

Broj: 01-85/26 i 01-86/26

Podgorica, 17.09.2026. godine

MKI

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17, 003/26) i člana 40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 053/14) nakon sprovedenog ispitnog postupka po pritužbi XX, dr Pharm. Spec, iz Podgorice, daje sljedeće

## MIŠLJENJE

### I Uvod

1. Podnositeljka pritužbe je prigovorila nejednakoj i pravno neutemeljenoj primjeni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na doktore farmacije zaposlene u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore.

2. Podnositeljka u pritužbi, u suštini, navodi: da je Zakonom o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list Crne Gore", br. 152/22 od 30. decembra 2022. godine), zakonodavac izričito prepoznao zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje" i svrstao ga u Grupu poslova C, podgrupu 12, sa koeficijentom 11,30, čime je, kako se navodi, jasno potvrđen profesionalni status i specifična uloga doktora farmacije u okviru Fonda; da su Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list Crne Gore", br. 48/24 od 24. maja 2024. godine), zvanja „Doktor farmacije", Magistar farmacije" i "Diplomirani farmaceut" uvrštena u Grupu poslova C, podgrupu 3, sa koeficijentom 15,99 čime su, kako se navodi, sistemski izjednačena sa ostalim zdravstvenim zvanjima istog nivoa obrazovanja i odgovornosti u javnom sektoru te da je istim članom navedeno brisanje "Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje" iz podgrupe 12.

U pritužbi se dalje navodi: da iz sadržaja i strukture zakona jasno proizilazi da je namjera zakonodavca bila integracija i izjednačavanje doktora farmacije zaposlenih u Fondu sa ostalim doktorima farmacije u javnom sektoru iz javnih zdravstvenih ustanova, a ne ugrožavanje njihovog materijalnog položaja; da je u praksi, ukidanjem posebnog koeficijenta za farmaceute u Fondu, umjesto primjene zakonom propisanog koeficijenta 15,99 na ova radna mjesta primijenjen koeficijent 9,60 koji odgovara zvanju „samostalni savjetnik", čime je, kako se navodi, došlo do faktičkog umanjenja koeficijenta zarade u odnosu i na ranije zakonsko rješenje iz 2022. godine, suprotno cilju i svrsi zakonskih izmjena; da je status doktora medicine zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore normativno jasno uređen, uz priznavanje koeficijenta 15,99 dok je za doktore farmacije izostalo istovjetno rješenje te ukazuje i na indirektnu diskriminaciju, navodeći da osporeno postupanje nesrazmjerno pogađa profesiju u kojoj većinu zaposlenih čine žene.

**2.1.** Dr pharm. spec. YY iz Podgorice takođe je podnijela pritužbu Zaštitniku sa prigovorom na neujednačenu i pravno neutemeljenu primjenu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na doktore farmacije zaposlene u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore. Povodom istovjetne činjenično-pravne stvari je već formiran predmet br. 85/26, po pritužbi doktorke farmacije XX, pa je predmet br. 86/26 spojen sa predmetom br. 85/26.

## **II Ispitni postupak**

**3.** U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik je, saglasno odredbi člana 35 stav 1 Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 01-85/26, od 27. januara 2026. godine, zatražio od Ministarstva finansija i Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore da se izjasne na sve navode iz pritužbe, te konkretizuju zbog kojih razloga je napravljena razlika u zaradama između doktora farmacije zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore i drugih zdravstvenih zvanja istog nivoa obrazovanja, uključujući doktore farmacije iz javnih zdravstvenih ustanova kojima je utvrđen koeficijent 15,99.

Istim aktima podsjetili smo da se pod radom iste vrijednosti podrazumijeva rad za koji se zahtijeva isti nivo kvalifikacije obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije, odgovornost, vještine, uslovi rada i rezultati rada, te da je potrebno da u svjetlu ove zakonske odredbe preciziraju razloge nepovoljnijeg tretmana doktora farmacije zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, odnosno da u skladu sa pravilom o teretu dokazivanja iz člana 26 Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, iznesu objektivne i mjerljive kriterijume kojima eventualno osporavaju da je došlo do kršenja načela jednakog postupanja.

Od Fonda za zdravstveno osiguranje je dodatno zatraženo da u odnosu na navode o indirektnoj diskriminaciji dostavi statističke pokazatelje u vidu polne strukture doktora medicine, sa jedne strane, i doktora farmacije, sa druge strane, zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore.

