

što znači u odgovarajućem omjeru i odgovarati, primjerice, banci kreditoru.

Druga ugovorna strana, tj. vlasnik nekretnine, potpisom ugovora dopušta gradjenje na svom zemljištu, s time da mu ima pripasti u vlasništvo određeni suvlasnički dio izgrađenog objekta.

Takav oblik gradjenja na tuđem zemljištu uglavnom se formira za izgradnju stambenog objekta pa u tom slučaju vlasnik zemljišta kao naknadu za dano zemljište dobiva konkretni stan ili stanove u izgrađenom objektu.

Ako se ugovoreni posao uspješno realizira, tada investitor i vlasnik zemljišta postaju suvlasnicima izgra-

denog objekta odnosno vlasnicima konkretnih posebnih dijelova (stanova / poslovnih prostora).

Takav odnos graditelja i vlasnika zemljišta svojevrsna je situacija u kojoj su i graditelj i vlasnik poštteni. Jasno je da upravo zato ZV ne uređuje takvu mogućnost jer, po samoj prirodi stvari, ona predstavlja dogovorno postupanje.

Navedeni se odnos regulira ugovorom (najtežeće ugovorom o ortakluku)² pa se u tom smislu i na njega primjenjuju važeće odredbe koje se odnose na obvezne odnose.



² Ortakluk – dvostranoobvezni ugovor kojim se dvije ili više osoba (ortaci) udružuju da zajedničkim sredstvima postignu neku zajedničku svrhu.

Damir JELUŠIĆ, dipl. iur.

Pravo na status roditelja njegovatelja i njegovatelja

UDK 657.2

Autor u članku skreće pozornost na problematiku zauzetoga pravnog shvaćanja mjero-
davnih javnopravnih tijela prema kojem članovi obitelji osobe s invalidnošću koji s
njom žive u obiteljskoj zajednici ne ispunjavaju zakonske uvjete za priznanje predmetnog
prava na status njegovatelja.

1. UVOD

Pravo na status roditelja njegovatelja¹ ili njegovatelja pravo je iz sustava socijalne skrbi regulirano Zakonom o socijalnoj skrbi², a koje nadležna javnopravna tijela, centri za socijalnu skrb u svojstvu prvostupanj-
skih te Ministarstvo socijalne politike i mladih u svojstvu drugostupanskog tijela, prerestriktivno i strogo formalistički pravno interpretiraju zakonsku odredbu³ koja regulira pravo na priznanje statusa njegovatelja jednom od članova obitelji koji s osobom s invalidnošću živi u obiteljskoj zajednici.

Takva je interpretacija, nažalost, rezultirala brojnim odbijenim zahtjevima za priznanjem ovog prava i nemjerljivom štetom pričinjenom mnogim potrebitim obiteljima, iako smo upozoravali da se sporna zakonska odredba ne smije interpretirati izolirano, nego u pravnoj korelaciji i koneksitetu s inim odredbama u integralnom normativnom okviru koji regulira navedeno socijalno pravo.

Naposlijetku, naše su pravno shvaćanje u iniciranim upravnosudskim postupcima akceptirali upravni sudovi pa su posljedično, zbog obvezatnosti njihovih odluka⁴, pravno shvaćanje o spornom materijalno-pravnom pitanju polako počela mijenjati i navedena javnopravna tijela, no ipak zbog ekcesivno formalističkog⁵

pristupa ovoj materiji brojne potrebite obitelji u iznimno teškim životnim i egzistencijalnim okolnostima i situacijama nepotrebno i nezakonito, pa i protuustavno, bile lišene, a mnoge i nadalje jesu, ovog prava odnosno materijalnih prava koja iz njega neposredno pravno izvire, a najvažnije je od njih pravo na mjesečnu novčanu naknadu u svoti od 2.500,00 HRK.

2. SPORNA ZAKONSKA ODREDBA

U kontekstu prava na (ne)priznavanje prava na status njegovatelja, sporna je bila odredba čl. 64/1. ZSS-a koju citiramo:

... Iznimno, kada su roditelji djeteta s teškoćama u razvoju umrli ili nijedan od roditelja ne živi s djetetom i o njemu se ne brine, ili živi s djetetom ali nije u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu zbog

uvijek opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, ali i nadležnih domaćih sudova, kad odlučuju o pravima i obvezama stranaka u pravnim postupcima. 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. Ustavni sud podsjeca: 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 imperatve razumnosti i pravičnosti. U svakom takvom slučaju uvijek će biti riječ o pretjeranom formalizmu protivnom Ustavu.

