



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-3497/2018

Zagreb, 23. veljače 2021.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula Džemila Švraka iz Petrinje, koju zastupa Dražen Ivanić, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 23. veljače 2021. donio je

O D L U K U

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

- presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1233/18-2 od 5. travnja 2018.,

- presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-922/16-7 od 31. siječnja 2018.,

- rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe klasa: UP/II 140-03/16-01/03114784325, ur. broj: 341-99-05/3-16-1401 od 23. veljače 2016. i

- rješenje Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područnog ureda u Sisku klasa: UP/I 140-03/16-01/03114784325, ur. broj: 341-15-05/3-16-1157 od 2. veljače 2016.

III. Predmet se vraća Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Područnom uredu u Sisku na ponovni postupak.

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Pravodobnu i dopuštenu ustavnu tužbu podnijela je 27. rujna 2018. Džemila Švraka iz Petrinje (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju u postupku pred Ustavnim sudom zastupa Dražen Ivanić, odvjetnik u Zagrebu.

Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1233/18-2 od 5. travnja 2018. (u daljnjem tekstu: osporena presuda) kojom je odbijena žalba podnositeljice kao neosnovana i potvrđena presuda Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-922/16-7 od 31. siječnja 2018. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda).

1.1. Iz sadržaja prvostupanjske presude razvidno je da je njome odbijen tužbeni zahtjev podnositeljice za poništenje rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnje službe klasa: UP/II 140-03/16-01/03114784325, ur. broj: 341-99-05/3-16-1401 od 23. veljače 2016. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko upravno rješenje) i priznavanje prava na obiteljsku mirovinu. Ustavni sud primjećuje da je u izreci navedene presude očitom pogreškom u pisanju naznačena netočna oznaka drugostupanjskog upravnog rješenja.

1.2. Drugostupanjskim upravnim rješenjem odbijena je žalba podnositeljice podnesena protiv rješenja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Područnog ureda u Sisku klasa: UP/I 140-03/16-01/03114784325, ur. broj: 341-15-05/3-16-1157 od 2. veljače 2016. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko upravno rješenje) kojim je odbijen zahtjev podnositeljice da joj se prizna pravo na obiteljsku mirovinu.

2. Podnositeljica u ustavnoj tužbi navodi da su joj osporenim odlukama povrijeđena ustavna prava i slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

3. Za potrebe ustavnosudskog postupka, a na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) pribavljen je spis Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-922/16.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Ustavnosudskom postupku prethodio je upravni postupak u kojem je podnositeljica 21. siječnja 2016. podnijela zahtjev za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu nadležnom upravnom tijelu.

Tijekom upravnog postupka utvrđeno je da je korisnik mirovine Slavko Bijelić, iz kojeg se izvodi pravo na mirovinu, umro 26. kolovoza 1995.

Podnositeljica je svoj zahtjev upravnom tijelu temeljila na presudi Općinskog suda u Sisku broj: P-1325/12 od 23. veljače 2015. kojom je utvrđeno postojanje izvanbračne zajednice između podnositeljice i pok. Slavka Bijelića od 1. kolovoza 1983. do njegove smrti 26. kolovoza 1995. Navedena presuda je postala pravomoćna 11. ožujka 2015.

4.1. Prvostupanjsko upravno tijelo ocijenilo je zahtjev podnositeljice neosnovanim, zaključivši da ne ispunjava uvjete za priznanje prava na obiteljsku mirovinu jer je izvanbračna zajednica podnositeljice s pok. Slavkom Bijelićem postojala do 26. kolovoza 1995.

Navedeno je zaključeno pozivom na mjerodavnu odredbu prema kojoj izvanbračni drugovi mogu ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu ako je izvanbračna zajednica postojala najranije na dan 28. ožujka 2008. ili kasnije, a trajala je najmanje tri godine.

