



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-1625/2014 i dr.

Zagreb, 18. srpnja 2014.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 18. srpnja 2014. donio je

RJEŠENJE

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža ("Narodne novine" broj 41/14.).

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor je na 12. sjednici održanoj 21. ožujka 2014. donio Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (u daljnjem tekstu ZUPUP). ZUPUP je objavljen u "Narodnim novinama" broj 41 od 31. ožujka 2014., a stupio je na snagu 1. travnja 2014.

2. Do dana donošenja ovog rješenja, Ustavni sud zaprimio je ukupno 521 prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih članaka ZUPUP-a odnosno ZUPUP-a u cjelini.

2.1. Zasebne prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a podnijelo je devet sindikata:

- Sindikat državnih i lokalnih službenika Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: SDLSRH) podnio je prijedlog 2. travnja 2014. (predmet broj: U-I-1625/2014);
- Matica hrvatskih sindikata (u daljnjem tekstu: MHS) podnijela je prijedlog 7. travnja 2014. (predmet broj: U-I-1693/2014);
- Nacionalni sindikat policije Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: NSPMUP) podnio je prijedlog 7. travnja 2014. (predmet broj: U-I-1702/2014);
- Carinski sindikat Hrvatske i Sindikat Porezne uprave Hrvatske (u daljnjem tekstu: CSH/SPUH) podnijeli su prijedlog 8. travnja 2014. (predmet broj: U-I-1716/2014),

- Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske (u daljnjem tekstu: SSZSSH) podnio je prijedlog 14. travnja 2014. (predmet broj: U-1844/2014),
- Nezavisni hrvatski sindikati (u daljnjem tekstu: NHS) podnijeli su prijedlog 25. travnja 2014. (predmet broj: U-I-2048/2014),
- Sindikat policije Hrvatske (u daljnjem tekstu: SPH) podnio je prijedlog 23. svibnja 2014. (predmet broj: U-I-2596/2014), i
- Sindikat zaposlenika u djelatnosti socijalne skrbi Hrvatske (u daljnjem tekstu: SZDSSH) podnio je prijedlog 30. lipnja 2014. (predmet broj: U-I-3221/2014).

2.2. Prijedlozi za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a koje su podnijele fizičke osobe identični su prijedlozima koje su podnijeli pojedini sindikati. Brojevi ustavnosudskih predmeta pod kojima se vode prijedlozi predlagatelja fizičkih osoba, kao i podaci o samim predlagateljima fizičkim osobama, sadržani su u posebnom dodatku ovog rješenja, koji se smatra njegovim sastavnim dijelom.

Dan objave u "Narodnim novinama", službenom listu Republike Hrvatske, ovog rješenja zajedno s posebnim dodatkom smatra se danom njegove dostave svakom pojedinom predlagatelju navedenom u dodatku.

3. Sindikati MHS, CSH/SPUH, SSZSSH i SZDSSH te znatan dio predlagatelja fizičkih osoba predložili su na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) obustavu primjene ZUPUP-a do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona zatražena su očitovanja o prijedlozima od Ministarstva rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske i Ministarstva uprave Republike Hrvatske.

II. POSTUPAK DONOŠENJA I SADRŽAJ ZUPUP-a

5. Vlada Republike Hrvatske uputila je u parlamentarnu proceduru "Prijedlog zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža s Konačnim prijedlogom zakona za hitni postupak" aktom od 5. ožujka 2014. (klasa: 022-031/14-01/42, urbroj: 50301-05/05-14-1). Za taj se prijedlog u nastavku koristi kratica: P.Z. 635/14.

U poglavlju II. P.Z. 635/14 pod nazivom "Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju zakonom te posljedice donošenja zakona" predlagateljica ZUPUP-a je navela:

"Republika Hrvatska nalazi se u teškoj gospodarskoj situaciji uslijed višegodišnje recesije. Realna ekonomska aktivnost u 2012. godini bila je manja za gotovo 11% u odnosu na 2008. godinu. U isto vrijeme, industrijska proizvodnja smanjena je za preko 16%, broj zaposlenih osoba pao je za oko 160 tisuća, a broj umirovljenika porastao za više od 70 tisuća.

U 2013. godini zabilježena su daljnja negativna kretanja.

(...)

Pogoršanje domaćih makroekonomskih uvjeta, potpomognuto negativnim kretanjima u međunarodnom okruženju, imalo je značajan utjecaj na slabije

prikupljanje prihoda proračuna koje bi bilo još izraženije da nije bilo zakonskih izmjena poreznog sustava.

Kretanje rashoda u velikoj mjeri određeno je troškovima financiranja javnog duga koji je značajno narastao uslijed višegodišnjih deficita i preuzetih dugova javnih poduzeća, kao posljedica lošeg upravljanja. Tako je, prema statističkoj metodologiji Eurostata ESA 95, u razdoblju 2009. do 2011. godine, manjak proračuna opće države zabilježio je rast s 5,3% BDP-a na 7,8% BDP-a, što je prije svega proizašlo zbog izostanka strukturnih reformi nužnih za dugoročnu održivost javnih financija. U 2012. godini manjak proračuna opće države iznosio je 5% BDP-a. Istodobno, javni dug porastao je za 63 milijarde kuna odnosno s 36,6% BDP-a u 2009. godini na 55,5% BDP-a u 2012. godini. Takav porast javnog duga doveo je do značajnog rasta troška njegova financiranja odnosno rashoda za kamate koje su u 2012. godini iznosile 8,9 milijardi kuna.

Planirani manjak u 2013. godini iznosi 18,4 milijarde kuna ili 5,5% BDP-a, iz čega proizlazi da će javni dug, kao i trošak kamata, i dalje značajno rasti. Proračun za 2014. godinu pokazuje daljnji rast deficita i to na 19,2 milijarde kuna ili 5,5% BDP-a, uslijed rasta rashoda za kamate koje će iznositi 12,1 milijardu kuna te porasta rashoda povezanih s ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju od oko 4,3 milijarde kuna.

Time ovi rashodi ograničavaju kretanje svih ostalih kategorija proračunskih rashoda.

Projicirani deficiti te neizvjestan i spor oporavak ekonomskog rasta u idućim godinama dodatno će povećati razinu javnog duga, koji će već u 2014. godini prijeći razinu od 60% BDP-a.

