



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

353-19/21
Београд

Заштитник грађана
Заštitnik građana

дел.бр. 12886 датум 17.5.2021.

**МИНИСТАРСТВО ЗА БРИГУ О ПОРОДИЦИ
И ДЕМОГРАФИЈУ**

НОВИ БЕОГРАД
Булевар Михајла Пупина 2а

Имејл: kabinet@minbpd.gov.rs

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрој текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, који је Министарство за бригу о породици и демографију доставило својим актом број 011-00-00004/2021-01 од 12. маја 2021. године и даје следеће

**МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА
О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА
О ФИНАНСИЈСКОЈ ПОДРШЦИ ПОРОДИЦИ СА ДЕЦОМ**

Заштитник грађана поздравља рад на изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом (у даљем тексту: Нацрт закона), имајући у виду потребу унапређења одредби важећег Закона у складу са анализом ефеката од почетка његове примене.

Наиме, сагледавањем текста предложених измена и допуна Нацрта закона, те одредби којима се уређују одредбе Закона о финансијској подршци породици са децом (у даљем тексту: Закон) које је Уставни суд прогласио неуставним, Заштитник грађана доставља следеће нормативно мишљење.

Заштитник грађана оцењује да је друга измена и допуна Закона о финансијској подршци породици са децом¹ у кратком периоду од непуне три године његове примене последица лоше праксе доношења овако важних закона у хитној процедуре и без адекватне јавне расправе, што не говори у прилог опредељењу државе да доприноси побољшању услова за задовољавање основних потреба деце и пружа подршку родитељима и породицама са децом.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 50/18 и 46/21-УС

Поред тога што се овим Нацртом отклања више неуставних и спорних одредби у овом Закону, Заштитник грађана поново указује да је овом приликом потребно Нацртом отклонити и следеће недостатке Закона:

1. Потребно је изменити спорну одредбу у члану 5. ставу 1. тачки 6. Закона:

A) којом је одређено да у приходе од утицаја на остваривање права предвиђених овим законом спадају и „приходи остварени од родитељског додатка за треће и четврто дете“. Урачунавањем ове категорије родитељског додатка за треће и четврто дете у приходе од утицаја, не постиже се сврха Закона у смислу финансијске подршке породицама са децом, односно, да се она додељује ради посебног подстицаја и подршке родитељима да остваре жељени број деце и ради побољшања материјалног положаја породица са децом, а како се наводи у члану 1. Закона. Због тога је потребно брисати тачку 6) у ставу 1. члана 5. Закона.

Осим тога, чланом 1. Нацрта закона предвиђена је измена и допуна одредбе члана 6. став 1. Закона којом се прописује да у приходе који се не урачунавају спадају „и примања и приходи који се према закону којим се уређује социјална заштита не узимају у обзир приликом утврђивања права на новчану социјалну помоћ.“ Стога, подсећамо да је чланом 11. Уредбе о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ² прописано да у приходе који се не узимају у обзир управо спадају и приходи као што су дечији додатак, родитељски додатак, додатак за помоћ и негу другог лица остварени по било ком основу и др., те је и у циљу отклањања ове контрадикторности потребно брисати тачку 6) у ставу 1. члана 5. Закона.

B) У одредбама става 1. члана 5. Закона такође је потребно брисати тачку 10) која гласи „осталих активности“. Наиме, одредбама члана 5. став 1. у тачкама од 1. до 9. таксативно су наведени приходи од утицаја на остваривање права предвиђених овим Законом. Наведена одредба оставља на слободну оцену органу који одлучује о остваривању права, које ће приходе рачунати у сваком конкретном случају, односно, шта ће се у конкретном случају сматрати приходом од активности. Услови за остваривање права морају бити јасно прописани законом, а ближе дефинисани подзаконским прописом. Нејасно прописивање услова за остваривање права из корпуса финансијске подршке породици са децом било је извор спорних правних ситуација, те је сваку произвољност и нејасноћу потребно свести на најмању могућу меру.