4.2. Podnositeljica je žalbom pobijala prvostupanjsko upravno rješenje navodeći:

"U hrvatskom pravnom uređenju izvanbračni partner u svemu je potpuno izjednačen s bračnim. (...)

(...)

Budući da su Obiteljski zakon i Zakon o mirovinskom osiguranju u kontradikciji, ja za to nisam kriva i smatram da mi treba biti izdano Rješenje o priznavanju prava na korištenje obiteljske mirovine, a zakoni poslani na ocjenu ustavnosti ..."

4.3. Drugostupanjskim upravnim rješenjem žalba je odbijena kao neosnovana, dok je u mjerodavnom dijelu obrazloženja rješenja navedeno:

"Budući da je presudom Općinskog suda u Sisku utvrđeno da je izvanbračna zajednica žaliteljice i pokojnog Slavka Bijelića postojala od 01. kolovoza 1983. do 26. kolovoza 1995., odnosno prestala je prije 28. ožujka 2008., pobijanim rješenjem pravilno je odbijen zahtjev žaliteljice te nema osnove za uvažavanjem žalbenih navoda i donošenje drugačijeg rješenja u ovoj upravnoj stvari."

5. Prvostupanjski sud je u mjerodavnom dijelu obrazloženja presude, kojom je odbio kao neosnovan tužbeni zahtjev podnositeljice, naveo:

"No, uzimajući u obzir da u trenutku prestanka izvanbračne zajednice tužiteljice nije bilo predviđeno ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnih drugova, to tužiteljica neosnovano prigovara da bi se na nju imale primijeniti odredbe Zakona, koji je stupio na snagu desetak godina nakon smrti njenog izvanbračnog druga, odnosno nije sporno da je postojala izvanbračna zajednica između tužiteljice i Slavka Bijelića od 1983. do njegove smrti dana 26. kolovoza 1995.g., međutim, tužiteljica je zahtjev za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu podnijela dana 21. siječnja 2016., a u tom trenutku su na snazi je Zakon o izmjeni i dopunama ZOMO-a (NN 33/15) prema kojem čl. 46. propisano je da pravo iz čl. 22. st. 3. ZOMO članovi obitelji mogu ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu pod uvjetima ovog zakona ako je izvanbračna zajednica postojala najranije na dan 28. ožujka 2008.g. ili kasnije, a trajala je najmanje tri godine. Budući da je ovdje izvanbračna zajednica postojala ranije nema osnova za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu tužiteljici."

5.1. U žalbi protiv prvostupanjske presude podnositeljica je istaknula:

"Tako da bez obzira na okolnost da je izvanbračna zajednica postojala prije datuma koji ZOMO iz NN 151/14 i NN 13/15 utvrđuje kao najraniji datum postojanja izvanbračne zajednice da bi se ostvarilo pravo na obiteljsku mirovinu, to ne može biti eliminatorno za tužiteljicu obzirom da prema ranije postojećim propisima ista kao izvanbračna supruga pok. Slavka Bijelića ima status izjednačen s bračnim drugom, pa kao takva i status udovice.

(...)

Prema tome ovdje se ne radi o traženju primjene propisa unazad već se radi o traženju primjene propisa koji su bili postojeći, a prema kojima je tužiteljica imala status izjednačen s bilo kojim bračnim drugom koji je sklopio brak, upravo onako kako to upućuju odredbe Zakona o braku i porodičnim odnosima odnosno kasnije Obiteljski zakon, pa ZOMO može biti diskriminirajući propis u odnosu na priznavanje prava tužiteljice, kada je njoj to pravo priznato po odredbama drugog Zakona ...

... priznavanje prava izvanbračnim partnerima iz ZOMO nije počelo tek primjenom ZOMO iz NN 151/14 i NN 13/15 već je isto bilo postojeće i moguće po ranijim odredbama ZOMO i to po sili primjene propisa iz Zakona o braku i porodičnim odnosima odnosno Obiteljskog zakona."

