

---

# PRAVNI ŽIVOT

---

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

*»Pravni život«, časopis za pravnu teoriju i praksu pojavio se 1952. godine kao zajedničko glasilo udruženja pravnika Srbije i Bosne i Hercegovine, a nešto docnije i Udruženja pravnika Crne Gore.*

*Pošto su ostala dva udruženja počela izdavati sopstvene časopise, »Pravni život« 1969. godine postaje glasilo Udruženja pravnika Srbije.*

*Časopis objavljuje teorijska istraživanja i studije iz jugoslovenskog i uporednog prava kao i materijale sa naučnih i stručnih skupova. U njemu se poklanja pažnja svemu onome što se u pravnom životu zbiva. Na njegovim stranama objavljuju se izabrane odluke iz sudske i arbitražne prakse, osvrti i prikazi novih knjiga kao i raznovrsni prilozi iz svakodnevne prakse. Kao glasilo Udruženja pravnika Srbije, časopis prati delatnost pravničke organizacije i o njima obaveštava čitaoce.*

*Dosadašnji urednici »Pravnog života« bili su: Mihailo Đorđević (1952–1969), dr Živojin Aleksić (1969–1975) i dr Milan Petrović (1975–1980).*

---

Broj 9/2013 / Godina LXII / Knjiga 563

1-796

---

**B e o g r a d**

MARTA SJENIČIĆ,  
SANJA ZLATANOVIĆ

## DOPUNSKI RAD ZDRAVSTVENIH RADNIKA – *Pro et contra*

### U V O D

U poslednje vreme dosta je polemike o opravdanosti, koristi, ali i štete od dopunskog rada zdravstvenih radnika. Dopunski rad je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti uveden 2005, a detaljnije uređen podzakonskom regulativom 2008. godine. Danas, dosta lekara iz sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite obavlja zdravstvenu delatnost u vidu dopunskog rada, pored svog redovnog rada. Kod dopunskog rada zdravstvenih radnika postavlja se više pitanja, počevši od toga kakav je njegov odnos sa prekovremenim radom, da li ga je faktički moguće va-  
ljano obavljati uporedo sa aktivnostima u redovno radno vreme, i slično. Ova pi-  
tanja izazivaju potrebu da se razmotre propisi koji uređuju dopunski, ali i druge  
oblike rada, u kontekstu radnog vremena.

#### *Radno vreme u kontekstu opštih uslova rada*

Pravno regulisanje radnog vremena, kao jednog od opštih uslova rada, od velikog je značaja i ima zaštitni karakter. Pod radnim vremenom podrazumeva se vreme od početka do kraja dnevnog izvršavanja rada, tokom koga zaposleni efek-

---

Dr Marta Sjeničić, naučni saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu.  
Sanja Zlatanović, istraživač saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu.

tivno obavlja rad, odnosno na raspolaganju je svom poslodavcu, izvršavajući svoje dužnosti na radnom mestu ili drugom mestu koje odredi poslodavac, u skladu sa važećim pravom.<sup>1</sup> Pod radnim vremenom se, u uporednom pravu, ne smatraju pauze u toku rada i periodi odsustva, što nije slučaj u domaćem pravu, gde postoji povoljnije rešenje, i gde je odmor u toku rada sastavni deo radnog vremena.<sup>2</sup> U pogledu vrsta radnog vremena, pravi se razlika s obzirom na trajanje rada, između punog, skraćenog, nepunog radnog vremena i prekovremenog rada. S obzirom na vreme rada u toku radnog dana pravi se razlika između dnevnog i noćnog rada.<sup>3</sup>

Zaštitni karakter odredbi o radnom vremenu u pogledu zaposlenih ogleda se u zaštiti njihovog zdravlja i bezbednosti na radu od prekomernog radnog iscrpljivanja,<sup>4</sup> kao i u zaštiti privatnog i porodičnog života, odnosno potrebi usklađivanja profesionalnih i porodičnih obaveza zaposlenih. Sa druge strane, za poslodavce, prekomerni rad zaposlenih u određenim uslovima može dovesti do smanjenja produktivnosti, prouzrokovanog preteranim zamorom na radu. To može da ima negativne ekonomske efekte po poslovanje, kao i da dovede do grešaka u radu i nastanka materijalne štete. Pitanja radnog vremena od značaja su za interese poslodavca i u smislu ograničavanja prava na rad zaposlenog kod konkurentskog poslodavca, kao i ograničavanja dopunskog rada zaposlenog za drugog poslodavca, kako se to ne bi odrazilo na produktivnost rada za poslodavca, odnosno kako ne bi dovelo do sukoba interesa.<sup>5</sup> Takođe, štetu mogu pretrpeti i ostali zaposleni, kao i klijenti. U međunarodnom i regionalnom pravu u poslednjih godina zapaža se tendencija skraćivanja radnog vremena, odnosno zakonskog trajanja punog (osnovnog) radnog vremena. Time se u velikoj meri pospešuje zaštitna funkcija radnog zakonodavstva u uslovima globalizacije, tehnoloških i tehničkih dostignuća i starenja stanovništva. Određeni uticaj na skraćivanje radnog vremena ima i svetska ekonomska kriza, koja je dovela do povećanog zaključivanja fleksibilnih ugovora o radu. Naime, nova formula za rešavanje problema nezaposlenosti pronađena je u kombinaciji fleksibilnosti i sigurnosti, što podrazumeva fleksibilne ugovorne aranžmane, kao i veću fleksibilnost u pogledu radnog vremena, ali uz očuvanje određenog nivoa stabilnosti zaposlenja i socijalne sigurnosti.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Lubarda Branko, *Radno pravo*, Rasprava o dostojanstvenom radu i socijalnom dijalogu, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2012, str. 463.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem, str. 471.

