

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE
Trg Sv. Marka 4
Zagreb

USTAVNI SUD
REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB, Trg Svetog Marka 4

14-04-2014

Predlagatelj: Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske,
Zagreb, Trg kralja Petra Krešimira IV br. 2

zastupan po predsjednici Spomenki Abveršek, a ova po punomoćniku Denisu Bajsu, odvjetniku iz Odvjetničkog društva Mihočević & Bajs d.o.o., Zagreb, Smičiklasova 18/III, na temelju članka 38. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02 i 49/02), podnosi

**PRIJEDLOG
ZA POKRETANJE POSTUPKA OCJENE SUGLASNOSTI
S USTAVOM**

- odredaba Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN br. 41/14),
- s odredbama članaka 1., čl. 3., čl. 5., čl. 14. st. 2., čl. 16., čl. 43. i čl. 59. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN br. 1092/1990, 1944/1997, 2224/2000, 487/2001, 883/2001, 2214/2010, 3173/2013).

I Zakon protiv čijih se odredaba podnosi prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom jest Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN br. 41/14) kojega je donio Hrvatski sabor na sjednici održanoj dana 21. ožujka 2014. godine.

Prilog:

- Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN br. 41/14).

Zakonom o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (dalje: Zakon), uskraćuje se pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, koje je kolektivnim ugovorima ugovoreno u visini 4, 8 i 10 posto i to za zaposlene u državnim službama kao uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta te za zaposlene u javnim službama kao uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta ili kao uvećanje osnovice za izračun plaće ili kao uvećanje plaće izračunate kao umnožak osnovne plaće i dodataka s osnova uvjeta rada i to u razdoblju od 01. travnja 2014. do 31. prosinca 2014. godine.

II Predlagatelj je jedna od ugovornih strana koja je dana 02. prosinca 2013. godine zajedno sa Vladom Republike Hrvatske kao predstavnikom poslodavca sklopila Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (NN 3074/2013) u kojem se odredbama čl. 60. radnicima koji su u zdravstvenim ustanovama i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje ostvarili radni staž u iznosu od 20 do 29 godina, u iznosu od 29 do 34 godine te u iznosu od 34 i više godina, jamči pravo na uvećanje osnovne plaće u iznosu od 4, 8 i 10%.

Prilog:

- Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (NN 3074/2013).

Međutim, Hrvatski sabor na sjednici dana 21. ožujka 2014. godine donosi predmetni Zakon kojim navedene odredbe Kolektivnog ugovora stavlja van snage i to po hitnom postupku zbog, kako je to navedeno u Prijedlogu Zakona, osobito opravdanih državnih razloga, odnosno potreba da se u uvjetima gospodarske i financijske krize, te njenog negativnog utjecaja na fiskalnu održivost Državnog proračuna i zaposlenost, smanjenjem troškova rada očuva što veći broj radnih mjesta u javnim službama.

Prilog:

- Prijedlog Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, s konačnim prijedlogom Zakona.

Sukladno odredbama čl. 159. st. 1. Poslovnika Hrvatskog sabora zakon se može donijeti po hitnom postupku samo iznimno i to kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi, odnosno kada je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu.

U novijoj parlamentarnoj praksi postupak donošenja zakona po hitnom postupku postao je gotovo pravilo, a ne iznimka. Republika Hrvatska pripada parlamentarnim demokracijama. Višestranački demokratski sustav i vladavina prava najviše su vrednote njezina ustavnog poretka. Učestala praksa donošenja zakona po hitnom postupku narušava samu bit parlamentarizma. Takva praksa obezvrjeđuje značenje demokratskih procedura i obvezu njihova poštovanja te onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabeći time i osnove za razvitak i unapređenje dijaloške kulture bez koje ne postoji demokratsko društvo.

Pravo koje se stvara u procedurama koje nisu u skladu s duhom parlamentarizma ne nailazi na povjerenje građana, a istodobno podriva i njihovo povjerenje u demokratske institucije.

Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da se u postupcima donošenja zakona u Republici Hrvatskoj moraju poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito široke javne rasprave, kao i duh parlamentarizma izražen u ustavnim postulatima o Republici Hrvatskoj kao demokratskoj višestranačkoj državi u kojoj je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti.

Čini se, međutim, da je primjenu odredaba Poslovnika Hrvatskog sabora koje se odnose na donošenje zakona u hitnom postupku Vlada Republike Hrvatske kao predlagateljica zakona prihvatila nekritički, kao beziznimno i apsolutno pravilo. Takvim se pristupom sužava prostor za javne demokratske rasprave i slabi duh parlamentarizma.

Pravilo o "traženju" hitnog postupka u smislu članka 159. Poslovnika i u tim se situacijama mora tumačiti usko, kad za to stvarno postoje opravdani razlozi.

Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja Vlada Republike Hrvatske sklopila je s predlagateljem i Hrvatskim strukovnim sindikatom medicinskih sestara – medicinskih tehničara sklopila je 02. prosinca 2013. godine.

Nakon manje od četiri mjeseca, Vlada Republike Hrvatske predlaže donošenje Zakona kojim derogira odredbe Kolektivnog ugovora u hitnom postupku pod izlikom da se da se u uvjetima gospodarske i financijske krize smanjenjem troškova rada očuva što veći broj radnih mjesta u javnim službama.

Međutim, gospodarska i financijska kriza pogađa Hrvatsku od 2008. godine te je očito da ona već sada predstavlja trajno stanje u državi. Apsolutno je neprihvatljiv stav Vlade Republike Hrvatske kako je uskraćivanje prava radnika na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža postalo esencijalno pitanje za sprječavanje i otklanjanje većih poremećaja u gospodarstvu u ožujku 2014. godine, i to nakon manje od četiri mjeseca kada je ta ista Vlada potpisala Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i socijalne skrbi, uvažavajući ukupno gospodarsko stanje u državi, te na taj način pristala da se radnicima koji su u zdravstvenim ustanovama i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje ostvarili određeni radni staž jamči pravo na uvećanje osnovne plaće u primjerenom iznosu.

Slijedom navedenog, nije postojao osobito opravdan razloga za donošenjem Zakona kojim se uskraćuju radnicima u javnim službama njihova prava, u hitnom postupku, obzirom je razlog kojeg je Vlada Republike Hrvatske navela u svom prijedlogu postojao i u trenutku potpisivanja Kolektivnog ugovora kojim se radnicima ta ista prava jamče.

Esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava - načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja - imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokracija procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.

Međutim, predmetni Zakon donesen je bez primjerene javne rasprave, a što je nužan preduvjet za donošenje propisa ovakve vrste, te se stoga predmetni Zakon u formalnom smislu u cijelosti ukazuje kao neustavan.

III Osim što je predmetni Zakon neustavan sa formalnog aspekta, to jest s aspekta postupka njegova donošenja, isti je neustavan i sa materijalnog aspekta.

Naime, država koja u konkretnom slučaju ima ulogu poslodavca, donošenjem Zakona o uskratiti prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža jednostrano zadire u prava radnika zajamčenih Kolektivnim ugovorom na način da grubo krši pravo radnika na kolektivno pregovaranje i uživanje njime ugovoreni prava zajamčeno odredbama Kolektivnog ugovora, Zakona o radu, Zakona o obveznim odnosima, Povelje o temeljnim pravima Europske unije, sve suprotno odredbama Ustava Republike Hrvatske.

Ovo iz razloga kako slijedi:

1. Sukladno mjerodavnim odredbama Zakona o radu, kolektivnim ugovorom uređuju se prava i obveze stranaka koje su sklopile taj ugovor, a može sadržavati i pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnih odnosa, pitanja radničkog vijeća, pitanja socijalnog osiguranja, te druga pitanja iz radnih odnosa ili u svezi s radnim odnosima.

