На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије[[1]](#footnote-1) и члана 24. став 2. Закона о Заштитнику грађана[[2]](#footnote-2), а поводом примљених притужби великог броја грађана пољопривредних осигураника, сматрајући да ће давањем мишљења допринети унапређењу заштите гарантованих људских слобода и права, Заштитник грађана упућује Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривредеследеће

**МИШЉЕЊЕ**

**Услед неадекватних законских решења, непотпуне дефиниције појма осигураника пољопривредника и непрецизног дефинисања поступка и услова за стицање и престанак својства осигураника, одређени број лица се нашао у пољопривредном осигурању на основу непотпуних, нетачних и непроверених података, услед чега је неосновано задуживан доприносима за пензијско и инвалидско осигурање. Одређени број лица је укључен у пољопривредно осигурање због испуњавања законом прописаних услова, али о наведеној чињеници није имао сазнања до момента доношења решења о праву на пензију, када је ретроактивно задуживан доприносима, што је у великој мери угрозило правну сигурност и материјални и социјални положај ових лица. Штетне последице настале неправилним поступањем органа и недостацима у прописима су у великој мери отклоњене изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању које су ступиле на снагу 30. 09. 2018. године.**

**Важећи Закон, међутим, и даље садржи недостатке који чине ризик од нових неправилности у начину евидентирања осигураника по основу пољопривреде, њиховог задуживања доприносима и увођења у систем пензијског и инвалидског осигурања. Законска дефиниција осигураника пољопривредника омогућава преширок простор за дискреционе одлуке Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање о томе да ли се лице бави пољопривредом или не и да ли ће бити укључено у пољопривредно осигурање или не, што је резултат између осталог и чињенице да појам лица које се бави пољопривредом није адекватно дефинисан. Додатно, није довољно уређен поступак и критеријуми за увођење у пољопривредно осигурање и друга питања од значаја за уређење положаја осигураника пољопривредника.**

**Заштитник грађана поздравља активности Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, које су усмерене на утврђивање критеријума за укључивање пољопривредника у обавезно пензијско и инвалидско осигурање (рад у пољопривреди, а не поседовање земљишта, као основ укључивања у осигурање; економска снага и утврђени приход газдинства, као основ за обрачунавање износа доприноса; могућност отписа основног дуга и камате).**

**Међутим, Заштитник грађана налази да је у интересу грађана да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у што краћем року припреми измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којима би се на основу реалних параметара дефинисао појам осигураника пољопривредника, појам члана породичног домаћинства, услови под којима се чланови породичног домаћинства осигуравају по основу пољопривреде, уредио поступак стицања, односно утврђивања и престанка својства осигураника пољопривредника, и остала релевантна питања везана за положај наведене категорије осигураника на начин који смањује простор за слободно тумачење и дискреционе одлуке надлежног фонда.**

**На тај начин би се ефикасно превазишле последице настале услед лоших и непотпуних законских решења и то на начин да се постигне сврха која се желела постићи увођењем ове категорије осигураника у систем пензијског и инвалидског осигурања, а то је обезбеђивање њихове социјалне сигурности у старости.**

***Образложење***

Заштитнику грађана се обратио велики број пољопривредних осигураника, као и корисника пензија по основу пољопривредног осигурања, притужујући се на поступање Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање ( у даљем тексту: Фонда), приликом утврђивања својства осигураника пољопривредника. У притужбама је указано да им је својство осигураника пољопривредника утврђено иако се никада нису бавили пољопривредом. Притужбе су подносили и грађани који су након престанка осигурања по неком другом основу (запослење или обављање самосталне делатности), поново стицали својство осигураника пољопривредника по сили закона, односно без било каквог обавештења или управног акта. У притужбама је такође указано на и даље присутну праксу ретроактивног утврђивања обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање.

Сагледавајући наводе сваке појединачне притужбе, као и приложену документацију, а поступајући у складу са својим овлашћењима, Заштитник грађана је нашао да су испуњени Законом прописани услови за покретање поступка контроле правилности и законитости рада Фонда, будући да се примљене притужбе односе на кршење основних и гарантованих права од чијег остваривања зависи и сама егзистенција великог броја грађана.

