

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

835

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući u postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) te rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, na sjednici održanoj 30. ožujka 2015. donio je

ODLUKU

I. Odbijaju se prigovori predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (»Narodne novine« broj 41/14.).

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

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (»Narodne novine« broj 157/14.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

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 koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 41 od 31. ožujka 2014., a stupio je na snagu 1. travnja 2014.

2. Na temelju članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 115/14.; u daljnjem tekstu: ZOVRH/14), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 31. prosinca 2014. donijela Uredbu o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža (u daljnjem tekstu: Uredba/I-ZUPUP-a). Uredba/I-ZUPUP-a objavljena je u »Narodnim novinama« broj 157 od 31. prosinca 2014., a stupila je na snagu prvog dana od dana objave u »Narodnim novinama«, to jest 1. siječnja 2015.

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1) U odnosu na ZUPUP

3. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba ZUPUP-a ili ZUPUP u cijelosti podnijelo je više sindikata (ukupno devet) i veći broj fizičkih osoba.

4. Rješenjem broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014., objavljenim u »Narodnim novinama« broj 100 od 18. kolovoza 2014. (u daljnjem tekstu: rješenje broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014.), Ustavni sud, razmatrajući do tada zaprimljene prijedloge, pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a (v. i točku 78. obrazloženja ove odluke i rješenja).

Istim rješenjem nije prihvaćen prijedlog predlagatelja da Ustavni sud na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/09. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) privremeno obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi ZUPUP-a.

5. U točki 16. obrazloženja rješenja broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. Ustavni sud istaknuo je da će u postupku ocjene suglasnosti ZUPUP-a s Ustavom razmatrati samo prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZUPUP-a koji su zaprimljeni do dana donošenja tog rješenja (ukupno 511) dok nijedan naknadno podneseni prijedlog kojim se traži pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a Ustavni sud neće razmatrati, budući da je rješenjem broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. već pokrenuo postupak.

6. Nakon donošenja rješenja broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. Ustavni sud zaprimio je novih 625 prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZUPUP-a s Ustavom. Posebno rješenje o odbacivanju tih prijedloga donijet će se u zasebnom ustavnosudskom postupku.

7. U točki 16.1. obrazloženja rješenja broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. utvrđeno je da će se konačna odluka Ustavnog suda o (ne)suglasnosti ZUPUP-a s Ustavom odnositi na sve adresate ZUPUP-a, neovisno o tome jesu li Ustavnom sudu predložili pokretanje postupka za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom ili ne.

8. U rješenju broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. omaškom su navedeni brojevi deset (10) predmeta koji pripadaju skupini predmeta broj: U-I-4405/2013, U-II-3222/2014 i dr. Ta se omaška ovom odlukom ispravlja te se utvrđuje da se predmeti broj: U-IU-4495/2014, U-IU-4496/2014, U-IU-4497/2014, U-IU-4498/2014, U-IU-4499/2014, U-IU-4500/2014, U-IU-4501/2014, U-IU-4502/2014, U-IU-4503/2014 i U-IU-4504/2014 odnose na rješenje broj: U-I-4405/2013, U-II-3222/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. (»Narodne novine« broj 101 od 20. kolovoza 2014.), kojim je pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (»Narodne novine« broj 143/12. i 159/13.).

2) U odnosu na Uredbu/I-ZUPUP-a

9. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Uredbe/I-ZUPUP-a podnijeli su Samostalni sindikat zdravstva i socijalne skrbi Hrvatske (prijedlog od 14. siječnja 2015., koji se predmet vodi pod brojem U-II-241/2015), Sindikat policije Hrvatske (prijedlog od 21. siječnja 2015., koji se predmet vodi pod brojem U-II-383/2015) te Matica Hrvatskih sindikata (prijedlog od 19. ožujka 2015., koji se predmet vodi pod brojem U-II-1343/2015).

3) Očitovanja nadležnih tijela

10. Dopisima broj: U-I-1625/14 i U-I-1693/2014 od 7. travnja 2014. Ustavni sud zatražio je, na temelju članka 25. Ustavnog zakona, očitovanja o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a od Ministarstva rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo rada) i Ministarstva uprave Republike Hrvatske.

Očitovanje Ministarstva rada, klasa: 023-01/14-01/90, urbroj: 524-03-01/1-14-2 od 2. svibnja 2014. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 12. svibnja 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje od 2. svibnja 2014.).

10.1. Dopisima broj: U-II-241/2015 i U-II-383/2015 od 27. siječnja 2015. Ustavni sud zatražio je očitovanja o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Uredbe/I-ZUPUP-a od Ministarstva rada i Ministarstva uprave Republike Hrvatske.