6. Visoki upravni sud odbio je kao neosnovanu žalbu podnositeljice navodeći u mjerodavnom dijelu obrazloženja osporene presude:

"Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (Narodne novine 35/08.), koji je stupio na snagu 28. ožujka 2008., Zakonu o mirovinskom osiguranju (Narodne novine 102/98., 127/00., 59/01., 109/01., 147/02., 117/03., 30/04., 177/04., 92/05. i 79/07.) u članku 21. dodan je stavak 5. koji glasi: Pod članom obitelji iz stavka 1. točke 1. ovoga članka smatra se i izvanbračni drug koji je s osiguranikom ili s korisnikom mirovine do njegove smrti živio u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine. Status izvanbračne zajednice utvrđuje se u izvanparničnome sudskom postupku. U kasnijim zakonskim propisima ustrajalo se kod ovakvog zakonskog rješenja, koje izjednačava bračne i izvanbračne drugove kod ostvarivanja prava na obiteljsku mirovinu pa tako i u Zakonu o mirovinskom osiguranju (Narodne novine 157/13., 33/15., 120/16., 18/18.) ..."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

7. U ustavnoj tužbi podnositeljica tvrdi da su osporenim odlukama donesenima u upravnom postupku i kasnije upravnom sporu koji su prethodili ustavnosudskom postupku povrijeđena prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 19., 29. stavkom 1. i 61. stavkom 3. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava, "Narodne novine" broj 85/10., članak 61. Ustava označen je kao članak 62.).

U tom smislu u ustavnoj tužbi navodi:

"Nema nikakve sumnje da zakonske odredbe ZOMO, Obiteljskog zakona i Zakona o nasljeđivanju i davno prije promjena nastalih u NN 35/08 u odnosu na ZOMO poznaju institut izvanbračne zajednice, te je taj institut uvijek bio izjednačavan pod određenim uvjetima s bračnom zajednicom.

Okolnost da taj institut nije u samom ZOMO bio opisan kao posebna kategorija ne znači automatski i eliminaciju od nekog prava, a sve u smislu pozitivnog pristupa zakonskih propisa.

(...)

Tako da bez obzira na okolnost da je izvanbračna zajednica postojala prije datuma koji Zakon o izmjenama i dopunama ZOMO iz NN 35/08 utvrđuje kao najraniji datum postojanja izvanbračne zajednice da bi se ostvarilo pravo na obiteljsku mirovinu, to ne može biti eliminatorno za tužiteljicu obzirom da prema ranije postojećim propisima ista kao izvanbračna supruga pok. Slavka Bijelića ima status izjednačen s bračnim drugom, pa kao takva i status udovice.

A sve ranije odredbe ZOMO poznaju status udovice kao osobe koja se smatra članom obitelji koji kao takav ima pravo na obiteljsku mirovinu.

Prema tome tužiteljica tvrdi i nadalje da je presudom Općinskog suda Sisak 2015. godine utvrđeno da je ona imala 1995. godine status izjednačen s bračnom zajednicom i sva prava kao i udovica koja je bila u braku, pa ZOMO ne može biti diskriminirajući propis u odnosu na priznavanje prava tužiteljice, kada je njoj to pravo priznato po odredbama drugog Zakona ovdje konkretno Zakona o braku i porodičnim odnosima odnosno Obiteljskom zakonu."

Zaključno, podnositeljica predlaže usvojiti ustavnu tužbu i ukinuti sve osporene odluke te vratiti predmet prvostupanjskom upravnom tijelu na ponovni postupak.

IV. MJERODAVNO PRAVO

8. Obiteljski zakon ("Narodne novine" broj 103/15.; u daljnjem tekstu: ObiZ/15) temeljni je zakon kojim su uređeni odnosi vezani uz brak i izvanbračnu zajednicu u Republici Hrvatskoj, a koji Ustavni sud ocjenjuje mjerodavnim u slučaju podnositeljice.

