

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2295

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davorin Mlakar i Rajko Mlinarić, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula A. B. iz P., koju zastupa N. N., odvjetnik iz N., na sjednici održanoj 13. srpnja 2017. jednoglasno je donio

ODLUKU

- I. Ustavna tužba se usvaja.
- II. Ukidaju se:
 - presuda Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-13656/2010-4 od 6. travnja 2011.
 - rješenje Direkcije Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje klasa: UP/II-502-05/10-01/259, ur. broj: 338-01-21-10-2 od 4. listopada 2010.
 - rješenje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda u P. klasa: UP/I-502-06/09-02/306, ur. broj: 338-18-29-10 od 9. rujna 2010.
- III. Predmet se vraća Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, Područnom uredu u P., na ponovni postupak.
- IV. Nadležna tijela dužna su postupati u ovom predmetu u skladu s utvrđenjima Ustavnog suda navedenima u točki 31. obrazloženja ove odluke.
- V. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. A. B. iz P. (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju u postupku pred Ustavnim sudom zastupa N. N., odvjetnik iz N., podnijela je Ustavnom sudu ustavnu tužbu kojom osporava presudu Upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) broj: Us-13656/2010-4 od 6. travnja 2011. (u daljnjem tekstu: osporena presuda), rješenje Direkcije Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u daljnjem tekstu: HZZO/Direkcija) klasa: UP/II-502-05/10-01/259, ur. broj: 338-01-21-10-2 od 4. listopada 2010. (u daljnjem tekstu: osporeno drugostupanjsko rješenje) i rješenje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Područnog ureda u P. (u daljnjem tekstu: HZZO/P.) klasa: UP/I-502-06/09-02/306, ur. broj: 338-18-29-10 od 9. rujna 2010. (u daljnjem tekstu: osporeno prvostupanjsko rješenje).

1.1. Podnositeljica u ustavnoj tužbi tvrdi da su joj osporenim aktima povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 26., 58. i 63. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

1.2. Za potrebe ustavnosudskog postupka, a 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) pribavljen je spis HZZO-a/P. klasa: UP/I-502-06/09-02/306, ur. broj: 338-18-29-10-5.

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

2. Predmet spora, u postupku koji je prethodio ustavnosudskom, bilo je poništenje upravnih akata pred Upravnim sudom kojima je podnositeljici retroaktivno prekinuto pravo na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju s danom 31. kolovoza 2009.

1) Radnopravni status podnositeljice

3. Podnositeljica je od 1. travnja 2008. bila u radnom odnosu kod poslodavca Q. d.o.o. P., a po toj je osnovi bila i obvezno zdravstveno osigurana.

3.1. Podnositeljica je majka djeteta s težim smetnjama u razvoju, koje je rođeno 28. srpnja 2008.

Rješenjem HZZO-a/P. klasa: UP/I-502-06/09-02/306, ur. broj: 338-18-29-09-3 od 6. srpnja 2009. podnositeljici je priznato pravo na dopust do 8. godine djetetova života radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, te je istoj priznato i pravo na naknadu plaće u visini 65% proračunske osnovice mjesečno.

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

2) Status podnositeljčinog supruga

4. Suprug podnositeljice E. F. (u daljnjem tekstu: suprug podnositeljice) državljanin je Bosne i Hercegovine te je istom odobren privremeni boravak na području Republike Hrvatske u svrhu spajanja obitelji s hrvatskom državljanicom (podnositeljicom). Suprug podnositeljice je od 20. siječnja 2009. bio u stalom radnom odnosu kod poslodavca »X« d.o.o. P., te je po toj osnovi bio i obvezno zdravstveno osiguran.

5. Na zahtjev Ustavnog suda, dana 29. svibnja 2017. putem e-maila je zaprimljena potvrda Ministarstva unutarnjih poslova Policijske uprave I. (u daljnjem tekstu: MUP/PU I.) iz koje proizlazi da je suprugu podnositeljice privremeni boravak u Republici Hrvatskoj bio odobren od 2. kolovoza 2008. do 2. kolovoza 2009.