<sup>4</sup> Ibidem, str. 460.

<sup>5</sup> Ibidem, str. 462.

<sup>6</sup> Više o konceptu fleksigurnosti: Lubarda Branko, "Fleksigurnost – eufemizam za neoliberalizam ili fenomen inherentan globalizaciji i starenju stanovništva" u *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2007, str. 11–20.

### *Razgraničenje prekovremenog i dopunskog rada*

Zaštitni karakter odredbi o radnom vremenu dolazi do izražaja kod zakonskog ograničenja maksimalnog radnog vremena, kao i kod propisivanja uslova i maksimalnog trajanja prekovremenog rada, te u vezi sa tim i kod propisivanja uslova i maksimalnog trajanja dopunskog rada, u onim pravnim sistemima gde je takav rad predviđen radnim zakonodavstvom. I kod prekovremenog i kod dopunskog rada reč je o radu koji je duži od punog radnog vremena i dozvoljen samo pod uslovima koji su predviđeni zakonom. Prekovremeni rad predstavlja obavezu za zaposlenog, a dopunski rad, ukoliko je predviđen zakonom, predstavlja njegovo pravo. Prekovremeni rad jeste efektivni rad koji prevazilazi raspored, zakonom ili kolektivnim ugovorom, definisanog punog radnog vremena. Zaposleni je najčešće dužan da radi prekovremeno, što znači da može biti otpušten ukoliko odbije prekovremeni rad.<sup>7</sup> Prekovremeni rad predstavlja izuzetak od pravila, odnosno od punog radnog vremena i može se uvesti u zakonom predviđenim slučajevima (viša sila, prirodni događaj (zemljotres, poplave, požari) ili ljudske radnje koje se nisu mogle predvideti ili sprečiti), a zaposleni koji su bili dužni da rade prekovremeno ostvaruju pravo na uvećanu zaradu ili na uvećane časove/dane odmora. Pored toga, ovaj rad je po pravilu ograničenog vremenskog trajanja, a prema rešenju predviđenom u domaćem pravu, ne može trajati duže od osam časova nedeljno, niti duže od četiri časa dnevno.<sup>8</sup> Sa druge strane, dopunski rad je rad koji zaposleni obavlja nakon isteka punog radnog vremena kod svog (matičnog poslodavca) ili kod drugog poslodavca, a nastaje zaključenjem ugovora o dopunskom radu. U onim državama u kojima je ova forma radnog angažovanja predviđena radnim zakonodavstvom, zaključenjem ugovora o dopunskom radu može doći do zasnivanja radnog odnosa, ali u poslednje vreme sve više je država koje dopunski rad kvalifikuju kao rad van radnog odnosa. Takvo rešenje predviđeno je i u važećem domaćem zakonodavstvu, dok je u ranijem domaćem zakonodavstvu, dopunski rad bio rad kojim se zasnivao radni odnos. S druge strane, Zakon o radu Srbije iz 2001. godine nije predviđao mogućnost zaključivanja ugovora o dopunskom radu, a to ne čine ni važeći zakon o radu Republike Srpske, kao ni Federacije BiH.<sup>9</sup> Dopunski rad u obliku u kome je predviđen važećim Zakonom o radu Republike Srbije iz 2005. godine<sup>10</sup> je rad van radnog odnosa, koji obavlja zaposleni koji je u radnom odnosu sa punim radnim vremenom. Nasta-

---

<sup>7</sup> Lubarda Branko, *Radno pravo*, Rasprava o dostojanstvenom radu i socijalnom dijalogu, Ibidem, str. 480.

<sup>8</sup> Ivošević Zoran, *Radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, JP "Službeni glasnik", Beograd, 2009, str. 113.

<sup>9</sup> Lubarda Branko, *Radno pravo*, Rasprava o dostojanstvenom radu i socijalnom dijalogu, Ibidem, str. 364.

<sup>10</sup> Zakon o radu, "Službeni glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013, čl. 202.

je zaključenjem ugovora o dopunskom radu sa drugim poslodavcem, što znači da je isključena mogućnost zaključenja ugovora o dopunskom radu sa svojim, matičnim poslodavcem. Zakonom je predviđena pisana forma ugovora o dopunskom radu, kao i maksimalno trajanje dopunskog rada najviše do jedne trećine punog radnog vremena.

