

Sudski nadzor zakonitosti općih i pojedinačnih akata u odnosu na roditelje njegovatelje u Republici Hrvatskoj

Antolić, Monika

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:080633>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE
UPRAVE

Monika Antolić

**SUDSKI NADZOR ZAKONITOSTI OPĆIH I
POJEDINAČNIH AKATA U ODNOSU NA RODITELJE
NJEGOVA TELJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, 2023. godina

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Monika Antolić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljen način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Monika Antolić, v.r.

SUDSKI NADZOR ZAKONITOSTI OPĆIH I POJEDINAČNIH AKATA U ODNOSU NA RODITELJE NJEGOVATELJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

SAŽETAK

Status roditelja njegovatelja ili njegovatelja u Republici Hrvatskoj prvenstveno je uređen Zakonom o socijalnoj skrbi. Međutim, za širu sliku stvarnosti i proučavanja problematike valja uzeti u obzir i ostale propise koji se primjenjuju na konkretne slučajeve, počevši od Ustava Republike Hrvatske koji jamči ravnopravnost svih, nakon toga podzakonske pravne propise, zatim upravni postupak i upravni spor u kojem stranke nastoje ostvariti svoja prava, a na kraju i sudsku praksu, koja sve ono što je zakonodavac odredio, primjenjuje u praksi odnosno provodi sudsku zaštitu zakonitosti.

***Ključne riječi:** roditelj njegovatelj, njegovatelj, upravni postupak, upravni spor, sudska praksa*

JUDICIAL CONTROL OF THE LEGALITY OF GENERAL AND INDIVIDUAL ACTS REGARDING PARENTS-CAREGIVERS IN THE REPUBLIC OF CROATIA

SUMMARY

The status of a parent caregiver or caregiver in the Republic of Croatia is primarily arranged by the Social Welfare Act. However, for a broader picture of reality and the study of the issue, it is necessary to consider other regulations that are applied to specific cases, starting with the Constitution of the Republic of Croatia, which guarantees equality for all, then bylaws, administrative proceedings and administrative disputes in which the parties seek to achieve its rights, and finally the judicial practice, which applies everything that the legislator has determined in practice, i.e. implements judicial protection of legality.

***Keywords:** parent caregiver, caregiver, administrative procedure, administrative dispute, judicial practice*

SADRŽAJ

SUDSKI NADZOR ZAKONITOSTI OPĆIH I POJEDINAČNIH AKATA U ODNOSU NA RODITELJE NJEGOVATELJE U REPUBLICI HRVATSKOJ	1
SAŽETAK	1
UVOD	3
1. ZAKONSKI OKVIR STATUSA RODITELJA NJEGOVATELJA	5
1.1. Podzakonski propisi	6
1.2. Zakonski okvir – izmjene	6
1.3. Pojam roditelja njegovatelja i njegovatelja	7
1.4. Uvjeti za priznavanje prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja	8
1.5. Naknada roditelju njegovatelju ili njegovatelju	9
1.6. Pravo na odmor	10
1.7. Prestanak statusa roditelja njegovatelja ili njegovatelja	10
1.8. Broj korisnika statusa roditelja njegovatelja ili statusa njegovatelja	11
2. SUDSKA ZAŠTITA ZAKONITOSTI	12
2.1. Upravni spor	15
3. SUDSKA PRAKSA	18
3.1. Presuda Us I 664/2021-7 od 20. 10. 2021. godine, Upravni sud u Rijeci ...	18
3.2. Presuda Usž 1423/2022-3 od 9. 2. 2023. godine, Visoki upravni sud Republike Hrvatske	22
3.3. Presuda UsI-1594/15-15 od 29. lipnja 2016. godine, Upravni sud u Rijeci	24
ZAKLJUČAK	28
LITERATURA	29

UVOD

„Čovječanstvo duguje djetetu sve najbolje što može dati.“ – „Deklaracija o pravima djeteta“

„Negdje u svijetu jednom dječaku je rečeno da se ne može igrati zato što ne može hodati, a jednoj djevojčici je rečeno da ne može učiti zato što ne vidi. Taj dječak zaslužuje priliku da se igra, a svi mi imamo koristi kad i ta djevojčica i sva djeca mogu čitati, učiti i dati svoj doprinos. Put prema naprijed bit će pun izazova, ali djeca ne prihvaćaju nepotrebna ograničenja. Ni mi ih ne bismo trebali prihvatiti.“ - Anthony Lake izvršni direktor, UNICEF

Velika većina ljudi želi se nekad u životu ostvariti kao roditelj. Roditeljstvo je, kažu, najteži i najljepši posao na svijetu. Težak je i zahtjevan uz zdravo dijete, a kada se radi o bolesnom djetetu, djetetu s teškoćama u razvoju ili osobi s invaliditetom, naponi koje je potrebno uložiti u svakodnevnom životu samo se multipliciraju. Uz prisutnost i potporu roditelja odnosno njegovatelja, dijete s teškoćama u razvoju ima pravo i na zaštitu države. Tako i sam Ustav Republike Hrvatske navodi da su svi pred zakonom jednaki,¹ a brojni drugi zakonski i podzakonski pravni akti uređuju prava djeteta i osoba koje brinu o njemu. Budući da Zakon o socijalnoj skrbi također propisuje prava i odredbe za njegovatelja, iz toga slijedi da osoba kojoj je potrebna njega i skrb ne mora isključivo biti rođeno dijete njegovatelja, nego i bliski srodnik, primjerice bračni drug, o čemu će biti više riječi dalje u radu, kao i u primjerima sudskih presuda.

Ovaj rad se bavi problematikom i sudskim nadzorom zakonitosti općih i pojedinačnih akata u predmetima roditelja njegovatelja i njegovatelja. Rad se temelji na analiziranju pravnih propisa iz područja socijalne skrbi koji uređuju status roditelja njegovatelja i njegovatelja te proučavanju sudske prakse povodom pojedinačnih upravnih sporova, kao i sudskog nadzora općih akata odnosno općenito

¹ Članak 14. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

mjere roditelj njegovatelj i njegovatelj. Svrha i cilj rada je prepoznati dobre i loše strane sustava odnosno sudske prakse na konkretnom primjeru te eventualno otkriti koja su to pitanja i dalje otvorena i koje bi bile preporuke za napredak u budućnosti.

U prvom poglavlju obrađuje se zakonski okvir statusa roditelja njegovatelja i njegovatelja, kao i izmjene zakonskog okvira. Objasnjeni su pojmovi roditelja njegovatelja i njegovatelja, uvjeti za priznavanje prava na status, naknada za roditelja njegovatelja i njegovatelja, pravo na odmor te prestanak statusa. Kratko sam se osvrnula i na broj korisnika roditelja njegovatelja i njegovatelja.

Sljedeće poglavlje bavi se sudskom zaštitom zakonitosti gdje se obrazlažu neke odredbe Ustava Republike Hrvatske, a koje se odnose na temu rada, kao i uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske i upravnih sudova. Ukratko je obrađen i upravni spor i njegovi osnovni pojmovi.

U trećem poglavlju bavila sam se isključivo sudskom praksom gdje su obrađene i obrazložene pojedine sudske presude.