5.1. Iz dostavljenog Zahtjeva za izdavanje odobrenja za privremeni boravak koji je Ustavnom sudu dostavljen putem telefaksa 12. veljače 2016. proizlazi da je suprug podnositeljice 7. srpnja 2009. (dakle, prije isteka ranije odobrenog privremenog boravka) podnio MUP-u/PU I. Zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak, u svrhu spajanja obitelji s hrvatskom državljanicom. Na zadnju stranicu Zahtjeva za izdavanje odobrenja za privremeni boravak stavljena je naljepnica oznake HR1148095, kojom je odobreno produljenje privremenog boravka u razdoblju od 4. kolovoza 2009. do 4. kolovoza 2010., međutim produljenje privremenog boravka je odobreno retroaktivno, i to dana 14. rujna 2009.

6. Iz dostavljene prijave o prestanku osiguranja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje P. (u daljnjem tekstu: HZMO/P.) vidljivo je da je poslodavac supruga podnositeljice istoga 28. rujna 2009. objavio s HZMO-a/P. s datumom 31. kolovoza 2009., a kao razlog prestanka svojstva osiguranika je naveden istek boravka. Istoga dana, 28. rujna 2009., poslodavac je supruga podnositeljice ponovno prijavio na HZMO P. s datumom 22. rujna 2009., a kao osnova osiguranja naveden je radni odnos.

7. Iz dokumentacije pribavljene od strane MUP-a/PU I. proizlazi da je MUP/PU I. dana 14. rujna 2009. obavijestio HZZO/P. da je suprugu podnositeljice odobren privremeni boravak od 4. kolovoza 2009. do 4. kolovoza 2010.

a) Osporeno prvostupanjsko rješenje HZZO-a/P.

8. Osporenim prvostupanjskim rješenjem HZZO-a/P. podnositeljici je retroaktivno prekinuto pravo na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju s danom 31. kolovoza 2009. Tim rješenjem podnositeljici je obustavljena isplata naknade plaće za vrijeme korištenja prava na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju. Prekid prava na dopust i obustavljanje isplate uslijedilo je nakon retroaktivno utvrđenog prestanka radnog odnosa supruga podnositeljice (oca djeteta s težim smetnjama u razvoju) s datumom 31. kolovoza 2009. kod poslodavca »X.« d.o.o. P.

Mjerodavni dio obrazloženja osporenog prvostupanjskog rješenja HZZO-a/P. glasi:

»Područni ured P. pokrenuo je dana 08.09.2010. godine postupak po službenoj dužnosti radi preispitivanja prava na dopust A. B. iz P. radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju za kćerku C. D., uvidom u informatički sustav Zavoda – registra osiguranika. Kontrolom je utvrđeno da je drugom roditelju E. F. prestao radni odnos od 31.08.2009. godine kod poslodavca 'X.' d.o.o. P.

(...)

Odredbom čl. 4. st. 1. Pravilnika propisano je da je za ostvarivanje prava na dopust ili prava na rad s polovicom punog radnog vremena jednog roditelja uvjet da drugi roditelj nije nezaposlen po propisima o zapošljavanju.

Zavod će obustaviti isplatu s danom prestanka radnog odnosa drugog roditelja 31. 08. 2010.«

8.1. Podnositeljica je u žalbi protiv prvostupanjskog rješenja HZZO-a/P. tvrdila da je njezin suprug cijelo vrijeme radio, da do prestanka radnog odnosa nije došlo, te da suprug nije znao da je objavljen sa HZMO-a/P. Nadalje navodi da je suprugu privremeni boravak produljen 14. rujna 2009., te da mu je trebao biti produljen 4. kolovoza 2009., kao i da je nakon produljenja boravka suprug nastavio raditi kod istog poslodavca.

b) Osporeno drugostupanjsko rješenje HZZO-a/Direkcija

9. Osporenim drugostupanjskim rješenjem HZZO-a/Direkcija od 4. listopada 2010. odbijena je žalba podnositeljice protiv prvostupanjskog rješenja HZZO-a/P. Drugostupanjsko tijelo je utvrdilo da je suprugu podnositeljice prestao radni odnos 31. kolovoza 2009., a o kojoj činjenici podnositeljica nije izvijestila prvostupanjsko tijelo, a što je bila obvezna u skladu s točkom 6. izreke prvostupanjskog rješenja od 6. srpnja 2009. kojim joj je priznato pravo na dopust do 8. godine djetetova života radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju.

