

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE
Trg Sv. Marka 4
Zagreb

USTAVNI SUD
REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB, Trg Svetog Marka 4
14 -01- 2015

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

zastupan po predsjednici Spomenki Abveršek, a ona 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 Uredbe o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN br. 157/14),
- s odredbama članaka 1., čl. 3., čl. 5., čl. 14. st. 2., čl. 16., čl. 43., čl. 56. st. 1., čl. 59. st. 1. i čl. 88. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14).

I Propis protiv čijih se odredaba podnosi prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom jest Uredba o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN br. 157/14) koju je donijela Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj dana 31. prosinca 2014. godine.

Prilog:

- Uredba o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (NN br. 157/14).

Uredbom o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (dalje: Uredba), u članku 2. Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža riječi: „31. prosinca 2014.“ zamjenjuju se riječima: „31. ožujka 2015.“, odnosno produljuje se primjena Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (dalje: Zakon) kojim se uskraćuje 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 do 31. ožujka 2015. godine.

Prilog:

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

Predmetnom Uredbom Vlada Republike Hrvatske zadire u imovinska prava radnika zaposlenih u državnim i javnim službama u smislu članka 48. stavka 1. te članka 55. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske. Pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža već je godinama sastavni dio plaća radnika zaposlenih u državnim i javnim službama te ima pravnu osnovu u domaćem pravnom poretku pa tako isto pravo predstavlja samostalno imovinsko pravo zaštićeno Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Radi navedenog, država mora imati iznimno snažne i objektivne razloge kako bi se njeno miješanje u to pravo moglo pokazati opravdanim. (*vidi Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014.*)

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 143/2013) 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 143/2013).

Hrvatski sabor na sjednici održanoj dana 21. ožujka 2014. godine, po hitnom postupku, donio je Zakon kojim se navedene odredbe Kolektivnog ugovora stavljaju van snage i to zbog navodno 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, u razdoblju od 01. travnja 2014. do 31. prosinca 2014. godine.

Prilog:

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

Predmetnom Uredbom se uskrata prava radnika zaposlenih u državnim i javnim službama na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža produljuje sve do 31. ožujka 2015. godine.

III Uredba je neustavna u odnosu na njen predmet uređenja.

1. Odredbe predmetne Uredbe predstavljaju kršenje ustavnog jamstva jednakosti odnosno jednakosti pred zakonom. Odredbom članka 3. Ustav Republike Hrvatske jednakost izriekom 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. Povrh toga, Ustav Republike Hrvatske odredbom članka 14. stavka 2. izričito jamči jednakost sviju pred zakonom.

Donošenjem predmetne Uredbe radnici zaposleni u državnim i javnim službama stavljeni su u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na državu kao poslodavca. Ovo 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.

Donošenje ove Uredbe predstavlja eklatantni primjer monopola države kao poslodavca obzirom se država kao poslodavac očito nije dužna pridržavati se odredaba kolektivnih ugovora kao što je to određeno člankom 8. stavkom 1. Zakona o radu, već prava koja su radnicima zajamčena odredbama Kolektivnog ugovora država može Uredbom volontaristički i jednostrano uskratiti, dok su radnici za istu mogućnost opet uskraćeni.

Država sukcesivno zadire u prava radnika zajamčena kolektivnim ugovorom na način da jednostrano odredbe kojima su ta prava zajamčena, bez ikakvog opravdanog razloga, zloraćujući ovlasti koje proizlaze iz Ustava i Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora (NN 115/2014).

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

Naime, kako postotak povećanja plaće za godine staža ulazi 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.

Isto tako, provođenjem ovakve mjere teret gospodarske krize snositi će samo radnici starije životne dobi koji su zaposleni u državnim i javnim službama dulje od 20, 30 i 35 godina potpuno zanemarujući potrebu da cijelo društvo ravnopravno i u istoj mjeri snosi teret gospodarske krize.

S tim u vezi, dovodi se u pitanje socijalna sigurnost jednako kao i socijalna pravda 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.

2. Odredbom članka 16. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske propisano je kako se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

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.

Predmetna Uredba donesena je na 203. telefonskoj sjednici Vlade Republike Hrvatske iz istih razloga zbog kojeg je donesen i Zakon – radi osiguranja fiskalne održivosti i očuvanja zaposlenosti pa samim time i gospodarskog napretka Republike Hrvatske.

Niti jedan od navedenih razloga ne predstavlja realnu ugrozu sloboda i prava drugih ljudi, kao što ne predstavljaju niti prijetnju za opstanak pravnog poretka, javnog morala i zdravlja. Ovo osobito stoga što gospodarske kriza ne predstavlja nikakvu novost za Vladu Republike Hrvatske obzirom je kriza u Hrvatskoj prisutna od 2008. godine, dakle oko 7 godina. Osim toga, potpuno je nelogičan postupak Vlade gdje ista krajem 2013. godine sa sindikatima sklapa kolektivni ugovor kojim se zaposlenicima u državnim i javnim službama jamči pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, da bi se nakon manje od 4 mjeseca isto pravo radnicima „privremeno“ uskratilo i konačno produljilo primjenu takve mjere, a sve na štetu radnika i bez ikakvih konkretnih rezultata ovakve mjere.