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

² Zakon o socijalnoj skrbi (Nar. nov., br. 157/13., 152/14., 99/15 i 52/16., dalje: ZSS)

³ ZSS, čl. 64/1.

⁴ Zakon o upravnim sporovima (Nar. nov., br. 20/10., 143/12. i 152/14.)

⁵ Sintagmu ekcesivni formalizam upotrijebio je Ustavni sud Republike Hrvatske u obrazloženju odluke broj U-III-5989/2013 - ... Ovaj je predmet u tom smislu ogledni primjer Ustavom nedopuštenog ekcesivnog formalizma koji, općenito govoreći, još

svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja može se priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici...

Naime, iz citirane odredbe izostavljen je dio koji se odnosi na osobe s invalidnošću, stoga je u upravnoj praksi zauzeto pravno shvaćanje mjerodavnih javno-pravnih tijela prema kojem, ako su ispunjeni ini zakonski uvjeti normirani spornom zakonskom odredbom, članovi obitelji osobe s invalidnošću koji s njom žive u obiteljskoj zajednici ne ispunjavaju zakonske uvjete za priznanje predmetnog prava.

Takvu smo zakonsku interpretaciju okarakterizirali kao rigidno striktnom, krajnje restriktivnom i pretjerano formalističkom, jer takva interpretacija u upravnoj praksi rezultira time da mjerodavna javnopravna tijela, kad su ispunjene zakonske pretpostavke normirane odredbom čl. 64/1. ZSS-a, pravo na status njegovatelja priznaju samo članovima obiteljske zajednice djece s teškoćama u razvoju, a odbijaju zahtjeve članova obiteljske zajednice punoljetnih osoba s invaliditetom uz obrazloženje da oni nisu djeca.

S obzirom na navedeno, razvidno je da odredbu čl. 64/1. ZSS-a mjerodavna javna tijela pravno tumače izolirano umjesto da pravilnom i zakonitom materijalno pravnom interpretacijom cjelovito sagledavaju i tumače cijeli normativni okvir kojim su regulirani socijalno pravni instituti prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja, a to su odredbe čl. 63. – 71. ZSS-a.

3. PRAVNI PREOKRET U UPRAVNIM SPOROVIMA

Brojni su nezadovoljni zakonski ovlaštenici prava na status njegovatelja nakon negativnih ishoda upravnih postupaka vođenih radi priznanja predmetnog prava protiv drugostupajskih odbijajućih rješenja nadležnog Ministarstva podnijeli upravne tužbe iniciravši upravne sporove.

Pravni je preokret u interpretaciji sporne zakonske odredbe donio Upravni sud u Splitu koji je presudom⁶ poništio Rješenje Centra za socijalnu skrb Metković i Rješenje Ministarstva socijalne politike i mladih kojim je kao neosnovana odbijena žalba tužiteljice, supruge osobe s invalidnošću, protiv prvostupajskog Rješenja kojim je gore navedeni CSS odbio njezin zahtjev za priznanjem statusa supruge njegovateljice.

Obrazlažući meritornu odluku, Sud je, nakon citiranja mjerodavnih zakonskih odredaba, deklarirao socijalno-pravno stajalište prema kojem:

... smislenim tumačenjem citiranih zakonskih odredaba u njihovoj međusobnoj povezanosti sud zaključuje da bračni drug osobe s invaliditetom može ostvariti pravo na status njegovatelja radi njege bolesnog supruga...

Pravilno i zakonito pozvavši se na odredbu čl. 74. tada vrijedećeg Zakona o socijalnoj skrbi⁷ kao pravni temelj za priznanje prava, Sud je ustvrdio činjeni-

cu da ista predviđa mogućnost stjecanja statusa i za osobu s invalidnošću, dometnuvši da bi:

... životno bilo sasvim nelogično i protivno svrsi zakonskih odredbi da se status njegovatelja može priznati roditelju osobe s invaliditetom, te bračnom ili izvanbračnom drugu osobe s invaliditetom, ali da se taj status ne može priznati samom bračnom drugu osobe s invaliditetom koji s njom živi u obiteljskoj zajednici i svakodnevno brine o njoj...

Zaključno, Sud je završio obrazlaganje pravnim stajalištem da je tuženo mjerodavno Ministarstvo na tužiteljčinu štetu povrijedilo Zakon jer je:

... primijenilo isključivo formalističko odnosno gramatičko tumačenje odredbe čl. 74. Zakona bez njihovog međusobnog povezivanja i tumačenja u skladu s mišljenjem istih ne vodeći pritom računa i o odredbi čl. 58/2. Ustava Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14.) prema kojoj država posebnu skrb posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovom uključivanju u društveni život...

