



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-21/2018
_____ 2018. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије Татјана Бабић, Братислав Ђокић, др Горан П. Илић, др Драгана Коларић, др Тамаш Корхеџ (Korhecz Tamás), др Милан Марковић, Снежана Марковић, Мирослав Николић, Милан Станић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић, др Јован Ђирић и др Тијана Шурлан, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 18. октобра 2018. године, донео је

О Д Л У К У

Утврђује се да одредба члана 15. став 2. алинеја прва Правилника о стручном усавршавању здравствених радника, здравствених сарадника и осталих запослених, Опште болнице Шабац, број 09-7/41 од 22. маја 2012. године, није у сагласности са Уставом.

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости одредбе члана 15. став 2. алинеја прва Правилника наведеног у изреци. У иницијативи се наводи да је Законом о здравственој заштити прописана обавеза здравствених радника којима је одобрена специјализација да са здравственом установом закључе уговор о правима, обавезама и одговорностима за време специјализације, као и да по положеном специјалистичком испиту у здравственој установи из плана мреже проведу у радном односу двоструко дужи период од периода трајања специјализације, а да истим законом није предвиђена било каква санкција за здравственог радника који не остане у радном односу у здравственој установи двоструко дуже од трајања специјализације, нити је пак здравствена установа овлашћена да својим актом прописује санкције за неизвршење законске обавезе. Оспореном одредбом Правилника, по мишљењу иницијатора, противно овлашћењима из Закона о здравственој заштити и члану 58. Устава, прописана је имовинска казна у виду повраћаја исплаћене бруто зараде са порезима и доприносима ако специјализант не остане на раду двоструко дуже од трајања специјализације, која директно угрожава имовинска права запосленог и која може бити прописана само законом, под условима утврђеним Уставом. Истиче се да је зарада загарантовано и неотуђиво право које се стиче у току трајања радног односа, односно за време трајања специјализације која представља стручно усавршавање уз практичан рад, да члан 60. став 4. Устава гарантује

правичну накнаду за рад и да се нико тог права не може одрећи, да је то егзистенцијално право и према члану 104. став 1. Закона о раду, а да се оспореном одредбом „игнорише и минимални износ загарантоване наднице“. Иницијатори сматрају и да се запослени у статусу специјализанта ставља у неповољан положај у односу на друге запослене и њихова права из радног односа, а на крају наводе да је оспорена одредба противна и члану 1. став 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

У одговору Опште болнице Шабац на наводе из иницијативе истиче се да је правна природа обавезе запосленог из оспорене одредбе Правилника накнада штете, те да послодавац од запосленог потражује накнаду штете која се опредељује с обзиром на износ зараде, а не одузима се право на зараду запосленом. Указује се да за време специјализације послодавац исплаћује зараду запосленом иако он фактички не ради код послодавца, већ у установи у којој обавља специјализацију, па ако запослени не испуни своју уговорну обавезу да остане да ради двоструко дуже од трајања специјализације, чиме би се исплатила уложена средства у специјализацију, послодавац има право да тражи да запослени врати све бруто зараде које је примио, јер је улагао у запосленог који то није вратио својим радом па је очигледно да је уговор прекршен на штету послодавца.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је Управни одбор Опште болнице Шабац донео оспорени Правилник о стручном усавршавању здравствених радника, здравствених сарадника и осталих запослених, број 09-7/41 од 22. маја 2012. године, позивајући се на одредбе чл. 181-187. Закона о здравственој заштити. Чланом 15. Правилника прописано је: да се са кандидатом чија је одлука о упућивању на специјализацију коначна, закључује уговор о упућивању кандидата на специјализацију, који поред осталих обавеза преузима и обавезу да по положеној специјализацији остане на раду у Општој болници двоструко дужи период од периода који је провео на специјализацији (став 1.); да уколико специјализант самовољно без оправданих разлога прекине специјализацију или не положи специјалистички испит у року или по завршеној специјализацији не ступи на рад у Општу болницу, или не остане на раду у Општој болници за време предвиђено у ставу 1. овог члана дужан је да Општој болници врати у целости износ средстава која су уложена у његову специјализацију, између осталог, бруто зараду са доприносима и порезима (став 2. алинеја прва).

Уставом Републике Србије утврђено је: да се јемчи право на рад, у складу са законом, да свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа и да се нико тих права не може одрећи (члан 60. ст. 1. и 4.); да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3.).

Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 105/17 - др. закон и 113/17 - др. закон) прописано је: да се права, дужности и одговорности запослених у здравственој установи, односно приватној пракси остварују у складу са прописима о раду, ако овим законом није другачије одређено (члан 172.); да се под стручним усавршавањем, у

смислу овог закона, подразумева стицање знања и вештина здравствених радника и здравствених сарадника, које обухвата специјализације и уже специјализације и континуирану едукацију и да трошкове стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника сноси послодавац (члан 181.); да је здравствена установа, односно приватна пракса дужна да здравственом раднику и здравственом сараднику обезбеди стручно усавршавање, у складу са овим законом, а према плану стручног усавршавања здравствених радника и здравствених сарадника у здравственој установи, односно приватној пракси (члан 183. став 1.); да се здравствени радник и здравствени сарадник са високим образовањем, који је засновао радни однос на неодређено време са здравственом установом, односно приватном праксом, може стручно усавршавати - стицати специјализацију под условом да је завршио приправнички стаж и положио стручни испит, осим ако овим законом није другачије одређено, да се здравствени радник са високим образовањем може после завршене специјализације усавршавати и у ужој специјалности под условом да је обављао послове здравствене заштите у складу са овим законом, као специјалиста одређене гране медицине, стоматологије, односно фармације, да одобравање специјализација и ужих специјализација врше здравствене установе, односно приватна пракса, у складу са планом стручног усавршавања из члана 183. став 1. овог закона, да одлуку о одобравању специјализације и уже специјализације, у складу са ставом 5. овог члана доноси директор здравствене установе, односно оснивач приватне праксе, да министар решењем даје сагласност на одлуку из става 6. овог члана, да је здравствени радник, односно здравствени сарадник дужан да закључи уговор са здравственом установом, односно приватном праксом о правима, обавезама и одговорностима за време стручног усавршавања у току специјализације, односно уже специјализације, да је здравствени радник, односно здравствени сарадник дужан да у здравственој установи из Плана мреже проведе у радном односу двоструко дужи период од периода трајања специјализације, односно уже специјализације, по положеном специјалистичком испиту, да здравствени радник, односно здравствени сарадник може да обавља здравствену заштиту из области коју специјализира само под надзором овлашћеног здравственог радника, односно здравственог сарадника – ментора (члан 184. ст. 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10. и 11.); да врсте, трајање и садржину специјализација и ужих специјализација, програме обављања специјализације, односно уже специјализације, начин обављања специјалистичког стажа и полагање специјалистичког испита, састав и рад испитних комисија, услове које морају испуњавати здравствене установе и приватна пракса, односно, Агенција за лекове и медицинска средства Србије, за обављање специјалистичког стажа, услове и начин признавања временаведеног на раду као дела специјалистичког стажа, као и образац индекса и дипломе о положеном специјалистичком испиту, односно положеном испиту из уже специјализације, прописује министар (члан 186. став 1.).

Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – Одлука УС и 113/17), којим се као матичним законом уређује садржина права на рад, сагласно уставној одредби да се право на рад јемчи у складу са законом, прописано је: да се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, уређују овим законом и посебним законом, у складу са ратификованим међународним конвенцијама, да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је

то овим законом одређено (члан 1.); да се одредбе овог закона примењују и на запослене у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и јавним службама, ако законом није друкчије одређено (члан 2. став 2.); да је послодавац дужан да запосленом омогући образовање, стручно оспособљавање и усавршавање када то захтева потреба процеса рада и увођење новог начина и организације рада, да је запослени дужан да се у току рада образује, стручно оспособљава и усавршава за рад, да се трошкови образовања, стручног оспособљавања и усавршавања обезбеђују из средстава послодавца и других извора, у складу са законом и општим актом, да у случају да запослени прекине образовање, стручно оспособљавање или усавршавање, дужан је да послодавцу накнади трошкове, осим ако је то учинио из оправданих разлога (члан 49.).

Из наведеног законског оквира произлази да се на права, обавезе и одговорности здравствених радника и здравствених сарадника примењују општи прописи о раду, дакле, пре свега Закон о раду, осим у погледу оних права, обавеза и одговорности које су Законом о здравственој заштити посебно уређене, када се примењују одредбе тог закона. Специјализација као облик стручног усавршавања уређена је Законом о здравственој заштити, с тим што је министар здравља овлашћен да уреди, између осталог, трајање и садржину специјализација, програме обављања специјализације, начин обављања специјалистичког стажа и начин признавања временаведеног на раду као дела специјалистичког стажа. Из одредаба Закона о здравственој заштити произлази и да је за време специјализације запослени и даље у активном радном односу у здравственој установи која му је одобрила специјализацију, као и да под надзором ментора он може да обавља здравствену заштиту из области коју специјализира. Уставни суд је констатовао и да је, у складу са законским овлашћењем, министар здравља донео Правилник о специјализацијама и ужим специјализацијама здравствених радника и здравствених сарадника („Службени гласник РС“, бр. 10/13, 91/13, 113/13 и 109/14), којим су, између осталог, уређене врсте, трајање и садржина специјализација и ужих специјализација, програми обављања специјализација, односно ужих специјализација и начин обављања специјалистичког стажа, па су за сваку од предвиђених врста специјализација прописане и обавезе специјализанта у погледу непосредног рада на пружању здравствене заштите. Према том правилнику, специјалистички стаж обавља се на одговарајућем факултету, у здравственој установи и приватној пракси, односно Агенцији за лекове и медицинска средства, који испуњавају услове утврђене овим правилником, а специјализанти имају обавезу да по предлогу ментора најмање половину специјалистичког стажа проведу на клиникама неког универзитетског центра. У зависности од врсте специјализације, део специјалистичког стажа проводи се и у установи у којој је специјализант у радном односу.