**4.** Ministarstvo finansija je dostavilo izjašnjenje-akt br. 01-430/25-2978/1 od 11. februara 2026. godine, u suštini, navodeći: da je članom 22 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, između ostalog, propisano da "Zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla pojedina zvanja u javnom sektoru raspoređuju se u sljedeće grupe poslova i izražavaju se u koeficijentima i to:

- doktor medicine - koeficijent 15,99;
- diplomirani farmaceut - koeficijent 15,99;
- doktor stomatologije - koeficijent 15,99."

U izjašnjenju se dalje navodi da je Ministarstvo mišljenja da se koeficijent za obračun zarade doktora medicine, diplomiranog farmaceuta i doktora stomatologije utvrđuje shodno zvanju propisanom aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, odnosno rasporednom rješenju.

**5.** Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore je dostavilo izjašnjenje- akt br. 01-2711 od 18. marta 2026. godine, u kojem se navodi: da je u postupku provjere navoda iz pritužbe izvršen

uvid u personalni dosije XX i da je utvrđeno da je imenovanoj utvrđen koeficijent za obračun zarade u skladu sa radnim mjestom na koje je raspoređena i uslovima radnog mjesta u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Fonda za zdravstveno osiguranje, a što dalje znači da je podnositeljka pritužbe raspoređena na radno mjesto Samostalna savjetnica I za farmaciju, sa utvrđenim koeficijentom 9.60 shodno Granskom kolektivnom ugovoru za oblast uprave i pravosuđa („Službeni list Crne Gore”, br. 18/23 i 70/24); da je, međutim, u periodu od 7. januara 2023. godine do 30. septembra 2024. godine, podnositeljki pritužbe Rješenjem xxxxx od 17. januara 2023. godine, utvrđen koeficijent 11,30 u skladu sa Zakonom o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list Crne Gore”, br. 152/22), u kojem je u članu 22 grupa poslova C podgrupa 3 dodato, između ostalih, novo zvanje: "Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje koeficijent 15,99", a u grupi poslova C podgrupa 12 dodato zvanje - „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje" sa koeficijentom 11,30; da su, dalje, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list Crne Gore”, br. 48/24), u članu 22 u grupi poslova C podgrupa 3, između ostalih zvanja, uvrštena zvanja: "Doktor farmacije", "Magistar farmacije", "Diplomirani farmaceut" i "Diplomirani farmaceut - medicinski biohemičar" sa koeficijentom "15,99", dok se zvanje iz podgrupe 12 "Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje" sa koeficijentom "11,30" briše, a da je zvanje "Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje - koeficijent 15,99" i dalje prepoznato; da je imenovanoj, s obzirom da je u pitanju bila izmjena Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i brisanje zvanja "Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje" sa koeficijentom 11,30, donijeto Rješenje br. xxxxx od 25.09.2024. godine, prema kojem joj je utvrđen koeficijent u visini 15.99; da je istovremeno od strane Fonda za zdravstveno osiguranje poslat zahtjev Ministarstvu finansija i Ministarstvu javne uprave za tumačenje odredbi Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, zbog nedoumica u primjeni člana 22 grupa poslova C podgrupa 3 u kojoj su prepoznata, između ostalih, i sljedeća zvanja: Doktor medicine; Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje; Doktor stomatologije; Diplomirani farmaceut, ali kasnijim izmjenama i dopunama pomenutog zakona zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje - koeficijent 11,30" u grupi poslova C podgrupa 12 je izbrisano, a dodato zvanje u grupi poslova C podgrupi 3 „Diplomirani farmaceut - koeficijent 15,99"; da ih je Ministarstvo finansija aktom od 24. oktobra 2024. godine, između ostalog, obavijestilo da su mišljenja da se koeficijent za obračun zarade doktora medicine, diplomiranog farmaceuta i doktora stomatologije, utvrđuje shodno zvanju propisanom aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a da su u dijelu određivanja zvanja na osnovu kojeg se izražava koeficijent pojedinog zvanja uputili na Ministarstvo javne uprave (Dokaz: Dopis Ministarstva finansija br. 07-430/24-966/1 od 24. oktobra 2024. godine); da je Ministarstvo javne uprave, aktom br. 01-040/24-4975/2 od 4. novembra 2024. godine, ukazalo, između ostalog, da se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, uređuje kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, prava, obaveze, odgovornosti i druga pitanja od značaja za ostvarivanje njihovih prava; da se zvanja državnih službenika sistematizuju u odnosu na poslove u državnom organu, a ne u odnosu na vrstu završene stručne sprema i sl. (Dokaz: Dopis Ministarstva javne uprave br. 01-040/24-4975/2 od 4. novembra 2024. godine); da je

