REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo

04 Broj: 400-795/20

9. novembar 2020. godine

B e o g r a d

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

B E O G R A D

Bulevar kralja Aleksandra 15

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 9. novembra 2020. godine, povodom pokrenutog postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredbe člana 14. stav 8. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (,,Službeni glasnik RS”, br. 113/17 i 50/18) odlučio je da dostavi Ustavnom sudu sledeći odgovor:

Ustavni sud pokrenuo je, na osnovu podnete inicijative, postupak za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom odredbe člana 14. stav 8. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (,,Službeni glasnik RS”, br. 113/17 i 50/18).

U podnetoj inicijativi navedeno je, da je prema odredbama člana 115. Zakona o radu i člana 87. Zakona o zdravstvenom osiguranju, u slučaju bolesti i privremene sprečenosti za rad, minimalna zarada predviđena kao donja granica novčane naknade, a da je osporenom odredbom primanje naknade za vreme porodiljskog odsustva u visini minimalne zarade uslovljeno postojanjem šest najnižih osnovica na koje su plaćeni doprinosi, što znači da naknada može biti manja od iznosa minimalne zarade, a što je u suprotnosti sa odredbama čl. 6. i 7. Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva, kojima je utvrđena naknada za vreme porodiljskog odsustva.

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom (u daljem tekstu: Zakon) u primeni je od 1. jula 2018. godine i predstavlja deo ukupne društvene brige o deci. U okviru finansijskih mogućnosti države, u ovom trenutku, predstavlja osnovu za poboljšanje uslova za zadovoljenje osnovnih potreba dece, usklađivanja rada i roditeljstva, posebnog podsticaja i podrške roditeljima da ostvare željeni broj dece i poboljšanje materijalnog položaja porodica sa decom, porodica sa decom sa smetnjama u razvoju i dece sa invaliditetom i porodica sa decom bez roditeljskog staranja.

Zakon je zasnovan na pravu i dužnosti roditelja da podižu i vaspitavaju decu, pravu deteta na uslove života koji mu omogućavaju pravilan razvoj i obavezi države da podrži dobrobit porodice, deteta i budućih generacija. Otuda on ne predstavlja samo opredeljenje države u oblasti socijalne politike, već je, uključujući demografske potrebe, istovremeno i važan instrument populacione politike.

Razlozi za donošenje Zakona proizlaze iz analize njegove dosadašnje primene u praksi i potrebe izmena i dopuna postojećih zakonskih rešenja.

Zakonom je uveden novi način obračuna naknada zarada i ostalih naknada koji podrazumeva, kao osnov za utvrđivanje visine naknade, osnovicu na koji su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje u posmatranom periodu, koji je za najveći broj korisnika prava daleko povoljniji u odnosu na ranije zakonsko rešenje, jer obuhvata sve prihode na koje su plaćeni porezi i doprinosi.

Takođe, Zakonom je omogućeno i da zaposlena žena ostvari, pored prava na naknadu zarade i novo pravo na ostale naknade, ukoliko je u posmatranom periodu ostvarivala, pored zarade i prihode po drugim osnovima propisanim Zakonom.

Članom 12. Zakona propisano je da naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta ostvaruju zaposleni kod pravnih i fizičkih lica (zaposleni kod poslodavca). Zaposleni koji je zasnovao radni odnos nakon rođenja deteta, izuzetno može ostvariti pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate tokom odsustva čija se dužina trajanja računa od dana rođenja deteta. Naknadu zarade, odnosno naknadu plate ostvaruje i otac, jedan od usvojitelja, hranitelj, odnosno staratelj deteta, kada u skladu sa propisima o radu koristi odsustvo. Naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, za decu različitog reda rođenja, mogu istovremeno koristiti oba roditelja, kao i naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta, za decu različitog reda rođenja, ne mogu istovremeno koristiti oba roditelja. Pravo na naknadu zarade, odnosno naknadu plate za vreme odsustva sa rada radi posebne nege deteta ne može se ostvariti za dete za koje je ostvareno pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica.