Из свега наведеног следи да је специјализација посебан вид стручног усавршавања који подразумева и рад са пацијентима на пружању здравствене заштите, за време кога специјализант има право на зараду, будући да законом није другачије прописано (ни Законом о здравственој заштити, ни Законом о платама у државним органима и јавним службама који се још увек примењује на плате запослених у јавним службама). Трошкове специјализације запосленог сноси послодавац. Заузврат, здравствени радник, односно здравствени сарадник дужан је да, по положеном специјалистичком испиту, у здравственој установи из Плана мреже проведе у радном односу двоструко

дужи период од периода трајања специјализације, односно уже специјализације. Последице повреде те обавезе Законом о здравственој заштити нису посебно уређене, већ је прописано да се о правима, обавезама и одговорностима, и то за време стручног усавршавања у току специјализације, закључује уговор између установе и запосленог. Са друге стране, Законом о раду је уређена само ситуација када запослени прекине образовање, стручно оспособљавање или усавршавање, у ком случају је дужан да послодавцу накнади трошкове, осим ако је то учинио из оправданих разлога (члан 49.).

Разматрајући наводе иницијативе Уставни суд је пошао од одредаба члана 60. ст. 1. и 4. Устава, којима су зајемчени право на рад у складу са законом и право на правичну накнаду за рад. Док се, сагласно уставној одредби, право на рад остварује у складу са законом, што значи да се и садржина тог права и начин његовог остваривања уређују законом, Устав изричито гарантује право на правичну накнаду за рад и прописује да се тог права нико не може одрећи. Дакле, право на накнаду за рад је непосредно зајемчено Уставом, као једно од основних права по основу рада, оно не може бити предмет слободног располагања, нити ико може бити лишен тог права.

Сагласно наведеном, а имајући у виду да је специјализант у радном односу, да му за време док траје специјализација припада зарада, да се у специјалистички стаж урачунава и део времена проведен на раду у матичној установи пре одобравања специјализације, као и да програми специјализације обухватају и непосредно пружање здравствене заштите, Уставни суд је оценио да се оспореном одредбом члана 15. став 2. алинеја прва Правилника запослени, који по положеном специјалистичком испиту не остане на раду у болници двоструко дуже од трајања специјализације, у суштини лишава права на зараду за све време трајања специјализације, па и за обављени рад у том периоду, што је супротно зајемченом праву на накнаду за рад из члана 60. став 4. Устава. Ово посебно с обзиром на то да запослени враћа све примљене зараде, са плаћеним порезима и доприносима, независно од тога колико је током специјализације фактички радио, као и колико је времена провео на раду након положене специјализације. Из наведених разлога, по налажењу овога суда, нису основани наводи доносиоца оспореног Правилника да наведена обавеза представља накнаду штете за повреду уговорне обавезе. С обзиром на наведено, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 15. став 2. алинеја прва Правилника, којом је предвиђена обавеза запосленог да врати бруто зараду са доприносима и порезима, није у сагласности са Уставом.

С обзиром на то да је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 15. став 2. алинеја прва Правилника није у сагласности са одредбом члана 60. став 4. Устава, Суд се није упуштао у оцену осталих навода иницијативе.

Имајући у виду да Уставни суд има заузет став о спорном правном питању, који је изразио у Одлуци ИУо-61/2017 од 24. маја 2018. године („Службени гласник РС“, број 54/18), а да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружили су поуздан основ за одлучивање, то је Уставни суд одлучио без доношења решења о покретању поступка, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - Одлука УС, 40/15 - др. закон и 103/15).

Сагласно свему изложеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 15. став 2. алинеја прва Правилника стручном усавршавању здравствених радника, здравствених сарадника и осталих запослених, Опште болнице Шабац, наведеног у изреци, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић