

# Upravni postupak rješavanja o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji

UDK: 35.077.3: 355.134(497.5)  
35.077.3-058.65(497.5)

## Sažetak

U radu se razmatra i djelomično analizira Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji koji se primjenjuje od 1. siječnja 2005. Razmatra se utjecaj nepoštivanja istog, u upravnom postupku pred Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje, na prava hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji vezano za određivanje visine mirovine. Analizira se rješenje s nedostatkom doneseno u upravnom postupku prevođenja obiteljske mirovine po službenoj dužnosti te mogućnosti stranke glede pravnih lijekova. Osobita pozornost se posvećuje prirodi tumačenja (upute) pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i obnovi postupka po službenoj dužnosti. Autor iznosi teze te u konkretnom slučaju argumentirano nudi rješenje problema (upravne stvari) kojim se osnažuje povjerenje u pravni poredak, ostvaruje pravna sigurnost, ekonomičnost i najbolji interes stranke unutar postojećeg pravnog okvira.

*Ključne riječi: Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, upravni postupak, rješenje, tumačenje (uputa) pomoćnika ravnatelja, obnova postupka po službenoj dužnost*

## 1. Uvod

Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (dalje: ZOPHBDR/14) četvrti je zakon koji uređuje prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.<sup>1</sup>

Prvi zakon se primjenjivao od 12. siječnja 1994. do 31. prosinca 1996.,<sup>2</sup> drugi se primjenjivao od 1. siječnja 1997. do 6. studenoga 2001.,<sup>3</sup> treći zakon se primjenjivao od 7. studenoga 2001. do 31. prosinca 2004.,<sup>4</sup> a četvrti zakon se primjenjuje od 1. siječnja 2005.

<sup>1</sup> NN br. 174/04, 92/05, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10 - OUSRH, 55/11, 140/12, 33/13, 148/13 i 92/14.

<sup>2</sup> NN br. 2/94, 52/94, 36/95.

<sup>3</sup> NN br. 108/96, 23/01.

<sup>4</sup> NN br. 94/01, 122/02, 17/04, 48/04.

Glede prava iz mirovinskog osiguranja hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, o kojima se rješava u upravnom postupku, ZOPHBDR/14 sadrži bitne razlike u odnosu na ZOPHBDR iz 2001. godine. Razlike se, između ostalih, odnose na bitno drukčije određivanje visine invalidske mirovine i obiteljske mirovine ostvarene prema odredbama ZOPHBDR a koje se odnose na prosječne vrijednosne bodove i polazni faktor, određivanje odnosno povećanje obiteljske mirovine članova obitelji hrvatskih branitelja ostvarenih prema općim propisima, uvođenje instituta najniže mirovine hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji koji pravo na mirovinu ostvaruju prema ZOPHBDR ili prema općim propisima.

ZOPHBDR/14 propisuje prevođenje po službenoj dužnosti, između ostalih, prava na invalidsku i obiteljsku mirovinu ostvarenih prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji a koji su bili na snazi do stupanja na snagu novoga ZOPHBDR iz 2004. godine, te ukida smanjivanje mirovine propisano ZOPHBDR iz 2001. godine.

U radu nije sadržan prikaz cijelog Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP/09),<sup>5</sup> ZOPHBDR/14 te Zakona o mirovinskom osiguranju,<sup>6</sup> (dalje: ZOMO) već instituti i odredbe koje, prema mišljenju studenta, za upravni postupak rješavanja, te posljedicama ne rješavanja o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, treba pažljivije razmotriti, jednako kao i djelatnost, ustrojstvo, rukovođenje Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje (dalje: Zavod), te ustroj i obavljanje poslova Ministarstva nadležnog za branitelje (dalje: Ministarstvo branitelja).

Upravni postupak rješavanja o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji detaljnije se pojašnjava kroz postupanje nadležnih tijela Zavoda po službenoj dužnosti u vezi s prevođenjem prava na obiteljsku mirovinu a na temelju konkretnog primjera iz prakse. Posebna pozornost se posvećuje obnovi postupka po službenoj dužnosti i mogućnostima stranke u upravnom postupku glede podnošenja redovnih i izvanrednih pravnih lijekova, razlike između istih ovisno vremenskom važenju relevantnih zakona, te načelima koja, prema mišljenju studenta, doprinose rješenju problema obnove postupka po službenoj dužnosti.

U upravnom postupku, službena osoba u javnopravnim tijelima donosi rješenje ili drugi akt koji sukladno zakonu ima drugi naziv, kojim u upravnoj stvari odlučuje o pravima i obvezama pojedinca. Protiv donesenog rješenja može se podnijeti žalba a protiv postupanja tijela prigovor. Nakon konačnosti i/ili pravomoćnosti, moguće je podnositi izvanredne pravne lijekove. U primjeru iz prakse na temelju kojeg se u radu razmatra upravni postupak rješavanja o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, moguće je zahtijevati obnovu postupka bez vremenskog ograničenja.

**Upravne i stručne poslove koji se odnose na pravni položaj, rješavanje pravnog položaja i druga pitanja branitelja i drugih nositelja prava,<sup>7</sup> putem Uprave za hrvatske branitelje iz Domovinskoga rata i članove njihovih obitelji, Uprave za zatočene i nestale, Uprave za pravne i stambene poslove, uz pomoć Glavnog tajništva koji osigurava učinkovitost u radu i Samostalnog odjela za unutarnju reviziju, obavlja Ministarstvo branitelja, osim poslova koji ulaze u djelokrug drugih ministarstava.**

Prvostupanjsko tijelo koje po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti postupa u upravnim stvarima, rješava i izvršava donesena rješenja o statusu člana obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i njihovim pravima, ostalim statusima i pravima sukladno ZOPHBDR/14 a koji nisu u nadležnosti drugih upravnih tijela, nadležni je ured državne uprave u županiji, odnosno nadležno upravno tijelo Grada Zagreba. Redo-

<sup>5</sup> NN br. 47/09.

<sup>6</sup> NN br. 157/13.

<sup>7</sup> V. infra, str. 7.

vite troškove koji nastanu tijekom postupka za ostvarivanje prava snosi upravno tijelo koje vodi postupak a u postupku ostvarivanja prava stranke su oslobođene plaćanja upravne pristojbe.

Osoba koja je znala ili morala znati za netočne podatke na temelju kojih je ostvarila pravo koje joj ne pripada, dužna je nadoknaditi štetu i vratiti primljene iznose. Isto je dužna učiniti ako ih je ostvarila u većem opsegu ili na drugi protupravan način, odnosno nije prijavila nastale promjene koje utječu na gubitak ili opseg nekog prava za koje je znala ili morala znati, zatim ako je primala novčane isplate u iznosu većem od onog koji joj je određen rješenjem nadležnog tijela uprave.

Javnopravno tijelo, dakle i Zavod, odgovorna osoba u pravnoj osobi ili čelnik tijela pravne osobe, odgovorne osobe u tijelima javne uprave, kaznit će se za opisani prekršaj propisanom novčanom kaznom, a koji počine u vezi postupka ostvarivanja prava njihovih nosioca, sukladno ZOPHBDR/14.

Posebno je propisana novčana kazna za Zavod ako nakon stupanja na snagu ZOPHBDR/14, između ostalih dužnosti prevođenja, ne izvrši prevođenje prava na obiteljsku mirovinu.

Zavod je javna ustanova, koja temeljem javne ovlasti u rješavanju o pravima i obvezama iz mirovinskog osiguranja, donosi rješenje o pravu na mirovinsko osiguranje, pravima i obvezama iz mirovinskog osiguranja.

Postavlja se pitanje kako postupiti ako nadležna područna jedinica Zavoda, u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti radi prevođenja obiteljske mirovine članovima obitelji hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, prevodi to pravo na novu svotu obiteljske mirovine i pritom donese rješenje s nedostatkom? Stranka ima pravo na žalbu a nakon protoka roka za žalbu, nakon što rješenje postane konačno i/ili pravomoćno, može izjaviti izvanredni pravni lijek. Međutim, dalje se postavlja pitanje kako postupiti ako je Zavod znao ili morao da je donio rješenje s nedostatkom? Iz našeg konkretnog primjera iz prakse, evidentno je da je Zavod znao da je donio rješenje s nedostatkom u postupku prevođenja mirovine po službenoj dužnosti, što proizlazi iz tumačenja pomoćnika ravnatelja koje je donio u okviru svojih ovlasti a isto uputio nadležnim službenim osobama za rješavanje u prvom stupnju.

Pokušavamo naći odgovor na pitanje da li je uputa obvezujuća i ako je, da li se nadležne službene osobe doslovno trebaju pridržavati slova upute i postupiti točno onako kako je uputom određeno ili smiju odstupiti od upute u dijelu vezanom za pokretanje postupka prevođenja obiteljske mirovine članovima obitelji hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata? Dio sadržaja upute u kojem pomoćnik ravnatelja određuje da se nova svota obiteljske mirovine, nakon donošenja rješenja u postupku prevođenja mirovine po službenoj dužnosti, određuje sukladno ZOPHBDR/14, na temelju zahtjeva korisnika mirovine, ključan je za način pokretanje postupka. Razmatra se da li je uputa novi dokaz temeljem kojeg je nadležno tijelo Zavoda dužno pokrenuti postupak obnove po službenoj dužnosti ili se radi o „običnoj“ uputi temeljem koje je nadležno tijelo Zavoda dužno postupiti tek po zahtjevu korisnika. U radu se, temeljem primjera iz prakse, razmatraju mogućnosti korisnika mirovine glede izjavljivanja pravnih lijekova u slučaju ako podnese zahtjev za obnovu postupka a Zavod se postupajući u obnovljenom postupku ne pridržava upute pomoćnika ravnatelja.

## 2. Općenito o upravnom postupku

### 2.1. Pokretanje upravnog postupka, službena osoba, upravna stvar i stranka

Prema ZUP-u/09, upravni postupak je pravozaštitni postupak kojeg pokreću stranke svojim zahtjevom ili javnopravna tijela po službenoj dužnosti prema (čl. 40. st. 1.). Služ-

bena osoba u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela, odlučuje na propisan i autoritaran način o pojedinčevim pravima i obvezama, poduzimajući sustavno normirane radnje (čl. 23. st. 1.). Službena osoba u javnopravnim tijelima, u okviru zakonom određenog djelokruga javnopravnog tijela, postupa i rješava u upravnoj stvari.

Upravna stvar predstavlja svaku stvar o kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima pravnih i fizičkih osoba ili drugih stranaka, kao i svaka druga stvar koja je zakonom određena kao upravna (čl. 2.).

Fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak, koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku je stranka u upravnom postupku. Stranka u upravnom postupku je i tijelo državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom koje mogu biti nositelji prava odnosno obveza o kojima se rješava (čl. 4.).

