NN 111/2018 (12.12.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-3468/2018 od 8. studenoga 2018.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2165

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Ingrid Antičević Marinović, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Rajko Mlinarić i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula ORGANIZACIJA RADNIKA CROATIA AIRLINES (ORCA) iz Zagreba, koju zastupa Albin Hotić, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 8. studenoga 2018. jednoglasno je donio

ODLUKU

I. Ustavna tužba se odbija.

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Pravodobnu i dopuštenu ustavnu tužbu podnijela je ORGANIZACIJA RADNIKA CROATIA AIRLINES (ORCA) iz Zagreba (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju zastupa Albin Hotić, odvjetnik u Zagrebu.

2. Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Gž 20/18-3 od 23. kolovoza 2018. (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda), kojom je odbijena podnositeljičina žalba te je potvrđena presuda Županijskog suda u Zagrebu broj: 71 P-21/18-10 od 9. kolovoza 2018. (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda).

Prvostupanjskom presudom utvrđeno je da je nezakonit štrajk kojeg podnositeljica organizira i koji je najavljen za 8. kolovoza 2018. pa do ispunjenja štrajkaških zahtjeva od strane tužitelja Croatia Airlines d.d. Zagreb (točka I. izreke), te je podnositeljici zabranjeno organiziranje i provođenje tog štrajka (točka II. izreke).

3. U ustavnoj tužbi podnositeljica tvrdi da su joj osporenim odlukama povrijeđene temeljne slobode i ljudska prava zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i Konvencijom 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).

4. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), na zahtjev Ustavnog suda pribavljen je spis Županijskog suda u Zagrebu broj: 71 P-21/2018.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

5. U prvostupanjskom postupku utvrđeno je sljedeće:

– da je podnositeljica tužitelju dopisom od 2. kolovoza 2018. najavila štrajk u svim dijelovima i radnim jedinicama tužitelja, koji će započeti 8. kolovoza 2018. u 6.00 sati i trajati do ispunjenja štrajkaških zahtjeva,

– da je razlog štrajka spor nastao tijekom kolektivnog pregovaranja, odnosno neprihvaćanja sindikalnog prijedloga kolektivnog ugovora,

– da je prethodno sklopljeni kolektivni ugovor istekao 31. prosinca 2016., nakon čega je 3. kolovoza 2017. u Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske sačinjena Promemorija,

– da tužitelj ispunjava prava radnika sukladno kolektivnom ugovoru koji je prestao važiti 31. prosinca 2016., a imao je produženo djelovanje do 31. prosinca 2017., i sukladno Promemoriji od 3. kolovoza 2017.,

– da je podnositeljica, u smislu mjerodavnih odredaba Zakona o reprezentativnosti poslodavaca i sindikata (»Narodne novine« broj 93/14. i 26/15.), reprezentativni sindikat kod tužitelja,

– da su stranke provele mirenje 11. lipnja 2018., nakon čega je podnositeljica dopisom od 3. srpnja 2018. najavila štrajk za 9. srpnja 2018.,

– da je podnositeljica u postupku vođenom pred istim prvostupanjskim sudom broj: P-17/18 (zapisniku sa ročišta održanog 9. srpnja 2018.) izjavila da je štrajk najavljen za 9. srpnja 2018. odgođen, ali da je moguće da se isti nastavi, te da se štrajk najavljen za 9. srpnja 2018. ne provodi,

– da štrajk najavljen za 9. srpnja 2018. nije proveden.

6. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom sporna su bila dva pitanja:

– je li štrajk najavljen za 8. kolovoza 2018. zakonit, odnosno jesu li razlozi navedeni u najavi štrajka opravdani razlozi za štrajk, i to radi zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa članova sindikata u smislu odredbe članka 205. Zakona o radu (»Narodne novine« broj 93/14.; u daljnjem tekstu: ZR) i

– je li – imajući u vidu najavu štrajka za 8. kolovoza 2018. – bilo nužno provesti novi postupak mirenja s obzirom da je mirenje provedeno 11. lipnja 2018. (dakle, neposredno prije najave štrajka za dan 9. srpnja 2018.), odnosno radi li se u konkretnom slučaju o novom štrajku ili se radi o istom štrajku najavljenom za dan 9. srpnja 2018. koji je odgođen.

7. U prvostupanjskom postupku Županijski sud u Zagrebu zauzeo je stajalište da štrajk najavljen za 9. srpnja 2018. ima identitet sa štrajkom najavljenim za 8. kolovoza 2018. te da nije nezakonit iz razloga jer nije proveden novi postupak mirenja nakon odgode štrajka najavljenog za 9. srpnja 2018., s obzirom da je podnositeljica štrajk najavljen 9. srpnja 2018. odgodila, ali ga nije i otkazala. Slijedom navedenog, Županijski sud u Zagrebu ocijenio je da su ispunjene zakonske pretpostavke za dopuštenost štrajka u smislu članaka 205. i 206. ZR-a.

Međutim, cijeneći iskaze saslušanih svjedoka ... te zakonske zastupnice tuženika ... Županijski sud u Zagrebu zaključio je da podnositeljica u pregovaranju za zaključenje kolektivnog ugovora nije postupala u dobroj vjeri u smislu članka 193. ZR-a, jer je uvjetovala sklapanje kolektivnog ugovora isključivo prihvaćanjem svog prijedloga kolektivnog ugovora, što u konkretnom slučaju štrajk čini nezakonitim.

8. Vrhovni sud odbio je podnositeljičinu žalbu ocijenivši da je najavljeni štrajk nezakonit jer nisu ispunjene pretpostavke iz članka 205. ZR-a, odnosno jer nije proveden postupak mirenja, te je u obrazloženju drugostupanjske presude u bitnom istaknuo:

»Ne dovodeći u pitanje ustavno i zakonsko pravo tuženika na organiziranje i provedbu štrajka, kao legalnog načina industrijske akcije reprezentativnog sindikata s ciljem ostvarivanja gospodarskih i socijalnih interesa njegovih članova, vijeće je ocijenilo da u ovom postupku nisu ispunjene zakonske pretpostavke za dopuštenost štrajka u smislu odredbe čl. 205. ZR.

Naime, u situaciji kada je tuženik štrajk najavljen 9. srpnja 2018. odgodio i to prema ocjeni ovoga vijeća na neodređeno vrijeme, što je utvrđeno uvidom u obavijest koju je tuženik 6. srpnja 2018. uputio upravi tužitelja (preslika – list 71 spisa), ne može se govoriti o jednom jedinstvenom štrajku. Da bi se moglo govoriti o jednom štrajku, odnosno nastavku ranije odgođenog štrajka, prema pravnom shvaćanju ovoga vijeća u dopisu, odnosno obavijesti o odgodi provedbe najavljenog štrajka potrebno je određeno ili na nedvojbeno odrediv način navesti dan odnosno vrijeme za koje se odgađa provedba najavljenog štrajka za koji je proveden postupak mirenja sukladno čl. 205. st. 4. ZR.

Argument za tako zauzeto pravno shvaćanje vijeće nalazi u tome što bi mogućnost odgode najavljenog štrajka na neodređeno vrijeme ostavljala sindikatima mogućnost višekratnih odgoda najavljenog štrajka čime bi se istovremeno omogućavalo izbjegavanje u ZR propisanog postupka mirenja prije najave štrajka, kao jedne od zakonskih pretpostavki za dopuštenost štrajka, a to bi rezultiralo činjenicom da poslodavci budu u konstantnoj izvanrednoj situaciji zbog potrebe prevladavanja potencijalnih kriznih stanja uzrokovanih mogućnošću provedbe nekog ranije najavljenog i na neodređeno vrijeme odgođenog štrajka.