1. ZAKONSKI OKVIR STATUSA RODITELJA NJGOVATELJA

Temeljni zakonski propis koji uređuje pitanje statusa roditelja njegovatelja je Zakon o socijalnoj skrbi². Zakon je stupio na snagu 17. veljače 2022. godine, a izmijenjen i dopunjen je u travnju 2022. čime je osigurano „ostvarivanje naknada i usluga u sustavu socijalne skrbi osobama pod privremenom zaštitom. Zakonom je, između ostalog, uređeno pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja koje se priznaje za njegu djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom, ako su ispunjeni uvjeti propisani Zakonom. U odnosu na ranije važeći Zakon o socijalnoj skrbi (NN br. 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20 i 138/20), stupanjem na snagu Zakona proširen je krug osoba kojima se može priznati pravo na status njegovatelja te je propisana mogućnost da roditelj njegovatelj ili njegovatelj imaju pravo na veći iznos naknade ako dijete s teškoćama u razvoju ili osobu s invaliditetom zbog zdravstvenog stanja nije moguće uključiti u programe i usluge u zajednici, kao i da se roditelju koji samostalno njeguje dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju ili osoba s invaliditetom naknada dodatno uvećava, kao i da se pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja priznaje s danom izvršnosti rješenja“³.

„Prijelaznim odredbama Zakona propisana je dužnost nadležnim tijelima da za one korisnike prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja koji su korisnici u trenutku stupanja na snagu Zakona provedu postupak radi utvrđivanja ispunjavanja uvjeta za priznavanje spomenutog prava na temelju toga Zakona u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona, odnosno u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona za priznavanje drugih prava. Unatoč propisanom instruktivnom roku za provođenje postupka utvrđivanja ispunjenosti uvjeta za priznavanje prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja sukladno Zakonu, velik broj postupaka za priznavanje prava nije na vrijeme dovršen, što dovodi do značajnog odstupanja u početku priznavanja tog prava“⁴.

² „Zakon o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22.

³ „Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona“, Vlada Republike Hrvatske.

⁴ *Ibid.*

1.1. Podzakonski propisi

„Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije osoba kojima je priznato pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelj“ objavljen je u „Narodnim novinama“ 22. srpnja 2022. godine, a na snagu je stupio osmog dana od dana objave, odnosno 30. srpnja 2022. godine⁵.

1.2. Zakonski okvir – izmjene

Vlada Republike Hrvatske uputila je 14. rujna 2022. godine predsjedniku Hrvatskog sabora „Prijedlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, s Konačnim prijedlogom zakona“. 15. rujna 2022. godine započela je procedura, 23. rujna 2022. je prihvaćen hitni postupak za donošenje Zakona, 29. rujna je otvorena i zaključena rasprava, a 7. listopada 2022. Zakon je donesen jednoglasno sa 119 glasova „za“⁶.

Osim što se Zakonom vrši „dodatno nomotehničko i jezično poboljšavanje radi jasnoće Zakona, u skladu sa Zakonom o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, bilo je potrebno izmijeniti odredbe Zakona radi pune prilagodbe hrvatskog zakonodavstva uvođenju eura kao službene valute“⁷.

Također, kako bi se „ubuduće ujednačio početak priznavanja prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelj“, prijedlogom zakona predloženo je da „se od njegova stupanja na snagu dan priznavanja prava veže uz dan podnošenja urednog zahtjeva, odnosno pokretanja postupka po službenoj dužnosti, na isti način kako je uređeno i za neka druga prava koja se priznaju u novčanom iznosu, slijedom čega priznavanje prava ne ovisi o trajanju postupka i nema neizvjesnosti oko početka priznavanja prava. Predloženim se otklanjaju posljedice nejednake dinamike u rješavanju,

⁵ <https://www.iusinfo.hr/zakonodavstvo/pravilnik-o-sadrzaju-i-nacinu-vodenja-evidencije-osoba-kojima-je-priznato-pravo-na-status-roditelja-njegovatelja-ili-njegovatelja-1/clanak-4>, posjećeno dana 18. svibnja 2023.

⁶ <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopuni-zakona-o-socijalnoj-skrbi-s-konacnim-prijedlogom-zakona-0>, posjećeno dana 16. svibnja 2023.

⁷ „Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona“, Vlada Republike Hrvatske.

odnosno početak priznavanja prava će biti ujednačen i neće više ovisiti o organizaciji rada, opterećenosti tijela ili o drugim razlozima⁸.

1.3. Pojam roditelja njegovatelja i njegovatelja

U članku 61. navedenog Zakona propisano da se „pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja priznaje za njegu djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom, a koja je potpuno ovisna o pomoći i njezi druge osobe jer joj je zbog održavanja života potrebno pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za koju je prema preporuci liječnika roditelj njegovatelj osposobljen, osobi koja je u potpunosti nepokretna i uz pomoć ortopedskih pomagala, te osobi koja ima više vrsta oštećenja četvrtog stupnja (tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili osjetilnih) zbog kojih je potpuno ovisna o pomoći i njezi druge osobe pri zadovoljavanju osnovnih životnih potreba⁹.

Nadalje, propisano je da se „status roditelja njegovatelja može priznati i jednom i drugom roditelju, u slučaju kada u obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju ili osoba s invaliditetom¹⁰. Isto tako, ako dijete s teškoćama u razvoju nema roditelja, ako roditelji ne žive s njim ili zbog psihofizičkog stanja nisu u mogućnosti pružiti mu potrebnu njegu, pravo na status njegovatelja može se priznati bračnom ili izvanbračnom drugu roditelja djeteta s teškoćama u razvoju, životnom ili neformalnom životnom partneru roditelja djeteta s teškoćama u razvoju, srodniku u ravnoj lozi i srodniku u pobočnoj lozi do zaključno drugog stupnja srodstva, a koji ispunjavaju uvjete propisane Zakonom o socijalnoj skrbi. Pravo na status njegovatelja priznaje se osobi po izboru osobe s invaliditetom uz njezinu suglasnost, odnosno suglasnost njegovog zakonskog zastupnika, koja živi u zajedničkom kućanstvu s osobom s invaliditetom¹¹.

⁸ „Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona“, Vlada Republike Hrvatske.

⁹ Članak 61. „Zakona o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22.

¹⁰ Članak 62. „Zakona o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22.

¹¹ Članak 63. „Zakona o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22.