Iako imaju različit pravi osnov (osnov prekovremenog rada je ugovor o radu, a osnov dopunskog rada ugovor o dopunskom radu kojim se ne zasniva radni odnos), kao i razliku da jedan predstavlja obavezu, a drugi pravo zaposlenog, prekovremeni i dopunski rad imaju zajedničko to da predstavljaju izuzetak od pravila osnovnog radnog vremena, odnosno da je u oba slučaja reč o radu koji prelazi puno radno vreme. Cilj odredbi o radnom vremenu uključujući i one koje se odnose na prekovremeni i dopunski rad jeste zaštita radnika od prekomernog rada što zahteva da rad duži od punog radnog vremena ne prelazi određen zakonom definisan broj radnih sati. Važeći Zakon o radu Srbije predviđa puno nedeljno radno vreme od 40 časova i maksimalni prekovremeni rad od 8 časova, što je u skladu sa odredbama komunitarnog prava sadržanim u Direktivi br. 2003/88/EC o radnom vremenu.<sup>11</sup> Međutim, zakon predviđa da maksimalni dopunski rad ne sme prelaziti jednu trećinu punog radnog vremena, što bi značilo da zaposleni koji je već ispunio normu punog radnog vremena, a zaključio je ugovor o dopunskom radu, radi duže čak i od zakonskog maksimuma predviđenog za prekovremeni rad. Naime, zakonsko propisivanje prekovremenog i dopunskog rada predstavlja kompromis socijalnih partnera, odnosno radnika, poslodavaca i javne vlasti, kako bi se omogućilo ostvarivanje njihovih različitih interesa. Interes zaposlenih da poboljšaju svoju materijalnu situaciju ostvaruje se propisivanjem prava na dopunski rad, dok se interes poslodavaca da bez dodatnih troškova blagovremeno završe započeti posao i izbegnu eventualne gubitke ostvaruje propisivanjem obaveze zaposlenih da u određenim slučajevima rade prekovremeno. Interes javne vlasti, koji je primetan i kod prekovremenog i dopunskog rada, ogleda se u obezbeđenju kontinuiteta u funkcionisanju određenih javnih službi čiji se rad prepoznaje kao rad od opšteg interesa.

Pravni režim radnog vremena, koji uključuje i odredbe o prekovremenom i dopunskom radu, odlikuje činjenica da se vrlo često pristupa derogaciji opštih pravnih pravila o trajanju i rasporedu radnog vremena u pogledu određenih delatnosti, kao i u pogledu određenih kategorija zaposlenih. Sektor zdravstva predstavlja delatnost koju karakterišu određene specifičnosti. Uzimajući u obzir potrebu za dvadesetčetvoročasovnom dostupnošću zdravstvene zaštite, kao i to da uživa status delatnosti od opšteg interesa, uporednim radnim zakonodavstvom se predviđaju posebna pravila u pogledu organizacije rada, kao i trajanja i rasporeda radnog vremena zdravstvenih radnika. Odredbe o radnom vremenu zdravstvenih

---

<sup>11</sup> Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organization of working time, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=32003L0088&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=32003L0088&model=guichett).

radnika mogu biti sadržane u opštim zakonima o radu, u zdravstvenim zakonima, u posebnim zakonima o radnom vremenu (nemački Zakon o o radnom vremenu<sup>12</sup>), kao i u autonomnim izvorima, odnosno u posebnim kolektivnim ugovorima u zdravstvenoj delatnosti.

### *Specifičnosti radnog vremena u zdravstvenoj delatnosti*

Pravno regulisanje radnog vremena u zdravstvenoj delatnosti važno je zbog potrebe osiguranja ostvarivanja prava na zdravlje stanovništva, što podrazumeva stalnu dostupnost zdravstvene zaštite svima onima kojima je ona neophodna. Da bi se obezbedio kontinuirani rad i dvadesetčetvoročasovna dostupnost usluga zdravstvenih radnika potrebno je organizovati rad na način kako bi se, sa jedne strane, osigurala sigurnost korisnika usluga tj. pacijenata i pružio odgovarajući kvalitet, a sa druge strane, obezbedila zaštita zdravlja i bezbednosti, zaštitio privatni i porodični život pružalaca usluga, odnosno zdravstvenih radnika od posledica prekovremenog i dopunskog rada.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti<sup>13</sup> predviđa dve vrste prekovremenog rada u zdravstvenoj ustanovi: a) dežurstvo i b) pripravnost i rad po pozivu u zdravstvenoj ustanovi. *Dežurstvo* može trajati najviše 10 časova nedeljno. Zdravstveni radnik za koga je odlukom direktora zdravstvene ustanove uvedeno dežurstvo ima pravo na uvećanu zaradu za dežurstvo kao prekovremeni rad, u skladu sa zakonom i propisima kojima se uređuje rad. *Pripravnost* je poseban oblik prekovremenog rada kod kojeg zdravstveni radnik ne mora biti prisutan u zdravstvenoj ustanovi, ali mora biti stalno dostupan radi pružanja hitne medicinske pomoći u zdravstvenoj ustanovi. *Rad po pozivu* je poseban oblik prekovremenog rada kod kojeg zdravstveni radnik ne mora biti prisutan u zdravstvenoj ustanovi, ali se mora odazvati na poziv radi pružanja zdravstvene zaštite. Zakon o zdravstvenoj zaštiti predviđa i *dopunski rad zdravstvenih radnika*. Zdravstveni radnik, zdravstveni saradnik, kao i drugo lice zaposleno u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi koje čini tim sa zdravstvenim radnikom u obavljanju zdravstvene delatnosti u skladu sa ovim zakonom, može da obavlja dopunski rad u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi van redovnog radnog vremena, i to ugovorom o dopunskom radu najviše *do jedne trećine punog radnog vremena*.

Čest razlog prekovremenog, ali i dopunskog rada jeste smanjenje broja stručnih kadrova koji raspolažu specifičnim znanjima i veštinama, što predstavlja i jedan od glavnih izazova zdravstvenih sistema zemalja zapadne Evrope, a

---

<sup>12</sup> Hours of Work Act. Dated 6 June 1994. (Bundesgesetzblatt, 10 June 1994, No. 33, pp.1170-1177), dostupno na: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/37814/64928/E94DEU01.htm>.

<sup>13</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013.

sve kao posledica starenja stanovništva.<sup>14</sup> Sa druge strane, u zemljama centralne i istočne Evrope javlja se manjak kvalifikovane radne snage zbog njihovog odlaska u zemlje zapadne Evrope.<sup>15</sup>

U cilju zaštite zdravlja i bezbednosti radnika, na nivou Evropske unije usvojena je *Direktiva br. 2003/88/EC*<sup>16</sup> kojom se ustanovljavaju minimalna pravila o radnom vremenu u državama članicama Evropske unije. Direktiva se odnosi na sve kategorije zaposlenih, uključujući i zdravstvene radnike. Direktiva predviđa minimalni odmor u toku dana od 11 časova na svaka 24 časa, i minimalni nedeljni odmor od 24 časa na svakih 7 radnih dana, kao i to da maksimalno nedeljno radno vreme, uključujući i prekovremeni rad, ne sme prelaziti 48 časova uz referentni period od 26 nedelja za lekare uključujući i one na obuci, odnosno na specijalizaciji, dok referentni period za ostale kategorije zaposlenih iznosi 17 nedelja.<sup>17</sup> Na konsultante u zdravstvenom sektoru, lekare i ostale zdravstvene radnike Direktiva se primenjuje počev od 1998. godine, dok su lekari na specijalizaciji obuhvaćeni pravnim dejstvom Direktive tek 2004. godine. Za njih je bilo predviđeno smanjenje maksimalnog prosečnog radnog vremena sa 56h nedeljno na 48h. Direktiva br. 2003/88/EC ne precizira da li se maksimalno nedeljno radno vreme od 48 časova primenjuje samo na individualni ugovor o radu ili i na dopunski rad.<sup>18</sup>

U zdravstvenom sektoru je izražen interes pacijenata i javni interes da se ova delatnost obavlja nesmetano u toku 24 časa, ali i interes pružalaca usluga-zdravstvenih radnika da poboljšaju svoju materijalnu situaciju. Stoga je potreban poseban režim uređivanja radnog vremena, koji podrazumeva rad noću i rad u smenama, ali i regulisanje prekovremenog i dopunskog rada. Zbog specifičnosti rada u zdravstvu u uporednom i domaćem pravu odredbe o radnom vremenu u zdravstvenoj delatnosti sadržane su u zdravstvenim zakonima, koji se primenjuju kao *lex specialis* u odnosu na zakon o radu, zatim u podzakonskim opštim aktima, odnosno pravilnicima ministarstva, ali i u autonomnim izvorima prava, tj. posebnim kolektivnim ugovorima koji se donose u sektoru zdravstva.

<sup>14</sup> Hours of Work Act. Dated 6 June 1994. (Bundesgesetzblatt, 10 June 1994, No. 33, pp. 1170- 1177), dostupno na: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/37814/64928/E94DEU01.htm>. Ibidem, str. 2.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, Ibidem.

<sup>17</sup> Working Time Directive, Frequently Asked Questions for employer implementation teams, National Health Services Confederation, 2009, str. 5, dostupno na: [http://www.nhsemployers.org/SiteCollectionDocuments/WTD\\_FAQs\\_010609.pdf](http://www.nhsemployers.org/SiteCollectionDocuments/WTD_FAQs_010609.pdf).

<sup>18</sup> Ibidem, str. 13.

