

**USTAVNOM SUDU  
REPUBLIKE HRVATSKE**

-----

- 1x

Predlagatelj: odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**,  
iz Kraljevice, Banj 64,  
OIB 99279205847,  
e-mail immobilis@iskon.hr

**P R I J E D L O G**

- za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 15/1. t. 4. - 7. Zakona o  
sudskim pristojbama<sup>1</sup>

I. Temeljem odredbe čl. 38. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>2</sup>, dalje kratkoće radi UZUSRH, u svojstvu predlagatelja, naslovnom Sudu podnosim predmetni Prijedlog za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 15/1. t. 4. - 7. Zakona o sudskim pristojbama, dalje kratkoće radi ZSP, s Ustavom Republike Hrvatske<sup>3</sup>, dalje kratkoće radi Ustav, smatrajući da je istom povrijeđeno nekoliko temeljnih ustavnopravnih vrednota, načela i odredaba posljedično čemu je ista materijalnopravno protuustavna.

II. Nastavno, predlagatelj citira spornu odredbu:

*...Od plaćanja pristojbi oslobođeni su: ...4. invalidi Domovinskog rata, na temelju odgovarajućih isprava kojima dokazuju svoj status, 5. supružnici, djeca i roditelji branitelja poginulih, nestalih i zatočenih u Domovinskom ratu, na temelju odgovarajućih isprava kojima dokazuju svoj status, 6. supružnici, djeca i roditelji poginulih, nestalih i zatočenih u Domovinskom ratu, na temelju odgovarajućih isprava kojima dokazuju svoj status, 7. prognanici, izbjeglice i povratnici, na temelju odgovarajućih isprava kojima dokazuju svoj status...*

---

<sup>1</sup> Zakon o socijalnoj skrbi (NN 26/03 – pročišćeni tekst, 125/11 i 112/12), dalje ZSP

<sup>2</sup> Ustavni zakon o ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 49/02 – pročišćeni tekst)

<sup>3</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14)

Dakle, navedena norma regulira pitanje odnosno pravo na oslobođanje od plaćanja sudskih pristojbi za četiri skupine stradalnika iz Domovinskog rata.

U tom kontekstu, prvo, predlagatelj ističe da nema ništa protiv tog prava, ali ima protiv činjenice da navedenim pravom nisu obuhvaćene brojne skupine osoba koje se kudikamo socijalno vulnerabilnije i u težim socijalnim situacijama nego osobe koje pripadaju gorenavedenim skupinama.

Drugo, predlagatelj će diskriminantnost ove odredbe dokazati na skupini iz točke 4., hrvatskim ratnim vojnim invalidima, dalje HRVI, ali identična ustavnopravna argumentacija vrijedi i za ostale tri skupine osoba.

Naime, treće, kod ove se odredbe radi o klasičnoj diskriminaciji osnovom uzroka invalidnosti jer je baš svaki HRVI, čak i onaj s najminornijim invaliditetom, s jedne strane, potpuno oslobođen zakonske obveze plaćanja sudskih pristojbi dok, s druge strane, te obveze nisu oslobođeni odnosno to pravo nemaju ni najteži civilni invalidi poput slijepaca, tetraplegičara, multiplih sklerotičara, cerebralnih paralitičara i slično.

Odnosno, drugim riječima, životno potpuno funkcionalan HRVI s 20% trajnog invaliditeta ostvaruje ovo pravo, s jedne strane, a s druge strane ne ostvaruje ga civilni invalid, primjerice tetraplegičar, potpuno ovisan o 24-satnoj permanentnoj tuđoj stručnoj i nestručnoj tuđoj pomoći, njezi i skrbi.

Odredbom je čl. 2. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom<sup>4</sup> normirano da *...diskriminacija na osnovi invaliditeta označava svako razlikovanje, isključivanje ili o graničavanje na osnovi invaliditeta koje ima svrhu ili učinak sprečavanja ili poništavanja priznavanja, uživanja ili korištenja svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, društvenom i svakom drugom području, na izjednačenoj osnovi s drugima. Ona uključuje sve oblike diskriminacije, uključujući i uskraćivanje razumne prilagodbe...*

U smislu gorecitirane definicije, kod napadane je odredbe posrijedi zakonska diskriminacija temeljem uzroka nastanka invaliditeta koja je posvema ustavnopravno neprihvatljiva.

