

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

841

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.), na sjednici održanoj 31. ožujka 2015. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da su Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (»Narodne novine« broj 143/12.) i Uredba o izmjenama i dopuni Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (»Narodne novine« broj 159/13.) u vrijeme svoga važenja bili u suglasnosti s Ustavom.

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

O b r a z l o ž e n j e

1. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 14. prosinca 2012. donio Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (u daljnjem tekstu: ZUIMP). ZUIMP je objavljen u »Narodnim novinama« broj 143 od 20. prosinca 2012., a stupio je na snagu 20. prosinca 2012.

1.1. ZUIMP je bio donesen za određeno vrijeme (za 2012. i 2013., a naknadno i za 2014.) te je prestao važiti 31. prosinca 2014.

2. Na temelju članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora (»Narodne novine« broj 121/13.; u daljnjem tekstu: ZOVRH/13) Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) donijela je na sjednici održanoj 27. prosinca 2013. Uredbu o izmjenama i dopuni Zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama (u daljnjem tekstu: Uredba/ID-ZUIMP). Uredba/ID-ZUIMP objavljena je u »Narodnim novinama« broj 159 od 30. prosinca 2013., a stupila je na snagu 31. prosinca 2013.

2.1. Uredbom/ID-ZUIMP produljeno je važenje ZUIMP-a za godinu dana, to jest do 31. prosinca 2014.

Na temelju Izvješća Vlade Republike Hrvatske o uredbama koje je donijela na temelju zakonske ovlasti, klasa: 022-03/13-13/02, urbroj: 50301-05/16-14-1 od 3. siječnja 2014., Hrvatski sabor je na 12. sjednici održanoj 4. travnja 2014. sa 77 glasova »za«, 29 »protiv« i 1 »suzdržan« donio zaključak kojim prihvaća Uredbu/ID-ZUIMP.

2.2. Člankom 4. stavkom 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora (»Narodne novine« broj 115 od 29. rujna 2014.; u daljnjem tekstu: ZOVRH/14) bilo je propisano:

»Članak 4.

Uredbe koje je Vlada Republike Hrvatske donijela na temelju Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora (»Narodne novine«, br. 121/13.) koje vrijede na dan stupanja na snagu ovoga Zakona ostaju na snazi, a najdulje do 31. prosinca 2014.

(...)«

Sukladno tome, ZOVRH-om/14 potvrđeno je da Uredba/ID-ZUIMP ostaje na snazi do 31. prosinca 2014., kada je prestala važiti.

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

3. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUIMP-a podnijela je Matica hrvatskih sindikata iz Zagreba koju zastupa predsjednik Vilim Ribić (u daljnjem tekstu: predlagateljica; predmet broj: U-I-4405/2013).

3.1. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Uredbe/ID-ZUIMP podnijelo je do 18. srpnja 2014. ukupno 486 predlagatelja.

4. Rješenjem broj: U-I-4405/2013, U-II-3222/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. (»Narodne novine« broj 101 od 20. kolovoza 2014.; u daljnjem tekstu: rješenje od 18. srpnja 2014.) Ustavni sud, razmatrajući do tada zaprimljene prijedloge, pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUIMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP (v. i točku 50. obrazloženja ove odluke).

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., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) privremeno obustavi izvršenje svih pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi ZUIMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP.

5. U točki 24. obrazloženja rješenja od 18. srpnja 2014. Ustavni sud je istaknuo da će u postupku ocjene suglasnosti ZUIMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP s Ustavom razmatrati samo prijedloge koji su zaprimljeni do dana donošenja tog rješenja (ukupno 486), dok nijedan naknadno podneseni prijedlog kojim se traži pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUIMP-a ili Uredbe/ID-ZUIMP Ustavni sud neće razmatrati, budući da je rješenjem od 18. srpnja 2014. već pokrenuo postupak. Neovisno o tome, u točki 25.1. obrazloženja rješenja od 18. srpnja 2014. Ustavni sud je istaknuo da su propisi koji su predmet odlučivanja u ovom ustavnosudskom postupku (ZUIMP i Uredba/ID-ZUIMP) takvi »da se odluka Ustavnog suda, koja će biti donesena nakon provedbe punog ispitnog postupka, po naravi stvari mora odnositi na sve njihove adresate, neovisno o tome jesu li Ustavnom sudu predložili pokretanje postupka za ocjenu njihove suglasnosti s Ustavom ili ne«.