У циљу превазилажења проблема везаних за пољопривредно осигурање, Заштитник грађана је са представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (у даљем тексту: Министарство) и Фонда одржао састанке на којима је разматрано ово питање и предложена могућа решења. Заједнички став Министарства и Фонда био је да је потребно мењати постојећу законску регулативу, пре свега дефинисати појам пољопривредног осигураника на јединствен начин. У ту сврху, Министарство је иницирало састанке са Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде, чији би задатак био да дефинише појам пољопривредника, како би се прецизно утврдило који осигураници испуњавају услове за ступање у пољопривредно осигурање и остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања по том основу.

Након прибављања изјашњења од Министарства и Фонда, Заштитник грађана је утврдио следеће:

Грађани су у једном периоду били пријављивани на пољопривредно осигурање од стране службеника месних канцеларија, а касније службеника општинске управе, на основу непоузданих података које су прикупљали увидом у матичне књиге рођених и венчаних, бирачке спискове, евиденције пореских обвезника, евиденције осигураника здравственог осигурања земљорадника. Одређена лица су била пријављена на осигурање без обзира на то да ли испуњавају законом прописане услове да буду осигураници пољопривредници. Дакле, упркос томе што по закону лице није могло бити пријављено на осигурање, службеници месних канцеларија, односно општинских управа су пријаве попуњавали и слали, а службеници Фонда их по аутоматизму евидентирали и укључивали лица у пензијски систем.

Велики број осигураника никада није добио свој примерак пријаве односно није ни упознат са чињеницом да су постали осигураници пољопривредници и да имају обавезу уплате доприноса. Најчешће се радило о грађанима који су тек у поступку остваривања права на пензију, односно приликом подношења захтева за остваривање права на пензију, сазнали да их је Фонд у једном периоду евидентирао као осигуранике по основу обављања пољопривредне делатности. О наведеној чињеници нису обавештени, односно није донето решење о стицању својства осигураника пољопривредника. Поред тога, износи које је Фонд од њих потраживао на име неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање по том основу нису занемарљиви, имајући у виду да се ради о дужим временским периодима осигурања, као и то да су у износе дуговања укључене и камате. Одређени број притужилаца је навео да је имао сазнање да је пољопривредни осигураник, али да их је, и поред уредно поднетих захтева за одјаву са пољопривредног осигурања, Фонд и даље водио као пољопривредне осигуранике.

Ступањем на снагу новелираног Закона о пензијском и инвалидском осигурању, грађани који имају задужења по основу доприноса за пољопривредно осигурање, неће даље бити задуживани за периоде за које доприноси нису уплаћени (дуговања), с тим да ти периоди неће бити урачунавани у стаж осигурања.

Заштитник грађана са задовољством констатује да се Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде активно укључило у изналажење најпогоднијег решења за проблеме пољопривредних осигураника, радом на успостављању новог модела социјалног, пре свега пензијског и инвалидског осигурања пољопривредника, који ће као основ за укључивање имати рад у пољопривреди, а не поседовање земљишта и који ће утврдити економску снагу пољопривредног газдинства која омогућава сервисирање обавеза по овом основу. Овај модел ће у будућности обезбедити да доприносе плаћају они који то могу и то различито, у зависности од економске снаге, али и веће пензије за више уплаћеног новца на име доприноса.[[3]](#footnote-3)

\* \* \*

Заштитник грађана је, разматрајући наведени проблем, сагледао позитивно правне прописе којима је уређен систем пензијског и инвалидског осигурања у Републици Србији и начин остваривања права из ове области.