Dakle stranka, korisnik obiteljske mirovine, može svojim podneskom inicirati, pokrenuti upravni postupak kojim zahtjeva najpovoljniji način određivanja obiteljske mirovine pred, sukladno kriteriju prebivališta, nadležnim područnim uredom Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.

## 2.2. Rješenje i redovni pravni lijekovi

O upravnoj stvari se odlučuje rješenjem ili aktom koji sukladno zakonu ima drugi naziv (čl. 96.). Rješenje se donosi u pisanom obliku, može se izdati na propisanom obrascu a iznimno, rješenje se može donijeti u usmenom obliku. Rješenje u usmenom obliku se dostavlja stranci i u pisanom obliku kad je to propisano zakonom ili ako stranka to zahtjeva ili za to postoje drugi opravdani razlozi (čl. 97.). Rješenje, uz zaglavlje, uvod, obrazloženje, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe, otiska službenog pečata javnopravnog tijela, sadrži kratku i određenu izreku koja, pak, sadržava odluku o upravnoj stvari (čl. 98.).

Službena osoba je dužna donijeti i dostaviti rješenje stranci bez odgađanja a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke u slučajevima neposrednog rješavanja, a u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva (čl. 101.). U suprotnom, stranka ima pravo na žalbu odnosno pokretanje upravnog spora.

Navedene slučajeve propuštanja roka treba razlikovati od šutnje administracije. Kao zaštita od šutnje administracije predviđena je i mogućnost pretpostavljenog usvajanja zahtjeva stranke, odnosno prema nekim autorima, pozitivne pravne fikcije, ali samo u onim slučajevima kada je tako propisano posebnim zakonom, bez kojih ta norma ZUP-a/09 ostaje prazno slovo na papiru.<sup>8</sup> U slučaju šutnje administracije smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo ne donese rješenje o tom zahtjevu u propisanom roku, kad je to propisano zakonom, ako je postupak pokrenut na temelju urednog zahtjeva stranke i ako je javnopravno tijelo ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar.

O upravnoj stvari se odlučuje rješenjem ili aktom koji sukladno zakonu ima drugi naziv. Žalba je pravno sredstvo procesne naravi o kojoj se odlučuje u drugostupanjskom postupku a može se izjaviti ako zakonom nije isključena mogućnost podnošenja žalbe. Može se podnijeti i ako nadležno tijelo nije donijelo rješenje u propisanom roku. U žalbenom

<sup>8</sup> D. DEKOVIĆ, Šutnja administracije, [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), (05. rujna 2014.)

postupku se ispituje zakonitost pobijanog rješenja. Uz ispitivanje zakonitosti, ocjenjuje se i svrhovitost kad je rješenje doneseno po diskrecijskoj ocjeni. Prema ZUP/09-u, izjavljuje se u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, ako nije propisan duži rok (čl. 109.).

Osim žalbe, redovan pravni lijek je i prigovor koji se izjavljuje protiv postupanja a ne protiv akta tijela. Prigovor se izjavljuje čelniku tijela, koji o istom, odlučuje rješenjem u roku 8 dana od izjavljivanja prigovora (čl. 122.). Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja o prigovoru može se odmah pokrenuti upravni spor.

### 2.3. Poništavanje i ukidanje rješenja

Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja i ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo su izvanredni pravni lijekovi. Podnose se nakon isteka roka za žalbu, zato i jesu izvanredni.

Nezakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se u cijelosti ili djelomično poništiti ili ukinuti. Ako se rješenje ukida, ne poništavaju se pravne posljedice koje je ono već proizvelo, ukidanje sprečava nastupanje novih pravnih posljedica *ex nunc*.

Poništavanje rješenja djeluje *ex tunc*, poništavaju se pravne posljedice koje je već proizvelo.

Zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se samo ukinuti u cijelosti ili djelomično.

„Temeljno je pravilo da povodom izvanrednog pravnog lijeka rješenje može poništiti ili ukinuti javnopravno tijelo koje ga je i donijelo“.<sup>9</sup>

Kad je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo, poništiti i ukinuti ga može i drugostupanjsko tijelo. Prema ZUP-u/09, ako nema drugostupanjskog tijela, rješenje može poništiti ili ukinuti i tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad prvostupanjskim tijelom (čl. 131. st. 1).

Protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju prvostupanjskog tijela može se izjaviti žalba ili kad žalba nije dopuštena, pokrenuti upravni spor (čl. 131. 4.). Protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor (čl. 131. 4).

### 2.4. Izvršnost rješenja

Rješenje doneseno u upravnom postupku se izvršava nakon što postane izvršno. Trenutak izvršnosti rješenja razlikuje se ovisno o tome da li je rješenje donijelo prvostupanjsko ili drugostupanjsko tijelo, o dopuštenosti, karakteristikama žalbe, te stranačkom raspolaganju pravom na žalbu.

## 3. Općenito o rješavanju o pravima hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji

### 3.1. Ministarstvo branitelja

Ministarstvo branitelja je javnopravno tijelo koje obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na pravni položaj, rješavanje pravnog položaja i drugih pitanja hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata i mirnodopskih vojnih invalida, razvojačenih branitelja,

<sup>9</sup> Državna škola za javnu upravu, Zakon o općem upravnom postupku, Materijal za trening 1, Priručnik za obuku, www.dsju.hr, (4. rujna 2014.)

hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, članova obitelji poginuloga, smrtno stradaloga, zatočenog ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, mirnodopskih i civilnih invalida Domovinskog rata, kao i ratnih vojnih invalida, sudionika, mirnodopskih i civilnih invalida Drugog svjetskog rata te članova njihovih obitelji i osoba stradalih na obavljanju obvezne vojne službe od 15. svibnja 1945. god. do 17. kolovoza 1990. god. i članova njihovih obitelji (dalje: branitelji i drugi nositelji prava), osim onih poslova koji ulaze u djelokrug drugih ministarstava.<sup>10</sup>

### 3.1.1. Uprava za hrvatske branitelje iz Domovinskoga rata i članove njihovih obitelji

Ministarstvo branitelja obavlja poslove iz svog djelokruga putem Uprave za hrvatske branitelje iz Domovinskoga rata i članove njihovih obitelji, koja između ostalih poslova, obavlja poslove pružanja pravne i stručne pomoći hrvatskim ratnim vojnim invalidima (u daljnjem tekstu: HRVI) iz Domovinskoga rata u vezi ostvarivanja njihovih prava temeljem priznatog statusa HRVI iz Domovinskoga rata, a koja im pripadaju temeljem zakona i drugih propisa, provodi postupak dodjele jednokratnih novčanih pomoći socijalno ugroženim hrvatskim braniteljima, pruža pravnu, savjetodavnu i stručnu pomoć članovima obitelji smrtno stradaloga, umrloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja u ostvarivanju i rješavanju njihovih statusnih i drugih prava, organizira, koordinira, prati i nadzire pružanje stručne i pravne pomoći hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji u područnim jedinicama Ministarstva, u ostvarivanju statusnih prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, u ostvarivanju prava na invalidsku i obiteljsku mirovinu i u postupku ekshumacije i identifikacije hrvatskih branitelja.<sup>11</sup>

Za obavljanje poslova iz djelokruga Uprave za hrvatske branitelje iz Domovinskoga rata i članova njihovih obitelji ustrojeni su sektori i službe.<sup>12</sup>

Ministarstvo branitelja pruža stručnu i pravnu pomoć hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji putem svojih područnih jedinica osnovanim u svakoj županiji i Gradu Zagrebu.

### 3.1.2. Uprava za zatočene i nestale

Unutar Ministarstva branitelja djeluje Uprava za zatočene i nestale koja obavljajući poslove iz svog djelokruga putem ustrojenih sektora surađuje s udrugama građana, međunarodnim i humanitarnim organizacijama koje se bave pitanjem zatočenih i nestalih osoba.<sup>13</sup>

### 3.1.3. Glavno tajništvo

Glavno tajništvo ministarstva poduzima mjere za osiguranje učinkovitosti u radu te tehnički usklađuje rad unutarnjih ustrojstvenih jedinica Ministarstva i upravnih organizacija u sastavu Ministarstva.<sup>14</sup>

### 3.1.4. Uprava za pravne i stambene poslove

Sektor za upravno pravne poslove, koji djeluje u okviru uprave za pravne i stambene poslove, obavlja upravne i stručne poslove u vezi s priznavanjem statusa i pripadajućih

<sup>10</sup> Ministarstvo branitelja, Strateški plan, [www.branitelji.hr](http://www.branitelji.hr), (06. rujna 2014.)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

prava braniteljima i drugim nositeljima prava te osobama stradalim pri obavljanju vojnih i redarstvenih dužnosti u stranoj zemlji u okviru mirovnih snaga i mirovnih misija, obavlja reviziju prvostupajskih rješenja kojima se priznaje status člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, pravo na obiteljsku invalidninu, pravo na povećanu obiteljsku invalidninu, pravo na uvećanu obiteljsku invalidninu, status člana obitelji zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i novčanu naknadu u iznosu obiteljske invalidnine, status HRVI iz Domovinskog rata i pravo na osobnu invalidninu, doplatak za njegu i pomoć druge osobe, ortopedski doplatak, posebni doplatak, doplatak za pripomoć u kući, rješenja kojima se dodjeljuje osobni automobil HRVI iz Domovinskog rata I. skupine, rješava o žalbama u drugostupajskom postupku, obrađuje i priprema predmete za drugostupajska liječnička povjerenstva, izrađuje odgovore na tužbe na traženje Upravnih sudova i Ustavnog suda Republike Hrvatske vezano za upravni spor ili ocjenu ustavnosti ili zakonitosti propisa u nadležnosti Sektora, te odgovore na žalbe na traženje Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske, obavlja upravni nadzor nad zakonitošću rada prvostupajskih tijela, izrađuje nalaze i mišljenja o provedenom nadzoru i predlaže mjere za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti u postupanju kod prvostupajskih tijela, izrađuje očitovanje na zahtjev Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske vezano za predmete iz upravnog postupka, zastupa Ministarstvo u postupcima po tužbama protiv rješenja Ministarstva pred Upravnim sudovima, izrađuje prijedlog zahtjeva Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke Upravnog suda ili Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, pruža stručnu pomoć u ostvarivanju statusa i prava iz svog djelokruga, rješava sve podneske, zahtjeve i pritužbe koji se odnose na pitanja ostvarivanja statusnih i pripadajućih prava. Sektor za upravno-pravne poslove obavlja poslove iz svog djelokruga preko ustrojjenih službi.

