



Broj: I-RP-1-13/11  
Datum: 28.03.2011.  
Novi Sad

**Општина/град  
Општинска/градска управа**

**Predmet: preporuka**

Pokrajinski ombudsman je primio veći broj pritužbi samostalnih preduzetnica koje su na porodijskom odsustvu i odsustvu sa rada radi nege deteta. U pritužbama je istaknut problem utvrđivanja visine, isplate i refundacije sredstava na ime naknade zarade za vreme porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta.

Deo pritužbi se odnosio na rad Poreske uprave Ministarstva finansija što je u nadležnosti Zaštitnika građana Republike Srbije koji je sproveo istragu. Povodom promenjene prakse Poreske uprave u situacijama kada je preduzetnica na porodijskom odsustvu i odsustvu sa rada radi nege deteta, a preduzetnička radnja nastavlja sa radom imenovanjem ovlašćenog poslovođe Zaštitnik građana je Poreskoj upravi uputio preporuku. Naloženo je da se ponište sva doneta rešenja, počev od 2010. godine kojima su preduzetnicama za vreme porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta utvrđeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje po osnovu samostalne delatnosti, da u roku od 60 dana od dana prijema preporuke izvrše povraćaj uplaćenih iznosa po napred navedenim rešenjima i da ubuduće ne zadužuje preduzetnice koje obavljaju samostalnu delatnost.

Što se tiče dela pritužbi koje se odnose na rad opštinskih, odnosno gradskih uprava, istragu u pojedinačnim slučajevima sproveo je Pokrajinski ombudsman i ispitao rad gradskih/opštinskih uprava kada, vršeci povrene poslove, rešavaju po zahtevima porodilja, posebno preduzetnica, za priznavanje prava na novčanu naknadu za vreme porodijskog i odsustva sa rada radi nege deteta.

U istrazi je ustanovljeno da opštinske/gradske uprave postupaju različito i da se u većini opštinskih/gradskih uprava rešenja kojima se utvrđuje pravo na porodijsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta donose suprotno pravilima upravnog postupka i načelima dobre uprave, uz pogrešnu primenu propisa koji uređuju oblast finansijske podrške porodici sa decom.

Ustav Republike Srbije predviđa posebnu zaštitu porodice, majke i deteta, a majci se pruža posebna zaštita i podrška pre i posle porođaja. Usvajanjem Strategije za podsticanje rađanja država se opredelila da će politiku usmeriti ka održivom demografskom razvoju, što znači da rađanje dece ne bi smelo značajno da pogoršava ekonomski, a time i društveni položaj porodica sa decom.

Članom 196 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", broj 30/2010) uređen je oblik i sastavni delovi rešenja organa koji je nadležan za rešavanje u određenoj upravnoj stvari, među kojima su uvod, dispozitiv (izreka), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu, naziv organa sa brojem i



datumom rešenja, potpis službenog lica i pečat organa. Jedno od osnovnih načela upravnog postupka je i načelo pružanja pomoći stranci uređeno članom 15 Zakona.

Zakon o radu („Službeni glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005 i 54/2009) garantuje porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta u ukupnom trajanju od 365 dana, s tim što se porodiljsko odsustvo započinje na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa najranije 45 dana, a obavezno 28 dana pre vremena određenog za porođaj.

U članu 11 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom („Službeni glasnik RS“, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009) određeni su elementi za utvrđivanje visine naknade zarade za lica koja samostalno obavljaju delatnost. Naknada zarade za porodilje koje samostalno obavljaju delatnost predstavlja prosečnu mesečnu osnovicu za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu otpočinjanja odsustva.

Član 2 stav 3 tačka 6 Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom („Službeni glasnik RS“, br. 29/02, 80/04, 123/2004, 17/2006, 107/2006, 51/2010 i 73/2010) obavezuje lice koje samostalno obavlja delatnost da dostavi potvrdu nadležnog organa o mesečnoj osnovici na koju se plaćaju doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje za poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu u kome je započeto korišćenje odsustva.

Prema članu 2 stav 3 tačka 7 Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom lice koje samostalno obavlja delatnost dostavlja opštinskoj/gradskoj upravi i rešenje nadležnog organa o privremenom zatvaranju radnje, odnosno o privremenom poveravanju obavljanja te delatnosti drugom licu.

Član 6 Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom reguliše sadržinu rešenja koje donosi opštinska, odnosno gradska uprava i određuje da ono obavezno sadrži dužinu korišćenja prava na naknadu, njenu visinu i obaveze korisnika/ce prava i poslodavca.

Članom 9 stav 3 Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom lice koje samostalno obavlja delatnost ima pravo da traži preračun visine naknade zarade u skladu sa godišnjom utvrđenom osnovicom za plaćanje doprinosa za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje.

