

ПРАВНИ СТАВ

ПРАВО РОДИТЕЉА ДЕТЕТА СА РАЗВОЈНИМ ПОТЕШКОЋАМА ИЛИ ИНВАЛИДИТЕТОМ НА НАКНАДУ ЗА ИЗДАТКЕ АНГАЖОВАЊА ЛИЧНОГ ПРАТИОЦА ДЕТЕТА

1. Родитељи детета са развојним потешкоћама или инвалидитетом које је укључено у васпитно-образовну установу, односно школу имају право да од Града Београда потражују накнаду издатака за ангажовање трећег лица као личног пратиоца детета у циљу пружања подршке детету у предшколској установи, односно школи, када је Интерресорна комисија дала мишљење да је детету потребан лични пратилац као мера додатне подршке у образовању, а Центар за социјални рад донео решење о признавању детету права на услугу личног пратиоца и издао упут за коришћење ове услуге код овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите, која детету није обезбеђена због недовољног броја стручних радника за пружање ове услуге код овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите (на кога је гласио упут).

2. У таквој ситуацији родитељи детета са развојним потешкоћама могли су ангажовати било које лице које је способно да пружи детету услугу личног пратиоца, осим члана породичног домаћинства у коме живи корисник, сродника у правој линији, брата и сестре, односно брата и сестре по оцу или мајци корисника. Непостојање формално завршене обуке тог лица по акредитованом програму за пружање услуге личног пратиоца не може бити препрека за остваривање права детета на приступ предшколској установи, односно школи.

3. Град Београд одговара по правилима о накнади штете због неправилног и незаконитог рада из члана 172. Закона о облигационим односима.

4. Висина накнаде штете у овим случајевима одговара висини издатака које су родитељи имали за ангажовање личног пратиоца њиховом детету, а не утврђује се сходном применом Правилника о методологији формирања цене услуге личног пратиоца („Службени лист Града Београда“, бр.7/21).

Образложење

Први основни суд у Београду доставио је Врховном суду захтев за решавање спорног правног питања по члану 180. Закона о парничном поступку, заједно са предметом П 30090/19, јер је пред тим судом у току више истоврсних парничних поступака по тужбама родитеља деце са развојним потешкоћама против туженог Града Београда ради накнаде износа које су плаћали лицима које су ангажовали за пружање услуге личног пратиоца детету у утуженим периодима ради похађања предшколске установе, односно школе, у којима није до сада одлучено (П 53799/21, П 7699/22 и П 7813/22).

У захтеву је изложен кратак приказ утврђеног стања ствари у конкретној правној ствари, наводи странака о спорном правном питању, разлози обраћања овом суду, као и сопствено тумачење спорног правног питања (члан 181. ЗПП).

Ради прегледности, питања која чине садржину захтева за решење спорног правног питања (којих има укупно пет) наведена су по редоследу којим су постављена у захтеву, уз напомену да је на прво и треће дат јединствен одговор имајући у виду њихову повезаност, у даљем следу одговор на четврто питање и на крају одговор на друго и пето питање.

Питања гласе:

1. Да ли родитељи деце са развојним потешкоћама или инвалидитетом имају право на накнаду од Града Београда, на име сопствених издатака за обезбеђивање личног пратиоца детета у циљу пружања подршке детету у предшколској установи, односно школи у ситуацији када је мишљењем Интерресорне комисије утврђено да је детету са развојним потешкоћама или инвалидитетом потребан лични пратилац, а који није обезбеђен од стране Града Београда?

2. По ком законском основу у овом случају одговара Град Београд¹?

3. Који су предуслови за остваривање ове услуге из домена социјалне заштите?

4. Како се врши одабир ангажованих лица која могу бити лични пратилац дете? С тим у вези поставља се питање да ли је лице које су родитељи ангажовали у утуженом периоду имало статус - лично својство пратиоца детета и могло да буде ангажовано као лични пратилац?

5. У случају основаности, како се утврђује висина захтева? Да ли досуђена висина треба да одговара висини конкретних трошкова који су родитељи деце имали за услугу личног пратиоца, односно које су исплатили ангажованом лицу, или се висина утврђује на неки други начин (рецимо, упоредном анализом висине накнаде која је исплаћена од стране Града Београда личном пратиоцу за неко друго дете у том периоду, односно сходном применом Правилника о методологији формирања цене услуге лични пратилац детета).