*Dopunski rad u zdravstvenoj delatnosti i uticaj  
na kvalitet zdravstvene zaštite*

Odredbe o dopunskom radu zdravstvenih radnika u važećem domaćem zakonodavstvu sadržane su u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti iz 2005. godine i u Pravilniku o načinu, postupku i uslovima za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika u zdravstvenoj ustanovi ili privatnoj praksi<sup>19</sup> koje je donelo Ministarstvo zdravlja Republike Srbije 2008. godine. Iz člana 200 Zakona o zdravstvenoj zaštiti koji uređuje slučajeve u kojima je moguće zaključiti ugovor o dopunskom radu, proizilazi i *ratio* uvođenja dopunskog rada, a to je pružanje onih usluga koje se pacijentima ne mogu/ne postižu pružiti redovnim putem, nisu obuhvaćene obavezanim zdravstvenim osiguranjem ili pružanje usluga licima koja nemaju svojstvo osiguranog lica. *Dakle, u daljem razmatranju svrsishodnosti postojanja dopunskog rada u oblasti zdravstva, uvek treba imati u vidu da je dopunski rad uveden u cilju zadovoljavanja potreba pacijenata i pružanja onih usluga koje nije moguće pružiti u okviru redovnog rada.*

Za razliku od važećeg Zakona o radu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti RS predviđa mogućnost zaključenja ugovora o dopunskom radu ne samo sa drugim poslodavcem već i sa primarnim sa kojim je zaposleni zaključio ugovor o radu sa punim radnim vremenom, uz uslov da takav rad ne utiče na organizaciju rada delova zdravstvene ustanove ili ustanove u celini.<sup>20</sup> Naravno, i u slučaju zaključenja ugovora o dopunskom radu sa drugim poslodavcem potrebno je osigurati nesmetani rad primarnog poslodavca, kako bi se sprečio sukob interesa i zaštitila konkurentnost. Predviđeni su i poslovi koji mogu da se obavljaju u okviru dopunskog rada, a to su oni koji se odnose na obavljanje zdravstvenih usluga koje nisu obuhvaćene obavezanim zdravstvenim osiguranjem, zatim usluge koje zdravstvena ustanova pruža za potrebe obaveznog zdravstvenog osiguranja, ali za koje ne može na drugačiji način da obezbedi stručni kadar, kao i zdravstvene usluge koje zdravstvena ustanova pruža za potrebe lica koja nemaju svojstvo osiguranog lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje.<sup>21</sup> Zakon, takođe, predviđa obavezu zaključenja ugovora o dopunskom radu u pisanom obliku, kao i maksimalno trajanje dopunskog rada najviše do jedne trećine punog radnog vremena. Kako bi se precizirale odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti o dopunskom radu, Ministarstvo zdravlja RS usvojilo je Pravilnik o dopunskom radu kojim se uređuje način, postupak i uslovi za obavljanje dopunskog rada u zdravstvenoj ustanovi ili u privatnoj praksi. Pravilnik predviđa da se dopunski rad u zdravstvenoj ustanovi ili privatnoj praksi sprovodi prema planu dopunskog rada koga do-

---

<sup>19</sup> Pravilnik o načinu, postupku i uslovima za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika u zdravstvenoj ustanovi ili privatnoj praksi, "Službeni glasnik RS", br. 108/2008.

<sup>20</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Ibidem, čl. 199.

<sup>21</sup> Isto, član 200.



nosi direktor zdravstvene ustanove ili osnivač privatne prakse, a odobrava ga ministarstvo zdravlja. Pravilnikom su precizirane zdravstvene usluge koje mogu biti obuhvaćene dopunskim radom, ali i one usluge čije obavljanje ne sme biti deo dopunskog rada, a odnose se na zdravstvene usluge ili postupke u oblasti dijagnostike i lečenja, uključujući i lekove koji su u fazi istraživanja, ili se ne primenjuju u skladu sa prihvaćenim standardima medicinske, stomatološke ili farmaceutske prakse. Za zaključenje ugovora o dopunskom radu sa drugim poslodavcem zahteva se saglasnost primarnog poslodavca, odnosno direktora zdravstvene ustanove sa kojom je zaposleni, zdravstveni radnik zaključio ugovor o radu sa punim radnim vremenom.

