Zavodu za javno zdravlje, a naročito: zasnivanje radnog odnosa, radno vreme, odmori i odsustva, bezbednost i zaštita zdravlja na radu, zarade, naknade zarada, i druga primanja, zabrana konkurencije, naknada štete, prestanak radnog odnosa, udaljenje zaposlenog sa rada, rešavanje viška zaposlenih, ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih, uslovi za rad sindikata i pravo na štrajk (član 1.).

Osporenim odredbama čl. 53. do 61. Pravilnika, koje su sistematizovane u odeljku "VI ZARADE, NAKNADE ZARADA I DRUGA PRIMANJA" predviđeno je sledeće:

- da zaposleni ima pravo na odgovarajuću zaradu u skladu sa zakonom, Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, ovim pravilnikom i ugovorom o radu, da se zarada sastoji od zarade za obavljeni rad i vreme provedeno na radu, zarade po osnovu doprinosa zaposlenog poslovnom uspehu poslodavca i drugih primanja po osnovu radnog odnosa, a zarade se isplaćuju jednom mesečno u novcu i prilikom svake isplate zarade zaposlenog se dostavlja obračun koji sadrži iznos zarade i iznose plaćenih poreza i doprinosa i ostale obustave (član 53.);
- da se zarada za obavljeni rad i vreme provedeno na radu sastoji od osnovne zarade, dela zarade za radni učinak, uvećane zarade i drugih primanja koja imaju karakter zarade (član 54.);
- da se osnovna zarada određuje na osnovu uslova utvrđenih Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova poslodavca potrebnih za rad na poslovima za koje je zaposleni zaključio ugovor o radu i vremena provedenog na radu, da se radni učinak određuje na

osnovu kvaliteta i obima obavljenog posla, kao i odnosa zaposlenog prema svojim radnim obavezama, dok se osnovna zarada utvrđuje na nivou minimalne zarade, s tim da se obračunava i isplaćuje do nivoa utvrđenog Zakona o platama i Uredbom (član 55.);

- da je ugovorom o radu moguće utvrditi osnovnu zaradu u većem iznosu od osnovne zarade utvrđene na osnovu elemenata o utvrđenoj osnovnoj zaradi zaposlenog, kao i da će se u slučaju promene koeficijenata po osnovu izmene Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama, zaposlenom zarada obračunati po novom koeficijentu bez izmene ugovora o radu i bez donošenja posebnog rešenja (član 56.);

- da zaposleni ima prava na uvećanu zaradu na dan praznika koji je neradan dan, za rad noću, za prekovremeni rad i na osnovu vremena provedenog na radu za svaku punu godinu ostvarenu u radnom odnosu, a osnovicu za obračun uvećane zarade čini ostvarena zarada zaposlenog (član 57.);

- da se zaposlenom može uvećati zarada najviše 30% za izuzetne rezultate postignute u radu i unapređenju poslovanja, a osnovicu za obračun uvećane zarade čini ostvarena zarada zaposlenog (član 58.);

- da zaposleni ima pravo na minimalnu zaradu za standardni učinak i puno radno vreme u skladu sa zakonom (59.);

- da se mesečna zarada zaposlenog utvrđena u čl. 54. do 56. Pravilnika može uvećati, odnosno umanjiti do 20% kao stimulacija, odnosno destimulacija za pokazane natprosečne rezultate rada, odnosno za ispoljenu nedovoljnu angažovanost u radu, neažurnost i nedovoljan kvalitet u radu, s tim da se prilikom ocenjivanja radnog angažovanja zaposlenog naročito ceni obim i kvalitet izvršenih poslova i njihov efekat, pokazana stručnost u radu, tačnost, odnosno blagovremenost u izvršavanju poslova, ispoljena disciplina za vreme rada, ispoljen odnos prema pacijentima ili strankama, ispoljen odnos prema pretpostavljenim i saradnicima, ispoljen odnos prema zaštiti imovine zdravstvene ustanove, pokazan ukupan odnos prema radu, uredno i redovno prisustvovanje na radu, preduzimljivost i inicijativa u obavljanju radnih naloga, ažurnost u obavljanju poslova, vođenju evidencije u poštovanju rokova i sl., da odluku o uvećanju, odnosno umanjenju mesečne zarade zaposlenog direktor donosi samostalno navodeći obrazloženje jednog ili više kriterijuma, odnosno razloga za uvećanje, odnosno umanjenje mesečne zarade zaposlenog, s tim da direktor Zavoda neposredno ocenjuje radno angažovanje pomoćnika direktora i načelnika službi, a ostalih zaposlenih na predlog načelnika službe, odnosno odgovornih zaposlenih (član 60.);

