

**PRAVO GRADA DA UTVRĐUJE I OBEZBEĐUJE DODATNE OBLIKE ZAŠTITE  
TRUDNICA I PORODILJA NA SVOJOJ TERITORIJI RADI PODSTICANJA RAĐANJA  
DECE**

**Odluka o dodatnim oblicima zaštite trudnica i porodilja na teritoriji grada  
Beograda**

**čl. 2, 3 i 10**

Sentenca:

Skupština grada Beograda ovlašćena je zakonom da svojom odlukom utvrdi dodatna prava trudnica i porodilja na svojoj teritoriji radi podsticanja rađanja dece, kao i da utvrdi visinu naknade koja im pripada u većem iznosu od onog koji je propisan odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, odnosno Zakona o radu, budući da Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom sadrži izričito ovlašćenje za opštine i gradove da, ukoliko imaju obezbeđena sopstvena sredstva, svojim aktom mogu utvrditi i druga prava, veći obim prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje od prava i uslova ostvarivanja tih prava utvrđenih ovim zakonom. Osporenim odredbama Odluke se, po oceni Suda, ne vređa ni ustavni princip zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava, s obzirom na to da se osporene odredbe Odluke podjednako odnose na sve trudnice, odnosno porodilje sa prebivalištem na teritoriji grada Beograda, a Skupština grada Beograda zakonom je bila isključivo ovlašćena da pruži dodatnu zaštitu trudnicama, odnosno porodiljama sa prebivalištem i boravištem na teritoriji grada Beograda.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podneta je inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba čl. 2, 3. i 10. Odluke o dodatnim oblicima zaštite trudnica i porodilja na teritoriji grada Beograda ("Službeni list grada Beograda", broj 1/09). U inicijativi se navodi da su odredbe člana 2. stav 1. tačka 1. i st. 2. i 3. istog člana Odluke suprotne osnovnim načelima Ustava Republike Srbije, jer se navedenim odredbama dovode u privilegovan položaj trudnice sa prebivalištem, odnosno boravištem u Beogradu. Takođe, podnosilac inicijative smatra da Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom ne sadrži ovlašćenje za uvođenje dodatnih oblika zaštite trudnica, jer ovim zakonom nisu uređena prava trudnica, već prava porodilja i porodica sa decom. Odredba člana 3. osporene Odluke je, po mišljenju podnosioca inicijative, u suprotnosti sa odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti kojima je regulisan obračun naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad, koja se ostvaruje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, odnosno od drugog meseca trajanja privremene sprečenosti za rad. Pored navedenog, inicijator smatra da je odredba člana 10. Odluke, kojom je predviđeno da Odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja, u suprotnosti sa članom 196. Ustava, prema kome zakon, drugi propis ili opšti akt stupa na snagu najranije osmog dana od

dana objavljivanja. U inicijativi je predloženo da Ustavni sud obustavi od izvršenja sporazum koji su zaključili grad Beograd i Republički zavod za zdravstveno osiguranje.

U odgovoru donosioca akta navodi se, pored ostalog, da osporenom Odlukom nije povređeno pravo jednakosti, s obzirom na to da je Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom predviđena mogućnost da svaka opština i grad na teritoriji Republike Srbije utvrdi druga prava, veći obim prava od prava utvrđenih zakonom i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje, pod uslovom da za to obezbedi sredstva. U cilju podsticanja rađanja, ovo dodatno pravo može da utvrdi svaka opština, odnosno grad u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima, što je grad Beograd i učinio saglasno svojim zakonskim ovlašćenjima. Budući da su osporenim aktom utvrđeni dodatni oblici zaštite koju, pored zakonom utvrđenih, ostvaruju trudnice i porodilje iz sredstava koja obezbeđuje grad Beograd, donosilac akta smatra da odredba člana 3. Odluke nije suprotna odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju, kojima je uređen obračun naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad koja se ostvaruje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Povodom navoda podnosioca inicijative da je odredba člana 10. Odluke u suprotnosti sa članom 196. Ustava, u odgovoru se ističe da Ustav daje mogućnost da zakoni i drugi opšti akti stupe na snagu i ranije ako za to postoje naročito opravdani razlozi utvrđeni prilikom njihovog donošenja. Opređenje Skupštine grada Beograda da osporena Odluka stupi na snagu narednog dana od dana objavljivanja bilo je u najboljem interesu trudnica i porodilja, s obzirom na to da se radi o novčanim davanjima, ali nema pisanih dokaza da su u postupku donošenja odluke cenjeni naročito opravdani razlozi za njeno ranije stupanje na snagu.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio da je osporenu Odluku o dodatnim oblicima zaštite trudnica i porodilja na teritoriji grada Beograda donela Skupština grada Beograda, na sednici održanoj 12. februara 2009. godine, a na osnovu člana 9. stav 4. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", br. 16/02 i 115/05) i člana 25. stav 1. tačka 22. i člana 31. stav 1. tačka 7. Statuta grada Beograda ("Službeni list grada Beograda", broj 39/08). Odluka je objavljena u "Službenom listu grada Beograda" od 12. februara 2009. godine, a stupila na snagu narednog dana od dana objavljivanja. Ovom odlukom utvrđuju se dodatni oblici zaštite trudnica i porodilja na teritoriji grada Beograda koje obezbeđuje Grad radi podsticanja rađanja dece (član 1).

