

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

389

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 30. siječnja 2018. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članak 103., članak 126.a i članak 129. stavak 5. Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13., 151/14., 33/15., 93/15. i 120/16.).

II. Članak 103., članak 126.a i članak 129. stavak 5. Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13., 151/14., 33/15., 93/15. i 120/16.) prestaju važiti 15. srpnja 2018.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o mirovinskom osiguranju donio je na temelju članka 2. stavka 4. Ustava sedmi (7.) saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 13. prosinca 2013. Proglasio ga je Predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 18. prosinca 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 157 od 24. prosinca 2013. Stupio je na snagu 1. siječnja 2014. Izmijenjen je Uredbom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, koju je Vlada Republike Hrvatske donijela na sjednici održanoj 17. prosinca 2014., a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 151 od 19. prosinca 2014. (stupila na snagu 1. siječnja 2015.), te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju koji je sedmi (7.) saziv Hrvatskog sabora donio na sjednici održanoj 13. ožujka 2015., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 33 od 24. ožujka 2015. (stupio na snagu 1. travnja 2015.). Daljnja izmjena uslijedila je Uredbom o izmjeni i dopuni Zakona o mirovinskom osiguranju, koju je Vlada Republike Hrvatske donijela na sjednici održanoj 26. kolovoza 2015., a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 93 od 28. kolovoza 2015., koja je stupila na snagu 1. rujna 2015.

Posljednja izmjena uslijedila je Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o mirovinskom osiguranju koji je osmi (8.) saziv Hrvatskog sabora donio na sjednici održanoj 9. prosinca 2016., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 120 od 21. prosinca 2016. (u daljnjem tekstu: ZOMO).

1.2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 103. ZOMO-a, te članaka 31. i 34. stavka 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 33/15.; u daljnjem tekstu: ZID ZOMO) podnijela je Biserka Bižić iz Zagreba (predmet broj: U-I-1574/2016; u daljnjem tekstu: predlagateljica), dok su Josip Petković iz Zagreba i Srđan Papić iz Velike Gorice (predmet broj: U-I-1244/2017; u daljnjem tekstu: predlagatelji) osporili članak 103. ZOMO-a.

Predlagatelji smatraju da su osporene odredbe nesuglasne s člancima 3., 5. stavkom 1. i 14. stavkom 2. Ustava.

2. Pozivom na članak 42. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02 – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlogu predlagateljice za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba ZOMO-a zatraženo je i zaprimljeno očitovanje Ministarstva rada i mirovinskog sustava klasa: 023-01/16-01/58, ur. broj: 524-05-01-01/2-16-3 od 9. svibnja 2016. (u daljnjem tekstu: očitovanje nadležnog Ministarstva).

2.1. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje dostavio je na zahtjev Ustavnog suda posebno očitovanje o svom postupanju na temelju članaka 103. i 126.a ZOMO-a (akt klasa: 140-01/17-01/17, ur. broj: 341-99-05-17-4 od 8. veljače 2017.; u daljnjem tekstu: očitovanje HZMO-a).

2.2. Pribavljeno je i stručno mišljenje Katedre za upravno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, izv. prof. dr. sc. Marka Šikića od 13. rujna 2017.

2.3. Sukladno članku 27. stavku 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

3. Članak 103. ZOMO-a glasi:

»Članak 103.

(1) Središnja ustrojstvena jedinica Zavoda po službenoj dužnosti provodi nadzor i kontrolu postupanja ili rješavanja u upravnim stvarima u kojima je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može podnijeti žalba, odnosno protiv kojega se ne može podnijeti žalba niti pokrenuti upravni spor.

(2) Središnja ustrojstvena jedinica Zavoda u postupku nadzora i kontrole iz stavka 1. ovoga članka provodi provjeru svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje i iz mirovinskog osiguranja.«

3.1. Članci 126.a i 129. stavak 5. ZOMO-a (nakon što su izmijenjeni člancima 31. i 34. stavkom 4. ZID-a ZOMO-a) glase:

(1) U postupku nadzora i kontrole ministarstvo nadležno za mirovinski sustav može obavljati kontrolni pregled po službenoj dužnosti za prava utvrđena na temelju smanjene radne sposobnosti ili djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, tjelesnog oštećenja ili opće nesposobnosti za rad članova obitelji tijekom korištenja tih prava, a o tome donosi nalaz i mišljenje.

(2) Na temelju nalaza i mišljenja iz stavka 1. ovoga članka nadležna područna ustrojstvena jedinica Zavoda donosi rješenje.

(3) Kada se u postupku kontrole i nadzora iz stavka 1. ovoga članka u ministarstvu nadležnom za mirovinski sustav obavlja kontrolni pregled po službenoj dužnosti, za prava utvrđena na temelju smanjenja radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost, djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, tjelesnog oštećenja ili potpunog gubitka radne sposobnosti člana obitelji osiguranika tijekom korištenja tih prava, nalaz i mišljenje donosi vještak – revizor, odnosno vijeće vještaka – revizora, a na osnovi toga rješenje donosi područna ustrojstvena jedinica Zavoda koja je donijela pravomoćno rješenje kojim je meritorno odlučeno o pravu na mirovinu, odnosno naknadu zbog tjelesnog oštećenja.

(4) Ako je na rješenje Zavoda iz stavka 3. ovoga članka podnesena žalba, nalaz i mišljenje u povodu žalbe donosi vijeće vještaka – revizora, a rješenje na osnovi tog nalaza i mišljenja donosi središnja ustrojstvena jedinica Zavoda.

(5) Vijeće vještaka – revizora u povodu žalbe razmatra razloge i nove činjenice istaknute u žalbi, utvrđuje postoje li razlozi za promjenu nalaza i mišljenja vještaka – revizora, odnosno vijeća vještaka – revizora, je li potrebna dopuna medicinske obrade i pregled ili neposredni pregled osiguranika, te na osnovi tako provedenog postupka vijeće vještaka – revizora donosi nalaz i mišljenje.

(6) Ako se korisnik prava zbog neopravdanog razloga ne odazove na kontrolni pregled iz stavka 1. ovoga članka, Zavod će obustaviti isplatu mirovine, odnosno novčanog primanja u skladu s člankom 126. stavcima 3. i 4. ovoga Zakona.

(7) Jedan primjerak nalaza i mišljenja iz stavka 3. ovoga članka kojim je izmijenjen prijašnji nalaz i mišljenje o činjenici na temelju kojega je pravo ostvareno na štetu korisnika, nadležna područna ustrojstvena jedinica Zavoda obvezno dostavlja Zavodu za vještačenje radi odgovarajuće evidencije.«

(...)

(5) Nalaz i mišljenje doneseni u postupku nadzora i kontrole iz članka 126.a ovoga Zakona prije donošenja rješenja, neovisno o donesenoj ocjeni podliježu reviziji koja se obavlja u ministarstvu nadležnom za mirovinski sustav. Reviziju ne mogu obavljati vještaci, odnosno vijeće vještaka – revizora koji su donijeli taj nalaz i mišljenje.

(...)«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Predlagateljica smatra da su osporene odredbe ZOMO-a nesuglasne sa zaštitom stečenih prava stranaka u upravnom postupku, kako su ona uređena člankom 13. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« broj 47/09.; u daljnjem tekstu: ZUP). Ističe da zaštita stečenih prava pripada općim načelima pravne sigurnosti, a s kojima je usko povezana i zaštita legitimnih očekivanja stranaka. Svoje stajalište pojašnjava:

»Sporne odredbe dovode u pitanje načelo zaštite stečenih prava, a iste nisu ni u suglasnosti s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske, jer ZUP-om, sustavnim procesnim zakonom u upravnom postupku, nije uređena mogućnost da se pravomoćna javnopravna odluka može poništiti, ukinuti ili izmijeniti iz razloga navedenih u članku 103. st. 2. Zakona o mirovinskom osiguranju.

Zakon o općem upravnom postupku uređio je mogućnost zadiranja u stečena prava u GLAVI III., IV. I V.

ZUP je u članku 3. propisano je da se ovaj Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona. Ta mogućnost, drugačije uređenje pojedinih pitanja upravnog postupka, uređena je odredbama članka 134. i 139. Zakona o mirovinskom osiguranju. Međutim, i to uređenje usklađeno je sa sustavnim zakonom (odredbama GLAVE III., IV. i V. ZUP-a).

U postupku priznavanja prava iz mirovinskog osiguranja, uveden je i institut revizije nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka (čl. 129. Zakona o mirovinskom osiguranju), te kontrolni pregled korisnika prava (čl. 126. Zakona o mirovinskom osiguranju), pa je javnopravno tijelo je na temelju svih tih pravnih sredstava moglo utvrditi sve činjenice o kojima ovisi pravo osiguranika.

(...)

Prema članku 123. stavku 2., točke 1. ZUP-a, obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela.

Premda načelo zaštite stečenih prava u upravnom postupku Ustavni sud nije izrazio pod tim nazivom, de facto je to ustavno priznanje dao u svojoj Odluci broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., i to sentenci:

'S druge strane, međutim, postoji i nužnost poštovanja onih prava koja su stranke stekle nakon provedenog upravnog postupka u kojem je donesen upravni akt kojim im se ta prava priznaju. Poštovanje, odnosno jamčenje ostvarivanja tih prava, izraz je načela pravne sigurnosti, kao sastavnog dijela šireg načela vladavine prava, i temelj svakog demokratskog pravnog poretka (par. 11.3 Odluke).

(...) Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.'

Odredbom članka 175. stavka 2. Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine«, broj: 157/13) propisano je da se korisnicima prava na starosnu mirovinu, prijevremenu starosnu mirovinu, invalidsku mirovinu, obiteljsku mirovinu, najnižu mirovinu, zaštitni dodatak uz mirovinu, doplatka za pomoć i njegu kao i na novčanu naknadu zbog tjelesnog oštećenja, najnižu mirovinu, koji su ta prava ostvarili prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do stupanja na snagu ovoga Zakona, osiguravaju ta prava i nakon toga dana u istom opsegu i usklađuju se prema ovome Zakonu.

Navedena odredba osigurava prava koja su ostvarena prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do početka primjene ovoga ZOMO-a, pa nije bilo mjesta da se prava priznata prema odredbama prijašnjih propisa (Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05., 43/07. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 79/07., 35/08., 40/10. – Odluka Ustavnog suda Republike

Hrvatske, 121/10., 130/10. – pročišćeni tekst, 61/11., 114/11., 76/12. i 133/13., Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Narodne novine, broj 26/83, 5/86, 42/87, 34/89, 57/89, 40/90, 9/91, 26/93, 96/93 i 44/94, i drugi prijašnji propisi.) podvrgnu nadzoru i kontroli.

(...)

Obavljanje kontrolnog pregleda za prava stečena prije 30-tak i više godina te provjera svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje i iz mirovinskog osiguranja, nije ništa drugo nego revizija stečenih prava, za koje u Ustavu Republike Hrvatske nema uporišta.

Zadiranje u stečena prava ostvarena prema općim, a ne i drugim (posebnim) propisima, stavlja te korisnike u nejednak položaj u odnosu na druge korisnike koji su pravo na invalidsku mirovinu ostvarili prema posebnim propisima (članak 2. Zakona o smanjenju mirovina ostvarenih, odnosno određenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, broj: 71/10, 130/11 i 157/13).«

Predlaže da Ustavni sud pokrene postupak i ukine osporene odredbe ZOMO-a.

4.1. Predlagatelji osporavaju članak 103. ZOMO-a te, između ostaloga, navode:

»Sporna odredba članka 103. stavka 1. i 2. ZOMO-a uvedena je u pravni sustav Republike Hrvatske sa svrhom da se izvrši provjera svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje i iz mirovinskog osiguranja. U tom postupku (nadzora i kontrole), preispituje se činjenično stanje utvrđeno u prijašnjem postupku, u pravilu utvrđuje drugačije činjenično stanje, koje javnopravnom tijelu služi kao razlog za zadiranje u stečena prava (konačno i pravomoćno rješenje), bez obzira kada je pravo priznato. Novi nalaz i mišljenje predstavlja 'novi dokaz', a činjenična utvrđenja koja iz njega proizlaze 'novu činjenicu koja je postojala u prijašnjem postupku, ali je pogrešno utvrđena'. Sve skupa predstavlja razlog za pokretanje obnove postupka izvan rokova iz članka 123. stavak 1. ZUP-a. Uporište je odredba članka 134. ZOMO-a.

Članom 3. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj: 47/09. dalje: ZUP) propisano je da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.

Sporna odredba ZOMO-a protivna je temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

Naime, tom odredbom se u biti u pravni sustav uvodi nova okolnost ('preispitivanje utvrđenih činjenica') za pokretanje obnove postupka, a time i za zadiranje u stečena prava. Međutim, okolnosti za obnovu postupka izrijeckom su propisane člankom 123. ZUP-a. Nema zakonske mogućnosti da se posebnim zakonom proširuje krug okolnosti za obnovu postupka. Osim toga 'provjera svih činjenica' nije nova činjenica koju ima u vidu odredba članka 123. stavka 1. ZUP-a. Radi se u biti o reviziji stečenih prava. Stoga odredba članka 103. stavka 1. i 2. ZOMO-a nije mogla biti dio pravne norme koja uređuje institut obnove postupka.

'Pravna norma je pravilo o ponašanju ljudi koje sadrži i propis o primjeni državne sankcije u slučaju njegovog prekršaja. Pravna norma je jedno pravilo, tj. pravilo o jednom određenom ponašanju (npr. zabranjeno je ubijati pod prijetnjom određene sankcije; tko učini štetu dužan je naknaditi je itd.).

Pravnu normu treba razlikovati od članka ili stavaka zakona ili drugih pravnih akata. Ona se rijetko u potpunosti poklapa s jednim takvim člankom. Jedan članak sadrži ili dio jedne ili više pravnih normi ili, ipak, rjeđe, nekoliko normi, a rijetko kad jednu potpunu pravnu normu. (...)

Svaka pravna norma se sastoji iz dva osnovna elementa: dispozicije i sankcije. I dispozicija i sankcija su pravila ponašanja. Međutim, to su alternativna pravila ponašanja, tj. ili se primjenjuje jedno ili drugo – nikako oboje. I upravo neprimjenjivanje prvog – dispozicije – uvjet je za primjenu drugog – sankcije. S druge strane, sama dispozicija se u određenim slučajevima (kada je riječ o uvjetnoj normi) primjenjuje tek kada su ispunjeni određeni uvjeti.