- da zaposleni ima pravo na naknadu zarade za vreme odsustvovanja sa rada na dan praznika koji je neradan dan, godišnjih odmora, plaćenog odsustva, vojne vežbe i odazivanja na poziv državnog organa u visini prosečne zarade u prethodna tri meseca, za vreme odsustvovanja sa rada za vreme privremene sprečenosti za rad do 30 dana u visini 65% prosečne zarade u prethodna tri meseca pre meseca u kojem je nastupila privremena sprečenost za rad, koja ne može biti niža od minimalne zarade utvrđene u

skladu sa zakonom ako je sprečenost za rad prouzrokovana bolešću ili povredom van rada, za vreme privremene sprečenosti za rad prouzrokovane povredom na radu ili profesionalnom bolešću u visini 100% prosečne zarade u prethodna tri meseca u kojem je nastupila privremena sprečenost za rad, s tim što takva naknada zarade ne može biti niža od minimalne zarade utvrđene u skladu sa zakonom, za vreme prekida rada do kojeg je došlo bez krivice zaposlenog najduže 45 radnih dana u kalendarskoj godini u visini 60% prosečne zarade u prethodna tri meseca, s tim da ne može biti manja od minimalne zarade, kao i za vreme prekida rada do kojeg je došlo naredbom nadležnog državnog organa poslodavca zbog neobezbeđivanja bezbednosti i zaštite zdravlja na radu koja je uslov daljeg obavljanja rada bez ugrožavanja života i zdravlja zaposlenih i drugih lica u visini od 80% prosečne zarade u prethodna tri meseca (član 61.)

Zakonom o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05) na osnovu koga je donet osporeni Pravilnik, propisano je: da se prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, uređuju ovim zakonom i posebnim zakonom, u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, a pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu - samo kada je to ovim zakonom određeno (član 1.); da se odredbe ovog zakona primenjuju i na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno (član 2. stav 2.)

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 ostalih i za zaposlene u javnim službama koje se finansiraju iz budžeta Republike, autonomne pokrajine, jedinicama 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 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, 79/09, 25/2000, 91/2000, 20/11 i 65/11). U odredbi člana 2. tačka 13. Uredbe utvrđeni su koeficijenti za obračun i isplatu plata zaposlenih u zdravstvenim ustanovama.

Iz izloženih odredaba Zakona o platama u državnim organima i javnim službama i Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama proizlazi, po oceni Ustavnog suda, da Upravni odbor Zavoda za javno zdravlje Valjevo nije imao ovlašćenje za donošenje osporenog Pravilnika, budući da Zakon o platama u državnim organima i Uredba, koja je doneta na osnovu ovog zakona, predviđaju da

zaposleni u zdravstvenim ustanovama primaju za svoj rad plate, a ne zarade, a što znači da se plate kao naknade za rad zaposlenima ne mogu isplaćivati prema pravilnicima, već isključivo na osnovu Zakona o platama u državnim organima i javnim službama i odgovarajuće uredbe (identičan stav o spornim ustavno-pravnim pitanjima Ustavni sud je šire obrazložio u svojoj Odluci broj IUo-62/2008 od 8. decembra 2011. godine).

Polazeći od navedenog, Ustavni sud je ocenio da je osporeni Pravilnik u celini nesaglasan sa zakonom, a time i sa ustavnim principom hijerarhije domaćih opštih pravnih akata iz člana 195. stav 1. Ustava Republike Srbije.

S obzirom na to da je u toku prethodnog postupka pravno stanje u predmetu potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, kao i da se inicijativom osporava ustavnost i zakonitost odredaba Pravilnika kojima se regulišu pitanja o kojima Ustavni sud već ima zauzet stav, Ustavni sud je u ovoj pravnoj stvari odlučio bez donošenja rešenja o pokretanju postupka, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07).

Osporenim odlukama direktora i Upravnog odbora Zavoda za javno zdravlje Valjevo utvrđena je metodologija obračuna prihoda i rashoda i zarada zaposlenih u zavisnosti od visine ostvarenih prihoda Zavoda koji se sastoje od prihoda Ministarstva zdravlja i prihoda koje Zavod ostvari prodajom usluga na tržištu. Kako osporeni akti po svojoj pravnoj prirodi ne predstavljaju opšte pravne akte za čiju je ocenu ustavnosti i zakonitosti nadležan Ustavni sud, saglasno članu 167. Ustava, već se radi o aktima poslovne politike Zavoda, Ustavni sud je u ovom delu odbacio inicijativu zbog nenadležnosti.

Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 56. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, odbacio zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata, odnosno radnji preduzetih na osnovu osporenog Pravilnika, jer je doneo konačnu odluku u ovoj pravnoj stvari.

Na osnovu izloženog i odredaba člana 45. tač. 1) i 4) i člana 46. tačka 3) Zakona o Ustavnom sudu, kao i člana 82. stav 1. tačka 1. i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda ("Službeni glasnik RS", br. 24/08, 27/08 i 76/11), Ustavni sud je 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 radu Zavoda za javno zdravlje Valjevo od 15. decembra 2008. godine nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

2. Odbacuje se inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke direktora Zavoda za javno zdravlje Valjevo, broj 5193 od 11. decembra 2008. godine i Odluke Upravnog odbora Zavoda za javno zdravlje Valjevo, broj 62/09-3 od 15. januara 2009. godine.

3. Odbacuje se zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu Pravilnika iz tačke 1."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 68/2009 od 22. decembra 2011. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 11/2012 od 14. februara 2012. godine)