Osporenim odredbama čl. 2. i 3. Odluke predviđeni su, kao dodatni oblici zaštite, naknada zaposlenoj trudnici za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa trudnoćom i pravo na jednokratno novčano davanje nezaposlenoj porodilji. Dodatne oblike zaštite ostvaruje zaposlena trudnica, odnosno nezaposlena porodilja sa prebivalištem na teritoriji grada prijavljenim do 11. februara 2009. godine, kao i zaposlena trudnica, odnosno nezaposlena porodilja sa statusom interno raseljenog lica sa Kosova i Metohije, sa boravištem na teritoriji grada prijavljenim do 11. februara 2009. godine. Naknada za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa trudnoćom zaposlenoj trudnici pripada u visini razlike između

iznosa naknade zarade koju ostvaruje iz obaveznog zdravstvenog osiguranja do punog iznosa osnova naknade zarade, a prenos sredstava za ove namene vrši organizaciona jedinica Gradske uprave nadležna za poslove finansija, na način i u rokovima predviđenim sporazumom koji zaključuju Grad i Republički zavod za zdravstveno osiguranje. Prema osporenoj odredbi člana 10, Odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu grada Beograda", a odredba člana 3. Odluke primenjivaće se počev od isplate naknade zarade za februar mesec ove godine izvršene na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.

Ustavom Republike Srbije utvrđeno je: da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije i da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21. st. 1. do 3); da se majci pruža posebna podrška i zaštita pre i posle porođaja (član 66. stav 2); da deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom; da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, brige o deci, obrazovanja, kulture i zaštite kulturnih dobara, sporta, javnog informisanja, sistem javnih službi (član 97. tačka 10); da se položaj grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije uređuje Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda, a grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se poveriti i druge nadležnosti (član 189. stav 5); da se opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom stara o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture (član 190. stav 1. tačka 4); da se zakoni i svi drugi opšti akti objavljuju pre stupanja na snagu, da stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi utvrđeni prilikom njihovog donošenja (član 196. st. 1. i 4).

Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom ("Službeni glasnik RS", br. 16/02, 115/05 i 107/09) propisano je: da su prava na finansijsku podršku porodice sa decom, u smislu ovog zakona, naknada zarade za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta, roditeljski dodatak, dečiji dodatak, naknada troškova boravka u predškolskoj ustanovi za decu bez roditeljskog staranja i decu ometenu u razvoju, regresiranje troškova boravka u predškolskoj ustanovi dece iz materijalno ugroženih porodica (član 9. stav 1); da opština, odnosno grad mogu, ako su obezbedili sredstva, da utvrde i druga prava, veći obim prava od prava utvrđenih ovim zakonom i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje (član 9. stav 4).

Zakonom o glavnom gradu ("Službeni glasnik RS", broj 129/07) propisano je: da je najviši pravni akt grada Beograda statut kojim se, u skladu sa zakonom, uređuju njegove

nadležnosti, teritorijalna organizacija, organizacija i rad organa, njegova obeležja, oblici neposrednog odlučivanja građana, kao i druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i dužnosti grada Beograda (član 2); da je skupština grada najviši organ grada Beograda koja vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene Ustavom, zakonom i statutom grada (član 10. stav 1), kao i da skupština grada Beograda, u skladu sa zakonom, donosi statut grada Beograda, poslovnik skupštine, propise i druge opšte akte (član 12. tač. 1. i 6).

Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 129/07) propisano je da grad, vršeći nadležnosti opštine, utvrđuje ispunjenost uslova za pružanje usluga socijalne zaštite (član 20. tačka 17) i član 24. stav 1).

Zakonom o zdravstvenom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 107/05 i 109/05 - ispravka) propisano je: da se osiguranicima u smislu ovog zakona i pod uslovima propisanim ovim zakonom, smatraju žene u vezi sa planiranjem porodice, kao i u toku trudnoće, porođaja i materinstva do 12 meseci nakon porođaja (član 22. stav 1. tačka 2)); da se naknada zarade za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće isplaćuje u visini minimalne zarade utvrđene u skladu sa propisima o radu za mesec za koji se naknada zarade isplaćuje (član 74. stav 1. tačka 3) i član 75. stav 1).

