

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d.
Zagreb, listopad 2006.

POJEDINA PITANJA MIROVINSKOG OSIGURANJA IZ PRAKSE UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

I. UVOD

Zakon o mirovinskom osiguranju („Narodne novine“ broj: 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05 – dalje: ZOMO) primjenjuje se od 1. siječnja 1999. Tim je Zakonom počela promjena sustava mirovinskog osiguranja i na drugačiji je način uređeno dotadašnje osiguranje temeljem generacijske solidarnosti. Ta se promjena nastavila donošenjem Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima („Narodne novine“, broj: 49/99) i Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima te isplati mirovina na osnovi individualne kapitalizirane štednje („Narodne novine“, broj: 106/99).

II. PROMJENE U ODNOSU NA RANIJI ZAKON

Najznačajnije su sljedeće promjene:

- nisu više u posebni sustav izdvojeni obrtnici, osobe koje samostalno obavljaju profesionalnu djelatnost, poljoprivrednici i drugi, nego su te skupine osiguranika u istom sustavu mirovinskog osiguranja kao i zaposlenici
- ukinuta su prava na osnovi preostale radne sposobnosti, neposredne opasnosti od nastanka invalidnosti i izmijenjene radne sposobnosti, minimalna mirovina, zaštitni dodatak uz mirovinu, naknada plaće udovici koja nije stekla pravo na obiteljsku mirovinu, otpremnina bračnom drugu koji nije ostvario pravo na mirovinu, novčana naknada za tjelesno oštećenje zbog bolesti i ozljede izvan rada i pravo djece sa smetnjama u psihičkom i tjelesnom razvoju na osposobljavanje za samostalan život i rad. Neka od tih prava ostvaruju se u sustavu socijalne skrbi
- umjesto prava na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju sada postoji institut profesionalne rehabilitacije, a umjesto prava na minimalnu mirovinu i prava na zaštitni dodatak uz mirovinu, postoji institut najniže mirovine
- za pet su godina povećane dobne granice za stjecanje prava na starosnu i prijevremenu mirovinu
- invalidnost je definirana kao profesionalna nesposobnost za rad i opća nesposobnost za rad
- ukinuta su neka prijašnja prava, kao pravo na raspoređivanje, odnosno zaposlenje

na drugo odgovarajuće radno mjesto i pravo na rad sa skraćenim radnim vremenom, a stečena prava prevode se na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad

- i, kao najveća promjena, može se označiti potpuno izmijenjen način određivanja mirovine prema novoj mirovinskoj formuli
- umjesto minimalne mirovine uveden je institut najviše mirovine
- ovim Zakonom nije bio predviđen institut najviše mirovine, ali je donesen Zakon o najvišoj mirovini („Narodne novine“, broj: 162/98, 82/01)

III. PRIMJENA RANIJEG ZAKONA

U praksi Suda je, s obzirom na promjene koje donosi ZOMO, a u nekim slučajevima i smanjenje prava, bilo nužno zauzeti shvaćanje o primjeni zakona u prijelaznom razdoblju. Nesumnjivo je da je postojao interes stranaka da se o njihovim pravima odlučuje primjenom ranijeg propisa, kako bi neka prava mogli ostvariti, a neka eventualno ostvariti u većem opsegu.

To pitanje regulira odredba članka 190. ZOMO:

„Postupak za ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja koja se ostvaruju do 31. prosinca 1998., kao i postupak za utvrđivanje mirovinskog staža pokrenut do 31. prosinca 1998., završiti će se prema propisima koji su važili do tog dana.

Upravni sporovi u svezi s stavkom 1. ovoga članka dovršiti će se prema propisima koji su važili do 31. prosinca 1998.“

U primjeni tog propisa nije bilo upitno hoće li se raniji zakon primjenjivati, ako se prava ostvaruju do 31. prosinca 1998. Jednako tako, u postupcima utvrđivanja mirovinskog staža nije bilo razlike u shvaćanju da ti postupci, kako bi se primijenio raniji zakon, ne moraju biti pokrenuti do 31. prosinca 1998. i to zato što je prema čl. 22. Zakona o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine", broj: 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04 i 92/05), mirovinski staž i razdoblje navršeno do 31. prosinca 1998. koje se prema zakonskim propisima, što su se primjenjivali do toga dana, računalo u mirovinski staž.

Pojavile su se, međutim, razlike u tumačenju ove prijelazne odredbe u ostvarivanju drugih prava iz mirovinskog osiguranja. Postavilo se pitanje mora li postupak biti pokrenut do 31. prosinca 1998. da bi se pravo moglo ostvariti prema ranijem zakonu.

Bilo je slučajeva u kojima bi osiguranik mogao ostvariti određeno pravo (novčana naknada za tjelesno oštećenje, obiteljska mirovina) da je podnio zahtjev u vrijeme važenja ranijeg zakona. Bilo je sporno može li se pravo ostvariti primjenom ranijeg propisa, premda je zahtjev podnesen nakon 1. prosinca 1999.