Sektor za stambeno zbrinjavanje, koji djeluje u okviru uprave za pravne i stambene poslove, obavlja upravne i druge stručne poslove vezano za problematiku stambenog zbrinjavanja članova obitelji poginuloga, umrloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskoga branitelja i HRVI iz Domovinskoga rata, zaprima u postupak njihove zahtjeve za dodjelu stana i kredita, donosi u upravnom postupku konačna rješenja o pravu na dodjelu stana i stambenog kredita, rješava podneske, zahtjeve i pritužbe koji se odnose na pitanje ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje. Za obavljanje poslova iz djelokruga Sektora za stambeno zbrinjavanje ustrojene su službe.

### *3.1.5. Samostalni odjel za unutarnju reviziju*

Samostalni odjel za unutarnju reviziju provodi unutarnje revizije nad poslovnim procesima Ministarstva s ciljem dodavanja vrijednosti i poboljšanja poslovanja putem ocjenjivanja postojećih kontrola i davanjem preporuka za unaprjeđenje istih.

Prema ZOPHBDR/14, Ministarstvo branitelja je drugostupajsko tijelo za postupanje po rješenjima upravnih tijela i službenih osoba (čl. 122. st. 2.).

## **4. Općenito o postupku ostvarivanja prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji prema ZOPHBDR/14**

Nadležni ured državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave, odnosno nadležno upravno tijelo Grada Zagreba je prvostupajsko tijelo koje po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti u slučajevima predviđenim ZOPHBDR/14 (čl. 138.) postupa u upravnim stvarima, rješava i izvršava donesena rješenja o statusu člana obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i njihovim pravima, ostalim statusima



i pravima iz ZOPHBDR/14 koji prema ZOPHBDR/14 i drugim posebnim propisima nisu u nadležnosti drugih upravnih tijela (čl. 122. st. 1.), te vodi evidenciju o izvršenim isplatama i o broju i strukturi korisnika prava (čl. 139.).

Novi iznosi novčanih primanja korisnicima tih primanja određuju i isplaćuju se po službenoj dužnosti (čl. 140.). Ova odredba ZOPHBDR/14 je temelj za pokretanje postupka nadležnih javnopravnih tijela po službenoj dužnosti u kojima se korisnicima tih primanja određuju i isplaćuju novi novčani iznosi.

Prema ZOPHBDR/14, činjenica da je rana, ozljeda ili smrtno stradavanje nastupilo u obrani suvereniteta<sup>15</sup> Republike Hrvatske dokazuju se javnim ispravama, potvrđama koje izdaju javnopravna tijela (čl. 123.). Primjerice, potvrda o okolnostima smrtnog stradavanja hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata je javna isprava koju je izdala nadležna postrojba Oružanih snaga Republike Hrvatske, nadležno tijelo Ministarstva obrane, policijska uprava Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno Ministarstvo unutarnjih poslova.

Upravni postupak za priznavanje statusa člana obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata može se pokrenuti na temelju zahtjeva stranke sukladno odredbama ZOPHBDR/14 (čl. 124.).

Prvostupanjsko rješenje kojim se priznaje status člana obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata podliježe reviziji koju po službenoj dužnosti obavlja ministarstvo nadležno za branitelje kao drugostupanjsko tijelo sukladno načelima koja su utvrđena propisom kojim se regulira opći upravni postupak (čl. 129.).

Ako je protiv prvostupanjskog rješenja izjavljena žalba, a isto prvostupanjsko rješenje podliježe reviziji, o žalbi i reviziji rješava se jednim rješenjem, a ako stranka nije izjavila žalbu, upravno tijelo, odnosno službena osoba koja je donijela rješenje u prvostupanjskom postupku dostavit će ga zajedno sa spisima predmeta tijelu nadležnom za reviziju u roku od osam dana od isteka roka za žalbu (čl. 129. st.3. i st. 4.).

Ako se stranka odrekne prava na žalbu ili odustane od žalbe, rješenje se zajedno sa spisima predmeta dostavlja na reviziju<sup>16</sup> u roku od osam dana od dana odricanja, odnosno dana odustanka od žalbe (čl. 129. st. 4.).

Revizija odgađa izvršenje rješenja (čl. 129.) a rok za izvršenje revizije je 60 dana (čl. 131.).

Upravni spor se može pokrenuti protiv prvostupanjskog rješenja ministarstva branitelja koje je doneseno po zahtjevu stranke a vezano za priznavanje prava na stambeno

<sup>15</sup> NN br. 174/04, 92/05, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10 - OUSRH, 55/11, 140/12, 33/13, 148/13 i 92/14., čl. 2. st. 2. Sudjelovanje u obrani neovisnosti, teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta Republike Hrvatske, odnosno vrijeme neposredne ugroženosti suvereniteta Republike Hrvatske, podrazumijeva se oružani otpor agresoru i djelovanje u izravnoj svezi s tim otporom (odlazak u postrojbu, na borbeni položaj i povratak te obuka i priprema za odlazak na bojište) u vremenu od 5. kolovoza 1990. do 30. lipnja 1996.

<sup>16</sup> Ibid., čl. 130. U postupku revizije Ministarstvo branitelja može se s prvostupanjskim rješenjem suglasiti ili ga može izmijeniti ili poništiti u korist ili na štetu stranke. Drugostupanjsko tijelo će u postupku revizije poništiti prvostupanjsko rješenje i u pravilu samo riješiti stvar, ako utvrdi da su u prvostupanjskom postupku nepotpuno ili pogrešno utvrđene činjenice ili da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari ili je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem ili je pogrešno primijenjen propis na temelju kojeg je stvar riješena. Drugostupanjsko tijelo će samo upotrijebiti postupak ili putem prvostupanjskog kad činjenice na temelju kojih je doneseno prvostupanjsko rješenje nisu u potpunosti utvrđene ili su pogrešno utvrđene u prvostupanjskom postupku. Prvostupanjsko tijelo čije je rješenje u postupku revizije poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak, u roku od 30 dana od dana dostave drugostupanjskog rješenja donosi novo rješenje. Novo prvostupanjsko rješenje, ako je pozitivno, podliježe reviziji u kojoj se ispituje je li novo rješenje u skladu s razlozima zbog kojih je prethodno rješenje poništeno. U postupku revizije drugostupanjsko tijelo je dužno pribaviti nalaz i mišljenje vijeća liječničkog povjerenstva sastavljeno od pet liječnika specijalista čiji sastav ovisi o vrsti stradavanja, ranjavanju, ozljedi ili bolesti, kod priznavanja statusa člana obitelji i prava na obiteljsku invalidninu iza umrloga hrvatskog branitelja i branitelja koji je počinio samoubojstvo, te u ostalim slučajevima propisanim ZOPHBDR/14.



zbrinjavanje jer protiv istog nije dopuštena žalba, zatim protiv drugostupanjskog rješenja donesenog po žalbi, te protiv rješenja donesenog po reviziji, protiv kojeg nije dopuštena žalba (čl. 132.).

Nadležno upravno tijelo u jedinici područne (regionalne) samouprave, odnosno nadležno upravno tijelo Grada Zagreba po službenoj dužnosti vodi postupak za donošenjem novog rješenja o pravu koje je prethodnim rješenjem utvrđeno privremeno a novo rješenje ima pravni učinak od prvog dana idućeg mjeseca nakon protoka važnosti rješenja kojim je pravo utvrđeno privremeno (čl. 133. st. 1. i st. 2.). Ako se tijekom postupka u kojem se donosi novo rješenje utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje istog, rješenjem će se obustaviti (čl. 133. st. 3.).

Rješenje kojim je stranka stekla status člana obitelji smrtno stradaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, pravo vezano uz taj status, drugo pravo ili status sukladno ZOPHBDR/14 može se ukinuti i ako nadležno upravno tijelo pravomoćnom odlukom poništi ili ukine javnu ispravu na temelju koje je ostvareno neko pravo ili status, te ako nakon donošenja pravomoćne odluke stranka izmijeni svoju izjavu na temelju koje je ostvareno pravo ili status (čl. 136.).

Na pitanja u svezi s pravima iz ZOPHBDR/14, uvjetima za stjecanje, korištenje, prestanak tih prava te postupkom njihova ostvarivanja a koja nisu uređena ZOPHBDR/14, primjenjuju se posebni zakoni i drugi propisi koji uređuju odnosna prava (čl. 137.).

Svi troškovi koji nastanu tijekom postupka za ostvarivanje prava, dakle redovite troškove, snosi upravno tijelo koje vodi postupak, osim naknade troškova upravnog postupka za prijevoz stranke i pratitelja u drugo mjesto, ako je od nadležnog upravnog tijela upućena, odnosno pozvana u drugo mjesto radi pregleda ili sudjelovanja u vještačenju pred vijećem liječničkog povjerenstva u slučaju kada je postupak pokrenut po zahtjevu stranke nepovoljno okončan (čl. 142.). U postupku ostvarivanja prava stranke su oslobođene plaćanja upravne pristojbe (čl. 143.).

## 5. Naknada štete

Osoba je dužna nadoknaditi štetu za ostvareno nepripadajuće pravo, odnosno vratiti primljene iznose ako je na osnovi netočnih podataka za koje je znala ili morala znati da su netočni ili je na drugi protupravni način ostvarila neko pravo ili primanje po ZOPHBDR/14 koje joj ne pripada ili je ostvarila u većem opsegu nego što joj pripada, ako je ostvarila neko pravo ili primanje zbog toga što nije prijavila nastale promjene koje utječu na gubitak ili opseg nekog prava, a znala je ili morala znati za te promjene, ako je primala novčane isplate u iznosu većem od onog koji joj je određen rješenjem nadležnog tijela uprave (čl. 144. st. 1.).

Rok zastare potraživanja naknade štete počinje teći od dana kada je u upravnom postupku postalo izvršno rješenje kojim je utvrđeno da priznato pravo, odnosno isplaćivano primanje osobi ne pripada ili pripada u manjem iznosu odnosno od dana kada je izvršena posljednja nepravilna isplata, a zastara nastupa kad protekne rok određen zakonom kojim se uređuje zastara potraživanja za tu vrstu prava, odnosno potraživanja (čl. 144. st. 2.).

Osoba je dužna nadoknaditi štetu za ostvareno nepripadajuće pravo i vratiti nepravilno isplaćena novčana primanja u iznosu primljenog najviše za posljednje tri godine računajući od posljednje isplate na koju nije imala pravo u roku što ga odredi nadležno upravno tijelo (čl. 144. st. 3.). Ako to ne učini, naknada štete, odnosno povrat nepravilno primljenih iznosa ostvarit će se tužbom pri nadležnom sudu (čl. 144. st. 3.).

Obveza naknade štete postoji neovisno o tome je li rješenje na temelju kojega je priznato pravo, odnosno na temelju kojeg je isplaćen novčani iznos, poništeno ili izmijenjeno (čl. 144. st. 4.).