Ц) У циљу ефикасније примене, потребно је прецизирати одредбу у члану 5. став 5. Закона, која гласи: „У приходе породице се рачунају и приходи од пољопривредне делатности са имовине на којој чланови заједничког домаћинства живе, коју су стекли или је користе на основу уговора или договора без обзира да ли је извршена њена укњижба односно закључен одговарајући правни посао..“ Из наведене одредбе није јасно како се обрачунавају приходи од пољопривредне делатности када земљиште није укњижено, а посебно у ситуацијама када је „договор“ предвиђен као правни основ коришћења и оставља могућност различитог поступања у пракси.

2. Потребно је преиспитати са становишта оправданости и сврхе прописане изузетке у одредбама члана 8. Закона став 3. и 4. који гласе: „Изузетно од става 1. и 2. овог члана право на дечији додатак може се остварити уколико подносилац захтева, односно чланови његове породице, осим стамбеног простора у коме породица живи, поседују и другу непокретност на територији Републике Србије и у иностранству, у идеалном делу, не

² "Службени гласнику РС", бр. 36/2011 од 27.5.2011. год.

већем од 20 квадратних метара, стечену поклоном и у складу са прописима о наслеђивању.“

„Изузетно од ст. 1. и 2. овог члана право на дечији додатак може се остварити уколико подносилац захтева, односно, чланови његове породице, осим стамбеног простора у коме породица живи, поседују и гаражу и изнајмљени пословни простор (закуп) не већи од 20 квадратних метара.“

Није јасно зашто се даје предност чињеници поседовања непокретности у иностранству и чињеници да неко изнајмљује пословни простор, односно, разлози за увођење ових изузетака. Имајући у виду остала рестриктивна решења овог Закона, чији је циљ спречавање злоупотреба и смањење непотребних трошкова, Заштитник грађана сматра да су наведени изузети у супротности са разлогима доношења Закона.

3. Заштитник грађана похваљује измене прописане чланом 3. Нацрта закона, а у вези са чланом 13. став 4. Закона којима се прописује да „месечна основица накнаде зараде, односно накнаде плате... не може бити већа од пет просечних месечних зарада у Републици Србији“, пошто је важеће законско решење неправично и штетно по породитеље са већим месечним примањима, које су се у вези са овим питањем и притуживале Заштитнику грађана. Са тим у вези, Мишљења смо да је неправично, непотребно и необразложено одлагање примене одредбе прописане у Нацрту тек за 1. јануар 2022. године, већ би са њеном применом требало започети одмах по ступању Закона на снагу.
4. Овом приликом Заштитник грађана похваљује што је, у складу са Мишљењима овог органа³, у Нацрту закона брисана одредба члана 12. став 7. Закона о финансијској подршци породици са децом.

Подсећамо да је Заштитник грађана годинама указивао у Мишљењима и у својим годишњим извештајима да се поменутом одредбом родитељу који је остварио право на додатак за помоћ и негу другог лица ускраћује могућност остваривања права на одсуство са рада ради неге и посебне неге детета. Тиме је повређено право родитеља јер им је онемогућено да право на накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета остваре за дете за које се остварило право на додатак за помоћ и негу другог лица. Право на додатак за помоћ и негу другог лица као и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица подразумева финансирање додатне помоћи стручних лица, а не финансирање родитељске неге, јер се ради о детету са инвалидитетом коме је потребна помоћ стручног лица. На овај начин се неповољно утицало на остваривање права деце са сметњама у развоју, деце са инвалидитетом и тешко болесне деце, као и на економски положај читаве породице.