Republika Hrvatska je započela niz procedura ekonomskog upravljanja ustrojenih na razini Europske unije. To se prije svega odnosi na Pakt o stabilnosti i rastu čiji je cilj osigurati održivost javnih financija. S obzirom da deficit opće države prelazi granicu od 3%, a dug od 60% BDP-a, pokrenuta je korektivna procedura prekomjernog deficita čiji je cilj u najkraćem razumnom roku dostići predviđene razine. Europska komisija je pokrenula proceduru prekomjernog deficita za Republiku Hrvatsku i uskoro se očekuje usvajanje programa fiskalne prilagodbe, koji Vijeće EU zahtijeva od Republike Hrvatske.

U ovom trenutku iznimno nepovoljnih kretanja u gospodarstvu, zadržavanje prava proisteklih iz trenutno važećih zakonskih propisa značilo bi pritisak na daljnji rast manjka proračuna i javnog duga. Produbljivanje fiskalnih neravnoteža moglo bi dovesti do dodatnog pada kreditnog rejtinga te daljnjeg porasta cijena zaduživanja države, ali i ukupnog gospodarskog sustava. To bi predstavljalo teret za ukupnu konkurentnost gospodarstva i održivost duga.

S obzirom na to da iz navedenih pokazatelja ekonomskih kretanja proizlazi kako se upravo predloženim mjerama osigurava gospodarski napredak Vlada Republike Hrvatske smatra opravdanim i potrebnim donijeti predloženi zakon. Naime, u uvjetima oskudice i gospodarske krize uloga države posebno je naglašena. Njezina dužnost je različitim mjerama gospodarske politike u skladu s gospodarskim mogućnostima urediti razinu gospodarskih i socijalnih prava, odnosno poticati gospodarski napredak, odnosno nužno je provesti daljnje mjere fiskalne štednje radi smanjenja javnog duga.

U tom smislu, nameće se i nužnost preispitivanja troškova rada u državnoj službi i javnim službama. Da bi javna vlast u promijenjenim gospodarskim i socijalnim okolnostima djelotvorno zaštitila dobrobiti pojedinaca i same društvene zajednice, osiguravajući pri tome ostvarenje navedenih temeljnih vrednota, njezina ustavna ovlast i dužnost je prilagoditi zakonsko uređenje tim novim prilikama, što uključuje i redefiniranje određenih prava.

U ovom trenutku se na području rada državnih i javnih službi primjenjuje niz kolektivnih ugovora, odnosno sporazuma i drugih ugovora, koji su zaključivani u vrijeme boljeg gospodarskog stanja, rasta plaća i drugih materijalnih prava, a koje u

vrijeme recesije i nužnih mjera štednje, više nije moguće u potpunosti poštivati. Zbog održanja fiskalne stabilnosti troškova zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama uočeni problem nedostataka sredstava za poštivanje ugovorenih materijalnih prava, moguće je riješiti ili na način da se privremeno ograniče neka od tih ugovorenih prava ili da se smanjenjem broja zaposlenih smanje ukupni troškovi zaposlenih.

Zbog održavanja fiskalne održivosti sustava državnih i javnih službi, koji bi ujedno omogućio održavanje postojeće razine zaposlenosti, potrebno je smanjiti ukupna sredstva troškova rada. Obzirom da su neka materijalna prava i uvećanja plaća u državnim i javnim službama ugovorena nizom kolektivnih ugovora, od kojih su neki i otkazani, a primjenjuju se još u otkaznom roku od tri mjeseca, uvažavajući okolnost da se materijalna prava zaposlenih u državnim i javnim službama financiraju u pravilu od istovjetnih javnih i fiskalnih prihoda, posebnu brigu je potrebno voditi o nužnosti da opseg i visina njihovih prava bude ujednačena.

Budući da se ni do kraja ove godine ne očekuje rast bruto domaćeg proizvoda, nužno je i u državnim i svim javnim službama, uskratiti isplatu povećanja plaća, koje se ostvaruje temeljem broja ostvarenih godina radnog staža.

Plaće zaposlenih u državnim i javnim službama obračunavaju se kao umnožak osnovice za izračun plaće i 0,5% za svaku navršenu godinu rada.

Pri tome je kolektivnim ugovorima za zaposlene u državnim i javnim službama još dodatno ugovoreno pravo na postotno uvećanje koeficijenta složenosti poslova, odnosno uvećanje plaće za 4, 8 i 10 postotnih poena nakon ostvarenih 20, 30 i 35 godina radnog staža ugovoreno, a ostvaruje se na način da po osnovi jednog dijela kolektivnih ugovora (srednjoškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje te socijalna skrb) postotno uvećanje ovisi o ukupno ostvarenom radnom stažu, a po osnovi drugog dijela (državna služba, znanost i visoko obrazovanje, zdravstvo i kultura) ovisi o radnom stažu u ustanovama pripadajuće djelatnosti.

S obzirom da se na dohodak od 0,5% za svaku navršenu godinu rada još dodaje kolektivnim ugovorima ugovoreno uvećanje plaće za 4, 8 i 10% po istoj osnovi, u uvjetima gospodarske krize i prekomjernog deficita, smatra se opravdanim da se zbog fiskalne održivosti i očuvanja zaposlenosti, za 2014. godinu uskrati pravo na predmetno dvostruko uvećanje plaće po istoj pravnoj osnovi.

Uskratom prava na uvećanje koeficijenta složenosti poslova, odnosno plaća zaposlenima u državnim i javnim službama u 2014. godini, a koja obveza proizlazi samo i isključivo iz ugovorenih obveza, a ne iz zakona i drugih propisa, ostvarit će se odgovarajući dio potrebnih ušteda u državnom proračunu Republike Hrvatske."

5.1. Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica ZUPUP-a, predložila je u P.Z. 635/14 donošenje zakona po hitnom postupku, uz sljedeće obrazloženje:

"Temelj za donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku nalazi se u odredbi članka 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/2013), a to su osobito opravdani državni razlozi, 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. Iz navedenih razloga predlaže se i stupanje Zakona na snagu prvoga dana od dana objave u Narodnim novinama."

6. Dana 7. ožujka 2014. prihvaćena je primjena hitnog postupka (80 glasova "za", 25 "protiv"). O toj su se točki dnevnog reda očitovali Odbor za zakonodavstvo, Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo i Odbor za financije i državni proračun.

