

Odluka:

U-III/5989/2013

Zbirni podatci

Broj odluke: U-III/5989/2013

Datum odluke: 09.02.2016

Vrsta odluke: Odluka

[Poveznica do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Tekst

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula Vedrana Martinčić Kršul iz Rijeke, koju zastupa zajednički odvjetnički ured Vanja Peh i Jelena Batarelo iz Zagreba, na sjednici održanoj 9. veljače 2016. donio je

O D L U K U

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

- presuda Upravnog suda u Rijeci broj: 1 Usl-1405/12-6 od 28. listopada 2013.

- rješenje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Direkcije Zagreb, klasa: UP/II-502-06/12-05/156, ur.broj: 338-01-21-12-2 od 3. rujna 2012.

- rješenje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda u Rijeci, klasa: UP/I-502-06/12-01/979, ur.broj: 338-08-14-12-2 od 11. lipnja 2012.

III. Predmet se vraća Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, Područnom uredu u Rijeci, na ponovni postupak.

IV. Nadležna tijela dužna su postupati u ovom predmetu u skladu s utvrđenjima Ustavnog suda navedenima u točki 48. obrazloženja ove odluke.

V. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Vedrana Martinčić Kršul iz Rijeke (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju u postupku pred Ustavnim sudom zastupaju odvjetnici iz zajedničkog odvjetničkog ureda Vanja Peh i Jelena Batarelo iz Zagreba, podnijela je ustavnu tužbu zbog povreda ustavnih prava navedenih u točkama 3. i 23. obrazloženja ove odluke. Povrede su prema njezinim tvrdnjama učinjene:

- presudom Upravnog suda u Rijeci broj: 1 Usl-1405/12-6 od 28. listopada 2013. (u daljnjem tekstu: osporena presuda);

- rješenjem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Direkcije Zagreb, klasa: UP/II-502-06/12-05/156, ur.broj: 338-01-21-12-2 od 3. rujna 2012. (u daljnjem tekstu: osporeno drugostupanjsko rješenje HZZO/Zagreb);

- rješenjem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda u Rijeci, klasa: UP/I-502-06/12-01/979, ur.broj: 338-08-14-12-2 od 11. lipnja 2012. (u daljnjem tekstu: osporeno prvostupanjsko rješenje HZZO/Rijeka).

2. Osporenim prvostupanjskim rješenjem HZZO/Rijeka podnositeljici je retroaktivno obustavljena isplata naknade plaće za vrijeme korištenja prava na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju (u daljnjem tekstu: naknada plaće za vrijeme njege djeteta). Obustavljanje isplate 18 mjeseci unatrag uslijedilo je nakon retroaktivno utvrđenog prestanka obrta poslodavca kod kojega je podnositeljica imala zasnovan radni odnos, radi njegova odlaska u invalidsku mirovinu.

3. Podnositeljica je u ustavnoj tužbi istaknula povrede svojih ustavnih prava zajamčenih člankom 14. stavkom 2. u vezi s člankom 48. stavkom 1., te člancima 19. stavkom 2., 62. i 89. stavkom 5. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

4. Na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je za potrebe ustavnosudskog postupka zatražio i zaprimio spis Upravnog suda u Rijeci broj: 1 Usl-1405/12.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA, PROVEDENI POSTUPCI I OSPORENI POJEDINAČNI AKTI

1) Status podnositeljičinog poslodavca-obrtnika

5. Privremenim rješenjem Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Rijeci (u daljnjem tekstu: HZMO/Rijeka) broj 7781 od 12. listopada 2010. priznato je podnositeljičinom poslodavcu-obrtniku (osiguraniku koji je primao naknadu plaće za vrijeme bolovanja prema propisima o zdravstvenom osiguranju) pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad. To je privremeno rješenje postalo pravomoćno 4. studenoga 2010.

6. Podnositeljičin poslodavac je radi ostvarivanja prava na invalidsku mirovinu odjavio obrt 10. svibnja 2012.

U rješenju Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Službe za gospodarstvo u Rijeci, klasa: UP/I 311-02/12-04/179, ur.broj: 2170-03-02/4-12-02 od 10. svibnja 2012. o upisu odjave obrta u Obrtni registar (u daljnjem tekstu: prvotno rješenje o prestanku obrta) navedeno je: "8. Dan prestanka obavljanja obrta: 08. 05. 2012.".

Rješenjem Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Službe za gospodarstvo u Rijeci, klasa: UP/I311-02/12-04/179, ur.broj: 2170-03-02/4-12-03 od 23. svibnja 2012. ispravljene su pogreške u prvotnom rješenju o prestanku obrta (u daljnjem tekstu: ispravljeno rješenje o prestanku obrta). Točka I. izreke ispravljenog rješenja je glasila:

"I. U izreci rješenja ove Službe Klasa: UP/I-311-02/12-04/179, Urbroj: 2170-03-02/4-12-02 od 10.05.2012. godine, ispravlja se slijedeća pogreška tako da:

- umjesto 8. Dan prestanka obavljanja obrta: 08.05.2012.,

- treba biti: 8. Dan prestanka obavljanja obrta: 04.11.2010."

2) Radnopravni status podnositeljice

7. Podnositeljica je od 25. srpnja 2007. bila u radnom odnosu kod poslodavca-obrtnika, a po toj je osnovi bila i obvezno zdravstveno osigurana.

Poslodavac-obrtnik odjavio je radni odnos podnositeljice 30. svibnja 2012.

8. Međutim, u službenoj evidenciji osiguranih osoba HZZO-a vodi se da je podnositeljica ustavne tužbe bila zdravstveno osigurana na temelju radnog odnosa kod poslodavca-obrtnika od 25. srpnja 2007. do 4. studenoga 2010., s obzirom na to da joj je zbog retroaktivnog utvrđenja dana prestanka obrta njezinog poslodavca radni odnos prestao 4. studenoga 2010. (18 mjeseci prije no što je objavljen).

3) Pravo podnositeljice na naknadu plaće za vrijeme njege djeteta

9. Podnositeljica je majka djeteta s težim smetnjama u razvoju, koje je rođeno 6. veljače 2008.

Rješenjem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda Zavoda u Rijeci (u daljnjem tekstu: HZZO/Rijeka), klasa: UP/I-502-06/09-01/267, ur.broj: 338-08-02-09-3 od 9. ožujka 2009., podnositeljici je priznato pravo na naknadu plaće za vrijeme njege djeteta, za razdoblje od 6. veljače 2009. do 6. veljače 2016.

Podnositeljica je primala naknadu plaće za vrijeme njege djeteta po osnovi radnog odnosa kod poslodavca-obrtnika.

10. Iz spisa predmeta proizlazi da je naknadu primala do 30. svibnja 2012., kada ju je poslodavac-obrtnik odjavio iz radnog odnosa.

a) Osporeno prvostupanjsko rješenje HZZO/Rijeka

11. Osporenim prvostupanjskim rješenjem HZZO/Rijeka od 11. lipnja 2012. podnositeljici je po službenoj dužnosti obustavljena isplata naknade plaće za vrijeme njege djeteta s danom 4. studenoga 2010., s posljedicom da je s tim danom podnositeljica retroaktivno izgubila sva prava koja je imala po osnovi statusa zaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju.

12. U izreci osporenog prvostupanjskog rješenja HZZO/Rijeka od 11. lipnja 2012. određeno je da podnositeljici ustavne tužbe kao osiguranici "po službenoj dužnosti se s danom 04.11.2010. godine obustavlja isplata novčane naknade za vrijeme dopusta, a radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, za dijete ..." (osobno ime i podaci izostavljeni - op. Ustavnog suda) "a na teret Državnog proračuna putem HZZO-a, Područnog ureda Rijeka."

