

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, odlučujući o suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 29. rujna 2010., donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti članka 55. Zakona o socijalnoj skrbi (»Narodne novine« broj 73/97., 27/01., 59/01., 82/01., 103/03., 44/06. i 79/07.) s Ustavom te se taj članak ukida u dijelu koji glasi: »ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života,«.

i

RJEŠENJE

II. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 57. Zakona o socijalnoj skrbi (»Narodne novine« broj 73/97., 27/01., 59/01., 82/01., 103/03., 44/06. i 79/07.).

III. Ova odluka i rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje odluke

I. PRIJEDLOG I OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

1. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske članaka 55. i 57. Zakona o socijalnoj skrbi (»Narodne novine« broj 73/97., 27/01., 59/01., 82/01., 103/03., 44/06. i 79/07., primjenjuje se od 1. siječnja 1998.; u daljnjem tekstu: ZSS) podnio je Damir Jelušić iz Kraljevice, kojeg zastupaju odvjetnici Odvjetničkog društva Vukić, Jelušić, Šulina, Stanković, Jurcan & Jabuka iz Rijeke (u daljnjem tekstu: predlagatelj).

2. Osporeni članak 57. ZSS-a glasi:

»Članak 55.

Pravo na osobnu invalidninu ima teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života, ako osobnu invalidninu ne ostvaruje po drugoj osnovi.«

»Članak 57.

Korisnik koji ostvaruje pravo na osobnu invalidninu ne može istodobno ostvariti pravo na doplatak za pomoć i njegu.«

II. NAVODI PREDLAGATELJA

3. Predlagatelj smatra da su navedene zakonske odredbe u suprotnosti s ustavnim vrednotama i načelima iz članaka 1. 3., 14. stavka 2. i 57. stavka 2. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava, »Narodne novine« broj 85/10., označen kao članak 58.).

U odnosu na članak 55. ZSS-a, predlagatelj smatra da je taj članak »eklatantni primjer dobno-socijalne diskriminacije koji je u gruboj koliziji s ustavnopravnim vrednotama i načelom jednakosti sviju pred zakonom« budući da, prema toj zakonskoj odredbi, pravo na osobnu invalidninu »stječu samo teže tjelesno ili mentalno hendikepirane osobe koje su oboljele do navršene 18-te godine života, dok su sve osobe koje su u trenutku oboljenja prešle tu starosnu dob isključene od dosega djelovanja te odredbe«. Svoje stajalište predlagatelj je potkrijepio navodima o osobnom stradavanju u 21. godini života s posljedicom teške nepokretnosti, u kojem slučaju, stoga što nije bio maloljetnik, nije mogao ostvariti pravo na osobnu invalidninu, već jedino pravo na doplatak za tuđu pomoć i njegu.

U odnosu na članak 57. ZSS-a, predlagatelj smatra da isti »bagatelizira i neutralizira smisao prava na osobnu invalidninu« jer se, prema njegovu mišljenju, osobnom invalidninom korisniku tog prava kompenzira to što je zbog znatnijeg oštećenja organizma i zdravlja funkcioniranje njegova organizma u mnogočemu otežano, uslijed čega su mu i otežane sve životne aktivnosti, primjerice, izvršavanje radnih obveza i zadataka ukoliko je zaposlen, dok je s druge strane, navodi predlagatelj, »smisao prava na doplatak za tuđu pomoć i njegu sasvim drukčiji, pa je stoga evidentno da se narečenom zakonskom restrikcijom u vidu nemogućnosti kumulacije navedenih prava diskriminira teže oboljele osobe«. Naveo je, nadalje, da Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (»Narodne novine« broj 174/04., 92/05., 2/07. i 107/07.) takvog ograničenja nema.

Stoga predlaže pokretanje postupka i ukidanje osporenih odredbi ZSS-a.

III. USTAVNOSUDSKI POSTUPAK

4. Na temelju članka 25. 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 u postupku ocjene suglasnosti osporenih zakonskih odredbi s Ustavom zatražio očitovanje Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske o navodima predlagatelja.