Rasprava o P.Z. 635/14 zaključena je u Hrvatskom saboru 12. ožujka 2014. ZUPUP je donesen na 12. sjednici 21. ožujka 2014. sa 77 glasova "za", 18 glasova "protiv" i 4 "suzdržana" glasa zastupnika. Prethodno je rečeno da je objavljen u "Narodnim novinama" broj 41 od 31. ožujka 2014., a stupio je na snagu 1. travnja 2014.

7. ZUPUP se sastoji od četiri članka koji glase:

"Članak 1.

Ovim se Zakonom uskraćuje pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, koje je kolektivnim ugovorima ugovoreno u visini od 4, 8 i 10 posto, i to:

1. za zaposlene u državnim službama kao uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta

2. 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.

Članak 2.

Pravo iz članka 1. ovoga Zakona uskraćuje se od 1. travnja 2014. do 31. prosinca 2014.

Članak 3.

Na prava iz odredbe članka 1. ovoga Zakona ne primjenjuje se odredba članka 7. stavka 3. Zakona o radu ('Narodne novine' br. 149/09., 61/11., 82/12. i 73/13.).

Članak 4.

Ovaj Zakon stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'."

7.1. Članak 7. stavak 3. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 149/09., 61/11., 82/12. i 73/13.), koji je ZUPUP-om suspendiran od primjene, glasi:

"Sloboda ugovaranja

Članak 7.

(...)

(3) Ako je neko pravo iz radnog odnosa različito uređeno ugovorom o radu, pravilnikom o radu, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca, kolektivnim ugovorom ili zakonom, primjenjuje se za radnika najpovoljnije pravo, ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije određeno."

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

8. Prigovori predlagatelja (sindikata) prikazuju se prema vremenskom redoslijedu njihova zaprimanja na Ustavnom sudu. Kod citiranja navoda koji su u izvorniku označeni tamnijim otiskom, takav otisak izostavljen je kao nepotreban.

9. Predlagatelj SDLSRH (predmet broj: U-I-1625/2014) osporava suglasnost s Ustavom članaka 1. i 2. ZUPUP-a. Navodi predlagatelja mogu se svesti na tvrdnje da postupak donošenja i objave te sam predmet uređenja ZUPUP-a nisu suglasni s Ustavom. U pogledu objave osporenog ZUPUP-a predlagatelj ističe:

"... Iako Zakon ima svega četiri članka, a Saboru je izglasan 21. ožujka 2014., objavljen je u Narodnim novima broj 41/14 označenih s datumom 31. ožujka 2014. godine.

No, u stvarnosti je objavljen na portalu Narodnih novina 1. travnja u jutarnjim satima, a u prodavaonici Narodnih novina u Ulici kralja Držislava 14 u Zagrebu nije ga se moglo kupiti u 8:45 sati ujutro istog dana.

To znači da je objavljen s lažnim, ranijim datumom objave od stvarnog datuma, tj. 1. travnja 2014. godine.

Ovo je od naročite važnosti s obzirom na činjenicu da Zakon, člankom 2. uređuje uskratu prava iz kolektivnih ugovora počevši od 1. travnja 2014. godine, a što je u koliziji s člankom 4. Zakona, prema kojem on stupa na snagu prvog dana od dana objave u Narodnim novinama i na taj način proizvodi nedozvoljene povratne učinke."

U pogledu predmeta uređenja ZUPUP-a (uskraćivanja prava iz kolektivnih ugovora za zaposlene u državnim i javnim službama) predlagatelj navodi:

"... pravo na kolektivno pregovaranje i uživanje njime ugovorenih prava zagaranirano je člankom 56. stavkom 1. Ustava RH, koji propisuje da se pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje zakonom i kolektivnim ugovorom, dok Zakon o radu, člancima 56., 255., 256. i 257. propisuje dužnost poštivanja propisa u svezi s radnim odnosom, pa tako i kolektivnim ugovorom, odnosno predmet kolektivnih ugovora, obvezu kolektivnog pregovaranja u dobroj vjeri i osobe koje obvezuje kolektivni ugovor.

Pored toga, pravo na kolektivno pregovaranje propisano je i člankom 28. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, a ono podrazumijeva i poštivanje sklopljenih kolektivnih ugovora.

(...)

Iz navedenog nedvojbeno proistječe da je Vlada RH, kao poslodavac i potpisnik Kolektivnog ugovora, imala obvezu, u slučaju nemogućnosti izvršavanja obveze isplate prava iz članka 45. Ugovora, drugoj strani predložiti izmjenu Ugovora, što Vlada nije učinila, već se svoje obveze 'razriješila' predlaganjem Zakona o uskrati isplate ugovorenih prava, a koji je Hrvatski sabor i donio 21. ožujka 2014.

(...)

Ovakvim postupanjem Vlada RH je povrijedila ustavno i zakonsko pravo na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora te u pravnom prometu obezvrijedila kolektivne ugovore, a sve pod izlikom navodne nemogućnosti derogiranja pravnog poretka u uvjetima teške gospodarske situacije 'uslijed višegodišnje recesije'.

Međutim, činjenica 'višegodišnje recesije', koja traje već šest godina, ne može biti izlika za derogiranje pravnog poretka, ustavnih i zakonskih prava, jer je očito da se radi o trajnom nepovoljnom stanju, čije posljedice Vlada pokušava 'ublažiti' donošenjem zakona po hitnom postupku i suspendiranjem ustavnih i zakonskih prava građana.

Ovo je tim više neopravdano što su se sindikati državnih i javnih službi tijekom krize kroz postupak izmjena i dopuna kolektivnih ugovora i zaključenja i izmjena i dopuna sporazuma dogovorno i solidarno odrekli čitavog niza materijalnih prava, pristali na smanjenja plaće, a zadnjim dodatkom Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike pristali na neisplatu dijela materijalnih prava do kraja važenja ugovora, tj. do 1. kolovoza 2016."

9.1. Predlagatelj MHS (predmet broj: U-I-1693/2014) u vrlo opširnom prijedlogu smatra da osporeni ZUPUP u cijelosti, a osobito članci 1., 2. i 3. ZUPUP-a nisu

suglasni s člancima 3., 5., 16., 43., 56., 59. i 140. (134.) Ustava. obrazlažući zbog čega je ZUPUP nesuglasan članku 3. Ustava predlagatelj ističe:

"... Zakon o uskrati prava temelji se na arbitrarnoj procjeni Vlade o tome kako će tehnički najlakše provesti svoj ekonomski koncept selektivnih mjera štednje, odnosno od koga će najlakše oduzeti sredstva ne vodeći računa o tome da teret krize ne može podnijeti samo jedan, u ovom slučaju vrlo uzak segment društva. Naime, ovim zakonom pogođeni su i teret krize snose samo starije osobe, zaposlene u javnim i državnim službama, koje su na ovaj način zapravo, pokazuje se, kažnjeni što su svojim radom dužim od 20., 30. i 35. godina u javnim ili državnim službama pridonosili funkcioniranju tih službi.