Članak 1. i članak 11. stavci 1., 2. i 3. ObiZ-a/15 glase:

"Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuju brak, izvanbračna zajednica žene i muškarca (...)"

"Izvanbračna zajednica

Članak 11.

(1) Odredbe ovoga Zakona o učincima izvanbračne zajednice primjenjuju se na životnu zajednicu neudane žene i neoženjenoga muškarca koja traje najmanje tri godine, a kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete ili ako je nastavljena sklapanjem braka.

(2) Izvanbračna zajednica koja ispunjava pretpostavke iz stavka 1. ovoga članka stvara osobne i imovinske učinke kao bračna zajednica te se na nju na odgovarajući način primjenjuju odredbe ovoga Zakona o osobnim i imovinskim odnosima bračnih drugova, odnosno odredbe drugih zakona kojima se uređuju odnosi u poreznim stvarima, osobni, imovinski i drugi odnosi bračnih drugova.

(3) Nepovoljno postupanje prema izvanbračnim drugovima u pogledu pristupa koristima, povlasticama, ali i obvezama zajamčenim bračnim drugovima koje ne može biti opravdano objektivnim razlozima te koje nije nužno za ostvarenje istih predstavlja diskriminaciju temeljem obiteljskog statusa.

(...)"

9. Članak 22. Zakona o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine" broj 157/13.) glasi:

"Članak 22.

(1) U slučaju smrti osiguranika ili korisnika starosne mirovine, prijevremene starosne mirovine, invalidske mirovine i privremene invalidske mirovine osigurani su članovi njegove obitelji, i to:

1. udovica, odnosno udovac

2. razvedeni bračni drug s pravom na uzdržavanje

3. djeca rođena u braku, izvan braka ili posvojena

4. pastorčad koju je osiguranik uzdržavao

5. unučad koju je osiguranik uzdržavao, ako su bez oba roditelja ili ako imaju jednog ili oba roditelja kod kojih postoji potpuni gubitak radne sposobnosti prema ovome Zakonu

6. roditelji - otac, majka, očuh, maćeha i posvojitelj osiguranika koje je osiguranik uzdržavao

7. djeca bez roditelja - braća, sestre i druga djeca koju je osiguranik uzeo na uzdržavanje, ako su bez oba roditelja ili ako imaju jednog ili oba roditelja kod kojih postoji potpuni gubitak radne sposobnosti prema ovome Zakonu.

(...)

(3) Pod članom obitelji iz stavka 1. točke 1. ovoga članka smatra se i izvanbračni drug koji je s osiguranikom ili s korisnikom mirovine do njegove smrti živio u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine. Status izvanbračne zajednice utvrđuje se u izvanparničnome sudskom postupku."

9.1. Članak 46. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju ("Narodne novine" broj 33/15.; u daljnjem tekstu: ZIDZOMO) glasi:

"Članak 46.

(1) Članovi obitelji iz članka 22. stavka 3. Zakona mogu ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu pod uvjetima iz ovoga Zakona ako je izvanbračna zajednica postojala najranije na dan 28. ožujka 2008. ili kasnije, a trajala je najmanje tri godine.
(...)"

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

10. Ustavna je obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja, odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositeljice ustavne tužbe.

10.1. Polazeći od sadržaja prigovora podnositeljice, Ustavni sud je ustavnu tužbu u ovom predmetu razmotrio s aspekta povrede članka 14. u vezi s člankom 61. Ustava.

Mjerodavne odredbe Ustava glase:

"Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki."

"Članak 61.

Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

(...)

Brak i pravni odnosi u braku, **izvanbračnoj zajednici** i obitelji uređuju se zakonom."