1.4. Uvjeti za priznavanje prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelj¹²

„Zakon o socijalnoj skrbi“ propisuje „uvjete za priznavanje prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelj“. Pravo će se priznati „osobi koja je punoljetna, ima poslovnu sposobnost, nije lišena roditeljske skrbi, ima psihofizičke sposobnosti za pružanje potrebne njege i pomoći i koja pruža njegu, osobi koja živi u kućanstvu s djetetom s teškoćama u razvoju ili osobom s invaliditetom i ima prebivalište na istoj adresi, osobi koja je osposobljena za pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za njegu djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom i koji pruža njegu. Pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja priznaje se roditelju njegovatelju ili njegovatelju do navršene 65. godine. Također, pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja priznaje se ako djetetu s teškoćama u razvoju **nije** priznato pravo na uslugu smještaja ili organiziranog stanovanja prema Zakonu o socijalnoj skrbi ili **nije** osiguran smještaj prema drugim propisima, osim u slučaju osiguranja smještaja žrtve obiteljskog nasilja, zatim ako dijete s teškoćama u razvoju ili osoba s invaliditetom **nije** korisnik usluge cjelodnevnog boravka na temelju Zakona o socijalnoj skrbi, ako roditelji ne koriste roditeljski ili posvojiteljski dopust za isto dijete, ako roditelj ili druga osoba nije lišena prava na roditeljsku skrb, ako roditelj nema sklopljen ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju ili je pokrenut postupak za raskid, utvrđenje ništetnosti ili poništaj ugovora, te ako ne postoji zaprema iz članka 261. stavka 1. Zakona o socijalnoj skrbi, a odnosi se na zapreke za rad u djelatnosti socijalne skrbi“¹³.

Postupak za priznavanje prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja pokreće se na zahtjev stranke, do 31. prosinca 2022., godine to je bilo pri nadležnom centru za socijalnu skrb, a od 1. siječnja 2023. godine zahtjev se podnosi „Hrvatskom zavodu za socijalni rad“. Osoba se upućuje na vještačenje u „Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom“¹⁴. Pravo se ostvaruje temeljem nadležnog rješenja centra za socijalnu skrb (do 31.12.2022.), a od

¹² Članak 64. „Zakona o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ <http://www.zosi.hr/>, posjećeno dana 17. svibnja 2023.

1. siječnja 2023. temeljem rješenja „Hrvatskog zavoda za socijalni rad“¹⁵. „Pravo se priznaje danom izvršnosti rješenja“¹⁶.

1.5. Naknada roditelju njegovatelju ili njegovatelju

„Roditelj njegovatelj ili njegovatelj ima pravo na naknadu“, a ona je određena u postotku „osnovice koji iznosi 800% osnovice“ odnosno 530,89 EUR te ima „prava iz mirovinskog osiguranja, obveznog zdravstvenog osiguranja i prava za vrijeme nezaposlenosti, kao zaposlena osoba prema posebnim propisima“ („Zakon o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22, članak 65. stavak 1.). Ako se „dijete s teškoćama u razvoju ili osoba s invaliditetom zbog zdravstvenog stanja ne može uključiti u programe i usluge u zajednici“ naknada za roditelja njegovatelja ili njegovatelja iznosi 597,25 EUR odnosno 900% osnovice („Zakon o socijalnoj skrbi“, NN 18/22 i 46/22, članak 65. stavak 2.). U slučaju da osoba „samostalno njeguje dvoje ili više djece s teškoćama ili osoba s invaliditetom, ima pravo na naknadu u postotku od osnovice koji iznosi 1200% osnovice“, odnosno 796,34 EUR¹⁷.

„Obračun i isplatu naknade, uspostavu prijavno-odjavnih podataka za obvezna osiguranja te uplatu doprinosa za obvezna osiguranja obavlja Ministarstvo putem centra za socijalnu skrb, a od 1. siječnja 2023. godine putem „Hrvatskog zavoda za socijalni rad“. Sredstva za te namjene osiguravaju se u državnom proračunu“¹⁸.

¹⁵ Centri za socijalnu skrb prestaju s radom s 31. prosinca 2022. godine i od 1. siječnja 2023. godine njihove poslove preuzima „Hrvatski zavod za socijalni rad“ - preuzeto sa <https://gov.hr/hr/sustav-socijalne-skrbi/248>, dana 16. svibnja 2023.

¹⁶ <https://gov.hr/hr/pravo-na-status-roditelja-njegovatelja-ili-status-njegovatelja/726>, posjećeno dana 16. svibnja 2023.

¹⁷ „Zakon o socijalnoj skrbi“ NN 18/22 i 46/22, članak 65. stavak 3.

¹⁸ „Zakon o socijalnoj skrbi“ NN 18/22 i 46/22, članak 65. stavak 4.

1.6. Pravo na odmor

Roditelj njegovatelj ili njegovatelj ima pravo na četiri tjedna odmora godišnje, za koje vrijeme se „djetetu s teškoćama u razvoju ili osobi s invaliditetom može priznati pravo na uslugu smještaja, isto kao i za vrijeme privremene nesposobnosti za pružanje njege roditelja koja traje do dva mjeseca, a koja se utvrđuje odgovarajućom primjenom propisa iz obveznog zdravstvenog osiguranja kojima je utvrđena privremena nesposobnost za rad. Za vrijeme dok traju opisane okolnosti, roditelj njegovatelj ili njegovatelj“ ima pravo na naknade iz članaka 65. stavka 1.,2. i 3. Zakona o socijalnoj skrbi¹⁹.

1.7. Prestanak statusa roditelja njegovatelja ili njegovatelja²⁰

„Pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja prestaje“:

- Na „zahtjev roditelja njegovatelja ili njegovatelja“
- Ako se „promijene okolnosti vezane uz zdravstveno stanje djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom, ako se mijenja njegovatelj po izboru osobi s invaliditetom ili ako se promijene okolnosti vezane uz roditelja njegovatelja ili njegovatelja“
- Ako „roditelj njegovatelj ili njegovatelj zbog neopravdanih razloga ne obavlja poslove njegovatelja“
- Ako se „roditelj njegovatelj ili njegovatelj nalazi u istražnom zatvoru ili na izdržavanju kazne zatvora“
- Ako „roditelj njegovatelj ili njegovatelj zasnuje radni odnos, obavlja obrtničku, samostalnu ili neku drugu profesionalnu djelatnost“
- Kada „roditelj njegovatelj ili njegovatelj navrš 65 godina života, osim ako i nadalje ispunjava zakonske uvjete“
- „Istekom roka od dva mjeseca u slučaju privremene nesposobnosti za pružanje njege roditelja njegovatelja ili njegovatelja“

¹⁹ Članak 66. Zakona o socijalnoj skrbi, NN 18/22 i 46/22.

²⁰ Članak 68. Zakona o socijalnoj skrbi, NN 18/22 i 46/22.

- „Smrću djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom, roditelja njegovatelja ili njegovatelja“
- Ako „osoba s invaliditetom sklopi ugovor o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju“
- Ako je „nastupio neki od razloga naveden u „Zakonu o socijalnoj skrbi“.

1.8. Broj korisnika statusa roditelja njegovatelja ili statusa njegovatelja

U vrijeme pisanja ovog rada nisu bili dostupni podaci za 2022. godinu, ali vrijedi pogledati podatke o broju korisnika statusa roditelja njegovatelja ili statusa njegovatelja, a koji su dostupni za 2021. godinu. Podatak objavljuje „Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike“ u svom „Godišnjem statističkom izvješću o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2021. godini“²¹.

PRAVA U SOCIJALNOJ SKRBI	
„STATUS RODITELJA NJEHOVATELJA ILI STATUS NJEHOVATELJA“	BROJ KORISNIKA (OSOBA)
Status roditelja njegovatelja	4.747
Status njegovatelja	590
Ukupno	5.337

²¹„Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2021. godini“, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisti%C4%8Dko%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%202021.%20godinu.pdf> , posjećeno dana 17. svibnja 2023.