Referirajući se na navedenu Presudu i citirane relevantne fragmente obrazloženja, moramo zaključiti sljedeće:

- prvo, Sud spornu zakonsku odredbu nije interpretirao rigidno formalistički i restriktivno te izolirano od cijeloga normativnog okvira kojim je regulirano predmetno pravo, nego teleološki, interpretirajući koji je smisao i koja je svrha odredaba koje reguliraju to pravo, a za svakog bi trebalo biti neupitno i nesporno da je smisao osobi s invalidnošću, posebno imajući u vidu činjenicu da su posrijedi osobe s najtežom vrstom i stupnjem invalidnosti, pružiti najbolju moguću njegu i skrb unutar obiteljske zajednice po jednom od njezinih pripadnika, bračnom drugu;
- drugo u ovom kontekstu, za pohvaliti je neposrednu primjenu navedene ustavne odredbe na utvrđeni činjenični supstrat, jer su takvi primjeri u tuzemnoj sudskoj praksi rijetki, dok bi trebalo biti upravo suprotno s obzirom na to da je Ustavom Republike Hrvatske normirano da sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važnih izvora prava, a gotovu identičnu normativnu stilizaciju sadržava i Zakon o sudovima⁸;
- treće, naša je mala pravna zamjerka što Sud u ovoj Presudi, uz Ustav i ZSS nije primijenio mjerodavne odredbe konvencijskog prava koje je dijelom našega unutarnjeg pravnog poretka i po pravnoj snazi iznad zakona, pri čemu primarno aludiramo na mjerodavne odredbe Konvencije o pravima osoba s invaliditetom⁹ i Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁰.

Naposlijetku, pravni je epilog ovog predmeta činjenica da je CSS Metković u ponovljenom upravnom postupku donio Nacr Rješenja kojim je podnositeljici zahtjeva

⁶ Zakon o sudovima (Nar. nov., br. 28/13., 33/15. i 82/15.), čl. 5.

⁹ Konvencija o pravima osoba s invaliditetom s fakultativnim protokolom (Nar. nov., br. Međ. ug., br. 6/07., 3/08. i 5/08.)

¹⁰ Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (Nar. nov., br., Međ. ug., br. 18/97., 6/99. - pročišć. tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 9/05., 1/06. i 2/10.)

⁶ UpS ST, UsIzs-75/14-7

⁷ Zakon o socijalnoj skrbi (Nar. nov., br. 33/12., 46/12. i 49/12.)

priznao pravo na status suprugove njegovateljice. Na navedeni je Nacrt Rješenja mjerodavno Ministarstvo dalo suglasnost¹¹ pa je navedeni CSS 27. travnja 2016. godine donio pravomoćno Rješenje čijom je točkom I. dispozitiva podnositeljici zahtjeva priznao pravo na status njegovateljice supruga.

Nadalje, 29. lipnja 2016. godine Upravni je sud u Rijeci, u upravno sudskom postupku¹² jednakoga objektivnog identiteta s istim spornim materijalno pravnim pitanjem, a čak i istim pripadnikom obiteljske zajednice koji je podnio Zahtjev za priznavanje prava, dakle, suprugom odnosno bračnom družicom osobe s invalidnošću, donio još uvijek nepravomoćnu Presudu kojom je ukinuo Rješenja Centra za socijalnu skrb Rijeka i mjerodavnog Ministarstva, tužiteljici priznao pravo na status suprugove njegovateljice i prvostupanj-skom tijelu naložio da u 60-dnevnom roku, tekućem od dana pravomoćnosti Presude, o tome donese deklaratorno rješenje.

Obrazlažući odluku, i ovaj se Sud, čak i nešto šire, pozvao na najviše ustavne vrednote, osobito na vrednotu socijalne pravde, a mi moramo dometnuti da se slobodno mogao pozvati i na vrednote jednakosti, poštovanja prava čovjeka i vladavine prava.

Potom se pozvao i na načela dostupnosti i individualizacije kao temeljna načela socijalne skrbi deklarirajući socijalno-pravno stajalište prema kojem je:

... smisao i svrha instituta statusa roditelja njegovatelja odnosno statusa njegovatelja omogućavanje adekvatne pomoći i zaštite osobe koja je potpuno ovisna o pomoći i njezi druge osobe pri zadovoljavanju osnovnih životnih potreba kada takvoj osobi nije omogućen odgovarajući institucionalni stupanj tuđe pomoći i njege...

Nastavivši argumentaciju, pozivanje tuženika na činjenicu da se u spornoj zakonskoj odredbi odrasle osobe s invalidnošću izriječkom ne spominju, okarakterizirao je:

... primjerom isključivo gramatičkog tumačenja i pretjeranog formalizma pri tumačenju mjerodavnih odredbi nespojivog s teleološkom tehnikom pravne interpretacije u odnosu na konkretnu situaciju, ali i argumentom zdravog razuma...