Međutim, oba pravila ponašanja iz kojih se sastoji svaka pravna norma mogu biti primijenjena samo ako su ispunjeni odgovarajući uvjeti za njihovu primjenu. Ovi uvjeti su također obuhvaćeni pravnom normom, tj. ona sama opisuje uvjete za primjenu svojih pravila ponašanja. Dio norme koji opisuje uvjete za primjenu pravila ponašanja sadržanog u normi nije, dakle, i sam jedno pravilo ponašanja – on, u stvari, i nema normativan karakter jer je samo opis jedne faktičke situacije. Taj dio se naziva pretpostavkom (ili hipotezom) pravne norme. Kako se samo uvjetne pravne norme primjenjuju tek kada bude ispunjen uvjet za njihovu primjenu, to jedino one i imaju taj dio norme (pretpostavku) koji opisuje uvjet za primjenu dispozicije, dok bezuvjetne norme njega nemaju. Pošto se, međutim, sankcija uvijek primjenjuje pod uvjetom da nije primijenjena dispozicija, to u svakoj pravnoj normi mora postojati dio koji opisuje taj uvjet za primjenu sankcije (pretpostavka sankcije). Otud proističe da uvjetne norme imaju pored dva osnovna elementa još dva elementa, dvije pretpostavke – jednu pretpostavku dispozicije i jednu pretpostavku sankcije – tako da one imaju četiri elementa. Naprotiv, bezuvjetne norme imaju samo jednu pretpostavku – onu koja se odnosi na sankciju, pa imaju svega tri elementa (Izvor: Wikipedia-Internet stranice).'

Članak 103. ZOMO-a nema sva potrebna obilježja (elemente) samostalne pravne norme pa se ne može smatrati ni 'novo uvedenim izvanrednim pravnim lijekom' kako to neki smatraju. To stoga jer se na temelju samo toga članka ne može poništiti, ukinuti ili izmijeniti pravomoćno rješenje (članak ne sadrži sankciju). Nije dostatno ni propisati u članku 31. stavku 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine«, broj: 33/15), 'da na temelju nalaza i mišljenja iz stavka 1. ovoga članka nadležna područna jedinica Zavoda donosi rješenje'. Potrebno je mnogo više elemenata u tom/tim člancima, pa čak možda i još nekoliko članaka, da bi se sve to moglo podvesti pod samostalnu pravnu normu.

Očito je da se radi o jednom neuspješnom pokušaju zakonodavca da uvođenjem u pravni sustav odredbe članka 103. stavka 1. i 2. ZOMO-a izvrši u biti reviziju stečenih prava samo pojedinih korisnika, a ne svih, što je protivno ustavnom načelu jednakosti svih pred zakonom, izbjegavajući pritom zakonom propisanu proceduru, a ta je da se u slučaju revizije stečenih prava o tome ima donijeti poseban zakon, u kojem će biti propisani uvjeti, način provođenja kontrole zakonitosti korištenja prava svih korisnika prava ostvarenih prema propisima iz mirovinskog osiguranja, tijela koja provode reviziju, koji dokazi se preispituju, rokovi, vrste odluka (rješenje o ukidanju ili prestanku priznatog prava) i druge pretpostavke koje takav zakon treba sadržavati.

Primjer takvog zakona je Zakon o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti branilačko-invalidske zaštite, 'Službene novine Federacije BiH', broj: 82/09 i izmjena broj: .../15).«

IV. PRIBAVLJENA OČITOVANJA I MIŠLJENJA

5. U očitovanju je nadležnog Ministarstva, između ostaloga, navedeno:

»... prema članku 13. Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 47/09 – u daljnjem tekstu: ZUP) propisano je da se odluka javnopravnog tijela na koju se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo, odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. Međutim, institut pravomoćnosti ne jamči ujedno i apsolutnu neizmjenjivost pravomoćnih rješenja, jer se iznimno, pod određenim uvjetima, izvanrednim pravnim lijekovima obnovom postupka tj. poništavanjem i ukidanjem rješenja, pravomoćno rješenje može izmijeniti, poništiti ili ukinuti, a razlozi za korištenje izvanrednih pravnih lijekova su precizno propisani zakonom.

Člankom 42. ZUP-a propisano je da se postupak pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom, ili je nužno radi zaštite javnog interesa. Kod ocjene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, javnopravno tijelo uzet će u obzir predstavke odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa. Na temelju te norme postupak po službenoj dužnosti provodi se najčešće u postupcima inspeksijskog ili upravnog nadzora, ...

Prema članku 103. ZOMO-a, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine, uveden je posebni institut naknadne kontrole i nadzora, koji omogućuje da Središnja ustrojstvena jedinica Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Zavod) po službenoj dužnosti provodi nadzor i kontrolu postupanja ili rješavanja o upravnim stvarima u kojima je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može podnijeti žalba, odnosno protiv kojega se ne može pokrenuti upravni spor (stavak 1.) te je dano ovlaštenje Središnjoj ustrojstvenoj jedinici Zavoda da u sklopu toga postupka provodi provjeru svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava iz mirovinskog osiguranja (stavak 2.), a sve u cilju zaštite javnog interesa.

Dakle, navedenom odredbom ZOMO-a Središnja ustrojstvena jedinica Zavoda može naložiti, po službenoj dužnosti i naknadnu kontrolu postupanja ili rješavanja u upravnim stvarima u kojima je već doneseno rješenje na koje se ne može podnijeti žalba ili pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje), odnosno ovom novom odredbom članka 103. ZOMO-a uspostavljene su pravne pretpostavke da se i nakon proteka rokova za intervenciju u pravomoćna rješenja propisanih člankom 123. stavkom 1. ZUP-a i izvan navedenih uvjeta može pokrenuti upravni postupak po službenoj dužnosti, koji pokreće Središnja služba Zavoda. Ova dodatna mogućnost naknadne kontrole uspostavljena je zbog zaštite javnog interesa, odnosno radi otklanjanja eventualne nepravilnosti i zloraba, odnosno radi sprječavanja neprikladnog ostvarivanja prava i neovisna je o mogućnosti intervencije izvanrednim pravnim lijekovima u pravomoćna rješenja prema ZUP-u, odnosno omogućava intervenciju i izvan rokova iz ZUP-a, pod uvjetima propisanim ZOMO-om.

Ranije je i novelom prijašnjeg Zakona o mirovinskom osiguranju ('Narodne novine', broj 133/13) ... postojao identičan pravni institut naknadne kontrole i nadzora postupanja ili rješavanja u upravnim stvarima u kojima je doneseno pravomoćno rješenje te provođenje provjere svih činjenica koje utječu na ostvarivanje i korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje i iz mirovinskog osiguranja.

(...)

U sustavu kontrole i nadzora iz članka 103. ZOMO-a uvedena je člankom 126.a ZOMO-a mogućnost obavljanja kontrolnog pregleda po službenoj dužnosti (...)

Kontrolni pregled za ta prava obavlja se kada se pokaže potreba provjere činjenica na temelju kojih je pravo ostvareno (nalaz i mišljenje o invalidnosti ili tjelesnom oštećenju), odnosno ako postoji sumnja u pravilnost dokumentacije na temelju koje je pravo ostvareno ili drugi opravdani razlog. Postupak kontrolnog pregleda pokreće se po službenoj dužnosti u Središnjoj ustrojstvenoj jedinici Zavoda, kao tijelu za nadzor i kontrolu, odnosno po nalogu osobe zadužene za nepravilnosti ...