Ako usporedimo podatke sa prethodnim godinama, možemo uočiti kako iz godine u godinu ukupan broj osoba sa statusom roditelja njegovatelja ili njegovatelja raste. Tako je u 2020. godini status roditelja njegovatelja imalo 4.551 osoba (manje nego godinu kasnije), a status njegovatelja 626 osoba, dakle nešto više nego godinu kasnije, ali ukupan broj je manji od onoga iz 2021. godine (ukupno 5.177)²².

Podaci²³ iz 2019. godine pokazuju da je ukupan broj roditelja njegovatelja (kojih je bilo 3.934) i njegovatelja (799) također manji nego godinu kasnije, odnosno iznosi 4.733.

Iz svega navedenog može se zaključiti kako je broj korisnika statusa roditelja njegovatelja ili statusa njegovatelja sve veći. Tražeći odgovor na pitanje zašto je to tako, valjalo bi se detaljnije posvetiti u nekom drugom, novom radu.

2. SUDSKA ZAŠTITA ZAKONITOSTI

„Razvoj pravne države (*L'Etat de droit, Rechtsstaat*) uvjetovao je potrebu uspostavljanja takve pravne kontrole koja će biti u mogućnosti osigurati punu pravnu zaštitu na području upravne djelatnosti. Nositelj te kontrole trebalo je biti tijelo čija će stručnost, neovisnost i autoritativnost osigurati da uprava djeluje u granicama pravnih normi. Tako se javlja sudstvo kao podesan oblik pravne kontrole uprave. Sud tu treba dati autoritativnu i krajnju ocjenu u pogledu zakonitosti upravne djelatnosti“²⁴.

²² „Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini“, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisticko%20izvjesce%20u%20RH%20za%202020.%20godinu.PDF>, posjećeno dana 17. svibnja 2023.

²³ „Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2019. godini“, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Godisnje%20statisticko%20izvjesce%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20u%202019%20godini.pdf>, posjećeno dana 17. svibnja 2023.

²⁴ Pehar, Snježana: Razlozi zbog kojih se upravni akt može pobijati u upravnom sporu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 101.-127.

„Sudstvo u toj konstrukciji predstavlja u neku ruku onu Arhimedovu točku izvan upravnog sustava iz koje se može učiniti nešto što na prvi pogled izgleda proturječno, naime, pokrenuti mehanizam sankcija državne vlasti prema organizacijama koje tu državnu vlast nose i čine ... Sudska kontrola ne djeluje samo prinudom jedne upravne organizacije prema drugoj, koliko istodobno i sve više autoritetom suda i autoritetom pravila kao takvog koje sud u svojim sentencijama primjenjuje“²⁵.

Ustav Republike Hrvatske²⁶ kao temeljni i najviši akt kojeg su svi dužni držati se, sadrži niz odredbi koje se tiču teme ovog rada. Već u članku 18. jasno propisuje odnosno jamči „pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita“. Isto tako, u članku 19. propisano je da „pojedinačni akti državne uprave i tijela s javnim ovlastima moraju biti utemeljeni na zakonu“. Zajamčena je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela s javnim ovlastima.

Nadalje, u članku 29. Ustava Republike Hrvatske propisano je da „svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči od njegovim pravima ili obvezama“, što je jako bitno u slučajevima tzv. šutnje administracije, kao „zaštita prava na suđenje u razumnom roku“.

Država „osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba slabim, nemoćnim i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama“. Posebna skrb posvećena je „zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život“²⁷. Idući članak, članak 59. „Ustava Republike Hrvatske“, „jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom“.

²⁵ Pusić, E.: Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 1993., str. 97.

²⁶ „Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90,135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14“.

²⁷ Članak 58. „Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90,135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14“.

Ako govorimo o sudskoj zaštiti zakonitosti općih akata, odnosno suglasnosti zakona s Ustavom, pa tako i o sudskoj zaštiti pojedinačnih akata odnosno suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, članak 125. „Ustava Republike Hrvatske“ jasno propisuje da je to nadležnost „Ustavnog suda Republike Hrvatske“. Isto tako, „Ustavni sud Republike Hrvatske“ može „ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka važenja do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana. Također odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske“²⁸.

Osim „Ustavnog suda Republike Hrvatske“, za temu kojom se bavim u ovom radu i čiju sudsku praksu istražujem, iznimno su važni upravni sudovi i „Visoki upravni sud Republike Hrvatske“. Oni rješavaju upravne sporove. Nadležnost upravnih sudova propisana je odredbom članka 12. stavka 2. „Zakona o upravnim sporovima“, a nadležnost „Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“ propisana je odredbom članka 12. stavka 3. „Zakona o upravnim sporovima“ (NN broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17, dalje u tekstu: ZUS). Upravni sudovi „odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonskom propisanom roku, o tužbama protiv upravnih ugovora i u drugim zakonom propisanim slučajevima“²⁹. Visoki upravni sud odlučuje o „žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima“³⁰.

²⁸ www.usud.hr, posjećeno dana 18. svibnja 2023.

²⁹ Članak 12. st. 2. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

³⁰ Članak 12. st. 3. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

2.1. Upravni spor

„Najznačajniji oblik sudske kontrole nad radom uprave je onaj koji se ostvaruje u okviru upravnog spora. Putem upravnog spora se sankcionira i korigira nezakonit javnopravni rad pri izdavanju upravnih akata, što doprinosi uspostavljanju zakonitosti i vladavine prava“³¹.

„S gledišta pravne teorije, upravo sudski nadzor predstavlja najsavršeniji oblik nadzora zakonitosti akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba“³².

„Upravni spor u hrvatskom pravu prema širini ovlasti suda može biti spor o zakonitosti upravnog akta (spor za poništenje upravnog akta ili spor ograničene jurisdikcije) i spor pune jurisdikcije. Rješavanje u sporu o zakonitosti upravnog akta je pravilo prema važećem Zakonu o upravnim sporovima (ZUS). U tom obliku spora sud je ovlašten postupati samo kasatorno, tj. poništiti nezakoniti upravni akt. To su sporovi u kojima se uloga suda prvenstveno sastoji u tome da se ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema zakonu te način primjene zakona (materijalnog i formalnog) na stranku odnosno njezin zahtjev. Nadležnost sudova u sporovima o zakonitosti ZUS je utvrdio generalnom klauzulom s negativnom enumeracijom. Iako je spor o zakonitosti za sustav hrvatskog upravnog spora tipičan, spor pune jurisdikcije, kao netipičan, nije od manjeg značenja. U sporu pune jurisdikcije sud postupa i kasatorno i meritorno, tj. sud može riješiti i upravnu stvar. Nadležnost je sudova u sporovima pune jurisdikcije regulirana enumerativnom metodom, tako da je isključeno da bi se spor pune jurisdikcije mogao voditi u stvarima koje za to nisu predviđene zakonom. Odredbe ZUS-a omogućuju sudu da riješi spor rješavajući predmet o kojem se vodio upravni postupak, pod uvjetom da to priroda stvari dopušta i da podaci postupka pružaju za to pouzdan temelj“³³.