Kolektivni ugovor obvezuje sve osobe koje su ga sklopile te sve osobe koje su u vrijeme sklapanja kolektivnog ugovora bile ili su naknadno postale članovi udruge koja je sklopila kolektivni ugovor.

Pravna pravila sadržana u kolektivnom ugovoru primjenjuju se neposredno i obvezno na sve osobe na koje se, sukladno Zakona o radu primjenjuje kolektivni ugovor.

Osobe koje sukladno ovom Zakonu mogu biti stranke kolektivnog ugovora, dužne su u dobroj vjeri pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora u svezi s pitanjima koja sukladno Zakonu o radu mogu biti predmet kolektivnog ugovora.

Stranke kolektivnog ugovora i osobe na koje se on primjenjuje dužne su u dobroj vjeri ispunjavati njegove odredbe te u slučaju povrede obveze iz kolektivnog ugovora, oštećena stranka ili osoba na koju se on primjenjuje, može tražiti naknadu pretrpljene štete pred nadležnim sudom.

2. Odredbama čl. 4. predmetnog Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja strane potpisnice obvezale su se primjenjivati navedeni ugovor u dobroj vjeri te ukoliko dođe do situacije kada zbog promjena okolnosti koje nisu postojale niti bile poznate u trenutku zaključenja ugovora jedna od strana neke od odredbi ne bi mogla izvršavati ili bi joj to bilo izuzetno otežano obvezuje se da neće jednostrano prekršiti taj ugovor nego će drugoj strani predložiti izmjenu ugovora.

Isto tako, odredbama čl. 21. st. 1. Kolektivnog ugovora svaka strana može predložiti izmjene i dopune tog ugovora, a u slučaju da jedna od ugovornih strana želi otkazati ugovor, sukladno odredbama čl. 22. st. 3. strana koja ugovor otkazuje dužna je drugoj strani najprije predložiti izmjene i dopune ugovora.

3. Odredbama čl. 9. Zakona o obveznim odnosima sudionik u obveznom odnosu dužan je ispuniti svoju obvezu i odgovoran je za njezino ispunjenje.

4. Odredbama čl. 28. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (2010/C 83/02) radnici i poslodavci ili njihove organizacije, imaju u skladu s pravom Unije i nacionalnim zakonima i praksom, pravo na pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora na odgovarajućim razinama i, u slučaju sukoba interesa, pravo na poduzimanje kolektivnog djelovanja za obranu svojih interesa, uključujući i štrajk.

Kolektivni ugovor, iako se suštinski razlikuje od klasičnog ugovora obveznog prava, ipak predstavlja pravni posao odnosno očitovanje volje koje je usmjereno na postizanje određenih pravnih učinaka. Kolektivni ugovor je ujedno i formalan i dvostran pravni posao obzirom je istome propisan oblik te obzirom nastaje suglasnim očitovanjem dviju strana koje stoje jedna nasuprot drugoj.

Jedno od temeljnih načela sklapanje pravnih poslova je upravo načelo *pacta sunt servanda* iz kojeg u bitnom proizlazi kako se sklopljeni ugovori moraju poštivati odnosno kako jedna ugovorna strana ne bi smjela jednostrano odustati od ugovora ili ga raskinuti.

U konkretnom slučaju Republika Hrvatska je jednostrano derogirala odredbe Kolektivnog ugovora protivno navedenom načelu, kao i protivno načelu savjesnosti i poštenja kojim se ustanovljuje opća dužnost sudionika u pravnim poslovima da se pridržavaju načela savjesnosti i poštenja, a osobito načelu pregovaranja u dobroj vjeri (*bona fides*) koje u sebi sadrži elemente postupanja s povjerenjem i obzirima naspram osobe i interesa suugovaratelja, razvijati suradnju, podjednako uvažavati interese ugovornih strana u tumačenju ugovora, međusobno se obavješćivati, suzdržavati se od proturječnog odnosno nedosljednog ponašanja.