(...)

Vlada RH očito ne vodi računa o ujednačenom snošenju tereta gospodarskih teškoća i horizontalno (niz je privilegiranih sektora s veoma povoljnim pokazateljima usred krize) i vertikalno (najmućniji slojevi nisu uključeni u odricanja). Ne primjenjujući načelo pravednosti u opterećivanju svih dijelova društva u borbi protiv krize. Vlada RH diskriminira tisuće zaposlenika javnih i državnih službi čija je jedina krivica što su za svoj rad plaću primaju iz državnog proračuna i što su u sustavu zaposleni dulje od 20., 30. odnosno 35. godina.

Slijedom navedenog Zakon o uskrati prava nedvojbeno vrijeđa ustavno načelo socijalne pravde jer pri njegovu donošenju nije uzeta u obzir potreba da svi dijelovi društva, ravnopravno i u jednakoj mjeri podnesu teret krize."

Predlagatelj također smatra da je ZUPUP nesuglasan s člankom 5. Ustava:

"Zakonom o uskrati prava povrijeđeno je temeljno načelo obveznog prava po kojem su ugovori odnosno sporazumi pravno obvezujući za stranke koje ih sklapaju te se moraju u cijelosti poštivati. Oспоравани Zakon je dizajniran da pogoduje vlasti kako bi na domišljat način izbjegla svoje ugovorne obveze te ostvarila protupravan cilj - jednostranu i nasilnu uskratu kolektivnim ugovorima zajamčenog prava. Takvim postupkom Vlada RH je narušila legalnost kao sastavnicu pojma zakonitosti i ustavnosti u širem smislu riječi."

U odnosu na nesuglasnost ZUPUP-a s člankom 16. Ustava predlagatelj ističe:

"... Ustav taksativno nabraja zatvoreni skup opravdanih razloga ograničenja sloboda i prava zakonom. U drugim slučajevima ili radi drugih razloga to nije moguće. Donoseći zakon o uskrati prava, Vlada nije zaštitila niti jednu od pobrojanih vrijednosti, već je naprotiv, donoseći ga na potpuno proizvoljan način, ugrozila pravni poredak Republike Hrvatske i javni moral jer je svojim postupkom jasno poslala poruku svim građanima Republike Hrvatske da se ugovori ne moraju poštivati, a posebno ne od jače strane ugovora. Svojim postupcima Vlada Republike Hrvatske narušila je temeljna načela pravne sigurnosti, pravne predvidivosti i pravne izvjesnosti na štetu pojedinaca, neovisno o tome koliko je značajan javni ili opći interes koji je donošenjem Zakona o uskrati prava namjeravala postići."

Predlagatelj smatra da je ZUPUP nesuglasan i s člancima 43., 56. i 59. Ustava:

"Pravo na slobodu udruživanja sindikalno djelovanje i kolektivno pregovaranje u Republici Hrvatskoj zajamčeno je člancima 43., 56. i 59. Ustava te međunarodnim konvencijama koji su temeljem članka 140. (134.- op. Ustavnog suda) Ustava dio pravnog poretka RH te su po pravnoj snazi iznad zakona.

(...)

Ono što je osobito zabrinjavajuće, jest što ovo nije prvi puta da se odredbe kolektivnih ugovora derogiraju zakonom. Od konca 2012. godine u Republici

Hrvatskoj to je postala ustaljena praksa. Naime, 2012. godine poslije nezakonitog otkaza temeljnih kolektivnih ugovora u području javnih i državnih službi, donesen je prvi puta Zakon o uskrati prava kojim je uskraćena božićnica i regres, 2013. godine donesena je Uredba kojom je Zakon o uskrati produljen do 2016. godine i napokon 2014. godine ponovno se donosi Zakon o uskrati prava iz zaključenih kolektivnih ugovora, ali ovaj puta, prava na postotno uvećanje plaće temeljem navršenih godina radnog staža. Nedopustivo je da Vlada Republike Hrvatske u obveznopravnim odnosima suprotno načelu ravnopravnosti ugovornih strana, nastupa s pozicije vlasti."

Predlagatelj se poziva i na Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje:

"Konvencijom međunarodne organizacije rada broj 87. o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje (1948) (NN, MU - br. 2/94) te Konvencijom međunarodne organizacije rada broj 98. o primjeni načela prava na organiziranje i pregovaranje (NN, MU - br. 2/94) uspostavljeni su međunarodni standardi na području zaštite prava na kolektivno organiziranje i pregovaranje.

(...)

Zakon o uskrati u potpunoj je suprotnosti navedenim konvencijama te u njima proklamiranim i utvrđenim univerzalnim vrijednostima međunarodnog prava, a koja načela i vrijednosti su dio pravnog poretka Republike Hrvatske."

Dalje objašnjava ponašanje Vlade Republike Hrvatske koje smatra kršenjem prava na kolektivno pregovaranje:

"Prije donošenja Zakona o uskrati kojim se uskraćuje pravo na uvećanje plaće po osnovi godina radnog staža utemeljeno na kolektivnim ugovorima, Vlada RH nije niti pokušala pregovarati sa sindikatima o tom pravu, pa čak nije niti pokušala jednostrano otkazati granske kolektivne ugovore ...

(...)

Nadalje, za donošenje Zakona o uskrati nije ispunjen niti uvjet jednakog pristupa koji postavlja komisija eksperata MOR-a, Vlada RH je Zakonom uskratila materijalna prava zaposlenima u javnim i državnim službama, a nije isto učinila za zaposlene u ostalom dijelu javnog sektora koji je u državnom vlasništvu, dakle za trgovačka društva i druge pravne osobe u pretežitom vlasništvu RH. Temeljem ovog zakona prava su smanjivana selektivno, samo u javnim i državnim službama i samo određenoj kategoriji zaposlenika."