11. Članak 14. stavak 2. Ustava sadrži **opće jamstvo jednakosti svih pred zakonom**. Ono se mora sagledavati zajedno sa stavkom 1. iste ustavne odredbe koji sadrži **ustavno jamstvo nediskriminacije u ostvarivanju svih Ustavom i zakonima zajamčenih prava i sloboda**. Članak 14. Ustava nije samostalna pravna osnova za ustavnu tužbu, već mora biti istaknut zajedno s nekim drugim (materijalnim) pravom za koje podnositelj smatra da mu je povrijeđeno.

Polazeći dakle od prigovora podnositeljice, povredu općeg jamstva jednakosti iz članka 14. stavka 2. Ustava u ovom će ustavnosudskom postupku Ustavni sud razmotriti s aspekta opće zabrane diskriminacije u ostvarivanju prava izvanbračnih/bračnih drugova koja su "vezana" za postojanje bračne/izvanbračne zajednice, a čija zaštita je sadržana u ustavnom jamstvu zakonskog uređenja pravnih odnosa nastalih u bračnoj i izvanbračnoj zajednici (članak 61. Ustava).

12. Prije svega, Ustavni sud podsjeća da se pravnim položajem izvanbračne zajednice u smislu članka 61. Ustava bavio u Izvješću o uočenoj pojavi neustavnosti u sustavu mirovinskog osiguranja (Izvješće upućeno Hrvatskom saboru broj: U-X-1457/2007 od 18. travnja 2007., objavljeno u "Narodnim novinama" broj 43/07.). Razmatrana i uočena neustavnost očitovala se u nejednakom pravnom položaju u ostvarivanju prava na obiteljsku mirovinu članova obitelji - izvanbračnih udovica, odnosno udovaca u odnosu na članove obitelji - bračne udovice, odnosno udovce.

U tom Izvješću, Ustavni sud, između ostalog, utvrdio je:

"U Republici Hrvatskoj obitelj je pod osobitom zaštitom države, pa predstavlja zaštićeno ustavno dobro. S druge strane, brak i izvanbračna zajednica su Ustavom priznate zajednice. U odnosu na obitelj, Ustav ne čini razlike između bračne i izvanbračne zajednice. Obje vrste zajednica Ustavom su priznate i obje vrste uređuju se zakonom.

Polazeći od članka 61. Ustava koji priznaje dvije zajednice obitelji (bračnu i izvanbračnu), a uvažavajući pravnu narav i svrhu obiteljske mirovine u sustavu mirovinskog osiguranja (v. točku 1. ovog Izvješća), Ustavni sud utvrđuje da bi ZOMO-om trebale biti uređene i pretpostavke za stjecanje prava na obiteljsku mirovinu ne samo bračnim udovicama, odnosno udovcima, već i izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima.

4. Pri razmatranju problema vezanih uz priznavanje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima, Ustavni sud je uvažao i činjenicu da su pravni učinci izvanbračne zajednice žene i muškarca uređeni Obiteljskim zakonom ('Narodne novine', broj 116/03., 17/04. i 136/04.), te da u području nasljednih odnosa ostavitelja na temelju zakona nasljeđuje i njegov izvanbračni drug koji je u pravu nasljeđivanja izjednačen s bračnim (članak 8. stavak 2. Zakona o nasljeđivanju, 'Narodne novine', broj 48/03.).

Iako navedeni zakoni nisu neposredni primjenjivi u sustavu mirovinskog osiguranja uređenog ZOMO-om, oni predstavljaju okvir za uređenje prava na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima u tom sustavu.

5. Ustavni sud na kraju ističe da je položaj užeg člana obitelji, a time i pravo na obiteljsku mirovinu izvanbračnim udovicama, odnosno udovcima izrijeком priznato Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ('Narodne novine', broj 174/04.; u daljnjem tekstu: ZPHB).

Položaj člana uže obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja priznaje se onom izvanbračnom drugu koji je do smrti, zatočenja ili nestanka branitelja živio s njim/njom u zajedničkom kućanstvu najmanje tri godine, pri čemu se status izvanbračne zajednice, u svrhu utvrđivanja prava priznatih ZPHB-om, utvrđuje u izvanparničnome sudskom postupku (članak 6. stavci 2. i 3. ZPHB-a)."