Navedena načela predstavljaju temeljne postulate općenito ugovornih odnosa u hrvatskom pravnom sustavu stoga nepostupanje Republike Hrvatske sukladno istima ozbiljno dovodi u pitanje vladavinu prava kao i funkcioniranje pravne države uopće.

IV Nadalje, odredbe predmetnog Zakona predstavljaju kršenje ustavnog jamstva jednakosti odnosno jednakosti pred zakonom iz članka 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj su svi pred zakonom jednaki. Naime, Ustav Republike Hrvatske u odredbi članka 14. st. 2., a također i u odredbi čl. 3., jednakost izrijeком postulira kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, a koja u pogledu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u bitnome ima biti izražena na način kako zakoni i drugi propisi imaju sve osobe jednako tretirati.

Naime, donošenjem predmetnog Zakona radnici su stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na državu kao poslodavca osobito stoga što je Vlada Republike Hrvatske kao izvršna vlast države ovlaštena predlagati zakone i druge akte Hrvatskom saboru, dok je Hrvatski sabor kao nositelj zakonodavne vlasti u državi te zakone i donosi.

U konkretnom slučaju i više je nego očigledan monopol države kao poslodavca obzirom ista nešto manje od četiri mjeseca od dana kada je sklopila Kolektivni ugovor s predlagateljem i Hrvatskim strukovnim sindikatom medicinskih sestara – medicinskih tehničara, u kojem kolektivnom ugovoru je ugovoreno pravo radnika na određene dodatke na plaću po osnovi ostvarenih godina radnog staža, odlučila jednostrano staviti te odredbe van snage donošenjem predmetnog Zakona iz jednostavnog razloga – jer je ona na to ovlaštena obzirom ista ima zakonodavne ovlasti.

Naime, ovakvim postupanjem država kao poslodavac očito nije dužna pridržavati se odredaba kolektivnih ugovora kao što je to određeno čl. 6. st. 1. Zakona o radu, već prava koja su radnicima zajamčena odredbama Kolektivnog ugovora može Zakonom volontaristički i jednostrano uskratiti, dok radnici naprotiv nemaju istu mogućnost.

Isto tako, u nepovoljniji položaj stavljaju se i sami radnici međusobno, obzirom se navedena prava uskraćuju samo za točno određeno razdoblje.

Obzirom postotak povećanja plaće za godine staža ulaze u osnovicu za obračun mirovine i otpremnine, to će osobe koje su stekle uvjet za odlazak u mirovinu ili kojima se otkazuje ugovor o radu u vrijeme dok je predmetni zakon na snazi, steći pravo na mirovinu ili otpremninu u znatno manjem iznosu.

S tim u vezi, dovodi se u pitanje socijalne sigurnosti jednako kao i socijalne pravde uopće koja se odnosi na koncepciju civilnog društva u kojem sve osobe uživaju jednaka prava i imaju jednake mogućnosti za ostvarivanje svojih potencijala te ravnopravno sudjeluju u svim aspektima društvenog, političkog, kulturnog i ekonomskog života.

V Pravo radnika zaposlenih u djelatnostima zdravstva i zdravstvenog osiguranja na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža predstavlja stečeno pravo radnika temeljem Kolektivnog ugovora od dana 02. prosinca 2013. godine te se isto sukladno odredbama čl. 16. st. 1. Ustava Republike Hrvatske može ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Kao što je već navedeno, predmetni Zakon donesen je temeljem Prijedloga Vlade Republike Hrvatske iz ožujka 2014. godine u kojem se u bitnome navodi kako se donošenje predmetnog Zakona smatra opravdanim i potrebnim uzmu li se u obzir svi pokazatelji ekonomskih kretanja te kako se predloženim mjerama osigurava fiskalna održivost i očuvanje zaposlenosti pa samim time i gospodarski napredak Republike Hrvatske.

Međutim, niti jedan od navedenih razloga u Prijedlogu Vlade ne predstavlja realnu ugrozu sloboda i prava drugih ljudi, kao što ne predstavljaju niti prijetnju za opstanak pravnog poretka, javnog morala i zdravlja.