U odnosu na članak 55. ZSS-a, Ministarstvo se podneskom od 11. veljače 2005. očitovalo kako slijedi:

»Zakonom o socijalnoj skrbi koji se je počeo primjenjivati 1. siječnja 1998. godine uvedeno kao novo pravo, pravo na osobnu invalidninu. Intencija uvođenja ovog prava bila je osobama s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili osobama s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju koje zbog težine oštećenja ili bolesti nisu bile u mogućnosti svojim radom ili na drugi neki način steći mogućnost ostvarivanja prihoda, na ovaj način osigurati osobno primanje. Iako prema propisima Republike Hrvatske osoba stječe radnu sposobnost s 15 godina života, znači stječe formalni uvjet za zaposlenje, zakonodavac je pri određivanju dobne granice uvažio činjenicu (iako je samo osnovno školovanje obavezno) da osoba stječe zvanje završetkom srednje škole. Stoga je u članku 55. Zakona o socijalnoj skrbi predvidio da pravo na osobnu invalidninu ima teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života.«

U odnosu na razloge osporavanja članka 57. ZSS-a Ministarstvo se nije očitovalo.

U svom dodatnom očitovanju od 8. srpnja 2009. Ministarstvo je ostalo kod ranijeg očitovanja te navelo da je, prema mjesečnom statističkom izvješću o korisnicima i pomoćima u socijalnoj skrbi u Republici Hrvatskoj za mjesec svibanj 2009. bilo 15.902 korisnika osobne invalidnine i 77.764 korisnika prava na doplatak za pomoć i njegu. Visina sredstava za podmirenje navedenih naknada, prema planu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. (»Narodne novine« broj 44/09.), iznosila je 237.634.00 kn za osobne invalidnine te 420.500.000 kn za doplatak za pomoć i njegu.

4.1. Nadalje, u postupku je pribavljen radni materijal Hrvatskog sabora iz 1997., pripremljen u postupku donošenja ZSS-a (Konačni prijedlog Zakona o socijalnoj skrbi i fonogram sjednice Hrvatskog sabora).

U Konačnom prijedlogu Zakona o socijalnoj skrbi (P.Z. 205), u II. dijelu pod nazivom: Objašnjenje odredbi predloženog zakona, u točki III. Prava u sustavu socijalne skrbi (str. 7.), u vezi prava na osobnu invalidninu navedeno je sljedeće:

»Polazeći od brojnih zahtjeva roditelja teško tjelesno i mentalno oštećenih osoba, te osoba s trajnim promjenama u zdravstvenom stanju, a čije je oštećenje nastalo prije navršene 18. godine života, činjenice da je veliki broj takvih osoba na brizi isključivo njihovih obitelji, neujednačenosti prava koja roditelji do sada ostvaruju, te opće prihvaćenog načela u svijetu o osobnom pravu ovih osoba na »naknadu (obeštećenje) za hendikep«, odnosno priznavanju osobnosti ovih osoba, kao značajna novina u novom zakonu uvodi se pravo na osobnu invalidninu (članak 55. do 59.). Ovo pravo mogu ostvariti teško tjelesno i mentalno oštećene osobe koje su potpuno nesposobne za samostalan život i rad, a oštećenje je nastupilo prije 18.

godine njihova života. Stručna su stajališta da se primjerenija skrb ovim osobama postiže u vlastitoj obitelji negoli trajnim smještajem u ustanove. Osim toga broj smještajnih mjesta u ustanovama je trenutačno ograničen i u ustanovama se nalazi svega 1,5-2% teško tjelesno i mentalno oštećenih osoba. Nedostatak ustanova nije moguće riješiti u kratkom roku, a to rješenje zahtijeva ogromna sredstva. Osobe koje su smještene u dom socijalne skrbi, kao i osobe koje ostvaruju doplatu za tuđu pomoć i njegu ne mogu istodobno ostvariti i osobnu invalidninu. Propisanim rješenjem određena je visina osobne invalidnine u iznosu od dvije i pol osnovice koja služi za socijalna davanja, a osoba koja ima vlastite prihode ostvarila bi razliku od vlastitog prihoda do tog iznosa. Pri tome se ne računa prihod drugih članova obitelji.«

IV. MJERODAVNO PRAVO

5. Ustavni sud je odluku i rješenje kao u izreci donio na temelju odredaba Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. - ispravak, 76/10., u daljnjem tekstu: Ustav) te mjerodavnih međunarodnih akata, koji su sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske (članak 140. Ustava – članak 141. pročišćenog teksta Ustava, »Narodne novine« broj 85/10.).