Jednako tako, Upravni sud u Rijeci zauzeo je sljedeće pravno stajalište:

... nema valjanog pravnog uporišta da se suprugu tužiteljice uskrate pomoć i zaštita koji bi mu bili pruženi priznavanjem statusa njegovateljice njegovoj supruzi i skrbnici u normativnom okviru u kojem bi spomenuto pravo pod propisanim pretpostavkama moglo biti priznato osobama koje su s njim u slabijoj životnoj i pravnoj vezi...

Sud je diskretno upozorio mjerodavna javnopravna tijela na činjenicu da u ponovljenom upravnom postupku više nisu ovlaštena meritorno odlučivati o (ne)priznavanju predmetnog prava jer ga je on za njih obveznom sudskom odlukom ... bezuvjetno... priznao, zaključivši pravnu argumentaciju deklariranjem pravnog stajališta prema kojem bi možebitno:

... protivno tumačenje dovelo do pravno neprihvatljivog zaključka da upravnosudska odluka podliježe preispitivanju od strane upravnog tijela...

Komentirajući navedenu Presudu s motrišta pravne argumentacije i u kontekstu iste, moramo pohvaliti čak i nešto šire pozivanje Suda na ustavne odredbe i vrednotu socijalne pravde, njihovu aplikaciju u konkretnom predmetu i pozivanje na **poviše individualizirana načela socijalne skrbi** te što je mjerodavne zakonske materijalno-pravne odredbe interpretirao teleološki, imajući u vidu njihov cilj, smisao i svrhu, te uzevši u obzir cijeli normativni okvir kojim je regulirano predmetno pravo, uz karakteriziranje upravo suprotnog pristupa mjerodavnih javnopravnih tijela kao isključivo gramatičkog i pretjerano formalističkog.

Nadalje, posebno je pohvalno što je Sud utvrdio da je navedena praksa javnopravnih tijela protivna argumentu zdravog razuma¹³, ispravno detektiravši da bi krajnje nerazumno bilo zakonsko rješenje u kojem bi se predmetno pravo moglo priznati članovima obiteljske zajednice osobe s invalidnošću koje su, u životnom i srodničkom smislu, takvoj osobi daleko udaljenije od bračnog druga.

Naposlijetku, Sud je u obrazloženju odluke, ne bez razloga, javnopravnim tijelima skrenuo pozornost na činjenicu da je o priznavanju prava meritorno odlučeno Presudom koja je s pravnim učinkom (pod predmnijevom nastupa pravomoćnosti) za njih obvezatna, pri čemu se prava istih svode na donošenje izvršnog rješenja u danom im roku. Naime, **svako možebitno suprotno postupanje mjerodavnih javnopravnih tijela** u smjeru ponovnog meritornog odlučivanja o (ne)priznavanju predmetnog prava u konkretnom upravnom postupku odnosno slučaju ne vsamo da bi besmislenim učinilo egzistenciju i svrhu upravnih sudova nego bi predstavljalo i eklatantno ružiranje načela vladavine prava i pravne sigurnosti.

4. ZAKLJUČAK

Predmetna je problematika u upravnoj praksi došla do izražaja kod zakonske odredbe koja regulira pravo na stjecanje statusa njegovatelja po članovima obitelji koji s djetetom s teškoćama u razvoju odnosno osobom s invalidnošću žive u obiteljskoj zajednici, primjerice bračnim ili izvanbračnim drugom, bratom ili sestrom, jer su mjerodavna javnopravna tijela koja u upravnom postupku odlučuju o (ne)priznavanju predmetnih prava odnosno statusa kroz ispuštanje sintagme osoba s invaliditetom s najtežom vrstom i stupnjem invalidnosti.

Ipak, u pokrenutim upravno-sudskim postupcima upravni sudovi su pravilno, teleološki pravno interpretirali spornu zakonsku odredbu. Stavljajući točke na i u vezi s predmetnim pravnim problemom u nadležnosti je Visokoga upravnog suda i Ustavnog suda koji bi brzim reakcijama morali otkloniti probleme koje brojnim potrebitim obiteljima stvaraju pogrešna, nezakonita i često bešćutna pravna shvaćanja mjerodavnih javnopravnih tijela u kontekstu (ne)priznavanja toga prava iz sustava socijalne skrbi.

¹¹ ZSS, čl. 69.

¹² UpS RI, Usi-1594/15-15

¹³ Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-III-412/2016, tako i broj: U-III-1311/2014