

**GRANICE OVLAŠĆENJA ORGANA UPRAVE ZA RAZRADU I KONKRETIZACIJU USLOVA  
I NAČINA OSTVARIVANJA ODREĐENOG ZAKONOM PRIZNATOG PRAVA****Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku  
porodici sa decom****čl. 22, 29 i 32**

Sentenca:

Odredbe Pravilnika kojim je bila određena pravna sadržina pojedinih instituta iz oblasti sistema brige o deci, odnosno značenje pojedinih zakonskih izraza nisu saglasne sa zakonom jer donosilac osporenog Pravilnika nije bio ovlašćen da određuje pravnu sadržinu pojedinih instituta, odnosno značenje pojedinih zakonskih izraza koje nije definisao sam zakonodavac, već je bio ovlašćen da razradi i konkretizuje postojeće odredbe zakona u pogledu uslova i načina ostvarivanja određenog zakonom priznatog prava. Međutim, kako je po oceni Ustavnog suda, donosilac osporenog akta prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja organa uprave u donošenju propisa jer je osporenim odredbama Pravilnika neposredno uredio sadržinu pojedinih zakonskih instituta, kao što su: nužne ekonomske zgrade u poljoprivrednom domaćinstvu, neposredna briga o detetu i samohrani roditelj, odnosno kako je propisao veća prava od onih koja su propisana zakonom, Ustavni sud je ocenio da osporene odredbe Pravilnika nisu saglasne sa zakonom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za ocenu zakonitosti odredaba člana 10, člana 12. st. 1. i 2. i člana 13. Pravilnika navedenog u izreci. U inicijativi se navodi da odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", br. 16/02 i 115/05) nije određeno šta se podrazumeva "pod odgovarajućim stambenim prostorom i drugim nužnim ekonomskim zgradama u poljoprivrednom domaćinstvu", te da su osporene odredbe člana 10. Pravilnika u suprotnosti sa odredbom člana 15. stav 2. Zakona o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", broj 79/05), prema kojoj se pravilnikom razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade, kao i sa odredbama člana 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 115/05), kojom su izmenjene odredbe člana 6. osnovnog teksta Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 16/02). Polazeći od toga da se "pravilnikom ne mogu određivati uslovi za ostvarivanje prava i interesa građana", po mišljenju inicijatora, "zakonom je trebalo odrediti šta se smatra odgovarajućim stambenim prostorom i drugim nužnim ekonomskim zgradama u poljoprivrednom domaćinstvu, dok se pravilnikom moglo regulisati pitanje kojim se ispravama dokazuje površina stambenog prostora i dr.". Osporavajući odredbe člana 11. st. 1. i 2. Pravilnika, inicijator navodi da su one u

suprotnosti sa odredbama člana 15. stav 2. Zakona o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", broj 79/05), budući da Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom nije regulisao "šta se podrazumeva pod neposrednom brigom o detetu u smislu tog zakona". U vezi osporavanja člana 13. Pravilnika, inicijator smatra da je navedeni član, takođe, u suprotnosti sa odredbom člana 15. stav 2. Zakona o državnoj upravi, budući "da odredbama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom kao i Porodičnog zakona ("Službeni glasnik RS", broj 18/05) nije regulisan status samohranog roditelja, dok se pravilnikom moglo regulisati samo pitanje kojim se ispravama dokazuje status samohranog roditelja".

Ustavni sud je u sprovedenom postupku povodom podnete inicijative za ocenu zakonitosti osporenih odredaba navedenog Pravilnika ocenio da se osnovano postavlja pitanje njihove saglasnosti sa zakonom, te je, saglasno odredbi člana 53. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), na sednici održanoj 22. decembra 2009. godine, doneo Rešenje o pokretanju postupka za ocenu zakonitosti odredaba člana 10, člana 12. st. 1. i 2. i člana 13. navedenog Pravilnika.

Na osnovu odredaba čl. 33. i 34. Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je dopisom od 16. februara 2010. godine dostavio navedeno Rešenje donosiocu akta, radi davanja odgovora. Kako u ostavljenom roku, a ni naknadno, donosilac akta nije dostavio odgovor, Sud je, na osnovu odredbe člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, nastavio postupak u ovoj pravnoj stvari.