Када је реч о одговору на прво постављено питање, мора се имати у виду да се у покренутим парницама (према изложеним чињеничним стањима) ради о тужбеним

1. Напоменуто је да се ово питање односи и на све остале јединице локалне самоуправе у Републици Србији

захтевима родитеља деце са развојним потешкоћама за накнаду износа које су исплаћивали из сопствених средстава лицу које су ангажовали за пружање услуге личног пратиоца њиховој деци у утуженим периодима, која услуга деци није обезбеђена од стране Града Београда као јединице локалне самоуправе, иако им је решењем Центра за социјални рад признато право на ову услугу (уз претходно дато позитивно мишљење Интерресорне комисије о потреби мере додатне подршке у образовању детету у виду личног пратиоца као предуслова за остваривање услуге социјалне заштите лични пратилац доношење решења Центра за социјални рад). То су чињенице од којих треба поћи када је реч о поднетом захтеву за решавање спорног правног питања.

Поступајући на овај начин, родитељи деце са развојним потешкоћама извршавали су законску обавезу из члана 68. став 1. Породичног закона да детету омогуће право на образовање у складу са његовим способностима, жељама и склоностима (члан 63. овог закона), као дела ширег права на развој детета гарантованог Конвенцијом Уједињених нација о правима детета (члан 23.) и Уставом Републике Србије (чланови 21. став 1. и 71. став 1.), која ова деца остварују без дискриминације, имајући у виду и обавезност основног образовања и васпитања, чији је део и припремни предшколски програм, прописаног члановима 5. и 24. Закона о основном образовању и васпитању ("Службени гласник РС", бр. 55/13 и 101/17), што говори у прилог активној легитимацији родитеља као тужилаца у овим парницама.

Када је реч о предусловима за остваривање права на услугу социјалне заштите „лични пратилац“ (што је предмет трећег питања), треба поћи од тога да се ради о детету са развојним потешкоћама и начина на који друштвена заједница омогућава таквој деци остваривање права на образовање. С тим у вези мора се имати у виду двострукост уређења „личног пратиоца“ у нашем правном систему: као мере појединачне додатне подршке детету у образовању (уређене прописима из области образовања) и као услуге социјалне заштите (уређене прописима који регулишу социјалну заштиту).

О потреби детета са развојним потешкоћама за мером појединачне додатне подршке у образовању одлучује Интерресорна комисија за процену потреба детета за пружањем додатне образовне, здравствене или социјалне подршке, надлежна према месту пребивалишта, односно боравишта детета и ученика. Ово мишљење Интерресорна комисија даје на начин и у поступку (као и у роковима) прописаним Правилником о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику („Службени гласник РС”, бр. 63/10), где су тежиште и иницијатива били на Центру за социјални рад, односно на начин и у поступку (као и у роковима) прописаним сада важећим Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС”, бр. 88/17) и Правилником о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету, ученику и одраслом („Службени гласник РС”, бр. 80/18), где се поред Центра за социјални рад, активнија улога даје и родитељима, ако поступак који се водио по претходном правилнику није правноснажно окончан до његовог ступања на снагу (како је то прописано чланом 12. став 1. овог правилника)

Након тога, надлежни Центар за социјални рад врши процену потребе детета са инвалидитетом односно са сметњама у развоју коме је потребна подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу у области кретања, одржавања личне хигијене, храњења, облачења и комуникације са другима, под условом да је укључено у васпитно-образовне установе, односно школу, до краја редовног школовања, укључујући завршетак средње школе за услугом социјалне заштите „лични пратилац“ како је то прописано чланом 83. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС“, бр.42/13), и то по службеној дужности или по захтеву родитеља на основу чланова 68.-71. Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, бр. 24/11 и 117/22 - Одлука УС).

Када Центар за социјални рад донесе решење о признавању права на услугу социјалне заштите лични пратилац детету са развојним тешкоћама и изда упут за коришћење услуге код овлашћеног пружаоца услуге, јединица локалне самоуправе (овде тужени Град Београд) има обавезу да кориснику обезбеди ову услугу на основу члана 44. став 2. Закона о социјалној заштити било преко установе коју оснива (члан 9. став 1. овог закона), било преко тзв. „овлашћеног пружаоца услуге“ (чланови 64. став 1., 65. и 66. овог закона). Град Београд има и обавезу да за плаћање трошкова ове услуге обезбеди средства у свом буџету за сваку текућу годину у смислу члана 14.а став 2. Одлуке о правима и услугама социјалне заштите („Службени лист Града Београда“, бр. 55/11 ... 138/20), као новине уведене Одлуком о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите („Службени лист Града Београда“, бр. 4/16 од 08.02.2016. године), а сада и на основу члана 3. Правилника о методологији формирања цене услуге лични пратилац детета („Службени лист Града Београда“, бр.7/21).