To su Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (»Narodne novine - Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06., u daljnjem tekstu: Konvencija) te Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom (»Narodne novine - Međunarodni ugovori« broj 6/07., 3/08. i 5/08.). Također su uzeta u obzir i stajališta iz relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: Europski sud).

5.1. Mjerodavne odredbe Ustava

Prema članku 5. stavku 1. Ustava, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom. O toj suglasnosti odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske, koji može ukinuti zakon, odnosno pojedine odredbe zakona ako utvrdi da su neustavne (članci 128. alineja 1. i 130. stavak 1. Ustava; u pročišćenom tekstu Ustava, »Narodne novine« broj 85/10., označeni kao članci 129. i 131.)

Za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 55. ZSS-a mjerodavni su članci 3., 14. i 58., koji glase:

»Članak 3.

(...) jednakost, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.

Članak 58.

Slabim, nemoćnima i drugim, zbog (...) nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba.

Posebnu skrb država posvećuje zaštiti invalidnih osoba i njihovu uključivanju u društveni život.«

5.2. Mjerodavne odredbe međunarodnih akata

Članak 14. Konvencije glasi:

»Članak 14.

ZABRANA DISKRIMINACIJE

Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.«

Članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju glasi:

»Članak 1.

OPĆA ZABRANA DISKRIMINACIJE

1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Nitko ne smije biti diskriminiran od javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1.«

Članak 5. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom glasi:

»Članak 5.

JEDNAKOST I NEDISKRIMINACIJA

1. Države stranke prihvaćaju da su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zaštitu i jednaku korist na temelju zakona.
2. Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčiti će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.
3. Da bi promicale jednakost i ukinule diskriminaciju, države stranke će poduzeti sve primjerene korake radi osiguranja provedbe razumne prilagodbe.
4. Posebne mjere potrebne za ubrzavanje ili ostvarenje de facto jednakosti osoba s invaliditetom neće se smatrati diskriminacijom prema odredbama ove Konvencije.«

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

Prijedlog je osnovan.

6. Republika Hrvatska, kao socijalna država (članak 1. Ustava), obvezala se na stvaranje uvjeta za ostvarivanje zaštite i posebne skrbi o osobama koje imaju povećane potrebe i teškoće s uključivanjem u društveni život te na osiguranje takvim osobama socijalnih, materijalnih i drugih uvjeta radi ostvarenja tog cilja. Takvo socijalno određenje države zahtijeva ustrojavanje sustava socijalne sigurnosti u kojemu će se sustavno i optimalno osiguravati prava i poduzimati mjere radi prevladavanja socijalnih rizika, kao što su bolest, invalidnost, nezaposlenost, nesposobnost za rad i slično.

Članak 58. Ustava sadrži obvezu države da pojedinim kategorijama osoba, koje su nesposobne za rad, osigura pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba te da posebno skrbi o invalidnim osobama. Prava i obveze u tom području pobliže se uređuju zakonima i drugim propisima.

7. ZSS uređuje način obavljanja i financiranja djelatnosti socijalne skrbi, određuje tko su korisnici socijalne skrbi, prava tih korisnika i postupak za ostvarivanje tih prava te druga pitanja važna za obavljanje djelatnosti socijalne skrbi (članak 1.). Korisnik u smislu ZSS-a je osoba ili obitelj koja ostvaruje prava iz socijalne skrbi na osnovi tog Zakona (članak 2. stavak 1. točka 6. ZSS-a). Ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi i jedinice područne (regionalne) samouprave ustrojavaju i usklađuju djelatnost socijalne skrbi; obavljanje djelatnosti socijalne skrbi nadzire ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi; sredstva za obavljanje djelatnosti i ostvarivanje prava socijalne skrbi utvrđenih tim Zakonom osigurava Republika Hrvatska i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pod uvjetima i na način propisan tim Zakonom (članak 5. ZSS-a).

