

Neka pitanja Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi

Nastavak sa 7. stranice

ka prava svih tijela dužnika ne mijenjaju se, dok otvaranjem stečajnog postupka prava tijela dužnika pravne osobe prestaju i prelaze na stečajnog upravitelja (čl. 89. SZ-a).

Ipak, ZFPPN dopušta dužniku, bez obzira na to što on, kako smo istaknuli, ne mora biti predlagatelj otvaranja stečajnog postupka, da prije otvaranja stečajnog postupka, predloži sklopanje predstečajne nagodbe. Nedorečenost se sastoji u tome što bi dužnik imao pravo na predlaganje postupka predstečajne nagodbe, a ne na sklopanje predstečajne nagodbe. Dodatnu nejasnoću unosi i odredba prema kojoj prijedlog za otvaranje postupka predstečajne nagodbe nije dopušten ako je nad dužnikom pokrenut stečajni postupak (čl. 39. st. 4. ZFPPN-a). Pravilnije bi, prema mišljenju autora, bilo da prijedlog za otvaranje postupka predstečajne nagodbe nije dopušten ako je nad dužnikom otvoren, a ne pokrenut stečajni postupak. Pravne posljedice otvaranja stečajnog postupka nastupaju početkom dana kojega je oglašeno otvaranje stečajnog postupka istaknut na oglasnoj ploči suda (čl. 88. st. 1. SZ-a) i sadržane su u Glavi III. SZ-a.

Nadalje, na temelju članka 31. ZFPPN-a određeno je da se u postupku predstečajne nagodbe odgovarajuće primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako u ZFPPN-u nije drukčije određeno. To znači da se u postupku predstečajne nagodbe odluke donose u obliku rješenja odnosno zaključka, s tim da se zaključkom odlučuje o postupovnim pitanjima te nije dopuštena žalba. Protiv rješenja može se izjaviti žalba (osim ako je zakonom isključena), i to u roku osam dana, no izjavljena žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Ako je propisano da se rješenje mora dostaviti određenim osobama, onda rok za podnošenje žalbe teče od dana dostave rješenja, a za ostala rješenja osmi dan od dana objave na web stranicama Fine. Žalba se podnosi prvostupanjskom tijelu koje je donijelo rješenje, a o njoj odlučuje Ministarstvo financija, Samostalni sektor za drugostupajski upravni postupak. Prvostupajsko tijelo obvezno je žalbu dostaviti drugostupajskom tijelu u roku tri dana od njezina primitka, a drugostupajsko je tijelo obvezno odlučiti o žalbi u roku osam dana od primitka žalbe. Protiv rješenja Ministarstva financija može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Naime, problem je

u situacijama kada dužnici nakon neuspješne predstečajne nagodbe, a prije otvaranja stečajnog postupka ponovno traže pokretanje postupka predstečajne nagodbe, dok paralelno sudovi imaju tendenciju u takvim situacijama prekidati postupak do pravomoćnosti odluke o prijedlogu za pokretanje postupka predstečajne nagodbe.¹³ Na taj način može se dogoditi da dužnik u povodu upravne tužbe pred upravnim sudom poništi rješenje drugostupajskog tijela i, kao što je praksa pokazala, više puta pokrene postupak predstečajne nagodbe. Drugim riječima, postupak predstečajne nagodbe od strane trgovačkog suda trebao bi se prekidati do izvršnosti rješenja (čl. 133. st. 3. Zakona o općem upravnom postupku - Nar. nov., br. 47/09) o prijedlogu za pokretanje postupka predstečajne nagodbe koja nastupa nakon odluke drugostupajskog tijela, dakle odluke Ministarstva. Nadalje, problem kod upravnih sporova je činjenica da je za upravni spor mjesno nadležan upravni sud na čijem području tužitelj ima prebivalište ili sjedište (čl. 13. st. 1. Zakona o upravnim sporovima - Nar. nov., br. 20/10, 143/12 i 152/14). Kako postoji mogućnost da će tužitelji biti vjerovnici, koji imaju različito prebivalište odnosno sjedište od regionalnog centra Fine, koji se načelno određuje prema sjedištu dužnika (čl. 26. ZFPPN-a), postoji mogućnost da će se upravni sporovi pokretati i pred upravnim sudovima s drugog područja od onog na kojem se vodio prvostupajski postupak predstečajne nagodbe. Na temelju navedenog postoji i mogućnost da različiti sudovi različito ocijene zakonitost istog upravnog akta.¹⁴