Izvanrednim kontrolnim pregledom želi se onemogućiti korištenje prava na temelju nevjerodostojne medicinske dokumentacije i spriječiti zloraba u ostvarivanju prava eventualno stečenog na temelju nalaza i mišljenja tijela vještačenja o činjenici invalidnosti ili tjelesnog oštećenja na temelju nevjerodostojne dokumentacije.

Provjera se obavlja na kontrolnom pregledu primjenom ... Pravilnika o reviziji i nadzoru medicinskog vještačenja u mirovinskom osiguranju ('Narodne novine', broj 40/15), ... koji uređuje način i postupak nadzora i kontrole po službenoj dužnosti ...

Naime, člankom 103. ZOMO-a, izražena je volja zakonodavca da upravo radi zaštite javnog interesa i izvan uvjeta i razloga propisanih ZUP-om, može intervenirati u pravomoćno rješenje provjerom svih činjenica na temelju kojih je pravo ostvareno, ako postoji vjerojatnost da je rješenje posljedica nezakonitosti, odnosno da je rješenje doneseno na temelju nevjerodostojne medicinske dokumentacije ili drugi opravdani razlog koji ukazuje da je rješenje posljedica nezakonite radnje.

Nalaz i mišljenje doneseni u postupku nadzora i kontrole iz članka 126.a navedenog Zakona prije donošenja rješenja, neovisno o donesenoj ocjeni podliježu reviziji iz članka 129. stavka 5. ZOMO-a. koja se obavlja u ministarstvu nadležnom za mirovinski sustav. Reviziju ne mogu obavljati vještaci, odnosno vijeće vještaka – revizora koji su donijeli taj nalaz i mišljenje, kako bi se dodatno provjerila ispravnost utvrđene činjenice o invalidnosti ili tjelesnog oštećenja utvrđenog nalazom i mišljenjem tijela vještačenja na kojem se temelji rješenje, radi dodatne provjere pravilnosti mišljenja.

Smatramo da ovaj institut naknadne kontrole i nadzora nije u suprotnosti niti s načelom jednakosti svih pred zakonom iz članka 14. stavka 2. Ustava RH, jer se osporavanim institutom ZOMO-a ne dovodi u pitanje nejednakost adresata ZOMO-a. To stoga, što svi korisnici mirovine, čija su prava priznata i/ili određena prema ZOMO-u i kojima nalazi i mišljenja ovlaštenog tijela vještačenja podliježu reviziji u Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, su obuhvaćeni tim propisom.

Jedine iznimke od mogućnosti primjene ovoga instituta su prava korisnika ostvarenih prema članku 15. i 29. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ('Narodne novine', broj 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 33/13, 148/13 i 92/14 – u daljnjem tekstu: ZOPHBDR), jer ti korisnici ne podliježu izvanrednom kontrolnom pregledu primjenom članka 103. ZOMO-a. To zato jer je revizija tih mirovina propisana posebnim zakonom i obavlja je Povjerenstvo za reviziju ocjena invalidnosti iz članka 32. ZOPHBDR-a. Također, niti na prava stečena prema članku 11. Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba ('Narodne novine', broj: 128/99, 129/00, 16/01, 22/02, 41/08, 97/12 i 118/12 – u daljnjem tekstu: Zakon o pravima DVO, PS i OSO) ne primjenjuje se ovaj institut, s obzirom na to da se pravo iz članka 11. Zakona o DVO, PS i OSO stječe na temelju rješenja zdravstvene komisije Ministarstva obrane, Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno čelnika sigurnosno-obavještajnog sustava, a tijelo vještačenja na temelju rješenja zdravstvene komisije nadležnog ministarstva samo određuje postoji li profesionalna ili opća nesposobnost za rad.

Dakle, izuzev ovih dviju kategorija korisnika, pravne pretpostavke o mogućnosti naknadne kontrole i nadzora tijekom korištenja prava obuhvaćaju sve ostale korisnike prava stečenog prema općem propisu i sve ostale korisnike prava stečenih i/ili određenih prema posebnim propisu, ako se pokaže da su nezakonito stečene. Naime, ako je pravo stečeno nezakonito, odnosno ako je posljedica nezakonitosti, tada nije prihvatljivo radi zaštite javnog interesa omogućavanje nastavnog korištenja toga prava.

To naročito u slučaju kada se naknadno utvrdi da je ostvareno na temelju nevjerodostojne medicinske i ostale dokumentacije (npr. nalazi u spisu nisu protokolirani u medicinskoj ustanovi u kojoj bi trebali biti izdani ili se korisnik nije ni liječio u toj ustanovi, a ti nalazi su bili osnova za utvrđivanje činjenice iz članka 126.a ZOMO-a na temelju koje je pravo ostvareno. Također i u slučaju kada je pravo ostvareno na temelju nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka koji je pravomoćno osuđen te na osnovu indicija postoji sumnja da je počinio i u drugim sličnim predmetima kazneno djelo lažnog iskaza odnosno zloporabe.

(...)

U skladu s člankom 14. stavkom 2. Ustava RH, ne zabranjuje se zakonodavcu da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti među skupinama ili za to postoje drugi opravdani na Ustavu RH utemeljeni razlozi. Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminirajućim, ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitiman cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.

Stoga smatramo da samo naprijed navedene iznimke (u pogledu prava ostvarenih prema ZOPHBDR-u i Zakona o pravima DVO, PS i OSO), ne dovode do nejednakosti te nisu ni dovele do povrede članka 3., članka 5. i članka 14. stavka 2. Ustava RH te tvrdnja Predlagateljice o tome da se ovaj institut ne odnosi na korisnike iz članka 2. Zakona o smanjenju mirovina ostvarenih odnosno određenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju ('Narodne novine', broj 71/10, 130/11 i 157/13) nije prihvatljiva.

Nadalje, nije osnovana niti tvrdnja Predlagateljice da se radi o reviziji stečenih prava. Naime, reviziju korisnika prava značilo bi prevođenje ranije stečenih prava prema prijašnjim propisima pod određenim uvjetima na novi ZOMO i to bi bilo nespojivo s načelom zaštite stečenih prava i pravnom sigurnosti. Dakle, u članku 103. stavku 1. i 2. te članku 126.a ZOMO-a radi se o kontroli i nadzoru ranije stečenog prava tijekom korištenja prava prema pravomoćnom rješenju neovisno o datumu stjecanja prava.

Primjenom propisa iz razdoblja kada je pravo ostvareno, neovisno radi li se o pravu stečenom prema važećem ili ranijem općem propisu te posebnom propisu provjeravaju se sve činjenice koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava. U tom slučaju kontrolni pregled obavlja se na temelju ranije i nove medicinske i ostale dokumentacije i neposrednog pregleda korisnika prava te se utvrđuje je li invalidnost, odnosno tjelesno oštećenje na temelju kojeg je doneseno pravomoćno rješenje, pravilno utvrđeno na temelju propisa koji su važili u vrijeme dane ocjene ovlaštenog vještaka, kao i vjerodostojne medicinske dokumentacije koja se tražila prema tada važećim propisima. Novo rješenje donosi se primjenom članka 134. odnosno 139. ZOMO-a, dakle instituta obnove postupka ...»

