|  |  |
| --- | --- |
|  | **U-I / 137 / 2001** |

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

**Objave: Narodne novine broj 3/02.**

|  |
| --- |
| **Zaključak:**R J E Š E N J EI. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima ("Narodne novine", broj 127/00).II. Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama". |
|  |

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Smiljko Sokol, predsjednik Suda, te suci Marijan Hranjski, Petar Klarić, Mario Kos, Jurica Malčić, Ivan Matija, Ivan Mrkonjić, Jasna Omejec, Željko Potočnjak, Agata Račan, Emilija Rajić, Vice Vukojević i Milan Vuković, u povodu prijedloga više podnositelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske, na sjednici Suda, održanoj dana 19. prosinca 2001. godine, donio je sljedeće

**R J E Š E N J E**

**I.** Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske Zakona o povećanju mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima ("Narodne novine", broj 127/00).

**II.** Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

**O b r a z l o ž e n j e**

**1.** Podnositelji prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Zakona, navedenog u izreci, u cjelini, odnosno pojedinih odredaba i dijelova odredaba tog Zakona, jesu:

Sindikat umirovljenika Hrvatske (iz Zagreba i Dubrovnika), Društvo "Hrvatski umirovljenik", Ljubiša Anđelković, Ljubomir Aćimović, Mirko Kisić, Zvonimir Zorić, Stranka umirovljenika Split, Nikola Počuča, Ante Ugrina, Mara Bašić, Đorđo Jelača, Nikola Trzin, Jakov Kapor, Mihailo Stanković, Viktorija Harjač, Jerka Jakus, Marija Lučić, Nikola Vukelić, Cvjetko Miše, Anka Vukelić, Tomislav Burmas, Nikolina Ivanišević, Dušanka Kladarin, Josip-Ivan Dropulić, Milica Dropulić, Slavka Juretić, Mate Rinčić, Janko Cetina, Blaženko Palaversa, Milan Kokić, Gavrilo Ćorić, Kažimir Meić, Petar Sunajko, Dragoljub Popović, Bogdan Savić, Josip Gašperov, Cvita Muslim, Jožef Počivalšek, Beliksa Šćepanović, Ana Rajaković, Radojka Denona, Zlatan Sažunić, Ivan Jerkunica, Željka Bezić, Ivka Bešlić, Jovanka Novković, Nikola Novković, Žarko Pajkić, Milena Petrović, Vukota Stamatović, Delfa Knežević, Branko Knežević, Miro Tanfara, Strahinja Đuričić, Slavko Kostić, Milka Kostić, Rina Medić, Ivanica Uljević, Stjepan Dučić, Slavija Dučić, Ivo Lampalov, Ivan Rogulj, Ernesta Miše, Petar Dragić, Ivan Berket, Fabijan Tomasović, Ružarij Lovrić, Ana Franić, Petar Radoš, Petar Karanušić, Neđeljka Grubišić, Milica Boban, Igor Franceschi, Andro Kovač, Katica Luketin, Marija Mirić, Mirko Pažanin, Štefanija Pažanin, Vjera Piskulić, Delfina Radić, Perica Zović, Slavko Radulović, Kata Horvat, Ivo Ganza, Rosana Ganza, Volga Šeman, Desanka Ivić, Josip Burić, Vjera Palavršić, Anđa Balić, Kata Domazet, Desanka Lovrić, Karlo Babić, Marija Čagalj, Mato Popović, Matilda Ostojić, Antica Botić, Dušan Kašper, Vjekoslav Bezić, Petar Videka, Manda Maleš, Mara Božić, Lovro Božić, Dalibor Vrandečić, Dragica Kačić, Blaženka Pavičić, Karmela Tomić, Mirko Kovačević, Slađenka Kelam, Ana Mrčela, Vjera Mornar, Vesna Ribarović, Ante Kriletić, Jerka Sabić, Milan Vujičić, Milan Merinić, Manda Jukić, Antun Milat, Mate Zelenbaba, Marija Vukman, Tonka Ljubetić, Nedjeljka Kalinić, Mira Kralekić, Dominik Kraljević, Nada Čavka, Miroslav Gubić, Petar Radulović, Alfred Petrović, Nikola Mastrelić, Zdravka Fradelić, Ana Šerić, Jela Veić, Ika-Ivka Perica, Dome Penjak, Ivan Čavlina, Marija Gospodnetić, Anđelka Gradiski, Marko Gabrilo, Marija Gabrilo, Ivan Botić, Ivka Pleština, Biserka Orlandini, Nika Perkušić, Lovre Posinković, Vinko Piteša, Lukrica Jelić, Nada Jakovčević, Antonija Fio, Cvita Minigo, Danica Frapporti, Bosiljka Bilan, Marko Tukić, Milka Sunara, Mihail Parađina, Iva Čikato, Ante Šimičić, Nevenka Najev, Jakov Veljača, Marija Banovac, Ivan Sviličić, Gizdava Vidović, Marijan Bulić, Anđa Galić, Ilija Rade, Olga Vuković, Mate Čaleta, Danica Eterović, Anđa Elez, Mate Lašić, Iva Šubašić, Tonka Jakšić, Anka Bilić, Ajka Bošnjak, Laura Asja, Milka Orlić, Slavko Orlić, Gordana Ozretić, Tihomila Gnječ, Andrija Mrleš, Vlade Jurić, Nediljka Polić, Marija Matić, Mate Juretić, Vladislav Gabrić, Dora Ivančić, Milka Juričić, Zdenka Bigava, Marija Bonačić, Boja Prkut, Mihovil Radić, Marija Sokol, Jozo Botić, Nikola Botić, Kajo Bojić, Anđelka Novaković, Milica Kaluđerović, Rozalija Kušar, Ranka Ivković, Anđa Ivković-Šolić, Anka Mihaljević, Ivka-Ružica Mrčela, Marija Mandić, Stipe Neveščanin, Ljuba Bartulović, Gordana Beroš, Vlade Bašić, Frane Bezić, Ankica Blažević, Marjeta-Nikolaja Višić, Mara Jukić, Luca Palinić, Ivo Pavlov, Tanja Goić, Nediljko Čikeš, Mirjana Gertrud Gergorec-Aparnik, Jolanka Eleonora Nemeth, Marijan Horvatinović, Nevenka Jelić, Dubravka Majerić i Velimir Obradović.