2. Umjesto zaključka

Neka rješenja predstečajne nagodbe nisu idealna, već su nametnuta okolnostima. Osim toga, ZFPPN sadržava i neke nedorečenosti na koje smo primjerično ukazali. Upravo zbog dvojbi i problema koji su se pojavili u pravnoj praksi i doktrini, a koji se odnose na razgraničenje nadležnosti tijela izvršne i sudbene vlasti, nedostatne uloge suda te položaj i zaštitu vjerovnika, ukazala se potreba da bi se temeljna odnosno nadzorna uloga u tom postupku ipak morala povjeriti sudu.

¹³ Primjerice, Trgovački sud u Rijeci, u predmetu, posl. br. 15 St-350/13.

¹⁴ Doktrina navodi da bi ekstenzivno tumačenje čl. 13. ZUS-a (atrakcija nadležnosti) riješilo navedeni problem. Vidi, ABRAMOVIĆ, A., Upravnosudski aspekti primjene Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, 2014., br. 1, str. 311-322.

Još o statusu roditelja njegovatelja

odvjetnik DAMIR JELUŠIĆ,
dipl. iur.

2. Normativni okvir o statusu roditelja njegovatelja ili njegovatelja i sporna odredba

Predmetno je pravo regulirano odredbama članaka 63.-71. Zakona o socijalnoj skrbi⁴. Temeljna definicija kojom je normirano to pravo i zakonski ovlaštenici toga prava regulirana je zakonskom odredbom koja propisuje da se pravo na status roditelja njegovatelja priznaje **jednom od roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom** koje ispunjava barem jedan od triju zakonskih (pred)uvjeta: prvo, ili da je potpuno ovisan/no o pomoći i njezi druge osobe jer mu je zbog održavanja života potrebno pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za koju je prema preporuci liječnika roditelj osposobljen, potom, drugo, da je u potpunosti nepokretan/no i uz pomoć ortopedskih pomagala, ili, treće, da ima više vrsta teških oštećenja, tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili osjetilnih, zbog kojih je potpuno ovisan/no o pomoći i njezi druge osobe pri zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, s tim da ako u obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju odnosno osoba s invaliditetom status roditelja njegovatelja mogu steći oba roditelja⁵.

U kontekstu te odredbe, prvo, akcentiram da je za priznanje prava dovoljno da postoji samo jedan od triju navedenih psihofizičkih stanja odnosno nije potrebna *in cumulo* egzistencijalnost svih triju. Drugo, u materijalnoj pravnoj aplikaciji te odredbe u praksi, primarno upravnoj, a u manjoj mjeri i upravnosudskoj, do problema dolazi samo u (pr)ocjenjivanju od strane mjerodavnih javnopravnih tijela, s jedne strane, i podnositelja zahtjeva odnosno zakonskih ovlaštenika prava, s druge strane, može li se psihofizičko stanje djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom supsimirati pod neko od tri psihofizička stanja regulirana tom odredbom, čija je egzistencijalnost *condicio sine qua non* za priznanje prava. Konačno, treće, smatramo da netom navedena zakonska odredba mora biti esencijalna polazišna točka, u sklopu čitavog normativnog okvira kojim je regulirano to socijalno pravo, pri (pr)ocjenjivanju ima li neka osoba pravo na priznanje prava na status njegovatelja iz razloga koje ćemo apostrofirati i elaborirati u nastavku.

Naime, do golemih je praktičnih problema doveo prvi stavak sljedeće zakonske odredbe, koji propisuje da se iznimno, kada su roditelji djeteta s teškoćama u razvoju umrli, ili nijedan od

U ovom članku autor, na recentnim primjerima iz upravnopravne prakse, opisuje i pojašnjava s kakvim se problemima u praksi susreću pojedini zakonski ovlaštenici prava na status njegovatelja zbog jedne zakonske odredbe kojom je regulirano to pravo, a koja je, prema mišljenju autora, rezultat normativnog propusta predlagatelja i zakonodavca.