Stručna i naučna javnost je danas podeljena u pogledu opravdanosti zakonskih odredbi o dopunskom radu zdravstvenih radnika i njihovog uticaja na kvalitet zdravstvene zaštite, s tim što se više čuju argumenti koji su protiv ovakvog rada. Česte su kritike na račun kvaliteta u oblasti zdravstvene zaštite u Srbiji, koje su potkrepljene činjenicom da se, prema prošlogodišnjem evropskom merenju kvaliteta, srpsko zdravstvo nalazi na poslenjem 34. mestu u Evropi po kvalitetu usluga. Kao jedan od razloga za ovakvo stanje u zdravstvenom sistemu navodi se propisivanje prava na dopunski rad zdravstvenih radnika članom 199. Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Prema ovim navodima zapaža se opadanje produktivnosti državnog zdravstvenog sektora, dok sa druge strane dolazi do rasta "veštačkih" lista čekanja na pregled, intervenciju ili snimak.<sup>22</sup> Pored toga, ističe se i veliki broj svršenih studenata medicine koji se nalaze na biroima za zapošljavanje, a koji ne mogu dobiti zaposlenje zbog svojih starijih kolega koji ostvaruju pravo na dopunski rad.<sup>23</sup> Ove navode potkrepljuje i činjenica da je republički Zaštitnik građana, prilikom kontrole zakonitosti i pravilnosti rada jedne ustanove utvrdio da su u toj zdravstvenoj ustanovi od kancera u bržoj proceduri lečeni oni koji su to lečenje mogli da plate u dopunskom radu, dok su za pacijente sa uputom postojale liste zakazivanja, ali i to da je dopunski rad obavljan bez odgovarajućih administrativnih saglasnosti.<sup>24</sup> Isto tako, vršena je kontrola jednog velikog kliničkog centra u Srbiji i u toj kontroli je Zaštitnik građana utvrdio sledeće: "umesto da svakom pacijentu pruži kvalitetnu i pravovremenu obaveznu zdravstvenu zaštitu, zbog čega postoji i za šta njegovi zaposleni primaju platu, u tom Centru je građanima Srbije, nezakonito i nepravilno, obavezna zdravstvena usluga većim delom pružana kroz tzv. "dopunski rad"..... Taj, tzv. "dopunski" rad, a u stvari svoj osnovni radni zadatak pojedinci su, radeći sa državnom opremom i u državnoj ustanovi, mimo propisa, dopunski i naplaćivali iz javne kase, pored plate koju primaju. Zaštitnik

<sup>22</sup> [http://www.healthcareanticorruption.org/mi\\_korupcija/Hronologija%20medija/20130715Politika.html](http://www.healthcareanticorruption.org/mi_korupcija/Hronologija%20medija/20130715Politika.html).

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> <http://www.naslovi.net/2011-01-24/studio-b/obolelima-od-malignih-bolesti-bez-naplate-dopunskog-rada/2283128>.

građana skreće pažnju da “dopunski” rad nije isto što i prekovremeni, i da se plaća na poseban način – i do 60 odsto tržišne cene zdravstvene usluge uplaćuje se zdravstvenom radniku koji ga je obavio. Tako je novac poreskih obveznika u dužem periodu trošen na dopunska primanja nekolicine stručnjaka, umesto da od njega, ako su postojeći kapaciteti nedovoljni, budu zaposleni novi lekari i tehničari, kao i da budu kupljeni dodatni medicinski aparati, pa se tako stvore uslovi da se redovan posao obavlja u redovnom radnom vremenu. Za to vreme posao se mogao i bolje organizovati, moglo se prekinuti sa praksom da pojedinci rade na više mesta bez obzira na radno vreme u instituciji u kojoj dobijaju punu platu, a ako je to privremeno potrebno, moralo se raditi i prekovremeno, kao u svim drugim javnim delatnostima, ali nikako ne “dopunski.” Zaštitnik građana dodaje da su neki od lekara koji su “radili i zarađivali “dopunski”, istovremeno svoje osnovno radno vreme, za koje dobijaju punu platu, radili skraćeno, sa obrazloženjem da im je radno mesto opasno po zdravlje. To njihovom poslodavcu, a ni njima, nije smetalo da za to isto radno mesto zaključe ugovore o dopunskom radu, čak i po dva istovremeno... Za takav dopunski rad Ministarstvo zdravlja nije dalo neophodnu saglasnost, koja je po zakonu uslov za organizovanje dopunskog rada, jer propisi predviđaju da se saglasnost može dati samo ako zdravstvena ustanova svoj redovni posao obavlja u roku, odnosno nema listi čekanja... Ni sudije “dopunski” ne rešavaju nagomilane sporove i za sebe ne uzimaju dopunske takse, nastavnici od roditelja ne naplaćuju držanje dopunskih časova u školi, saobraćajci “dopunski” ne naplaćuju kazne i pola novca ostavljaju sebi, a Zaštitnik građana dopunski, prekodredno ne rešava nagomilane pritužbe građana na kršenje njihovih prava i to naplaćuje... Zdravstvene ustanove su dužni da građane Srbije leče brzo i kvalitetno! To, međutim, nije njihova “dopunska” i dobrovoljna delatnost, već osnovna radna obaveza, koju građani Srbije plaćaju kroz visoke poreze i izdvajanja u obavezni zdravstveni fond... Zaštitnik građana razume da pojedini stručnjaci u zdravstvu smatraju da su njihove plate niske, ali se one ne smeju dopunjavati na nezakonit i nepravilan, pa i neetički način.”<sup>25</sup>

Po mišljenju zaštitnika građana, treba razgraničiti šta je redovan rad, a šta se može obavljati dopunskim radom. S obzirom na to da svi građani Srbije plaćaju zdravstveno osiguranje, nedopustivo je da se naknadno plaća za nešto što je, zapravo već plaćeno.<sup>26</sup>

Kontrolne službe Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) u nekim zdravstvenim ustanovama utvrdile su mahinacije u vezi sa dopunskim radom lekara, te je RFZO najavio primenu sankcija. Službe RFZO su otkrile da su neki lekari naplaćivali dopunski rad tokom radnog vremena, i za to dobijali i po

---

<sup>25</sup> Zaštitnik građana: Dopunski rad nije isto što i prekovremeni, 14.jun 2011, dostupno na: [http://www.ombudsman.rs/index.php/lang\\_sr\\_YU/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/1403-2011-06-14-13-27-00](http://www.ombudsman.rs/index.php/lang_sr_YU/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-13-14/1403-2011-06-14-13-27-00).

