

**NEUSTAVNOST I NEZAKONITOST PRAVILNIKA O RADNOJ DISCIPLINI I PONAŠANJU
ZAPOSLENOG KOJI JE DONEO DIREKTOR ZDRAVSTVENOG CENTRA KOJI NIJE
OVLAŠĆEN ZAKONOM I STATUTOM**

Zakon o zdravstvenoj zaštiti

član 131 stav 1, član 136 stav 1 tačka 2) i član 141 stav 1

Sentenca:

Direktor ustanove, kao organ rukovođenja, saglasno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i Zakonu o javnim službama, ovlašćen je da organizuje proces rada i da predstavlja i zastupa ustanovu, kao i da rukovodi procesom rada i, u skladu sa ovim ovlašćenjima, odgovoran je za zakonitost rada ustanove. S obzirom na zakonom propisan položaj direktora, Ustavni sud ocenjuje da pitanja radne discipline i ponašanja zaposlenih u ustanovi jesu pitanja koja su u vezi sa organizacijom i rukovođenjem u procesu rada i obezbeđenjem uslova za zakonit rad zdravstvene ustanove, a sve u cilju pružanja efikasne i kvalitetne zdravstvene zaštite građana, kao jednog od načela Zakona o zdravstvenoj zaštiti. U tom smislu, po oceni Ustavnog suda, upravni odbor Zdravstvenog centra Požarevac je bio ovlašćen da ova pitanja, kao i druga pitanja od značaja za rad ustanove, pored zakonom izričito propisanih, uredi statutom ili da statutom ovlasti direktora, kao organ rukovođenja, da ih uredi. Međutim, kako odredbe Statuta Zdravstvenog centra ne sadrže navedeno ovlašćenje direktora, niti je takvo ovlašćenje sadržano u odredbama odgovarajućih zakona, već je, naprotiv, i Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Statutom predviđeno da opšte akte donosi upravni odbor, Ustavni sud je ocenio da osporeni Pravilnik nije saglasan sa Ustavom i zakonom jer ga nije doneo ovlašćeni organ.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o radnoj disciplini i ponašanju zaposlenog Zdravstvenog centra Požarevac, broj 3445 od 18. oktobra 2005. godine i Naredbe direktora Zdravstvenog centra Požarevac, broj 1861 od 29. maja 2006. godine. Podnosilac inicijative smatra da je osporeni Pravilnik u suprotnosti sa odredbom člana 3. stav 4. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), budući da je donet od strane direktora, a ne upravnog odbora Zdravstvenog centra, kao nadležnog organa za njegovo donošenje. Osporena Naredba direktora Zdravstvenog centra kojom su ovlašćeni organi Zdravstvenog centra za davanje izjava za medije koje se odnose na rad i poslovanje Zdravstvenog centra, po mišljenju podnosioca inicijative, u suprotnosti je sa odredbama člana 45, člana 46. st. 1. i 2. i člana 48. Ustava Republike Srbije od 1990. godine, kojima je zajemčena sloboda savesti, misli i javnog izražavanja, sloboda štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja, pravo građana da u sredstvima javnog obaveštavanja izražavaju

svoja mišljenja i pravo da javno kritikuju rad državnih i drugih organa i organizacija, da im podnose predstavke, peticije i predloge i da na njih dobiju odgovor kada ga traže. Osim toga, inicijator smatra da je osporena Naredba suprotna i odredbi člana 13. Zakona o radu, kojom je propisano da zaposleni ima pravo na izražavanje svojih stavova o bitnim pitanjima u oblasti rada, kao i da zbog tih aktivnosti ne može biti pozvan na odgovornost.