1. Uvod

O pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja¹, kao jednog od prava iz sustava socijalne skrbi, već smo pisali². U predmetnom ćemo članku, pak, na krajnje recentnim primjerima iz upravne prakse, prezentirati i demonstrirati s kakvim se problemima u praksi sreću pojedini zakonski ovlaštenici prava na status njegovatelja zbog jedne zakonske odredbe kojom je regulirano to pravo, a koja je, prema našem mišljenju, vjerojatnije produkt teškog normativnog propusta predlagatelja i zakonodavca, ili, manje vjerojatno, ali mnogo neprihvatljivije, *mens legislatoris*, a radi koje smo nedavno Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnijeli Prijedlog za ocjenu njezine suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske³, smatrajući je ustavnopravno inegzistentnom odnosno protuustavnom.

¹ Izrazi u ovom članku korišteni u muškom rodu, primjerice njegovatelj, rodno su neutralni odnosno na jednak način obuhvaćaju muški i ženski rod.

² Jelušić, Damir, Pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja, Informativ, br. 6262 od 12. ožujka 2014.

³ Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 85/10 - proć. tekst i 5/14).

⁴ Zakon o socijalnoj skrbi (Nar. nov., br. 157/13 i 152/14 - u nastavku teksta: ZSS).

⁵ ZSS, čl. 63.

elja ili njegovatelj s primjerima iz upravnosudske prakse

roditelja ne živi s djetetom i o njemu ne brine, ili živi s djetetom, ali nije u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu zbog svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja može priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici⁶. Jer, u upravnim postupcima koji se provode radi (ne)priznavanja prava na status njegovatelja, mjerodavna javno-pravna tijela, centri za socijalnu skrb u svojstvu prvostupanijskih javnopravnih tijela i Ministarstvo socijalne politike i mladih u svojstvu drugostupanijskog žalbenog javnopravnog tijela, prema našem mišljenju, potpuno pogrešno pravno interpretiraju navedenu odredbu, tumačeći je rigidno striktno, krajnje restriktivno i pretjerano formalistički⁷. Opet ponavljamo da je kod te odredbe posrijedi bio normativni šlamperaj, prvo po ovlaštenom predlagatelju, Vladi Republike Hrvatske i unutar nje mjerodavnom Ministarstvu socijalne politike i mladih, a potom i zakonodavcu, Hrvatskom saboru, koji su u citiranju stilizaciji pogreškom nakon dijela stilizacije koji glasi: »... roditelji djeteta s teškoćama u razvoju ...« propustili dodati dio stilizacije koji glasi: »... ili osobe s invaliditetom ...«. Bjelodano je to, naime, iz odredbe članka 63. st. 1. ZSS-a, koja glasi: »... pravo na status roditelja njegovatelja priznaje se jednom od roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom koje ispunjava jedan od sljedećih uvjeta ...«, ali, nota bene, i iz njezina stavka 2., koji glasi: »... ako u obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju, odnosno osoba s invaliditetom iz stavka 1. ovoga članka, status roditelja njegovatelja mogu steći oba roditelja ...«.

Nadalje, to je razvidno i iz stavaka 2. i 3. odredbe članka 64., koji glase: »... Pravo na status roditelja njegovatelja, umjesto roditelju, može se priznati i braćunom ili izvanbraćunom drugu roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom iz članka 63. ovoga Zakona s kojim živi u obiteljskoj zajednici ...«, te »... ako u jednoroditeljskoj obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju, odnosno osoba s invaliditetom, status roditelja njegovatelja iz članka 63. ovoga Zakona može se priznati, osim roditelju, i jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici ...«. Jednako vrijedi i za odredbu članka 65. ZSS-a jer se i u njoj svuda koristi stilizacija »...dijete s teškoćama u razvoju ili osoba s invaliditetom ...«, pa smatramo da je u pitanju normativni šlamperaj predlagача i zakonodavca, a ne mens legislatoris potonjeg, jer je jedino u spornoj odredbi ispuštena sintagma osoba s invaliditetom.

