|  |  |
| --- | --- |
|  | **U-I / 1812 / 2006** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Odluka / rješenje:** | Rješenje o neprihvaćanju prijedloga za ocjenu akata zakonodavnog tijela - zakoni i akti - snage zakona  |
|  |
|  |

**Objave: Narodne novine broj 141/08.**

|  |
| --- |
| **Zaključak:**Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01., 138/06. i 107/07.) |
|  |

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Mario Kos, Davor Krapac, Ivan Matija, Željko Potočnjak, Agata Račan, Duška Šarin i Nevenka Šernhorst, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 19. studenoga 2008. godine, donio je

**R J E Š E N J E**

**I.** Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01., 138/06. i 107/07.).

**II.** Rješenje će se obajviti u "Narodnim novinama".

**O b r a z l o ž e n j e**

**1.** Kristijan Grđan i Zrinka Perčin iz Zagreba podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01., 138/06. i 107/07.).

Zakon o doplatku za djecu (u daljnjem tekstu: ZDD) na snazi je od 1. siječnja 2002.

**2.** Osporenim člankom 12. ZDD-a propisano je:

*Za dijete s težim oštećenjem zdravlja, utvrđenom prema propisima iz socijalne skrbi, a čije je oštećenje nastalo prije navršene 18. godine života, pripada doplatak za djecu do kraja kalendarske godine u kojoj navršava 27 godina života.*

**3.** Predlagatelji smatraju da članak 12. ZDD-a nije suglasan s člankom 14. stavkom 2., člankom 61. stavkom 1. i člankom 63. stavkom 1. Ustava.

U obrazloženju svojih navoda predlagatelji polaze od ustavnih odredbi koje propisuju da je obitelj pod osobitom zaštitom države, a da su roditelji dužni uzdržavati svoju djecu. Predlagatelji se osobito pozivaju na članak 210. Obiteljskog zakona ("Narodne novine", broj 116/03., 17/04. i 136/04.), kojim jeuređena obveza roditelja da uzdržava svoje dijete i nakon njegove punoljetnosti ukoliko dijete ima posebne potrebe zbog bolesti, mentalnog ili tjelesnog oštećenja te nije sposobno za rad i živi u posebnim okolnostima, sve dok te okolnosti traju. Temeljna je postavka od koje polaze u svom prijedlogu da "država koja ne obvezuje sebe da pomaže roditeljima u uzdržavanju punoljetnog djeteta s težim oštećenjem zdravlja, na isto ne može obvezati niti roditelje". Poistovjećujući obveze roditelja i obveze države u području uzdržavanja djeteta, predlagatelji smatraju nesuglasnim s Ustavom i Obiteljskim zakonom članak 12. ZDD-a jer se njime propisuje da država osigurava novčanu potporu roditeljima u uzdržavanju i odgoju bolesne djece samo do navršene 27. godine života djeteta.

Predlagatelji ukazuju i na Zakon o doplatku za djecu koji je bio na snazi do 31. prosinca 2001. ("Narodne novine", broj 77/99., 145/99., 25/00., 41/00. i 64/00., u daljnjem tekstu: Zakon iz 1999.), koji je u članku 17. stavku 1. propisivao pravo na doplatak za djecu sve dok traje djetetova nesposobnost za samostalan život i rad.

Konačno, osporeni članak 12. ZDD-a predlagatelji razmatraju i s aspekta članka 38. istog Zakona, koji je po svojoj naravi prijelazna odredba ZDD-a. Tvrde da su u nejednakom položaju roditelji koji taj doplatak ostvaruju na temelju članka 12. ZDD-a u odnosu na skupinu roditelja koja je obuhvaćena prijelaznom odredbom članka 38. ZDD-a.

Stoga, predlažu ukidanje osporenog članka 12. ZDD-a.

**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), od Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti Republike Hrvatske pribavljeno je očitovanje o navodima predlagatelja.

*Prijedlog nije osnovan.*

**5.** Predlagatelji osporavaju suglasnost članka 12. ZDD-a s odredbama Ustava, kojima je propisana jednakost svih pred zakonom (članak 14. stavak 2.), zatim da je obitelj pod osobitom zaštitom države (članak 61. stavak 1.) te da su roditelji dužni uzdržavati djecu (članak 63. stavak 1.).

Ustavni sud, međutim, utvrđuje da su za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. ZDD-a mjerodavne sljedeće odredbe Ustava:

*U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom ....* (članak 5. stavak 2.);
*Država štiti ... djecu ... te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život* (članak 62.);
*Dužnost je svih da štite djecu ....* (članak 64. stavak 1.).