6. Nakon donošenja rješenja od 18. srpnja 2014. Ustavni sud zaprimio je novih 546 prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Uredbe/ID-ZUIMP s Ustavom i zakonom. Posebno rješenje o odbacivanju tih prijedloga donijet će se u zasebnom ustavnosudskom postupku.

7. Dopisom broj: U-I-4405/2013 od 26. svibnja 2014. Ustavni sud zatražio je, na temelju članka 25. Ustavnog zakona, očitovanje o prijedlogu iz predmeta broj: U-I-4405/2013 od Ministarstva rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo rada).

Očitovanje Ministarstva rada, klasa: 023-01/14-01/122, urbroj: 524-03-01/1-14-2 od 9. lipnja 2014. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 16. lipnja 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva rada).

7.1. Dopisom broj: U-II-3222/2014 od 11. srpnja 2014. Ustavni sud zatražio je i očitovanje o prijedlogu iz predmeta broj: U-II-3222/2014 od Vlade. Očitovanje, klasa: 022-03/14-15/16, urbroj: 50301-04/04-14-5 od 30. srpnja 2014. zaprimljeno je u Ustavnom sudu 31. srpnja 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

7.2. Tijekom postupka, Ustavni sud je od ministra financija Republike Hrvatske zatražio očitovanje o tome jesu li u trenutku donošenja (4. prosinca 2013.) Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. godinu (»Narodne novine« broj 152/13.) bila uračunata sredstva za isplatu regresa i božićnice za službenike i namještenike u javnim službama sukladno odredbama mjerodavnih kolektivnih ugovora za javne službe; ako jesu, u kojem se dijelu Državnog proračuna za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. ta sredstva nalaze i koliki je njihov ukupni iznos. Svoje očitovanje ministar financija dostavio je Ustavnom sudu aktom klasa: 400-06/14-01/236, urbroj: 513-05-01-14-2 od 15. srpnja 2014. (u daljnjem tekstu: očitovanje ministra financija).

II. DONOŠENJE I SADRŽAJ ZUIMP-a I UREDBe/ID-ZUIMP

1) Donošenje i sadržaj ZUIMP-a

8. U rješenju od 18. srpnja 2014. opširno su prikazane okolnosti i postupak donošenja ZUIMP-a. Stoga se u ovom rješenju ponavljaju samo oni navodi Vlade, kao predlagateljice ZUIMP-a, koje je Ustavni sud smatrao relevantnima za ovaj ustavnosudski postupak.

9. U poglavlju II. Prijedloga zakona o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama s Konačnim prijedlogom zakona (u rješenju od 18. srpnja 2014. taj je prijedlog označen kraticom: P.Z. 228/12), pod nazivom »Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju zakonom te posljedice donošenja zakona«, Vlada je navela:

»S obzirom da na troškove rada, koji su u Republici Hrvatskoj osjetno viši od troškova rada zemalja članica Europske unije, neizravno utječu i mnogobrojna materijalna prava i dodaci zaposlenih u državnim i javnim službama, započeli su kolektivni pregovori vezani uz pojedine institute i pojedina materijalna prava zaposlenika, kako bi se u cilju konsolidiranja i očuvanja fiskalne stabilnosti privremeno smanjili troškovi zaposlenih u državnoj i javnoj službi. 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.

(...)