Međutim, u upravnoj praksi taj bjelodan i razvidan normativni propust na dnevnoj bazi rezultira time da navedena

mjerodavna javnopravna tijela, kad su ispunjene zakonske pretpostavke normirane odredbom članka 64. st. 1. ZSS-a odnosno »... kada su roditelji djeteta s teškoćama u razvoju umrli ili nijedan od roditelja ne živi s djetetom i o njemu se ne brine, ili živi s djetetom ali nije u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu zbog svog psihofizičkog stanja ...«, pravo na status njegovatelja priznaju samo članovima obiteljske zajednice djece s teškoćama u razvoju, a odbijaju zahtjeve članova obiteljske zajednice punoljetnih osoba s invaliditetom, uz obrazloženje da oni nisu djeca. Na taj način, prema našem dubokom uvjerenju, postupaju evidentno nezakonito jer odredbu članka 64. st. 1. ZSS-a pravno tumače izolirano umjesto da, pravilnom i zakonitom materijalnopravnom interpretacijom, integralno odnosno cjelovito sagledavaju i tumače cijeli normativni okvir kojim su regulirani socijalnopravni instituti prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelj, a to su odredbe članka 63.-71. ZSS-a.

3. Primjeri iz upravne prakse

U nastavku ćemo pravne probleme do kojih dolazi zbog sporne zakonske odredbe, prezentirati na dva recentna primjera iz upravne prakse. Tako je, prvo, u upravnom predmetu koji se vodio radi priznavanja prava na status njegovatelja brata, kao osobe s teškim invaliditetom, Centar za socijalnu skrb prvo donio Nacrt rješenja kojim predlagatelj priznaje status njegovatelja brata⁸. Međutim, mjerodavno je Ministarstvo, koje prema Zakonu⁹ mora dati suglasnost na rješenje, donijelo Rješenje¹⁰ kojim ne daje suglasnost na Nacrt navedenog rješenja Centra za socijalnu skrb. Na osnovi toga rješenja mjerodavni Centar za socijalnu skrb donio je rješenje¹¹ kojim je odbio predlagatelj zahtjev za priznavanjem prava na status njegovatelja brata kao neosnovan, da bi, na temelju odlučivanja o žalbi potonjeg podnesenog protiv prvostupanijskog rješenja, mjerodavno Ministarstvo donijelo rješenje¹² kojim je odbilo žalbu kao pravno neosnovanu, potvrdivši rješenje prvostupanijskog javnopravnog tijela. Obrazlažući potonju odluku, mjerodavno je Ministarstvo u njezinu obrazlože-

nju, navodi se, deklariralo pravno shvaćanje prema kojem: »... prema čl. 64. st. 1. Zakona o socijalnoj skrbi propisano je da iznimno, kada su roditelji djeteta s teškoćama u razvoju umrli ili nijedan od roditelja ne živi s djetetom i o njemu se ne brine, ili živi s djetetom, ali nije u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu zbog svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja može se priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici ... Budući da je H. C. odrasla osoba, a ne dijete, prvostupanijsko tijelo pravilno je zaključilo da se I. C. ne može priznati pravo na status njegovatelja za brata H. C. na temelju odredbe čl. 64. st. 1. Zakona o socijalnoj skrbi ...«.

U drugom je predmetu mjerodavni Centar za socijalnu skrb donio rješenje¹³ kojim je odbio predlagateljčin zahtjev za priznanje statusa njegovateljice supruge s dijagnozom spastične tetraplegije i čitavim nizom drugih teških dijagnoza proizlazećih iz opisanog psihofizičkog stanja, uz lakonsko i lapidarno obrazloženje od jedne jedine rečenice, koju navodimo: »... ne postoji zakonska osnova za priznanje prava na status roditelja njegovatelja s obzirom na to da je A. S. supruga M. S. ...«. A. S., dakako, nije tražila priznavanje prava na status roditelja njegovatelja supruge, nego priznanje prava na status njegovateljice, pa i ta, jedna rečenica mnogo govori o modusu operandi prvostupanijskih javnopravnih tijela u takvim iznimno važnim statusnopravnim upravnim predmetima.