**2.** Prijedlozi kojima se Zakon osporava u pojedinim njegovim dijelovima odnose se na sljedeće zakonske odredbe:

- članak 1. u cjelini, odnosno u drugom dijelu rečenice:
("*Ovim se Zakonom uređuje način povećanja mirovina radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima i izvršava odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998. u skladu s gospodarskim mogućnostima Republike Hrvatske.")*,

- članak 3. stavak 2.
(*"Osnovica za povećanje mirovine korisnika minimalne mirovine prema članku 2. ovog Zakona je svota mirovine koja bi korisniku pripadala na dan 31. prosinca 2000., bez primjene propisa o minimalnoj mirovini."*),

- članak 4. u cjelini, odnosno stavci 1. i 3. tog članka
(*"(1)* *Povećanjem prema čl. 2. stavku 1. ovog Zakona ne obuhvaćaju se zaštitni dodatak uz mirovinu, minimalna mirovina i najviša svota mirovine određene prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do 31. prosinca 1998.*
*(2) Ako je povećana mirovina prema čl. 2. stavku 1. ovog Zakona veća od ukupne svote mirovine sa zaštitnim dodatkom, odnosno minimalne mirovine, pravo na zaštitni dodatak uz mirovinu, odnosno minimalnu mirovinu prestaje 31. prosinca 2000.*

*(3) Svota mirovine povećana prema čl. 2. stavku 1. ovog Zakona ne može biti veća od svote najviše mirovine na dan 31. prosinca 2000. određene prema propisima o mirovinskom i invalidskom osiguranju koji su važili do 31. prosinca 1998."*),

- članak 5.
(*"Prema odredbama ovog Zakona ne povećavaju se mirovine određene prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju vojnih osiguranika ("Narodne novine", br. 53/91, 73/91, 18/92 i 96/93), mirovine određene prema propisima o određivanju mirovina zastupnika u Hrvatskom državnom saboru i mirovine određene prema Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju individualnih poljoprivrednika ("Narodne novine", br. 26/83, 49/83, 57/83, 47/86, 40/90, 26/93 i 96/93)."*),

- članak 6. u cjelini, odnosno stavak 2. tog članka
(*"(1) Povećanje mirovina izvršit će se tako da se broj osobnih bodova korisnika mirovine, utvrđenih na dan 1. siječnja 2001., poveća primjenom čl. 2. ovog Zakona.*

*(2) Povećanje mirovina prema ovom Zakonu izvršit će Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, po službenoj dužnosti, bez donošenja rješenja."*).