Uzete su u obzir i temeljne odredbe Ustava o ovlasti zakonodavca (Hrvatskog sabora) da samostalno i u skladu s Ustavom odlučuje o uređivanju pravnih odnosa u Republici Hrvatskoj (članak 2. stavak 4. alineja 1.) te socijalnoj pravdi i vladavini prava, kao najvišim ustavnim vrednotama i temelju za tumačenje Ustava (članak 3.).

**6.** Osiguranje Ustavom propisanog položaja djece obveza je svih, posebno njihovih roditelja i države.

Polazeći od ustavne samostalnosti u uređenju načina i oblika zaštite djece, Republika Hrvatska, kao socijalna država (članak 1. stavak 1. Ustava), odabrala je doplatak za djecu, kao jedan od oblika socijalnog davanja, kojim stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete za promicanje ostvarivanja prava na dostojan život djece.

Imajući u vidu, prije svega, dobrobit i interese djece, kao i svoje gospodarske mogućnosti, država stvara uvjete potrebne za ostvarivanje zaštite djece, koja zašita pripada području socijalne politike države. Pravo na doplatak za djecu nije ustavno, nego zakonsko pravo, pa se ono ostvaruje na način i uz ispunjenje uvjeta propisanih zakonom i na zakonu utemeljenim propisima.

**7.** ZDD je poseban zakon kojim su u Republici Hrvatskoj određeni korisnici te način i uvjeti stjecanja doplatka za djecu.

Prema odredbama ZDD-a, doplatak za djecu novčano je primanje koje koristi roditelj ili druga osoba određena tim Zakonom radi potpore uzdržavanja i odgoja djece (članak 1.).

Pravo na doplatak za djecu, u pravilu, se ostvaruje do navršene 15. godine života djeteta, odnosno do kraja školske godine u kojoj dijete navršava 15 godina života. Iznimno, pravo na doplatak za djecu do završetka osnovnog školovanja ostvaruje i dijete koje je navršilo 15 godina života i pohađa osnovnu školu ako je razlog pohađanja osnovne škole nakon 15. godine života kasniji upis u prvi razred osnovne škole ili gubitak razreda iz zdravstvenih razloga, odnosno duže bolesti (članak 10. stavci 1. i 2. ZDD-a).

Nadalje, doplatak za djecu pripada za dijete koje se nalazi na redovitom školovanju u srednjoj školi do završetka tog školovanja, a najduže do kraja školske godine u kojoj dijete navršava 19 godina života. Iznimno, za dijete s oštećenjem zdravlja pripada doplatak za djecu, prema propisima iz socijalne skrbi, i nakon navršene 19. godine života do završetka redovitog školovanja u srednjim školama, a najduže do 21. godine života. Za dijete, koje po prestanku bolesti nastavi redovito školovanje u osnovnoj ili srednjoj školi, ali koje zbog duže bolesti nije u mogućnosti završiti školovanje u redovitom roku, produljuje se pravo na doplatak za djecu i preko godina do kojih pripada doplatak u slučaju školovanja u srednjim školama, i to za onoliko vremena koliko je dijete izgubilo od redovitog školovanja zbog bolesti, a najduže do 21. godine života (članak 10. stavci 3., 4. i 5. ZDD-a). Doplatak za djecu pripada i za vrijeme dok je dijete zbog bolesti spriječeno redovito pohađati srednju školu (članak 11. ZDD-a).

**8.** Osporenim člankom 12. ZDD-a uređene su pretpostavke za ostvarivanje prava na doplatak za skupinu djece koja imaju "teže oštećenje zdravlja", koje oštećenje mora biti utvrđeno prema propisima iz socijalne skrbi i mora nastati prije navršene 18. godine života djeteta. U tom slučaju pravo na doplatak za djecu ostvaruje se do 27. godine života djeteta.

Iz te zakonske odredbe proizlazi, dakle, da nakon 27. godine života djeteta s težim oštećenjem zdravlja nema pravne osnove za ostvarivanje prava na doplatak za djecu.

**9.** Prema ocjeni Ustavnog suda, osporeni članak 12. ZDD-a nije nesuglasan s Ustavom.

**10.** Polazeći od mjerodavnih odredbi Ustava, posebno obveze države da u području socijalne politike propiše načine i oblike zaštite djece, ocjena je Ustavnog suda da je zakonodavac mogao urediti ostvarivanje doplatka za djecu s težim oštećenjem zdravlja na način kako je to učinjeno osporenom zakonskom odredbom.

Tvrdnje predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom osporenog članka 12. ZDD-a, prema stajalištu Ustavnog suda, proizlaze iz njihovog pogrešnog poistovjećivanja dužnosti roditelja da uzdržavaju svoju djecu (članak 63. stavak 1. Ustava) s ustavnom odredbom da je obitelj pod osobitom zaštitom države (članak 61. stavak 1. Ustava). To je razvidno iz njihove tvrdnje da "država koja ne obvezuje sebe da pomaže roditeljima u uzdržavanju punoljetnog djeteta s težim oštećenjem zdravlja, na isto ne može obvezati niti roditelje".