U odgovoru donosioca akata na navode iz inicijative istaknuto je, pored ostalog, da se odredba člana 3. stav 4. Zakona o radu na koju se poziva podnosilac inicijative, odnosi na nadležnost Upravnog odbora za donošenje pravilnika o radu kao opšteg akta koji se od osporenog Pravilnika razlikuje kako u pogledu sadržine, tako i u pogledu nadležnosti za njegovo donošenje. U odnosu na osporavanje Naredbe direktora Zdravstvenog centra u odgovoru je navedeno da Naredba nije u suprotnosti sa odredbama čl. 45, 46. i 48. Ustava Republike Srbije, s obzirom na to da su Naredbom određena lica za davanje izjava koje se isključivo odnose na rad i poslovanje Zdravstvenog centra. U prilog svojih navoda donosilac osporenih akata napominje i da je članom 37. Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 107/05) propisano da podaci iz medicinske dokumentacije spadaju u lične podatke o pacijentu i predstavljaju službenu tajnu, te zaposleni u Zdravstvenom centru ne mogu ove podatke iznositi u javnost, jer u suprotnom čine krivično delo, uz napomenu da u sudskoj praksi postoje pravosnažne sudske odluke kojima su okrivljena lica osuđena za krivična dela izvršena upravo iznošenjem ovakvih podataka u javnost.

U prethodnom postupku Ustavni sud je utvrdio da je osporeni Pravilnik o radnoj disciplini i ponašanju zaposlenog doneo direktor Zdravstvenog centra Požarevac, 18. oktobra 2005. godine, s pozivom na odredbu člana 179. stav 1. tačka 3) Zakona o radu. Ovim pravilnikom utvrđeno je šta se smatra nepoštovanjem radne discipline, odnosno propisana su ponašanja zaposlenog zbog kojih se zaposlenom daje otkaz ugovora o radu (član 1).

Osporenu Naredbu doneo je, takođe, direktor Zdravstvenog centra, na osnovu člana 20. stav 1. tačka 7. Statuta Zdravstvenog centra Požarevac i njome je predviđeno da izjave za medije, koje se odnose na rad i poslovanje Zdravstvenog centra mogu da daju direktor i zamenik direktora Zdravstvenog centra, PR Zdravstvenog centra, zaštitnik pacijentovih prava iz oblasti zaštite prava pacijenta, referent za dostupnost informacijama od javnog značaja i zaposleni koje direktor ovlasti za davanje određenih informacija, kao i da postupanje suprotno ovom upozorenju predstavlja težu povredu radne dužnosti i osnov je za otkaz ugovora o radu.

Kako je inicijativa podneta pre stupanja na snagu Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), Sud je postupak u ovoj ustavnopravnoj stvari vodio u skladu sa odredbama važećeg zakona, saglasno odredbi člana 112. istog zakona.

Takođe, budući da je inicijativa podneta u vreme važenja Ustava Republike Srbije od 1990. godine i da se njome traži ocena ustavnosti osporenih akata u odnosu na taj Ustav,

koji je prestao da važi stupanjem na snagu novog Ustava Republike Srbije, 8. novembra 2006. godine, Ustavni sud, saglasno svojoj nadležnosti utvrđenoj članom 167. Ustava, ocenu ustavnosti i zakonitosti vrši u odnosu na važeći Ustav i važeće zakone.

Ustavom je utvrđeno: da se jemči sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje, kao i da se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije (član 46. st. 1. i 2); da svako ima pravo da, sam ili zajedno sa drugima, upućuje peticije i druge predloge državnim organima, organizacijama kojima su poverena javna ovlašćenja, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave i da od njih dobije odgovor kada ga traži i da zbog stavova iznetih u podnetoj peticiji ili predlogu ne može da trpi štetne posledice, osim ako je time učinio krivično delo (član 56. st. 1. i 2); da svako ima pravo na poštovanje dostojanstva svoje ličnosti na radu, bezbedne i zdrave uslova rada, potrebnu zaštitu na radu, ograničeno radno vreme, dnevni i nedeljni odmor, plaćeni godišnji odmor, pravičnu naknadu za rad i na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa, te da se niko tih prava ne može odreći (član 60. stav 4); da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti radnih odnosa, zaštite na radu, zapošljavanja, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti i druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa (član 97. tačka 8); da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom (član 194. stav 3); da svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu (član 195. stav 1).