**3.** Ustavne odredbe u odnosu na čiji sadržaj se prijedlozima traži ocjena ustavnosti jesu članci 1., 3., 4., 5., 14., 16., 18., 19., 26., 35., 48., 50., 90. stavak 2. (što sadržajno odgovara sadašnjem članku 89. stavcima 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske - "Narodne novine", broj 41/01) te članak 115. (sada članak 117.) i članak 134. (sada članak 140.) Ustava Republike Hrvatske.

**4.** Podnositelji svoje prijedloge temelje, u bitnome, na sljedećim razlozima:

*U odnosu na članak 1., odnosno drugi dio rečenice iz članka 1. Zakona:*

Tvrdi se da tekst osporavane odredbe, bez ikakvog stvarnog i pravnog temelja, upućuje na to da bi, na način uređen spornim Zakonom, bila (u cijelosti ili djelomično) provedena odluka Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. (broj: U-I-283/1997, "Narodne novine", broj 20/98), što podnositelji smatraju netočnim. Podnositelji drže da su Zakonom samo donekle međusobno ujednačene mirovine stečene pod jednakim uvjetima u različitim vremenskim razdobljima, dok je predmet navedene odluke Ustavnog suda usklađivanje mirovina s rastom plaća zaposlenih u razdoblju od srpnja 1993. do prosinca 1997. godine i vraćanje duga umirovljenicima, što osporavanim Zakonom nije niti dotaknuto.

Smatraju da je na takav način, brisanjem umirovljeničkih prava, utvrđenih odlukom Ustavnog suda, postupljeno protivno člancima 3., 5., 16. i 35. Ustava Republike Hrvatske (*najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske - s naglaskom na jednakost, socijalnu pravdu, nepovredivost vlasništva i vladavinu prava; suglasnost zakona s Ustavom, a ostalih propisa s Ustavom i zakonom, opća dužnost pridržavanja Ustava i zakona i poštivanja pravnog poretka Republike Hrvatske; mogućnost ograničavanja slobode i prava isključivo zakonom, u cilju zaštite slobode i prava drugih ljudi te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja, ograničenje slobode ili prava razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju; ustavno jamstvo štovanja i pravne zaštite osobnog, obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti*).

Odbacuju argumentaciju nadležnih državnih tijela, koja svoje postupanje opravdavaju selektivnim citiranjem odluke Ustavnog suda, tj. samo onog njezinog dijela koji ukazuje na neupitnost prava zakonodavca da razinu gospodarskih i socijalnih prava uređuje u skladu s gospodarskim mogućnostima države, a prešućujući istodobno dio teksta iste odluke u kojem stoji da se korištenjem tog prava zakonodavca ne mogu dovoditi u pitanje temeljna ustavna prava i načela (jednakost, socijalna pravda i vladavina prava).

Podnositelji, u većini, smatraju neupitnom okolnost da država trenutačno nema gospodarskih mogućnosti ispuniti svoju obvezu iz odluke Ustavnog suda, međutim, smatraju nedopustivom uporabu u zakonskom tekstu formulacije iz koje bi proizlazilo da je ta obveza, bilo u cijelosti, bilo djelomično, izvršena donošenjem spornog Zakona.

Dio podnositelja, polazeći od pretpostavke koja bi (po njima neosnovano) proizlazila iz teksta ove odredbe - da se radi o provedbi odluke Ustavnog suda, tj. i o vraćanju duga umirovljenicima, problematizira pitanje tko je nadležan da, temeljem ustavnosudske odluke kojom se konstatira postojanje tog duga, odluči o njegovom vraćanju.

Naime, veći je broj podnositelja prijedloga podnio i tužbe redovnim sudovima, trenutačno s različitim uspjehom, a što smatraju povredama članka 3., članka 26. *(jednakost pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti)*, članka 48. (j*amstvo prava vlasništva)*, članka 50. (*iznimno oduzimanje ili ograničavanje vlasništva zakonom uz naknadu tržišne vrijednosti, radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi*), članka 115., odnosno 117. (*Sudbenu vlast obavljaju sudovi. Sudbena vlast je samostalna i neovisna. Sudovi sude na temelju Ustava i zakona*.) te članka 134., odnosno 140. Ustava, ovo posljednje u kontekstu *prava na pravično suđenje pred neovisnim sudom,* zajamčenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe ("Narodne novine" - Međunarodni ugovori, pročišćeni tekst, broj 6/99).

Oni smatraju da su ti sudovi nadležni utvrđivati visinu svakog pojedinog dugovanja i naložiti isplatu. Donošenjem spornog Zakona, kako navode, zakonodavna se vlast neovlašteno i protuustavno umiješala u ingerencije sudbene i izvršne vlasti, što je u suprotnosti sa sadržajem odredaba članka 4. (*U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.*) i članka 5. Ustava.