Mjerodavni dio obrazloženja osporenog drugostupanjskog rješenja HZZO-a/Direkcija glasi:

»Prema podacima evidencije osiguranih osoba Zavoda suprug žaliteljice E. F., rođ. 1984. godine, u vremenu od 10. 4. 2006. godine do 5. 4. 2007. godine bio je obvezno zdravstveno osiguran kao stanac s odobrenim privremenim boravkom u Republici Hrvatskoj, po kojoj je osnovi bio osiguran i u vremenu od 6. 4. 2007. godine do 8. 8. 2007. godine. (...) U vremenu od 20. 1. 2009. godine do 31. 8. 2009. godine imenovani je obvezno zdravstveno osiguran kao osoba u radnom odnosu u X. d.o.o. P. (odjava s obveznog zdravstvenog osiguranja provedena dana 28. 9. 2009. godine), te je ponovno na osnovi prijave na obvezno zdravstveno osiguranje od 28. 9. 2009. godine obvezno zdravstvenog osiguran kao osoba u radnom odnosu kod iste tvrtke od 22. 9. 2009. godine pa do 29. 1. 2010. godine. U vremenu od 1. 2. 2010. do 10. 2. 2010. godine E. F. obvezno je zdravstveno osiguran kao osoba u radnom odnosu u Y. d.o.o., dok je u vremenu od 11. 2. 2010. godine do 4. 8. 2010. godine obvezno zdravstveno osiguran kao stranac kojem je u Republici Hrvatskoj odobren privremeni boravak, po kojem je osnovu osiguran i u vremenu od 5. 8. 2010. do 14. 9. 2010. godine, dok je od 20. 9. 2010. godine (pa do 5. 8. 2011. godine) obvezno zdravstveno osiguran kao osoba u radnom odnosu u Z. d.o.o. Prema odredbi članka 4. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju ('Narodne novine', broj 150/08., 94/09., 153/09. i 71/10.) na obvezno zdravstveno osiguranje prema odredbama Zakona obvezno se osiguravaju i stranci s odobrenim privremenim boravkom u Republici Hrvatskoj, a na temelju radnog odnosa kod poslodavca sa sjedištem u Republici Hrvatskoj (...).

(...)

Stoga je prvostupanjsko tijelo, po obavljenoj kontroli podataka evidencije osiguranih osoba Zavoda vezano za radni status oca djeteta prema kojima je suprugu žaliteljice prestao radni odnos dana 31. 8. 2009. godine, donijelo prvostupanjsko rješenje kojim se žaliteljici obustavlja isplata naknade plaće koju je primala za vrijeme korištenja dopusta radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju za dijete C. i to s danom 31. kolovoza 2009. godine.

S obzirom na odredbu članka 4. stavka 1. Pravilnika kojom je izričito propisano da ostvarivanje predmetnog prava jednog roditelja ovisi o radno-pravnom statusu drugog roditelja, koji za ostvarivanje tog prava ne može biti nezaposlen prema propisima o zapošljavanju, to je prvostupanjsko tijelo obustavu navedenog prava izvršilo s tim datumom – 31. 8. 2009. godine, a ne sa kasnijim datumom prestanka radnog odnosa supruga žaliteljice, odnosno nije imalo zakonske mogućnosti žaliteljici utvrditi prestanak prava s danom uručenja rješenja žaliteljici.«