7.1. Prema članku 3. ZSS-a, socijalna skrb je djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku kojom se osigurava i ostvaruje pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba socijalno ugroženih, nemoćnih i drugih osoba koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih i drugih okolnosti (stavak 1.); radi sprječavanja, ublažavanja i otklanjanja uzroka i stanja socijalne ugroženosti socijalnom skrbi pruža se potpora obitelji, posebice djeci i drugim osobama koje ne mogu brinuti same o sebi (stavak 2.).

Sustav socijalne skrbi, u dijelu koji se odnosi na osobe s invaliditetom, uređen je tako da te osobe, radi prevladavanja poteškoća koje proizlaze iz njihovog fizičkog i zdravstvenog stanja, mogu ostvarivati prava na određene novčane pomoći, kao što su: jednokratna novčana pomoć, doplatak za pomoć i njegu, osobna invalidnina, naknada do zaposlenja, ili da mogu ostvarivati pravo na određene usluge socijalne skrbi, kao što su: skrb izvan vlastite obitelji, pomoć i njega u kući, savjetovanje i pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća te druge oblike pomoći u skladu s mjerodavnim propisima.

7.2. Sukladno člancima 55. do 59. ZSS-a, osobna invalidnina je jedno od prava u sustavu socijalne skrbi (propisanih člankom 12. ZSS-a), kojim država podupire uzdržavanje invalidnih osoba s osnove njihovih povećanih potreba zbog njihova tjelesnog oštećenja ili promjena u zdravstvenom stanju. Korisnik tog novčanog primanja je teže tjelesno ili mentalno oštećena osoba ili osoba s težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju (osoba s invaliditetom) kod koje je to oštećenje ili trajna promjena u zdravstvenom stanju nastupila prije 18. godine života, pod uvjetom da to pravo ne ostvaruje po drugoj osnovi.

Vrstu i stupanj tjelesnog ili mentalnog oštećenja te trajnu promjenu u zdravstvenom stanju korisnika osobne invalidnine propisuje ministar nadležan za poslove socijalne skrbi uz suglasnost ministra nadležnog za poslove zdravstva (članak 59. ZSS-a). Ako je u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi ili drugih prava po posebnim propisima potrebno utvrditi postojanje činjenica iz članka 59. ZSS-a, centar za socijalnu skrb, odnosno druga nadležna tijela, zatražit će nalaz i mišljenje tijela vještačenja (članak 147. stavak 1. ZSS-a).

8. Zakonodavac je osporenim člankom 55. ZSS-a propisao uvjete koje mora ispuniti osoba s invaliditetom da bi ostvarila pravo na osobnu invalidninu. To su: 1. teže tjelesno ili mentalno oštećenje ili teže trajne promjene u zdravstvenom stanju, 2. koje oštećenje ili bolest su nastali do navršene 18. godine njenog života i 3. to pravo ne smije već ostvarivati po nekoj drugoj osnovi.

9. Predlagatelj osporava ustavnost uređenja prava na osobnu invalidninu iz članka 55. ZSSS-a smatrajući diskriminacijom ograničavanje ostvarivanja tog prava životnom dobi korisnika, tj. samo ako je nastala do navršene 18. godine budući da oni kod kojih je ista invalidnost nastala poslije 18. godine života to pravo nemaju.

Takvo uređenje, prema mišljenju predlagatelja, dovodi do nejednakosti u ostvarivanju tog socijalnog prava.

10. U postupku je, stoga, bilo potrebno ispitati je li propisivanje dobne granice za ostvarivanje prava na osobnu invalidninu, kao što je učinjeno osporenim člankom 55. ZSS-a, protivno načelima nediskriminacije i jednakosti kao temeljnim načelima zaštite ljudskih prava i sloboda, zajamčenima člankom 14. Ustava te navedenim međunarodnim aktima.

