NN 25/2016 (23.3.2016.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

771

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

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

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

– rješenje Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Direkcije Zagreb, klasa: UP/II-502-06/12-05/156, urbroj: 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, urbroj: 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 UsI-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, urbroj: 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, urbroj: 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 UsI-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, urbroj: 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, urbroj: 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/l-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 odjavljen).

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, urbroj: 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/l-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/l-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 rodiljnim 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 osporenom 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 tuženikove 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. odjavljen 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 rodiljnim i roditeljskim potporama ('Narodne novine' broj 85/08, 110/08 i 34/11, dalje: Zakon o rodiljnim i 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 rodiljni 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