³¹ Pehar, Snježana: Razlozi zbog kojih se upravni akt može pobijati u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 101. – 127.

³² Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 128.

³³ B. Ljubanović, B. Britvić Vetma: Vrste upravnih sporova HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 3., str. 753–772.

„Spor o zakonitosti i spor pune jurisdikcije razlikuju se, prije svega, s obzirom na predmet i svrhu spora. U sporu o zakonitosti predmet spora je sama zakonitost pojedinog upravnog akta što ga je donijelo pojedino nadležno tijelo. U skladu s tim svrha je da se nakon utvrđene nezakonitosti objektivnim stavljanjem izvan snage eliminira nezakonitost upravnog akta i tako zaštite prava koja su tim aktom povrijeđena, odnosno, u protivnom, da upravni sud odbije tužbu ako nađe da upravnim aktom nije došlo do povrede interesa subjekata koji bi bio osoban, neposredan i zasnovan na zakonu. Cilj je da se subjektivna pravna situacija, koja je povrijeđena pojedinačnim aktom, uredi tako da se tužitelju ispravi nepravda učinjena od donositelja upravnog akta (Krbek, 1962: 280)“³⁴.

U smislu Zakona o upravnim sporovima, predmet upravnog spora³⁵ jesu:

- „Ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek“
- „Ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek“
- „Ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu“
- „Ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora“.

Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu³⁶.

³⁴ B. Ljubanović, B. Britvić Vetma: Vrste upravnih sporova HKJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 3., str. 753–772.

³⁵ Članak 3. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

Bitno je navesti i kako se „upravni spor ne može voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora“³⁷.

Upravni spor „pokreće se tužbom kojom se može zahtijevati poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti, te oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora“³⁸.

„Upravni spor može se pokrenuti tek „nakon što je iscrpljena svaka druga zakonom propisana pravna zaštita“³⁹.

„Rok za podnošenje tužbe“ sudu je „30 dana od dana dostave osporene pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje“. U slučaju kada se spor pokreće „zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili propuštanja postupanja u propisanom roku, tužba se podnosi sudu najranije osam dana nakon proteka propisanog roka. Kada pojedinačna odluka nije dostavljena stranci sukladno propisanim pravilima o dostavi, tužba se može podnijeti u roku od 90 dana od dana kada se stranka saznala ili je mogla saznati za odluku, ali najkasnije pet godina nakon isteka roka ranije opisanog, odnosno 30 dana od dostave odluke“⁴⁰.

„ZUS podnositelju zahtjeva daje mogućnost da od javnopravnog tijela zahtijeva izmjenu pojedinačne odluke utemeljene na općem aktu, kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes. To je propisano odredbom članka 87. ZUS-a, a naslov iznad te odredbe glasi: Zahtjev za izmjenu pojedinačne odluke zbog ukidanja općeg akta. Dakle, imajući na umu sadržaj odredbe u kontekstu njezinog naslova, proizlazi kako se ova *sui generis* obnova upravnog postupka može tražiti samo ako je opći akt ukinut. Međutim, u sudskoj je praksi zamijećeno da postoje slučajevi u kojima je opći akt ocijenjen zakonitim, no pogrešno se primjenjuje. Pogrešna

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Članak 4. stavak 1. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

³⁸ Članak 22. stavak 1. i 2. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

³⁹ Članak 22. stavak 5. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

⁴⁰ Članak 23. „Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21“.

primjena općeg akta nije razlog za njegovo ukidanje u objektivnom upravnom sporu, već bi trebala dovesti do poništavanja nezakonite pojedinačne odluke kojom je opći akt pogrešno primijenjen koja zaštita se ostvaruje u subjektivnom upravnom sporu⁴¹.

3. SUDSKA PRAKSA

3.1. Presuda Us I 664/2021-7 od 20. 10. 2021. godine, Upravni sud u Rijeci⁴²

Tužiteljica M. K. u tužbi protiv „Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske“, „Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak kao tuženika u upravnom sporu u čijem tužbenom zahtjevu tužiteljica traži poništenje rješenja tuženika „Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske“, „Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak“, KLASA: UP/II-555-05/21-02/55, URBROJ: 524-11-02/1-21-2 od 26. travnja 2021. Tužbeni zahtjev je u presudi odbijen.

Tužiteljica M. K. je u upravnom postupku pred Centrom za socijalnu skrb Karlovac tražila da joj se „prizna status njegovatelja radi njege sestre“. Prvostupanjskim rješenjem Centra za socijalnu skrb Karlovac, KLASA: UP/I-555-05/20-04/93, URBROJ: 2133-72-5-19-21-4 od 4. veljače 2021. zahtjev tužiteljice je odbijen jer je u prvostupanjskom upravnom postupku na temelju nalaza i mišljenja prvostupanjskog tijela vještačenja utvrđeno da kod D. K. ne postoji teško oštećenje zdravlja i potpuna ovisnost o pomoći i njezi druge osobe pa da stoga nisu ispunjeni propisani uvjeti iz čl. 63. st. 1. „Zakona o socijalnoj skrbi“ („Narodne novine, broj 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19 i 64/20“).

Tužiteljica je u cilju osporavanja zakonitosti rješenja Centra za socijalnu skrb Karlovac pravodobno podnijela tužbu Upravnom sudu u Rijeci u kojoj navodi kako smatra da su u konkretnom slučaju činjenice u pogledu zdravstvenoga stanja njezine

⁴¹ Vezmar Barlek, Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka (1991) v. 36, br. 1, 547-556 (2015).

⁴² <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba80c67e99&q=roditelj+njegovatelj>, posjećeno dana 20. svibnja 2023.

sestre pogrešno utvrđene te se u tužbi poziva na njezinu medicinsku dokumentaciju iz koje da slijedi da je njezina sestra osoba s težim invaliditetom koja ima više vrsta teških oštećenja i to fizičkih, mentalnih i intelektualnih, zbog kojih da je i da će biti potpuno ovisna o pomoći i njezi druge osobe u svakodnevnom životu. Stoga smatra da njezina sestra ispunjava uvjete iz čl. 63. st. 1. „Zakona o socijalnoj skrbi“. Nadalje navodi da je ona jedini živući član obitelji njezine sestre (jer D. K. nema više žive roditelje i nije u braku ili u izvanbračnoj zajednici) i da živi s njom u obiteljskoj zajednici te da ju stoga treba smatrati užim članom obitelji D. K. Smatra da stoga ima pravo na stjecanje statusa njegovatelja na temelju „Zakona o socijalnoj skrbi“.

Članak 63. st. 1. „Zakona o socijalnoj skrbi“ („Narodne novine, broj 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19 i 64/20“), a koji Zakon je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva tužiteljice dana 25. studenoga 2020., propisano je da se pravo na status roditelja njegovatelja priznaje jednom od roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom koje ispunjava jedan od sljedećih uvjeta:

- „potpuno je ovisno o pomoći i njezi druge osobe jer mu je zbog održavanja života potrebno pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za koju je prema preporuci liječnika roditelj osposobljen“,

- „u potpunosti je nepokretno i uz pomoć ortopedskih pomagala“,

- „ima više vrsta teških oštećenja (tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili osjetilnih), zbog kojih je potpuno ovisno o pomoći i njezi druge osobe pri zadovoljavanju osnovnih životnih potreba“.