Конвенцијом Уједињених нација о правима детета, која се примењује у Републици Србији на основу Закона о ратификацији ове конвенције („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, бр. 4/96 и 2/97) прописано је да у свим активностима које се тичу деце од примарног значаја су интереси детета без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3. тачка 1.). Према чињеничном утврђењу у покренутим парницама, тужени Град Београд није обезбедио ову услугу деци тужилаца јер овлашћени пружалац услуге социјалне заштите (са којим Град Београд има закључен уговор) није имао довољно обучених стручних радника у утуженим периодима за пружање ове услуге стављајући децу на своју „листу чекања“, због чега су тужиоци (родитељи) из својих средстава плаћали ангажовано лице као личног пратиоца детету ради похађања обавезне предшколске установе, односно школе, из чега произилази пасивна легитимација Града Београда као туженог у овом парницама.

Без обзира на редослед питања подносиоца захтева, даље се намеће потреба да се најпре одговори на четврто питање које се односи на то како се врши одабир ангажованих лица која могу бити лични пратилац детету и с тим у вези да и одговор на питање да ли је

лице које су родитељи ангажовали у утуженом периоду имало статус - лично својство пратиоца детета и могло да буде ангажовано као лични пратилац.

У давању одговора на ово питање треба поћи од тога шта чини садржину услуге социјалне заштите лични пратилац детета. Према члану 86. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС“, бр.42/13) услуга социјалне заштите лични пратилац детета укључује: 1.) помоћ код куће у облачењу, одржавању личне хигијене (умивање, чешљање, прање зуба), при храњењу (припрема и сервирање лакших obroка, храњење или помоћ у коришћењу прибора и сл.), припрему књига и опреме за вртић, односно школу и 2.) помоћ у заједници, што укључује: 1. помоћ у коришћењу градског превоза (улазак и излазак из средстава превоза, куповина карте и сл.); 2. помоћ у кретању (оријентација у простору уколико је дете са оштећењем вида, гурање колица или коришћење других помагала и сл.) и 3. одлазак на игралишта односно места за провођење слободног времена (подршка у игри, подршка и посредовање у комуникацији и сл.) укључујући културне или спортске активности и друге сервисне подршке.

У ситуацији када овлашћени пружалац услуге, на кога гласи упут корисника за пружање ове услуге, није имао довољно капацитета односно није имао довољан број акредитованих личних пратилаца (са завршеном формалном обуком) која испуњавају услове прописане члановима 4. и 5. тачке 1.- 3. Правилника о стручним пословима у социјалној заштити („Службени гласник РС“, бр.1/12 и 42/13) и чланом 87. ставови 1., 2. и 4. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС“, бр.42/13) за пружање услуге личног пратиоца свим лицима за које је Центар за социјални рад претходно проценио да имају потребу за овом услугом, родитељи детета које се налазило на „листи чекања“ код овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите могли су ангажовати било које лице да буде лични пратилац које је способно да пружи такву услугу детету (у оквирима активности из члана 86. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите), осим члана породичног домаћинства у коме живи корисник, сродника у правој линији, брата и сестре, односно брата и сестре по оцу или мајци корисника, што је искључено као могућност чланом 87. став 4. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС“, бр.42/13).

Непостојање формално завршене обуке тог лица по акредитованом програму за пружање услуге личног пратиоца прописане чланом 4. став 1. тачке 1.- 3. Правилника о стручним пословима у социјалној заштити („Службени гласник РС“, бр. 1/12 и 42/13) и чланом 87. ставови 1.-3. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС“ бр.42/13), не може бити препрека за остваривање права детета са сметњама у развоју и инвалидитетом на приступ предшколској установи, односно школи као дела права на образовање и права на развој гарантованог Конвенцијом Уједињених нација о правима и Уставом Републике Србије.