9.1. Podnositeljica je podnijela tužbu 14. prosinca 2010. Upravnom sudu u kojoj je ponovno navela da niti ona, niti njezin suprug nisu znali za činjenicu prestanka radnog odnosa supruga, budući je suprug podnositeljice cijelo vrijeme radio kod poslodavca. Nadalje je navela da su tek naknadno saznali za činjenicu otkaza radnog odnosa supruga, međutim da im je u MUP-u/PU I. rečeno da suprug nije smio dobiti otkaz u razdoblju dok je čekao odluku o produljenju privremenog boravka.

c) Osporena presuda Upravnog suda

10. Upravni sud je osporenim presudom od 6. travnja 2011. odbio tužbeni zahtjev podnositeljice radi poništenja drugostupanskog rješenja HZZO-a/Direkcija i prvostupanskog rješenja HZZO-a/P.

Mjerodavni dio obrazloženja osporene presude glasi:

»Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je ranijim rješenjem prvostupanskog tijela 6. srpnja 2009. tužiteljici zaposlenoj u 'Q' d.o.o. P. priznato pravo na dopust do osme godine djetetova života radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju za malodobnu kćer C. D. Istim rješenjem točkom 6. je navedeno da su korisnik i poslodavac dužni u roku od osam dana od dana nastanka prijaviti svaku promjenu koja bi mogla biti od utjecaja na ostvarivanje prava na dopust. Prvostupanjsko je tijelo uvidom u evidenciju osiguranih osoba Zavoda utvrdilo da je suprugu tužiteljice prestao radni odnos 31. kolovoza 2009. godine kod poslodavca 'X.' d.o.o. P. te da o toj činjenici tužiteljica nije izvijestila prvostupanjsko tijelo, a što je bila u obvezi sukladno naprijed navedenom prvostupanjskom rješenju od 6. srpnja 2009. godine. S obzirom da je tadašnji poslodavac objavio supruga tužiteljice s obveznog zdravstvenog osiguranja kao osobe u radnom odnosu s danom 31. kolovoza 2009. godine to je prvostupanjsko tijelo donijelo rješenje kojim tužiteljici prekida pravo na dopust radi njege djeteta s težim smetnjama u razvoju, a tuženo tijelo iz istih razloga odbilo žalbu.

Odredbom članka 52. stavka 1. navedenog Zakona propisano je da je korisnik prava dužan u roku od osam dana prijaviti Zavodu svaku promjenu koja bi utjecala na ostvarivanje prava.

Imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje te da je odredbom članka 4. stavka 1. Pravilnika izričito propisano da ostvarivanje predmetnog prava jednog roditelja ovisi o radno pravnom statusu drugog roditelja koji za ostvarivanje tog prava ne može biti nezaposlen prema propisima o zapošljavanju to se osporeno rješenje uz obrazloženje kako je dano ne može ocijeniti nezakonitim.«

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

11. Ustavni sud je provjerom kod HZZO-a/P. saznao da je protiv podnositeljice pokrenut parnični postupak koji se vodi pred Općinskim sudom u P. – P. pod brojem P-42/12, a radi povrata iznosa od 25.942,80 kn, kao i da je u tom predmetu donesena prvostupanjska presuda broj: P-42/12-33 od 27. travnja 2015. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda).

Na zahtjev Ustavnog suda, 30. svibnja 2017. telefaksom je od HZZO-a/P. zaprimljena preslika prvostupanjske presude, kao i žalba podnositeljice od 14. svibnja 2015. izjavljena protiv prvostupanjske presude.

Iz dostavljene prvostupanjske presude proizlazi da je tužbeni zahtjev HZZO-a/P. u cijelost usvojen, te je naloženo podnositeljici isplatiti tuženiku HZZO/P. 25.942,80 kn sa zakonskom zateznom kamatom tekućom na pojedine iznose od dospijeća do isplate.

12. Ustavni sud je provjerom kod Županijskog suda u P.-P. saznao da je taj sud odlučio o žalbi podnositeljice presudom broj: GŽ-1879/15 od 10. travnja 2017. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda).

Na zahtjev Ustavnog suda, 1. lipnja 2017. telefaksom je od HZZO-a/P. zaprimljena preslika drugostupanjske presude.