Zbog toga je to pitanje raspravljeno na sjednici sudaca Mirovinsko-invalidsko-zdravstvenog odjela 22. svibnja 2006., te je prihvaćen slijedeći zaključak:

„O pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja rješava se primjenom propisa koji su važili do 31. prosinca 1998. godine, samo ukoliko je postupak za ostvarivanje prava pokrenut do tog dana ili u roku od najdulje šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o mirovinskom osiguranju“.

Razlozi za takovu odluku su u odredbama članaka 32., 54., 59. i 67. ZOMO.

Primjerice se navodi članak 32. stavaka 1. i 3. ZOMO:

1) „pravo na starosnu mirovinu i prijevremenu starosnu mirovinu ima osiguranik od dana kada su ispunjeni uvjeti za mirovinu s tim što se pravo na mirovinu može ostvariti nakon prestanka osiguranja

3) kada se pravo na starosnu i prijevremenu mirovinu ostvaruje na zahtjev osiguranika nakon prestanka osiguranja, osiguranik ima pravo na mirovinu od prvog dana nakon prestanka osiguranja ako je zahtjev za ostvarivanje prava na mirovinu podnesen u roku od 6 mjeseci od prestanka osiguranja, ako je zahtjev podnesen nakon isteka navedenog roka osiguranik ima pravo na mirovinu od prvoga dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva i za 6 mjeseci unatrag.“

Slično tome članak 54. Zakona određuje dan od kojeg je moguće ostvariti pravo na invalidsku mirovinu, članak 59. ostvarivanje prava na tjelesno oštećenje, a članak 67. prava na obiteljsku mirovinu.

Svi ti propisi predviđaju mogućnost ostvarivanja prava unatrag, ako je zahtjev podnesen nakon ispunjenja uvjeta i nakon šest mjeseci od ispunjenja uvjeta, ali samo za šest mjeseci unatrag od podnošenja zahtjeva. Kad se te odredbe povežu s odredbom članka 190. ZOMO koja omogućava primjenu ranijeg Zakona za priznanje prava iz mirovinskog osiguranja što se ostvaruju do 31. prosinca 1998. godine, jasni su razlozi zauzimanje shvaćanja na sjednici Odjela, vezano uz primjenu ranijeg propisa, jer pravo pripada osiguraniku za šest mjeseci unatrag.

Navodimo nekoliko primjera iz prakse Suda:

Iz obrazloženja presude Us-10278/1999 od 29. siječnja 2003.

„U povodu zahtjeva tužitelja za isplatu mirovine trebalo je prvenstveno utvrditi je li tužitelju bilo priznato pravo na mirovinu rješanjem tuženog tijela i ovisno o tome utvrditi

pripada li tužitelju pravo na isplatu mirovine i od kada. Za odlučivanje o zahtjevu tužitelja najprije treba utvrditi kada je započet postupak kako bi se odredilo temeljem kojih propisa treba odlučivati o pravu tužitelja. Ukoliko je postupak započet u vrijeme važenja Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju treba utvrditi ima li temelja za isplatu mirovine prema pravomoćnom i konačnom rješenju i od kada, imajući u vidu odredbe članka 130.-134. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Bitno je utvrditi je li korisnik bio u spornom razdoblju osiguranik ili je primao neku drugu mirovinu. Napominje se da za sada nije bilo temelja za primjenu članka 32. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju i nije odlučno je li tužitelj strani državljanin, jer ukoliko mu je ranijim rješenjem tuženog tijela priznato pravo, može tražiti isplatu mirovine, a nije naveo da traži isplatu mirovine u inozemstvu.“

Iz obrazloženja presude Us-9254/2000 od 16. travnja 2003.

„Korisnik prava na starosnu mirovinu je zahtjev da mu se prizna pravo na zaštitni dodatak uz mirovinu podnio 15. studenog 1999.“

Zakonom o mirovinskom osiguranju koji je primjenjuje od 1. siječnja 1999. u odredbi članka 194. propisano je da na dan početka primjene ovog Zakona prestaju vrijediti odredbe Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Navedeni Zakon o mirovinskom osiguranju svojim odredbama nije propisao mogućnost ostvarivanja prava na zaštitni dodatak, pa stoga početkom primjene tog Zakona više nema mogućnosti priznavanja prava na zaštitni dodatak, a niti primjenom prijelazne odredbe članka 190. navedenog Zakona, jer je zahtjev podnesen 15. studenog 1999.“

Iz obrazloženja presude Us-6527/2001 od 25. svibnja 2006.