Овим је одговорено на прво, треће и четврто питање подносиоца захтева.

Друго постављено питање односи се на то по ком основу одговара Град Београд, а условљено је дилемом поступајућих судија о основу одговорности Града Београда у покренутим парницама (накнада штете или стицање без основа).

Одговор на ово питање гласи: одговорност туженог Града Београда да тужиоцима исплати тражене износе заснива се на правилима о одговорности за накнаду штете из члана 172. Закона о облигационим односима (ЗОО). Незаконит и неправилан рад Града Београда састојао би се у томе што као јединица локалне самоуправе није обезбедио деци са развојним потешкоћама услугу социјалне заштите лични пратилац (као дневну услугу) како је то прописано чланом 44. став 2 Закона о социјалној заштити, иако су они за то испунили све прописане услове предвиђене законом и подзаконским актима, ни преко установе коју оснива, а ни преко „овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите“. У таквој ситуацији, родитељи деце са развојним потешкоћама, која су према решењу Центра за социјални рад стекла статус корисника, ангажовали су трећа лица (на тзв. слободном тржишту рада) ради пружања услуге личног пратиоца свом детету у утуженим периодима, плаћајући их из сопствених средстава, како би могла да редовно похађају предшколску установу, односно школу, чиме су несумњиво претрпели штету (члан 155. ЗОО).

Када јединица локалне самоуправе (овде Град Београд) услугу социјалне заштите не може да обезбеди у потребном обиму преко установе социјалне заштите коју је основао (члан 9. став 1. Закона о социјалној заштити), има обавезу да набави услугу од пружаоца услуга социјалне заштите који је за то лиценциран кроз поступак јавне набавке услуга социјалне заштите, у складу са законом који уређује јавне набавке, овим законом и прописима донетим за њихово спровођење (члан 64. став 1. овог закона). Као наручилац (члан 65. овог закона) јединица локалне самоуправе (Град Београд) дужан је да обезбеди најквалитетније и најекономичније пружање услуга социјалне заштите које се набављају путем јавне набавке, односно да одабере пружаоца услуге који је способан да услугу пружи под најповољнијим условима, у складу са најбољим интересом корисника и прописаним стандардима (члан 66. став 1.). У предметима, на које се односи спорно правно питање, према доступним подацима, Град Београд је у поступку јавне набавке одабрао само једног понуђача (хуманитарну организацију) за пружање услуге социјалне заштите „лични пратилац“, доказа за супротно није било, који је тиме стекао статус „овлашћеног пружаоца личне услуге“ (законски термин). Ова хуманитарна организација није могла да пружи услугу социјалне заштите „лични пратилац детета“ у утуженим периодима свим корисницима за које је донето решење Центра за социјални рад о признавању права на ову услугу и издат упут који гласи на ову хуманитарну организацију због недовољног капацитета да пружи ову услугу свим корисницима (односно недовољног броја стручних радника за пружање ове услуге), већ је кориснике ставила на своју „листу чекања“ у складу са својим интерним актом (Процедура о пријему, примени критеријума за одређивање приоритета приликом пријема корисника, формирања листе чекања и престанка коришћења услуге лични пратилац детета бр.18 од 25.02.2016. године).