9.2. Predlagatelj NSPMUP (predmet broj: U-I-1702/2014) smatra da članak 1. stavak 1. ZUPUP-a nije suglasan s člankom 56. stavkom 1. Ustava, a članak 3. stavak 1. ZUPUP-a s člankom 16. Ustava. Kad je riječ o članku 1. stavku 1. ZUPUP-a, u prijedlogu se ističe:

"Ova odredba je u suprotnosti s člankom 56. stavkom 1. Ustava RH, koji decidirano ukazuje da je pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređeno zakonom i kolektivnim ugovorom.

Budući da je ovo pravo uređeno kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike, konkretno člankom 45. stavkom 1., a s obzirom da niti jedna ugovorna strana iz kolektivnog ugovora isti nije otkazala, niti je tražila njegovu izmjenu ili dopunu sukladno članku 4. stavak 1. i članku 125. stavka 1, 2, 3. dopune nesporno je da kolektivni ugovor proizvodi pravne učinke i obvezuje ugovorne strane, te je ovakav jednostrani postupak zakonodavca, zacijelo suprotan odredbi članka 56. stavka 1. Ustava RH."

Tvrdnje o nesuglasnosti članka 3. stavka 1. ZUPUP-a s Ustavom obrazložene su ovako:

"Naime, donošenjem predmetnog Zakona o uskrati prava na uvećanje plaća po osnovi ostvarenih godina radnog staža, konkretno člankom 3. stavkom 1. istog Zakona, suspendirana je primjena članka 7. stavka 3. Zakona o radu, ...

(...)

Kako u budućnosti pristupiti kolektivnom pregovaranju kada jedna ugovorna strana (Vlada RH kao poslodavac), poseže za protuustavnim postupcima s ciljem izbjegavanja ugovorenih i preuzetih obveza iz kolektivnog ugovora, te dovodi i postavlja upitnim sigurnost svih budućih postignutih sporazuma u istome, a kojima se prije svega stvara temelj pravne nesigurnosti te se na taj način krše prava i socijalna pravda uposlenika, a kojim postupcima je Vlada RH kao poslodavac stvorila dojam da uposlenici nemaju nikakvu pravnu sigurnost u postignute i potpisane sporazume, odnosno kolektivne ugovore.

(...)

No, to ne znači da se *a priori* i bez mogućnosti prethodnog otkaza, ili zahtjeva za promjenu ili izmjenu kolektivnog ugovora može zakonom propisati da se prava i obveze iz ugovora ne poštuju, samo na način što će jedna strana prezentirajući moć i silu, kršeći odredbe međunarodnog prava, Zakona o radu, Ustava RH donijeti drugi Zakon kojim će suspendirati primjenu dijela kolektivnog ugovora i dijela Zakona o radu, što u stvari predstavlja ozbiljnu povredu, s naznakom na kršenje Ustava RH.

Ovakvo zakonsko rješenje ne samo da je ustavnopravno neodrživo, već pokazuje da zakonodavac suprotno smislu i svrsi članka 56. Ustava RH želi pokazati da ne želi poštovati prethodno potpisane sporazume odnosno kolektivne ugovore, na taj način stvarajući pravnu nesigurnost u ono što je ispregovarano, potpisano i što pravno egzistira i proizvodi pravne učinke.

(...)

Ovakvom pravnom regulacijom neustavno se zadire u stečena prava i opravdana očekivanja radnika, a koja su prava stekli kolektivnim pregovaranjem i ugovaranjem, kao i odredbama Zakona o radu, a koja kasnije zakonodavac poništava na način da donosi sporni Zakon ..."

9.3. Predlagatelj CSH/SPUH (predmet broj: U-I-1716/2014) smatra da je ZUPUP u cijelosti nesuglasan s člancima 3., 16., 56 stavkom 1., 59. stavkom 1. i 134 Ustava. U prijedlogu ističe:

"... činjenica dugogodišnje recesije, kojom predlagatelj opravdava donošenje pobijanog zakona ne može biti razlog derogiranja odredbi kolektivnih ugovora koji su na snazi, jer su se ti kolektivni ugovori i sklopili u 'recesijsko vrijeme' te se u konkretnom slučaju ne može govoriti o izmijenjenim okolnostima.

(...)

Pobijani zakon bitno ograničava pravo na kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnih ugovora, jer derogira volju ugovornih stranaka onih kolektivnih ugovora koji su na snazi.

(...)

Ovim se zakonom grubo zadire u autonomiju volje ugovornih strana.

Ukidanjem prava na autonomno reguliranje kolektivnih radnih odnosa ozbiljno se narušava koncept kolektivnog radnog odnosa kao ugovornog odnosa te ovakvo zakonsko rješenje predstavlja administrativno zadiranje u slobodu kolektivnog pregovaranja, kao neraskidivi segment slobode udruživanja. Pobijani zakon tako postaje prisilni propis, a svaka prisila izravno je suprotstavljena načelima dobrovoljnosti i slobode kolektivnog pregovaranja."

9.4. Predlagatelj SSZSSH (U-1844/2014) ističe da je ZUPUP nesuglasan s člancima 1., 3., 5., 14. stavkom 2. 16., 43. i 56. Ustava. Prigovara postupku donošenja osporenog ZUPUP-a ističući da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta "traženju" hitnog postupka za njegovo donošenje, te navodi:

"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.

(...)

Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja Vlada Republike Hrvatske sklopila je s predlagateljem i Hrvatskim strukovnim sindikatом 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 u uvjetima gospodarske i financijske krize smanjenjem troškova rada očuva što veći broj radnih mjesta u javnim službama.

(...)

Slijedom navedenog nije postojao osobito opravdan razlog 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."

Predlagatelj smatra da ZUPUP nije samo neustavan iz "formalnog aspekta, to jest s aspekta postupka njegova donošenja" već ga nalazi "neustavnim i sa materijalnog aspekta". U prijedlogu ističe da odredbe ZUPUP-a krše ustavna jamstva jednakosti pred zakonom:

"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 sindikatом 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 da ima zakonodavne ovlasti."

Nesuglasnost ZUPUP-a s člankom 16. Ustava predlagatelj obrazlaže ovako:

"Pravo radnika zaposlenih u djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža predstavlja stečeno pravo radnika temeljem kolektivnog ugovora od dana 2. prosinca 2013. te se isto sukladno odredbama članka 16. st. 1. Ustava ... može ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila prava i slobode drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje ...

(...)

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 pretka, javnog morala i zdravlja.

Isto tako, sukladno odredbama čl. 16. stavka 2. Ustava ... 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 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."