6. U zaključku se pribavljenog stručnog mišljenja od 13. rujna 2017. navodi:

»Ako navedene konstatacije primijenimo na problematiku koju analiziramo u našem mišljenju, te promotrimo relevantne odredbe ZUP-a, možemo zaključiti kako institut pravomoćnosti ne sprječava stavljanje izvan snage upravnih akata zbog saznanja za nove činjenice, ali isključivo u vremenskim okvirima koje je odredio zakonodavac (ZUP omogućuje obnovu postupka zbog saznanja za nove činjenice u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci). Navedeni pristup u potpunosti je u skladu s idejom zaštite stečenih prava stranaka i pravnom sigurnošću jer stavlja mogućnost interveniranja u akte zbog saznanja za nove činjenice u vrlo određen vremenski okvir. Dakako, ako zakonodavac ne predviđa vremenski okvir, već omogućuje stavljanje akata izvan snage u svako doba, u potpunosti narušava ranije navedene ideje.

Smatramo kako je zakonodavac u ZMO-u učinio upravo potonje jer je omogućio ispitivanje svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje bez ikakvog vremenskog ograničenja.

Dakako, s obzirom da su prava koja proizlaze iz ZMO-a po svojoj naravi trajna, nema nikakve zapreke da nadležna tijela, u slučaju kada se pojavi posve nova činjenica ili se činjenične pretpostavke vremenom izmijene, donesu nove upravne akte kojima će urediti takve nove situacije. Međutim, donošenje takvih novih akata ne utječe na prava koja su građani uživali temeljem ranijih pravomoćnih rješenja, a koja su rješenja donesena nakon što su se u upravnom postupku od strane nadležnih javnopravnih tijela utvrdile pravno relevantne činjenice.«

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

7. Za ocjenu osnovanosti prijedloga neposredno su mjerodavni dijelovi članaka 3. i 56. Ustava.

Mjerodavni dio članka 3. Ustava glasi:

»Članak 3.

... jednakost ... socijalna pravda ... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

Mjerodavni dio članka 56. Ustava glasi:

»Članak 56.

Pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom ...

(...)

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. Prigovori koji su izneseni u podnesenim prijedlozima propituju dio sustava mirovinskog osiguranja na temelju generacijske solidarnosti, o kojem je Ustavni sud izrazio načelna stajališta u svojoj odluci i rješenju broj: U-I-988/1998 i dr. od 17. ožujka 2010. (»Narodne novine« broj 40/10.), iz kojih, za potrebe ovog postupka, valja izdvojiti sljedeće:

»Sama mirovina, s druge strane, u podsustavu mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti ima obilježja javnopravnog davanja. Stoga pravo na mirovinu u tom podsustavu ne uključuje pravo na određeni iznos mirovine.

(...)

14.7. Ustavni sud podsjeća da je sloboda zakonodavca u redefiniranju kataloga osiguranih prava iz podsustava mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti podložna samo općim ustavnim ograničenjima, to jest obvezom zakonodavca da u uređivanju 'prava zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje' uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite opća ustavna dobra i vrednote, osobito Ustavom zajamčena ljudska prava i temeljne slobode pojedinaca.

U području mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti ti se zahtjevi najjasnije očituju u obvezi zakonodavca da pri redefiniranju kataloga osiguranih mirovinskih prava ne naruši samu bit 'prava na mirovinu', pri čemu nove zakonske mjere ne smiju proizvesti Ustavom zabranjene diskriminacijske učinke.

Ustavni sud smatra važnim posebno istaknuti da eventualni gubitak određenog dijela (postotka) dotadašnje mirovine ili drugog mirovinskog davanja, koji može biti posljedica novih zakonskih mjera kojima se redefinišu dotada osigurana mirovinska prava, ne znači a priori i narušavanje biti 'prava na mirovinu', sve dok je takav eventualni gubitak određenog dijela dotadašnjeg mirovinskog davanja rezultat generalnog redefiniranja osiguranih prava u sustavu mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti i razmjernosti po svojim učincima. To je opće, široko postavljeno pravilo. Sve ostalo ovisi o okolnostima konkretnog slučaja.»

8.1. Navedena se stajališta mogu primijeniti i na odredbe ZOMO-a koje su osporene u ovom ustavnosudskom postupku.

9. Predlagatelj prigravaraju člancima 103., 126.a i 129. stavku 5. ZOMO-a jer oni omogućavaju nadležnom Ministarstvu provođenje kontrolnih pregleda, odnosno omogućavaju područnim jedinicama HZMO-a ukidanje pojedinih prava iz mirovinskog (invalidskog) osiguranja (koja su stečena na temelju pojedinačnih pravomoćnih rješenja) te su stoga protivni pravnoj sigurnosti kao jednom od aspekata vladavine prava.

10. Člankom 103. ZOMO-a dana je ovlast središnjoj ustrojstvenoj jedinici HZMO-a da provodi nadzor i kontrolu postupanja i rješavanja u upravnim stvarima u kojima se odlučuje o pravima iz mirovinskog osiguranja, nakon konačnosti odnosno izvršnosti i pravomoćnosti rješenja kojima su prava priznata. U tom je postupku to tijelo ovlašteno provoditi provjeru svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje i prava iz mirovinskog osiguranja.

Davanje je takve ovlasti HZMO-u opravdano, prema očitovanju nadležnog Ministarstva, otklanjanjem eventualnih nepravilnosti i zloraba u ostvarivanju prava radi zaštite javnih interesa. Naime, poznato je da se mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti dijelom financira i iz državnog proračuna, te stoga postoji opći interes da se provodi provjera i nadzor činjenica na temelju kojih su priznata prava iz ZOMO-a. Stoga propisivanje takve ovlasti središnjoj jedinici HZMO-a Ustavni sud ne nalazi prijemnim.

11. Osporeni članak 31. ZID-a ZOMO-a (kojim je dodan članak 126.a ZOMO-a), daje posebne kontrolne ovlasti Ministarstvu nadležnom za mirovinski sustav. Taj je članak vezan uz članak 126. ZOMO-a (u tekstu tog članka koji je sada na snazi), koji u mjerodavnom dijelu glasi:

»Članak 126.

(1) Nalazom i mišljenjem Zavoda za vještačenje u slučaju utvrđivanja smanjene radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost ili djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti iz članka 39. stavaka 1. do 4. ovoga Zakona obvezno se utvrđuje da se kontrolni pregled mora obaviti najkasnije u roku od tri godine od dana utvrđene smanjene radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost ili djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti. Na kontrolnom pregledu može se odrediti novi kontrolni pregled i rok u kojem će se on obaviti.

(2) Korisnik invalidske mirovine zbog opće nesposobnosti za rad ili potpunog gubitka radne sposobnosti koji stekne svojstvo osiguranika, kao i korisnik mirovine određene prema članku 58. i članku 175. stavku 7. ovoga Zakona, osim osiguranika iz članaka 14. i 17. ovoga Zakona, podliježe obveznom kontrolnom pregledu.

(...)