U stavku 2. istog članka propisano je da „ako u obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju, odnosno osoba s invaliditetom iz st. 1. tog članka, status roditelja njegovatelja mogu steći oba roditelja“.

U stavku 3. istog članka propisano je da se „pravo na status njegovatelja priznaje bračnom ili izvanbračnom drugu, formalnom ili neformalnom životnom partneru osobe s invaliditetom iz stavku 1. tog članka“.

Nadalje, člankom 64. st. 1. „Zakona o socijalnoj skrbi“ propisano je da „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 svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja može se priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici“.

U stavku 2. istog članka propisano je da se „pravo na status roditelja njegovatelja, umjesto roditelju, može priznati i bračnom ili izvanbračnom drugu roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili roditelja osobe s invaliditetom iz članka 63. tog Zakona s kojim živi u obiteljskoj zajednici“.

U stavku 3. istog članka propisano je da „ako u jednoroditeljskoj obitelji ima dvoje ili više djece s teškoćama u razvoju, odnosno osoba s invaliditetom, status roditelja njegovatelja iz čl. 63. tog Zakona može se priznati, osim roditelja, i jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici“.

Višegodišnja ustaljena sudska praksa, te na njoj utemeljena upravna praksa, išla je u prilog argumentima tužiteljice. Međutim, do zaokreta u praksi dolazi donošenjem Zaključka o pravnom shvaćanju sa sjednice Mirovinsko-invalidsko-zdravstvenog odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske održane 23. studenog 2020., koji glasi: „*Status njegovatelja za osobu s invaliditetom ne može se priznati osobi izvan kruga ovlaštenika prava na status njegovatelja iz čl. 63. st. 3. Zakona o socijalnoj skrbi* (Narodne novine, 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19 i 64/20).“

Taj stav je potvrđen i „Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj U-III/786/2019“ od 4. svibnja 2021., u kojoj su izraženi sljedeći stavovi:

“...U konkretnom je slučaju odbijen podnositeljev zahtjev za priznavanje prava na status njegovatelja za baku koja je osoba s invaliditetom. Ovo zbog toga što je tijekom upravnog postupka/spora koji je prethodio ustavnosudskom postupku utvrđeno da se ne može primijeniti iznimka propisana u čl. 64. st. 1. ZoSS-a:157/13-130/17. Naime, navedenom odredbom propisano je da se 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 svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja, može priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici. Ustavni sud primjećuje

da iz osporenih odluka proizlazi da je čl. 63. i 64. ZoSS-a:157/13-130/17 izričito bilo propisano kome se takav status može priznati te da za priznavanje unuku prava na status njegovatelja radi njege bake nije imalo uporište u zakonu, ali da postoje drugi oblici socijalnih prava koje mogu ostvariti starije (teško bolesne) osobe, kao što su pravo na pomoć u kući (čl. 80.) ili pravo na dugotrajni smještaj (čl. 93.)."

"...Ustavni sud nadalje opaža da se „Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi“ ("Narodne novine" broj 130/17., koji je stupio na snagu 30. prosinca 2017.) proširio krug osoba kojima se može priznati pravo na status njegovatelja. Tako je pravo na status njegovatelja priznato bračnom ili izvanbračnom drugu, formalnom ili neformalnom životnom partneru osobe s invaliditetom iz st. 1. čl. 63. Međutim, mjerodavno pravo i dalje ne propisuje mogućnost priznavanja unuku prava na status njegovatelja za njegu bake."

Zaključno, prema članku 63. st. 3. „Zakona o socijalnoj skrbi“, „pravo na status njegovatelja priznaje se bračnom ili izvanbračnom drugu, formalnom ili neformalnom životnom partneru osobe s invaliditetom iz st. 1. tog članka“, slijedom čega tužiteljica ne ulazi u krug osoba koje mogu ostvariti status njegovatelja za sestru. Shodno tome, sud je utvrdio kako nema zakonske mogućnosti da se prizna status njegovatelja za sestru, a osnovanost navoda tužiteljice da kod njezine sestre postoji invaliditet prema čl. 63. st. 1. „Zakona o socijalnoj skrbi“ sud nije dalje niti utvrđivao. Sud je osporavano rješenje „Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske“ kao tuženika ocijenio zakonitim na temelju članka 57. st. 1.⁴³ Zakona o upravnim sporovima zbog čega je tužbeni zahtjev tužiteljice odbijen.

⁴³ „Sud će odbiti tužbeni zahtjev ako utvrdi da je neosnovan.“ – članak 57. st. 1. Zakona o upravnim sporovima, NN [20/10](#), [143/12](#), [152/14](#), [94/16](#), [29/17](#), [110/21](#).

3.2. Presuda Usž 1423/2022-3 od 9. 2. 2023. godine, Visoki upravni sud Republike Hrvatske⁴⁴

Tužiteljica A. C. podnijela je Visokom upravnom sudu žalbu na presudu „Upravnog suda u Zagrebu“, poslovni broj: UsI-787/21-4 od 24. siječnja 2022. U upravnom sporu koji je pokrenula tužiteljica protiv tuženika „Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske“, „Samostalnog sektora za drugostupanjski postupak“, radi prava na status roditelja njegovatelja, tužiteljica je u svom tužbenom zahtjevu tražila poništenje rješenja tuženika, KLASA: UP/II-555-05/20-02/121, URBROJ: 524-11-02/1-21-4 od 10. veljače 2021. Navedeno je rješenje tuženika potvrđeno pobijanom presudom, odnosno odbijena je žalba tužiteljice i potvrđena je presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-787/21-4 od 24. siječnja 2022.

Naime, tužiteljica je 27. rujna 2017. podnijela zahtjev za priznavanje prava na status roditelja njegovatelja za dijete I. C. Centru za socijalnu skrb. Navedeno joj je pravo prvostupanjskim rješenjem od 19. veljače 2019., budući je ispunila uvjete propisane u člancima od 63. do 70. Zakona o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, 157/13., 152/14., 99/15. i 52/16), priznato od 22. veljače 2019. Zbog datuma početka statusa roditelja njegovatelja tužiteljica je uložila žalbu, te je tuženik odlučio da joj pravo na status roditelja njegovatelja pripada od dana izvršnosti prvostupanjskog rješenja, a ne od 22. veljače 2019.

Protiv prvostupanjske presude tužiteljica je podnijela žalbu zbog pogrešne primjene materijalnog prava. Smatra da joj pravo na status roditelja njegovatelja pripada od dana podnošenja zahtjeva 27. rujna 2017., a ne od izvršnosti rješenja prvostupanjskog upravnog tijela. Prvostupanjski sud nije cijenio navod tužbe u kojem je istakla da je u presudi Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-1611/17 od 28. svibnja 2020. u upravnom postupku u istoj pravnoj stvari i nastavno upravnom sporu pokrenutog po tužiteljici navedeni sud zauzeo stajalište da prvostupanjsko upravno tijelo treba pravilno utvrditi sve propisane uvjete za ostvarivanje prava tužiteljice u trenutku podnošenja zahtjeva. Ispitujući osporavanu

⁴⁴ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba80dec636&q=roditelj+njegovatelj>, posjećeno dana 23. svibnja 2023.

presudu i postupak koji joj je prethodio u granicama razloga navedenih u žalbi, sukladno članku 73. stavku 1. „Zakona o upravnim sporovima“ („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.), sud je utvrdio da „ne postoje razlozi zbog kojih se prvostupanjska presuda pobija“.