Zaključno, predlagatelj upozorava na neprihvatljivo ponašanje Vlade Republike Hrvatske:

"... donošenjem 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.

(...)

Ukoliko se državi kao (najvećem) poslodavcu omogući donošenje zakona kojim se jednostrano stavljaju van snage odredbe kolektivnih 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."

9.5. Predlagatelj NHS (predmet broj: U-I-2048/2014) smatra da članak 1. ZUPUP-a nije u suglasnosti s člancima 3., 16., 43., 56., 59. i 134. Ustava. Obrazlažući prijedlog, ističe:

"... Zakonska uskrata prava ugovorenih kolektivnim ugovorima bez opće provedenog postupka kolektivnog pregovaranja predstavlja nedopustivo miješanje u sustav kolektivnog pregovaranja.

(...)

Vlada RH je zloupotrebljavajući svoju ustavnu ovlast za predlaganje zakona, predložila Zakon o uskrati Hrvatskom saboru, a što je isti i prihvatio te donio predmetni Zakon. Na taj način država se umiješala u sustav kolektivnog pregovaranja silom, zadirući u sadržaj kolektivnog ugovora, odnosno uskraćujući određena prava, te prekršila načelo dobrovoljnosti kolektivnog pregovaranja ...

Suspenzija, odnosno derogiranje već zaključenih kolektivnih ugovora, odnosno dijelova kolektivnih ugovora, bez dogovora ugovornih strana, u ovom slučaju Vlade RH te sindikata, krši načelo slobodnog kolektivnog pregovaranja određenog u članku 4. Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 98. Sukladno istom članku, moraju se, ako je potrebno, poduzimati odgovarajuće mjere za poticanje i promicanje punog razvoja i upotrebe mehanizama dobrovoljnog pregovaranja između poslodavaca ili udruga poslodavaca i udruga radnika u cilju utvrđivanja uvjeta zaposlenja kolektivnim ugovorom."

Predlagatelj upozorava na štetne posljedice ZUPUP-a za budućnost kolektivnog pregovaranja:

"...Ovakvim Zakonom dano je zeleno svjetlo svim ostalim poslodavcima za zatiranje kolektivnog pregovaranja. Kakva poruka se šalje privatnim poslodavcima

ovakvim ponašanjem države? Poruka kako je u redu ne poštivati vlastite pozitivne propise, kako je u redu biti neodgovoran i nesavjestan pri poslovanju. Ovakvim neodgovornim ponašanjem ne potiče se kolektivno pregovaranje.

(...)

... Vlada RH nije iskoristila sve pravne mogućnosti koje je imala na raspolaganju, već je odmah predložila donošenje Zakona o uskrati, a Hrvatski sabor prihvatio iako je donošenje tog zakona suprotno načelu vladavine prava kao jedne od najviših vrednota Republike Hrvatske jer dovodi u pitanje i pravnu sigurnost i vladavinu prava, jer se sama vlast ne pridržava međunarodnih ugovora, Ustava i zakona."

U prijedlogu se zaključno navodi:

"Spomenuti niz kolektivnih ugovora nije zaključen u vrijeme povoljnog gospodarskog stanja, rasta plaća i drugih materijalnih prava. Primjerice Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike zaključen je 3. kolovoza 2013. godine. 2013. godine je u primjeni Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (NN 143/12 i 159/13). Isti Zakon donesen je 2012. godine te je njime uskraćena isplata pojedinih materijalnih prava, koja su za zaposlene u javnim službama ugovorena kolektivnim ugovorom ili drugim sporazumima čiji je potpisnik Vlada RH. Zakonom se uskraćuje isplata pojedinih materijalnih prava za 2012. i 2013. godinu, a izmjenom Zakona iz 2013. godine i za 2014. godinu. Dakle, u isto vrijeme se kolektivno pregovara i donose zakoni kojima se uskraćuju pojedina prava, odnosno isplata istih koja se istovremeno ugovaraju. Nijedan kolektivni ugovor koji se primjenjuje na području javnih i državnih službi nije zaključen u vrijeme povoljnog gospodarskog stanja, rasta plaća i drugih materijalnih prava. Opravdavati donošenje Zakona sprječavanjem otpuštanja, uzimajući u obzir stalno zapošljavanje u primjerice državnoj službi, što je vidljivo iz brojnih natječaja objavljenih na stranicama Ministarstva uprave neprihvatljivo je."

9.6. Predlagatelj SPH (prijedlog broj: U-I-2596/2014) smatra da je ZUPUP nesuglasan s člancima 3., 56. i 89. stavkom 3. Ustava. Kao i prethodni predlagatelji, osporava postupak donošenja i objave ZUPUP-a te smatra da se tim zakonom derogira kolektivno pregovaranje. U prijedlogu navodi:

"1/ Povreda vladavine prava iz članka 3 Ustava.

a) U razdoblju između ugovaranja Dodatka II Kolektivnog ugovora od 10.12.2013. i ožujka 2013. kada je osporavani Zakon stavljen u proceduru donošenja i donesen, nisu nastupile nikakve promjene okolnosti koje bi opravdale promjenu prava ugovorenih Kolektivnim ugovorom sklopljenim između Vlade RH i sindikata državnih službi.

b) Nije bilo osnove za ignoriranje ugovorenog postupka izmjene nedavno sklopljenog Kolektivnog ugovora (čl. 125 KU i sl.) i za 'preinaku' Kolektivnog ugovora osporavanim Zakonom.

c) Ugovaranje kolektivnog ugovora od strane socijalnih partnera - Države (Vlade RH) i sindikata, pa onda u kratkom roku jednostrano derogiranje njegovih odredbi osporavanim Zakonom protivi se vladavini prava, načelu savjesnosti i poštenja i načelima socijalnog partnerstva.

2/ Povreda članka 56 Ustava - uređivanje prava zaposlenih na socijalnu sigurnost zakonom i kolektivnim ugovorom.

Uređivanje prava zaposlenih zakonom i kolektivnim ugovorom, u smislu čl. 56. Ustava, podrazumijeva smislenu interakciju zakona i kolektivnog ugovora.

Opisano sklapanje Kolektivnog ugovora, pa onda nakon nekoliko mjeseci njegovo jednostrano 'preinačavanje' putem Zakona iniciranog od jedne ugovorne strane (Vlade RH), protivi se članku 56. Ustava.