U odnosu na članak 3. stavak 2. Zakona *(osporen jednim prijedlogom, u predmetu U-I-395/2001):*

Prema toj odredbi, kako se navodi u prijedlogu, 20%-tno povećanje mirovina, koje prema osporavanom Zakonu pripada i korisnicima minimalnih mirovina (stečenih na temelju punog radnog staža, ali koje obračunate prema prosjeku plaća iznose manje od minimalne mirovine), obračunava se od osnovice koju čini svota mirovine na dan 31. prosinca 2000. bez primjene propisa o minimalnoj mirovini, dakle svota koja bi na taj dan pripadala umirovljeniku na bazi njegovog prosjeka plaća.

Podnositeljica prijedloga smatra da je navedeno u suprotnosti s člankom 90. stavkom 2. Ustava (članak 89. stavci 4. i 5. izmijenjenog Ustava - *Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.*).

Navodi da osporavani Zakon ne može imati povratno djelovanje, kakvo on ima u slučajevima korisnika minimalnih mirovina, kojima se za osnovicu ne uzima ta minimalna mirovina koju primaju, već neka druga, utvrđena pri priznavanju samog prava na mirovinu.

*U odnosu na članak 4., odnosno stavke 1. i 3. članka 4. Zakona:*

Podnositelji ističu da je tim odredbama ista skupina hrvatskih građana, u svezi s istim pitanjem - limitiranjem najvišeg iznosa mirovine - podijeljena u tri neravnopravne kategorije - jednu kojoj je po osporavanom Zakonu najviša svota mirovine određena u jednakom iznosu, bez obzira na ostale elemente; drugu - kojoj je najviša svota mirovine određena s obzirom na radni staž po Zakonu o najvišoj mirovini ("Narodne novine", broj 162/98); treću (u svezi s člankom 5. osporavanog Zakona) - kojoj svota mirovine uopće nije limitirana (saborski zastupnici, branitelji itd.). Pri tome je skupina umirovljenika na koju se odnosi osporavani Zakon najviše diskriminirana jer je ograničenje koje se odnosi na njihove mirovine najoštrije.

Prema tome, sadržaj članka 4. Zakona tumači se na način da su time stvorene dvije vrste umirovljenika - oni koji su umirovljeni prema propisima na snazi do 31. prosinca 1998., čija se najviša svota mirovine ne obuhvaća povećanjem prema osporavanom Zakonu, i oni koji su umirovljeni nakon tog datuma.

Tvrdi se da je navedeno u suprotnosti sa sadržajem članka 14. Ustava Republike Hrvatske (*opća jednakopravnost, jednakost svih pred zakonom*) te se ističe kao jedino ispravno rješenje mirovine ne limitirati nikome ili limitirati svima jednako.

*U odnosu na članak 5. Zakona:*

Kako je već spomenuto, podnositelji ukazuju na činjenicu da su člankom 5. izuzete od primjene osporavanog Zakona pojedine kategorije umirovljenika koje će time bez ikakvih promjena zadržati svoj status. U svezi s tim također se ukazuje na povredu odredbe članka 14. Ustava.

*U odnosu na članak 6., odnosno stavak 2. članka 6. Zakona:*

Podnositelji smatraju da su načinom postupanja, kakav je tom odredbom propisan Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje (nastavno: HZMO), tj. obračunavanjem povećanja mirovina prema osporavanom Zakonu po službenoj dužnosti i bez donošenja rješenja, povrijeđene odredbe članaka 18. i 19. Ustava, koje jamče građanima pravo na žalbu i na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata donesenih u upravnim stvarima.

**5**. Prijedlozi za ocjenu ustavnosti spornog Zakona upućeni su radi očitovanja Hrvatskom saboru i Vladi Republike Hrvatske.

Tajništvo Hrvatskog sabora obavijestilo je tim povodom ovaj Sud da su prijedlozi upućeni saborskom Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, koji se, međutim, nije očitovao.

Vlada Republike Hrvatske uputila je ovom Sudu, dana 2. svibnja 2001., svoje mišljenje u svezi s podnesenim prijedlozima, u kojem navodi sljedeće:

*Glede pitanja da li se donošenjem i primjenom osporavanog Zakona izvršava odluka Ustavnog suda od 12. svibnja 1998.*, Vlada stavlja naglasak na dio teksta te odluke u kojem se ukazuje kako je nedopustivo da zakonodavac korištenjem svojih prava dovodi u pitanje jednakost i socijalnu pravdu, te kako je zakonodavna situacija u vrijeme donošenja te odluke upravo bila ta koja je dovela do socijalnih nejednakosti (između umirovljenih do 31. prosinca 1994. i nakon toga).