<sup>26</sup> <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/drustvo/glas-javnosti-08-02-2011/dopunski-rad-lekara-nije-po-zakonu>.

nekoliko stotina hiljada evra. Sistem kontrole RFZO je u daljoj razradi. Direktor RFZO smatra da dopunski rad u zdravstvenim ustanovama treba ukinuti.<sup>27</sup>

Isto mišljenje imaju i predstavnici nevladine organizacije "Doktori protiv korupcije", sa obrazloženjem da se radi o legalizovanom konfliktu interesa, te da treba promeniti članove 199 do 202 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, jer su doveli do korupcije, diskriminacije, uzurpacije prostorija u državnim ustanovama.<sup>28</sup>

Po drugom mišljenju dopunski rad treba regulisati, jer trenutno u velikom broju postoje slučajevi preusmeravanja pacijenata. Zbog toga uloga doktora mora da bude jasno definisana.<sup>29</sup> Dopunski rad ne treba potpuno ukinuti, ali i pripadnici iste, lekarske branše, smatraju da većina lekara iz bolnica radi na crno. S druge strane, doktorima u domovima zdravlja, iako znaju da rade, na primer, i ultrazvučne preglede, niko ne dozvoljava da ih obavljaju.<sup>30</sup>

U toku je izrada određenih pravila kojim će doći do usklađivanja propisa u skladu sa Zakonom o radu, čime će se tačno znati šta podrazumeva dopunski rad i kako ustanove mogu da ga sprovode. U nekim državnim ustanovama pacijenti mogu da plate razne usluge i preko reda završe preglede, pa tako zvanične tarife postoje za svakojake stvari počev od prisustva oca na porođaju do laparoskopskih intervencija, dok je sve to drugim zdravstvenim ustanovama onemogućeno.<sup>31</sup>

Sa druge strane, dopunski rad je predviđen odredbama važećeg Zakona o radu, te je to pravo dato svim kategorijama zaposlenih. Takva praksa nije strana ni u uporednim pravima. Treba, međutim, imati u vidu da ni zemlje iz regiona nisu u potpunosti i na zadovoljavajući način rešile pitanje dopunskog rada zdravstvenih radnika i da su i one u previranjima, pa nisu baš primer na koji se u potpunosti treba ugledati.

Izmenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore predviđeno je da lekari u Crnoj Gori mogu da rade kod dva poslodavca, ali po jasnijim kriterijumima nego do sada, kao i dopunski, van radnog vremena u ustanovama u kojima su zaposleni. Rad kod dva poslodavca, kako je objašnjeno, moguć je samo u okviru mreže javnih zdravstvenih ustanova, a u taj sistem je nedavno uključen i veći broj privatnih ordinacija, na osnovu sporazuma sa Fondom za zdravstveno osiguranje Crne Gore. Saglasnost za dopunski rad, prema objašnjenjima, ne može zavisiti od direktora zdravstvene ustanove. Dopunski rad lekara, koji će se obavljati popod-

---

<sup>27</sup> Babić Momčilo, direktor Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, prema "Lekari naplaćivali dopunski rad u radno vreme", Politika, 06.07.2013.

<sup>28</sup> Karađinović Draško, Udruženje "Doktori protiv korupcije", prema "Lekari naplaćivali dopunski rad u radno vreme", Politika, 06.07.2013.

<sup>29</sup> Milisavljević Dušan, predsednik Odbora za zdravlje i porodicu Skupštine Srbije, prema "Lekari naplaćivali dopunski rad u radno vreme", Politika, 06.07.2013.

<sup>30</sup> Dimitrijević Nevenka, Savez sindikata i lekara i farmaceuta, prema "Lekari naplaćivali dopunski rad u radno vreme", Politika, 06.07.2013.

<sup>31</sup> "Lekari naplaćivali dopunski rad u radno vreme", Politika, 06.07.2013.

ne i u dane praznika, ne sme uticati na kvalitet zdravstvene usluge pacijentima, a biće pod pojačanim nadzorom zdravstvene inspekcije.<sup>32</sup>