Razlozi za obustavu isplate podnositeljici naknade plaće za vrijeme njege djeteta s danom 4. studenoga 2010. obrazloženi su u osporenom prvostupanjskom rješenju HZZO/Rijeka ovako:

"U provedenom postupku utvrđeno je da je gore navedenoj osiguranici priznato pravo na dopust, te naknadu za vrijeme dopusta, a radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju za dijete ..." (osobno ime i podaci izostavljeni - op. Ustavnog suda).

"Čl. 52. st. 1. Zakona utvrđeno je da je korisnik iz ovoga Zakona dužan je Zavodu prijaviti svaku promjenu, u roku od 8 danu od dana nastanka okolnosti koja utječe na korištenje priznatog prava po ovom Zakonu.

Čl. 4. st. 1. Pravilnika o uvjetima i postupku za stjecanje prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili na rad u skraćenom radnom vremenu radi njege djeteta (Narodno novine, broj 18/09) utvrđeno je da zaposleni roditelj ili samozaposleni roditelj djeteta s težim smetnjama u razvoju ima pravo na dopust za njegu djeteta ili pravo na rad u skraćenom radnom vremenu pod uvjetom da radi s punim radnim vremenom, da drugi roditelj nije nezaposlen prema propisima o zapošljavanju, odnosno ako živi sam s djetetom u zajedničkom kućanstvu (npr. samohrani ili razvedeni roditelj).

Uvidom u Informatičku bazu podataka HZZO-u ZOROH utvrđeno da je osiguranici dana 04. 1. 2010. prestao radni odnos kod poslodavca Mirjane Ušljebrka, te ista nakon toga nema utvrđen status u obveznom zdravstvenom osiguranju.

Slijedom navedenog, riješeno je kao u izreci ovog rješenja."

13. Podnositeljica je u žalbi protiv tog rješenja tvrdila da je saznala za retroaktivnu odjavu poslodavčevog obrta (s danom 4. studenoga 2010.) tek nakon što je primila ispravljeno rješenje o prestanku obrta od 23. svibnja 2012. U žalbi je navela sljedeće:

"Ovim putem želim izjaviti Žalbu na rješenje od 11.06. 2012. Klasa: UP/i-502-06/12-01/979 Ur.br. 338-08-14-12-2 zato jer sam Vam po članku 52. stavku 1. Zakona (kako je i navedeno u rješenju) bila dužna prijaviti svaku promjenu u roku od 8 dana od dana nastanka okolnosti koja utječe na korištenje priznatog prava po Zakonu, međutim to

nikako nisam mogla učiniti jer mi nisu bile poznate okolnosti iz kojih ste po službenoj dužnosti obustavili isplatu novčane naknade. Naime, poslodavka me ni u jednom trenutku nije obavijestila o svojim namjerama, niti usmenim niti pismenim putem, te sam za cijelu situaciju saznala od Vaše službe primitkom gore navedenog rješenja, i također nikako ne mogu znati okolnosti poslovanja moje poslodavke (koje spada u poslovnu tajnu) te zdravstvenog stanja moje poslodavke (što spada u povjerljivu medicinsku dokumentaciju koja nije dostupna široj javnosti, a tiče se samo bolesnika ili skrbnika bolesnika). Naime, moja poslodavka (Ušljebrka Mirjana) je ove godine (2012), tijekom mjeseca svibnja, zatvorila svoj obrt (frizersko-kozmetički-pedikerski obrt 'D'Image'), te je o tome izdano rješenje Klasa: UP/I-311-02/12-04/179 Ur.br. od 10.05.2012. godine od strane Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Ureda za gospodarstvo u Rijeci, a koje je poslano također i Vašoj službi na uvid, iz kojeg se jasno vidi da je datum prestanka obavljanja obrta 08.05.2012. godine. Nadalje, 23.05.2012. je izdano rješenje od iste službe Ureda državne uprave, Klasa: UP/I-311-02/12-04/179 Ur.br. 2170-03-02/4-12-03 u kojem se datum prestanka obavljanja obrta mijenja u datum 04.11.2010., koje je isto poslano Vašoj službi na uvid, zato jer moja poslodavka od tog datuma ima pravo na invalidsku mirovinu i pravomoćno rješenje da to potkrijepi.

Slijedom navedenog, još jednom ponavljam da ja nikako nisam mogla imati informacije o tome što i kako moja poslodavka posluje, dok mi ona sama to ne kaže, niti kakvog je zdravlja te da li je žena toliko bolesna da joj je zbog zdravstvenog stanja potrebna invalidska mirovina, a da sam to znala prije (što nisam jer sam tek pred dva dana stupila s njom u kontakt nakon što sam od Vaše službe saznala za ove okolnosti), svakako bih bila obavijestila Vašu službu o novonastalim promjenama, kako sam činila i prije.

Isto tako, s obzirom da je zatvaranje obrta moje poslodavke riješeno i doneseno rješenjem od ove (tekuće) godine, molim Vas da to uzmete u obzir i da mi obustavite isplate novčane naknade s početkom od ove godine, kad je rješenje o zatvaranju obrta zapravo i doneseno.

Također, želim naglasiti da sam u okolnostima ove situacije izgubila pravo na obavezno zdravstveno osiguranje kod Vas, koje ne mogu nikako napraviti na sebe zato jer je propisani rok prošao, i Vaša služba to ne priznaje, te me ni jedan eventualni novi poslodavac ne može prijaviti, te mi kao jedina mogućnost koju imam da to pravo opet steknem je da me suprug prijavi kao uzdržavanu osobu, a isto tako sam izgubila i prava na Zavodu za zapošljavanje, naknadu za nezaposlene osobe, te sam izgubila 18 mjeseci radnog staža na HZMO-u, te sam prisilno nezaposlena. A ono što je najgore u svemu tome, izgubila sam pravo na dopust radi njege moje četverogodišnje kćeri, pravo koje isto tako ne mogu nastaviti bez prekida jer me niti jedan novi poslodavac ne može zaposliti 18 mjeseci unatrag, a po rješenju koje sam prvobitno dobila imala sam pravo koristiti to pravo do njene osme godine života, i to bih svakako bila iskoristila jer je za nju najbolje, a po preporuci pedijatra i specijalista, da se jedan roditelj skrbi o njoj. I naravno, da sam znala za te okolnosti prije 18 mjeseci, prvo bih bila Vas obavijestila o tome, a i riješila bih si sve statuse i ostvarila sva prava koja sam u ovim okolnostima izgubila. Nadam se da ćete ovu moju žalbu uvažiti i pozitivno riješiti."

b) Osporeno drugostupanjsko rješenje HZZO/Zagreb

14. Osporenim drugostupanjskim rješenjem HZZO/Zagreb od 3. rujna 2012. odbijena je žalba podnositeljice protiv prvostupanjskog rješenja HZZO/Rijeka.

15. U prvom dijelu obrazloženja osporenog drugostupanjskog rješenja HZZO/Zagreb ponovio je sve mjerodavne propise koji su primijenjeni na konkretan slučaj, a nakon toga i činjenice te okolnosti samog slučaja.