Očitovanje Ministarstva rada, klasa: 023-01/15-01/20, urbroj: 524-03-01/1-15-3 od 13. veljače 2015. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 23. veljače 2015. (u daljnjem tekstu: očitovanje od 13. veljače 2015.).

10.2. Dopisom broj: U-I-1625/14 i dr., U-II-241/2015 i U-II-383/2015 od 23. veljače 2015. Ustavni sud zatražio je od Ministarstva rada dodatno očitovanje. Očitovanje klasa: 023-01/15-01/20, urbroj: 524-03-01/1-14-9 od 16. ožujka 2015. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 17. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: očitovanje od 16. ožujka 2015.).

II. DONOŠENJE I SADRŽAJ ZUPUP-a I UREDBE/I-ZUPUP-a

1) Donošenje i sadržaj ZUPUP-a

11. U rješenju broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. opširno su prikazane okolnosti i postupak donošenja ZUPUP-a. Stoga se u ovom rješenju ponavljaju samo oni navodi Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada), kao predlagateljice ZUPUP-a, koje je Ustavni sud smatrao relevantnima za ovaj ustavnosudski postupak.

12. U poglavlju II. Prijedloga zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža s Konačnim prijedlogom zakona za hitni postupak (u rješenju broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. taj je prijedlog označen kraticom: P.Z. 635/14), pod nazivom »Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju zakonom te posljedice donošenja zakona«, Vlada 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.

(...)

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

(...)

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.

Uskrotom 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.«

13. ZUPUP glasi:

»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 plaće i dodataka s osnova uvjeta rada.

Članak 2.

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

Članak 3.

Na prava iz odredbe članka 1. ovog 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'.«

2) Donošenje i sadržaj Uredbe/I-ZUPUP-a

14. Vlada je Uredbu/I-ZUPUP-a donijela na temelju zakonske ovlasti da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora.

Donošenje Uredbe/I-ZUPUP-a Vlada je obrazložila ovako:

»Na području rada državnih službi te pojedinih javnih službi i dalje se primjenjuju kolektivni ugovori koji uređuju to pravo (pravo na uvećanje plaće na temelju broja ostvarenih godina radnoga staža – op. Ustavnog suda), a koji su zaključeni u vrijeme boljeg gospodarskog stanja te rasta plaća i materijalnih prava, ali koje još uvijek nije moguće poštivati, zbog istih razloga fiskalne održivosti i stabilnosti troškova zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama, pa je i dalje potrebno ukupna sredstva troškova rada zaposlenih u državnim i javnim službama održati umanjena.

Slijedom navedenoga, nužno je uskratu prava na povećanje plaće, koja se ostvaruje temeljem broja ostvarenih godina radnoga staža, zadržati do 31. ožujka 2015. godine.

Obzirom na to da je riječ o važnim gospodarskim razlozima koji zahtijevaju donošenje mjera usmjerenih konsolidaciji Državnog proračuna, predlaže se donošenje ove Uredbe.«

15. Uredba/I-ZUPUP-a glasi:

»Na temelju članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora ('Narodne novine', broj 115/2014), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 31. prosinca 2014. godine donijela

UREDBU

O IZMJENI ZAKONA O USKRATI PRAVA NA UVEĆANJE
PLAĆE PO OSNOVI OSTVARENIH GODINA RADNOG STAŽA

Članak 1.

U Zakonu o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža ('Narodne novine', broj 41/2014), u članku 2. riječi: '31. prosinca 2014.' zamjenjuju se riječima: '31. ožujka 2015.'.

Članak 2.

Na prava iz članka 1. Zakona o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža ('Narodne novine', broj 41/2014), ne primjenjuje se odredba članka 9. stavka 3. Zakona o radu ('Narodne novine', broj 93/2014).

Članak 3.

Ova Uredba stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

1) Prigovori predlagatelja o nesuglasnosti ZUPUP-a s Ustavom

16. Od ukupno razmatranih 511 prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih članaka ZUPUP-a odnosno ZUPUP-a u cjelini, 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-I-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).

17. Prijedlozi za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUPUP-a koje su podnijele fizičke osobe sadržajno su istovjetni 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 ove odluke koji se smatra njezinom sastavnim dijelom.

Dan objave ove odluke, zajedno s posebnim dodatkom, u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske, smatra se danom njezine dostave svakom pojedinom predlagatelju navedenom u dodatku.

18. Budući da su prigovori predlagatelja već navedeni u rješenju broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014., u ovoj se odluci ponavlja samo prigovori koje je Ustavni sud ocijenio relevantnima za donošenje ove odluke.