„Tuženo tijelo pogrešno kao razlog odbijanja žalbe navodi odredbu članka 105. Zakona o mirovinskom osiguranju, jer je to propis Republike Hrvatske temeljem kojeg se određuje nadležnosti ustrojstvene jedinice zavoda za osiguranu osobu koja ostvaruje prava prema mjestu na kojem je bila posljednji put osigurana, ali na području Republike Hrvatske. Odredbom članka 194. stavak 5. Zakona o mirovinskom osiguranju danom stupanja na snagu toga Zakona tj. od 1. siječnja 1999. doista je prestao važiti Zakon o ostvarivanju prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja pripadnika bivše JNA.(Međutim, povodom zahtjeva tužiteljice da joj se prizna pravo na obiteljsku mirovinu iza smrti supruga B.G. koji je umro 29. studenog 1991., tuženo je tijelo trebalo provesti postupak i utvrditi činjenice za pravilno rješavanje o zahtjevu tužiteljice. Zahtjev je tužiteljica podnijela 21. travnja 1999. godine, a prema stajalištu Suda o pravima iz mirovinskom i invalidskog osiguranja rješava se primjenom propisa koji su važili do 31. prosinca 1998. godine ukoliko je postupak za ostvarivanje prava pokrenut do toga dana ili najdulje u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o mirovinskom osiguranju.“

IV. ZADRŽAVANJE I PREVOĐENJE RANIJE OSTVARENIH PRAVA

Već je navedeno da se Zakonom o mirovinskom osiguranju pojedina prava ukidaju, a za ostvarivanje nekih propisuju se stroži uvjeti. Novi, stroži uvjeti uvode se postupno pa će u punoj primjeni biti 1. siječnja 2008. To su novi uvjeti za priznanje prava na starosnu i prijevremenu mirovinu, a obračunsko razdoblje za izračun mirovine povećava se s deset godina i obuhvatiti će cijeli radni vijek.

1.) ZADRŽAVANJE PRAVA

Premda ZOMO ukida pojedina prava, jamči korištenje tih prava, ako su ona stečena prema ranijem propisu. Stečena prava nastavljaju se isplaćivati i redovito usklađivati.

Članak 172. stavak 1.:

„Korisnicima prava na prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, minimalnu mirovinu, zaštitni dodatak uz mirovinu, doplatak za pomoć i njegu, kao i na novčanu naknadu zbog tjelesnog oštećenja koje su to pravo ostvarili prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do početka primjene ovog Zakona osiguravaju se ta prava i nakon toga dana u istom opsegu i usklađuju se prema članku 86. ovoga Zakona.“

U sudskoj praksi u primjeni navedenog propisa zabilježeno je prema presudi Us-1658/2001 od 29. svibnja 2002. sljedeće shvaćanje:

„ako udovica obavlja roditeljske dužnosti prema djeci i tijekom trajanja prava na obiteljsku mirovinu navrši 45 godina života za vrijeme važenja Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, o pravu udovice na obiteljsku mirovinu treba odlučiti temeljem tog Zakona“

Iz obrazloženja:

„iz podataka spisa predmeta razvidno je da je tužiteljica s djecom korisnica obiteljske mirovine nakon smrti supruga prema rješenju Područne službe od 30. srpnja 1981., a temeljem odredbi Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Tužiteljica je rođena 21. studenog 1951., a njezino najmlađe dijete završilo je redovno školovanje 30. rujna 1999. godine.

Od 1. siječnja 1999. godine primjenjuje se Zakon o mirovinskom osiguranju koji u odredbama članka 60.-70. propisuje uvjete za ostvarivanje i prestanak prava na obiteljsku mirovinu kao i način određivanja visine mirovine.

Međutim, odredbom članka 172. stavak 1. istog Zakona propisano je da se korisnicima prava na starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, minimalnu mirovinu, zaštitni dodatak uz mirovinu, doplatak za pomoć i njegu kao i na novčanu naknadu zbog tjelesnog oštećenja koji su ta prava ostvarili prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do početka primjene ovoga Zakona, osiguravaju ta prava i nakon tog dana u istom opsegu i usklađuju se prema

članku 86. ovog Zakona.

Slijedom toga, imajući u vidu da je tužiteljica kao udovica koja je obavljala roditeljsku dužnost prema djeci tijekom trajanja prava na obiteljsku mirovinu navršila 45 godina života (21. studenog 1996.) čime je stekla uvjete za trajno zadržavanje prava na obiteljsku mirovinu sukladno odredbi članka 82. stavak 3. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju nije bilo osnove za primjenu odredbe članka 62. Zakona o mirovinskom osiguranju kojom se uređuju uvjeti za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu tek od uvođenja ovog Zakona u pravni sustav.“

Uz članak 172. ZOMO Sud je u presudi Us-9251/2000 od 2. lipnja 2004. zauzeo sljedeće shvaćanje:

„u slučaju kad je prema ranijim propisima bila određena najviša mirovina sukladno članku 93.A Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju priznato pravo osigurava se u istom opsegu i nakon stupanja na snagu Zakona o mirovinskom osiguranju, što znači da nakon stupanja na snagu novog propisa nije moguće udovoljiti zahtjevu za isplatu nelimitirane mirovine.“

Iz obrazloženja:

„Prema podacima spisa predmeta proizlazi da je ranijim konačnim i pravomoćnim rješenjem Područne službe u Rijeci od 16.ožujka 1998. tužitelju kao djelatniku Ministarstva unutarnjih poslova priznato počevši od 1. siječnja 1998. pravo na starosnu mirovinu i određeno da će se isplaćivati najviša mirovina u smislu članka 93. A Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Mirovinska osnovica utvrđena je na temelju podataka o plaći iz 1997. godine jer je to za tužitelja bilo najpovoljnije kao djelatnika Ministarstva unutarnjih poslova.