Polazeći od toga da se u službenoj evidenciji osiguranih osoba HZZO-a vodi da je podnositeljica bila zdravstveno osigurana na temelju radnog odnosa kod poslodavca-obrtnika od 25. srpnja 2007. do 4. studenoga 2010., HZZO/Zagreb u obrazloženju je utvrdio da je na temelju tog saznanja "prvostupanjsko tijelo po službenoj dužnosti donijelo sada pobijano rješenje kojim je žaliteljici utvrdilo prestanak predmetnog prava s danom 4. studenim 2010. godine - kao datumom prestanka žaliteljičinog radnog odnosa, jer zbog navedene činjenice ne postoji zakonska osnova za daljnjim ostvarivanjem prava žaliteljice na naknadu plaće zbog dopusta radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, sukladno citiranim odredbama Zakona odnosno Pravilnika". Nakon toga je HZZO/Zagreb u osporenom drugostupanjskom rješenju zaključio sljedeće:

"Uzimajući u obzir žalbene navode kojim žaliteljica ukazuje da je za prestanak svog radnog odnosa saznala tek kada

je zaprimila prvostupanjsko rješenje budući da je njezina poslodavka ni u jednom trenutku nije obavijestila, bilo pismeno bilo usmeno, da je zatvorila obrt dana 4. studenoga 2010. godine, napominjemo da isti nisu od utjecaja na drukčije rješavanje konkretne upravne stvari s obzirom da ovo tijelo nije ovlašteno ulaziti u dispoziciju prava ugovornih strana sklopljenog Ugovora o radu između poslodavca i žaliteljice, kao ni u razloge prestanka predmetnog radnog odnosa te je, s tim u vezi, pri tom potrebno istaknuti da je Zavod ocjenjivao postojanje odnosno prestanak radnog odnosa na temelju kojeg je žaliteljica prvotno stekla pravo korištenja predmetnog prava, samo u okviru prava i uvjeta utvrđenih Zakonom o roditeljnim i roditeljskim potporama.

Međutim, ovim putem napominjemo da je zdravstveno osiguranje u Republici Hrvatskoj obvezno i upućujemo žaliteljicu da se obrati Područnom uredu Zavoda u Rijeci u svezi reguliranja statusa osigurane osobe Zavoda, odnosno radi stjecanja statusa osigurane osobe Zavoda po osnovi osiguranja za koju ispunjava uvjete, sukladno odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Također, podredno upućujemo i Područni ured Zavoda u Rijeci da žaliteljicu pozove radi reguliranja obveznog zdravstvenog osiguranja.

Slijedom iznijetog, ... riješeno je kao u izreci rješenja."

Podnositeljica je podnijela tužbu 14. listopada 2012. Upravnom sudu u Rijeci.

c) Osporena presuda Upravnog suda u Rijeci

16. Upravni sud u Rijeci odbio je osporenim presudom od 28. listopada 2013. tužbeni zahtjev podnositeljice radi poništenja drugostupanjskog rješenja HZZO/Zagreb i prvostupanjskog rješenja HZZO/Rijeka. Presuda je dostavljena podnositeljici 12. studenoga 2013.

17. U uvodnom je dijelu obrazloženja osporene presude Upravni sud u Rijeci ovako prikazao činjenice i okolnosti slučaja:

"Prvostupanjskim rješenjem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda u Rijeci, KLASA: UP/I-502-06/12-01/979, URBROJ: 338-08-14-12-2 od 11. lipnja 2012. tužiteljici je, po službenoj dužnosti, s danom 4. studenoga 2010. obustavljena isplata naknade plaće za vrijeme korištenja prava na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, s obrazloženjem da je uvidom u informatičku bazu podataka Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) utvrđeno da je tužiteljici 4. studenoga 2010. prestao radni odnos kod obrtnice Mirjane Ušljebrka.

Tužiteljica je protiv navedenoga prvostupanjskog rješenja izjavila žalbu koja je drugostupanjskim rješenjem tuženika KLASA: UP/II-502-06/12-05/156, URBROJ: 338-01 - 21-12-2 od 3. rujna 2012. odbijena kao neosnovana.

Tužiteljica je protiv tuženika pravodobno podnijela tužbu ovome Sudu kojom osporava zakonitost tužnikove odluke, te u tužbi navodi, u bitnome, da ona nije znala, a niti je mogla znati da je njezin radni odnos kod navedene obrtnice prestao 4. studenoga 2010., jer da nju obrtnica o tome nije obavijestila. Smatra da je u ovom upravnom postupku nezakonito prihvaćena odjava obrta retroaktivno s danom 4. studenoga 2010., te navodi kako smatra da joj je isplata naknade mogla biti obustavljena tek od prvog dana idućeg mjeseca od dana donošenja prvostupanjskoga rješenja i da joj je obustavom isplate naknade unatrag s danom 4. studenoga 2010. nanesena šteta i povrijeđeno ustavno pravo na nemogućnost retroaktivne primjene zakona. Ističe da se kao majka djeteta s težim smetnjama u razvoju nalazi pod osobitom zaštitom države u smislu čl. 62., 63., 64. i 65. Ustava, a opisanim nezakonitim postupanjem tuženika i prvostupanjskoga tijela da su ona i njezino dijete dovedeni u tešku materijalnu situaciju.

(...)

Naime, među strankama ovog spora nije sporno da je tužiteljici bilo priznato pravo na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju od 6. veljače 2009. do 6. veljače 2016. i naknada plaće za vrijeme tog dopusta. Nadalje, nije sporno da je dana 4. studenoga 2010. objavljen obrt u kojem je tužiteljica bila zaposlena. Međutim, sporno je da li je zakonito u upravnom postupku prvostupanjskim rješenjem donesenim 11. lipnja 2012. tužiteljici retroaktivno utvrđen prestanak prava na isplatu naknade plaće zbog korištenja dopusta radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju s danom 4. studenoga 2010. (danom odjave obrta) ili je trebalo utvrditi prestanak tog prava tek od prvog

dana idućeg mjeseca od dana donošenja prvostupanjskoga rješenja."

17.1. Mjerodavno pravo u konkretnom slučaju Upravni sud u Rijeci obrazložio je ovako:

"Čl. 23. st. 1. Zakona o roditeljskim potporama ('Narodne novine' broj 85/08, 110/08 i 34/11, dalje: Zakon o roditeljskim potporama) propisano je da jedan od zaposlenih ili samozaposlenih roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju (dijete s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težom psihičkom bolesti), nakon isteka prava na roditeljski dopust sukladno čl. 12. ili čl. 15. st. 1. i 2. tog Zakona ili u tijeku korištenja ili nakon isteka prava na roditeljski dopust sukladno čl. 14. ili čl. 15. st. 3. tog Zakona, na temelju nalaza i mišljenja nadležnog tijela vještačenja prema propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju, ima pravo na dopust za njegu djeteta do navršene osme godine djetetova života. U st. 7. istog članka propisano je da zaposleni ili samozaposleni roditelj za vrijeme korištenja prava iz st. 1. ili st. 2. tog članka ima pravo na novčanu naknadu prema tom Zakonu, a u st. 8. istog članka propisano je da će Ministar nadležan za obitelj, uz mišljenje ministra nadležnog za zdravstvo, pravilnikom propisati uvjete i postupak za stjecanje prava iz tog članka.

Odredbom čl. 4. st. 1. Pravilnika o uvjetima i postupku za stjecanje prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili na rad u skraćenom radnom vremenu radi njege djeteta ('Narodne novine', broj 18/09 i 25/09, u nastavku teksta: Pravilnik) propisano je da zaposleni roditelj ili samozaposleni roditelj djeteta s težim smetnjama u razvoju ima pravo na dopust za njegu djeteta ili pravo na rad u skraćenom radnom vremenu pod uvjetom da radi s punim radnim vremenom, da drugi roditelj nije nezaposlen prema propisima o zapošljavanju, odnosno ako živi sam s djetetom u zajedničkom kućanstvu (npr. samohrani ili razvedeni roditelj).

U čl. 36. st. 1. Zakona o obrtu ('Narodne novine' broj 77/93, 90/96, 102/98, 64/01, 71/01, 68/07, 79/07, 40/10, dalje: Zakon o obrtu) propisano je da obrt prestaje odjavom ili po sili zakona. U st. 2. istog članka propisano je da prestanak obrta utvrđuje rješenjem ured državne uprave u županiji, odnosno ured Grada Zagreba i po pravomoćnosti rješenja briše obrt iz obrtnog registra.

U čl. 37. st. 1. Zakona o obrtu propisano je da se prestanak obrta odjavom utvrđuje danom navedenim u odjavi i da se obrt ne može odjaviti unatrag, osim uz iznimku propisanu u st. 2. istog članka prema kojoj se obrt može odjaviti unatrag ako je obrtnik ostvario pravo na invalidsku mirovinu pa se prestanak obrta odjavom utvrđuje danom pravomoćnosti rješenja o ostvarivanju prava na invalidsku mirovinu."