4. Prijedlog za ocjenu suglasnosti odredbe članka 64. stavak 1. Zakona o socijalnoj skrbi s Ustavom Republike Hrvatske

Motivirani i ponukani opisanim problemima koji su se pojavili u upravnoj praksi, a koji u nekim slučajevima rezultiraju strahotnim i stravičnim socijalnim i životnim sudbinama koje se ne mogu verbalizirati, u veljači ove godine Ustavnom sudu, u svojstvu opunomoćenika, prema nalogu stranke podnijeli smo Prijedlog za ocjenu suglasnosti navedene zakonske odredbe s Ustavom, te se navedeni ustavnosudski postupak vodi pod brojem U-I-697/2015. U podnesenom Prijedlogu, prvo, akcentirali smo da je osporavano važeće normativno rješenje protivno nekim od temeljnih načela socijalne skrbi, i to načelu socijalne pravičnosti, načelu poštovanja ljudskih prava i integriteta i načelu zabrane diskriminacije. Jer, postavili smo pitanje nadajući se odgovoru u obrazloženju

odluke - zbog čega bi članovi obiteljske zajednice osobe s invaliditetom, primjerice braćni drug ili brat, u kontekstu stjecanja prava na status njegovatelja, bili nejednak i diskriminirani u odnosu na članove obiteljske zajednice djece s teškoćama u razvoju.

Nadalje, drugo, deklarirali smo ustavnopravno shvaćanje prema kojem je napadana odredba protivna ustavnim vrednotama socijalne pravde, vladavine prava, jednakosti i poštovanja prava čovjeka normiranim odredbom 3. Ustava:

- vrednoti socijalne pravde, u ovom podkontekstu, jer je izrazito društveno nepravedno da se djeca s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom razlikuju u pravima u slučaju kad su ispunjene navedene zakonske pretpostavke;

- vrednoti jednakosti, jer su jedni korisnici i ovlaštenici ovog prava iz sustava socijalne skrbi očito nejednaki drugima, osobe s invaliditetom u odnosu na djecu s teškoćama u razvoju;

- vrednoti poštovanja prava čovjeka jer se opisanim diskriminatornim (ne) normiranjem povređuju prava osoba s invaliditetom odnosno članova njihove obiteljske zajednice, koji to pravo sada ne mogu steći, jer se njihovi zahtjevi za priznanjem prava redom odbijaju kao pravno neosnovani;

- vrednoti vladavine prava jer podnormiranost, nejasnost i nepreciznost u (ne)normiranju, što je posrijedi kod ove odredbe, narušavaju pravnu sigurnost te prava i interese članova obiteljske zajednice osoba s invaliditetom.

U svrhu potkrjepe potonjeg iznesenog stajališta, citirali smo i mjerodavnu judikaturu Ustavnog suda o neodređenom i nepreciznom normiranju¹⁴. Istaknuli smo, osporavana je odredba protivna načelu ustavnosti normiranom odredbom članka 5. Ustava jer ZSS u tom dijelu nije u skladu s Ustavom te je u ustavnopravnom nesuglasju s odredbom članka 14. st. 1. i 2. Ustava jer punoljetne osobe s invaliditetom i članove njihove obiteljske zajednice stavlja u nejednak i diskriminirajući pravni položaj u odnosu na djecu s teškoćama u razvoju i članove njihove obiteljske zajednice, bez opravdanog, objektivnog i razumnog razloga.

Nadalje, ona je ustavnopravno suspektna u smislu odredbe članka 35. Ustava jer narušava ustavno pravo punoljetnih osoba s invaliditetom i članova njihove obiteljske zajednice na poštovanje i pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života te pravo na dostojanstvo, kao jedno od prava osobnosti. Navedena je zakonska odredba, prema našem skromnom mišljenju, protuustavna i jer

⁶ Ibid., čl. 64. st. 1.

⁷ Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-4057/2013 i U-I-3532/2010.

⁸ Nacrt rješenja Centra za socijalnu skrb Sisak donesen u upravnom predmetu KLASA: UP/I-112-05/14-01/4 i URBROJ: 2176-142-01-14-6 10. lipnja 2014.

⁹ ZSS, čl. 69.

¹⁰ Rješenje Ministarstva socijalne politike i mladih doneseno u upravnom predmetu KLASA: 555-05/14-01/106 i URBROJ: 519-4-1-1/3-14-2 od 4. srpnja 2014.

¹¹ Rješenje Centra za socijalnu skrb Sisak doneseno u upravnom predmetu KLASA: UP/I-112-05/14-01/4 i URBROJ: 2176-142-04-11-14-8 od 25. srpnja 2014.

¹² Rješenje Ministarstva socijalne politike i mladih doneseno u upravnom predmetu KLASA: UP/I-555-05/14-02/277 i URBROJ: 519-06-1/3-15-3 od 3. ožujka 2015.