Ukazujući na potrebu otklanjanja tih socijalnih nejednakosti, Vlada smatra da je upravo osporavani Zakon instrument kojim se, kroz otklanjanje razlika, postiže smanjenje socijalnih nejednakosti. Na taj da je način, naime, izjednačena razina mirovina za umirovljene do 31. prosinca 1998. te je ta razina približno ista kao razina mirovina onih umirovljenih poslije 1. siječnja 1999., prema novom Zakonu o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine", broj 102/98 i 127/00). Vlada, dakle, smatra da sporna formulacija odredbe članka 1. Zakona, odnosno Zakon u cjelini, u tom smislu - u smislu otklanjanja socijalnih nejednakosti, jest izvršenje odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. godine.

Također je stajalište Vlade da bi način i oblik povećanja mirovina na kakav se pozivaju podnositelji prijedloga, pod pretpostavkom da bruto društveni proizvod države to može podnijeti, prouzročio neravnopravan tretman upravo navedenih dviju skupina umirovljenika (do 31. prosinca 1998. i nakon 1. siječnja 1999.) i to na štetu ovih drugih.

*Glede prigovora podnositelja vezanih uz različite načine limitiranja mirovina*, Vlada Republike Hrvatske ističe da je najviša mirovina jednaka za sve korisnike najviše mirovine, bez obzira na godinu priznanja prava, i iznosila je u prosincu 2000. godine 4.833,93 kn, a s posljednjim redovitim usklađenjem 4.956,61 kn. Budući da se osporavanim Zakonom povećavaju mirovine ostvarene do 31. prosinca 1998., i to sa svrhom otklanjanja razlika nastalih u svezi s godinom ostvarenja prava, to nema osnove za povećanje najviše mirovine, kada među korisnicima tih mirovina nisu nastale razlike. Razlike bi, smatra Vlada, tek nastale da je osporavanim Zakonom došlo do povećanja tih mirovina jer bi se tada i takve mirovine povećavale u različitim postocima, ovisno o godini ostvarenja prava.

Stajalište je Vlade, nadalje, da načelno pitanje limitiranja mirovina može biti predmetom razmatranja, ali da to nije i ne može biti predmetom osporavanog Zakona. Cilj ovakvog normiranja, kakvo glede najviših mirovina sadrži osporavani Zakon (ograničavanje apsolutnog iznosa mirovina na iznos koji ne može biti veći od svote najviše mirovine na dan 31. prosinca 2000.), jest usklađivanje s gospodarskim mogućnostima države.

*U pogledu stajališta podnositelja prijedloga da se nedonošenjem pojedinačnih akata u primjeni osporavanog Zakona vrijeđa pravo građana na žalbu i sudsku kontrolu zakonitosti tih akata*, Vlada odgovara da se radi o netočnoj tezi i da građani ničim neće biti ograničeni ili onemogućeni u korištenju zakonom dopuštenih pravnih sredstava, kao što to nisu niti kod redovnog usklađivanja mirovina, pri čemu se također ne izdaju pojedinačna rješenja.

Za nedonošenje pojedinačnih rješenja zakonodavac se odlučio isključivo u cilju ubrzanja i ekonomičnosti postupka primjene Zakona, čime se ne narušavaju Ustavom i zakonom zajamčena prava građana.

*Prijedlozi nisu osnovani.*

**6**. Razmatrajući sadržaj podnesenih prijedloga i osporavanog Zakona sa stajališta u prijedlozima navedenih ustavnih odredaba, Ustavni sud Republike Hrvatske je ocijenio da ne postoje razlozi koji bi upućivali na sumnju u neustavnost osporavanog Zakona ili pojedinih njegovih odredaba, odnosno na potrebu pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti ovog Zakona u smislu članka 41. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon).

Navedeno stajalište Ustavni je sud zauzeo zbog sljedećih razloga:

Svim podnesenim prijedlozima iskazuje se, prije svega, stajalište podnositelja, vezano uz sadržaj članka 1. Zakona, da je zakonodavac postupio protivno člancima 3., 5., 16. i 35. Ustava kada se pozvao na odluku Ustavnog suda od 12. svibnja 1998., odnosno izvršenje te odluke proglasio jednim od razloga donošenja spornog Zakona.