*Устав Републике Србије* утврђује да се пензијско осигурање уређује законом и да се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (чл. 70.). Уставом је зајамчено мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона (чл. 58. ст. 1). Према члану 36. став 2. Устава, свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

*Законом о пензијском и инвалидском осигурању[[4]](#footnote-4)* прописано је да се права из пензијског и инвалидског осигурања која се остварују у Фонду обезбеђују у поступку предвиђеном законом којим је уређен општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено (чл. 84. ст. 2). Дакле, ова норма Закона упућује на примену Закона о општем управном поступку, приликом одлучивања о правима из пензијског и инвалидског осигурања. Истовремено, у члану 98. став 1. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, прописано је да орган Фонда одређен општим актом Фонда, доноси решење о правима из пензијског и инвалидског осигурања и о пензијском стажу.

*Чланом 13. Закона о пензијском и инвалидском осигурању* прописано је да су осигураници пољопривредници **лица која се баве пољопривредном делатношћу** као носиоци пољопривредног домаћинства, чланови пољопривредног домаћинства, носиоци породичног пољопривредног газдинства, чланови породичног пољопривредног газдинства или чланови мешовитог домаћинства, ако нису осигураници запослени, осигураници самосталних делатности, корисници пензије или нису на школовању. Пољопривредним домаћинством, породичним пољопривредним газдинством, односно мешовитим домаћинством, у смислу овог закона, сматра се заједница живота, привређивања и трошења прихода, без обзира на сродство између његових чланова, на пољопривредном домаћинству, односно газдинству са најмање 0,5 хектара пољопривредног земљишта, односно са мање од 0,5 хектара пољопривредног земљишта, другог земљишта или грађевинске целине на којем се обавља сточарска, повртарска или виноградарска производња, узгој рибе, гајење печурака, пужева, пчела и други узгој или гајење. Носилац пољопривредног домаћинства, односно породичног пољопривредног газдинства, у смислу овог закона, је лице које је обвезник пореза на имовину по основу пољопривредног земљишта или пореза на приход од пољопривреде и шумарства, у складу са законом којим се уређује порез на имовину и порез на доходак грађана. Члан пољопривредног домаћинства, породичног пољопривредног газдинства, односно мешовитог домаћинства, у смислу овог закона, је лице које живи и ради на пољопривредном домаћинству, породичном пољопривредном газдинству, односно у мешовитом домаћинству. Обавезно су осигурани носилац пољопривредног домаћинства и носилац породичног пољопривредног газдинства, односно најмање један члан домаћинства, породичног пољопривредног газдинства или мешовитог домаћинства. Остали чланови домаћинства, породичног пољопривредног газдинства, односно мешовитог домаћинства, могу се осигурати под условом прописаним овим законом.

*Такође, чланом 14. Закона о пензијском и инвалидском осигурању* прописано је да се својство осигураника стиче даном почетка а престаје даном престанка запослења, обављања самосталне или пољопривредне делатности, односно обављања уговорених послова (став 1). Ставом 2. истог члана прописано је да се својство осигураника утврђује на основу пријаве на осигурање, односно одјаве осигурања, у складу с овим законом.

*Законом о општем управном поступку[[5]](#footnote-5)* прописана је обавеза органа надлежног за решавање, да на основу одлучних чињеница, доносе решење о управној ствари која је била предмет поступка (чл. 192. ст. 1).

\* \* \*

Законом о пензијском и инвалидском осигурању земљорадника[[6]](#footnote-6) (који се примењивао од 01.01.1986. год.) по први пут је уведено обавезно пензијско осигурање за пољопривреднике. Овај закон донет је са циљем укључивања што већег броја пољопривредника у систем обавезног пензијског и инвалидског осигурања јер претходна законска решења којима је било предвиђено добровољно осигурање земљорадника и обавезно осигурање само удружених земљорадника нису дала очекиване резултате. **Као осигураници овим законом обухваћени су земљорадници (носиоци домаћинства) и чланови њихових домаћинстава и други радни људи који се личним радом баве пољопривредном делатношћу као јединим или основним занимањем. Наведеним Законом је било прописано да осигураници сами подносе пријаве на осигурање у року од 30 дана од почетка бављења делатношћу** по основу које су осигурани, а у супротном сносиће последице у виду новчаних казни.