Shodno članu 13. Zakona, osnovica naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta, za lica zaposlena kod poslodavca, utvrđuje se na osnovu zbira mesečnih osnovica na koji su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade, za poslednjih 18 meseci koji prethode prvom mesecu otpočinjanja odsustva zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće, ili porodiljskog odsustva, ukoliko nije korišćeno odsustvo zbog komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće. Osnovica naknade zarade, odnosno naknade plate, zaposlenog koji je zasnovao radni odnos nakon rođenja deteta, utvrđuje se na osnovu zbira mesečnih osnovica na koji su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade, za poslednjih 18 meseci koji prethode mesecu otpočinjanja odsustva po zasnivanju radnog odnosa. Osnovica naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme odsustva sa rada radi posebne nege deteta, za zaposlene kod poslodavca, utvrđuje se na osnovu zbira mesečnih osnovica na koji su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade, za poslednjih 18 meseci koji prethode mesecu otpočinjanja odsustva. Mesečna osnovica naknade zarade, odnosno naknade plate, dobija se deljenjem zbira osnovica u posmatranom periodu sa 18 i ne može biti veća od tri prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike na dan podnošenja zahteva. Mesečna osnovica naknade zarade, odnosno naknade plate predstavlja bruto obračunsku vrednost.

Prema članu 14. Zakona, utvrđivanje mesečne osnovice naknade zarade, odnosno naknade plate vrši nadležni organ jedinice lokalne samouprave na osnovu podataka o visini osnovice na koju su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade, odnosno plate a koji su evidentirani u Centralnom registru obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO), na dan podnošenja zahteva za ostvarivanje prava. Mesečni iznos naknade zarade, odnosno naknade plate obračunava se na osnovu utvrđene mesečne osnovice naknade zarade, odnosno naknade plate u srazmeri broja radnih dana u petodnevnoj radnoj nedelji, u kojima se ostvaruje pravo u datom mesecu i ukupnog broja radnih dana u tom mesecu. Na osnovu obračunatog mesečnog iznosa naknade zarade, odnosno naknade plate obračunava se iznos naknade zarade, odnosno naknade plate koji je umanjen za pripadajuće poreze i doprinose. Prilikom isplate iznosa naknade zarade, odnosno naknade plate, njen pripadajući iznos ne umanjuje se po osnovu novčanih obustava, rate kredita i slično, već je primalac naknade zarade, odnosno naknade plate dužan da te obaveze izmiri lično ili preko poslodavca. Poresku prijavu za obračunate poreze i doprinose podnosi ministarstvo nadležno za socijalna pitanja, a centralizovana isplata mesečne naknade zarade, odnosno naknade plate vrši se kad poreska uprava prihvati poresku prijavu. Prilikom obračuna poreza neoporezivi iznos koristi se srazmerno radnom vremenu primaoca naknade zarade, odnosno naknade plate u odnosu na puno radno vreme u mesecu za koje je priznato pravo, a u skladu sa propisima kojima se uređuje porez na dohodak građana. Ministarstvo nadležno za socijalna pitanja, iz sredstava obezbeđenih u budžetu Republike Srbije, vrši isplatu mesečnih iznosa naknade zarade, odnosno naknade plate bez poreza i doprinosa na tekući račun korisnika, a iznos pripadajućih poreza i doprinosa na zakonom propisan način. Pun mesečni iznos naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme porodiljskog odsustva, ne može biti manji od minimalne zarade utvrđene na dan podnošenja zahteva, ako je kod nadležnog organa evidentirano najmanje šest najnižih osnovica na koje su plaćeni doprinosi na primanja koja imaju karakter zarade. Pod minimalnom zaradom podrazumeva se iznos koji se dobija kada se minimalna cena rada po satu, utvrđena u skladu sa zakonom na dan podnošenja zahteva, pomnoži sa 184 sata i uveća za pripadajuće poreze i doprinose.

Na osnovu navedenog može se zaključiti da se prilikom utvrđivanja visine naknade zarade, odnosno naknade plate cene osnovice na koje su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, po osnovu zarade, a koji su evidentirani u CROSO u periodu koji je utvrđen Zakonom (18 meseci) i da se naknada zarade utvrđuje u visini prosečne osnovice na koje su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, po osnovu zarade, u navedenom periodu.

U cilju dodatne zaštite korisnika prava, članom 14. stav 8. Zakona utvrđen je donji limit naknade zarade, odnosno naknade plate za vreme porodiljskog odsustva, za korisnike koji imaju u posmatranom periodu evidentiranih najmanje šest osnovica (jednu trećinu posmatranog perioda) na koje su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje na najnižu osnovicu, u visini minimalne zarade.

Treba naglasiti da za sve vreme trajanja porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, korisnik prava ostvaruje naknadu zarade, odnosno naknadu plate u punom iznosu primanja koja se uzimaju u obzir prilikom obračunavanja naknade, a što je ne samo u skladu sa Konvencijom MOR broj 183 o zaštiti materinstva, već i više od toga imajući u vidu da je Konvencijom propisana samo zaštita za vreme porodiljskog odsustva (po našem zakonu od dana otpočinjanja porodiljskog odustva do tri meseca života deteta) a ne i za vreme odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta (koje po našem zakonu traje do 365 dana za prvo i drugo dete, odnosno dve godine za treće i svako naredno dete, od dana otpočinjanja porodiljskog odsustva, odnosno za bolesno dete i do pete godine života deteta).