Pobijana presuda o odbijanju tužbenog zahtjeva tužiteljice da joj se „pravo na status roditelja njegovatelja prizna od dana podnošenja zahtjeva“ pravilno je obrazložena. Budući Zakon ne sadrži odredbu koja izriječno propisuje od kada status i prava temeljem statusa roditelja - njegovatelja pripadaju osobi kojoj je taj status priznat, imaju se primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09) kao općeg propisa koji se primjenjuje u svim upravnim stvarima⁴⁵, a koji u članku 133. stavku 1. propisuje da se rješenje doneseno u upravnom postupku izvršava nakon što postane izvršno. U konkretnom slučaju prvostupanjsko rješenje postalo je izvršno dostavom stranci, odnosno 19. veljače 2019., jer žalba protiv istog ne odgađa izvršenje.

Budući da sud nije utvrdio postojanje žalbenih razloga kao ni razloga na koje pazi po službenoj dužnosti, na temelju članka 74. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odbijena je žalba tužiteljice i potvrđena prvostupanjska presuda.

Ako se vratimo na početak ovog rada, gdje se spominje „Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona“, možemo povući poveznicu odnosno važno je spomenuti kako se novim zakonom planira „ubuduće ujednačiti početak priznavanja prava na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja, na način da se dan priznavanja prava veže uz dan podnošenja urednog zahtjeva odnosno pokretanja po službenoj dužnosti. Predloženim bi se otklonile posljedice nejednake dinamike u rješavanju, odnosno početak priznavanja prava bit će ujednačen i više neće ovisiti o organizaciji rada, opterećenosti tijela ili o drugim razlozima. Slijedom svega navedenog, u budućnosti

⁴⁵ Članak 3. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine 47/09).

priznavanje prava neće ovisiti o trajanju postupka, stoga nema niti neizvjesnosti oko početka priznavanja prava⁴⁶.

Iako je predloženo da se zakon donese po hitnom postupku, u vrijeme pisanja ovog rada (svibanj i lipanj 2023.), isti i dalje nije donesen.

3.3. Presuda UsI-1594/15-15 od 29. lipnja 2016. godine, Upravni sud u Rijeci⁴⁷

Tužiteljica A. Š. obratila se 31. ožujka 2015. godine „Centru za socijalnu skrb“ sa zahtjevom za „priznavanje prava na status njegovatelja“ radi njegovanja svog supruga M. Š. Prvostupanjskim rješenjem „Centra za socijalnu skrb“, KLASA: UP/I-555-05/15-05/8, URBROJ: 2170-20-06/11-15-6 od 29. travnja 2015., odbijen je zahtjev tužiteljice. Tužiteljica je izjavila žalbu na doneseno rješenje, te je novim rješenjem KLASA: UP/II-555-05/15-02/72, URBROJ: 519-06/1-15-3 od 28. rujna 2015., odbijena žalba tužiteljice izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja.

Svoju odluku tuženik je utemeljio prema sljedećem: kod tužiteljičinog supruga postoji tjelesno oštećenje u smislu članka 32. i članka 34. stavka 2. točke a), b) i c) „Pravilnika o sastavu i načinu rada tijela vještačenja u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi i drugih prava po posebnim propisima“, kao i „teška trajna promjena u zdravstvenom stanju“ iz članka 39. stavka 2. navedenog Pravilnika, te „teški invaliditet“ u smislu članka 38. stavka 2. točke a), b) i c) Pravilnika, uz potpunu ovisnost o pomoći i njezi druge osobe, tako da mu je „radi održavanja života potrebno pružanje specifične njege izvođenjem medicinsko-tehničkih zahvata za koje je tužiteljica prema preporuci liječnika osposobljena, odnosno da se radi o osobi s invaliditetom koja je potpuno ovisna o pomoći i njezi druge osobe pri zadovoljavanju osnovnih životnih potreba“. No sporno jest je li „tužiteljici mogao biti priznat status njegovatelja, pri čemu tuženik ističe da tužiteljica – kao supruga osobe kojoj se pomoć pruža - ne ulazi u krug osoba kojima se navedeni status može priznati prema

⁴⁶ „Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona“, Vlada Republike Hrvatske.

⁴⁷ <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba806d4724&q=roditelj+njegovatelj>, posjećeno dana 20. svibnja 2023.

odredbama članka 63. i članka 64. Zakona o socijalnoj skrbi“ („Narodne novine“, broj 157/13 i 152/14, u nastavku teksta: ZSS), vezano uz članak 4. točke 6., 9. i 10. toga Zakona, pri čemu se status njegovatelja prema članku 64. stavku 2. i 3. ZSS-a može priznati za dijete, a ne za njegu bračnog druga.

Tužiteljica predlaže da Sud poništi drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje, te da Sud sam riješi stvar na način da „naloži tuženiku da u roku od 30 dana od dostave presude donese rješenje kojim se tužiteljici priznaje status njegovateljice supruga M. Š. s danom podnošenja zahtjeva za priznavanje prava“. Isto tako, u tužbi te kasnije tijekom spora, tužiteljica osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, da „svojem suprugu pruža 24-satnu skrb i njegu, da ostvaruje pravo na status njegovatelja svojeg supruga na temelju odredbe članka 64. stavka 1. ZSS-a, koju odredbu tuženik tumači rigidno striktno, krajnje restriktivno i pretjerano formalistički“. Također, upire na „ustavnosudsku praksu vezanu uz neodređeno i neprecizno normiranje, uz diskriminaciju na području socijalne skrbi, te uz nedopušteni ekcesivni formalizam kod tumačenja propisa, kao i na praksu Upravnog suda u Splitu, slijedom koje je Centar za socijalnu skrb M. donio rješenje o priznavanju prava na status njegovatelja supruzi osobe s invaliditetom, na koje rješenje je tuženik dao suglasnost“.

U sporu je provedena rasprava, Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je doneseno osporeno rješenje te u spisu predmetnog upravnog spora. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužiteljica osnovano traži priznavanje statusa njegovateljice svojeg supruga.

Predmetni status reguliran je odredbama dijela V.9. ZSS-a, koji nosi naslov „Status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja“. Riječ je o dvama srodnim statusima, koji se ne razlikuju u odnosu na supstancijalne funkcije koje obavljaju osobe kojima je taj status priznat, već prema srodničkom odnosu spomenutih osoba s njegovanom osobom.

Opće pretpostavke za priznavanje statusa roditelja njegovatelja jednom od roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom propisane su odredbama članka 63. ZSS-a. Prema članku 64. stavku 1. ZSS-a, „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 svog psihofizičkog stanja, status njegovatelja može se priznati jednom od članova obitelji s kojim živi u obiteljskoj zajednici“. Odredbom stavka 2. navedenoga članka propisano je da se „pravo na status roditelja njegovatelja, umjesto roditelju, može priznati i bračnom ili izvanbračnom drugu roditelja djeteta s teškoćama u razvoju ili osobe s invaliditetom iz članka 63. toga Zakona s kojim živi u obiteljskoj zajednici“.