podnositeljki pritužbe shodno navedenim aktima donijeto Rješenje o zaradi br. xxxxx od 19. novembra 2024. godine, kojim joj je utvrđen koeficijent 9,60; da je u Fondu za zdravstveno osiguranje trenutno zaposlen jedan doktor stomatologije, sa koeficijentom 9,60, u zvanju Samostalni/a savjetnik/ca I za kontrolu izvršenja ugovorenih obaveza, dvije doktorice farmacije u zvanju Samostalni savjetnik I za farmaciju sa koeficijentom 9,60 i jedan doktor medicine u zvanju Samostalni/a savjetnik/ca I za kontrolu izvršenja ugovorenih obaveza, sa koeficijentom 15,99; da shodno navedenom, a imajući u vidu odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, a u vezi obraćanja podnositeljke pritužbe, nesporno proizilazi da je Fond za zdravstveno osiguranje u smislu određivanja koeficijenata postupio u svemu kako je precizirano Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru; da navedeni Zakon jasno prepoznaje zvanje doktora medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje sa koeficijentom od 15,99, dok u slučajevima doktora stomatologije i doktora farmacije to nije slučaj, te da sa tih razloga Fond nije mogao odrediti koeficijent koji podnositeljka traži te da je, imajući u vidu navedeno, podnositeljka pritužbe raspoređena u zvanje shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Fonda za zdravstveno osiguranje u kome su radna mjesta i zvanja službenika utvrđena u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, a koeficijent u skladu sa Granskim kolektivnim ugovorom za oblast uprave i pravosuđa prema kojem je zvanje Samostalni savjetnik I utvrđen u visini koeficijenta 9,60.

### III Utvrđene činjenice

6. Na osnovu podnesene pritužbe, izjašnjenja, dostavljene i pribavljene dokumentacije utvrđene su sljedeće činjenice i okolnosti relevantne za donošenje mišljenja:

- da iz Mišljenja Ministarstva javne uprave br. 01-040/24-4975/2 od 4. novembra 2024. godine, donijetog povodom zahtjeva direktora Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore za tumačenje odredbi Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru („Službeni list Crne Gore“, br. 16/16, 83/16, 21/17, 42/17, 12/18, 39/18, 42/18, 34/19, 130/21, 146/21, 155/22, 113/23, 48/24 i 84/24), u suštini, proizilazi da je Ministarstvo, između ostalog, ukazalo da se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređuju kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika i namještenika, da se u okviru kategorija radnih mjesta može utvrditi jedan ili više nivoa sa odgovarajućim zvanjima, kao i da se u državnom organu ne može utvrditi radno mjesto van kategorija i nivoa utvrđenih ovim zakonom; da se zvanja državnih službenika sistematizuju u odnosu na poslove koji se obavljaju u državnom organu, a koji su informatičke, materijalno-finansijske, računovodstvene i druge administrativne prirode, a ne u odnosu na vrstu završene stručne spreme;
- da iz akta Ministarstva finansija br. 07-430/24-966/1 od 24. oktobra 2024. godine, sačinjenog povodom upita Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore u vezi sa obračunom zarada doktora medicine, diplomiranog farmaceuta i doktora stomatologije, proizilazi da je ovo Ministarstvo ukazalo da je članom 22 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, između ostalog, propisano: „Zavisno od nivoa kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla pojedina zvanja u javnom sektoru raspoređuju se u sljedeće grupe poslova i izražavaju se u koeficijentima i to: doktor medicine – koeficijent 15,99;