Zbog izloženog je sud prvog stupnja pravilno postupio kada je prihvatio tužbeni zahtjev te štrajk najavljen 8. kolovoza 2018. utvrdio nezakonitim i zabranio njegovu provedbu, ali ne zbog razloga na koje se poziva prvostupanjski sud, već zbog razloga navedenih u obrazloženju ove odluke iz koje proizlazi da za provedbu novo najavljenog štrajka (8. kolovoza 2018.) nisu bile ispunjene zakonske pretpostavke za dopuštenost štrajka u smislu odredbe čl. 205. st. 4. ZR, s obzirom da prije najave tog štrajka nije bio proveden postupak mirenja.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

9. Podnositeljica smatra da su joj osporenim presudama povrijeđeni ustavno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. u aspektu zabrane arbitrarnosti i pravo na štrajk zajamčeno člankom 61. stavkom 1. Ustava, te prava zajamčena člancima 6. stavkom 1. i 11. stavcima 1. i 2. Konvencije.

10. Povrede navedenih ustavnih prava podnositeljica u ustavnoj tužbi obrazlaže navodeći da stajalište Vrhovnog suda da se u konkretnom slučaju ne radi o jednom štrajku, odnosno o nastavku ranije odgođenog štrajka najavljenog za dan 9. srpnja 2018., već da štrajk najavljen za dan 8. kolovoza 2018. predstavlja novi štrajk prije održavanja kojeg je bilo potrebno provesti nov postupak mirenja, nije u skladu s mjerodavnim odredbama ZR-a, kojima nije propisan rok u kojem štrajk mora biti održan (ako se radi o istom sporu) nakon zaključivanja postupka mirenja, niti da u slučaju odgode štrajka mora biti proveden nov postupak mirenja.

U ustavnoj tužbi navodi:

»Što čini jedinstvo štrajka? Kako znati da se radi o jednom, jedinstvenom štrajku u slučaju odgode istoga? Drugostupanjski sud nije dao odgovore na ta pitanja. U predmetnom postupku prvonajavljeni štrajk nije niti započeo. Zakon o radu ne propisuje rok u kojem se mora održati štrajk (ako se radi o istom sporu) nakon zaključivanja postupka mirenja. Zakon o radu propisuje samo koje pretpostavke se moraju ispuniti za zakonitost štrajka, a sve kako bi se iscrpile sve mogućnosti mirnog rješavanja spora. Stoga, kako u konkretnom slučaju štrajk nije otkazan, već je samo odgođen, a cijelo vrijeme je riječ o identičnom sporu, radi se o jednom te istom štrajku.

Drugostupanjski sud u obrazloženju pobijane presude navodi kako odgoda štrajka na neodređeno vrijeme dovodi do toga da su poslodavci u konstantnoj izvanrednoj situaciji 'zbog potrebe prevladavanja potencijalnih kriznih stanja uzrokovanih mogućnošću provedbe nekog ranije najavljenog i na neodređeno vrijeme odgođenog štrajka.'

Takvo shvaćanje je pogrešno iz više razloga.

Naime, upravo kako bi se poslodavca zaštitilo od neizvjesnosti, Zakon o radu obvezuje sindikat najaviti štrajk poslodavcu i u najavi štrajka određeno navesti razloge za štrajk, mjesto, dan i vrijeme početka štrajka te način njegova provođenja.

Osim toga, odgoda štrajka više puta ili na neko duže vrijeme nije svrhovita jer se gubi na njegovoj učinkovitosti.

Podnositelj nije odgodio štrajk kako bi izigrao poslodavca, već zato što je vjerovao da dogovor može biti ipak biti postignut u kraćem roku.

Kako dogovor o predmetnom sporu nije postignut, podnositelj je najavio novi štrajk za dan 8. kolovoza 2018.

Nije životno i logično da odgođeni štrajk bude organiziran u nekom udaljenom vremenu od prvotno najavljenog, iz razloga koncentracije postupanja i učinkovitosti samog štrajka.