У Закону о пензијском и инвалидском осигурању који се примењивао од 01.06.1992. год. до 01.01.1997. год[[7]](#footnote-7), **прописано је да општинска управа подноси пријаву Фонду за ПИО о почетку, промени и престанку обављања пољопривредне делатности земљорадника.** Тај задатак је пао углавном на службенике месних канцеларија .

Закон о пензијском и инвалидском осигурању[[8]](#footnote-8) који је усвојен 01.01.1997. године а важио је до 10.04.2003. год, садржао је сличну одредбу као и претходни по питању пријављивања осигураника – земљорадника. Наиме, законодавац је напустио систем самопријављивања земљорадника који је важио до 1992. год. и **пренео ову обавезу на локалне општинске управе**.

Одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању које су биле на снази од 10.04.2003. до доношења Закона о изменама и допунама закона о ПИО, такође је била је предвиђена обавезa општинских управа да врше пријаву података за матичну евиденцију осигураника пољопривредника, као и могућност да, у случајевима кад општинска управа пропусти да поднесе пријаву у роковима Фонд по службеној дужности сачини пријаву на осигурање, одјаву осигурања, као и пријаву промене података о осигурању за осигуранике пољопривреднике.

Овакав начин пријављивања на осигурање довео је до низа проблема који су се актуелизовали приликом подношења захтева за остваривање права на пензију, јер су најчешће тек у поступку одлучивања о њиховом захтеву грађани по први пут обавештени да су пријављени на пољопривредно осигурање. Наиме, с обзиром на чињеницу да је, приликом увођења обавезног пензијског и инвалидског осигурања земљорадника извршен попис крајем 1985. год. и почетком 1986. год, **општинске управе су на основу тих спискова** **сачињавале пријаве без обзира на фактичко стање које је постојало у сваком појединачном домаћинству**, **односно и у случајевима када лице није поседовало земљу или није било члан пољопривредног домаћинства**. У неким случајевима, од стране службеника општинске управе на осигурање пријављивани су сви чланови пољопривредног домаћинства **без обзира на то да ли је неко од њих на редовном школовању, у радном односу или је корисник пензије**. Такође, и поред обавезе прописане тада важећим Упутством о начину и поступку подношења пријава на осигурање земљорадника од стране општинских органа управе, да месна канцеларија уручи осигуранику пријаву, потписану и печатирану од стране надлежних органа, да сачињавају и извештај о достављеним пријавама осигурања и подносе надлежној филијали Фонда ПИО, то није била пракса.

Велики број осигураника пољопривредника је тек након подношења захтева за остваривање права на пензију обавештен да се налази у пољопривредном осигурању, након чега је, ретроактивно, задужен доприносима за пољопривредно осигурање, а зарачунате су им и камате на неплаћене доприносе, тако да је дуг за неуплаћене доприносе са каматом достизао енормно велики износ. Овај дуг, међутим, врло често није измирен, услед наступања застарелости потраживања или мировања својства осигураника у складу са законом. Додатно, изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању из септембра 2018. године, трајно је отклоњена обавеза осигураника да измире износе доприноса по основу пољопривредног осигурања, с обзиром на то да је закон прописао да осигураник који нема уплаћене доприносе за пензијско и инвалидско осигурање за цео период у коме је био обавезно осигуран, права из пензијског и инвалидског осигурања остварује и користи сразмерно периодима осигурања за које су уплаћени доприноси за пензијско и инвалидско осигурање, а укинуте су одредбе по основу којих је вршена обустава од пензије до намирења дуговања по основу доприноса.