Ustavni sud smatra da predlagatelji neutemeljeno poistovjećuju institut "uzdržavanja djece", u smislu Ustava, s doplatkom za djecu, zbog čega pogrešno smatraju da pravo na doplatak za djecu treba trajati dok god traje "uzdržavanje djece". Naime, nesporno je da je obitelj pod osobitom zaštitom države (članak 61. stavak 1. Ustava), međutim, prema članku 63. stavku 1. Ustava, roditelji su dužni uzdržavati djecu.

Stoga, razmatrajući pravnu narav doplatka za djecu, Ustavni sud ocjenjuje da je to jedan od mogućih načina ostvarivanja socijalne politike države u području zaštite djece. Zakonom propisano pravo na određeni novčani iznos, koji država daje kao potporu uzdržavanju određene skupine djece, nazvavši ga "doplatkom za djecu", ne može se poistovjećivati s ustavnom obvezom roditelja na uzdržavanje djece, koja obveza bi postojala i u slučaju kad država ne bi priznavala doplatak za djecu. Dakle, doplatak za djecu nije nužno vezan uz institut uzdržavanja djece u smislu članka 63. stavka 1. Ustava.

**11.** Predlagatelji, nadalje, pogrešno smatraju da postoji nejednakost korisnika doplatka za djecu ostvarenog na temelju Zakona iz 1999. i ZDD-a, u smislu da je Zakon iz 1999. priznavao doplatak za djecu neovisno o dobi djeteta.

Zakon iz 1999. (članak 12.), uz sve druge uvjete, doplatak za djecu također je priznavao samo do određene dobi djeteta. Iznimka od propisivanja starosne dobi bio je članak 17. tog Zakona, koji je u stavku 1. propisivao uvjete ostvarivanja doplatka za djecu koja su "nesposobna za samostalan život i rad" pa im je to pravo priznavao "za sve vrijeme trajanja te nesposobnosti".

Razvidno je da je Zakon iz 1999. iznimne uvjete u ostvarivanju doplatka za djecu utvrđivao za djecu "nesposobnu za samostalan život i rad", dok ZDD to čini za djecu "s težim oštećenjem zdravlja", značenje kojih stanja određuju propisi iz socijalne skrbi.

**12.** Budući da zakonodavac, prema stajalištu Ustavnog suda, ima pravo mijenjati zakonske uvjete uređenja socijalnih i drugih odnosa u društvu, pod pretpostavkom da su te izmjene u skladu sa zahtjevima koje pred njega postavljaju načela vladavine prava i socijalne pravde, propisana člankom 3. Ustava, Ustavni sud ocjenjuje da je osporeni članak 12. ZDD-a u suglasnosti s Ustavom.

**13.** U odnosu na navode predlagatelja, kojima suglasnost članka 12. ZDD-a s Ustavom osporavaju, uspoređujući te odredbe s odredbama Obiteljskog zakona, napominje se da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati međusobnu usklađenost zakona, odnosno propisa iste pravne snage. Navedeno stajalište Sud je izrazio u više svojih rješenja (primjerice broj: U-I-1489/2001 i dr., "Narodne novine" broj 21/02.).

**14.** U postupku je razmotrena i odredba članka 38. ZDD-a, s obzirom da predlagatelji ukazuju na nejednak položaj roditelja, koji doplatak za djecu ostvaruju na temelju članka 12. ZDD-a, u odnosu na skupinu roditelja koja je obuhvaćena člankom 38. ZDD-a.

Članak 38. ZDD-a glasi:

*Korisnicima koji su ostvarili doplatak za djecu s težim oštećenjem zdravlja, utvrđenom prema propisima iz socijalne skrbi, do dana primjene ovog Zakona, pripada pravo na doplatak za djecu i nakon navršene 27. godine života, do donošenja posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom.*

Taj članak po svojoj je pravnoj naravi prijelazna zakonska odredba, kojoj je svrha urediti ostvarivanje doplatka za djecu, priznatog na temelju zakona koji je prestao važiti, a u razdoblju prijelaza s jednog pravnog režima na drugi. On je privremene naravi jer proizvodi pravne učinke "do donošenja posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom".

Zbog tih svojih obilježja, članak 38. ZDD-a načelno ne može biti polazište za osporavanje ustavnosti članka 12. ZDD-a, osobito to ne može biti iz razloga koje ističu predlagatelji. Njihov se zahtjev, naime, sastoji u tome da Ustavni sud ukine članak 12. ZDD-a i "protegne" prijelazno i privremeno zakonsko uređenje iz članka 38. ZDD-a na sve kategorije korisnika doplatka za djecu, pretvarajući ga u trajno zakonsko pravilo za sve slučajeve.