17.2. Upravni sud u Rijeci na sljedeći je način obrazložio svoju ocjenu da su prvostupanjsko rješenje HZZO/Rijeka i drugostupanjsko rješenje HZZO/Zagreb zakoniti:

"Tužiteljica tužbom ne spori da je rješenjem Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Službe za gospodarstvo u Rijeci od 10. svibnja 2012. objavljen obrt Mirjane Ušljebrke, u kojem je bila zaposlena za vrijeme korištenja prava na dopust radi njege djeteta, te da je kao dan prestanka obrta odjavom, naknadno donesenim rješenjem istog tijela od 23. svibnja 2012., utvrđen 4. studeni 2010., odnosno dan pravomoćnosti rješenja o ostvarivanju prava na invalidsku mirovinu obrtnice Mirjane Ušljebrke.

Budući da u slučaju odjave obrta radniku zaposlenom kod obrtnika radni odnos prestaje danom prestanka obrta, tj. po sili samog zakona, to je tužiteljici prestao radni odnos kod obrtnice Mirjane Ušljebrke danom odjave obrta 4. studenoga 2010. Stoga od dana 4. studenoga 2010. više nije bio ispunjen osnovni uvjet iz čl. 4. st. 1. Pravilnika za ostvarivanje prava na dopust za njegu djeteta, a to je da se radi o zaposlenom ili samozaposlenom roditelju djeteta s težim smetnjama u razvoju. Prestankom prava na dopust radi njege djeteta, prestalo je i pravo na novčanu naknadu za vrijeme korištenja tog prava.

U odnosu na navode tužiteljice da su tuženik i prvostupanjsko tijelo nezakonito prihvatili odjavu obrta s danom 4. studenoga 2010., navodi se da prestanak obrta utvrđuje nadležni ured državne uprave u županiji, a ne HZZO, pa tuženik i prvostupanjsko tijelo nisu ovlašteni utvrditi drugi datum prestanka obrta od onog utvrđenog u rješenju Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Službe za gospodarstvo u Rijeci od 23. svibnja 2012. U odnosu na retroaktivno utvrđivanje prestanka prava na naknadu plaće navodi se da sukladno čl. 23. st. 1. Zakona o roditeljskim potporama pravo na novčanu naknadu ima zaposleni ili samozaposleni roditelj za vrijeme dok

koristi pravo na dopust za njegu djeteta, a kako je tužiteljici prestao status zaposlenog roditelja prestankom obrta dana 4. studenoga 2010., to je istoj od toga dana na temelju samog zakona prestalo pravo na dopust za njegu djeteta, a time i pravo na novčanu naknadu. Dakle, pravo na dopust za njegu djeteta i s tim u vezi pravo na novčanu naknadu vežu se za status zaposlenosti roditelja, pa prestankom tog statusa prestaju i ta prava, a HZZO rješenjem o prestanku prava samo utvrđuje da su nastupile okolnosti zbog kojih to pravio prestaje, te je rješenje dužan donijeti u roku od 15 dana od dana saznanja za te okolnosti (čl. 10. Pravilnika). Dodaje se i to da je u konkretnom slučaju obrt objavljen unatrag iz razloga što je obrtnica Mirjana Ušljebrka ostvarila pravo na invalidsku mirovinu, u kojem slučaju se prestanak obrta objavom utvrđuje danom pravomoćnosti rješenja o ostvarivanju prava na invalidsku mirovinu prema citiranom čl. 37. st. 2. Zakona o obrtu, a koji dan u konkretnom slučaju je 4. studeni 2010. prema obavijesti Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje od 9. studenoga 2010. (koju obavijest je tužiteljica priložila uz tužbu).

U odnosu na navode da se majka djeteta s težim smetnjama u razvoju nalazi pod osobitom zaštitom države u smislu čl. 62., 63., 64. i 65. Ustava, ističe se da je upravo u tom cilju i donesen poseban Zakon o roditeljskim potporama i navedeni Pravilnik kako bi se uredila prava roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju. Međutim, ta prava se ne mogu ostvariti ukoliko nisu ispunjeni uvjeti propisani tim posebnim zakonskim odredbama.

Ostali navodi tužiteljice nisu od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari.

Slijedom navedenog, osporavano drugostupanjsko rješenje tuženika kojim je potvrđeno prvostupanjsko rješenje ocijenjeno je zakonitim, pa je stoga Sud na temelju odredbe čl. 57. st. 1. ZUS odlučio kao u izreci ove presude."

d) Žalba protiv osporene presude Upravnog suda u Rijeci

18. Podnositeljica je protiv presude Upravnog suda u Rijeci podnijela 26. studenoga 2013. žalbu Visokom upravnom sudu. Kao i u prethodnim podnescima, podnositeljica je i u žalbi Visokom upravnom sudu od 26. studenoga 2013. (posl. br. Usl-1405/12) tvrdila da joj je pravo na naknadu plaće radi njege djeteta moglo biti ukinuto samo "od dana donošenja rješenja o prestanku tog prava, odnosno od 11. 6. 2012."

19. Visoki upravni sud je rješenjem, poslovni broj: Usž-750/2013-2 od 10. prosinca 2013., odbacio podnositeljičinu žalbu kao nedopuštenu jer "ne postoji zakonska osnova za podnošenje žalbe". Naime, Upravni sud u Rijeci nije sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu podnositeljice kako je to u relevantno vrijeme nalagao članak 66. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10. i 143/12.).

4) Parnični postupak radi isplate nezakonito isplaćene naknade plaće za vrijeme njege djeteta

20. Ustavni sud je iz ustavne tužbe podnositeljice saznao da se protiv nje vodi parnični postupak pred Općinskim sudom u Rijeci pod brojem P-1091/2013.

Na zahtjev Ustavnog suda, 20. travnja 2015. telefaksom je od HZZO/Rijeka zaprimljena preslika tog parničnog predmeta (listovi 34-53 spisa Ustavnog suda). Iz primljene dokumentacije vidljivo je da je HZZO/Rijeka podnio 3. travnja 2013. Općinskom sudu u Rijeci tužbu (klasa: 52-06/12-01/979 kš, ur.broj, 338-08-14-12-3) protiv podnositeljice (prvotužene) i poslodavca-obrtnika (drugotužene), zahtijevajući od njih isplatu 38.521,13 kuna na ime nezakonito isplaćene naknade plaće za vrijeme njege djeteta u razdoblju od 5. studenoga 2010. do 30. svibnja 2012. uz zakonske zatezne kamate "po stopi od 12% godišnje od 30. 06. 2011. pa sve do isplate, a u slučaju promjene zakonskih zateznih kamata prema eskontnoj stopi HNB-a koja je vrijedila zadnjeg dana polugodišta koje je prethodilo tekućem polugodištu, uvećanih za pet postotnih poena pa do isplate, sve u roku od 8 dana pod prijetnjom ovrhe".

21. Također je vidljivo da je u tom parničnom predmetu Općinski sud u Rijeci 18. veljače 2015. donio rješenje kojim se smatra "da je povučena tužba u ovom predmetu". Naime, iako uredno pozvan, tužitelj (HZZO/Rijeka) nije pristupio ročištu za (preotvorenu) glavnu raspravu 18. veljače 2015., a prvotužena je odbila raspravljati u odsutnosti tužitelja. Stoga je na taj slučaj primijenjen članak 295. stavak 2. Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 53/91., 91/92., 112/99., 117/03., 84/08., 123/08., 57/11., 148/11. i 25/13.).