## 6. Prekršaji i novčane kazne

Prekršajnim odredbama je predviđena novčana kazna od 10.000,00 do 300.000,00 kuna za Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, ako ne uputi hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata na profesionalnu rehabilitaciju najkasnije u roku 30 dana od pravomoćnosti rješenja o priznavanju prava na profesionalnu rehabilitaciju, za javne ustanove, izvanproračunske i proračunske fondove, te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske i u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako ne prime hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata kojega uputi Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje radi profesionalne rehabilitacije, zatim za javne službe i javne ustanove kojima je osnivač ili jedan od osnivača Republika Hrvatska, općina, grad, županija, izvanproračunski i proračunski fondovi, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima koje su prilikom zapošljavanja obvezne raspisati javni natječaj ili oglas temeljem zakona, drugog propisa ili kolektivnog ugovora ako ne daju prilikom tog zapošljavanja prednost djetetu smrtno stradaloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata bez oba roditelja i djetetu smrtno stradaloga, zatočenoga i nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata bez roditeljske skrbi, HRVI iz Domovinskog rata, članu obitelji smrtno stradaloga, zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, dragovoljcu iz Domovinskog rata, hrvatskom branitelju iz Domovinskog rata, te ako ne poštuju ovaj zakonski redoslijed korištenja prava prednosti a ukoliko ispunjava uvjete propisane ZOPHBDR/14, te uvjete iz javnog natječaja odnosno oglasa (čl. 145. st. 1.). Navedenom novčanom kaznom će se kazniti ako u roku od 15 dana nakon sklapanja ugovora o radu s izabranim kandidatom, o istome ne obavijestiti korisnika prava prednosti koji je po raspisanom javnom natječaju ili oglasu podnio prijavu, odnosno ponudu za to radno mjesto, te ako s korisnikom prava prednosti, u korist kojeg je izvršnim rješenjem nadležne inspekcije utvrđena povreda prava prednosti pri zapošljavanju a koje predstavlja opravdan razlog za otkaz ugovora o radu, ne sklope ugovor o radu u roku od osam dana od otkaza ugovora čijim sklapanjem je povrijeđeno pravo prednosti pri zapošljavanju (čl. 144. st. 1.).

Za iste prekršaje kaznit će se novčanom kaznom od 5.000,00 do 15.000,00 kuna i odgovorna osoba u pravnoj osobi ili čelnik tijela pravne osobe (čl. 144. st. 3.).

Odgovorne osobe u tijelima javne uprave kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 5.000,00 kuna do 15.000,00 kuna ako ne postupaju poštujući pravo prednosti, te red njegova korištenja pri zapošljavanju korisnika tog prava u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti, tijelima državne vlasti i drugim državnim tijelima, upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 144. st. 2.).

### 6.1. Novčana kazna Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje kaznit će se novčanom kaznom od 10.000,00 do 300.000,00 kuna ako nakon stupanja na snagu ZOPHBDR/14 ne izvrši prevođenje prava na obiteljsku mirovinu, novčanu naknadu u iznosu obiteljske mirovine i invalidsku mirovinu, a koja su ostvarena prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i drugim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu ZOPHBDR/14, na odredbe istog, ako je to za njih povoljnije, zatim ako ne izvrši prevođenje svih prava na naknadu plaće zbog nezaposlenosti hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, koji na temelju preostale radne sposobnosti primaju naknadu plaće zbog nezaposlenosti do zaposlenja na radnom mjestu koje odgovara njihovoj preostaloj radnoj sposobnosti na teret Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, na invalidsku mirovinu

zbog opće nesposobnosti prema odredbama ZOPHBDR/14, ako ne izvrši prevođenje svih prava na naknadu plaće hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata u iznosu razlike plaće između plaće koju prima kao zaposlenik i plaće koju bi primao kao pripadnik djelatnog sastava Oružanih snaga Republike Hrvatske, a koji su zaposleni na temelju preostale radne sposobnosti, na invalidsku mirovinu zbog profesionalne nesposobnosti za rad prema odredbama ZOPHBDR/14, ako ne izvrši prevođenje svih prava na naknade u vezi s ostvarivanjem prava na profesionalnu rehabilitaciju, a koji su ta prava ostvarili prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, odnosno propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu ovoga Zakona, ako je to za njih povoljnije, ako ne izvrši prevođenje korisniku mirovine kojem je prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji<sup>17</sup> određen dodatak uz mirovinu, a koja nakon prevođenja zajedno s dodatkom ostaje u isplati kao povoljnija (čl. 145. st. 1.).

## 7. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

Zavod je javna ustanova, pravna osoba, koja u rješavanju o pravima i obvezama iz mirovinskog osiguranja ima javne ovlasti.

Djelatnost Zavoda, između ostalog, obuhvaća osiguranje zakonitosti ostvarivanja prava i pružanje stručne pomoći osiguranim osobama pri ostvarivanju prava, vođenje upravnog postupka u vezi s ostvarivanjem prava i obveza iz mirovinskog osiguranja i ostvarivanjem prava na doplatka za djecu, donošenje općih akata za provedbu mirovinskog osiguranja i drugih općih akata, obavljanje poslova u vezi s ostvarivanjem prava na pristup informacijama i ostalih poslova utvrđenih zakonom.<sup>18</sup>

Prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, Zavod donosi rješenje o pravu na mirovinsko osiguranje, pravima i obvezama iz mirovinskog osiguranja. Zavod je dužan na zahtjev osiguranika izdati potvrdu, koja je javna isprava, o podacima unesenim u matičnu evidenciju koju vodi (čl. 107. st. 2.).

## 8. Upravni postupak prevođenja obiteljske mirovine po službenoj dužnosti na primjeru iz prakse

Nadležna područna jedinica Zavoda, u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti radi prevođenja obiteljske mirovine članovima obitelji hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata na temelju Zakona o mirovinskom osiguranju<sup>19</sup> (čl. 105. st. 1. toč. 1. i čl. 110.) (dalje: ZOMO/98), Statuta Zavoda<sup>20</sup> (čl. 16. i čl. 52.), te Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji<sup>21</sup> (čl. 152.) (dalje: ZOPHBDR/05), korisnicima obiteljske mirovine udovici i troje djece, koji su pravo na obiteljsku mirovinu ostvarili prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i drugim propisima koji su se primjenjivali do 31. prosinca 2004., prevodi to pravo rješenjem na novu svotu obiteljske mirovine počevši od 1. siječnja 2005.<sup>22</sup>

Nakon stupanja na snagu ZOPHBDR/05 Zavod je donio rješenje po službenoj u prvom stupnju čime je izvršio prevođenje obiteljske mirovine (čl. 152.).

<sup>17</sup> NN br. 94/01, 122/02, 17/04 i 48/04.

<sup>18</sup> Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Djelatnost Zavoda, [www.mirovinsko.hr](http://www.mirovinsko.hr), (05. rujna 2014.)

<sup>19</sup> NN br. 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05.

<sup>20</sup> NN br. 163/98. i 86/03.

<sup>21</sup> NN br. 174/04. i 92/05.

<sup>22</sup> Rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područna služba u Sisku, klasa: 140-03-06/01, ob: 03106278494, br. predmeta: 4170, ur. broj: 341-15-05/3-06-017150.

ZOPHBDR/05 (čl. 140.) podrazumijeva prevođenje prava korisnika obiteljske mirovine, novčane naknade u iznosu obiteljske mirovine i invalidske mirovine koji su ta prava ostvarili prema odredbama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i drugim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu ovoga Zakona.<sup>23</sup>

Zavod kao javnopravno tijelo koje postupka u upravnim stvarima donosi rješenja na zahtjev stranke ako Zakonom o mirovinskom osiguranju<sup>24</sup> (čl. 111.) (dalje: ZOMO/98) nije drukčije određeno. ZOPHBDR/05 je *lex specialis* u odnosu na ZOMO/98, te sukladno ZOPHBDR/05 Zavod po službenoj dužnosti pokreće postupak i donosi odgovarajuće rješenje.

Obzirom da Zavod svojom djelatnošću osigurava zakonitost ostvarivanja prava i obavlja poslove u vezi s ostvarivanjem prava na pristup informacijama, postavlja se pitanje kako treba postupiti u slučaju nedostatka rješenja koje je donio po službenoj dužnosti ako je znao ili morao znati za taj nedostatak? Da li Zavod po službenoj dužnosti donosi novo rješenje kojim otklanja taj nedostatak ili novo rješenje treba donijeti ako i kada stranka inicira postupak svojim zahtjevom?

Ako Zavod donosi novo rješenje kojim otklanja nedostatak donesenog rješenja u postupku pokrenutom na zahtjev stranke, stranka neminovno trpi štetu jer joj je Zavod odredio viši ili niži iznos mirovine od stvarno pripadajućeg, koji je primala u razdoblju od prvog dana idućeg mjeseca nakon mjeseca u kojem je po službenoj dužnosti doneseno rješenje s nedostatkom pa do prvog dana idućeg mjeseca u kojem je podnesen zahtjev na temelju kojeg je doneseno rješenja bez nedostatka.

U slučaju da je stranka primala viši iznos mirovine od stvarno pripadajućeg, dužna je naknaditi štetu i izvršiti povrat preplaćenog iznosa mirovine.<sup>25</sup> Životno, stranka je laik koja ne proučava složene propise o određivanju mirovine, na temelju njih ne kontrolira pravilnost prevođenja i ponovnog određivanja iznosa obiteljske mirovine koje spada u djelatnost Zavoda. Stranka se pouzda u zakonitost i pravilnost rješenja javnopravnih tijela.

Također, životno gledajući, stranka je taj iznos potrošila zadovoljavajući svoje i životne potrebe ukućana te joj je potreban drugi izvor novčanih sredstava kako bi izvršila povrat preplaćenog iznosa koji joj je pogrešno izračunat u postupku prevođenja obiteljske mirovine. Stranka se najčešće kreditno zadužuje i na taj način vraća preplaćeni iznos čije pogrešno izračunavanje nije inicirala, skrivila, ni na bilo koji drugi način istom pridonijela. Stranka trpi štetu.

Ako Zavod u postupku prevođenja obiteljske mirovine koji je pokrenuo po službenoj dužnosti, donese rješenje u kojem je određen niži iznos mirovine od stvarno pripadajućeg, jasno je da stranka trpi štetu jer prima manji iznos od onog koji joj zakonski pripada.