(6) Kontrolnom pregledu podliježe korisnik prava na temelju djelomičnog ili potpunog gubitka radne sposobnosti, kao i korisnik mirovine kojemu je mirovina prevedena prema članku 58. i članku 175. stavku 7. ovoga Zakona i nakon navršene 65. godine života ako je stekao svojstvo osiguranika.«

Novim člankom 126.a ZOMO-a daju se Ministarstvu nadležnom za mirovinski sustav kontrolne ovlasti u vezi s pravima utvrđenima na temelju smanjene radne sposobnosti ili djelomičnog odnosno potpunog gubitka radne sposobnosti, tjelesnog oštećenja ili opće nesposobnosti za rad na način da to Ministarstvo može obavljati kontrolni pregled osiguranika, nakon kojeg donosi nalaz i mišljenje. Ono je temelj za izmjenu rješenja kojim je pravomoćno odlučeno o pravu na mirovinu odnosno naknadu zbog tjelesnog oštećenja. Protiv tog novog rješenja osigurano je pravo na žalbu. U povodu žalbe vijeće vještaka – revizora razmatra razloge i nove činjenice istaknute u žalbi, nakon čega vijeće vještaka – revizora donosi svoj nalaz i mišljenje, koji je prema članku 129. stavku 5. ZOMO-a također podvrgnut reviziji Ministarstva nadležnog za mirovinski sustav.

12. Prije razmatranja središnjeg pitanja ovog predmeta, Ustavni sud razmotrio je institut pravomoćnosti u upravnom postupku, budući da se prava iz ZOMO-a priznaju u upravnom postupku, koji prije svega uređuje ZUP.

U upravnom postupku institut pravomoćnosti težište stavlja na zaštitu stečenih prava stranaka, a što proizlazi iz *ius imperii* koje u upravno-pravnim odnosima imaju tijela javne uprave i prevladavajućih pokretanja postupaka po službenoj dužnosti u upravnim postupcima. Međutim, pravomoćnost ne pokriva bitne izmjene činjeničnog stanja u upravno-pravnim odnosima.

U ZUP-u institut pravomoćnosti sadržan je u članku 13. pod naslovom »Načelo zaštite stečenih prava stranaka« koji glasi:

»Članak 13.

Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.«

Člankom 13. ZUP-a hrvatski je zakonodavac istaknuo kako se pravomoćnost treba promatrati kao dio načela zaštite stečenih prava stranaka. Također, vidljiva je i čvrsta povezanost instituta pravomoćnosti s upravno-sudskom zaštitom.

ZUP, nadalje, određuje da su pravomoćnošću pokriveni i akti kojima je stranka stekla određeno pravo, ali i akti kojima je stranci nametnuta obveza, te da je izmjena/ukidanje pravomoćnih upravnih akata moguća jedino u slučajevima koji su predviđeni zakonom. ZUP predviđa mogućnost da se pojedinim posebnim zakonima pojedina pitanja postupka urede drukčije nego u ZUP-u, ali samo ako je to nužno za postupanje u pojedinom upravnom području i nije protivno temeljnim odredbama i svrsi samog ZUP-a (članak 3. stavak 1.).

13. Nakon razmatranja mjerodavnih odredaba ZOMO-a i ZUP-a Ustavni sud utvrđuje da na području mirovinskog osiguranja postoji šest izvanrednih sredstava za ukidanje prava na (invalidsku) mirovinu ili naknadu zbog tjelesnog oštećenja, i to:

a) ZUP predviđa tri izvanredna pravna sredstva kojima se mogu osporavati pravomoćni upravni akti (uz posebno pravno sredstvo – oglašavanje rješenja ništavim – članak 128.):

- obnova postupka (članci 123. – 127. ZUP-a),
- poništavanje, ukidanje nezakonitog rješenja (članak 129. ZUP-a),
- ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo (članak 130. ZUP-a).

b) ZOMO predviđa (još) dva izvanredna pravna sredstva za izmjenu pravomoćnih upravnih akata u vezi prava iz mirovinskog osiguranja iz članka 134. i 139. ZOMO-a koji glase:

»Članak 134.

(1) Ako se nakon donošenja rješenja protiv kojega nema redovitoga pravnog lijeka u upravnom postupku sazna za nove činjenice ili se nađe, odnosno stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi sami ili u vezi s već izvedenim ili upotrijebljenim dokazima mogli dovesti do drugačijeg 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.

(2) Prava utvrđena rješenjem donesenim u obnovljenom postupku, prema stavku 1. ovoga članka, 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.«

»Članak 139.

(1) Pravomoćno rješenje o pravu na mirovinsko osiguranje ili iz mirovinskog osiguranja može se izmijeniti novim rješenjem ako je prvim rješenjem povrijeđen zakon, uredbе Europske unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju ili opći akt Zavoda na štetu osiguranika, osigurane osobe ili korisnika mirovine.

(2) Novo rješenje donijet će se i kada se saznaju nove činjenice koje utječu na pravo osiguranika, osigurane osobe, odnosno korisnika mirovine koje su nastale nakon donošenja pravomoćnog rješenja ili u slučaju kada je upravni sud zauzeo za stranke povoljnije pravno stajalište.

(3) Prava utvrđena novim rješenjem donesenim prema stavicama 1. i 2. ovoga članka pripadaju od prvoga dana idućega mjeseca nakon donošenja rješenja ako je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, odnosno od prvoga dana idućeg mjeseca nakon podnošenja zahtjeva osiguranika, osigurane osobe ili korisnika mirovine.«

c) Šesto sredstvo uvedeno je osporenim člankom 126.a ZOMO-a odnosno člankom 31. ZID-a ZOMO-a, a ostvaruje se izvanrednim kontrolnim pregledima osiguranika, uz kombinaciju sa sredstvom iz članka 134. ZOMO-a.

14. Iz svega navedenog proizlazi da je temeljni cilj osporenih članaka 126.a i 129. stavka 5. ZID-a ZOMO-a provedba izvanrednih kontrolnih pregleda kako bi se provjerilo jesu li korisnici prava iz mirovinskog osiguranja stekli na zakonit način, odnosno jesu li vještački nalazi bili sastavljeni sukladno propisima koji su uređivali stjecanje prava iz mirovinskog osiguranja u vrijeme kada su im ta prava priznata (koji su bili na snazi prije stupanja na snagu ZOMO-a 1. siječnja 2014.).

Navedene zakonske odredbe omogućavaju učestalo pregledavanje korisnika prava iz mirovinskog osiguranja, koji u svako doba mogu biti pozvani na kontrolni pregled u nadležno ministarstvo, a ako mu se neopravdano ne odazovu, mirovina im se neće isplaćivati odnosno ona će im biti obustavljena (stavak 6. članka 126.a ZOMO-a). Takvo postupanje proizlazi i iz očitovanja HZMO-a u kojemu se, između ostaloga, navodi:

»Dakle, tim institutom moguće je intervenirati u pravomoćno donesena rješenja i neovisno o tome kada su ona donesena, a moguće je uvijek i više puta u jednom predmetu u kojemu je doneseno pravomoćno rješenje te se primjenjuje na bilo kada ranije stečena prava koja su priznata prije uvođenja toga instituta u zakon.

(...)