Tužitelj je 19. siječnja 2000. podnio zahtjev i smatra da mu je od 1. siječnja 1999. tj. nakon stupanja na snagu Zakona o mirovinskom osiguranju treba isplaćivati mirovinu u punom iznosu.

Odredbom članka 86. Zakona o mirovinskom osiguranju propisano je da se mirovine usklađuju od 1. siječnja i od 1. srpnja svake kalendarske godine prema novoj aktualnoj vrijednosti mirovine utvrđene prema članku 81. ovog Zakona.

Pravilno je tuženo tijelo odbilo žalbu i zahtjevu se tužitelja nije moglo udovoljiti. To stoga, što se tužitelju i nakon stupanja na snagu Zakona o mirovinskom osiguranju osigurava pravo na starosnu mirovinu ali u istom opsegu prema ranijim propisima, a mirovina se usklađuje na način propisan člankom 86. navedenog Zakona.“

2) PREVOĐENJE PRAVA

Invalidnost je prema Zakonu o mirovinskom osiguranju definirana kao profesionalna nesposobnost za rad i opća nesposobnost za rad (članak 34. Zakona).

Prema članku 174. stavak 1. Zakona neka prava prevode se na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad.

Članak 174. stavak 1. Zakona:

„korisnicima prava na temelju preostale radne sposobnosti neposredne opasnosti od invalidnosti i izmijenjene radne sposobnosti koji su ta prava ostvarili prema propisima koji su važili do 31. prosinca 1998., prevode se ta prava od 1. siječnja 1999. po službenoj dužnosti na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad prema odredbama ovog Zakona.“

U primjeni citiranog propisa, prema presudi Us-4838/2000 od 28. prosinca 2000., zabilježeno je sljedeće shvaćanje:

„Rješenje o invalidskoj mirovini zbog profesionalne nesposobnosti za rad donosi se za sve korisnike prava na temelju preostale radne sposobnosti, izmijenjene radne sposobnosti i neposredne opasnosti od nastanka invalidnosti na dan 31. prosinca 1998.“

Iz obrazloženja:

„Iz podataka spisa predmeta razvidno je da je tužitelju, osiguraniku kod kojeg je zbog bolesti nastalo smanjenje sposobnosti za rad, priznato počevši od 22. siječnja 1997. pravo na raspoređivanje odnosno zaposlenje s punim radnim vremenom na drugim odgovarajućim poslovima uz utvrđene kontraindikacije. Tužitelj je zbog nastalog smanjenja sposobnosti za rad bio korisnik prava na naknadu plaće na teret sredstava Republičkog fonda mirovinskog i invalidskog osiguranja radnika Hrvatske, jer mu je 22. veljače 1997. prestao radni odnos.

Zakonito je postupilo tuženo tijelo kada je odbilo žalbu tužitelja protiv prvostupanjskog rješenja kojim mu je po službenoj dužnosti temeljem odredbe članka 174. ZOMO priznato pravo na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad. Visina mirovine određena je sukladno odredbi članka 174. stavka 3. točke 1. te članka 184. stavka 1. točke 1. Zakona o mirovinskom osiguranju na temelju pravilno utvrđenog mirovinskog staža.

U svezi tužbenog prigovora valja istaknuti da će za utvrđivanje potpunog gubitka sposobnosti za rad, prvostupanjsko tijelo provesti postupak i odlučiti rješenjem iz čega se može zaključiti da ovo tijelo nalazi da je pokrenut upravni postupak u povodu zahtjeva stranke koji se sukladno odredbi članka 190. Zakona o mirovinskom osiguranju treba završiti prema propisima koji su važili do 31. prosinca 1998. godine.“

Iz obrazloženja ove presude jasno proizlazi da se postupak prevođenja vodi po službenoj dužnosti, pa nadalje slijedi da se u postupku prevođenja ne ocjenjuje invalidnost i ne utvrđuje je li došlo do eventualne promjene u zdravstvenom stanju osiguranika. Osiguranici koji smatraju da je došlo do pogoršanja i da im treba priznati pravo na invalidsku

mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad, moraju podnijeti zahtjev za priznavanje tog prava, jer se opća nesposobnost za rad ne utvrđuje u postupku prevođenja temeljem citiranog propisa.

Ovo proizlazi i iz presude Us-5120/2000 od 30. lipnja 2004.:

„Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju na temelju invalidnosti može se ostvariti pravo na invalidsku mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad i invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad, a više se ne osiguravaju prijašnja prava na temelju preostale radne sposobnosti odnosno ne osigurava se pravo na raspoređivanje, zaposlenje na drugom poslu, na rad sa skraćenim radnim vremenom pa ni naknade plaće na temelju tih prava.