U postupku pred Ustavnim sudom utvrđeno je sledeće:

Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 29/02) je donet na osnovu odredbe člana 26. stav 1. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 16/02), kojom je propisano da ministar nadležan za socijalna pitanja propisuje bliže uslove i način ostvarivanja prava na: naknadu zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta; roditeljski dodatak; dečiji dodatak; naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja i naknadu troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu ometenu u razvoju. Pravilnik je do sada pretrpeo više izmena i dopuna, koje su objavljene u "Službenom glasniku Republike Srbije", broj 80/04, broj 123/04, broj 17/06 i broj 107/06. Osporene odredbe sadržane su u Pravilniku o izmenama i dopunama Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 17/06) i odnose se na dečiji dodatak.

Osporenim odredbama člana 10. Pravilnika izmenjen je član 22. osnovnog teksta Pravilnika, tako što je propisano: da se pod odgovarajućim stambenim prostorom, u smislu Zakona i ovog pravilnika, podrazumeva 20 kvadratnih metara stambenog prostora po članu porodice podnosioca zahteva (stav 1.); da podnosilac zahteva i članovi njegove porodice mogu, u smislu Zakona i ovog pravilnika, posedovati pored

odgovarajućeg stambenog prostora i garažu (stav 2.); da se pod nužnim ekonomskim zgradama u poljoprivrednom domaćinstvu, u smislu Zakona i ovog pravilnika, podrazumevaju manji obori, štale, ambari i nastrešnice (stav 3.).

Ustavni sud je konstatovao da je osporena odredba člana 10. stav 1. Pravilnika prestala da važi na osnovu člana 8. Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 107/06), koji je stupio na snagu 6. decembra 2006. godine. Odredbom člana 8. noveliranog Pravilnika propisano je da se pod odgovarajućim stambenim prostorom, u smislu Zakona i ovog pravilnika, podrazumeva soba po članu porodice, plus još jedna soba.

Osporenim odredbama člana 12. st. 1. i 2. Pravilnika izmenjen je član 29. osnovnog teksta Pravilnika, tako što je propisano: da neposredna briga o detetu u smislu Zakona i ovog pravilnika, podrazumeva neposredno staranje o životu, zdravlju, vaspitavanju i obrazovanju deteta (stav 1.), a da izuzetno, roditelj neposredno brine i o detetu koje svakodnevno putuje u mesto školovanja, koje pohađa školu internatskog tipa van mesta prebivališta - boravišta, ili srednju školu koja ne postoji u mestu prebivališta, odnosno pohađa željenu srednju školu koju je zbog nedovoljnog broja bodova moralo da upiše u drugom mestu (stav 2.).

Osporenim odredbama člana 13. Pravilnika, kojima je izmenjen član 32. osnovnog teksta Pravilnika, propisano je: da je samohrani roditelj, u smislu Zakona i ovog pravilnika, roditelj koji samostalno vrši roditeljsko pravo u skladu sa odredbama Porodičnog zakona ("Službeni glasnik RS", broj 18/05), kao i da će se roditelj smatrati samohranim u sledećim slučajevima: 1) kada je drugi roditelj postao potpuno i trajno nesposoban za privređivanje, a nije stekao pravo na penziju; 2) kada se drugi roditelj nalazi na odsluženju vojnog roka; 3) kada se drugi roditelj nalazi na izdržavanju kazne zatvora duže od šest meseci.

Odredbama Ustava Republike Srbije utvrđeno je: da se brak i odnosi u braku i porodici uređuju zakonom i da se vanbračna zajednica izjednačava sa brakom, u skladu sa zakonom (član 62. st. 4. i 5.); da Republika Srbija podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece i pomaže im u tome (član 63. stav 2.); da deca uživaju ljudska prava primereno svom uzrastu i duševnoj zrelosti, kao i da se prava deteta i njihova zaštita uređuju zakonom (član 64. st. 1. i 5.); da roditelji imaju pravo i dužnost da izdržavaju, vaspitavaju i obrazuju svoju decu, i u tome su ravnopravni (član 65. stav 1.); da porodica, majka, samohrani roditelj i dete u Republici Srbiji uživaju posebnu zaštitu, u skladu sa zakonom, a majci se pruža posebna podrška i zaštita pre i posle porođaja (član 66. st. 1. i 2.); da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti brige o deci (član 97. tačka 10.).

Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", br. 16/02, 115/05 i 107/09) propisano je: da se pravo na dečiji dodatak može ostvariti ukoliko podnosilac zahteva, odnosno članovi njegove porodice ne poseduju nepokretnosti na

teritoriji Srbije, osim odgovarajućeg stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice, a da se izuzetno pravo na dečiji dodatak može ostvariti ukoliko podnosilac zahteva, odnosno članovi njegove porodice, koji ostvaruju dohodak od poljoprivrede, ne poseduju nepokretnosti na teritoriji Srbije, osim odgovarajućeg stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice i drugih nužnih ekonomskih zgrada u poljoprivrednom domaćinstvu i zemljišta u površini do dva hektara po članu porodice (član 6. st. 1. i 2.); da dečiji dodatak ostvaruje jedan od roditelja koji neposredno brine o detetu, koji je državljanin Srbije, ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije i ostvaruje pravo na zdravstvenu zaštitu preko Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje za prvo, drugo, treće i četvrto dete po redu rođenja u porodici, od dana podnetog zahteva, pod uslovima predviđenim ovim zakonom (član 17. stav 1.), kao i da se za samohrane roditelje cenzus utvrđen u članu 19. Zakona uvećava za 20% (član 20).

Odredbama Zakona o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 79/05 i 101/07) propisano je: da se pravilnikom razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade (član 15. stav 2.); da ministarstva i posebne organizacije mogu donositi propise samo kad su na to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade, te da ministarstva i posebne organizacije ne mogu propisom određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom (član 16. st. 1. i 2.).

Imajući u vidu predmet ovog ustavnosudskog postupka, Ustavni sud je najpre konstatovao da se pravilnikom kao propisom organa državne uprave razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade, te da je ministar nadležan za socijalna pitanja, saglasno odredbi člana 26. stav 1. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, imao ovlašćenje da pravilnikom propiše, pored ostalog, bliže uslove i način ostvarivanja prava na dečiji dodatak. Dakle, donosilac osporenog Pravilnika nije bio ovlašćen da određuje pravnu sadržinu pojedinih instituta iz oblasti sistema brige o deci, odnosno značenje pojedinih zakonskih izraza koje nije definisao sam zakonodavac, već je trebalo da razradi i konkretizuje postojeće odredbe zakona u pogledu uslova i načina ostvarivanja određenog zakonom priznatog prava. Međutim, po oceni Ustavnog suda, donosilac osporenog akta je prekoračio zakonom utvrđena ovlašćenja organa uprave u donošenju propisa kada je osporenim odredbama Pravilnika neposredno uredio sadržinu pojedinih zakonskih instituta, kao što su: nužne ekonomske zgrade u poljoprivrednom domaćinstvu (član 10. stav 3.), neposredna briga o detetu (član 12. st. 1. i 2.) i samohrani roditelj (član 13.). Osporenim odredbom člana 10. stav 2. Pravilnika propisano je da podnosilac zahteva i članovi njegove porodice mogu posedovati pored odgovarajućeg stambenog prostora i garažu, na koji način su im data veća prava od onih koja su propisana članom 6. stav 1. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, što je suprotno zabrani iz člana 16. stav 2. Zakona o državnoj upravi. Polazeći od izloženog, Ustavni sud je ocenio da osporene odredbe Pravilnika navedene u tački 1. izreke nisu u saglasnosti sa zakonom.

S obzirom na to da je u toku postupka osporena odredba člana 10. stav 1. Pravilnika prestala da važi, Sud je, saglasno odredbi člana 57. tačka 2) Zakona o Ustavnom sudu, obustavio postupak za ocenu zakonitosti, kao u tački 2. izreke.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 45. tačka 4), člana 46. tačka 7) i člana 57. tačka 2) Zakona o Ustavnom sudu, odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, odredbe Pravilnika iz tačke 1. izreke prestaju da važe danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 15. jula 2010. godine, doneo je

#### ODLUKU

1. Utvrđuje se da odredbe člana 10. st. 2. i 3, člana 12. st. 1. i 2. i člana 13. Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", broj 17/06), nisu u saglasnosti sa zakonom.

2. Obustavlja se postupak za ocenu zakonitosti odredbe člana 10. stav 1. Pravilnika iz tačke 1."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 49/2006 od 15. jula 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 27/2011 od 20. aprila 2011. godine)