22. HZZO/Rijeka je protiv tog rješenja izjavio žalbu, ali je na Općinskom sudu u Rijeci 27. veljače 2015. zaprimljen i

njegov prijedlog za povrat u prijašnje stanje (klasa: UP/I-502-06/12-01/1979, ur.broj: 338-08-28-15-5) jer je bio "stvarno onemogućen da pristupi na ročište" 18. veljače 2015.

Rješenjem Općinskog suda u Rijeci, posl. br. P-1091/2013-25 od 14. siječnja 2016. odbijen je prijedlog tužitelja (HZZO/Rijeka) za povrat u prijašnje stanje kao neosnovan.

Prema informaciji dobivenoj u Općinskom sudu u Rijeci, do 28. siječnja 2016. u spis predmeta P-1091/2013 nije zaprimljena ni povratnica ni žalba HZZO/Rijeka.

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

23. Podnositeljica u ustavnoj tužbi tvrdi da joj je osporenim odlukama povrijeđeno ustavno jamstvo na jednakost svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava). S obzirom da u ustavnoj tužbi prigovara obvezi vraćanja novčanih sredstava koje je primila na ime naknade plaće za vrijeme njege djeteta od 5. studenoga 2010. do 11. lipnja 2012. (to jest od dana retroaktivno utvrđenog prestanka obrta njezinog poslodavca do dana donošenja osporenog prvostupanjskog rješenja), Ustavni sud ocjenjuje da se taj prigovor podnositeljice odnosi na nejednakost pred zakonom u vezi s člankom 48. stavkom 1. Ustava.

Podnositeljica dalje tvrdi da joj je osporenim odlukama povrijeđeno ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (članak 19. stavak 2. Ustava).

Konačno, podnositeljica smatra da je u njezinom slučaju država prekršila svoju pozitivnu ustavnu obvezu da štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život (članak 62. Ustava). Također smatra da je došlo do kršenja ustavnog zahtjeva da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje (članak 90. stavak 5. Ustava).

24. U ustavnoj tužbi podnositeljica je ponovila mjerodavne odredbe zakona i drugih propisa koje su u njezinom slučaju primijenili nadležna tijela HZZO-a i Upravni sud u Rijeci, te je nakon toga navela:

"... Pozivajući se na navedene propise Upravni sud navodi da je podnositeljici ustavne tužbe radni odnos prestao danom prestanka obrta, odnosno, retroaktivno, danom objave obrta 04. 11. 2010.g., te da stoga nije bio ispunjen osnovni uvjet iz članka 4. st. 1. citiranog Pravilnika, da se radi o zaposlenom roditelju djeteta s težim smetnjama u razvoju, uključujući i pravo na naknadu koju Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje tužbom pred Općinskim sudom u Rijeci potražuje od podnositeljice ustavne tužbe (P-1091/2013).

25. Podnositeljica tvrdi da je svojim tumačenjem mjerodavnih propisa Upravni sud u Rijeci povrijedio, osim Ustava, i Direktivu Vijeća Europske unije br. 96/34/ED od 3. lipnja 1996. o okvirnom sporazumu o roditeljskom dopustu:

"IV. Ovakvim tumačenjem propisa Upravnog suda u Rijeci, povrh Ustava Republike Hrvatske krše se i odredbe Direktiva Vijeća Europske unije br. 96/34/ED od 03. 06. 1996.g. o okvirnom sporazumu o roditeljskom dopustu.

Naime, članak 2. stavak 1. citiranog Okvirnog sporazuma koji je usvojen citiranom Direktivom predviđeno je da se muškarcima i ženama zaposlenicima jamči individualno pravo na roditeljski dopust s osnova rođenja ili usvojenja djeteta kako bi im se omogućila skrb za to dijete u trajanju od najmanje tri mjeseca do određene dobi djeteta, a najdalje do osme godine starosti djeteta, što utvrđuju države članice i/ili socijalni partneri. Člankom 2. stavak 6. propisano je da prava koja je zaposlenik stekao ili prava koja su u procesu stjecanja na dan početka korištenja roditeljskog dopusta, ostaju nepromijenjena do isteka roditeljskog dopusta. Ova prava važe nakon isteka roditeljskog dopusta, uključujući sve promjene koje proistječu iz nacionalnih zakona, kolektivnih ugovora i prakse.

Dakle, protivno je odredbama citirane Direktive da bi podnositeljica ustavne tužbe izgubila pravo na naknadu prije isteka roditeljskog dopusta, što je i učinjeno ovakvim postupanjem prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela. Naime, time što je podnositeljica ustavne tužbe objavljena retroaktivno dvije godine unazad sa Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, ista gubi pravo na bilo kakvu naknadu koju je eventualno mogla tražiti kao nezaposlena osoba."

26. U ustavnoj tužbi dalje se obrazlažu povrede Ustava:

"V. Nadalje, ovakvo tumačenje propisa protivno je članku 62. Ustava Republike Hrvatske: 'Država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.', te članku 89. stavak 5. Ustava Republike Hrvatske, prema kojem IZ POSEBNO OPRAVDANIH RAZLOGA samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Obzirom da je riječ o propisu kojim se uređuje prestanak obrta, povratnog djelovanja ne smije biti kod ostvarivanja prava podnositeljice ustavne tužbe na novčanu naknadu radi korištenja roditeljnog dopusta radi njege djeteta sa težim smetnjama u razvoju, odnosno, doneseni upravni akt ne smije imati povratno djelovanje. Dostavlja se odluka Naslova posl. br. U-III/3384/2005 koja je analogna ovoj pravnoj stvari iz koje je razvidno da donošenje upravnog akta ne smije imati povratno djelovanje. Donošenjem upravnog akta s povratnim djelovanjem podnositeljica ustavne tužbe je izgubila pravo na naknadu koju je dobivala kao roditelj djeteta sa težim smetnjama u razvoju dvije godine unatrag od dana donošenja toga akta. Takvim postupanjem upravnih tijela i Upravnog suda u Rijeci narušeno je načelo pravne sigurnosti i načelo legaliteta. Upravni akt djeluje od dana njegovog donošenja, a ne unatrag. Podnositeljica ustavne tužbe je bila zaposlena osoba do 11. 06. 2012. g. i ostvarivala je pravo na novčanu naknadu, za koju sada Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje pred nadležnim sudom traži povrat, dok je podnositeljica ustavne tužbe ostala bez ikakvih prava. Unatoč tome što je obrt prestao retroaktivno, pravo podnositeljice ustavne tužbe na novčanu naknadu ne smije prestati retroaktivno, nego od dana donošenja rješenja o prestanku toga prava, odnosno, od 11. 06. 2012. g. Ovakvim postupanjem Upravnog suda u Rijeci dovedena je u jako tešku financijsku situaciju ne samo podnositeljica ustavne tužbe, nego i njezino dijete sa težim smetnjama u razvoju.

Također, podnositeljici ustavne tužbe je povrijeđeno ustavno pravo iz članka 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske kojim se jamči sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Upravni sud u Rijeci u svojoj odluci navodi da su Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama, te Pravilnik o uvjetima i postupku za stjecanje prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili na rad u skraćenom radnom vremenu radi njege djeteta i doneseni radi zaštite materinstva i djece. Navedeno je točno, stoga se navedeni propisi trebaju prema svima jednako primjenjivati sa svrhom ostvarivanja prava koja su njima predviđena a ne onemogućavanja ostvarivanja tih prava retroaktivnim djelovanjem upravnih rješenja. Takvim postupanjem Upravnog suda u Rijeci je povrijeđena i Ustavna odredba članka 14. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj su svi jednaki pred zakonom."