Prema članku 174. Zakona o mirovinskom osiguranju korisnicima prava na temelju preostale radne sposobnosti koji su to pravo ostvarili prema propisima koji su važili do 31. prosinca 1998. prevodi se to pravo od 1. siječnja 1999. po službenoj dužnosti na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad prema odredbama ovog Zakona.

Neosnovano tužiteljica smatra da je ovome postupku prevođenja trebalo prethoditi bilo kakvo revidiranje stanja invalidnosti, jer se na pravo iz novog Zakona, tj. invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad prevode korisnici određenih ranije stečenih prava.“

Iz svega toga slijedi da u postupku prevođenja prava u smislu navedenog propisa nije potrebno pribavljati stručno mišljenje ovlaštenog vještaka niti ocjenjivati invalidnost osiguranika.

V. PRAVA IZ MIROVINSKOG OSIGURANJA I ZAKON O KONVALIDACIJI

Nakon kolovoza 1990. godine dio teritorija Republike Hrvatske bio je okupiran. Na tom teritoriju onemogućeno je djelovanje legalnih tijela Republike Hrvatske što znači i mirovinskih fondova.

Onemogućena je isplata priznatih mirovina, te priznavanje prava osiguranicima koji su u međuvremenu ispunili uvjete, a onemogućena je i naplata doprinosa.

Na tom području djelovao je „parafond“ pod nazivom „Republički fond za penziona i invalidsko osiguranje“ koji je osnovala tamošnja okupacijska vlast.

Taj je Fond preuzeo isplatu priznatih mirovina, priznavao je osiguranicima prava na mirovinu, osiguravao radnike, poljoprivrednike i druge, te vjerojatno naplaćivao doprinose.

Odnose koji su nastali na taj način trebalo je urediti nakon reintegracije

okupiranog područja, pa je radi toga donesen Zakon o konvalidaciji („Narodne novine“, broj: 104/97) te Uredba za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata („Narodne novine“, broj: 51/98).

Zakonom o konvalidaciji propisano je da se pojedinačni akti i odluke što su ih donijela ili izdala razna tijela ili pravne osobe koje imaju javne ovlasti, doneseni ili izdani u predmetima sudbene ili upravne naravi na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih naroda, konvalidiraju tim Zakonom u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etičkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republike Hrvatske i zakonima Republike Hrvatske.

Uredbom za provođenje Zakona o konvalidaciji koju je donijela Vlada Republike Hrvatske propisano je da će na zahtjev osobe kojoj je aktom tijela koja je sudjelovala na tom području priznato pravo iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, nadležni fond mirovinskog i invalidskog osiguranja donijeti novo rješenje o priznatom pravu u skladu s propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju Republike Hrvatske.

1.) KONVALIDIRAJU SE AKTI DONESENI U RAZDOBLJU OD 8. LISTOPADA 1991. DO 15. SIJEČNJA 1998.

Iz prakse Suda treba navesti odluke iz kojih proizlazi na koje se razdoblje odnose navedeni Zakon o konvalidaciji i Uredba za provođenje tog Zakona.

Sud je u presudi Us-11706/1999 od 18. srpnja 2002. zauzeo shvaćanje da se Zakon i Uredba mogu primijeniti na konvalidiranje akata donesenih na okupiranom području od 8. listopada 1991. do 15. siječnja 1998. godine.

Iz obrazloženja:

„Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužiteljice izjavljena protiv rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Gospiću, klasa: 140-14-99-01-11, ur.br.: 341-06-05/2-99-11, od 10. veljače 1999., kojim je tužiteljici vrijeme provedeno u radnom odnosu u razdoblju od 9. listopada 1991. do 5. kolovoza 1995. utvrđeno u mirovinski staž kao staž osiguranja, dok je odbijen njezin zahtjev da se u mirovinski staž kao staž osiguranja utvrdi vrijeme provedeno u radnom odnosu od 1. travnja 1991. do 8. listopada 1991. Zahtjev je odbijen uz obrazloženje da vrijeme provedeno u radnom odnosu u navedenom razdoblju nije moguće priznati u mirovinski staž kao staž osiguranja temeljem odredbi Zakona o konvalidaciji, već za to vrijeme tužiteljica može podnijeti poseban zahtjev za utvrđivanje svojstva osiguranika sukladno propisima o mirovinskom osiguranju.

Uredbom za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata ("Narodne novine" broj 51/98) propisan je postupak

ostvarivanja prava iz radnog odnosa, nezaposlenosti, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata, na temelju pojedinačnih akata i odluka konvalidiranih temeljem članka 1. Zakona o konvalidaciji, donijetih ili izdanih od strane tijela ili pravnih osoba koje imaju javne ovlasti na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih naroda (članak 1.).

Odredbom članka 5. navedene Uredbe razrađeni su uvjeti pod kojima se vrijeme provedeno u radnom odnosu, odnosno obavljanju djelatnosti, priznaje u mirovinski staž kao staž osiguranja.