3/ a) Članak 89 st.3 Ustava je povrijeđen jer je osporavani Zakon objavljen u Narodnim novinama br. 41/14 od 31.03.2014., a stupio je na snagu samo dan kasnije - 01.04.2014.

Time je grubo povrijeđena Ustavna obveza o stupanju na snagu Zakona najranije 8. dan od dana njegove objave.

U konkretnom slučaju nisu postojali nikakvi osobito opravdani razlozi, u smislu čl. 89 st. 3. Ustava, koji bi opravdali tako hitno stupanje osporavanog Zakona na snagu.

b) ovo tim više jer je Zakon objavljen u Narodnim novinama koje su samo označene datumom 31.03.14. u stvarnosti je taj broj Narodnih novina bio objavljen na internetu i distribuiran u papirnatom obliku nakon tog datuma."

9.7. Predlagatelj SZDSSH (predmet broj: U-I-3221/2014.) također smatra da je ZUPUP nesuglasan s člancima 3., 5., 16., 56., 59. i 140. (134.) Ustava. U prijedlogu navodi razloge slične onima prethodnih predlagatelja:

"Prema odredbi članka 56. stavak 1. Ustava određeno je 'Pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom'. Time je ustavotvorac kolektivnom ugovoru dao iznimnu važnost kod uređivanja socijalne sigurnosti građana. Ako se Zakonom ograničava pravo iz kolektivnog ugovora, ako Zakon predlaže Vlada RH koja je isti kolektivni ugovor i sama sklopila, to je logično narušavanje članka 56. Ustava RH.

Uredba je protivna i Konvenciji međunarodne organizacije rada broj 98. o primjeni načela prava na organiziranje i pregovaranje, a time i članku 140. (ispravno 134.- op. Ustavnog suda) Ustava RH.

(...)

Zakon nije u suglasnosti niti s člankom 3. (načela vladavine prava) i člankom 5. Ustava RH (načela ustavnosti i zakonitosti), jer nepoštivanje potpisanog kolektivnog ugovora i kršenje Konvencije 98 MOR-a predstavlja narušavanje vladavine prava.

Zakon je prema mišljenju predlagača nesuglasan i s člankom 16. Ustava RH jer se njime ograničavanju prava ugovorena kolektivnim ugovorom, a iz razloga koji Ustav u tome članku ne predviđa. Ovim Zakonom ugrožen je pravni poredak Republike Hrvatske i javni moral jer je vlast svojim postupkom jasno poslala poruku svim građanima Republike Hrvatske da se ugovori ne moraju poštivati, a posebno ne od jače strane ugovora.

Pri tome napominjemo da Zakon nije izolirani slučaj nego je dio jedne sustavne politike vlasti kojom vlast sustavno narušava vladavinu prava u području radnih odnosa."

U prijedlogu se zaključno navodi:

"Sve prethodne odluke - propisi, otkaz kolektivnog ugovora, radna obveza možda su mogli biti sadržajno opravdani (iako tako ne mislimo). Međutim, kod svih tih odluka Vlada RH napravila je ozbiljne pravne propuste, koji bitno narušavaju pravnu sigurnost i vladavinu prava.

Bez obzira koliko je situacija ozbiljna, a postupci Vlade RH eventualno u praktičnom smislu opravdani, postupanje bez zakonskog temelja odnosno ovlaštenja ili protivno međunarodnim ugovorima ili protivno Ustavu RH ili protivno propisanoj zakonskoj proceduri ili protivno ugovorenim pravilima i obvezama, važnije je od praktičnog rješenja malog smanjenja plaće, uskrate božićnice ili okončanja štrajka.

Jer ako vlast može na ovaj način postupati samovoljno ne poštujući pravo kada joj to tako treba, ako samovoljno može protuzakonito preuzeti ovlasti Hrvatskog sabora donoseći uredbe kada nema za to ovlaštenje, kada može kršiti međunarodne ugovore, derogirati kolektivne ugovore koje je sama potpisala, ne poštivati zakonsku proceduru kod donošenja podzakonskog propisa, ne poštivati Zakon o radu kod otkaza kolektivnog ugovora, izmišljati postojanje nevažećeg kolektivnog ugovora, nezakonito ograničiti ustavno pravo na štrajk, tada više nemamo na djelu vladavinu prava nego nešto drugo. A to drugo je iznimno opasno, jer ako vlast ne štiti Ustav RH i propise tj. vladavinu prava onda je to iznimno zabrinjavajuća poruka. Ispada da se propisi primjenjuju kako vlasti odgovara, ako joj ne odgovara onda se ne primjenjuju. Time se vlast postavlja iznad prava. A to u demokraciji nije dopušteno, jer to nije demokracija.

Vlast je navedenim postupcima učinila dvije iznimno loše i opasne stvari: narušila je vladavinu prava i pravnu sigurnost, i vjerojatno je barem u jednom dijelu dovela do mogućnosti da izgubi sudske sporove i državi stvori trošak, što se pravilnim pravnim postupanjem svakako moglo izbjeći."

9.8. U točki 2.2. obrazloženja ovog rješenja navedeno je da su sadržajno iste prigovore istaknuli i predlagatelji fizičke osobe.

IV. RAZLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM ZUPUP-a

10. Ustavni sud prvo primjećuje da naziv ZUPUP-a upućuje na "uskratu prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža". U tom je smislu dužan primijetiti da je takav naziv sporan jer pogrešno određuje predmet zakonskog uređenja u situaciji u kojoj je riječ o privremenoj zakonskoj mjeri u trajanju od devet (9) mjeseci koja ne ugrožava samu bit "prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža".

11. Pri razmatranju osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a, Ustavni sud pošao je od nesporne činjenice da je zakonodavac ZUPUP-om zahvatio u imovinska prava adresata tog zakona u smislu članka 48. stavka 1. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

Naime, nesporna je činjenica da je pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, koje je kolektivnim ugovorima ugovoreno u visini od 4, 8 i 10 posto na način opisan u članku 1. ZUPUP-a, već godinama organski i strukturalni dio plaća ("zarada") zaposlenih u državnim i javnim službama u Republici Hrvatskoj i da kao takav ulazi u domašaj članka 55. stavka 1. Ustava i utječe na njihovu visinu, uz koju se opet vezuju različita druga prava navedenih zaposlenika.

Nadalje, to pravo ima nespornu pravnu osnovu u domaćem pravnom poretku, utuživo je pred domaćim sudovima, a uz njega se vezuju i legitimna očekivanja ovlaštenika tog prava koja opet, sama za sebe, mogu predstavljati samostalno imovinsko pravo zaštićeno Ustavom i Konvencijom.