Овим се отвара и питање да ли је одабиром пружаоца услуге социјалне заштите у поступку јавне набавке који није био способан да пружи услугу социјалне заштите лични пратилац детета, Град Београд заиста извршио своју обавезу из члана 44. став 2. у вези чланова 64., 65. и 66. Закона о социјалној заштити? Закључак је да није. Наиме, из обавезе јединице локалне самоуправе (Град Београд) да као наручилац министарству надлежном за социјалну заштиту достави извештај о закљученом уговору о јавној набавци услуга социјалне заштите, који мора да садржи, између осталог, називе понуђача чије су понуде изабране као најповољније (члан 67. став 1. овог закона) произилази закључак да наручилац није у обавези да изабере само једног понуђача, већ то могу бити два или више понуђача. Тиме се избегава ситуација (до које је дошло у конкретном случају), да деци са развојним потешкоћама не буде правовремено обезбеђена услуга лични пратилац ради похађања предшколске установе, односно школе. На ово упућује и члан 75. ставови 1., 2. и 3. Закона о социјалној заштити који регулише ситуацију када овлашћени пружалац услуге социјалне заштите одбије да кориснику пружи услугу предвиђену упутом прописујући да ће га Центар за социјални рад упутити другом овлашћеном пружаоцу са списка овлашћених пружалаца услуге, ако овлашћени пружалац услуге из става 1. овог члана упућеном кориснику не може пружити услугу. Из наведеног произилази закључак да ради пружања услуга социјалне заштите мора постојати више овлашћених пружалаца услуге социјалне заштите (најмање два), о чему Центар за социјални рад мора поседовати списак, који ће у сваком тренутку бити у могућности да деци са развојним потешкоћама пружи услугу социјалне заштите лични пратилац која им је призната решењем Центра и издат упут за овлашћеног пружаоца услуге који није могао да им пружи ту услугу. Град Београд, као и свака јединица локалне самоуправе, располаже за сваку годину са подацима Интерресорне комисије о броју деце која се уписују у предшколску установу, односно школу и броју деце са сметњама у развоју и инвалидитетом којима је препоручена мера додатне подршке „лични пратилац“ и има обавезу да за сваку годину обезбеди овлашћене пружаоце услуга социјалне заштите који ће имати капацитете (довољан број стручних радника – личних пратилаца) да пруже те услуге свим корисницима којима је то потребно, што је овде изостало.

Последње (пето) питање из корпуса питања која чине садржину захтева за решавање спорног правног питања гласи: како се, у случају основаности тужбеног захтева (у основу), утврђује висина захтева?

Овде треба поћи од тога да су родитељи (тужиоци) за извршене услуге ангажованим лицима плаћали новчану накнаду, која је према (до сада доступним подацима добијеним саслушањем родитеља у својству тужилаца и сведока) била у висини коју су та лица тражила за своје услуге, руководећи се висином накнаде коју су у истом периоду добијала лица-стручни радници коју су ту услугу пружали корисницима преко овлашћеног пружаоца ове услуге (око 35.000,00 динара месечно), без података о томе да ли се ради о бруто или нето исплаћеним накнадама.

Плаћање накнаде трећим лицима за пружање услуга детету са развојним потешкоћама је условљено односима понуде/потражње на тржишту рада и нуждом

односно потребом родитеља за хитним ангажовањем таквог лица кога није могуће пронаћи на организованом тржишту рада (преко Националне службе за запошљавање). Законом о социјалној заштити предвиђена је могућност учешћа корисника у трошковима услуге социјалне заштите, али само у складу са критеријумима и мерилима за одређивање које пропише надлежни орган јединице локалне самоуправе. Град Београд као јединица локалне самоуправе је препознао важност обезбеђивања ове услуге деци са развојним потешкоћама тако што је Одлуком о правима и услугама социјалне заштите („Службени лист Града Београда”, бр. 55/11...65/23), чијом изменом и допуном из 2016. године је уведена услуга социјалне заштите „лични пратилац“, није предвидео учешће корисника у трошковима услуге лични пратилац (члан 83. став 1. ове одлуке), већ је прописао да ће се та услуга финансирати искључиво из буџета Града Београда за сваку буџетску годину у целости.

Ствар је чињеничног утврђења у сваком поједином случају да ли је и у којој мери (и колико часова дневно) ангажовано лице од стране тужилаца које је њиховој деци пружало услугу личног пратиоца у утуженим периодима ради похађања обавезне предшколске установе, основне и средње школе, односно да ли је обављало све или само неке од активности од активности које лични пратилац пружа детету као услугу социјалне заштите преко овлашћеног пружаоца услуге социјалне заштите прописаних члановима 84. и 86. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Службени гласник РС“, бр.42/13) и да ли је обухватало и активности личног пратиоца детета у школи (током наставног дана).

Према изложеном, висина штете одговара висини конкретних издатака које су родитељи деце имали за ангажовање лица које је њиховом детету са развојним потешкоћама пружало услугу личног пратиоца у утуженим периодима. Ово стога што се у погледу висине, односно обима накнаде штете примењују општа правила Закона о облигационим односима који регулишу институт накнаде материјалне штете и то члан 185. став 1. у вези члана 155. ЗОО, по којем је циљ накнаде штете успостављање стања које је било пре него што је штета настала.

Овим је одговорено на друго и пето питање подносиоца захтева.

(Правни став усвојен на седници Грађанског одељења Врховног суда одржаној 4.2.2025. године)