diplomirani farmaceut – koeficijent 15,99; doktor stomatologije - koeficijent 15,99".  
- da je Ministarstvo finansija zauzelo mišljenje da se koeficijent za obračun zarade doktora medicine, diplomiranog farmaceuta i doktora stomatologije utvrđuje shodno zvanju propisanom aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, odnosno rasporednom rješenju;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 17. januara 2023. godine podnositeljki pritužbe, XX, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova C, podgrupa 12, „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“, utvrđen koeficijent 11,30;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxxxx od 10. maja 2024. godine podnositeljki pritužbe, XX, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova C, podgrupa 12, „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“, utvrđen koeficijent 11,30;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 25. septembra 2024. godine podnositeljki pritužbe, XX, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova C, podgrupa 7, „Diplomirani farmaceut“, utvrđen koeficijent 15,99;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 19. novembra 2024. godine podnositeljki pritužbe, XX, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova D, podgrupa 7, utvrđen koeficijent 9,60;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 27. januara 2025. godine podnositeljki pritužbe, XX, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova D, podgrupa 7, utvrđen koeficijent 9,60;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 25. decembra 2025. godine podnositeljki pritužbe, XX, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova D, podgrupa 7, utvrđen koeficijent 9,60;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 17. januara 2023. godine podnositeljki pritužbe, YY, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova C, podgrupa 12, „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“, utvrđen koeficijent 11,30;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 25. septembra 2024. godine podnositeljki pritužbe, YY, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova C, podgrupa 7, „Diplomirani farmaceut“, utvrđen koeficijent 15,99;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxx od 27. januara 2025. godine podnositeljki pritužbe, YY, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i

farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova D, podgrupa 7, utvrđen koeficijent 9,60;

- da je Rješenjem o zaradi br. xxxxxx od 25. decembra 2025. godine podnositeljki pritužbe, YY, raspoređenoj na radno mjesto samostalne savjetnice I za farmaciju u Odsjeku za farmaciju i farmakologiju, Sektor za planiranje i kontrolu sprovođenja ugovora davaoca zdravstvenih usluga, u Grupi poslova D, podgrupa 7, utvrđen koeficijent 9,60;

- da je važećim Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, u članu 22, utvrđena Grupa poslova C, podgrupa 3, u okviru koje su, između ostalih, utvrđena sljedeća zvanja i koeficijenti:

doktor medicine – 15,99;

doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje – 15,99;

doktor stomatologije – 15,99;

doktor farmacije – 15,99;

magistar farmacije – 15,99;

diplomirani farmaceut – 15,99;

diplomirani farmaceut – medicinski biohemičar – 15,99.

#### **IV Relevantno pravo**

##### **Domaće pravo**

##### **7. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 001/07, 038/13):**

“Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.” (član 8 stav 1)

“Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.” (član 17)

„Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu.” (član 64 stav 1)

##### **8. Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br. 002/26):**

“Ovim zakonom uređuju se zaštita i promocija jednakosti radi stvaranja uslova za ostvarivanje jednakih mogućnosti i zaštita od diskriminacije po osnovu rasnog ili etničkog porijekla, boje kože, nacionalne ili društvene pripadnosti, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola ili prilagođavanja pola i/ili polnih karakteristika, roda ili rodnog identiteta, seksualne orijentacije, genetskih svojstava, zdravstvenog stanja, invalidnosti, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, životnog partnerstva, pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugih ličnih svojstava.” (član 1)

“Diskriminacijom se smatra svako nepovoljno postupanje lica ili grupe lica prema licu ili grupi lica u odnosu na druga lica ili grupe lica zbog postojanja, odnosno pretpostavke postojanja bilo kojeg osnova iz člana 1 ovog zakona.” (član 3 stav 1)

“Zabrana diskriminacije odnosi se na državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave i pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), privredna društva, druga pravna lica, preduzetnike i fizička lica u javnom i privatnom sektoru (u daljem tekstu: drugi subjekti), u odnosu na:

2) uslove rada i prava iz radnog odnosa, naročito zaradu i otkaz, uslove prilikom zapošljavanja, kao i napredovanje na poslu" (...) (član 4 stav 1 tačke 2)

"Ako tužilac iznese činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je postojala neposredna ili posredna diskriminacija, na tuženom je da dokaže da nije došlo do kršenja načela jednakog postupanja.