Iz dostavljene drugostupanjske presude proizlazi da je žalba podnositeljice odbijena, te je potvrđena prvostupanjska presuda.

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

13. Podnositeljica u ustavnoj tužbi tvrdi da joj je osporenim odlukama povrijeđeno ustavno jamstvo na jednakost svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava). Nadalje, u ustavnoj tužbi ponavlja navode da ona, a niti njezin suprug nisu znali za činjenicu prestanka radnog odnosa supruga s danom 31. kolovoza 2009., pa da nižestupanjska upravna tijela, te Upravni sud pogrešno zaključuju da podnositeljica nije obavijestila prvostupanjsko tijelo o toj činjenici, budući o tome nije imala saznanja. Isto tako, ističe da se u istovjetnim situacijama roditelju dozvoljava da u pravcu ostvarivanja prava koje mu pripada sam plati neplaćeno zdravstveno osiguranje za sporni period.

Podnositeljica u ustavnoj tužbi prigovara obvezi vraćanja novčanih sredstava koje je primila na ime naknade plaće za vrijeme njege djeteta od 31. kolovoza 2009. do 9. rujna 2010. (to jest do dana retroaktivno utvrđenog prestanka prava na dopust radi njege djeteta s posebnim potrebama), pa Ustavni sud ocjenjuje da se taj prigovor podnositeljice odnosi na nejednakost pred zakonom u vezi s člankom 48. stavkom 1. Ustava.

14. Podnositeljica je na kraju predložila da Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu i ukine osporenu presudu Upravnog suda, kao i osporene upravne akte HZZO-a/P. i HZZO-a/Direkcija.

IV. MJERODAVNO PRAVO

15. Za konkretan slučaj mjerodavan je Zakon o roditeljskim potporama (»Narodne novine« broj 85/08. i 110/08.; u daljnjem tekstu: ZoRiRP/08). Taj je zakon nakon toga još tri puta mijenjan i dopunjavani (»Narodne novine« broj 34/11., 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. i 25/09. – ispravak; u daljnjem tekstu: Pravilnik/09).

16. Za konkretan slučaj mjerodavan je i Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (»Narodne novine« broj 150/08., 94/09. i 153/09.; u daljnjem tekstu: ZoOZO/08-09). Taj je zakon nakon toga još jedan puta mijenjan (»Narodne novine« broj 71/10.). Nadalje mjerodavan je Zakon o strancima (»Narodne novine« broj 79/07.) Taj je zakon nakon toga još jedan puta mijenjan (»Narodne novine« broj 36/09.).

1) Zakon o roditeljskim potporama (ZoRiRP/08)

17. ZoRiRP/08 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-a/08, korisnik 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.

18. Prava zaposlenog ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju uređena su u člancima 23. i 24. - ZoRiRP-a/08 koji glase:

»9. Prava zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju
Članak 23.

(1) Zaposleni roditelj ili samozaposleni roditelj djeteta s težim smetnjama u razvoju (dijete s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težom psihičkom bolesti), nakon iskorištenog prava na roditeljski dopust prema ovom Zakonu, ima pravo na dopust za njegu djeteta ili pravo na rad u skraćenom radnom vremenu do navršene 8. godine djetetova života na temelju nalaza i mišljenja nadležnoga liječničkog povjerenstva Zavoda.

(2) Nakon prestanka korištenja prava iz stavka 1. ovoga članka jedan od zaposlenih roditelja ili samozaposlenih roditelja djeteta s težim smetnjama u razvoju ima pravo na rad u skraćenom radnom vremenu.

(...)

(5) Roditelj koji koristi prava iz stavka 1. do 3. ovoga članka ima pravo na naknadu plaće prema ovom Zakonu.

(6) Ministar nadležan za obitelj, uz suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo, pravilnikom će propisati uvjete i postupak za stjecanje prava iz stavka 1., 2. i 3. ovoga članka.

10. Naknada plaće zaposlenog roditelja ili samozaposlenog roditelja

Članak 24.