¹³ Rješenje Centra za socijalnu skrb Rijeka doneseno u upravnom predmetu KLASA: UP/I-555-05/14-05/12 i URBROJ: 2170-20-06/11-14-4 od 4. srpnja 2014.

¹⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-722/2009.

Još o statusu roditelja njegovatelja ili njegovatelja s primjerima iz upravnosudske prakse

Nastavak sa 9. stranice

očito kolidira s odredbom članka 58. st. 2. Ustava, kojom je normirano da država: »... posebnu skrb posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život...«. Zaključno, sporna odredba protivna je i brojnim odredbama Konvencije o pravima osoba s invaliditetom¹⁵, Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁶ i Zakona o suzbijanju diskriminacije¹⁷. Konačno, sublimirajući sve navedeno, kod osporavane odredbe posrijedi je i bjelodana normativna diskriminacija po dobnoj osnovi bez ikakvog opravdanog, razumnog i objektivnog razloga, a o toj je vrsti protuustavne diskriminacije Ustavni sud, na temelju, također, po nama podnesenog Prijedloga, već zauzeo ustavnopravno shvaćanje ukidajući diskriminatornu odredbu članka 55. tada važećeg Zakona o socijalnoj skrbi¹⁸: »... Republika Hrvatska, kao socijalna država (članak 1. Ustava), obvezala se na stvaranje uvjeta za ostvarivanje zaštite i posebne skrbi o osobama koje imaju povećane potrebe i teškoće s uključivanjem u društveni život te na osiguranje takvim osobama socijalnih, materijalnih i drugih uvjeta radi ostvarenja tog cilja. Takvo socijalno određeno države zahtijeva ustrojavanje sustava socijalne sigurnosti u kojemu će se sustavno i optimalno osiguravati prava i poduzimati mjere radi prevladavanja socijalnih rizika, kao što su bolest, invalidnost, nezaposlenost, nesposobnost za rad i slično. Članak 58. Ustava sadrži obvezu države da pojedinim kategorijama osoba, koje su nesposobne za rad, osigura pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba te da posebnu skrb o invalidnim osobama. Prava i obveze u tom području pobliže se uređuju zakonima i drugim propisima... Sukladno člancima 55. do 59. ZSS-a, osobna invalidnina je jedno od prava u sustavu socijalne skrbi (propisanih člankom 12. ZSS-a), kojim država podupire uzdržavanje invalidnih osoba s osnove njihovih povećanih potreba zbog njihova tjelesnog oštećenja ili promjena u zdravstvenom stanju. Korisnik tog novčanog primanja je teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju (osoba s invaliditetom) kod koje je to oštećenje ili trajna promjena u zdravstvenom stanju nastupila prije 18. godine života, pod uvjetom da to pravo ne ostvaruje po drugoj osnovi... Predlagatelj osporava ustavnost uređenja prava na