27. U ustavnoj tužbi upućuje se i na to, da je uskraćivanje prava podnositeljici na naknadu plaće za vrijeme njege djeteta protivno pojedinim drugim zakonima Republike Hrvatske:

"VI. Uskraćivanje prava podnositeljici ustavne tužbe na naknadu predstavlja i kršenje tada važećeg Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koji u članku 38. stavak 4. propisuje da za vrijeme bolovanja zbog bolesti i komplikacija u svezi s trudnoćom i porođajem, korištenja prava na roditeljni dopust, osiguraniku koji koristi jedno od navedenih prava pripada pravo na naknadu plaće i po prestanku radnog odnosa, odnosno, obavljanja djelatnosti osobnim radom do isteka korištenja istoga prava. U ovom slučaju podnositeljica ustavne tužbe je ostala bez prava na bilo kakvu naknadu po osnovi korištenja roditeljnog dopusta radi ovakvog postupanja Naslova i neadekvatne retroaktivne primjene zakona pogrešnim tumačenjem propisa od strane prvostupanjskog i drugostupanjskog tijela, te Upravnog suda.

Također, nije primijenjen članak 87. Zakona o radu sukladno kojem za razdoblja u kojima ne radi zbog opravdanih razloga određenih zakonom, drugim propisom ili kolektivnim ugovorom, radnik ima pravo na naknadu plaće."

28. Podnositeljica je na kraju predložila da Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu i ukine osporene upravne akte HZZO-a i presudu Upravnog suda u Rijeci.

IV. MJERODAVNO PRAVO

29. Za konkretan slučaj mjerodavan je Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama ("Narodne novine" broj 85/08., 110/08., 34/11.; u daljnjem tekstu: ZoRiRP/08-11). Taj je zakon nakon toga još dva puta mijenjan i dopunjavao ("Narodne novine" broj 54/13. i 152/14.).

Kada je riječ o uvjetima i postupku za stjecanje prava na naknadu plaće za vrijeme njege djeteta mjerodavan je i Pravilnik o uvjetima i postupku za stjecanje prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili na rad u skraćenom radnom vremenu radi njege djeteta ("Narodne novine" broj 18/09., 25/09. - ispravak; u daljnjem tekstu: Pravilnik/09).

30. Za konkretan slučaj mjerodavan je i Zakon o obrtu ("Narodne novine" broj 77/93., 90/96., 102/98., 64/01., 71/01., 68/07., 79/07., 40/10.; u daljnjem tekstu: ZObrt/93-10). Taj je zakon prestao važiti danom stupanja na snagu Zakona o obrtu koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 22. studenoga 2013. ("Narodne novine" broj 143/13.; u daljnjem tekstu: ZObrt/13).

1) Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama (ZoRiRP/08-11)

31. ZoRiRP/08-11 između ostaloga uređuje pravo roditelja koji brine o djetetu na vremenske i novčane potpore, kao i uvjete i načine njihova ostvarivanja i financiranja te tijela nadležna za provedbu zakona.

Prema članku 7. ZoRiRP-u/08-11, korisnik roditeljskih i roditeljskih potpora je između ostalih i djetetov roditelj koji na temelju zapošljavanja prema propisima o radu ima priznat status osiguranika iz obveznoga zdravstvenog i mirovinskog osiguranja (zaposleni roditelj), što između ostalih obuhvaća i osobe u radnom odnosu kod domaćeg ili stranog poslodavca sa sjedištem u Republici Hrvatskoj.

32. Prava zaposlenog ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju uređena su u članku 23. ZoRiRP-a/08-11. Od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o roditeljskim i roditeljskim potporama ("Narodne novine" broj 34/11.), mjerodavne odredbe članka 23. ZoRiRP-a/08-11 glase:

"9. Prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju

Članak 23.

(1) Jedan od zaposlenih ili samozaposlenih roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju (dijete s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težom psihičkom bolesti), nakon isteka prava na roditeljski dopust sukladno članku 12. ili članku 15. stavku 1. i 2. ovoga Zakona ili u tijeku korištenja ili nakon isteka prava na roditeljski dopust sukladno članku 14. ili članku 15. stavku 3. ovoga Zakona, na temelju nalaza i mišljenja nadležnog tijela vještačenja prema propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju, ima pravo na dopust za njegu djeteta do navršene 8. godine djetetova života.

(2) Jedan od zaposlenih ili samozaposlenih roditelja pravo iz stavka 1. ovoga članka može koristiti i kao pravo na rad s polovicom punog radnog vremena te nastaviti njegovo korištenje i nakon navršene 8. godine djetetova života, sve dok ta potreba traje, a na temelju nalaza i mišljenja nadležnog tijela vještačenja prema propisima o obveznom zdravstvenom osiguranju.

(...)

(7) Zaposleni ili samozaposleni roditelj za vrijeme korištenja prava iz stavka 1. ili stavka 2. ovoga članka ima pravo na novčanu naknadu prema ovom Zakonu.

(8) Ministar nadležan za obitelj, uz suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo, pravilnikom će propisati uvjete i postupak za stjecanje prava iz ovoga članka.

10. Naknada plaće zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja

Članak 24.a

(1) Zaposleni ili samozaposleni roditelj djeteta s težim smetnjama u razvoju (djeteta s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težom psihičkom bolesti) iz članka 23. stavka 1. ovoga Zakona za vrijeme korištenja prava na dopust

za njegu djeteta do navršene 8. godine djetetova života ima pravo na novčanu naknadu za puno radno vrijeme u iznosu od 65% proračunske osnovice mjesečno.

(...)

Članak 24.b

Naknade plaće iz ... članka 24.a ovoga Zakona isplaćuje se na teret sredstava državnog proračuna."

33. Kad je riječ o prijavi okolnosti koje utječu na ostvarivanje prava, obveze korisnika prava iz ZoRiRP-a/08-11 propisane su u članku 52. koji glasi:

"1.4. Prijava okolnosti koje utječu na ostvarivanje prava i naknada štete

Članak 52.

(1) Korisnik iz ovoga Zakona dužan je Zavodu prijaviti svaku promjenu, u roku od 8 dana od dana nastanka okolnosti koja utječe na korištenje priznatog prava po ovom Zakonu.

(2) Korisnik koji ne postupi sukladno stavku 1. ovoga članka dužan je Zavodu nadoknaditi nastalu štetu i ostvareni nepripadajući primitak, s pripadajućom kamatom te ga uplatiti na račun državnog proračuna, a sve u roku od 8 dana od dana zaprimljene pisane obavijesti Zavoda o utvrđenim okolnostima."

2) Pravilnik o uvjetima i postupku za stjecanje prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili na rad u skraćenom radnom vremenu radi njege djeteta (Pravilnik/09)

34. Pravilnikom/09 propisani su uvjeti i postupak stjecanja prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju na dopust ili prava na rad u skraćenom radnom vremenu radi njege djeteta, a u trajanju propisanom člankom 23. ZoRiRP-a/08-11, te način obračunavanja i isplate naknade plaće za vrijeme korištenja tih prava. Mjerodavne odredbe Pravilnika/09 glase:

"Članak 9.

(1) Zaposleni roditelj ili samozaposleni roditelj djeteta s težim smetnjama u razvoju za vrijeme korištenja prava na dopust za njegu djeteta iz članka 23. stavka 1. Zakona ima pravo, za puno radno vrijeme, na naknadu plaće u iznosu od 65% proračunske osnovice mjesečno.

(...)

Članak 10.

(1) Rješenje o prestanku ili promjeni korištenja prava iz članka 4. stavka 1. ovoga Pravilnika donosi nadležna ustrojbenja jedinica Zavoda u roku od 15 dana od dana saznanja za okolnost zbog koje to pravo prestaje ili se mijenja način njegovog korištenja u smislu članka 8. ovoga Pravilnika.

(2) Konačno rješenje iz stavka 1. ovoga članka nadležna ustrojbenja jedinica Zavoda dostavlja i poslodavcu zaposlenog roditelja.

Članak 11.

Zaposleni roditelj ili samozaposleni roditelj djeteta s težim smetnjama u razvoju dužan je odmah, a najkasnije u roku od 8 dana nadležnoj ustrojbenoj jedinici Zavoda prijaviti svaku promjenu koja utječe na prestanak prava iz članka 4. stavka 1. ovoga Pravilnika."