Poslodavci su dovoljno zaštićeni od poduzimanja štrajka. Pravo na štrajk u Republici Hrvatskoj ionako je samim Zakonom o radu ograničeno u odnosu na međunarodne standarde, a ovakva ga sudska praksa ograničava još više. Podnositelj podsjeća na privremenu mjeru, donesenu u istom postupku, kojom je sud zabranio štrajk zbog nanošenja nepopravljive štete poslodavcu (a potaknut pismom nadležnog ministra upućenog Croatia Airlinesu d.d.).

(...)

Dakle, temeljna značajka štrajka, kao oblik industrijske akcije radnika, jest da on predstavlja mehanizam, odnosno oruđe kojim radnici nanose štetu poslodavcu u vidu gubitka zarade, a u cilju zaštite svojih gospodarskih i socijalnih interesa predviđenih zakonom.

Štrajku je imanentno nanošenje štete poslodavcu, kako bi ga se na taj način prisililo ispuniti određene zahtjeve radnika, u konkretnom slučaju sklapanje kolektivnog ugovora.

Upravo zato podnositelj je u konkretnom slučaju štrajk htio poduzeti u ljetnim mjesecima, u jeku turističke sezone, imajući u vidu činjenicu da je Republika Hrvatska turistička zemlja, jer bi tada štrajk najviše pogodio poslodavca, čime su šanse za sam uspjeh štrajka daleko veće nego kada se štrajk poduzima izvan turističke sezone.

Stoga, kada drugostupanjski sud pobijanom odlukom odlučuje da štrajk podnositelja nije zakonit, jer nije proveden nov postupak mirenja prije štrajka najavljenog za dan 8. kolovoza 2018. (već samo za onaj prethodno najavljeni za dan 9. srpnja 2018.), to za podnositelja znači da će eventualni štrajk koji će uslijediti drastično izgubiti na svojoj učinkovitosti jer više neće biti poduzet usred turističke sezone, kada se poslodavcu može nanijeti veća šteta, jer će trebati provesti novo mirenje i čekati nove sudske odluke.

(...)

Kao što je vidljivo, pravo na štrajk nije izričito proklamirano Konvencijom, no prema praksi Europskog suda za ljudska prava štrajk je zaštićen člankom 11. Konvencije (primjerice predmeti Enerji Yapi-Yol Sen protiv Turske, br. 68959/01, stavak 24., 21.travnja 2009. i National Union of Rail, Maritime and Transport Workers protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br.31045/10, stavak 84., ECHR 2014).

(...)

Ponovno se ističe da mjerodavni Zakon o radu ne propisuje rok u kojem štrajk mora biti održan (ako se radi o istom sporu) nakon zaključivanja postupka mirenja, niti da u slučaju odgode štrajka mora biti proveden nov postupak mirenja.

U tom smislu, a obzirom da u predmetnom postupku nije sporno kako je mirenje provedeno za štrajk najavljen za dan 9. srpnja 2018., podnositelj smatra da su time ispunjene zakonske pretpostavke za štrajk najavljen za dan 8. kolovoza 2018., jer se cijelo vrijeme radi o jednom te istom sporu, pa je pobijanim presudama, u kojima je zauzeto shvaćanje da je trebalo provesti novo mirenje, iako je postupak mirenja već jednom proveden za isti spor, faktički onemogućilo da predmetni štrajk bude zakonit.«

11. Podnositeljica predlaže usvajanje ustavne tužbe, ukidanje osporenih presuda i vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje.

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

12. Ustavna je obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja, odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. Ustavni sud se, u postupcima pokrenutim ustavnom tužbom, ne upušta, u pravilu, u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom. Ustavni sud u tom smislu svoje odluke zasniva na činjenicama utvrđenima u sudskom postupku, osim ako podnositelj ustavne tužbe ne iznese ozbiljne, relevantne i dostatne razloge zbog kojih je u konkretnom slučaju od tog pravila potrebno odstupiti.