osobnu invalidninu iz članka 55. ZSSS-a, smatrajući diskriminacijom ograničavanje ostvarivanja tog prava životnom dobi korisnika, tj. samo ako je nastala do navršene 18. godine jer oni kod kojih je ista invalidnost nastala poslije 18. godine života to pravo nemaju. Takvo uređenje, prema mišljenju predlagatelja, dovodi do nejednakosti u ostvarivanju tog socijalnog prava. U postupku je, stoga, bilo potrebno ispitati je li propisivanje dobne granice za ostvarivanje prava na osobnu invalidninu, kao što je učinjeno osporenim člankom 55. ZSS-a, protivno načelima nediskriminacije i jednakosti kao temeljnim načelima zaštite ljudskih prava i sloboda, zajamčenima člankom 14. Ustava te navedenim međunarodnim aktima. Budući da ni Ustav niti prethodno navedene konvencije pobliže ne određuju što je diskriminacija, Ustavni sud je u konkretnom slučaju imao u vidu stajališta Europskog suda, koji u svojim odlukama navodi: 'Diskriminacija je različito postupanje, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema osobama u relativno sličnim situacijama.' (predmet *Nachova i drugi protiv Bugarske*, presuda, veliko vijeće, 6. srpnja 2005., zahtjevi br. 43577/98 i 43579/98, § 145.)... Nema dvojbe da postupanje nadležnih tijela na temelju osporene zakonske odredbe dovodi do nejednakosti u stjecanju novčanog socijalnog prava, kao što je pravo na osobnu invalidninu između osoba kod kojih je invalidnost, u smislu članka 55. ZSS-a, nastala do i/ili poslije navršene 18. godine života jer prva skupina može ostvariti to pravo, dok druga to ne može. Zbog toga su te osobe u nejednakom položaju glede temeljnih zahtjeva socijalizacije osoba s invaliditetom, a to je uključivanje u društveni život (tzv. socijalna integracija) na ravnopravnoj osnovi s drugim građanima te poboljšanje kvalitete života i pravnog položaja osoba s invaliditetom. Razvidno je, nadalje, da u konkretnom slučaju nije riječ o 'klasičnoj' diskriminaciji po osnovi invalidnosti (discrimination based on disability) jer nije riječ o nejednakosti između invalidnih i neinvalidnih osoba, već o nejednakosti unutar iste skupine invalidnih osoba s istim stupnjem invalidnosti. Njih u ostvarivanju navedenog prava jedino razlikuje vrijeme (životna dob) nastanka te invalidnosti, suglasno kojem kriteriju se prema njima različito postupalo. Stoga je Ustavni sud u postupku morao utvrditi jesu li osobe s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju, nastalim poslije 18. godine života, u diskriminirajućem položaju zbog nemogućnosti stjecanja navedenog prava te je li zakonodavac za osporenu regulaciju i različito postupanje imao objektivno i razumno opravdanje, odnosno s kojim legitimnim ciljem je to učinjeno. Analiza je moguća jer je riječ o usporedivoj situaciji jer se isti pravni odnos unutar iste socijalne skupine različito tretira. Za ocjenu suglasnosti članka 55. ZSS-a s Ustavom bila su rele-

vantna i stajališta Europskog suda, osobito ona koja se odnose na tumačenje i primjenu odredbi Konvencije koje uređuju zabranu diskriminacije. Mjerodavni su citirani članak 14. Konvencije te članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji, kao i članak 14. stavak 1. Ustava, sadrže osnove po kojima se zabranjuje diskriminacija (tzv. diskriminatorne osnove). Europski sud je u odnosu na značenje i sadržaj članka 14. Konvencije u svojim odlukama navodio sljedeće: 'Članak 14. štiti pojedince, stavljen u slične situacije, od diskriminacije.' (predmet *Van der Musselle protiv Belgije*, presuda, 23. studenoga 1983., zahtjev, br. 8919/80, par. 46). 'U smislu članka 14. razlika u postupanju (difference of treatment) bit će diskriminatorna ako 'nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje', što znači ako ne postigne 'legitiman cilj' ili ako ne postoji 'razuman odnos razmjernosti između uporabljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići.' (predmet *Abdulaziz Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, 28. svibnja 1985., zahtjevi, br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81, par. 72; isto i predmet *Unal Tekeli protiv Turske*, presuda, 16. studenoga 2004., zahtjev, br. 29865/96, par. 50). U razmatranju prakse Europskog suda, vezane za zabranu diskriminacije, Ustavni sud uzeo je u obzir i odluke u kojima je Europski sud zauzeo stajalište o postojanju 'područja slobodne prosudbe' koje imaju države ugovornice u području primjene članka 14. Konvencije. Prema praksi Europskog suda, široko područje slobodne prosudbe postoji kad je riječ o nejednakostima u socijalnoj politici, odnosno u sustavu socijalne sigurnosti države ugovornice, u kojim slučajevima Europski sud u pravilu poštuje izbor zakonodavne politike države ugovornice, osim ako je očito bez razumne osnove (predmet *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda, veliko vijeće, 12. travnja 2006., zahtjevi, br. 65731/01 i 65900/01, par. 52). Polazišna točka u ocjeni Ustavnog suda bila je priroda osobne invalidnine. Ustavni sud primjećuje da je, sukladno ZSS-u, riječ o novčanom davanju koje pripada osobi s težim invaliditetom, kojoj je zbog njezina tjelesnog oštećenja ili trajnih promjena u zdravstvenom stanju potrebna povećana socijalna skrb pa, stoga, spada u socijalno ugroženu skupinu. Osobna invalidnina strogo je osobno pravo njegova korisnika i ne može se prenositi na drugu osobu niti nasljeđivati (članak 11. stavak 4. ZSS-a). U takvoj pravnoj i faktično istovjetnoj situaciji opravdano je i razumno očekivati da će takve osobe imati jednak pravni položaj u ostvarivanju prava. Prema stajalištu Ustavnog suda, legitimno je pravo države da u okviru svoje socijalne politike i strategije uređuje sustav socijalne skrbi, koji će biti odgovarajući ustavnim načelima i obvezama u formalnopravnom i materijalno pravnom smislu. Naime, iako je člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava propisana ovlast Hrvatskog sabora da samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, u skladu s Ustavom i zakonom, pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vredno-