11. Budući da ni Ustav niti prethodno navedene konvencije pobliže ne određuju što je diskriminacija, Ustavni sud je u konkretnom slučaju imao u vidu stajališta Europskog suda, koji u svojim odlukama navodi: »Diskriminacija je različito postupanje, bez objektivnog i razumnog opravdanja, prema osobama u relativno sličnim situacijama.« (predmet Nachova i drugi protiv Bugarske, presuda, veliko vijeće, 6. srpnja 2005., zahtjevi br. 43577/98 i 43579/98, § 145.).

11.1. Treba, nadalje, spomenuti da Zakon o suzbijanju diskriminacije (»Narodne novine« broj 85/08.), koji utvrđuje osnove za zabranu diskriminacije, uključivo i po osnovi invaliditeta, u članku 1. propisuje:

»Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

(2) Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.

(3) Diskriminacijom se smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju pogrešne predodžbe o postojanju osnove za diskriminaciju iz stavka 1. ovoga članka.«

12. Nema dvojbe da postupanje nadležnih tijela na temelju osporene zakonske odredbe dovodi do nejednakosti u stjecanju novčanog socijalnog prava, kao što je pravo na osobnu invalidninu između osoba kod kojih je invalidnost, u smislu članka 55. ZSS-a, nastala do i/ili poslije navršene 18. godine života jer prva skupina može ostvariti to pravo, dok druga to ne može. Zbog toga su te osobe u nejednakom položaju glede temeljnih zahtjeva socijalizacije osoba s invaliditetom,

a to je uključivanje u društveni život (tzv. socijalna integracija) na ravnopravnoj osnovi s drugim građanima te poboljšanje kvalitete života i pravnog položaja osoba s invaliditetom.

Razvidno je, nadalje, da u konkretnom slučaju nije riječ o »klasičnoj« diskriminaciji po osnovi invalidnosti (discrimination based on disability) budući da nije riječ o nejednakosti između invalidnih i neinvalidnih osoba, već o nejednakosti unutar iste skupine invalidnih osoba s istim stupnjem invalidnosti. Njih u ostvarivanju navedenog prava jedino razlikuje vrijeme (životna dob) nastanka te invalidnosti, suglasno kojem kriteriju se prema njima različito postupa.

13. Stoga je Ustavni sud u postupku morao utvrditi jesu li osobe s težim tjelesnim ili mentalnim oštećenjem ili težim trajnim promjenama u zdravstvenom stanju, nastalim poslije 18. godine života, u diskriminirajućem položaju zbog nemogućnosti stjecanja navedenog prava te je li zakonodavac za osporenu regulaciju i različito postupanje imao objektivno i razumno opravdanje, odnosno s kojim legitimnim ciljem je to učinjeno. Analiza je moguća jer je riječi o usporedivoj situaciji budući da se isti pravni odnos unutar iste socijalne skupine različito tretira.

14. Za ocjenu suglasnosti članka 55. ZSS-a s Ustavom bila su relevantna i stajališta Europskog suda, osobito ona koja se odnose na tumačenje i primjenu odredbi Konvencije koje uređuju zabranu diskriminacije. Mjerodavni su citirani članak 14. Konvencije te članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji, kao i članak 14. stavak 1. Ustava, sadrže osnove po kojima se zabranjuje diskriminacija (tzv. diskriminatorne osnove).

14.1. Europski sud je u odnosu na značenje i sadržaj članka 14. Konvencije u svojim odlukama navodio sljedeće: »Članak 14. štiti pojedince, stavljene u slične situacije, od diskriminacije.« (predmet Van der Musselle protiv Belgije, presuda, 23. studenoga 1983., zahtjev br. 8919/80, § 46.); »U smislu članka 14. razlika u postupanju (difference of treatment) bit će diskriminatorna ako 'nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje', što znači ako ne postiže 'legitiman cilj' ili ako ne postoji 'razuman odnos razmjernosti između uporabljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići'.« (predmet Abdulaziz Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda, 28. svibnja 1985., zahtjevi br. 9214/80, 9473/81 i 9474/81, § 72.; isto i predmet Unal Tekeli protiv Turske, presuda, 16. studenoga 2004., zahtjev br. 29865/96, § 50.).