**Заштитник грађана констатује да су изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању које су ступиле на снагу 30. 09. 2018. године у значајном делу отклоњене штетне последице настале услед неправилног поступања органа управе и недостатака у прописима. Међутим, Заштитник грађана констатује да постојећа законска решења нису отклонила у потпуности ризике од нових неправилности у начину евидентирања осигураника по основу пољопривреде, њиховог задуживања доприносима и увођења у систем пензијског и инвалидског осигурања. Важећи Закон о пензијском и инвалидском осигурању није адекватно дефинисао појам осигураника пољопривредника, нису прописани критеријуми за стицање и престанак својства осигураника пољопривредника, није јасно уређен поступак пријављивања на осигурање, утврђивања својства осигураника, одјаве са осигурања и утврђивања престанка својства осигураника, нису детаљније уређени мировање својства осигураника, као и бројна друга питања од значаја за остваривање права пољопривредника на пензијско и инвалидско осигурање.**

Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању[[9]](#footnote-9) који је ступио на снагу 30. 09. 2018. године, није донео новине у вези са претходно наведеним недостацима. Као разлог за то, Фонд наводи да је од Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде потребно добити одговарајућу дефиницију појма пољопривредника, као и информације о најпогоднијем начину мерења економске моћи пољопривредника[[10]](#footnote-10).

**Заштитник грађана налази да је Законом о пензијском и инвалидском осигурању неопходно дефинисати појам пољопривредника у смислу тог закона, при том се руководећи реалним параметрима, као и сврхом која се жели постићи увођењем ове категорије осигураника у осигурање. Одговарајућим изменама и допунама наведеног Закона треба прецизно, на основу реалних параметара ( доходак, калкулативна зарада, површина и врста земље, продуктивност), утврдити која лица се сматрају осигураницима пољопривредницима, као и да ли су осигурани само власници или и чланови пољопривредног домаћинства, на који начин се обвезник пријављује односно одјављује са пољопривредног осигурања, ко су чланови пољопривредног домаћинства и друга питања релевантна за ову врсту осигурања.**

Заштитник грађана сматра да би на тај начин, а у складу са наведеним уставним и законским одредбама, била боље заштићена права пољопривредних осигураника и корисника пензија по основу пољопривредног осигурања и постигла већа правна сигурност ових лица у погледу обавеза које произилазе из пољопривредног осигурања и приликом остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања.

Такође, Заштитник грађана има у виду наводе Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, да се може очекивати упућивање Предлога измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а након тога и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање за јесење заседање Народне скупштине. Међутим, будући да још увек нису израђени нацрти ових закона, потребно је интензивирати рад на њиховој изради, како би одговарајући акти били спремни за упућивање Народној скупштини и усвајање у што краћем року.

**Имајући у виду оправдане наводе притужилаца и наведене позитивне прописе, а стојећи на становишту да је право на пензију једно од основних права од чијег остваривања зависи егзистенција великог броја пензионера, о чијој економској сигурности се стара Република Србија, те с обзиром на своја Уставна овлашћења и ограничења, Заштитник грађана је** Министарству **упутио ово мишљење.**

ГЕНЕРАЛНА СЕКРЕТАРКА

 Оља Јовичић

*Доставити:*

* *Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања*
* *копију Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде*
* *копију Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање*
* *копију притужиоцима*
1. “Сл. гласник РС“, бр. 98/06. [↑](#footnote-ref-1)
2. „Сл. гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07. [↑](#footnote-ref-2)
3. Допис Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, бр. 07-00-38/2019-09 од 21. 5. 2019. [↑](#footnote-ref-3)
4. „Сл. гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 и 142/2014. [↑](#footnote-ref-4)
5. „Сл. лист СРЈ“, бр.. 33/97 и 31/01 и „Сл. гласник РС“, бр. 30/10. [↑](#footnote-ref-5)
6. "Сл. гласник СРС", бр. 27/85 и 37/85 - испр. [↑](#footnote-ref-6)
7. "Сл. гласник РС", бр. 27/92, 82/92, 53/93, 67/93, 48/94, 28/95 и 12/96 [↑](#footnote-ref-7)
8. "Сл. гласник РС", бр. 52/96, 46/98, 29/2001 и 80/2002 - др. закон [↑](#footnote-ref-8)
9. Сл. гласник РС“, бр. 73/18 [↑](#footnote-ref-9)
10. Допис Министарства бр. 117-00-1879/2018-07 од 17. 10. 2018. [↑](#footnote-ref-10)