Spornom odredbom deklarira se predmet uređivanja i svrha donošenja Zakona pa se tako u njoj navodi da se Zakonom uređuje način povećanja mirovina, radi otklanjanja razlika u razini mirovina ostvarenih u različitim razdobljima, i izvršava odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske od 12. svibnja 1998., u skladu s gospodarskim mogućnostima Republike Hrvatske.

Prigovori podnositelja, kako je već navedeno, polaze od toga da je predmet odluke Ustavnog suda usklađivanje mirovina s rastom plaća zaposlenih u razdoblju od srpnja 1993. do prosinca 1997. i vraćanje duga umirovljenicima, dok povećanje mirovina, radi njihovog međusobnog ujednačavanja, što je označeno kao predmet normiranja spornog Zakona, nije ni u kakvoj svezi s tim.

S obzirom na specifičnu pravnu prirodu osporavane odredbe članka 1. Zakona, tu je odredbu moguće tumačiti jedino u svezi sa sadržajem Zakona u cjelini. Stoga se, na temelju provedene analize ove zakonske odredbe i njezinog odnosa s ostalim odredbama Zakona, može zaključiti da se primjenom spornog Zakona sa svrhom koju određuje njegov članak 1. postiže, kao prvo - povećavanje iznosa mirovina određenog kruga umirovljenika, a kao drugo - otklanjanje razlika između mirovina ostvarenih u različitim razdobljima.

Zbog takve naravi osporene odredbe i njezinog odnosa s ostalim odredbama Zakona, Ustavni sud nije utvrdio da bi osporavana zakonska odredba bila protivna odredbama Ustava na koje se podnositelji prijedloga pozivaju.
U odnosu na zahtjev podnositelja da Ustavni sud utvrdi kako je netočno da se osporavanim Zakonom izvršava odluka tog Suda od 12. svibnja 1998., ističe se da je Ustavni sud, prema odredbama članka 128. alineje 1. i 2. Ustava, u području apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti, ovlašten ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom te suglasnost drugih propisa s Ustavom i zakonima, i to predstavlja okvir njegovog djelovanja u navedenom smislu.

Sukladno tome, kada se radi o odlukama Ustavnog suda kojima se, kao neustavni, ukidaju određeni zakoni, pojedine zakonske odredbe ili drugi propisi, ti zakoni, drugi propisi, odnosno pojedine njihove odredbe, prestaju postojati u pravnom sustavu te prestaje njihova primjena od dana donošenja odluke Ustavnog suda (ako tom odlukom nije određen neki drugi dan s kojim prestaje važiti osporeni zakon, odnosno drugi propis). Samo u tom smislu valja tumačiti pravne posljedice odluka Ustavnog suda kojima se ukidaju zakoni ili drugi propisi, odnosno pojedine njihove odredbe.

Zakonodavno je tijelo, prema tome, slobodno, vodeći se prije svega kriterijem ustavnosti, ali i drugim kriterijima (među kojima, za pojedina zakonodavna područja, gospodarske mogućnosti mogu biti od posebnog značenja), odlučiti na koji će način popuniti pravnu prazninu nastalu uklanjanjem zakona, drugog propisa, odnosno pojedinog njihovog dijela iz pravnog sustava.

Ustavni sud, dakle, svoje odluke može donositi isključivo na temelju ocjene o suglasnosti osporenog akta s Ustavom, a ranije donesene odluke tog Suda, same za sebe, ne mogu biti pravni temelj za takvu ocjenu.

S obzirom na to, Ustavni sud je, ocjenjujući osporavani Zakon s ustavnopravnog gledišta, utvrdio da ne postoje razlozi koji bi upućivali na nesuglasje odredbe članka 1. tog Zakona s u prijedlozima istaknutim odredbama članaka 3., 5., 16. i 35. Ustava Republike Hrvatske.

Imajući u vidu istaknuti položaj zakonodavnog tijela u odnosu na ukidne odluke Ustavnog suda, ovaj Sud izražava i stajalište da osporavani Zakon, kao jedan od zakona koji su doneseni, odnosno koji će biti doneseni za područje mirovinskog sustava, rješava određena pitanja u smislu odluke Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. i predstavlja pomak u pravcu provođenja navedene odluke. Pri tom valja uzeti u obzir i činjenicu da su već i prije osporavanog Zakona doneseni pojedini akti, kao što je Zakon o prenošenju sredstava državnog proračuna fondovima mirovinskog i invalidskog osiguranja te usklađivanju mirovina ("Narodne novine", broj 102/98) te Pravilnik o usklađivanju mirovina i drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja ("Narodne novine", broj 136/98), koji su također usmjereni prema izvršavanju odluke Ustavnog suda iz 1998. godine.