U razmatranju prakse Europskog suda, vezane za zabranu diskriminacije, Ustavni sud uzeo je u obzir i odluke u kojima je Europski sud zauzeo stajalište o postojanju »područja slobodne prosudbe« koje imaju države ugovornice u području primjene članka 14. Konvencije. Prema praksi Europskog suda, široko područje slobodne prosudbe postoji kad je riječ o nejednakostima u socijalnoj politici, odnosno u sustavu socijalne sigurnosti države ugovornice, u kojim slučajevima Europski sud u pravilu poštuje izbor zakonodavne politike države ugovornice, osim ako je očito

bez razumne osnove (predmet Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda, veliko vijeće, 12. travnja 2006., zahtjevi br. 65731/01 i 65900/01, § 52.).

15. Polazišna točka u ocjeni Ustavnog suda bila je priroda osobne invalidnine. Ustavni sud primjećuje da je, sukladno ZSS-u, riječ o novčanom davanju koje pripada osobi s težim invaliditetom, kojoj je zbog njezina tjelesnog oštećenja ili trajnih promjena u zdravstvenom stanju potrebna povećana socijalna skrb pa, stoga, spada u socijalno ugroženu skupinu. Osobna invalidnina strogo je osobno pravo njegova korisnika i ne može se prenositi na drugu osobu niti nasljeđivati (članak 11. stavak 4. ZSS-a). U takvoj pravnoj i faktično istovjetnoj situaciji opravdano je i razumno očekivati da će takve osobe imati jednak pravni položaj u ostvarivanju prava.

16. Prema stajalištu Ustavnog suda, legitimno je pravo države da u okviru svoje socijalne politike i strategije uređuje sustav socijalne skrbi, koji će biti odgovarajući ustavnim načelima i obvezama u formalnopravnom i materijalno pravnom smislu. Naime, iako je člankom 2. stavkom 4. alinejom 1. Ustava propisana ovlast Hrvatskog sabora da samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, u skladu s Ustavom i zakonom, pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. U konkretnom slučaju to su jednakost, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka i zabrana diskriminacije.

Međutim, legitiman cilj koji se osporenim člankom 55. ZSS-a želio postići priznavanjem prava na osobnu invalidninu - materijalna (novčana) pomoć, kojom država, u okviru Ustavom zajamčene posebne i povećane skrbi za zaštitu invalidnih osoba, podupire uzdržavanje osoba s težim invaliditetom radi udovoljavanja osnovnim životnim potrebama tih osoba i njihovog uključivanja u društveni život - objektivno nije ostvaren budući da ostvarivanje prava na osobnu invalidninu osporenim normiranjem nije omogućeno svima koji imaju isti stupanj invalidnosti, propisan člankom 55. ZSS-a.

17. Ocjena je Ustavnog suda da za ograničavanje ostvarivanja prava na osobnu invalidninu životnom dobi korisnika u kojoj je invalidnost nastala (granica je navršena 18. godina života), kao što je to učinjeno člankom 55. ZSS-a, nema objektivnog i razumnog opravdanja. Budući da takva pravna situacija uzrokuje nejednakost među istim korisnicima, osporena zakonska odredba diskriminirajuće je naravi. Pored toga, mišljenje je Ustavnog suda, takvo različito postupanje protivno je javnom interesu i umanjuje važnost dobara zaštićenih Ustavom Republike Hrvatske.

18. Polazeći od ustavnog i konvencijskog standarda da se prava i slobode, zajamčene Ustavom i Konvencijom te drugim mjerodavnim međunarodnim aktima,

moraju ostvarivati bez diskriminacije te da zaštita prava na jednakost, kao i zabrana diskriminacije mora biti djelotvorna, ocjena je Ustavnog suda da članak 55. ZSS-a u dijelu koji glasi: »ako je takvo oštećenje ili bolest nastala prije navršene 18. godine života,« nije u suglasnosti s člankom 14. u vezi s člankom 58. Ustava.

19. Slijedom navedenog, Ustavni sud je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona donio odluku kao u točki I. izreke.

Obrazloženje rješenja

20. Prema osporenom članku 57. ZSS-a, korisnik prava na osobnu invalidninu ne može istodobno ostvariti i pravo na doplatak za pomoć i njegu.