Isto tako, sukladno odredbama čl. 16. st. 2. Ustava Republike Hrvatske određeno je kako svako ograničenje prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Međutim, u konkretnom slučaju uopće se ne može niti utvrditi koliko je uskrata prava radnika na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina staža opravdana obzirom Vlada Republike Hrvatske u svom prijedlogu propušta utvrditi koliki udio čine prava zaposlenika u javnim službama u rashodima države, jednako kao što propušta utvrditi i razmjernost uskrate navedenih prava radnika i same naravi potrebe za njihovim ograničenjem.

VI Zaključno, donošenjem predmetnog Zakona dovodi se u pitanje i pravo svih zaposlenih osnivati sindikate iz čl. 59. st. 1. Ustava kao i pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve iz čl. 43. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

Naime, sindikati su zakonski regulirane institucije koje osnivaju zaposlenici kako bi ih predstavljale u složenim ekonomskim i zakonskim odnosima s poslodavcem, u konkretnom slučaju s Vladom RH kao predstavnikom poslodavca.

Prema tome, radnici se udružuju u sindikat radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja materijalnih, socijalnih i profesionalnih interesa članova.

Dakle, osnovna svrha sindikata se ogleda u kolektivnom pregovaranju i sklapanju kolektivnih ugovora i to je upravo ono što obilježava sindikat u smislu predstavljanja interesa radnika.

Drugim riječima, iako se brojne institucije brinu o pravima radnika, samo su sindikati ti koji imaju pravo sklapati kolektivne ugovore.

Ukoliko se državi kao (najvećem) poslodavcu omogući donošenje zakona kojim se jednostrano stavljaju van snage odredbe kolektivnog ugovora, kada i kako to ona želi, samim time potpuno se gubi svrha pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora pa posljedično tomu i udruživanja radnika u sindikate.

VII Slijedom navedenog, Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža u suprotnosti je s odredbama Ustava Republike

Hrvatske (Narodne novine 56-1092/1990, 135-1944/1997, 113-2224/2000, 28-487/2001, 55-883/2001, 76-2214/2010, 150-3173/2013) i to:

- odredbama čl. 1. Ustava RH prema kojima je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država, u kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana i u kojoj narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem,
- odredbama čl. 3. Ustava RH prema kojem su sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava,
- odredbama čl. 5. Ustava RH prema kojima u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom te prema kojima je svatko dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske,
- odredbama čl. 14. st. 2. Ustava RH prema kojima su svi pred zakonom jednaki,
- odredbama čl. 16. Ustava RH prema kojima se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje te prema kojima svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju,
- odredbama čl. 43. Ustava RH prema kojima se svakom jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom,
- odredbama čl. 59. st. 1. Ustava RH prema kojima svi zaposleni radi zaštite svojih gospodarskih i socijalnih interesa imaju pravo osnivati sindikate i slobodno u njih stupati i iz njih istupati.

VIII Podnošenjem prijedloga za ocjenu suglasnosti odredaba Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža s Ustavom otvara se niz ozbiljnih pitanja koja zahtijevaju detaljno ispitivanje u svjetlu temeljnih ustavnih vrednota i zaštićenih ustavnih dobara. Vodeći se načelom pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka, a radi sprječavanja mogućih posljedica koje bi u praksi mogle nastati zbog primjene spornih odredaba navedenog Zakona i buduće primjene sličnih zakona, predlaže se Ustavnom sudu temeljem članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH privremeno obustaviti izvršenje predmetnog Zakona do donošenja odluke o podnesenom prijedlogu.

IX Slijedom navedenog, predlaže se Ustavnom sudu Republike Hrvatske pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža sa Ustavom Republike Hrvatske te poništiti osporeni Zakon.

U Zagrebu, 11. travnja 2014. godine

Predlagatelj po punomoćniku

MIHOČEVIĆ & BAJS
Smičklovača 13 • Zagreb

odvjetnik Denis Bajš