3) Zakon o obrtu (ZObrt/93-10)

35. Članak 37. ZObrt-a/93-10 je glasio:

"Članak 37.

(1) Prestanak obrta odjavom utvrđuje se danom navedenim u odjavi. Obrt se ne može odjaviti unatrag.

(2) Prilikom podnošenja zahtjeva za odjavu obrta obrtnik je dužan priložiti obrtnicu. Obrt se ne može odjaviti unatrag, osim ako je obrtnik ostvario pravo na invalidsku mirovinu pa se prestanak obrta odjavom utvrđuje danom pravomoćnosti rješenja o ostvarivanju prava na invalidsku mirovinu."

Usporedive odredbe sadržane su i u članku 46. ZObrt-a/13, koji je danas na snazi.

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

36. Ustavna je obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja, odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe.

37. Ustavni sud razmotrio je ustavnu tužbu podnositeljice s aspekta članka 19. stavka 2. u vezi s člankom 29. stavkom 1. Ustava kojima se jamči pravično suđenje u upravnom sporu o zakonitosti upravnog akta, te s aspekta članka 48. stavka 1. Ustava jer su iznosi naknade plaće za vrijeme njege djeteta, koje je podnositeljica primila nakon 4. studenoga 2010. podnositeljčina imovina. Te ustavne odredbe glase:

"Članak 19.

(...)

(2) Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni ... sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ..."

"Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

(...)"

Navedena ustavna prava u ovom se slučaju moraju sagledavati u svjetlu vladavine prava (osobito pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti), kao najviše vrednote ustavnog poretka utvrđene člankom 3. Ustava, kojoj je inherentni dio načelo zakonitosti u djelovanju uprave (članak 19. stavak 1. Ustava).

38. Iz činjenica utvrđenih u provedenom upravnom postupku, koje je prihvatio i Upravni sud u Rijeci kao pravilno i potpuno utvrđene, mjerodavnih propisa, relevantne dokumentacije sadržane u sudskom spisu predmeta te prigovora podnositeljice navedenih u ustavnoj tužbi jasno proizlazi da je ishod konkretnog slučaja posljedica odlučivanja dvaju nadležnih tijela o dvije različite upravne stvari dviju različitih stranaka na temelju dvaju zakona: ZoRiRP-a/08-11 i ZObrt-a/93-10.

Pri tome, podnositeljica nije bila adresat ZObrt-a/93-10. To je bio njezin poslodavac-obrtnik. ZObrt/93-10 je samo refleksno, ali izravno djelovao na ishod postupka koji je u upravnoj stvari podnositeljice proveo HZZO.

39. ZoRiRP/08-11 je priznao pravo na naknadu plaće samo roditelju djeteta s težim smetnjama u razvoju koji je zaposlen ili samozaposlen. Po tom zakonu, prestanak radnog odnosa za takvog roditelja znači i ukidanje tog prava. ZoRiRP/08-11 nije predvidio mogućnost retroaktivnog prestanka radnog odnosa takvog roditelja. Međutim, takva je mogućnost bila otvorena refleksnim djelovanjem ZObrt-a/93-10 na takvog roditelja.

Naime, drugom rečenicom članka 37. stavka 2. ZObrt-a/93-10 ("Obrt se ne može odjaviti unatrag, osim ako je obrtnik ostvario pravo na invalidsku mirovinu pa se prestanak obrta odjavom utvrđuje danom pravomoćnosti rješenja o ostvarivanju prava na invalidsku mirovinu.") očito se nastojalo ići ususret obrtnicima-invalidima koji su već ostvarili pravo na invalidsku mirovinu. Osnovano se može pretpostaviti da se takvim uređenjem nastojala olakšati njihova pravna situacija vezana uz prestanak obrta tako da se taj prestanak retroaktivno veže uz dan pravomoćnog utvrđenja njihova prava na invalidsku mirovinu.

ZObrt/93-10 istodobno nije predvidio mogućnost refleksnog djelovanja članka 37. stavka 2. ZObrt-a/93-10 na priznata zakonska prava trećih osoba, kad ostvarenje tih njihovih prava izravno ovisi, izvire ili je povezano s datumom prestanka obrta (kao što je slučaj s prestankom radnog odnosa i sa zakonskim pravima koja proizlaze iz radnog odnosa zaposlenika kod takvog poslodavca-obrtnika, što predmet koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku jasno pokazuje).

40. Proizlazi da su na podnositeljičino pravo na naknadu plaće za njegu djeteta ta dva zakona imala izravni združeni učinak, zbog čega je HZZO, kao nadležno tijelo, imao ustavnu obvezu protumačiti te zakone tako da njihovi učinci ne dovedu do povrede ustavnih prava podnositeljice. HZZO je bio dužan podnositeljičin slučaj rješavati u svjetlu obaju zakona, tako da se uvažavaju njihovi različiti legitimni ciljevi usmjereni prema različitim adresatima, da se na slučaj podnositeljice primijene načela razmjernosti i legitimnih očekivanja te da se ispita snosi li podnositeljica u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja prekomjerni teret, kako ga je sama podnositeljica opisala u svojoj žalbi protiv osporenog prvostupanjskog rješenja HZZO/Rijeka - v. točku 13. obrazloženja ove odluke).

41. Umjesto toga, HZZO je podnositeljičin slučaj riješio izrazito selektivno i formalistički, ograničavajući se samo na striktnu primjenu ZoRiRP-a/08-11, a ignorirajući refleksno djelovanje ZObrt-a/93-10. To jasno pokazuje utvrđenje HZZO/Zagreb, sadržano u obrazloženju osporenog drugostupanjskog rješenja, koje glasi: "Zavod (je) ocjenjivao postojanje odnosno prestanak radnog odnosa na temelju kojeg je žaliteljica prvotno stekla pravo korištenja predmetnog prava, samo u okviru prava i uvjeta utvrđenih Zakonom o roditeljskim potporama." (v. točku 15. obrazloženja ove odluke).

Čini se da se HZZO takvim utvrđenjem pokušao ograditi od nerazumnih učinaka vlastitih rješenja. Međutim, to ne može opravdati izoliranu, selektivnu i isključivu primjenu ZoRiRP-a/08-11 u situaciji kad taj zakon zajedno sa ZObrt-om/93-10 proizvodi novi, združeni učinak (protivan i intenciji ZoRiRP/08-11 i intenciji ZObrt-a/93-10) na osobnu pravnu situaciju podnositeljice kao osiguranika, i to retroaktivno.

Naime, iz rješenja HZZO-a proizlazilo bi da se u hrvatskom pravnom poretku uvjeti za obustavu isplate naknade plaće za vrijeme njege djeteta vezuju isključivo i beziznimno uz dan prestanka obrta poslodavca (s obzirom da tim danom prestaje i radni odnos zaposlenika u obrtu), pa i u iznimnoj situaciji kad se invalidnom poslodavcu-obrtniku retroaktivno priznaje prestanak obrta. U takvoj iznimnoj situaciji, dakle, HZZO prihvaća tumačenje da je treća osoba (zaposlenik) dužna trpjeti retroaktivno i refleksno djelovanje povlaštenih propisa u korist invalidnog poslodavca-obrtnika, neovisno o tome što oni unatrag i izravno djeluju na štetu već ostvarenih zakonskih prava te treće osobe (zaposlenika).

42. S obzirom na učinke koje proizvode, takvo nerazumno tumačenje i formalistička primjena propisa nisu dopustivi u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Ustavni sud naglašava da te temeljne odrednice hrvatskog pravnog poretka obvezuju ne samo sudove nego i upravna te druga javnopravna tijela jer "upravne vlasti predstavljaju jedan element države koji podliježe vladavini prava" (Europski sud za ljudska prava, predmet Hornsby protiv Grčke, presuda, 19. ožujka 1997., zahtjev br. 18357/91, Izvješća o presudama i odlukama 1997-II, br. 33, § 41.)