Kada se radi o Hrvatskoj, na primer, ove godine je Odbor za rad, socijalnu politiku i zdravstvo Hrvatskog sabora odlučivao o predlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Jedan deo Odbora je smatrao da promene koje se odnose na dopunski rad zdravstvenih radnika neće bitnije poboljšati stanje. Sa druge strane, većina članova Odbora bila je mišljenja, da je ponuđeno rešenje dobro, pogotovo stoga što je izbegnuta mogućnost sukoba interesa, propisivanjem da se dopunski rad može obavljati isključivo u drugoj zdravstvenoj ustanovi, a ne u onoj u kojoj je lekar u radnom odnosu. Takođe, obaveza dostavljanja rešenja o odobrenju za obavljanje posla Poreskoj upravi, ocenjena je kao jedna od mera koja će uvesti red u postojeće stanje. Članovi Odbora su smatrali da se ovim obezbeđuje ispunjavanje radnih obaveza u redovnom radnom vremenu, a uz to se uvodi finansijska kontrola za rad izvan radnog vremena. Iako dopunski rad nije dopušten u zdravstvenoj ustanovi u kojoj je lekar u radnom odnosu, bilo bi, smatraju članovi Odbora, korisno dopuniti odredbu i utvrditi da direktor koji daje odobrenje, treba izričito u njemu da navede zabranu konkurisanja vlastitoj zdravstvenoj ustanovi.<sup>33</sup>

Dopunski rad može imati pozitivne efekte u onim državama koje imaju manjak stručnjaka u određenim oblastima zdravstvene delatnosti, pa bi se propisivanjem dopunskog rada radnim i socijalnim zakonodavstvom mogla obezbediti dostupnost zdravstvene zaštite širokom krugu lica. Međutim, zbog pojave već pomenute negativne prakse u pogledu dopunskog rada lekara, odnosno zdravstvenih radnika, kojima se flagrantno krše prava pacijenata, u ovom trenutku je moguće u Srbiji ići u dva pravca: 1) ukinuti dopunski rad stavljanjem zakonskih odredbi o dopunskom radu i pravilnika o dopunskom radu van snage, do trenutka obezbeđivanja mogućnosti ozbiljne kontrole nad sprovođenjem dopunskog rada u zdravstvu, formiranje posebnih tela za kontrolu primarnog poslodavca, propisivanje, ali i sprovođenje sankcija u slučaju zloupotrebe odredbi kojima se uređuje dopunski rad, i slično; 2) detaljnije urediti mogućnost dopunskog rada, s obzirom da važeća zakonska i podzakonska regulativa očigledno daje mogućnost zloupotreba u ovoj oblasti.

## ZAKLJUČAK

Prilikom odlučivanja kojim će se putem krenuti, treba, naravno, imati u vidu interes zdravstvenih profesionalaca za dodatnim finansiranjem. Međutim,

---

<sup>32</sup> "Lekari u Crnoj Gori moći će da rade kod dva poslodavca", Blic, 16. 01. 2012.

<sup>33</sup> Izvešće Odbora za rad, socijalnu politiku i zdravstvo o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, prvo čitanje, P.Z. br. 300, dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=7391>.

ovo nije bio primarni osnov uvođenja dopunskog rada. *Ratio* uvođenja dopunskog rada je bio interes pacijenata da se pokriju one usluge koje se ne nalaze u paketu usluga pokrivenih obaveznim zdravstvenim osiguranjem, koje se ne mogu obezbediti na drugi način ili koje se pružaju licima koja nemaju svojstvo osiguranog lica. Ni u jednoj odredbi zakona ili podzakonskog akta kojima se uređuje dopunski rad, ne pominje se potreba zdravstvenih radnika, već su to potrebe pacijenata, odnosno javni interes da se obezbede usluge koje se nikako drugačije ne mogu obezbediti. Zbog toga, kada se diskutuje o dopunskom radu i potrebi za njim, ovaj razlog njegovog uvođenja treba da bude smernica za dalje odlučivanja i postupanje.

Pored toga, uvek treba imati u vidu da je dopunski rad, prema važećem nacionalnom zakonodavstvu, pravo, a ne obaveza lekara i da to pravo ne treba da se realizuje po svaku cenu. Ovo pravo nije apsolutno, neograničeno, već je ograničeno javnim interesom i pravima pacijenata na kvalitetnu i dostupnu zdravstvenu zaštitu. U tom smislu, treba voditi računa o tome da se njegova realizacija odvija u skladu sa zakonom, ali i u skladu sa načelom savesnosti i poštenja, u skladu sa javnim interesom i u skladu sa gore navedenom svrhom zbog koje je i ustanovljeno.

MARTA SJENIČIĆ, LL.D.,

Science Associate, Institute of Social Sciences, Belgrade

SANJA ZLATANOVIĆ

Research Associate, Institute of Social Sciences, Belgrade

## ADDITIONAL WORK OF THE HEALTH PROFESSIONALS

– *Pro et contra*

### Summary

Additional work of the health professionals legally differs from the overtime work. Additional work is the right and the overtime work is the obligation. Additional work is introduced by the Serbian Health Care Law in 2005, followed by the by-law, for the purpose of covering the: health services not included in the mandatory health insurance package, health services which cannot be provided in other way, or for providing the services to the noninsured persons. From the moment of enacting the legal regulation related to additional work, there have been many discussions pro et contra this way of work. Most of the discussions were focused on the misuse of the additional work to the damage of the patients and on the Health Insurance Fund. When deciding on the purposefulness of the additional work, legislator should always have in mind the ratio of its regulation: the needs of the patients for the health services that are not already included into the usual service package and the public interest to have qualitative health care.