Prema tome, iz citirane odredbe članka 1. Uredbe proizlazi da je za primjenu ove Uredbe prije svega odlučno da se radi o ostvarivanju prava vezano za područje Republike Hrvatske koje je bilo pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih naroda.“

S obzirom da je Republika Hrvatska tek 8. listopada 1991. raskinula državno-pravne sveze na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dotadašnju SFRJ (Odluka Sabora Republike Hrvatske od 8. listopada 1991., "Narodne novine" broj 53/91), prije toga datuma niti jedno područje na teritoriju Republike Hrvatske nije bilo pod upravom ili zaštitom Ujedinjenih naroda, zbog čega se na vrijeme provedeno u radnom odnosu prije 8. listopada 1991. ne primjenjuje navedena Uredba, odnosno Zakon o konvalidaciji.

Prema presudi Us-10873/1999 od 25. rujna 2002. evidentirano je sljedeće shvaćanje:

„temeljem odredaba Zakona o konvalidaciji i Uredbe za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata, konvalidirati će se i akti doneseni u razdoblju nakon stupanja na snagu tog Zakona, pa sve do dana mirne reintegracije pojedinih područja u pravni sustav Republike Hrvatske, dakle najkasnije do 15. siječnja 1998. godine.“

Iz obrazloženja:

„Prema podacima spisa predmeta tužitelj je osoba koja na dan stupanja na snagu Zakona o konvalidaciji nije sklopila ugovor o radu, ali je bila u radnom odnosu do 11. kolovoza 1998.“

Ovaj Sud nalazi da naprijed citirane odredbe valja tumačiti tako da se staž osiguranja kao pravo po osnovi rada na temelju pojedinačnog akta, može utvrđivati, odnosno akti konvalidirati za sve vrijeme dok je poslodavac poslovao na području Republike Hrvatske koje je bilo pod zaštitom odnosno upravom Ujedinjenih naroda. Stupanjem na snagu Zakona

o konvalidaciji (8. listopada 1997) nije prestala uprava, odnosno zaštita Ujedinjenih naroda na svim područjima Republike Hrvatske, nego se to događalo postepeno do 15. siječnja 1998. Stoga nije bilo smetnje da se i za razdoblje od stupanja na snagu Zakona o konvalidaciji do prestanka uprave Ujedinjenih naroda na području B. M. tužitelju konvalidira staž ostvaren temeljem radnog odnosa.“

2.) SAMO KONVALIDIRANI AKTI PROIZVODE PRAVNE UČINKE

Temeljem presude Us-7623/2001 od 15. prosinca 2005. zabilježeno je slijedeće shvaćanje:

„Rješenje tijela tzv. Republike Srpske Krajine ne proizvodi pravni učinak u Republici Hrvatskoj ukoliko nije konvalidirano.“

Iz obrazloženja:

„Prema odredbi članka 55. stavak 1. Zakona o mirovinskom osiguranju prava stečena na osnovi invalidnosti traju dok postoji stanje invalidnosti, prema kojoj je pravo određeno.

Prema stavku 3. citiranog članka Zakona, ako u stanju invalidnosti i preostale radne sposobnosti nastanu promjene zbog kojih se prema ovom Zakonu utvrđeno pravo gubi, pravo se gubi od prvog dana idućeg mjeseca nakon donošenja rješenja o prestanku prava.

Prema stajalištu ovoga Suda, primjena članka 55. stavak 1. i 3. Zakona pretpostavlja da je ranijim konačnim rješenjem priznato neko pravo iz mirovinskog osiguranja, a da bi se ocijenilo postojanje promjena zbog kojih bi se utvrđeno pravo izgubilo, potrebno je pribaviti i ocijeniti novu medicinsku dokumentaciju.

Rješenje Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske, Filijala Knin br. IN-2879 od 7. travnja 1994. godine kojim se tužiteljici priznaje pravo na invalidsku mirovinu počam od 13. siječnja 1994. godine ne proizvodi pravni učinak ukoliko nije konvalidirano. Spisu predmeta prileži rješenje o konvalidaciji odnosno rješenje kojim je tužiteljici počev od 13. siječnja 1994. priznato pravo na invalidsku mirovinu (rješenje PS u Šibeniku od 22. studenog 2000.). Međutim, nije razvidno je li to rješenje postalo konačno i je li uopće otpremljeno tužiteljici.

Slijedom izloženog, ovaj Sud ocjenjuje upitnim postojanja konačnog rješenja o priznatom pravu na osnovi invalidnosti, u odnosu na koje stanje bi se u ovom postupku mogle ocjenjivati promjene kako to nalažu propisi iz Zakona o mirovinskom osiguranju.