**7.** Sadržaj odredbe članka 3. stavka 2. Zakona osporava se s gledišta ustavnog načela iz članka 89. stavaka 4. i 5. Ustava, odnosno s gledišta načelne zabrane povratnog djelovanja zakona i drugih propisa.

Prijedlogom podnesenim u tom pravcu izražava se stajalište da se povratno djelovanje osporavanog Zakona očituje u tome što se, prilikom obračuna povećanja mirovine za korisnike minimalnih mirovina, prema osporavanom Zakonu ponovo za osnovicu tog obračuna uzima svota dobivena ranije, u postupku priznavanja prava na mirovinu, na bazi stvarnog prosjeka primanja, koja su u slučajevima korisnika minimalnih mirovina izrazito niska.

Prema stajalištu podnositelja, ta je svota mogla predstavljati osnovicu samo u trenutku priznavanja prava na mirovinu te biti pravni temelj priznanju prava na isplatu minimalne mirovine, ali osnovicu povećanja prema osporavanom Zakonu može činiti jedino iznos minimalne mirovine kojeg korisnici minimalnih mirovina stvarno i primaju.

Nakon razmatranja osporavane odredbe, nije utvrđeno da bi se radilo o odredbi s povratnim učinkom jer je osporavanom odredbom propisano da osnovicu povećanja za korisnike minimalnih mirovina čini pripadajuća mirovina, obračunata na određeni dan, na bazi stvarnog prosjeka plaća (bez primjene propisa o minimalnoj mirovini).

Naime, time nije za korisnike minimalnih mirovina propisan neki drugi ili nepovoljniji pravni režim od onoga koji je za njih vrijedio do početka primjene osporavanog Zakona.

Osnovicu povećanja mirovina umirovljenika s punim mirovinskim stažem, koji su za radnog vijeka imali izrazito niska primanja i inače prilikom redovnih usklađivanja, čini mirovina obračunata prema stvarnom prosjeku primanja. Na taj način obračunata mirovina pripada umirovljeniku u trenutku priznavanja prava i u cjelokupnom daljnjem tijeku korištenja mirovine, ali sve dok se taj iznos kreće ispod razine minimalne mirovine utvrđene aktom nadležnog tijela, tim se umirovljenicima isplaćuje iznos minimalne mirovine, kao rezultat usvojenog načela solidarnosti u okviru mirovinskog sustava.

Prema tome, mirovina izračunata na osnovi stvarnog prosjeka primanja ne predstavlja dio nekog nepovoljnijeg pravnog režima, koji je za određenu kategoriju umirovljenika prestao važiti time što im se isplaćuje minimalna mirovina, a koji bi nepovoljniji pravni režim osporavanim Zakonom, na njihovu štetu, bio ponovo osnažen. Radi se o važećem pravnom režimu koji se na tu kategoriju umirovljenika odnosi i primjenjuje kontinuirano.

Pored toga, na isti način na koji to osporavani Zakon propisuje za korisnike minimalnih mirovina, povećanje se obračunava i ostalim umirovljenicima na koje se osporavani Zakon odnosi pa se obračunom povećanja od osnovice, koju čini stvarni prosjek primanja korisnici minimalnih mirovina, ne stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu prema drugim umirovljenicima koji imaju pravo na povećanje mirovina. Obračunavanjem povećanja na iznos minimalne mirovine stvorile bi se razlike među korisnicima mirovina.

Istog načela pridržava se osporavani Zakon i u odredbi članka 4. stavka 2., u kojoj se propisuje: *"Ako je povećana mirovina prema čl. 2. stavku 1. ovog Zakona veća od (...) minimalne mirovine, pravo na (...) minimalnu mirovinu prestaje 31. prosinca 2000.".*

**8.** Osporavajući ustavnost odredaba Zakona sadržanih u njegovom članku 4., podnositelji prijedloga osporavaju i odredbe o ograničavanju visine mirovina.

Naime, odredbe članka 4. propisuju, između ostalog, da najviša svota mirovine (prema propisima na snazi do 31. prosinca 1998.) ne podliježe povećanju prema osporavanom Zakonu, odnosno da svota mirovine povećana prema osporavanom Zakonu ne može premašiti iznos najviše mirovine (određene opet prema propisima na snazi do 31. prosinca 1998.) na dan 31. prosinca 2000. godine.