Nadalje, odredbom je čl. 5. t. 1. i 2. propisano da *... su sve osobe jednake pred zakonom te imaju jednako pravo, bez*

---

<sup>4</sup> Konvencije o pravima osoba s invaliditetom s fakultativnim protokolom (NN, *Međunarodni ugovori*, broj 6/07, 3/08 i 5/08)

*ikakve diskriminacije, na zaštitu i dobrobit od zakona..., te da će ...države potpisnice zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i osigurati će osobama s invaliditetom jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije..*

Na naslovnom je Sudu obveza da osporavanu odredbu uskladi s citiranim konvencijskim pravom kao dijelom tuzemnog pravnog poretka.

III. Nastavno, u ustavnopravnom smislu, napadana odredba na dnevnoj bazi ugrožava egzistenciju civilnih osoba s invaliditetom koje u sudskim postupcima moraju plaćati visoke iznose sudskih pristojbi što iziskuje promptnu i bezodgodnu reakciju naslovnog Suda eliminacijom diskriminacije putem obvezivanja zakonodavca da u kontekstu ovog zakonskog prava izjednači sve osobe s invaliditetom neovisno o uzroku invaliditeta.

Drugo, ista je protivna ustavnim vrednotama socijalne pravde, vladavine prava, jednakosti i poštivanja prava čovjeka normiranim odredbom 3. Ustava.

Vrednoti socijalne pravde, prvo u ovom podkontekstu, jer je izrazito društveno nepravedno da su civilne osobe s invaliditetom obveznici plaćanja sudskih pristojbi, a HRVI i ostale apostrofirane skupine građana nisu.

Vrednoti jednakosti, drugo, jer su civilne osobe s invaliditetom nejednake s HRVI i inim akcentiranim skupinama osoba.

Vrednoti poštivanja prava čovjeka, treće, jer se opisanim diskriminatornim normiranjem povrjeđuju prava civilnih osoba s invaliditetom.

Vrednoti vladavine prava, četvrto, jer odredbe poput navedene podrivaju ustavnopravni poredak i narušavaju pravnu sigurnost, te prava i interese civilnih osoba s invaliditetom.

Treće, protivna je načelu ustavnosti normiranom odredbom čl. 5. Ustava.

Četvrto, ista je u ustavnopravnom nesuglasju s odredbom čl. 14/1. i 2. Ustava jer civilne osobe s invaliditetom stavlja u nejednak i diskriminirajući pravni položaj u odnosu na navedene skupine osoba bez opravdanog, objektivnog i razumnog razloga.

Peto, ista je ustavnopravno suspektna u smislu odredbe čl. 35. Ustava jer narušava ustavno pravo civilnih osoba s invaliditetom na štovanje i pravnu zaštitu osobnog i

obiteljskog života, te pravo na dostojanstvo kao jedno od prava osobnosti.

Zaključno, šesto, no ne i najmanje važno, navedena je zakonska odredba protuustavna jer eklatantno kolidira s odredbom čl. 58/2. Ustava kojom je normirano da država *...posebnu skrb posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život...*

Osporena zakonska odredba, naime, posebnu skrb države u ovom kontekstu posvećuje samo HRVI, dok civilne osobe s invaliditetom, pa i najtežim, ne oslobađa od zakonske obveze plaćanja sudskih pristojbi.

Konačno, sublimirajući sve poviše, predlagatelj smatra da je kod osporavane odredbe posrijedi bjelodana normativna zakonska diskriminacija civilnih osoba s invaliditetom temeljem uzroka nastanka invaliditeta bez ikakvog opravdanog, razumnog i objektivnog razloga.

O toj je vrsti protuustavne diskriminacije naslovni Sud, temeljem Prijedloga istog predlagatelja, već zauzeo ustavnopravno shvaćanje ukinuvši diskriminatornu odredbu čl. 55. tadavrijedećeg Zakona o socijalnoj skrbi:

*...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. ZSS-a smatrajući

diskriminacijom ograničavanje ostvarivanja tog prava životnom dobi korisnika, tj. samo ako je nastala do navršene 18. godine buduću 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<sup>5</sup>...

IV. Slijedom poviše ustavnopravne argumentacije i elaboracije predlagatelj predlaže naslovnom sudu da po provedbi ustavnosudskog postupka donese sljedeće

## **R J E Š E N J E**

***I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti odredbe čl. 15/1. t. 4. - 7. Zakona o socijalnoj skrbi s Ustavom Republike Hrvatske i ista u tom dijelu ukida.***

***II. Odluka će se objaviti u Narodnim novinama.***

Kraljevica, 15. svibnja 2015.

odvjetnik **DAMIR JELUŠIĆ**

-----

---

<sup>5</sup> Broj: U-I-4170/2004