Pravilo o teretu dokazivanja iz stava 1 ovog člana primjenjuje se i u postupanju za zaštitu od diskriminacije kod Zaštitnika." (član 26)

**9. Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 016/16, 083/16, 021/17, 042/17, 012/18, 039/18, 042/18, 034/19, 130/21, 146/21, 092/22, 152/22, 152/22, 113/23, 048/24, 084/24):**

"Ovim zakonom uređuje se način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava." (član 1)

"Utvrdjivanje zarada zaposlenih zasniva se na principima:

- 1) ujednačenosti zarada u javnom sektoru za rad na istim ili sličnim poslovima i radnim mjestima koji zahtijevaju isti nivo odnosno podnivo kvalifikacija;
- 2) transparentnosti zarada;
- 3) fiskalnoj održivosti zarada." (član 5)

**10. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14, 021/17, 003/26):**

"Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije." (član 27 stav 1 i 2)

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik/ca daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje." (član 41)

## **Međunarodno pravo**

**11. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:**

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“ (član 14)

**12. Protokol br. 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:**

„1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju,

nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti sa nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.“ (član 1)

### **13. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima:**

„Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito obezbjeđuju:

(i) *pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrijednosti bez ikakve razlike*, a posebno žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nijesu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad.“ (član 7(i))

## **V Zaključna ocjena**

**14.** Instituciji Zaštitnika obratile su se pritužbom XX i YY, dr Pharm. spec., ukazujući na nejednaku i, prema njihovim navodima, pravno neutemeljenu primjenu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na farmaceute zaposlene u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore.

**15.** Imajući u vidu navode podnositeljki pritužbe, izjašnjenja Ministarstva finansija i Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, pribavljenu dokumentaciju, relevantne odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, kao i standarde zaštite od diskriminacije sadržane u Ustavu Crne Gore, Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim izvorima međunarodnog prava i prakse, Zaštitnik je cijenio da li je određivanjem koeficijenta zarade 9,60 podnositeljicama pritužbe, kao farmaceutkinjama zaposlenim u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, povrijeđeno pravo na jednakost, odnosno da li je različito vrednovanje njihovog rada u odnosu na druga zdravstvena zvanja zasnovano na objektivnim i razumnim kriterijumima.

**16.** Zaštitnik najprije konstatuje da je Zakonom o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru iz 2022. godine bilo posebno propisano zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“, sa koeficijentom 11,30. Međutim, izmjenama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru iz 2024. godine ovo posebno zvanje je brisano, dok su zvanja „Doktor farmacije“, „Magistar farmacije“, „Diplomirani farmaceut“ i „Diplomirani farmaceut – medicinski biohemičar“ uvrštena u Grupu poslova C, podgrupu 3, sa koeficijentom 15,99. Istovremeno, zvanje „Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje“ ostalo je izričito propisano u istoj grupi poslova, sa koeficijentom 15,99.

**17.** Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik ne može prihvatiti tumačenje prema kojem sama činjenica da su podnositeljke pritužbe po obrazovanju diplomirane farmaceutkinje automatski podrazumijeva njihovo pravo na koeficijent 15,99. Naime, zakonodavac je izmjenama iz 2024. godine izričito brisao posebno zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“, čime je izmijenjen raniji način normativnog uređenja njihovog položaja. Stoga se pravo na određeni koeficijent ne može izvesti isključivo iz vrste stručne

spreme, već se mora cijeliti u odnosu na zvanje i radno mjesto na koje je zaposleni raspoređen, u skladu sa sistemom utvrđenim Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

**18.** Međutim, činjenica da je posebno zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“ brisano ne znači da je time isključena obaveza poštovanja načela jednakosti i zabrane diskriminacije. Naprotiv, navedene izmjene otvorile su pitanje usklađenosti novog normativnog rješenja sa načelom jednakog postupanja, imajući u vidu da je zakonodavac, istovremeno sa brisanjem posebnog zvanja farmaceuta u Fondu, zadržao posebno zvanje „Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje“, sa koeficijentom 15,99, dok je za farmaceute zaposlene u Fondu prestalo da postoji posebno normativno prepoznavanje njihovog položaja.

**19.** Evropski sud za ljudska prava u svojoj ustaljenoj praksi polazi od toga da razlika u postupanju prema licima koja se nalaze u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji predstavlja diskriminaciju ukoliko za takvo različito postupanje ne postoji objektivno i razumno opravdanje, odnosno ukoliko ne slijedi legitiman cilj ili ne postoji razuman odnos srazmjernosti između primijenjenog sredstva i cilja koji se želi postići. Pri tome, uporedive grupe ne moraju biti identične, već je odlučno da li su, u pogledu pitanja koje je predmet različitog tretmana, u relevantno sličnoj situaciji (*Molla Sali protiv Grčke* [GC], br. 20452/14, 19. decembar 2018. godine; *Napotnik protiv Rumunije*, br. 33139/13, 20. oktobar 2020. godine).