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 obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju ustanove (član 3. stav 1.); da su organi ustanove direktor, upravni i nadzorni odbor, ako zakonom nije drukčije određeno (član 16); da direktor rukovodi ustanovom (član 17) i ima prava i dužnosti direktora preduzeća (član 19); da upravni odbor ustanove donosi statut ustanove, odlučuje o poslovanju ustanove, usvaja izveštaj o poslovanju i godišnji obračun, donosi program rada ustanove, odlučuje o korišćenju sredstava u skladu sa zakonom i vrši i druge poslove utvrđene aktom o osnivanju i statutom (član 21).

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", broj 107/05) propisano je: da su organi zdravstvene ustanove direktor, upravni i nadzorni odbor (član 130. stav 1); da direktor organizuje rad i rukovodi procesom rada, predstavlja i zastupa zdravstvenu ustanovu i odgovoran je za zakonitost rada zdravstvene ustanove (član 131. stav 1); da upravni odbor zdravstvene ustanove donosi statut zdravstvene ustanove uz saglasnost osnivača, donosi druge opšte akte ustanove u skladu sa zakonom, odlučuje o poslovanju

zdravstvene ustanove, donosi program rada i razvoja, donosi finansijski plan i godišnji obračun zdravstvene ustanove u skladu sa zakonom, usvaja godišnji izveštaj o radu i poslovanju zdravstvene ustanove, odlučuje o korišćenju sredstava zdravstvene ustanove u skladu sa zakonom, raspisuje javni konkurs i sprovodi postupak izbora kandidata za obavljanje funkcije direktora, obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (član 136. stav 1); da zdravstvena ustanova ima statut kojim se uređuje delatnost, unutrašnja organizacija, upravljanje, poslovanje, uslovi za imenovanje i razrešenje direktora, zamenika direktora, odnosno pomoćnika direktora za obrazovni i naučno istraživački rad, kao i druga pitanja od značaja za rad ustanove (član 141. stav 1); da se prava, dužnosti i odgovornosti zaposlenih u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi ostvaruju u skladu sa propisima o radu, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (član 172).

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 ovim zakonom i posebnim zakonom, u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama, kao i da se prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa uređuju i kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu, a pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu samo kada je to ovim zakonom određeno (član 1. st. 1. i 2); da se odredbe ovog zakona primenjuju i na zaposlene u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javnim službama, ako zakonom nije drukčije određeno (član 2. stav 2); da se kolektivnim ugovorom kod poslodavca, u skladu sa zakonom, uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i međusobni odnosi učesnika kolektivnog ugovora, da se pravilnikom o radu, odnosno ugovorom o radu, u skladu sa zakonom, uređuju prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i to u taksativno navedenim slučajevima koji se odnose na postojanje konkretnih okolnosti koje imaju za posledicu nemogućnost zaključenja posebnog kolektivnog ugovora kod poslodavca, kao i da pravilnik o radu donosi upravni odbor, a kod poslodavca kod koga nije obrazovan upravni odbor - direktor, odnosno lice koje poslodavac ovlasti u pravnom licu u skladu sa zakonom (član 3. st. 1, 2. i 4).

Odredbom člana 25. tačka 7) Statuta Zdravstvenog centra Požarevac, broj 398 od 27. februara 1998. godine predviđeno je da Upravni odbor donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i druge opšte akte, u skladu sa zakonom.

Polazeći od navedenih odredaba zakona, Ustavni sud ukazuje da je direktor ustanove, kao organ rukovođenja, saglasno odredbi člana 131. stav 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, te odredbama čl. 17. i 19. Zakona o javnim službama, ovlašćen ne samo da organizuje proces rada i da predstavlja i zastupa ustanovu, već i da rukovodi procesom rada i, u skladu sa ovim ovlašćenjima, odgovoran je za zakonitost rada ustanove. Takođe, odredbom člana 141. stav 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti predviđeno je da, pored izričito navedenih pitanja, statutom zdravstvene ustanove mogu da se urede i druga pitanja od značaja za rad ustanove. S obzirom na zakonom propisan položaj direktora, Ustavni sud ocenjuje da pitanja radne discipline i ponašanja zaposlenih u