43. Kad je riječ o osporenoj presudi, Upravni sud u Rijeci prihvatio je tumačenje HZZO-a, a time i štetne združene učinke dvaju zakona na individualnu pravnu situaciju podnositeljice, kao nešto zadano i u cijelosti prihvatljivo. Taj je

sud bez ikakve zadržke prihvatio da "prestanak obrta utvrđuje nadležni ured državne uprave u županiji, a ne HZZO", pa HZZO "nije ovlašten utvrditi drugi datum prestanka obrta", a "kako tužiteljici prestaje status zaposlenog roditelja prestankom obrta", to je njoj od toga dana, retroaktivno, na temelju samog zakona, "prestalo pravo na dopust za njegu djeteta, a time i pravo na novčanu naknadu" jer se prava iz Zakona o roditeljskim potporama "ne mogu ostvariti ukoliko nisu ispunjeni uvjeti propisani tim posebnim zakonskim odredbama" (v. podrobnije u točki 17.2. obrazloženja ove odluke).

Sukladno tome, i Upravni sud u Rijeci pristupio je mjerodavnom pravu na pretjerano formalan i nefleksibilan način. Zanimljivo je opća načela hrvatskog pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman, pa i opresivan učinak združenih učinaka dvaju zakona na individualnu pravnu situaciju podnositeljice. Mjerodavne odredbe dvaju zakona Upravni sud u Rijeci nije ni pokušao protumačiti u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja, kontekstualizirajući njihovu primjenu. Ignorirao je vlastitu ustavnu obvezu po kojoj nije smio dopustiti, ni pravno ni faktički, da zakonska povlastica koja ide u korist invalidnog poslodavca-obrtnika refleksno šteti pravnoj situaciji treće osobe (u konkretnom slučaju: podnositeljice kao zaposlenika), retroaktivno joj ukidajući priznata i već ostvarena zakonska prava. Time je ne samo otvorio mogućnost, nego je i potaknuo HZZO da protiv podnositeljice pokrene sudski postupak radi povrata sredstava koje je podnositeljica zakonito primala sve do kraja svibnja 2012.

44. Ovaj je predmet u tom smislu ogledni primjer Ustavom nedopuštenog ekscesivnog formalizma koji, općenito govoreći, još uvijek opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, ali i nadležnih domaćih sudova, kad odlučuju o pravima i obvezama stranaka u pravnim postupcima.

45. Ustavni sud već godinama uporno ponavlja da su nadležna tijela, uključujući sudove, dužni tumačiti i primjenjivati mjerodavno pravo, uvijek i bez izuzetka, u svjetlu osobitih okolnosti svakog konkretnog slučaja.

Ako je u nekom konkretnom slučaju mjerodavan jedan zakon, ali združeni učinci tog i nekog drugog ili više drugih zakona izravno utječu na zakonska prava ili obveze stranaka, onda su nadležna tijela, uključujući sudove, bez iznimke dužni tumačiti sve te mjerodavne propise u njihovoj ukupnosti, polazeći od združenih učinaka koje oni proizvode za stranku u svjetlu osobitih okolnosti samog slučaja, stalno imajući na umu da njihove odluke ne smiju dovoditi do nerazumnog i objektivno neopravdanog ishoda za samu stranku, a ponajmanje kršiti njihova ustavna prava ili objektivne vrijednosti hrvatskog ustavnog poretka.

46. Ustavni sud podsjeća: pravna sigurnost - zajedno s načelom supremacije prava - podrazumijeva da je pravo stvoreno kako bi se primjenjivalo u praksi na konkretne životne situacije. Iako je apstraktno vrednovanje samog zakonodavstva važno za ostvarenje načela vladavine prava (što manjkavosti ZoRiRP-a/08-11 i ZObrt-a/93-10 u ovom slučaju jasno pokazuju), kategoričnost objektivnog prava nikako ne znači da se pravna pravila smiju primjenjivati na konkretne životne situacije toliko nefleksibilno, mehanički i slijepo da postaje nemoguće uvažavati imperativne razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu.

Ustavni sud na kraju podsjeća na opće pravno načelo da u građanskom i upravnom pravu retroaktivnost nije poželjna ako negativno utječe na prava i pravne interese pojedinaca.

47. Zaključno, osporenim presudom Upravnog suda u Rijeci podnositeljici je povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje u upravnom sporu o zakonitosti upravnog akta (članak 19. stavak 2. u vezi s člankom 29. stavkom 1. Ustava).

Osporenim upravnim aktima HZZO-a osobito je povrijeđeno legitimno očekivanje podnositeljice, zaštićeno člankom 48. stavkom 1. Ustava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., "Narodne novine" broj 88/09.) da će joj pravo na naknadu plaće za vrijeme korištenja prava na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju biti priznato sukladno rješenju HZZO/Rijeka od 9. ožujka 2009. (to jest od 6. veljače 2009. do 6. veljače 2016. - v. točku 9. obrazloženja ove odluke), odnosno sve dok to pravo ostvaruje na temelju radnog odnosa, a na koje pravo ostvarena povlastica njezina poslodavca-obrtnika kojom mu se retroaktivno priznao prestanak obrta ne bi smjela imati negativni utjecaj, kao što takav utjecaj poslodavčeva povlastica ne bi smjela imati ni na duljinu trajanja podnositeljičinog radnog odnosa.

48. Ustavni sud utvrđuje:

- da se iznos naknade plaće za vrijeme korištenja prava na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, koji je podnositeljica primila do dana odjave radnog odnosa 30. svibnja 2012., ima smatrati zakonito primljenom podnositeljčinom imovinom pod zaštitom članka 48. stavka 1. Ustava;

- da su nadležna tijela dužna osigurati podnositeljici (na njezin zahtjev ako je podnošenje zahtjeva zakonska pretpostavka) sva pripadajuća joj zakonska prava koja proizlaze iz njezina statusa roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju, računajući od 30. svibnja 2012.

Podnositeljica ustavne tužbe ne smije trpjeti ni druge štetne posljedice koje bi za nju proizlazile iz rješenja Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Službe za gospodarstvo u Rijeci, klasa: UP/I 311-02/12-04/179, ur.broj: 2170-03-02/4-12-02 od 10. svibnja 2012., i rješenja Ureda državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji, Službe za gospodarstvo u Rijeci, klasa: UP/I311-02/12-04/179, ur.broj: 2170-03-02/4-12-03 od 23. svibnja 2012., koja su donesena u primjeni ZObrt-a/93-10, a odnose se na podnositeljčinog poslodavca-obrtnika. To uključuje i zabranu nastupa eventualnih štetnih posljedica za podnositeljčina prava iz radnog odnosa do dana njegove odjave 30. svibnja 2012. i prava koja joj pripadaju u sustavu obveznog zdravstvenog osiguranja u Republici Hrvatskoj, računajući od 30. svibnja 2012.

Ako je podnošenje zahtjeva u određenom roku zakonska pretpostavka za ostvarenje navedenih ili eventualnih drugih pripadajućih prava, a time i podnositeljčina zakonska obveza, smatra se da zakonom propisani rok za podnošenje odgovarajućeg zahtjeva nadležnom tijelu u svakom pojedinom postupku koji se provodi u izvršenju ove odluke Ustavnog suda počinje teći prvi put.

49. S obzirom na prethodna utvrđenja, ostale navodne povrede ustavnih prava koje je podnositeljica istaknula u ustavnoj tužbi nisu razmatrane u ovom ustavnosudskom postupku.

50. Na temelju članaka 73. i 76. stavka 1. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točkama I., II., III. i IV. izreke ove odluke. Objava odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka V. izreke).

PREDSJEDNICA

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

Broj: U-III/5989/2013

Zagreb, 9. veljače 2016.