12.1. Pored navedenog, u odluci broj: U-III-3034/2012 od 21. veljače 2017. (objavljena na www.usud.hr) u postupku u povodu utvrđivanja porezne obveze na promet nekretnina naslijeđenih iza izvanbračne družice, Ustavni sud je naveo:

"**16.** Polazeći od toga da su u zakonodavnom poretku Republike Hrvatske nastupile bitne promjene u pristupu izvanbračnoj zajednici u smislu izjednačavanja položaja osoba s obzirom na njihov bračni odnosno izvanbračni status, a postoje i načelna pravna stajališta Ustavnog suda o članku 61. Ustava, Ustavni sud ne može više prihvaćati administrativnu i sudsku praksu uskog i mehaničkog tumačenja pojma 'bračni drug' u primjeni ZoPPN/97. Ustavni sud ne nalazi ni jedno objektivno i razumno opravdanje za različitost postupanja prema podnositelju, kao izvanbračnom drugu, prilikom primjene odredbi o oslobađanju od plaćanja poreza na promet nekretnina.

Ustavni sud posebno ističe da je zakonodavnim promjenama u 'poreznoj oblasti', konkretno člankom 15. OPZ-a/16 (v. točku 11. obrazloženja ove odluke), propisano da se odredbe OPZ-a/16 i drugih poreznih propisa koje se primjenjuju na bračnog druga primjenjuju, između ostalih, i na izvanbračnog druga. Iako se taj zakon ne primjenjuje na slučaj podnositelja, budući da se u postupku oporezivanja primjenjuju propisi koji su bili na snazi u vrijeme nastanka činjenica na kojima se temelji oporezivanje (v. čl. 5. ZoPPN/16 citiran u točki 10. obrazloženja ove odluke), ipak ukazuje na činjenicu da su upravna tijela i Visoki upravni sud zanemarili mjerodavne politike i načela domaćeg pravnog sustava."

Pravno stajalište zauzeto u potonje navedenoj odluci Ustavni sud je primijenio u brojnim kasnijim odlukama, primjerice broj: U-III-1631/2013 od 4. svibnja 2017., U-III-5348/2013 od 20. travnja 2017., U-III-838/2018 od 26. studenoga 2020. i dr. (navedene objavljene na www.usud.hr).

Slijedom navedenog, Ustavni sud primjećuje da su se zakonodavni poredak i sudska praksa u Republici Hrvatskoj postupno razvijali u smjeru izjednačavanja položaja osoba s obzirom na njihov bračni odnosno izvanbračni status, te je danas u velikoj mjeri, osobito u odnosu na imovinskopravne učinke izvanbračnih i bračnih zajednica, otklonjeno njihovo razlikovanje.

13. Slijedeći stoga izražena načelna pravna stajališta vezana uz pravni položaj bračne i izvanbračne zajednice i u konkretnom je slučaju Ustavni sud razmotrio osnovanost prigovora iz ustavne tužbe podnositeljice.

Prema utvrđenjima razvidnim iz postupaka koji su prethodili ustavnosudskom postupku, podnositeljica i pokojni korisnik mirovine Slavko Bijelić živjeli su u izvanbračnoj zajednici od 1. kolovoza 1983. do njegove smrti 26. kolovoza 1995. Navedeno proizlazi iz pravomoćne presude Općinskog suda u Sisku broj: P-1325/12 od 23. veljače 2015.

Na temelju potonje navedene presude podnositeljica je 21. siječnja 2016. podnijela zahtjev za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu koji je prvostupanjskim upravnim rješenjem odbijen kao neosnovan.