te. U konkretnom slučaju to su jednakost, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka i zabrana diskriminacije. Međutim, legitimni cilj koji se osporenim člankom 55. ZSS-a želio postići priznavanjem prava na osobnu invalidninu - materijalna (novčana) pomoć, kojom država, u okviru Ustavom zajamčene posebne i povećane skrbi za zaštitu invalidnih osoba, podupire uzdržavanje osoba s težim invaliditetom radi udovoljavanja osnovnim životnim potrebama tih osoba i njihova uključivanja u društveni život - objektivno nije ostvaren jer ostvarivanje prava na osobnu invalidninu osporenim normiranjem nije omogućeno svima koji imaju isti stupanj invalidnosti, propisan člankom 55. ZSS-a. **Ocjena je Ustavnog suda da za ograničavanje ostvarivanja prava na osobnu invalidninu životnom dobi korisnika u kojoj je invalidnost nastala (granica je navršena 18. godina života), kao što je to učinjeno člankom 55. ZSS-a, nema objektivnog i razumnog opravdanja.** Budući da takva pravna situacija uzrokuje nejednakost među istim korisnicima, osporena zakonska odredba diskriminirajuće je naravi. Pored toga, mišljenje je Ustavnog suda, takvo različito postupanje protivno je javnom interesu i umanjuje važnost dobara zaštićenih Ustavom Republike Hrvatske. Polazeći od ustavnog i konvencijskog standarda da se prava i slobode, zajamčene Ustavom i Konvencijom te drugim mjerodavnim međunarodnim aktima, moraju ostvarivati bez diskriminacije te da zaštita prava na jednakost, kao i zabrana diskriminacije mora biti djelotvorna, ocjena je Ustavnog suda da članak 55. ZSS-a u dijelu koji glasi: 'ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života', nije u suglasnosti s člankom 14. u vezi s člankom 58. Ustava¹⁹...«.

5. Zaključak

Bilo da je posrijedi bio normativni propust predlagatelja ZSS-a i zakonodavca, bilo da je posrijedi bila prava volja i njihova namjera, sporna zakonska odredba u upravnoj praksi dovela je do velikih problema jer na dramatično negativan i poguban način utječe na život i egzistenciju osoba s invaliditetom i članova njihove obiteljske zajednice, koji prema važećem normativnom rješenju i pravnom interpretiranju od strane službenih osoba mjerodavnih javnopravnih tijela, centara za socijalnu skrb i Ministarstva socijalne politike i mladih, a koje je, prema našem mišljenju, posve pogrešno, ne mogu steći pravo na status njegovatelja osobe s invaliditetom čije se psihofizičko stanje može supsumirati pod jedno od stanja reguliranih odredbom članka 63. ZSS-a. Zbog toga koristimo prigodu javno apelirati na Ustavni sud i/ili zakonodavca da promptno reagiraju normativnim korigiranjem sporne zakonske odredbe kako bi na taj način ispravili tu normativnu nepravdu i barem malo olakšali živote osoba s najtežim invaliditetom i članova njihove obiteljske zajednice.

¹⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske, br. U-I-4170/2004.

¹⁵ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom s fakultativnim protokolom (Nar. nov. - MU, br. 6/07, 3/08 i 5/08).

¹⁶ Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (Nar. nov. - MU, br. 18/97, 6/99 - proc. tekst, 8/99 - ispr., 14/02, 9/05, 1/06 i 2/10).

¹⁷ Zakon o suzbijanju diskriminacije (Nar. nov. br. 85/08 i 112/12).

¹⁸ Zakon o socijalnoj skrbi (Nar. nov. br. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07).

od