U članku 65. ZSS-a propisane su „zapreke za priznavanje statusa roditelja njegovatelja odnosno njegovatelja, kada je djetetu s teškoćama u razvoju ili osobi s invaliditetom osigurana usluga smještaja, organiziranog stanovanja, poludnevnog ili cjelodnevnog boravka u skladu s navedenim Zakonom, odnosno za vrijeme korištenja roditeljskog, roditeljskog ili posvojiteljskog dopusta za dijete od strane drugog roditelja“.

U članku 4. točki 3. ZSS-a obitelj je normativno definirana kao „zajednica koju čine bračni ili izvanbračni drugovi, djeca i drugi srodnici koji zajedno žive, privređuju, ostvaruju prihod na drugi način i troše ga zajedno“.

Među strankama ovoga upravnog spora nesporno je da su u predmetnom slučaju ispunjene pretpostavke za priznavanje statusa njegovatelja koje se odnose na zdravstveno stanje tužiteljčinog supruga, te da ne postoje zapreke za priznavanje spomenutog statusa propisane odredbama članka 65. ZSS-a. Nesporno je i da je suprug tužiteljice lišen poslovne sposobnosti, da je tužiteljica imenovana njegovom skrbnicom, da neposredno brine o suprugu, te da je član obitelji svojeg supruga (u smislu čl. 4. t. 3. ZSS-a).

Sud je, stoga, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12 i 152/14), poništio osporavana rješenja tuženika i prvostupanjskog tijela, te je sam riješio stvar priznavši tužiteljici pravo na status njegovateljice svojeg supruga, uz nalog prvostupanjskom tijelu da o tome donese odgovarajuće rješenje u roku propisanom odredbom članka 81. stavka 2. ZUS-a.

Kako je Sud sam riješio upravnu stvar, nadležna javnopravna tijela u izvršenju ove presude nisu ovlaštena ponovno razmatrati meritum te stvari, već je prvostupanjsko tijelo, u skladu sa člankom 81. stavkom 1. ZUS-a, polazeći od sudske odluke o priznavanja predmetnog prava tužitelju, dužno donijeti odgovarajuće rješenje s ostalim propisanim pratećim utvrđenjima. Novo rješenje doneseno u izvršenju meritorne presude ne treba poimati kao samostalno rješenje javnopravnog tijela kojim se rješava upravna stvar, već kao izvršujuće rješenje kojim se razrađuje odluka kojom je sud prethodno već riješio tu stvar.

ZAKLJUČAK

Roditelj njegovatelj ili njegovatelj zasigurno je i dalje osjetljiva tema i područje u kojem uvijek ima mjesta za napredak, u smislu zakonskih odredbi, pa tako i primjene u praksi. Vidljivo je da je kroz godine došlo do poboljšanja, međutim, novo vrijeme donosi nove izazove i zahtijeva još veći napredak i angažman zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, zapravo svih sudionika u procesu ostvarivanja prava iz svih domena, pa tako i socijalne skrbi. Važno je sustavno i cjelovito nadograđivanje pravnih propisa koje je rezultat zamijećenih potreba i problema onih na koje se ti pravni propisi odnose. Iznimnu važnost ima upravo sudska zaštita zakonitosti odnosno sveukupni pravni put koji pojedinac mora proći da bi ostvario ili zaštitio neko svoje pravo. Mjesta za napredak uvijek ima, bilo da se radi o materijalnim ili nematerijalnim pravima, kao i o samoj proceduri. Sudska praksa stoga je živi primjer stanja i kvalitete određenih procesa i ostvarivanja prava u području socijalne skrbi, u dijelu koji se odnosi na uređenje statusa roditelja njegovatelja.

LITERATURA

Knjige i stručni članci:

1. Ljubanović, Boris, Britvić Vetma, Bosiljka: Vrste upravnih sporova HKJU – CCPA, god. 11. br. 3., 2011., str. 753. – 772.
2. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Pehar, Snježana,: Razlozi zbog kojih se upravni akt može pobijati u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, br. 1, 2008., str. 101. - 127.
4. Đerđa, Dario, Galić, Ante: Žalba u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, br. 2, 2014., str. 339. – 362.
5. Pusić, Eugen: Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
6. Vezmar Barlek, Inga: Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, v. 36, br. 1, 2015., str. 547. – 556.

Pravni propisi

1. „Ustav Republike Hrvatske“ (Narodne novine broj 56/90,135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. „Zakon o općem upravnom postupku“ (Narodne novine broj 47/09)
3. „Zakon o socijalnoj skrbi“ (Narodne novine broj 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20 i 138/20)
4. „Zakon o upravnim sporovima“ (Narodne novine broj 20/10, 143/12, 125/14, 94/16, 29/17, 110/21)
5. „Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije osoba kojima je priznato pravo na status roditelja njegovatelja ili njegovatelja“ (Narodne novine broj 85/22)

Sudska praksa:

1. Presuda Upravnog suda u Rijeci, broj Us I 664/2021-7 od 20. 10. 2021. godine, u upravnom sporu tužiteljice M. K. protiv tuženika Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske, Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak, dostupno na:

[https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba80c67e99&q=rodite
lj+njegovatelj](https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba80c67e99&q=rodite
lj+njegovatelj)

2. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj Usž 1423/2022-3 od 9. veljače 2023. godine u upravnom sporu tužiteljice A. C. protiv tuženika Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske, Samostalnog sektora za drugostupanjski postupak, dostupno na: [https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba80dec636&q=rodite
lj+njegovatelj](https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionText?id=090216ba80dec636&q=rodite
lj+njegovatelj)
3. Presuda Upravnog suda u Rijeci od 29. lipnja 2016. godine, broj UsI-1594/15, u upravnom sporu tužiteljice A. Š. protiv tuženika Ministarstva socijalne politike i mladih, Samostalnog sektora za pravne poslove, Zagreb, Trg. N. Topalušić 1, radi prava na status njegovatelja, dostupno na: [https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba806d4724&q=rodite
lj+njegovatelj](https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionView?id=090216ba806d4724&q=rodite
lj+njegovatelj)

Izvješća

1. „Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2021. godini“, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisti%C4%8Dko%20izvje%C5%A1%C4%87e%20za%202021.%20godinu.pdf>
2. „Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2020. godini“, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Odluke/Godisnje%20statisticko%20izvjesce%20u%20RH%20za%202020.%20godinu.PDF>
3. „Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi, pravnoj zaštiti djece, mladeži, braka, obitelji i osoba lišenih poslovne sposobnosti, te zaštiti tjelesno ili mentalno oštećenih osoba u Republici Hrvatskoj u 2019. godini“, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Godisnje%20statisticko%20izvjesce%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20u%202019%20godini.pdf>

Web stranice:

1. <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home>
2. www.gov.hr
3. www.iusinfo.hr
4. www.mrosp.gov.hr
5. www.sabor.hr
6. www.usud.hr
7. www.vsrh.hr
8. www.zosi.hr