Stajalište upravnih tijela potvrdili su i nadležni upravni sudovi zaključivši da nema osnova za priznavanje zatraženog prava na obiteljsku mirovinu, jer izvanbračna zajednica podnositeljice i njezinog izvanbračnog druga nije postojala na dan 28. ožujka 2008. ili kasnije. Takav zaključak temelji se na primjeni članka 46. stavka 1. ZIDZOMO-a.

13.1. Podnositeljica je tijekom upravnog postupka i upravnog spora prigovarala i isticala da je neopravdano stavljena u nejednak položaj u odnosu na osobe u bračnoj zajednici, ukazujući na to da su bračna i izvanbračna zajednica izjednačene prema važećim propisima obiteljskog prava, te da je donesenim odlukama navedena jednakost negirana.

14. Prema ocjeni Ustavnog suda u okolnostima konkretnog slučaja navedeno postupanje upravnih tijela i nadležnih upravnih sudova otvara pitanje (pretjeranog) formalizma u postupanju.

Naime, Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi iznio stajalište da pretjerani (ekscesivni) formalizam u odlučivanju/suđenju postoji onda kad su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline. S aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja, ali i s aspekta temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, takva je primjena pozitivnog prava na konkretne slučajeve neprihvatljiva (odluka broj: U-III-2184/2009 od 13. studenoga 2014., "Narodne novine" broj 145/14., točka 26.1.).

U odluci broj: U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. ("Narodne novine" broj 25/16.) Ustavni sud utvrdio je da je predmet kojim se bavio "ogledni primjer Ustavom nedopuštenog ekscesivnog formalizma koji, općenito govoreći, još uvijek opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, ali i nadležnih domaćih sudova, kad odlučuju o pravima i obvezama stranaka u pravnim postupcima" (točka 44.). U toj je odluci također utvrdio da je nadležni prvostupanjski upravni sud pristupio "mjerodavnom pravu na pretjerano formalan i nefleksibilan način. Zanimljivo je opća načela hrvatskog pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava i zaštiti individualnih ustavnih prava pojedinaca, kao i nepošten, nerazložan, nerazuman, pa i opresivan učinak" primijenjenih zakona na individualnu pravnu situaciju podnositeljice. Nadležni prvostupanjski upravni sud mjerodavno pravo "nije ni pokušao protumačiti u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog slučaja, kontekstualizirajući njihovu primjenu" (točka 43.).

15. Nadalje, Ustavni sud je u odluci broj: U-III-2287/2017 od 14. studenoga 2018. (objavljena na www.usud.hr), u predmetu slične pravne problematike, iznio slijedeće stajalište:

"Ustavni sud ocjenjuje da je suprotno svrsi zakona, odrediti isključenje određene kategorije osoba (izvanbračnih udovica/udovaca) od mogućnosti ostvarenja prava na obiteljsku mirovinu, samo zato što su s osobom od koje se pravo izvodi živjele prije datuma 28. ožujka 2008., a unatoč ispunjenju određenih pretpostavki (trajnost, rođenje zajedničkog djeteta, postojanje sudske odluke donesene u izvanparničnom postupku), koje pretpostavke nedvojbeno daju kvalitetu na koju se nadovezuju pravne posljedice istovjetne onima kao kod bračne zajednice."

16. Primjenjujući navedena shvaćanja, Ustavni sud smatra da su nadležna upravna tijela i upravni sudovi u konkretnom postupku postupali suviše formalno, te da su propustili u svjetlu ustavnog jamstva nediskriminacije pažljivo preispitati sve osobite okolnosti upravo s ciljem otklanjanja mogućnosti bilo kakvih diskriminatornih učinaka u odnosu na adresate mjerodavne pravne norme.

Stoga, Ustavni sud zaključno ocjenjuje da je odlučivanje nadležnih upravnih tijela i upravnih sudova kakvo je razvidno u slučaju podnositeljice ustavnopravno neprihvatljivo.

17. Slijedom navedenog, na temelju članaka 74. i 76. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točkama I., II. i III. izreke ove odluke.

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