**20.** U konkretnom slučaju, Zaštitnik cijeni da se položaj podnositeljke pritužbe, kao farmaceutkinja zaposlenih u Fondu, ne može automatski izjednačiti sa položajem doktora medicine zaposlenog u Fondu samo na osnovu činjenice da pripadaju zdravstvenim profesijama. Za ocjenu njihove uporedivosti od značaja su stvarni sadržaj poslova, njihova složenost, stepen odgovornosti, potrebne stručne kompetencije, uslovi rada i druga objektivna mjerila relevantna za određivanje vrijednosti konkretnog rada.

**21.** Međutim, iz dokumentacije dostavljene Zaštitniku ne proizlazi da su prilikom izmjena Zakona iz 2024. godine jasno i na objektivnim kriterijumima zasnovano obrazloženi razlozi zbog kojih je zadržano posebno zvanje „Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje“, sa koeficijentom 15,99, dok je posebno zvanje farmaceuta u Fondu brisano. Takođe, iz izjašnjenja Fonda i dostavljene dokumentacije ne proizlaze kriterijumi na osnovu kojih bi se moglo pouzdano zaključiti da postoji objektivna razlika u vrijednosti poslova koja bi opravdavala takvo različito normativno uređenje.

**22.** Zaštitnik posebno cijeni okolnost da su podnositeljke pritužbe rješenjima Fonda od 25. septembra 2024. godine prvobitno bile raspoređene uz određivanje koeficijenta 15,99, da bi im, nakon pribavljenih tumačenja nadležnih ministarstava, koeficijent bio određen u visini 9,60, na osnovu njihovog raspoređivanja u zvanje „Samostalna savjetnica I za farmaciju“. Iako ova okolnost sama po sebi ne dokazuje nezakonitost niti postojanje diskriminacije, ona ukazuje na različita tumačenja važećeg normativnog okvira i dodatno potvrđuje potrebu za jasnijim i preciznijim uređenjem kriterijuma za određivanje zvanja i koeficijenata zarada.

**23.** Zaštitnik prihvata da akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predstavlja relevantan pravni osnov za određivanje zvanja i raspoređivanje zaposlenih. Međutim, kada primjena takvog sistema dovodi do značajnih razlika u koeficijentima zarada zaposlenih koji pripadaju zdravstvenim profesijama odgovarajućeg nivoa kvalifikacije, neophodno je da kriterijumi na kojima se takve razlike zasnivaju budu jasni, objektivni, provjerljivi i dosljedno primijenjeni.

**24.** U odnosu na navode o diskriminaciji po osnovu pola, Zaštitnik ne nalazi dovoljno osnova za zaključak da su podnositeljke pritužbe izložene ovoj vrsti nejednakog postupanja. Činjenica da su obje podnositeljke žene, kao i činjenica da je u Fondu zaposlen doktor medicine – muškarac sa koeficijentom 15,99, dok su podnositeljke, kao farmaceutkinje, raspoređene sa koeficijentom 9,60, sama po sebi nije dovoljna za zaključak o neposrednoj ili posrednoj diskriminaciji po osnovu pola. Za utvrđivanje posredne diskriminacije bilo bi potrebno raspolagati širim i pouzdanim podacima koji bi pokazivali da naizgled neutralan kriterijum sistematski ili naročito nepovoljno djeluje na žene.

**25.** Stoga, Zaštitnik smatra da u konkretnom slučaju nije dokazano da je različito postupanje prema podnositeljicama zasnovano na njihovom polu, zbog čega se ne može utvrditi povreda zabrane diskriminacije po osnovu pola u smislu člana 8 Ustava Crne Gore, odnosno relevantnih odredaba Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije.

**26.** Istovremeno, postupak pred Zaštitnikom ukazao je na postojanje normativne neujednačenosti u uređenju koeficijenata zarada zdravstvenih profesija zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje. Naime, važećim Zakonom posebno je prepoznato zvanje „Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje“, sa koeficijentom 15,99, dok je posebno zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“ brisano, pri čemu su opšta farmaceutska zvanja istovremeno uvrštena u Grupu poslova C, podgrupu 3, sa istim koeficijentom 15,99. Iz dostavljenih podataka ne proizlazi dovoljno jasno i uvjerljivo obrazloženje razloga zbog kojih je zakonodavac zdravstvene profesije koje se u sistemu javnog sektora vrednuju na istom nivou kvalifikacije različito normativno pozicionirao u odnosu na njihov rad u Fondu.