21. U dijelu prijedloga kojim predlagatelj osporava ustavnost članka 57. ZSS-a zbog nemogućnosti istodobnog ostvarivanja prava na osobnu invalidninu i prava na doplatak za pomoć i njegu, predlagatelj ističe svrhu osobne invalidnine, ali konkretnije ne obrazlaže svoje stajalište da je »smisao prava na doplatak za tuđu pomoć i njegu u cijelosti drukčiji«. Zaključno smatra da nemogućnost kumulacije ta dva prava »diskriminira teže oboljele osobe«.

Prijedlog nije osnovan.

22. Člancima 43. do 49. ZSS-a propisan je krug korisnika doplatka za pomoć i njegu te uvjeti za njegovo ostvarivanje. Korisnik doplatka za pomoć i njegu je osoba kojoj je prijeko potrebna stalna pomoć i njega druge osobe jer sama ne može udovoljavati osnovnim životnim potrebama, pod uvjetom da to pravo ne može ostvariti po drugoj osnovi. Prijeka potreba stalne pomoći i njege druge osobe može nastati zbog tjelesnog ili mentalnog oštećenja ili trajnih promjena u zdravstvenom stanju ili zbog starosti. Doplatak može ostvariti i osoba kojoj je zbog privremenih promjena u zdravstvenom stanju prijeko potrebna pomoć i njega druge osobe.

Pod uvjetima propisanim ZSS-om, korisnik može biti i osoba potpuno lišena poslovne sposobnosti, kao i osoba čiji je roditelj ostvario pravo na rad s polovicom punog radnog vremena po posebnim propisima.

Visina doplatka za pomoć i njegu druge osobe (puni ili smanjeni iznos) određuje se prema prosječnom mjesečnom prihodu korisnika ako je samac ili obitelji u kojoj korisnik živi.

Doplatak ne može ostvariti osoba kojoj je osiguran stalni ili tjedni smještaj u okviru socijalne skrbi izvan vlastite obitelji (članci 62. i 63. ZSS-a).

23. Razmatranjem odredbi ZSS-a, Ustavni sud primjećuje da se pravo na osobnu invalidninu, propisano člankom 55. ZSS-a, i pravo na doplatak za pomoć i njegu, propisano člankom 57. ZSS-a, razlikuju u pogledu uvjeta za njihovo ostvarivanje, kruga njihovih korisnika te njihove visine.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

24. Ustavni sud navode predlagatelja o nesuglasnosti članka 57. ZSS-a s Ustavom ocjenjuje neosnovanima.

Budući da pravo na osobnu invalidninu i pravo na doplatak za pomoć i njegu povezuje ista pravna osnova ostvarivanja - određeni stupanj invaliditeta, te ista svrha - novčana pomoć radi povećanih potreba u zadovoljavanju osnovnih životnih aktivnosti, prema ocjeni Ustavnog suda, razumna je i opravdana zabrana kumulacije tih dvaju prava. Stoga je prirodno da ostvarivanje jednog prava isključuje drugo.

Ustavni sud, nadalje, smatra da osporena zakonska odredba ne dovodi do diskriminacije »teže oboljelih osoba«, u smislu navoda predlagatelja, budući da su člancima 55. i 57. ZSS-a osobama s invaliditetom priznata po osnovi invalidnosti dva različita novčana prava, koja se, prema odredbama ZSS-a, ne ostvaruju pod istim uvjetima.

25. Stoga je, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, donijeto rješenje kao u točki II. izreke.

26. U odnosu na navode predlagatelja kojima suglasnost članaka 55. i 57. ZSS-a s Ustavom dovodi u pitanje usporedbom s odredbama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, napominje se da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati međusobnu usklađenost zakona, odnosno propisa iste pravne snage. Navedeno stajalište Sud je izrazio u više svojih odluka (primjerice u predmetu broj: U-I-1489/2001 i dr., »Narodne novine« broj 21/02.).

27. Objava ove odluke i rješenja (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-4170/2004

Zagreb, 29. rujna 2010.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.