Prema odredbi člana 115. tačka 1) Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05 i 61/05), zaposleni ima pravo na naknadu zarade za vreme odsustvovanja sa rada zbog privremene sprečenosti za rad do 30 dana, i to najmanje u visini 65% prosečne zarade u prethodna tri meseca u kojem je nastupila privremena sprečenost za rad, s tim da ne može biti niža od minimalne zarade utvrđene u skladu sa ovim zakonom, ako je sprečenost za rad prouzrokovana bolešću ili povredom van rada, ako zakonom nije drukčije određeno.

Odlučujući o ustavnosti dela odredbe člana 10. Odluke, kojom je propisano da odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu grada Beograda", Ustavni sud je ocenio da osporena odredba nije saglasna ustavnom principu iz člana 196. stav 4. Ustava, prema kome zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi utvrđeni prilikom njihovog donošenja. Ovo iz razloga što je donosilac akta u odgovoru Sudu naveo šta ga je opredelilo da predvidi ranije stupanje na snagu donetog opšteg akta, ali je i sam izneo da nema pisanih dokaza kojima bi se potvrdilo da je postojanje naročito opravdanih razloga utvrđeno prilikom donošenja osporene Odluke.

Razmatrajući odredbe čl. 2. i 3. Odluke kojim je predviđeno pravo na naknadu zaposlenoj trudnici za vreme privremene sprečenosti za rad zbog bolesti ili komplikacija u vezi sa trudnoćom i pravo na jednokratno novčano davanje nezaposlenoj porodilji, Ustavni sud je ocenio da je Skupština grada Beograda bila zakonom ovlašćena da svojom odlukom utvrdi navedena prava, kao i da visinu naknade utvrdi u većem iznosu od onog koji je propisan odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, odnosno

Zakona o radu. Ovo iz razloga što odredba člana 9. stav 4. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom sadrži izričito ovlašćenje za opštine i gradove da, ukoliko imaju obezbeđena sopstvena sredstva, svojim aktom mogu utvrditi i druga prava, veći obim prava i povoljnije uslove za njihovo ostvarivanje od prava i uslova ostvarivanja tih prava utvrđenih ovim zakonom.

Osporenim odredbama Odluke se, po nalaženju Suda, ne vređa ustavni princip zabrane diskriminacije iz člana 21. Ustava, s obzirom na to da se osporene odredbe Odluke podjednako odnose na sve trudnice, odnosno porodilje sa prebivalištem na teritoriji grada Beograda. Ustavni sud ukazuje da se navodi inicijatora da se osporenim odlukom dovode u privilegovan položaj trudnice sa prebivalištem, odnosno boravištem u Beogradu, odnosno da se diskriminišu ostale trudnice u Republici Srbiji koje ne žive u Beogradu, ne mogu se prihvatiti kao osnovani, iz razloga što jedinice lokalne samouprave imaju pravo da svojim opštim aktima uređuju samo odnose koji se tiču lokalnog stanovništva, dakle građana koji žive i rade na njihovoj teritoriji. Stoga je Skupština grada Beograda bila zakonom ovlašćena da pruži dodatnu zaštitu samo trudnicama, odnosno porodiljama sa prebivalištem i boravištem na teritoriji grada Beograda. U pogledu navoda iznetih u inicijativi da je ovaj dodatni oblik zaštite zaposlenih trudnica trebalo uvesti od prvog dana njihove privremene sprečenosti za rad, Ustavni sud, ukazuje da, polazeći od odredaba člana 167. Ustava, kojima je utvrđena nadležnost ovog suda, nije nadležan da se upušta u ocenu navedenog rešenja, imajući u vidu da ona predstavljaju izraz politike koju donosilac osporenog akta, polazeći od svojih ekonomskih i drugih mogućnosti, vodi u oblasti socijalne zaštite lokalnog stanovništva.

Imajući u vidu izloženo, Ustavni sud je utvrdio da su navodi inicijatora u ovom delu neosnovani te stoga, saglasno odredbi člana 53. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), inicijativu nije prihvatio.

Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 56. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu, odbacio zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporene Odluke, jer je doneo konačnu odluku.

Na osnovu odredaba člana 45. tačka 1), člana 46. tač. 3) i 5) Zakona o Ustavnom sudu i člana 84. Poslovnika o radu Ustavnog suda ("Službeni glasnik RS", br. 24/08 i 27/08), Sud je odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, odredba člana 10. osporene Odluke u delu navedenom u izreci, prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 4. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 24. marta 2010. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da odredba člana 10. Odluke o dodatnim oblicima zaštite trudnica i porodilja na teritoriji grada Beograda ("Službeni list grada Beograda", broj 1/09), u delu koji glasi: "ova Odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja, a", nije u saglasnosti sa Ustavom.
2. Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti odredaba čl. 2. i 3. Odluke iz tačke 1.
3. Odbacuje se zahtev za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu Odluke iz tačke 1. izreke."

(Odluka Ustavnog suda, IUo broj 59/2009 od 24. marta 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 49/2010 od 21. jula 2010. godine)