### 8.1. Žalba i pravomoćnost

Stranka u upravnom postupku ima pravo na žalbu sukladno Zakonu o općem upravnom postupku<sup>26</sup> (dalje: ZUP/91) (čl. 223. st. 1) kao i po novom ZUP-u/09 (čl. 105.). Pravo na žalbu stranke propisuje i ZOMO/98 (čl. 120.), isto kao trenutno važeći važeći ZOMO (čl. 133.). No upravo zbog činjenice da stranke, korisnici prava, u upravnim postupcima određivanja mirovine ili naknadnog prevođenja mirovine sukladnom izmijenjenim propisi-

<sup>23</sup> Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, Ukidanje konačnog rješenja po pravu nadzora, Us-5443/2005, par. 024., [www.upravisudrh.hr](http://www.upravisudrh.hr), (5. rujna 2014.)

<sup>24</sup> NN br. 102/98, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04.

<sup>25</sup> V. supra, str. 13.

<sup>26</sup> NN br. 53/91 i 103/96.

ma, nisu pravnici sa specifičnim znanjem iz područne materije ili ekonomisti čiji je posao izračunavanje mirovine, one ni ne znaju da postoji žalbeni razlog.

Međutim, jedini redovni pravni lijek i važno postupovno pravo stranke protiv odluke o upravnoj stvari je žalba. Izjavljivanjem žalbe stranka, pokrećući pred drugostupanjskim tijelom postupak ocjene zakonitosti i pravilnosti rada tijela koje je u prvom stupnju odlučivalo o njezinim pravima i obvezama, štiti svoja prava i interese. U žalbenom postupku se nadzire i formalna i materijalna zakonitost prvostupanjskog rješenja, odnosno i pravilnost postupanja i pravilnost primjene materijalnih propisa na temelju kojih je riješena upravna stvar. Ukoliko stranka, korisnik obiteljske mirovine, sumnja u zakonitost i pravilnost donesenog rješenja može izjaviti žalbu u zakonom propisanom roku od 15 dana Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Središnjoj službi, računajući od dana primitka rješenja sukladno ZOMO-u/98 (čl.120). Žalba se predaje ili šalje poštom područnoj službi koja je donijela rješenje, a može se izjaviti i usmeno u zapisnik. Prema Zakonu o upravnim pristojbama,<sup>27</sup> korisnik mirovine je oslobođen plaćanja upravne pristojbe (čl. 6).

Korisnik obiteljske mirovine je znao da ima pravo na žalbu, izjavljivanjem koje je mogao zaštititi svoja prava i pravne interese.<sup>28</sup> Međutim, nije izjavio žalbu na rješenje o prevođenju obiteljske mirovine čime je rješenje postalo pravomoćno. Pravomoćnost predstavlja institut kojim se onemogućuje odlučivanje o stvari o kojoj je u redovnom postupku pravomoćno odlučeno, u prvom redu se od izmjena štite stranke koje su upravnim aktima stekle određena prava.<sup>29</sup>

U Republici Hrvatskoj pravomoćno je rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, pravomoćnost „konzumira“ i žalbu u upravnom postupku i tužbu u upravnom sporu.<sup>30</sup>

Pravomoćnost je vezana uz upravnosudsku zaštitu jer i sama mogućnost pokretanja upravnog spora može odvratiti tijela javne uprave od mogućih nezakonitih akcija.<sup>31</sup> Institutom pravomoćnosti građane se štiti od mogućih nezakonitosti u radu uprave.<sup>32</sup>

Dakle, pravomoćnost rješenja o prevođenju obiteljske mirovine označava da je postupak rješavanja u toj stvari završen, da se ono više ne može osporavati žalbom u upravnom postupku, te da je upravna stvar u upravnom postupku definitivno riješena.

## 8.2. Izvanredni pravni lijekovi

Općenito, izvanrednim pravnim lijekovima, poništavanjem i ukidanjem rješenja, kao i obnovom postupka, pravomoćno rješenje može se izmijeniti, poništiti ili ukinuti. U ZUP-u/09, razlozi za obnovu postupka su taksativno nabrojani (čl. 123.).

Prema ZOMO/98 stranka je mogla svojim zahtjevom ili nadležno tijelo Zavoda po službenoj dužnosti, iznimno od uvjeta i rokova iz ZUP-a/91, pokrenuti postupak obnove, da je stranka saznala odnosno tijelo saznalo za nove činjenice ili stjecanje mogućnosti da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, od-

<sup>27</sup> NN br. 8/96, 77/96, 95/97, 131/97, 68/98, 66/99, 145/99, 30/00, 116/00, 163/03, 17/04, 110/04, 141/04, 150/05, 153/05, 129/06, 117/07, 25/08, 60/08, 20/10, 69/10, 126/11, 112/12, 19/13, 80/13, 40/14, 69/14, 87/14, 94/14. Oslobođenje plaćanja upravne pristojbe također propisuju i članak 63. ZOPHBDR/14 te članak 140. ZOMO-a.

<sup>28</sup> Rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područna služba u Sisku, klasa: 140-03-06/01, ob: 03106278494, br. predmeta: 4170, ur. broj: 341-15-05/3-06-017150.

<sup>29</sup> M. ŠIKIĆ, Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 33, 2012., br. 1, str. 208-209.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

nosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku, u kojem je doneseno rješenje o prevođenju obiteljske mirovine protiv kojeg se ne može izjaviti žalba (čl. 121.).

### 8.3. Razmatranja o obnovi postupka po službenoj na temelju tumačenja pomoćnika ravnatelja Zavoda

#### 8.3.1. Tumačenje (uputa) pomoćnika ravnatelja Zavoda

Javne ustanove imaju akte o osnivanju, statute koji pobliže utvrđuju njihovo ustrojstvo, ovlasti i način odlučivanja pojedinih tijela, te uređuje druga pitanja značajna za obavljanje djelatnosti ustanove.<sup>33</sup> To su podzakonski akti, opći akti pravnih osoba.<sup>34</sup>

Naputak ili uputa je poseban oblik internog akta, kojim u upravnoj ili nekoj drugoj organizaciji više tijelo podjeljuje nižem tijelu upute za postupanje ili djelovanje u određenim situacijama.<sup>35</sup> Naputak nema obilježja pravnog pravila, pa se treće osobe ne mogu pozivati na njega.<sup>36</sup> On ima više savjetodavno-tehnički karakter a sankcije za njegovo nepoštivanje su pozivanje na disciplinsku odgovornost.<sup>37</sup> Mogućnost podjeljivanja naputka vezana je uz ovlasti u pravnoj normi, jer zakon čini osnovu za reguliranje međusobnih odnosa unutar državne uprave.<sup>38</sup> Postoje individualni naputak koji se podjeljuje se za pojedini predmet, zatim generalni koji se odnosi na uputu za postupanje u nizu različitih predmeta.<sup>39</sup> Razlika pravne norme i generalnog naputka je ta što je pravna norma općeobvezatno pravilo ponašanja dok generalni naputak nema značenje općenormativnog akta.<sup>40</sup>

Postoje obvezni i neobvezni, ovisno o tome je li tijelo kojem je naputak upućen obvezno postupiti po njemu ili ne.<sup>41</sup> Napuci su u pravilu neobvezni.<sup>42</sup>

Prema Statutu (čl. 41.) Zavoda pomoćnik ravnatelja organizira, kontrolira, vodi poslove sektora kojim rukovodi, a pri vođenju kojih je ovlašten davati naloge i upute za rad iz svoga djelokruga predstojnicima područnih službi i područnih ureda Zavoda, načelnicima i drugim radnicima Zavoda te nadležnim tijelima Zavoda, predlagati organizaciju rada i uvjete za razvoj djelatnosti Zavoda. Pomoćnik ravnatelja pruža stručnu pomoć ravnatelju u obavljanju poslova iz njegova djelokruga.

ZOPHBDR/05 (čl. 158.) je propisano da će stupanjem na snagu istog, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje u roku tri godine od stupanja na snagu ZOPHBDR/05 izvršiti prevođenje prava na obiteljsku mirovinu, novčanu naknadu u iznosu obiteljske mirovine i invalidsku mirovinu, a koja su ostvarena prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i drugim propisima koji su bili na snazi do stupanja na snagu ZOPHBDR/05 na odredbe istog, ako je to za njih povoljnije (čl. 152). Isti je stupio na snagu 1. siječnja 2005.

18. travnja 2006. godine Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Središnja služba, po pomoćniku ravnatelja a povodom upita pojedinih područnih službi kao i udruga udo-

<sup>33</sup> I. BORKOVIĆ, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 93.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid., str. 110.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid., str. 111.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

vica poginulih hrvatskih branitelja dalo je tumačenje članka 29. stavka 5. ZOPHBDR/05.<sup>43</sup> Tom odredbom propisano je da se udovici, odnosno majci hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, djeci, posvojenicima, pastorčadi stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, maćehi, očuhu te posvojitelju hrvatskog branitelja, obiteljska mirovina određuje primjenom osobnog boda korisnika obiteljske mirovine priznate članovima obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata prema ranijim zakonima, uz primjenu mirovinskog faktora iz članka 28. ZOPHBDR/05.<sup>44</sup>

Tumačeno je, da je tom odredbom uređen najpovoljniji način određivanja obiteljske mirovine članovima obitelji, na način da se obiteljska mirovina određuje primjenom najpovoljnijeg osobnog boda bez smanjenja korisnika obiteljske mirovine priznate članovima obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata prema prijašnjim zakonima o pravima hrvatskih branitelja, uz primjenu odgovarajućeg mirovinskog faktora iz članka 28. ZOPHBDR/05, najranije od 1. siječnja 2005.<sup>45</sup> Tumači se da se u tim slučajevima postupa po zahtjevu korisnika, te da se donose rješenja na način da se nova svota obiteljske mirovina određuje od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, ali najranije od 1. siječnja 2005.<sup>46</sup>

#### 8.3.1.1. Priroda (karakter) tumačenja (upute) i obnova upravnog postupka

Postavlja se pitanje da li je tumačenje pomoćnika ravnatelja nova činjenica ili novi dokaz temeljem koje su nadležna tijela Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje po službenoj dužnosti trebale pokrenuti postupak obnove<sup>47</sup> postupka u kojima su izdana rješenja od 1. siječnja 2005. godine pa do saznanja za nove dokaze? Ili se doslovno pridržavati tumačenja pomoćnika ravnatelja u dijelu u kojem kaže da se u tim slučajevima postupa po zahtjevu korisnika, te da se donose rješenja na način da se nova svota obiteljske mirovina određuje od prvog dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, ali najranije od 1. siječnja 2005. godine?

Bez obzira što su napuci u pravilu neobvezni i što nemaju karakter pravne norme pa se treći ne mogu pozivati na njih, u našem slučaju se radi o generalnom napatku temeljem kojeg su službene osobe u nadležnim tijelima Zavoda dužne postupati sukladno tumačenju pomoćnika ravnatelja ali tek po zahtjevu stranke.