Takođe, treba istaći da je i ranijim zakonskim rešenjima Zakonom o društvenoj brizi o deci („Službeni glasnik RS”, br. 49/92, 29/93, 53/93, 67/93 – dr. zakon, 28/94, 47/94, 48/94 – dr. zakon, 25/96, 29/01, 16/02 – dr. zakon, 62/03 – dr. zakon, 64/03 – ispravka dr. zakon, 101/05 – dr. zakon, 18/10 – dr. zakon i 113/17 dr. zakon) i Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom („Službeni glasnik RS”, br. 16/02, 115/05 i 107/09) naknada zarade za vreme trajanja porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta utvrđivana u visini koja je mogla biti manja od minimalne zarade uzimajući u obzir dužinu radnog odnosa neposredno i neprekidno pre otpočinjanja porodiljskog odsustva (30% od utvrđene naknade zarade u skladu sa zakonom za lica koja su bila u radnom odnosu do tri meseca, odnosno 60% za lica koja su bila u radnom odnosu od tri do šest meseci). Samo lica koja su bila u radnom odnosu, neposredno i neprekidno pre otpočinjanja porodiljskog odsustva, duže od šest meseci mogla su ostvariti pravo na naknadu zarade čija visina nije mogla biti manja od minimalne zarade.

Ovakva zakonska rešenja nisu bila predmet osporavanja u pogledu njihove neustavnosti i nesaglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom.

I u ranijim zakonskim rešenjima vodilo se računa o pravičnoj naknadi zarade koja je u korelaciji sa vremenom provedenim na radu i izdvajanjima po osnovu poreza i doprinosa i zarade u posmatranom periodu. Izmene u načinu obračuna naknade zarade u navedenim periodima bile su rezultat primene zakona u praksi i onemogućavanje zloupotrebe ovog prava.

Novi način obračuna naknade zarade omogućava da korisnik prava ostvari pravo na naknadu zarade čija visina je srazmerna izdvajanjima u periodu koji prethode samom ostvarivanju prava. Ali ovakav status ne mogu imati korisnici prava koji nisu radili u skladu sa zakonom, s obzirom da je ovo pravo iz radnog odnosa, a ne pravo isključivo vezano za rođenje deteta.

Zakonom je uvedeno i novo pravo na ostale naknade po osnovu rođenja i nege i posebne nege deteta koje omogućava velikom broju žena da po prvi put steknu mogućnost ostvarivanja naknade u periodu po rođenju deteta.

Reč je o ženama koje nisu u radnom odnosu, već samostalno obavljaju delatnost, vlasnice su poljoprivrednog gazdinstva, ili su radno angažovane po osnovu privremenih i povremenih poslova, ugovora o delu, autorskih ugovora ili su u trenutku rođenja deteta nezaposlene i nisu ostvarile pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti, a radile su u periodu koji je od uticaja na ostvarivanje prava.

Na takav način pruža se posebna zaštita ženama koje u dosadašnjem sistemu nisu mogle da ostvare pravo na naknadu, a koje su radno angažovane po osnovu fleksibilnih oblika rada i koje sada ne moraju da prekidaju svoje delatnosti, odnosno same odlučuju da li će ih, i u kom obliku redukovati, a država im obezbeđuje naknadu na osnovu prethodnih izdvajanja po osnovu doprinosa za obavezno socijalno, odnosno penzijsko i invalidsko osiguranje u trajanju od godinu dana, odnosno ako imaju dete kome je potrebna posebna nega - do pete godine života deteta.

Imajući u vidu da odredbe Zakona omogućavaju ženi koja rodi dete da ostvari više prava po osnovu radnog angažovanja (naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta i ostale naknade po osnovu rođenja i nege deteta), u dužem trajanju naknadu zarade (365 dana za prvo i drugo dete, odnosno dve godine za treće i svako naredno dete), veći iznos naknade jer se uzimaju u obzir osnovice na koje su plaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje po različitim osnovama, to ne stoji tvrdnja da je navedena odredba Zakona u suprotnosti sa Ustavom i Konvencijom MOR broj 183 o zaštiti materinstva.

Na osnovu navedenog Odbor je mišljenja da je odredba člana 14. stav 8. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (,,Službeni glasnik RS”, br. 113/17 i 50/18) u saglasnosti sa Ustavom i sa potvrđenim međunarodnim ugovorom.

PREDSEDNIK

Jelena Žarić Kovačević