Zbog navedenih razloga, država mora pokazati kako ima iznimno snažne, objektivne i relevantne razloge da bi se miješanje u to pravo s njezine strane moglo smatrati

opravdanim, pri čemu je ustavnosudski nadzor nad ograničenjima tog prava stroži s obzirom da je riječ o sredstvima koja su pod zaštitom članka 55. stavka 1. Ustava.

12. To je posebno važno u situaciji koja postoji u ovom predmetu, kad je Vlada Republike Hrvatske ujedno nositelj izvršne vlasti i predlagatelj ZUPUP-a, s jedne strane, te poslodavac najvećem broju adresata ZUPUP-a i stranka u postupku kolektivnog pregovaranja, s druge strane. U takvoj se situaciji ne smije dogoditi da ZUPUP-om Vlada pogoduje sebi. Treba se izbjeći i sam vanjski dojam o tome da Vlada ZUPUP-om pogoduje sebi. To su temeljni zahtjevi koji proizlazi iz vladavine prava, a tiču se povjerenja javnosti u funkcioniranje državnih institucija, o čemu postoji bogata praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

Ustavni sud u tom smislu primjećuje da su pojedini predlagatelji prigovorili kako je Vlada "zloupotrebljavajući svoju ustavnu ovlast za predlaganje zakona, predložila Zakon o uskrati" pa se "na taj način država umiješala u sustav kolektivnog pregovaranja silom", da su "donošenjem predmetnog Zakona radnici stavljeni u nepovoljni 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", da je "osporavani Zakon dizajniran da pogoduje vlasti kako bi na domišljat način izbjegla svoje ugovorne obveze te ostvarila protupravan cilj - jednostranu i nasilnu uskratu kolektivnim ugovorima zajamčenog prava", itd. Riječ je o ozbiljnim prigovorima koji zahtijevaju detaljno ispitivanje s aspekta temeljnih ustavnih vrijednosti.

13. Predlagatelji su u svojim prijedlozima otvorili i niz drugih pitanja. Jedno takvo pitanje vezano je, primjerice, uz poštovanje propisane procedure (navodno ignoriranje od strane Vlade obveza vezanih uz kolektivno pregovaranje prije predlaganja Hrvatskom saboru osporene zakonske mjere), ali i demokratskih standarda pri donošenju zakona (donošenje ZUPUP-a po hitnom postupku). Otvorili su i pitanje nejednakog postupanja unutar istovrsne skupine adresata ZUPUP-a u usporedivoj situaciji.

Konačno, predlagatelji su otvorili i pravna pitanja vezana uz okolnosti pod kojima bi se mogla ocijeniti ustavnopravno dopuštenom zakonodavna intervencija u postupak kolektivnog pregovaranja. Nekoliko je predlagatelja istaknulo kako ekonomska kriza i dugogodišnja recesija, kojima je predlagateljica (Vlada) opravdala donošenje ZUPUP-a, ne može biti razlog derogiranja odredaba kolektivnih ugovora koji su na snazi, jer su se ti kolektivni ugovori upravo i sklopili u "recesijsko vrijeme" te se u konkretnom slučaju ne može govoriti o izmijenjenim okolnostima. To utvrđenje predlagatelja činjenične je naravi, pri čemu Vlada na te navode ne odgovara precizno već se ograničava na općenito utvrđenje da se "u ovom trenutku na području rada državnih i javnih službi primjenjuje niz kolektivnih ugovora, odnosno sporazuma i drugih ugovora, koji su zaključivani u vrijeme boljeg gospodarskog stanja, rasta plaća i drugih materijalnih prava, a koje u vrijeme recesije i nužnih mjera štednje, više nije moguće u potpunosti poštivati".

14. Prethodno naznačena pitanja jasno pokazuju da razlozi zbog kojih predlagatelji predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a otkrivaju određene pravne probleme načelne naravi, koji nisu usko vezani uz samu konkretnu zakonsku mjeru koja je predmet uređenja ZUPUP-a, nego se više odnose

na opći okvir funkcioniranja države u demokratskom društvu u vrijeme ekonomske nestabilnosti i recesije te ulogu kolektivnog pregovaranja i sindikalnog djelovanja u njemu. Ta važna pitanja zahtijevaju podrobno ispitivanje u svjetlu temeljnih ustavnih vrijednosti i zaštićenih ustavnih dobara.

Ta su pitanja ujedno i temeljni razlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZUPUP-a s Ustavom, pri čemu se ovim rješenjem ni u kom slučaju ne prejudicira konačna odluka Ustavnog suda.

15. S druge strane, Ustavni sud ocjenjuje da u konkretnom slučaju nije nužno posegnuti za privremenom mjerom iz članka 45. Ustavnog zakona, koja bi dovela do neprimjenjivanja ZUPUP-a do konačne odluke Ustavnog suda. Kao što je prethodno napomenuto osporena zakonska mjera koja se sastoji u tzv. "uskрати prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža" - zbog svoje privremenosti i kratkoće primjene (ukupno devet mjeseci), kao i stupnja intruzivnosti u plaće državnih i javnih službenika koji ne dovodi u pitanje samu njihovu bit, ali ni samo pravo državnih i javnih službenika na (ponovno) uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža nakon prestanka važenja ZUPUP-a - sama po sebi ne zahtijeva privremenu mjeru, a teško bi kao takva mogla dovesti i do pokretanja ovog postupka.

16. Ustavni sud ističe da će u ovom ustavnosudskom postupku razmatrati samo prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZUPUP-a koji su zaprimljeni do dana donošenja ovog rješenja. To znači da nijedan naknadno podneseni prijedlog kojim se traži pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti ZUPUP-a Ustavni sud neće biti u mogućnosti razmatrati, budući da je ovim rješenjem taj postupak već pokrenut.

16.1. Neovisno o tome, zakon koji je predmet odlučivanja u ovom ustavnosudskom postupku (ZUPUP) takav je da se odluka Ustavnog suda, koja će biti donesena nakon provedbe punog ispitnog postupka, po naravi stvari mora odnositi na sve njegove adresate, neovisno o tome jesu li Ustavnom sudu predložili pokretanje postupka za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom ili ne.

17. Sukladno navedenom, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki I. izreke ovog rješenja.

18. Točka II. izreke rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.