Stoga je u nastavku postupka potrebno otkloniti naprijed navedene postupovne nedostatke, te ukoliko su ispunjene pretpostavke za postupanje prema čl. 55. Zakona o mirovinskom osiguranju, ocijeniti postoje li promjene u stanju invalidnosti na temelju nove medicinske dokumentacije.“

3.) AKT SE KONVALIDIRA SAMO U CIJELOSTI

Sud je u presudi Us-13067/2001 od 23. lipnja 2004. zauzeo shvaćanje prema kojem se konvalidirani akt zamjenjuje u cijelosti i nema temelja konvalidaciji njegovih pojedinim dijelova.

Iz obrazloženja:

„Prema podacima spisa tužiteljica je podnijela zahtjev 10. studenog 1998. godine kojim traži da joj se konvalidira rješenje tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja koja su djelovala na području Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih naroda, broj: PS-003453 od 7. lipnja 1993. godine.

Odlučujući o takovom zahtjevu tužiteljice tuženo je tijelo moglo donijeti novi akt kojim se zamjenjuje konvalidirani akt u cijelosti, a nema temelja da se konvalidiraju samo pojedini dijelovi akta. U konkretnom slučaju to znači da je trebalo u postupku utvrditi ima li temelja da se zaključak o određivanju akontacije na penziju od 7. lipnja 1993., u smislu navedene Uredbe zamijeni novim aktom, a nema temelja u ovom postupku zamjenjivanja akta koji treba konvalidirati utvrđivati pojedina razdoblja mirovinskog staža. Naime, ukoliko aktom koji se zamjenjuje nisu pravilno utvrđena razdoblja mirovinskog staža kako bi to bilo u skladu s propisima Republike Hrvatske ne bi bilo temelja za konvalidaciju tog akta i zamjene tog akta novim aktom u smislu članka 2. Uredbe.“

4.) AKT SE KONVALIDIRA SAMO AKO JE U SKLADU SA ZAKONIMA REPUBLIKE HRVATSKE

Iz navedene presude Us-13067/2001 od 23. lipnja 2004. proizlazi i shvaćanje da se akt može konvalidirati samo ako je u skladu sa zakonima Republike Hrvatske. Na taj način odlučeno je u više presuda, npr.:

Iz obrazloženja Us-11048/2000 od 8. prosinca 2004.:

„Osporenim rješenjem tuženog tijela odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Osijeku broj: 17874 od 29. veljače 2000. kojim rješenjem je odbijen zahtjev tužitelja da mu se u staž osiguranja utvrdi vrijeme od 15. svibnja 1992. do 30. lipnja 1997. i od 1. srpnja 1997. do 31. prosinca 1998.

Iz navedene odredbe Zakona o konvalidaciji (članak 1.) slijedi da se prvenstveno treba utvrditi radi li se o vremenu provedenom u radnom odnosu, a u skladu s zakonima Republike Hrvatske.

U postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja nije utvrđeno postoje li uvjeti da se tužitelju vrijeme koje je proveo u poduzeću «IPK Ratarstvo-stočarstvo» od 1. srpnja 1997. utvrdi u staž osiguranja sukladno važećim propisima, pa će tuženo tijelo u postupku nakon ove presude utvrditi je li tužitelj u tom razdoblju imao status osiguranika evidentiran u odgovarajućim evidencijama tijela koja su djelovala na okupiranom području Republike Hrvatske, jer je prema odredbi članka 5. stavak 1. Uredbe osnovno i odlučno evidentirani status osiguranika.

U odnosu na vrijeme provedeno na radu na poljoprivrednom poduzeću „Dalj“ iz Dalja od 15. svibnja 1992. do 30. lipnja 1997. pravilno su zaključili prvostupanjsko i tuženo tijelo da se tužitelju ne može konvalidirati mirovinski staž za to razdoblje, jer je tužitelj u svojoj izjavi koju je dao na zapisnik 29. veljače 2000., naveo da je bio mobiliziran tijekom 1994. godine u tzv. teritorijalnu obranu. Uz ovakav dokaz u spisu ne može se prihvatiti da bi tužitelj bio u radnom odnosu sukladno propisima Republike Hrvatske, jer izostajanje s posla zbog sudjelovanja u neprijateljskim formacijama nije opravdani izostanak s posla, pa slijedom toga nema niti radnog odnosa kao temelja za stjecanje svojstva osiguranika i nadalje mirovinskog staža.“

5.) EVIDENTIRANO SVOJSTVO OSIGURANIKA UVJET JE ZA KONVALIDIRANJE MIROVINSKOG STAŽA

Odredbom članka 5. stavka 1. Uredbe za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata, propisano je da se osobama u radnom odnosu, odnosno koje su bile u radnom odnosu kod raznih tijela, pravnih ili fizičkih osoba, fizičkim osobama koje obavljaju djelatnost samostalnog privrednika ili samostalno obavljanju profesionalnu djelatnost, te individualnim poljoprivrednicima vrijeme provedeno u radnom odnosu, odnosno obavljanju djelatnosti, priznaje u mirovinski staž kao staž osiguranja, pod uvjetom da su imali status osiguranika evidentiranog u odgovarajućim evidencijama tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja koja su djelovala na područjima iz članka 1. ove Uredbe.