5. Заштитник грађана је још 2013. године поднео Предлог Закона за измену и допуну тадашњег Закона о финансијској подршци породици са децом⁴, у коме је указао да

³ Мишљење бр. 323-105/20 дел.бр. 23896 од 15.07.2020 и Мишљење бр. 183-25/2017 дел. број 37867 од 13. октобра 2017. године

Доступно на:

<https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/6703-us-l-di-i-z-n-r-di-s-v-riv-nj-z-g-r-n-v-nih-pr-v-r-di-lj-d-c-s-s-nj-u-r-zv-u-d-c-s-inv-lidi-i-sh-b-l-sn-d-c>

<https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5863-ishlj-nj-n-n-cr-z-n-fin-nsi-s-p-drshci-p-r-dici-s-d-c>

⁴ <https://ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/2825-2013-05-14-07-58-42>

родитељима који непосредно брину о деци којој је потребна стална брига, нега и помоћ стоји на располагању мали број услуга и погодности које не могу да задовоље потребе ових породица. Посебно је наглашен неповољан положај породица у којима родитељи нису запослени, који су напустили посао да би могли да негују своје дете или због тога што непосредно негују дете коме је неопходна стална нега и помоћ не могу да траже запослење.

Имајући у виду да је у пракси, услед неразвијености сервиса помоћи и подршке и чињенице да они у највећој мери нису заживели, додатак или увећани додатак за помоћ и негу другог лица најчешће једини извор средстава за живот детета и породице, Заштитник грађана сматра да би Нацрт закона требало допунити одредбама којима се у листу права на финансијску подршку породици са децом која гарантује овај закон уводе два нова права, на основу услова који би такође били прописани овим законом:

- право на накнаду незапосленом родитељу који негује дете коме је неопходна стална нега и помоћ;
- право на накнаду зараде једном од родитеља који је стекао право да ради са скраћеним радним временом ради неге детета старијег од пет година коме је неопходна стална нега и помоћ.

6. Такође, указујемо да ни Законом, а ни Нацртом закона нису препознате потребе деце чији су један или оба родитеља особе са инвалидитетом, чиме се доводе у неравноправан положај у односу на другу социјално угрожену децу без родитељског старања, децу са сметњама у развоју и децу са инвалидитетом, као и децу корисника новчане социјалне помоћи. У циљу подршке родитељству особа са инвалидитетом и њиховој деци, а посебно женама са инвалидитетом, предлажемо да се члан 11. став 1. Закона допуни новом тачком, којом ће се прописати право на накнаду боравка у предшколској установи за децу родитеља са инвалидитетом.
7. Заштитник грађана похваљује што је чланом 6. Нацрта прописана измена члана 17. Закона да остale накнаде по основу рођења и неге детета и посебне неге детета може остварити и мајка која је у периоду од 18 месеци пре рођења детета била пољопривредни осигураник.

Ипак, истичемо да одредбе члана 17. Нацрта којима је регулисана накнада осталих прихода по основу рођења и неге детета и посебне неге детета доводе у различит правни положај у истој правној и чињеничној ситуацији (трудноћа, порођај, нега и посебна нега детета) запослене жене и жене које се баве самосталном делатношћу, пољопривредном делатношћу, односно обављају повремене и привремене послове. Наиме, према одредбама Закона о раду⁵ запослена жена која рди треће дете има право на накнаду зараде у трајању од две године, што представља меру подстицања рађања. Ни одредбама важећег Закона, а ни Нацрта, супротно поменутим одредбама Закона о раду није омогућено, када је реч о предузетницама, пољопривредницама, пољопривредним осигураницама и женама које обављају повремене и привремене послове, да остварују право на накнаду зараде у истом обиму и трајању, као и запослене жене.

⁵ "Службени гласник РС" бр. 24 од 15. марта 2005, 61 од 18. јула 2005, 54 од 17. јула 2009, 32 од 8. априла 2013, 75 од 21. јула 2014, 13 од 24. фебруара 2017 - УС, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018 - Аутентично тумачење

Стога је потребно изменити одредбе Закона које се односе на накнаду осталих прихода тако да запослене жене, предузетнице, пољопривреднице, пољопривредне осигуранице и жене које обављају привремене и повремене послове буду у једнаком правном положају са запосленим женама приликом остваривања права за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета.

8. Коначно, овом приликом указујемо да је члан 22. Закона, којим је регулисан институт родитељског додатка, потребно допунити тако што ће се као основ да отац оствари право на родитељски додатак предвидети и ситуација када је мајка лице без држављанства.