Tumačenjem, koje je ujedno i uputa službenim osobama u nadležnim tijelima zavoda, dakle načelnicima Odjela rješavanja o pravima u prvom stupnju, dana je ovlast korisnicima obiteljske mirovine da iniciraju, pokrenu postupak ponovnog izračunavanja obiteljske mirovine. Podnošenjem zahtjeva službene osobe su dužne postupiti sukladno tumačenju, što znači da je uputa za njih obvezna. Pomoćnik ravnatelja Zavoda u uputi koristi riječ „potrebno“ u dijelu kada govori da je prema zahtjevu korisnika potrebno izračunati osobne

<sup>43</sup> Tumačenje članka 29. stavka 5. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, klasa: 140-01/06-08/27, urbroj: 341-99-05/2-06-02, (18. travnja 2006.)

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Sukladno člancima 258., 259. ZUP-a/91 i članku 127. ZUP-/09, nakon što provede obnovu postupka, nadležni organ (tijelo) donosi rješenje o (pravnoj) stvari koja je bila predmet obnovljenog postupka. Rješenjem donesenim u obnovljenom postupku, nadležni organ (tijelo) može rješenje koje je bilo predmet obnove ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim rješenjem, u kojem će slučaju, obzirom na okolnosti, prijašnje rješenje poništiti ili ukinuti. Protiv zaključka (rješenja) kojim je odlučeno o prijedlogu za obnovu postupka i protiv rješenja donesenog u obnovljenom postupku može se izjaviti žalba samo kad je zaključak (rješenje) odnosno rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo. Kad je zaključak (rješenje) ili rješenje donijelo drugostupanjski organ (tijelo), protiv tog zaključka (rješenja) ili rješenja može se pokrenuti upravni spor. U našem konkretnom slučaju, nadležno tijelo bi, u slučaju da provodi postupak obnove po službenoj dužnosti, prijašnja rješenja trebalo poništiti i zamijeniti ih novim rješenjima postupajući sukladno tumačenju pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje.



bodove, utvrditi najpovoljniji osobni bod, odrediti novu svotu obiteljske mirovine. Riječ „potrebno“ nam ne daje temelj za zaključak da se radi obvezujućem naputku. Međutim, službene osobe su dužne poštivati zakon i ta njihova dužnost ih obvezuje da postupе sukladno zakonu, prema uputi pomoćnika ravnatelja. Isto tako valja napomenuti da korisnici, pozivajući se na uputu, ne inzistiraju na većim pravima od onih koja im priznaje pravna norma.

Obnova postupka u ZOMO/98 isto kao i u ZOMO-u uređuje se na povoljniji način u odnosu na odredbe starog i trenutno važećeg ZUP-a/09, bez propisivanja rokova za provedbu obnove postupka.<sup>48</sup>

Prilikom promišljanja i kreiranja zakona, zakonodavac se vodio mišlju da postoji mogućnost da se o nekom pravnom pitanju izmijenjeni pravno shvaćanje i zauzme drukčije stanovište koje je povoljnije za stranku ili da se povrijedi zakon na štetu stranke, pa je potrebno propisati zakonsku mogućnost da se i u takvim slučajevima postupi u korist korisnika mirovine.<sup>49</sup>

Ne isključuje se mogućnost obnove postupka, odnosno poništavanja, ukidanja ili izmjenе rješenja predviđenih ZUP-om, već se radi zaštite prava iz mirovinskog osiguranja s pravnim djelovanjem unaprijed omogućava rješavanje onih pravnih situacija na koje se ne mogu primijeniti odredbe ZUP-a, zbog proteka rokova.<sup>50</sup>

ZUP daje mogućnosti za poništavanje odnosno ukidanje rješenja u predviđenim rokovima. Nezakonito rješenje može se poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci.<sup>51</sup> Nakon proteka navedenih rokova korisnici mirovina više ne mogu ostvariti povoljnije pravo od onog ostvarenog na osnovi rješenja o priznanju prava na mirovinu u slučaju kada je tim rješenjem povrijeđen zakon ili opći akt Zavoda na štetu osiguranika, osigurane osobe odnosno korisnika obiteljske mirovine, kada se sazna za nove činjenice koje utječu na pravo osiguranika, osigurane osobe odnosno korisnika obiteljske mirovine, a koje su nastale nakon donošenja rješenja o pravu ili ako je o nekom pravnom pitanju kasnije zauzeto pravno shvaćanje povoljnije za osiguranu osobu.<sup>52</sup>

Prava utvrđena rješenjem donesenim u obnovljenom postupku, pripadaju od prvoga dana idućega mjeseca nakon podnošenja zahtjeva za obnovu postupka, odnosno od prvoga dana idućega mjeseca nakon donošenja rješenja u obnovljenom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti.<sup>53</sup>

8.3.2. Postupanje Zavoda (obnova) i načela (načelo javnog interesa, načelo zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja, načelo pomoći stranci)

#### 8.3.2.1. Načelo javnog interesa

Na prvi pogled, čini se da je Zavod dužan postupati tek po zahtjevu korisnika jer je tumačenjem pomoćnika ravnatelja iz 2006. godine određeno da se postupa po zahtjevu korisnika, a to nas navodi na zaključak da Zavod nije dužan, u toj upravnoj stvari, postupati po službenoj dužnosti. Navedenom u korist ide i formulacija članka 121. stavka 1. ZOMO-a/98 a koja glasi: „Ako se nakon donošenja rješenja protiv kojega nema redovitoga pravnog lijeka u upravnom postupku, sazna za nove činjenice ili se nađe, odnosno stekne

<sup>48</sup> Prijedlog zakona o mirovinskom osiguranju, klasa: 022-03/13-01/256., urbroj: 65-13-02, str. 122, www.sabor.hr, (15. rujan 2014.)

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi sami ili u svezi s već izvedenim ili upotrijebljenim dokazima mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem postupku, može se iznimno od uvjeta i rokova iz Zakona o općem upravnom postupku, obnoviti postupak iz mirovinskog osiguranja. Postupak će se obnoviti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Dakle, „može se“ obnoviti a ne obnovit „će se“.

Međutim, potrebno je sagledati cjelinu uređenja upravnog postupka. Pogotovo kada je pokretanje obnove postupka u javnom interesu.<sup>54</sup> Nema pravno relevantne svrhe koja bi mogla biti temelj za interpretaciju prema kojoj odredba članka 121. stavak 1. ZOMO-a/98 odnosno, promatrajući sada važeću odredbu čl. 123. st. 1. ZUP-a/09, javnopravnom tijelu daje neograničenu diskrecijsku ovlast odlučivanja o tome hoće li pokrenuti obnovu postupka po službenoj dužnosti u situaciji kada za to nedvojbeno postoji propisani razlog vezan uz zaštitu javnog interesa.<sup>55</sup> Na prvi pogled je ta diskrecijska ovlast još više sužena i produbljuje nedoumicu je li javnopravno dužno pokrenuti postupak po službenoj dužnosti ili ne, formulacijom čl. 249. st. 1. ZUP-a/91 u dijelu „Postupak okončan rješenjem ili zaključkom protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku obnovit će se: 1) ako se sazna za nove činjenice, ili se nađe ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rješenja da su te činjenice odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem postupku (...)“. Međutim, čl. 250. st. 1. istog zakona glasi: „Obnovu upravnog postupka može tražiti stranka, a organ koji je donio rješenje kojim je postupak okončan može pokrenuti obnovu postupka po službenoj dužnosti“. Bez obzira na formulaciju u čl. 249. st. 1. „obnovit će se“, za pokretanje postupka relevantna je odredba čl. 250. st. 1. u kojoj zakonodavac koristi riječ „može“. No, bez obzira na ključnu riječ „može“ u formulaciji zakonskih odredbi, bez pravno relevantne svrhe koja bi mogla biti temelj za interpretaciju, nema ni odlučivanja po slobodnoj ocjeni, ako se uzme u obzir da je svrha dodjele diskrecijske ovlasti jedan od konstitutivnih elemenata slobodne ocjene.<sup>56</sup>

Zaštita javnog interesa, ali i prava stranaka, u srži je Ustavom<sup>57</sup> i zakonima postavljenih funkcija javnopravnih tijela, te njihove uloge u konstrukciji demokratske i pravne države.

### 8.3.2.2. Načelo zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja

Ustavni sud RH u odluci br. U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006. je ukazao da u slučaju stavljanja izvan snage pravomoćnih nezakonitih upravnih akata koja stvaraju prava za pojedinca, načelo zakonitosti mora se uravnotežiti s načelom pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, a okvirni sadržaj tih načela pojasnio je u odluci i rješenju, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000., ističući da „u pravnom poretку utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti.“<sup>58</sup> Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.<sup>59</sup> „Time je Ustavni sud RH stao na sta-

<sup>54</sup> A. RAJKO, Mora li javnopravno tijelo obnoviti upravni postupak po službenoj dužnosti kada su za to ispunjeni uvjeti?, [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr), (15. rujna 2014.)

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN broj 85/10.

<sup>58</sup> M. ŠIKIĆ, L. OFAK, Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), u: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci v. 32, 2011., br. 1, str. 139.

<sup>59</sup> Ibid.

jalište teorije vladavine prava kao opravdanja za zaštitu legitimnih očekivanja stranaka“.<sup>60</sup> Navedenom odlukom Ustavnog suda načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka izričito je ustanovljeno kao jedno od načela koje se mora poštivati u okviru upravnog postupka, nezavisno o tomu što se izrijeком ne jamči u ZUP-u.<sup>61</sup>

U upravnim postupcima koji su uglavnom jednostranački, najvažnije je zaštititi stranku od stavljanja izvan snage akta od strane javnopravnog tijela koji ga je donio.<sup>62</sup> Javnopravna tijela su u opozivanju svojih akata ograničena time da ne smiju vrijeđati stečena prava.<sup>63</sup> „U slučaju stavljanja izvan snage pravomoćnih nezakonitih upravnih akata koja stvaraju prava za pojedinca, načelo zakonitosti mora se uravnotežiti s načelom pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja“.<sup>64</sup>

### 8.3.2.3. Načelo pomoći stranci i načelo zaštite prava građana

Temeljem načela pomoći stranci javnopravno tijelo, Zavod, treba stranku upozoriti na njezina postupovna prava ali i na prava koja joj pripadaju na temelju nekog materijalnog prava, a koja su u svezi s upravnom stvari o kojoj se u postupku rješava. Stranku se informira, poučava i upozorava na materijalna i postupovna prava te joj se pomaže u obavljanju nekih pravnih radnji.<sup>65</sup>

Javnopravna tijela su dužna pri vođenju postupka i rješavanju upravne stvari omogućiti strankama da što lakše zaštite i ostvare svoja prava pri čemu moraju voditi računa da to ne bude na štetu drugih osoba niti u suprotnosti s javnim interesom utvrđenim zakonom.<sup>66</sup>

Stoga, temeljem svega navedenog, izvodi se zaključak da je Zavod je trebao pokrenuti postupak obnove postupka po službenoj dužnosti kada je saznao za nove dokaze, povredu zakona koja je potvrđena tumačenjem pomoćnika ravnatelja.