Odredbom članka 16. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske određeno je kako svako ograničenje prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

U konkretnom slučaju se uopće ne može niti utvrditi koliko je uskrata prava radnika na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina staža opravdana obzirom Vlada Republike Hrvatske 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.

3. Donošenjem Uredbe kojom se produljuje primjena Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža država kao poslodavac **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 rušeći tako temeljne postulate Republike Hrvatske kao demokratske i socijalne državo i ozbiljno dovodeći u pitanje vladavinu prava kao i funkcioniranje pravne države uopće.

Prema Zakonu 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 te se pravna pravila sadržana u kolektivnom ugovoru primjenjuju neposredno i obvezno na sve osobe na koje se, sukladno Zakonu o radu primjenjuje sam 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 te su one, jednako kao i osobe na koje se on primjenjuje dužne 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.

Sukladno navedenom, odredbom članka 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 članka 21. stavka 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 članka 22. stavka 3. strana koja ugovor otkazuje dužna je drugoj strani najprije predložiti izmjene i dopune ugovora.

Međutim, država ostalim ugovornim stranama kolektivnog ugovora uopće nije ponudila izmjenu ugovora već je prekršila taj ugovor jednostrano i protuustavno stavljajući njegove odredbe van snage.

Republika Hrvatska jednostrano je derogirala odredbe Kolektivnog ugovora 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.

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

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.

4. Člankom 56. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske propisano je kako se pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje zakonom i kolektivnim ugovorom.

Isto tako, sukladno odredbama članka 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.

Međutim, predmetnom Uredbom se neposredno zadire u pravo kolektivno pregovaranje obzirom država, a sve s ciljem izbjegavanja ugovorenih i preuzetih obveza iz kolektivnog ugovora, jednostrano zadire u autonomiju volje ugovornih stranaka odnosno ukida pravo na autonomno reguliranje kolektivnih radnih odnosa.

5. Donošenjem predmetne Uredbe dovodi se u pitanje i pravo svih zaposlenih osnivati sindikate iz članka 59. stavka 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 članka 43. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske.

Radnici se u sindikate udružuju radi zastupanja, predstavljanja, unapređenja materijalnih, socijalnih i profesionalnih interesa članova u složenim ekonomskim i zakonskim odnosima s poslodavcem.

Dakle, osnovna svrha sindikata se ogleda u kolektivnom pregovaranju i sklapanju kolektivnih ugovora i 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.

IV Uredba je neustavna u odnosu na postupak njenog donošenja.

Odredbom članka 88. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske propisano je kako Hrvatski sabor može, najviše na vrijeme od godinu dana, ovlastiti Vladu Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, osim onih koja se odnose na razradu Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, nacionalna prava, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave.

Vlada Republike Hrvatske donosi predmetnu Uredbu temeljem odredbe članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora (NN 115/2014) kojom se ovlašćuje Vlada Republike Hrvatske da uredbama uređuje pitanja tekuće gospodarske politike iz djelokruga Hrvatskog sabora, međutim ista zanemaruje gore spomenutu odredbu članka 88. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske koja ograničava takvu ovlast Vlade na način da zabranjuje njeno zadiranje u ljudska prava i temeljne slobode utvrđene Ustavom.

Radi svega navedenog u točki III. ovog prijedloga, razvidno je kako je Vlada Republike Hrvatske predmetnom Uredbom neposredno zadirala u prava i slobode radnika zaposlenih u državnim i javnim službama utvrđenih Ustavom slijedom čega je i sam postupak donošenja ove Uredbe neustavan.

V Slijedom navedenog, Uredba o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža u suprotnosti je s odredbama Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14) i to:

- odredbom 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,
- odredbom 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,
- odredbom 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,
- odredbom čl. 14. st. 2. Ustava RH prema kojima su svi pred zakonom jednaki,
- odredbom 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,

- odredbom 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,
- odredbom čl. 56. st. 1. Ustava RH kojima je propisano kako se pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje zakonom i kolektivnim ugovorom,
- odredbom 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,
- odredbom čl. 88. st. 1. Ustava RH prema kojima Hrvatski sabor može, najviše na vrijeme od godinu dana, ovlastiti Vladu Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz njegova djelokruga, osim onih koja se odnose na razradu Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, nacionalna prava, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela i lokalne samouprave.

VI Podnošenjem prijedloga za ocjenu suglasnosti odredaba Uredbe o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža s Ustavom otvara se niz ozbiljnih pitanja koja zahtijevaju podrobno 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 navedene Uredbe i buduće primjene sličnih propisa, predlaže se Ustavnom sudu temeljem članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH privremeno obustaviti izvršenje predmetne Uredbe do donošenja odluke o podnesenom prijedlogu.

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

U Zagrebu, 12. siječnja 2015. godine

Predlagatelj, po punomoćniku

odvjetničko društvo 1
MIHOČEVIĆ & BAJS
Smilčić, osjeva 18 • Zagreb
odvjetnik Denis Bajš