Imajući u vidu navedeno Pokrajinski ombudsman daje sledeće

### **Mišljenje**

Rešenje opštinske/gradske uprave kojim odlučuje o pravu na naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta mora sadržati sve delove propisane Zakonom o opštem upravnom postupku i tačno definisan dispozitiv rešenja. U skladu sa načelom pružanja pomoći stranci organ treba da se stara da neznanje i neukost stranke ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripada. Gradska, odnosno opštinska uprava na osnovu dostavljene dokumentacije utvrđuje postojanje uslova za ostvarivanje prava iz opsega finansijske



podrške porodici sa decom, a porodiljama je pravo naknade zarade priznato samim zakonom koji uređuje ovu oblast, tako da odredbe treba tumačiti u najboljem interesu stranaka.

Rešenjem kojim pravni propis nije primenjen na konkretnu situaciju, već uopšteno i opisno konstatovan, dovodi se u pitanje pravna sigurnost građana/građanki, te je neophodno da ono sadrži sve propisane elemente, jasno i nedvosmisleno navedene kako bi stranka imala tačnu informaciju o svojim pravima.

Naknada zarade za porodilje preduzetnice, kao i druge porodilje koje samostalno obavljaju delatnost, treba da predstavlja iznos jednak visini prosečne mesečne osnovice za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu otpočinjanja odsustva, bez obzira na to da li taj period ulazi u jednu ili više kalendarskih godina. Prema tome, visina naknade zarade utvrđena u rešenju mora biti istovetna iznosu sa potvrde Poreske uprave i biti jednaka prosečnoj mesečnoj osnovici za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Taj iznos se ne umanjuje za poreze i doprinose, nego se oni na taj iznos dodatno obračunavaju (brutiranje).

Lice koje samostalno obavlja delatnost gradskoj/opštinskoj upravi dostavlja potvrdu nadležnog organa o mesečnoj osnovici na koju se plaćaju doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje za poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu u kome je započeto korišćenje odsustva. U ovom delu Pravilnik je nedvosmislen - kod utvrđivanja visine naknade zarade u obzir se uzima osnovica na koju se **plaćaju** doprinosi, a ne na koju su **plaćeni** doprinosi, zbog čega je tretiranje eventualnog postojanja duga za javne prihode na taj način što se primenjuje član 9a Pravilnika suprotno njegovoj svrsi.

Datum promene podataka u Agenciji za privredne registre, kada preduzetnica porodilja prijavljuje da privremeno zatvara radnju ili imenuje poslovođu, ne može biti presudan za ostvarivanje prava na naknadu za vreme porodiljskog odsustva, jer se ono izričito vezuje za činjenicu porođaja. Svako drugačije postupanje može da dovede do smanjivanja obima prava i kršenja Zakona o radu.

Zbog navedenog Pokrajinski ombudsman u skladu sa članom 33. stav 1. tačka 2. Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu („Sl. list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05, 18/09-promena naziva) gradskoj/opštinskoj upravi Grada/Opštine upućuje sledeću

## PREPORUKU

Prilikom donošenja rešenja o priznavanju prava na naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta gradska/opštinska uprava je dužna da:

- I. U zaglavlju rešenja navede tačan i pun naziv organa koji je akt doneo i poštuje pravila i načela opšteg upravnog postupka
- II. U dispozitivu rešenja navede neto iznos naknade u tačnom novčanom iznosu, kao i da jasno definiše obaveze korisnika prava i poslodavca, tako što će one biti



taksativno navedene za oba subjekta u skladu sa članom 6 Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom  
III. Prilikom izrade rešenja koristi ženski rod, kada majka koristi ovo pravo.

Prilikom postupanja po predmetima kojima se rešava o pravu porodilja preduzetnica na naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, opštinska uprava je dužna da:

- I. U rešenju naznači neto iznos naknade koja odgovara prosečnoj mesečnoj osnovici za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u poslednjih 12 meseci koji prethode mesecu otpočinjanja odsustva u skladu sa članom 11 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom
- II. Informaciju o postojanju duga za javne prihode ne tretira kao odlučnu činjenicu prilikom utvrđivanja visine novčane naknade
- III. Datum prijavljivanja promene podataka u evidenciji koju vodi Agencija za privredne registre ne tretira kao odlučnu činjenicu prilikom utvrđivanja trajanja novčane naknade.

Gradska/opštinska uprava će u zakonitom postupku otkloniti posledice nezakonitih rešenja donetih 2009. i 2010. godine.

Gradska/opštinska uprava će sva buduća rešenja donositi u skladu sa propisima i ovom preporukom.

Gradska/opštinska uprava će Pokrajinskog ombudsmana izvestiti o načinu primenjivanja preporuke u roku od 15 dana od dana prijema.

S poštovanjem,

**ZAMENICA  
POKRAJINSKOG OMBUDSMANA**

Danica Todorov