### 8.3.3. *Nepokretanje postupka obnove, naknada štete i ekonomičnost*

U slučaju da nema mjesta obnovi postupka po službenoj dužnosti, nova rješenja bi se donosila prema zahtjevu korisnika a na taj način korisnik mirovine nedvojbeno trpi štetu jer mu nije utvrđen najpovoljniji osobni bod i od najpovoljnijeg osobnog određena nova svota obiteljske mirovine. Korisnik može a i ne mora podnijeti novi zahtjev za najpovoljniji način određivanja obiteljske mirovine. On to ne čini zbog neznanja, korisnik je laik koji ne proučava složene propise o određivanju mirovine, ne kontrolira pravilnost prevođenja i ponovnog određivanja iznosa obiteljske mirovine koje spada u djelatnost Zavoda, dakle, pouzda se u zakonitost i pravilnost rješenja javnopravnih tijela.

Zaštita legitimnih očekivanja korisnika obiteljske mirovine nije smetnja da Zavod, nakon što je pokrenuo postupak po službenoj dužnosti, donio rješenje o prevođenju mirovine s nedostatkom, temeljem tumačenja pomoćnika ravnatelja ponovno pokrene postupak po službenoj dužnosti i donese novo rješenje u kojem izračunava mirovinu po najpovoljnijem osobnom bodu.

Ako Zavod nije postupio sukladno tumačenju pomoćnika ravnatelja, povrijeđen je privatni interes pojedinca a postavlja se pitanje da li je i povrijeđen javni interes?

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid., str. 138.

<sup>62</sup> Ibid., str. 139.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Pravo na umirovljenički odbitak, vraćanje postupka, Broj klase: 410-01/14-01/231, Urudžbeni broj: 513-07-21-01/14-2, [www.porezna-uprava.hr](http://www.porezna-uprava.hr), (11. rujna 2014.)

<sup>66</sup> I. BORKOVIĆ, op. cit. (bilj. 33.), str. 403-404.

„U slučaju donošenja nezakonitih i nepravilnih upravnih akata izravno se vrijeđaju prava i pravni interesi građana i drugih osoba, ali i javni interes. Stoga je zakonito i pravilno postupanje nadležnih tijela u rješavanju upravnih stvari od iznimnog značenja za ostvarivanje pravne države i vladavine prava.“<sup>67</sup>

Potrebno je uspostaviti ravnotežu između privatnog interesa pojedinca, javnog interesa, načela zakonitosti i interesa države.

Korisniku bi se trebala nadoknaditi šteta koja je nastala zato što se pouzdao u pravilnost i zakonitost rješenja Zavoda.

Što se tiče obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava, Zavod je dužan na temelju upita korisnika o njegovim pravima, izdati obavijest o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite prava ili pravnog interesa korisnika u određenoj upravnoj stvari sukladno ZUP/13 (čl. 155. st. 1.). Ako korisnik, pouzdavši se u točnost dane obavijesti, u našem slučaju tumačenja, podnese zahtjev za najpovoljniji način određivanja obiteljske mirovine, a Zavod odstupi od dane obavijesti na štetu korisnika, u slučaju kada se nije promijenio pravni propis ili činjenično stanje, korisnicima se može osigurati kompenzacijska zaštita temeljem pravila o odgovornosti države za štetu nanесenu zbog greške službene osobe.<sup>68</sup>

Odabir mogućnosti, obnoviti postupak ili ne, prilikom vršenja diskrecijske ovlasti obavlja se prema javnom interesu i za potrebe konkretnog slučaja.<sup>69</sup> Stoga su temeljna načela bitna i za pravilno, svrsishodno diskrecijsko ocjenjivanje.

Obzirom na sve navedeno, Zavod bi trebao obnoviti postupak po službenoj dužnosti, prijašnje rješenje poništiti i zamijeniti ga novim rješenjem postupajući sukladno tumačenju pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Zavod ne bi trebao donositi novo rješenje tek po zahtjevu stranke jer postupanje po službenoj dužnosti nije protivno zaštiti legitimnih interesa stranke. Novim rješenjem stranci se ne bi trebao smanjiti opseg prava, nego naprotiv, povećati, odnosno Zavod bi prava korisnika mirovine trebao odmjeriti sukladno zakonu. Postupanjem tek po zahtjevu stranke ne postiže se puno povjerenje u pravni poredak, postupanje javnopravnih tijela u najboljem interesu stranke. Postupanje u najboljem interesu stranke, poštujući zakone i ostale propise je ideal kojem teži svaki pravni poredak a on se ne postiže na način da javnopravno tijelo, iako zna za svoju pogrešku u postupku donošenja rješenja o prevođenju obiteljske mirovine, istu ne ispravlja donoseći novo rješenje po službenoj dužnosti, nego tek po zahtjevu korisnika. Zavod bi trebao spojiti stvari u jedan postupak sukladno čl. 127. ZUP/91.

Promatrajući s gledišta ekonomičnosti, Zavod je trebao obnoviti postupke po službenoj dužnosti jer teret troškova vođenja upravnih postupka u vezi određivanja i isplate, kao i sudskih postupka u vezi mirovine, pada na teret države isto kao i isplata mirovine. Također, s gledišta Zavoda postoji mogućnost da Zavodu odnosno državi uz podmirivanje troškova postupka, bude naloženo da isplati pripadajuće a neisplaćene iznose mirovine od dana od kojeg korisniku mirovine pripadaju isti. Tako bi država bila u dvostrukom gubitku jer bi morala podmiriti sve troškove postupka koji su pokrenuti u vezi s određivanjem i isplatom mirovine, te isplatiti pripadajuće a neisplaćene iznose. Zavod, kao i odgovorna službena osoba u Zavodu se izlažu riziku naknade štete zbog postupanja protivno zakonu.

<sup>67</sup> D. ĐERĐA, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, u: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 28, 2007., br. 1.

<sup>68</sup> M. ŠIKIĆ, L. OFAK, *op. cit.* (bilj. 58.), str. 150. Autori smatraju da bi javnopravno tijelo, prilikom pružanja obavijesti, moralo izričito upozoriti stranku da je obavijest dana temeljem važećih propisa i prikazanog činjeničnog stanja. U tom slučaju, ako dođe do izmjena pravnih propisa ili činjeničnog stanja, stranka ne može zahtijevati zaštitu legitimnih očekivanja. A u vezi s tim autori navode predmet Aubin (CE 20/1-88 Aubin RDP 1988, 903) primjer iz prakse Državnog savjeta. Navedeno se na odgovarajući način treba primijeniti u našoj upravnoj praksi.

<sup>69</sup> *Ibid.*, str. 151.

Donesenih zakona koji su na snazi svi se trebaju pridržavati, pogotovo Zavod koji je kao javnopravno tijelo dio države koja je donijela zakon a kojeg se sama ne pridržava. Ne pridržavanje zakona od strane države negativno utječe na povjerenje građana u pravnu sigurnost i zakonito postupanje. Pogotovo ako država pokazuje socijalnu neosjetljivost prema

korisnicima obiteljske mirovine. Zavod nije mogao računati na to da se korisnici obiteljske mirovine neće informirati o svojim pravima i određenim nelogičnostima u vezi postupka prevođenja mirovine, pogotovo iz razloga što korisnici obiteljske mirovine imaju pravo zahtijevati obnovu postupka bez vremenskog ograničenja. Ako je, znajući da postupa protivno zakonu a što je evidentno prema tumačenju pomoćnika ravnatelja, tako postupao s namjerom, Zavod je počinio ozbiljno nedjelo i povrijedio više zakona. Smatram da je Zavod trebao djelovati proaktivno, obnoviti sve postupke u kojima je donosio rješenja s nedostatkom a za koja je evidentno znao, te donositi nova rješenja u postupku prevođenja mirovine sukladno uputi i tumačenju pomoćnika ravnatelja. Djelovanje, sukladno zakonu, u najboljem interesu stranke je ideal kojem teže svi pravni sustavi, temelj je povjerenja građana pravni sustav, državu, te odlučujuće doprinosi pravnoj sigurnosti.

Iako navodim da, temeljem sadašnjih zakonskih propisa, te doslovnim pridržavanjem upute pomoćnika ravnatelja, može se tumačiti da nisu ispunjeni uvjeti za obnovu postupka po službenoj dužnosti.

#### **8.4. Izvanredni pravni lijekovi protiv nezakonitog rješenja o pravima članova obitelji hrvatskih branitelja iz domovinskog rata**

Prema ZUP-u/09, nezakonito rješenje se može poništiti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu, a u roku od dvije godine od dana dostave rješenja ili ukinuti u cijelosti ili djelomično u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci, u kojim slučajevima rješenje mora biti u tom roku otpremljeno iz tijela koje je rješenje donijelo (čl. 129. i čl. 131.).

Razlog za poništavanje ili ukidanje rješenja zbog povrede materijalnog prava je samo očita povreda o kojoj nema dvojbe, a da li je neka povreda očita ili ne, ocjenjuje javnopravno tijelo koje je ovlašteno poništiti ili ukinuti rješenje (čl. 129. st. 3.). Ta povreda može biti na štetu stranke, ali i na štetu javnog interesa, primjerice, u slučaju kada je rješenje doneseno uz primjenu pogrešnog materijalnog propisa, ali i kada je primijenjen odgovarajući materijalni propis, ali pogrešno, jer su njegove odredbe nepravilno protumačene.<sup>70</sup>

Smatram da je rješenje o prevođenju mirovine nezakonito iz razloga što je primijenjen odgovarajući materijalni propis, ali pogrešno jer su njegove odredbe nepravilno protumačene i takvo rješenje se može poništiti ili ukinuti (čl. 129. st 3.).

Dakle, ako se u konkretnom slučaju ocijeni da je predmetno rješenje doista nezakonito, Zavod će rješenjem o poništavanju poništiti predmetno rješenje. Nakon poništavanja donjet će novo rješenje prema pravilima materijalnog i postupovnog prava.

U našem slučaju, stranka ima pravo pokrenuti postupak povodom izvanrednih pravnih lijekova i zahtijevati da se donese novo rješenje bez nedostatka.