Evidentirani status osiguranika može se smatrati aktom koji je predmet konvalidacije temeljem Zakona o konvalidaciji.

Stoga je u primjeni ovog propisa Sud zauzeo u više presuda shvaćanje da se mirovinski staž ne može utvrđivati i konvalidirati temeljem raznih dokaza, kao što su podaci iz radne knjižice, ugovori i slično, nego samo pod uvjetom da je osiguranik imao evidentirani status osiguranika kod tijela koja su djelovala na okupiranom području. Evidentirani status osiguranika može se smatrati aktom koji je predmet konvalidacije temeljem Zakona o konvalidaciji.

Iz obrazloženja presude Us-4049/2001 od 18. studenog 2005.:

„Osporenim je rješenjem odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područne službe u Vukovaru.

Navedenim je rješenjem tužitelju utvrđeno u mirovinski staž kao staž osiguranja vrijeme provedeno u radnom odnosu kod JP PTT u „SO Slavonija, Baranja i Zapadni Srem“ od 1.listopada 1992. do 3.ožujka 1994., od 4.ožujka 1994. do 10.prosinca 1994. i od 11. prosinca 1994. do 14.travnja 1997., a odbijen je zahtjev da mu se u mirovinski staž kao staž osiguranja utvrdi vrijeme provedeno u radnom odnosu od 29.listopada 1991. do 30.rujna 1992. i 15.travanj 1997. godine.

Odredbom članka 5. stavka 1. Uredbe za provođenje Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja, doplatka za djecu, socijalne skrbi i zaštite vojnih i civilnih invalida rata ("Narodne novine", broj 51/98) propisano je da se osobama u radnom odnosu, odnosno koje su bile u radnom odnosu kod raznih tijela, pravnih ili fizičkih osoba, fizičkim osobama koje obavljaju djelatnost samostalnog privrednika ili samostalno obavljaju profesionalnu djelatnost te individualnim poljoprivrednicima, vrijeme provedeno u radnom odnosu, odnosno obavljanju djelatnosti, priznaje u mirovinski staž kao staž osiguranja, pod uvjetom da su imali status osiguranika evidentiran u odgovarajućim evidencijama tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja koja su djelovala na područjima iz članka 1. ove Uredbe.

Razmotrivši cjelokupno stanje spisa ovaj Sud ocjenjuje da se osporeno rješenje ne može cijeniti nepravilnim i nezakonitim. Naime, slijedom citirane odredbe kao i podataka spisa predmeta, osnovano je tuženo tijelo postupilo kada je odbilo žalbu, a time i zahtjev tužitelja za utvrđivanje mirovinskog staža koji se odnosi na razdoblje od 29.listopada 1991. do 30.rujna 1992. i 15.travanj 1997. godine. Ovo stoga što spisu predmeta ne prileže, a ni tužitelj tijekom postupka nije pružio dokaze o tome da je u tom razdoblju imao status osiguranika evidentiran u odgovarajućim evidencijama tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja koja su djelovala na područjima iz članka 1. Uredbe.

Prema obrazloženju osporenoga rješenja, u predmetu ne postoji pismeni dokazi o postojanju radnog odnosa u spornom razdoblju od 29. listopada 1991. do 30.rujna 1992 (prijavni-odjavni podaci), odnosno nije dokazan status osiguranika u evidencijama „parafonda“ na području Republike Hrvatske koje je bilo pod zaštitom ili upravnom Ujedinjenih naroda. Za razdoblje od 15.travnja 1997. tijelo je navelo kako je to razdoblje evidentirano u bazi podataka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, a što znači da se za to vrijeme ne primjenjuje navedena Uredba i Zakon o konvalidaciji.

Odluka o zasnivanju radnog odnosa od 29. listopada 1991. na koju se poziva tužitelj i koja je priložena spisu predmeta u kojoj je navedeno da je tužitelj zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme u pošti u B. M. s nadnevkom 29. listopada 1991. ne može biti dokaz koji bi sam po sebi bio odlučan za utvrđivanje spornog razdoblja u mirovinski staž. Odlučno je da u evidencijama tijela mirovinskog i invalidskog osiguranja nema evidencije o

tužiteljevom statusu osiguranika (članak 5. Uredbe).“

VI. ZAKLJUČAK

Kako bismo otklonili dileme i razriješili pojedina pitanja u primjeni ovog, kao i drugih zakona, važna je praksa Upravnog suda Republike Hrvatske u postupku ocjene zakonitosti rješenja kojima se odlučuje o pravima osiguranika.

Za sada je, nažalost, zbog velikog broja spisa i nastojanja da se predmeti rješavaju po redu, kako se tužbe zaprimaju u Sudu, česta pojava da zauzeto shvaćanje Suda kasni.

Nadamo se da će ubuduće praksa Suda brže reagirati na nove propise kako bi se primjena što prije ujednačila.

MILJENKA PAJALIĆ
Sutkinja Upravnog Suda Republike Hrvatske