NN 18/2018 (23.2.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1574/2016 i dr. od 30. siječnja i Izdvojeno mišljenje sudaca

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:

»Članak 126.a

(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.«

»Članak 129.

(...)

(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 osiguraju.

Zakon o općem upravnom postupku uredio 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, doplatak 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.

Člankom 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 izrijekom 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 članaka 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 potrebita 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'. Potrebito 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 inspekcijskog 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 zloporaba, odnosno radi sprječavanja nepripadnog 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 zloporaba 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.