Ako u postupku nadzora i kontrole, na kontrolnom pregledu po službenoj dužnosti iz članka 126.a ZOMO-a vještak-revizor utvrdi da nalazom i mišljenjem na osnovi kojega je doneseno pravomoćno rješenje nije bilo pravilno utvrđeno postojanje činjenice invalidnosti na temelju koje je doneseno rješenje, ukida se pravomoćno rješenje o stečenom pravu, neovisno o tome jesu li protekli rokovi za intervenciju u rješenje izvanrednim pravnim lijekovima, pri čemu se nalaz i mišljenje doneseno u postupku preispitivanja (na temelju samo medicinske dokumentacije koja je bila osnova za donošenje prvotnog nalaza i mišljenja koje je predmet provjere ili stare i pribavljene nove dokumentacije) smatra novom činjenicom koja utječe na pravomoćno stečeno pravo. Vještak-revizor može dakle i na temelju istih dokaza (ranijih nalaza specijalista, odnosno medicinske dokumentacije koja je bila osnova za ranije donesen nalaz i mišljenje) utvrditi drugačije činjenično stanje i donijeti nalaz i mišljenje prema članku 126.a ZOMO-a.«

Iz toga proizlazi da je smisao naznačenih odredaba ZOMO-a dati nadležnom Ministarstvu i HZMO-u ovlaštenje za provjeru svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava iz mirovinskog osiguranja i nakon proteka rokova za korištenje izvanrednih pravnih sredstava predviđenih Zakonom o općem upravnom postupku, a sve zbog zaštite javnog interesa.

Kako je već ranije navedeno, institut pravomoćnosti u upravnom postupku ne pokriva promjene u činjeničnom stanju do kojih je došlo nakon donošenja pravomoćnih akata. Dakle, kod trajnih upravno-pravnih odnosa, koji su često i pod trajnim nadzorom nadležnih javnopravnih tijela, moguć je nastanak triju pravno različitih situacija.

a) Moguće je da je pravomoćan akt bio donesen u nepoznavanju relevantnih činjenica iako su one u trenutku donošenja postojale pa se tek kasnije za njih saznalo – ovdje se radi o tzv. novim činjenicama. Saznanje za nove činjenice je jedan od razloga za korištenje obnove postupka i moguće stavljanje izvan snage pravomoćnih upravnih akata.

b) Moguće je da se tijekom upravno-pravnog odnosa pojavila posve nova činjenica (*nova causa superveniens*) koja ne dovodi u sumnju pravomoćnost akta, ali za buduće traži drukčije rješavanje, pa se u pravilu donosi novo rješenje s modificiranim sadržajem.

c) U upravno-pravnom odnosu se postupno mijenjaju činjenične pretpostavke s posljedicom da će pravomoćno rješenje kasnijim novim aktom biti prilagođeno novim prilikama.

15. Dakle, institut pravomoćnosti u upravnom postupku ne sprječava stavljanje izvan snage upravnih akata zbog saznanja za nove činjenice, ali isključivo u vremenskim okvirima koje je odredio zakonodavac. Ukoliko zakonodavac ne predvidi vremenski okvir, već omogućiti stavljanje upravnih akata izvan snage u svako doba, u potpunosti narušava samu srž načela pravomoćnosti.

Zakonodavac je u člancima 103. i 126.a ZOMO-a učinio upravo potonje jer je omogućio ispitivanje svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje bez ikakvog vremenskog ograničenja.

S obzirom na to da su prava koja proizlaze iz ZOMO-a po svojoj naravi trajna, nema nikakve zapreke da nadležna tijela, u slučaju kada se pojavi posve nova činjenica ili su se činjenične pretpostavke s vremenom izmijenile, donesu nove upravne akte kojima će urediti takve nove situacije. Međutim, takvo zadiranje u mirovinska prava moguće je urediti kontrolnim pregledima za ranije priznata prava iz invalidskog osiguranja isključivo unutar rokova koje će ZOMO odrediti.

Naime, Ustavni sud svjestan je nužnosti provedbe djelotvornog nadzora nad zakonitošću upravnih akata nižih upravnih odnosno drugih nadležnih javnopravnih tijela kad odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnom postupku neposredno primjenjujući mjerodavne zakone i druge propise. Nema sumnje da je država dužna taj nadzor provoditi i u tom smislu propisivati instrumente za njegovu djelotvornu provedbu, jer o zakonitosti upravnih akata ovisi i ostvarenje ciljeva sadržanih u mjerodavnim zakonima i drugim propisima primijenjenima pri njihovom donošenju.

S druge strane, međutim, postoji i nužnost poštovanja onih prava koja su stranke stekle nakon provedenog upravnog postupka u kojem je donesen upravni akt kojim im se ta prava priznaju. Poštovanje, odnosno jamčenje ostvarenja tih prava, izraz je načela pravne sigurnosti, kao sastavnog dijela šireg načela vladavine prava, i temelj svakog demokratskog pravnog poretka.

Iz svega navedenog slijedi da Ustavni sud ne smatra nesuglasnim Ustavu uvođenje novog pravnog sredstva, poput nadzora i kontrole iz članka 103. ZOMO-a i mogućnosti provođenja izvanrednih kontrolnih pregleda i za mirovinska i invalidska prava priznata po mirovinskim propisima koja su važila prije uvođenja tog sredstva, ali samo ako je korištenje tog pravnog sredstva vezano uz unaprijed propisani rok u kojem se taj nadzor odnosno pregled može izvršiti.

Budući taj rok u sada važećim zakonskim odredbama nije propisan, takvo uređenje narušava pravnu sigurnost kao jednu od temeljnih odrednica vladavine prava iz članka 3. Ustava.

16. Iz navedenih je razloga Ustavni sud, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, ukinuo članak 103., članak 126.a i članak 129. stavak 5. ZOMO-a (točka I. izreke odluke).

16.1. Cijeneći činjenicu da se ukinutim zakonskim člancima odnosno ZOMO-om u cijelosti razrađuje pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinutih članaka ZOMO-a do isteka roka određenog točkom II. izreke ove odluke, kako bi Hrvatskom saboru ostavio dovoljno vremena za usklađivanje ukinutih članaka ZOMO-a s Ustavom.

16.2. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-1574/2016

U-I-1244/2017

Zagreb, 30. siječnja 2018.

Predsjednik
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) i članaka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.), prilažemo

IZDVOJENO MIŠLJENJE

**uz odluku broj: U-I-1574/2016, U-I-1244/2017
od 30. siječnja 2018.**

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1574/2016, U-I-1244/2017 od 30. siječnja 2018. Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbi članka 103., članka 126.a i članka 129. stavka 5. Zakona o mirovinskom osiguranju (»Narodne novine« broj 157/13., 151/14., 33/15., 93/15. i 120/16.; u daljnjem tekstu: ZOMO) te su ukinute odredbe citiranih članaka tog Zakona s prestankom važenja 15. srpnja 2018.

Suprotno mišljenju većine sudaca koji su glasovali za takvu odluku izražavamo neslaganje s istom iz sljedećih razloga:

Odredbom članka 103. ZOMO-a propisana je ovlast središnje ustrojstvene jedinice Zavoda za mirovinsko osiguranje da po službenoj dužnosti provodi nadzor i kontrolu postupanja i rješavanja u upravnim stvarima u kojima je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može podnijeti žalba niti pokrenuti upravni spor, provjerom svih činjenica koje utječu na ostvarivanje, korištenje, gubitak i ponovno određivanje prava na mirovinsko osiguranje i iz mirovinskog osiguranja.