Analizirajući navedenu zakonsku odredbu i njezin odnos s ostalim odredbama osporavanog Zakona, Sud je utvrdio da se izuzimanje najviše mirovine od povećanja može obrazložiti istim razlozima kao i izuzimanje minimalne mirovine.

Naime, i u ovom slučaju radi se o mirovini koja se određuje na poseban način pa je radi stavljanja umirovljenika u jednak položaj potrebno prvo utvrditi visinu njihove mirovine bez primjene propisa o najvišoj mirovini. Na taj se način Zakonom predviđeno povećanje na jednak način primjenjuje na sve umirovljenike koji su subjekti primjene ovog Zakona.

U odnosu na navode predlagatelja, bitno je, međutim, naglasiti da ograničavanje mirovina u hrvatskom mirovinskom sustavu općenito, odnosno izuzimanje mirovina određenih kategorija umirovljenika od tog ograničavanja (ovo u svezi s osporavanjem članka 5. Zakona) nije uvedeno ovdje osporavanim Zakonom. Radi se o materiji uređenoj drugim zakonima, koji nisu predmet ocjene u ovom ustavnosudskom postupku.

**9.** Jednako tako, Sud ocjenjuje da ne postoje razlozi za sumnju u neustavnost odredbe članka 6. stavka 2. osporavanog Zakona, u smislu članaka 18. i 19. Ustava.

Sve dok se obračun i isplata povećanih iznosa mirovina provodi na način istovjetan bilo kojem drugom redovitom usklađenju mirovina, u kojim se postupcima, prema ustaljenoj dugogodišnjoj praksi u Republici Hrvatskoj, ne izdaju posebna rješenja, Ustavni sud osporeni postupak u primjeni Zakona ocjenjuje suglasnim Ustavu.

To, stoga, što ni kod redovnih usklađivanja mirovina, niti kod primjene osporavanog Zakona ne postoje zapreke da nezadovoljna stranka, ako smatra da mirovina nije određena u skladu sa Zakonom, pokrene odgovarajući postupak, zatraži donošenje rješenja u tom postupku te ostvari svoje pravo na žalbu i sudsku zaštitu.

**10.** Odredbe članka 1. u prvom dijelu rečenice, članka 2., članka 3. stavka 1., članka 4. stavka 2., članka 6. stavka 1. te članaka 7. i 8. Zakona osporene su podnesenim prijedlozima tek načelno, kroz navode dijela podnositelja o osporavanju Zakona u cjelini. U svezi s tim odredbama nisu pruženi nikakvi određeni argumenti koji bi se odnosili na njihovu neustavnost, a za što niti ovaj Sud ne nalazi relevantnih razloga.

**11.** Potrebno je, zaključno, napomenuti i to da se isticanje nesuglasnosti osporavanog Zakona s odredbama članaka 4., 5., 26., 48., 50., 117. i 140. Ustava pojavljuje u podnesenim prijedlozima, kako je moguće zaključiti, primarno u svezi sa sudskim parničnim postupcima, koje je određeni broj podnositelja pokrenuo koristeći, kao pravnu podlogu svojih tužbi, odluku Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. godine.

Kroz navode o nesuglasnosti s naznačenim ustavnim odredbama, oni izražavaju svoje stajalište da im se u tim postupcima uskraćuju određena prava procesne i materijalnopravne prirode, a uzroci tog uskraćivanja da leže, između ostalog, u neovlaštenom uplitanju zakonodavca u djelokrug sudbene vlasti.

Zakonodavac je, po njihovom mišljenju, donošenjem osporavanog Zakona, preduhitrio pa i onemogućio donošenje zakonitih odluka u pokrenutim parničnim postupcima pred nadležnim sudovima, koje bi se temeljile i na odluci Ustavnog suda od 12. svibnja 1998. godine.

U svezi s tim, Ustavni sud ponovo ističe da je ocjena ustavnosti svakog zakona, pa i ovdje osporavanog, moguća jedino sa stajališta Ustava, kao temeljnog i najvišeg pravnog akta u Republici Hrvatskoj, dok ocjena ustavnosti, odnosno zakonitosti pojedinačnih akata tijela sudbene vlasti (s gledišta povrede ustavnih prava građana) nije predmet postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske.

**12.** Slijedom izloženog, a na temelju odredaba članka 41. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona, doneseno je rješenje kao u točki I. izreke.

**13.** Rješenje o objavi (točka II. izreke) temelji se na odredbi članka 28. Ustavnog zakona.

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-I-137/2001 i dr.
Zagreb, 19. prosinca 2001.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Smiljko Sokol, v. r.