#### **8.5. Rješenja i mogućnosti članova obitelji hrvatskog branitelja iz domovinskog rata po donesenim rješenjima**

Ako protekne vrijeme koje je zakonom predviđeno za podnošenje žalbe,<sup>71</sup> a Zavod ne pokrene postupak obnove postupka po službenoj dužnosti, stranka ne podnese izvan-

<sup>70</sup> Pravo na umirovljenički odbitak, vraćanje postupka, Broj klase: 410-01/14-01/231, Urudžbeni broj: 513-07-21-01/14-2, www.porezna-uprava.hr, (11. rujan 2014.)

<sup>71</sup> V. supra, str. 5-6.

redni pravni lijek u zakonom određenim rokovima za podnošenje istih, korisniku mirovine jedino preostaje podnijeti zahtjev za najpovoljniji način određivanje obiteljske mirovine koji može podnijeti bez vremenskog ograničenja.

Zahtjev je podnesak kojim se zahtjeva obnova postupka a koji je Zavod dužan primiti i postupiti po njemu na odgovarajući način sukladno zakonu.

Što ako Zavod u postupku pokrenutom po korisnikovom zahtjevu za najpovoljniji način određivanje obiteljske mirovine donese rješenje kojim ponovno određuje mirovinu ne pridržavajući se uputa, tumačenja pomoćnika ravnatelja Zavoda odnosno odbije zahtjev kao na zakonu neosnovan? U tom slučaju, prema ZOMO/98, korisnik obiteljske mirovine ima pravo na žalbu Zavodu, Središnjoj službi, u roku od 15 dana, računajući od dana primitka rješenja, koja se predaje ili šalje poštom područnoj službi koja je donijela rješenje, a može se izjaviti i usmeno u zapisnik (čl. 120). Ako korisnik ne izjavi žalbu u zakonskom roku, mirovina će se isplaćivati sukladno donesenom rješenju.

Međutim, korisnik može opet, nakon proteka zakonskog roka za podnošenje žalbe, podnijeti zahtjev za najpovoljniji način određivanje obiteljske mirovine.

Životno, korisnik podnosi novi zahtjev koji je sadržajno identičan prethodnom zahtjevu za najpovoljniji način određivanja obiteljske mirovine a temeljem kojeg mu Zavod nije na najpovoljniji način odredio obiteljsku mirovinu sukladno tumačenju pomoćnika ravnatelja.

Postavlja se pitanje kako se dalje postupa ako Zavod ovog puta postupi po novom zahtjevu sukladno tumačenju ravnatelja, te u svezi s tim donese odgovarajuće rješenje a novi zahtjev za najpovoljniji način određivanja obiteljske mirovine je sadržajno identičan prethodnom zahtjevu te sadrži identične priloge a na temelju kojeg Zavod nije postupio sukladno tumačenju ravnatelja odnosno odbio je zahtjev kao na zakonu neosnovan? Dakle, sve činjenice i propisi su neizmijenjeni od vremena podnošenja starog do vremena podnošenja novog zahtjeva.

Stranka ima pravo na žalbu protiv svakog rješenja koje sadrži nešto što stranci nije po volji a postupanje javnopravnog tijela po žalbi ovisi o urednosti i utemeljenosti žalbe.

Stranka i protiv ovog rješenja može izjaviti žalbu ako smatra da je rješenje Područne službe rezultat pogrešno i nepotpuno utvrđenih činjenica, a iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak o činjeničnom stanju pa je i materijalni propis pogrešno primijenjen, te tražiti da se osporeno rješenje preinači.

Primjerice, stranka može uložiti žalbu zbog toga što smatra da joj je iznos mirovine trebalo odrediti od dana stupanja na snagu ZOPHBDR-a/14, a to je 1.1. 2005. godine, odnosno da je izračun mirovine primjenom osobnog boda koji je najpovoljniji trebalo primijeniti od 1.1. 2005. godine na izračune obiteljske mirovine koju su u razdoblju od 1.1. 2005. godine na dalje primali korisnici, jer je korisnici pravo pogrešno priznato tek od 1.12. 2012. godine. U žalbi treba napomenuti da je sama korisnica morala tražiti ponovno određivanje obiteljske mirovine a prevođenje je Zavod trebao izvršiti po službenoj dužnosti, što nije učinio, a nesporno je da bi prevođenje i ponovno određivanje iznosa obiteljske mirovine po čl. 29. st. 5. ZOPHBDR-a/14 za nju i ostale korisnike bilo povoljnije, te da smatra da bi, iako je ona podnijela zahtjev za ponovno određivanje mirovine, dan od kojeg njoj i ostalim korisnicima pripada pravo i isplata novog iznosa mirovine trebalo odrediti prema čl. 152., dakle od 1.1. 2005. godine, a ne od dana kada je ona podnijela zahtjev. Trebala bi navesti da ona ne smije snositi štetne posljedice zato što je Zavod propustio prevođenje mirovine po službenoj dužnosti prema čl. 29. st. 5. i tražiti da se preinači osporeno rješenje, te da se o njezinoj žalbi pozitivno riješi u skladu sa žalbenim navodima.

Zavod može žalbu usvojiti a može ju rješenjem kao neosnovanu odbiti. Ako ju odbije, stranka ima mogućnost pokretanja upravnog spora. Prema Zakonu o upravnim sporovima<sup>72</sup> (dalje: ZUS), upravni spor se pokreće tužbom (čl. 22. St. 1). Tužba se podnosi u roku

<sup>72</sup> NN br. 20/10.

od 30 dana, računajući od dana dostave rješenja (čl. 24. st. 1.) izravno Upravnom sudu prema prebivalištu tužitelja (čl. 13. st. 1.). Uz tužbu se podnosi i prijepis tužbe, te uz nju treba priložiti dva prijepisa rješenja protiv kojih se tužba podnosi a ostali prilozi uz tužbu se također podnose u dva primjerka (čl. 23.). Prema Zakonu o sudskim pristojbama,<sup>73</sup> tužitelj je oslobođen plaćanja sudskih pristojbi (čl. 16. st. 1. t. 6.). Prema ZUS-u, tužitelj, korisnik mirovine može tužbom predložiti da Upravni sud usvoji tužbeni zahtjev, da se pobijano rješenje Zavoda, navodeći broj spisa, klasu i urbroj radi identifikacije i određenosti rješenja, poništi, te da Upravni sud sam riješi stvar, jer smatra da se radi o pravnom pitanju (čl. 58. st. 1.).

## 9. Zaključak

Na temelju izloženog, konkretnog primjera iz prakse u kojem je Zavod rješavao u upravnom postupku o pravima članova obitelji poginulog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, trebao je spojiti stvari u jedan postupak i obnoviti postupak po službenoj dužnosti.

Zavod je trebao pokrenuti postupak obnove postupka po službenoj dužnosti kada je saznao za nove dokaze, povredu zakona koja je potvrđena tumačenjem pomoćnika ravnatelja jer bi to bilo sukladno načelu zaštite javnog interesa. Ranije donesena rješenja s nedostatkom trebao je poništiti i zamijeniti ih novim rješenjima postupajući sukladno tumačenju pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Time bi Zavod pridonio postizanju punog povjerenja u pravni poredak, pravnu sigurnost, postupio u najboljem interesu stranke, te bi na taj način pridonio ostvarenju ideala kojem teži svaki pravni poredak.

Podnošenjem zahtjeva, službene osobe su dužne postupiti sukladno tumačenju, što znači da je uputa za njih obvezna. Međutim, službene osobe ne moraju postupati po uputi u dijelu u kojem pomoćnik ravnatelja upućuje da se postupa po zahtjevu stranke, jer sama uputa je novi dokaz temeljem kojeg Zavod treba pokrenuti postupak obnove po službenoj dužnosti sukladno zakonu. Odredba ZOMO/98 koja se odnosi na obnovu postupka na temelju novih dokaza, ima prednost u odnosu na uputu pomoćnika ravnatelja u dijelu u kojem upućuje da se postupa po zahtjevu stranke.

Obnovom postupka po službenoj dužnosti, Zavod bi djelovao proaktivno i ekonomično, na taj način bi spriječio da država bude u dvostrukom materijalnom gubitku. Pokretanjem postupka po zahtjevu stranke država bi morala podmiriti sve troškove postupka koji su pokrenuti u vezi s određivanjem i isplatom mirovine, isplatiti pripadajuće a neisplaćene iznose, te u slučaju sudskog spora vezano uz isplatu mirovine, i sudske troškove.

Zavod i odgovorna službena osoba u Zavodu trebali bi naknaditi štetu zbog postupanja protivno zakonu.

Temeljem sadašnjih zakonskih propisa i upute pomoćnika ravnatelja, može se tumačiti da nisu ispunjeni uvjeti za obnovu postupka po službenoj dužnosti. Vrlo je bitno kako se tumači uputa. Kao novi dokaz ili samo uputa.

Za tumačenje zakona i ocjenjivanje dokaza nadležni su jedino sudovi. S pozornošću ćemo pratiti postupanje i odluke nadležnih sudova, uključujući i Europski sud za ljudska prava<sup>74</sup> u predmetima ove vrste, te tražiti odgovore u sudskoj praksi.

<sup>73</sup> NN br. 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11, 112/12, 157/13.

<sup>74</sup> Europski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights*) je međunarodna institucija koja pod određenim uvjetima može razmatrati zahtjeve osoba koje smatraju da su prekršena njihova prava zajamčena Europskom Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokolima 1, 4, 6 i 7 koje su prihvatile samo neke zemlje potpisnice Konvencije. Republika Hrvatska ih je sve ratificirala 5. studenog 1997. godine., ali je iskoristila pravo na rezervaciju i stavila ju je na dio članka 6. st. 1. Konvencije koji se odnosi na pravo na javnu raspravu jer



### **Law on the rights of the Croatian Homeland War Veterans and members of their families**

This paper considers and partially analyses the Law on the rights of Croatian Homeland War Veterans and members of their families which applies from January 1, 2005. The paper discusses the impact of non-compliance with the Law on the rights of Croatian Veterans and members of their families in relation to the determination of the height of the pensions in the administrative procedure before the Croatian Institute for Pension Insurance. It analyses the resolution made in the administrative procedure of transferring the family pension ex officio and remedies to which the party is entitled. Particular attention is paid to the nature of interpretation (instructions) of the Assistant Director of the Croatian Institute for pension insurance and renewal of the procedure ex officio. The author presents theses and offers a solution to the problem with arguments (administrative issue) that strengthens confidence in legal system, achieves legal security, economy and the best interest of the party within the existing legal framework.

*Keywords: Law on the rights of the Croatian Homeland War Veterans and members of their families, administrative procedure, resolution, interpretation (instructions) of the Assistant Director, renewal of the procedure ex officio*

---

na temelju članka 34. st. 1. Zakona o upravnim sporovima "...u upravnim sporovima Upravni sud odlučuje na zatvorenoj sjednici".