ustanovi jesu pitanja koja su u vezi sa organizacijom i rukovođenjem procesom rada i obezbeđenjem uslova za zakonit rad zdravstvene ustanove, a sve u cilju pružanja efikasne i kvalitetne zdravstvene zaštite građana, kao jednog od načela Zakona o zdravstvenoj zaštiti. U tom smislu, po oceni Ustavnog suda, upravni odbor Zdravstvenog centra Požarevac je bio ovlašćen da ova pitanja, kao druga pitanja od značaja za rad ustanove, pored zakonom izričito propisanih, uredi statutom ili da statutom ovlasti direktora, kao organ rukovođenja, da ih uredi. Međutim, kako odredbe Statuta Zdravstvenog centra ne sadrže navedeno ovlašćenje direktora, niti je takvo ovlašćenje sadržano u odredbama odgovarajućih zakona, već je, naprotiv, i odredbom člana 136. stav 1. tačka 2) Zakona o zdravstvenoj zaštiti i odredbom člana 27. tačka 7) Statuta predviđeno da opšte akte donosi upravni odbor, Ustavni sud je ocenio da osporeni Pravilnik nije saglasan sa zakonom.

Ustavni sud nalazi da se ne mogu prihvatiti navodi inicijatora kojima se osporeni Pravilnik, u suštini, poistovećuje sa pravilnikom o radu, kao posebnom vrstom opšteg pravnog akta. Ovo iz razloga što je, prema odredbama člana 3. Zakona o radu, pravilnik o radu opšti akt koji u Zakonom propisanim slučajevima zamenjuje Kolektivni ugovor kod poslodavca, dok se ne steknu uslovi za zaključenje kolektivnog ugovora, te se stoga tim aktom, za razliku od osporenog Pravilnika, uređuju sva pitanja koja su predmet uređivanja kolektivnog ugovora. Međutim, imajući u vidu ocenu Ustavnog suda povodom spornog ustavnopravnog pitanja, neosnovanost iznetih navoda inicijatora nije bila od uticaja na drugačiju odluku Suda.

Ustavni sud je, takođe, ocenio da je osporeni Pravilnik samim tim što nije saglasan sa zakonom, nesaglasan i ustavnom principu obavezne saglasnosti svih opštih pravnih akata sa zakonom utvrđenom u članu 195. stav 1. Ustava.

Imajući u vidu da je u toku prethodnog postupka pravno stanje u ovom predmetu potpuno utvrđeno i da su prikupljeni podaci pružali pouzdan osnov za odlučivanje, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 53. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), odlučio bez donošenja rešenja o pokretanju postupka.

Razmatrajući Naredbu direktora zdravstvenog centra kojom su određena lica za davanje izjava za medije vezanih za rad i poslovanje Zdravstvenog centra, Ustavni sud je u sprovedenom postupku utvrdio da osporena Naredba nema značenje opšteg pravnog akta za čiju je ocenu nadležan Ustavni sud, u smislu člana 167. Ustava, odnosno da ne sadrži pravne norme kojima se na opšti način uređuju određeni odnosi već po svojoj pravnoj prirodi i sadržini predstavlja akt donet u postupku organizacije procesa rada Zdravstvenog centra, kojim su taksativno određena lica ovlašćena za davanje informacija o radu i poslovanju Zdravstvenog centra. Iz navedenih razloga, Ustavni sud je u ovom delu odbacio inicijativu zbog nenadležnosti, saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07).

Na osnovu izloženog i odredaba člana 45. tač. 1) i 4) Zakona o Ustavnom sudu i člana 82. stav 1. tačka 1. i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda ("Službeni glasnik RS", br. 24/08 i 27/08), Ustavni sud je odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, Pravilnik iz tačke 1. izreke 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 11. februara 2010. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da Pravilnik o radnoj disciplini i ponašanju zaposlenog Zdravstvenog centra Požarevac, broj 3445 od 18. oktobra 2005. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.
2. Odbacuje se inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe direktora Zdravstvenog centra Požarevac, broj 1861 od 29. maja 2006. godine."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 151/2006 od 11. februara 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 52/2010 od 28. jula 2010. godine)