**15.** U odnosu na članak 38. ZDD-a, čija suglasnost s Ustavom nije osporena, Ustavni sud primjećuje da su višegodišnjim nedonošenjem "posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom", a time i višegodišnjim produljenjem važenja članka 38. ZDD-a, kao privremene (prijelazne) odredbe, stvorene pretpostavke za postupanje Ustavnog suda u smislu članka 129. Ustava i članka 105. Ustavnog zakona.

**16.** Suglasno navedenom, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, riješeno je kao u izreci (točka I.).

Objava rješenja (točka II. izreke) temelji se na odredbi članka 29. Ustavnog zakona.

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-I-1812/2006
Zagreb, 19. studenoga 2008.

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

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Mario Kos, Davor Krapac, Ivan Matija, Željko Potočnjak, Agata Račan, Duška Šarin i Nevenka Šernhorst, na temelju ovlasti propisane člankom 129. Ustava Republike Hrvatske i člankom 105. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), na sjednici održanoj 19. studenoga 2008. godine, utvrdio je sljedeće

**I Z V J E Š Ć E**

**1.** Ustavni sud Republike Hrvatske donio je 19. studenoga 2008. rješenje broj: U-I-1812/2006, kojim se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. Zakona o doplatku za djecu ("Narodne novine", broj 94/01., 138/06. i 107/07.), podnijet od strane Kristijana Grđana i Zrinke Perčin iz Zagreba. Zakon o doplatku za djecu (u daljnjem tekstu: ZDD), na snazi je od 1. siječnja 2002.

Osporenim člankom 12. ZDD-a propisano je:

*Za dijete s težim oštećenjem zdravlja, utvrđenom prema propisima iz socijalne skrbi, a čije je oštećenje nastalo prije navršene 18. godine života, pripada doplatak za djecu do kraja kalendarske godine u kojoj navršava 27 godina života.*

Navedeno rješenje Ustavnog suda dostavlja se u privitku ovog Izvješća.

**2.** S obzirom da predlagatelji u svom prijedlogu ukazuju i na odredbu članka 38. ZDD-a, smatrajući da ona dovodi do nejednakosti u položaju roditelja koji doplatak za djecu ostvaruju na temelju članka 12. ZDD-a, u odnosu na skupinu roditelja koja je obuhvaćena člankom 38. ZDD-a, u postupku je razmotrena i ta zakonska odredba.

Članak 38. ZDD-a glasi:

*Korisnicima koji su ostvarili doplatak za djecu s težim oštećenjem zdravlja, utvrđenom prema propisima iz socijalne skrbi, do dana primjene ovog Zakona, pripada pravo na doplatak za djecu i nakon navršene 27. godine života, do donošenja posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom.*

Taj članak po svojoj je pravnoj naravi prijelazna zakonska odredba, kojoj je svrha urediti ostvarivanje doplatka za djecu, priznatog na temelju zakona koji je prestao važiti, a u razdoblju prijelaza s jednog pravnog režima na drugi. On je privremene naravi jer proizvodi pravne učinke "do donošenja posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom".

**3.** U odnosu na učinke članka 38. ZDD-a, Ustavni sud primjećuje da višegodišnje nedonošenje "posebnog propisa o pravima osoba s invaliditetom", a time i višegodišnje produljenje važenja članka 38. ZDD-a, kao privremene (prijelazne) odredbe, nije ustavnopravno prihvatljivo budući da će se u prijelaznom razdoblju - do donošenja posebnog propisa - jednoj skupini korisnika iznimno i privremeno priznati pravo na doplatak i nakon što im dijete navrši 27 godina života.

Vremenska neodređenost članka 38. ZDD-a, u dijelu kojim je propisano "do donošenja posebnog propisa", bila bi prihvatljiva pod uvjetom da je nadležno tijelo u nekom "razumnom roku" donijelo predviđeni propis. Međutim, taj propis još uvijek nije donesen, što praktički znači da se jedna skupina korisnika doplatka za djecu nalazi u povoljnijem zakonskom položaju od 1. siječnja 2002., dakle već gotovo 7 godina. Ta činjenica u cijelosti narušava opravdanost i prihvatljivost zakonskog uređenja u prijelaznom razdoblju, koje po svojoj pravnoj naravi treba biti privremeno.

**4.** Budući da je Ustavni sud, sukladno članku 129. Ustava Republike Hrvatske i članku 105. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, utvrdio da nadležno tijelo nije donijelo propis za izvršenje odredaba Ustava i zakona, koji propis je bilo dužno donijeti, Hrvatskom saboru i Vladi Republike Hrvatske upućuje se ovo Izvješće.

**5.** Temeljem članka 29. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ovo Izvješće objavit će se u "Narodnim novinama".

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-I-1812/2006
Zagreb, 19. studenoga 2008.

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