Smatramo da predmetna odredba, kao specijalni propis ima svoju legitimnu zakonsku i ustavnu svrhu (zaštita javnog interesa) usmjerenu otklanjanju eventualnih nepravilnosti i zlouporaba, odnosno suzbijanju neprikladnog ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja izvan standardnih okvira (rokova i

uvjeta) intervencije u pravomoćne upravne akte izvanrednim pravnim sredstvima sukladno ZUP-u.

Imajući u vidu da su ne samo moguće nego su i empirijski dokazane manipulacije relevantnom dokumentacijom kako od strane podnositelja tako i od strane nadležnih tijela i struktura unutar procedure odlučivanja o navedenim pravima, to je prevladavajući razlog javnog interesa omogućiti središnjoj ustrojstvenoj jedinici HZMO-a da po službenoj dužnosti preispituje odluke pa makar one postale pravomoćne ili konačne u upravnom postupku.

Polazeći od činjenice da u Republici Hrvatskoj na svakog zaposlenika ima gotovo jedan umirovljenik i da je struktura radnog stanovništva u odnosu na umirovljeničku populaciju jedna od najnepovoljnijih u demokratski uređenim društvima, opravdano je vjerovati da su takva masovna umirovljenja, posebice s aspekta invaliditeta posljedica moguće zlorabe, pa je apsurdno onemogućiti nadležna tijela da provode kontrolu takvih upravnih akata i nakon njihove konačnosti ili pravomoćnosti zbog tobožnje ugroze stečenih prava.

Članak 126.a, kao i članak 129. ZOMO-a predstavlja razradu prava središnjih tijela Zavoda iz članka 103. tog Zakona, te također imaju svoju legitimni ustavopravni cilj.

Po našem mišljenju nema pozivanja na stečena prava ako je stjecanje prava posljedica nezakonitosti a posebice ako je pravo na mirovinu stečeno na lažnoj izjavi, lažnoj ispravi ili lažnom dokazu. U tom je slučaju radi zaštite javnog interesa nužno onemogućiti daljnje korištenje toga prava.

Takvo pravo – formalno stečeno pravomoćnim upravnim aktom, u biti se zasniva na manipulaciji i prijevari, pa svakom novom mjesečnom isplatom narušava pravni poredak, povjerenje u pravnu državu, a kod onih građana koji se uzdržavaju vlastitim radom i pritom od svoje zarade izdvajaju za one koji su na nedopušten način stekli tobožnje pravo na mirovinu, svaki put nanovo izaziva osjećaj nepravde i nepovjerenje u pravo i državu, stvara osjećaj da nepravdo dominira iznad prava (nikada pravo ne smije ustupiti pred nepravdom).

Lažne invalidske mirovine omogućuju radno sposobnom stanovništvu da živi bez rada, na teret onih koji rade, a ove potonje stavlja u svojevrsni »ropski« položaj jer su dužni uzdržavati kao invalide one koji može biti »pucaju od snage«.

Konačno, obnova upravnog postupka koja nije vezana rokovima nije nepoznanica u hrvatskom pravnom poretku jer je sadržana i u odredbi članka 123. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, prema kojoj se odredbi obnova postupka u kojem je doneseno pravomoćno rješenje može pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja u slučaju ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave, lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela.

Isto tako, niti obnova postupka iz mirovinskog osiguranja izričito propisana odredbom iz članka 134. stavak 1. ZOMO-a nije vezana rokovima i uvjetima određenima ZUP-om. Ta se obnova, i prema stajalištu većine upravo primjenjuje u slučaju izvanrednih kontrolnih pregleda iz osporenog članka 126.a ZOMO-a (točka 13.c Odluke).

Pravomoćna rješenja kojima se odlučuje o pravu na invalidsku ili neku drugu mirovinu te o drugim pravima skopčanim s mirovinom ili invalidnošću su bez ikakve dvojbe upravni akti te su vrlo zamislive situacije da su neka od enormnog broja umirovljenja stečena temeljem lažnog iskaza, lažnog liječničkog (vještačkog nalaza), korumpiranošću nadležnih službi, lažne isprave ili sl.

Zato interesi opće pravde nalažu dužnost tijela s javnopravnim ovlastima da otklone nezakonito stečena prava na mirovine bez propisivanja rokova u kojima se to može poduzeti, jer nezakonito stečena mirovinska prava tajno narušavaju javnopravni poredak, načelo pravednosti, povjerenje u državu, ali i nameću nesrazmjerni teret radno sposobnom stanovništvu da bez ikakve valjane osnove doživotno uzdržavaju one koji imaju sposobnost i mogućnost uzdržavati sve vlastitim radom.

Konačno, zaštita stečenih prava odnosi se na ona prava koja su zakonito stečena u regularnom postupku i u dobroj vjeri.

Onaj koji je stekao pravo na mirovinu znajući da koristi lažne isprave, lažno vještačenje ili korumpiranost nadležnih službi nema ustavopravno prihvatljiv razlog pozivati se na stečena prava, a niti na legitimno očekivanje da kontrola stjecanja navedenih prava uopće neće uslijediti, jer svaka nova mjesečna isplata njegove mirovine ili donošenje rješenja o povećanju ili usklađenju mirovina predstavlja novu objektivnu nepravdu i narušava harmoniju pravnog poretka u civilizacijski uređenoj državi.

Prema stajalištu većine, ustavopravno nije prijemno zakonsko propisivanje nove ovlasti HZMO-a u osporenom članku 103. ZOMO-a da poduzima nadzor i kontrolu postupanja i rješenja u upravnim stvarima nakon njihove konačnosti i pravomoćnosti – iako su tako stečena prava priznata po mirovinskim propisima važećim prije donošenja osporenog ZOMO-a, jer opći interes za takvom naknadnom provjerom i nadzorom izvire iz činjenice da se mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti dijelom financira i iz državnog proračuna, ali to samo uz uvjet – kao zahtjev prave sigurnosti, da se korištenje tog novog pravnog sredstva (kontrolni pregledi za mirovinska i invalidska prava) ograniči unaprijed propisanim rokom u kojem se takav pregled može izvršiti (točke 10. i 15. Odluke). Kraj već postojećeg članka 126. ZOMO-a koji regulira obvezne kontrolne preglede u roku od 3 godine od dana utvrđene relevantne okolnosti za priznanje prava, nije dokučiva razumna svrha zakonskog normiranja novih kontrolnih pregleda za mirovinska i invalidska prava, ako bi i oni trebali biti ograničeni unaprijed zadanim rokom, iako se, po prirodi stvari i iskustveno dokazanim osobitostima ove materije, upravo i radi o tome da se nepravilnosti i nezakonitosti u ovoj materiji otkrivaju i duže vrijeme nakon pravomoćnog okončanja predmetnih upravnih stvari, a što je i bilo razlogom donošenja osporenih zakonskih odredaba čiji legitimni cilj, čini se, nije ostvariv drugim zakonskim mehanizmima.

Zato smatramo da odredbe članaka 103., 126.a i 129. stavka 5. ZOMO-a nisu u nesuglasju s Ustavom Republike Hrvatske, naprotiv.

Zagreb, 6. veljače 2018.

Sudac

dr. sc. Branko Brkić, v. r.

Sudac

Miroslav Šumanović, v. r.