**27.** Zaštitnik ne prejudicira da doktor medicine, doktor stomatologije i farmaceut moraju imati identičan koeficijent samo zbog istog nivoa obrazovanja, niti ulazi u pitanje zakonodavne procjene složenosti i vrijednosti pojedinih profesija. Međutim, kada zakonodavni okvir proizvodi razliku u normativnom položaju zdravstvenih profesija zaposlenih u istoj ustanovi, opravdanost takve razlike mora biti zasnovana na jasno prepoznatljivim kriterijumima koji se mogu objektivno obrazložiti i provjeriti.

**28.** Imajući u vidu sve navedeno, Zaštitnik cijeni da predmetni slučaj ukazuje na potrebu da nadležno Ministarstvo finansija preispita postojeće zakonsko rješenje, naročito sa aspekta načela jednakosti, pravne sigurnosti i ujednačenosti sistema zarada, te da ocijeni da li postoje objektivni i razumni razlozi za različito normativno tretiranje doktora medicine zaposlenih u Fondu u odnosu na druge zdravstvene profesije odgovarajućeg nivoa kvalifikacije, uključujući farmaceute.

**29.** Zaštitnik smatra da bi otklanjanje navedene normativne neujednačenosti doprinijelo jasnijem i predvidljivijem sistemu određivanja zarada i smanjilo mogućnost različitog tumačenja i primjene zakonskih odredaba, što je od posebnog značaja za ostvarivanje prava zaposlenih na jednak tretman i odgovarajuće vrednovanje rada.

**30.** Polazeći od svega navedenog, Zaštitnik ukazuje na postojanje normativne neujednačenosti u važećem sistemu uređivanja koeficijenata zarada zdravstvenih profesija zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje, čije otklanjanje zahtijeva preispitivanje važećeg zakonskog rješenja od strane nadležnog Ministarstva finansija, kao i preispitivanje njegove primjene od strane Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, kao poslodavca, u cilju obezbjeđivanja jasnog, objektivnog, ujednačenog i nediskriminatornog sistema vrednovanja rada.

Sa izloženog, polazeći od toga da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ustanovljena u cilju zaštite i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i u cilju jačanja vladavine prava, a pridržavajući se i načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore daje:

## **PREPORUKE**

### **Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore:**

a) da preispita primjenu kriterijuma za određivanje koeficijenata zarada farmaceuta zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, uključujući rješenja o zaradi podnositeljki pritužbe, i obezbijedi da se njihovo raspoređivanje, određivanje zvanja i utvrđivanje koeficijenta zarade zasnivaju na jasnim, objektivnim, provjerljivim i dosljedno primijenjenim kriterijumima, uz puno poštovanje načela jednakosti;

### **Ministarstvu finansija:**

b) da, u okviru svojih nadležnosti i u saradnji sa Fondom za zdravstveno osiguranje Crne Gore, preispita važeće normativno uređenje koeficijenata zarada zdravstvenih profesija zaposlenih u Fondu, naročito imajući u vidu da je zvanje „Doktor medicine u Fondu za zdravstveno osiguranje“ zadržano sa koeficijentom 15,99, dok je posebno zvanje „Diplomirani farmaceut u Fondu za zdravstveno osiguranje“ brisano, a opšta farmaceutska zvanja istovremeno uvrštena u Grupu poslova C, podgrupu 3, sa koeficijentom 15,99;

c) da, nakon sprovedenog preispitivanja, ukoliko utvrdi da za postojeće razlike u normativnom tretmanu zdravstvenih profesija zaposlenih u Fondu ne postoje objektivni i razumni razlozi zasnovani na prirodi, složenosti, stepenu odgovornosti i stvarnoj vrijednosti poslova, preduzme odgovarajuće aktivnosti u cilju pripreme i predlaganja izmjena i dopuna Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru,

kojima bi se obezbijedilo jasno, ujednačeno i objektivno normativno uređenje i vrednovanje zarada zdravstvenih profesija zaposlenih u Fondu za zdravstveno osiguranje, uključujući farmaceute i doktore medicine.

Naznačeni organi dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostave izvještaj o preduzetim radnjama i mjerama radi izvršenja datih preporuka.

***Zamjenik Zaštitnika  
ljudskih prava i sloboda Crne Gore  
Mensur Bošnjak***

**Dostaviti:**

- Podnositeljka pritužbe;
- Ministarstvu finansija;
- Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore;
- a/a.