Pregovori o izmjeni Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama dovršeni su 4. prosinca 2012. godine. Dodatkom tom Kolektivnom ugovoru ugovoreno je da ukoliko pojedino materijalno pravo postane utuživo temeljem granskih kolektivnih ugovora, u kojima je razina materijalnih prava radnika također ugovorena, Vlada Republike Hrvatske priznaje utaživost tih prava i drugim službenicima i namještenicima u javnim službama na koje se ti kolektivni ugovori ne primjenjuju. Uvažavajući okolnost da se materijalna prava zaposlenih u državnim i javnim službama financiraju od istovjetnih javnih i fiskalnih prihoda, posebnu brigu je potrebno voditi o nužnosti da opseg i visina njihovih prava bude ujednačena. Zbog održavanja fiskalne održivosti sustava javnih službi, te činjenice da se kolektivni pregovori o izmjeni granskih kolektivnih ugovora neće moći dovršiti prije obveze isplate godišnje nagrade za božićne blagdane, zaposlenima u javnim službama nužno je uskratiti isplatu godišnje nagrade za božićne blagdane (božićnice) za 2012. godinu i regresa za korištenje godišnjeg odmora za 2013. godinu.

Uskratom isplate ova dva materijalna prava zaposlenih u javnim službama u 2012. i 2013. godini, koja proizlaze samo i isključivo iz ugovorenih obveza, a ne iz zakona i drugih propisa, ostvarit će se odgovarajući dio potrebnih ušteda u državnom proračunu. Pritom je važno istaknuti i okolnost da su institut plaća i drugih ugovorenih materijalnih prava te drugih prava iz rada i nadalje na snazi, u primjeni i u isplati, te da je o njima i nadalje otvorena puna sloboda kolektivnog pregovaranja i mijenjanja, odnosno zaključivanja kolektivnih ugovora.«

10. ZUIMP glasi:

»Članak 1.

Ovim se Zakonom, zbog promijenjene gospodarske situacije i nužnosti ujednačenog uređenja prava državnih i javnih službenika, za 2012. i 2013. godinu uskraćuje isplata pojedinih materijalnih prava, koja su za zaposlene u javnim službama ugovorena kolektivnim ugovorima ili drugim sporazumima čiji je potpisnik Vlada Republike Hrvatske.

Članak 2.

(1) Zaposlenima u javnim službama se uskraćuje pravo na isplatu godišnje nagrade za božićne blagdane, odnosno božićnice za 2012. i 2013. godinu.

(2) Zaposlenima u javnim službama se uskraćuje pravo na isplatu regresa za korištenje godišnjeg odmora za 2013. godinu.

Članak 3.

Na prava iz odredbe članka 2. ovoga Zakona ne primjenjuje se odredba članka 7. stavka 3. Zakona o radu ('Narodne novine', br. 149/09., 61/11. i 82/12.).

Članak 4.

Ovaj Zakon stupa na snagu danom objave u 'Narodnim novinama'.

2) **Donošenje i sadržaj Uredbe/ID-ZUIMP**

11. Vlada je Uredbu/ID-ZUIMP donijela na temelju zakonske ovlasti da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora.

Donošenje Uredbe/ID-ZUIMP Vlada je obrazložila ovako:

»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 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.

U tom smislu, nameće se i nužnost preispitivanja troškova rada u državnoj službi i javnim službama. 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.

(...)

Uskrotom isplate ovih materijalnih prava zaposlenih u javnim službama u 2014. godini, koja proizlaze samo i isključivo iz ugovorenih obveza, a ne iz zakona i drugih propisa, ostvarit će se odgovarajući dio potrebnih ušteda u državnom proračunu, a materijalna prava zaposlenih u javnim službama izjednačit će se s pravima zaposlenih u državnim službama, što je nužno s obzirom da se sredstva za plaće i sva ostala materijalna prava zaposlenih u državnoj službi i zaposlenih u javnim službama osiguravaju iz istog izvora, odnosno državnog proračuna i riznice. Institut plaća i druga ugovorena materijalna prava, te druga prava iz rada i nadalje su na snazi, u primjeni i u isplati, te je o njima i nadalje otvorena puna sloboda kolektivnog pregovaranja i mijenjanja, odnosno zaključivanja kolektivnih ugovora.

(...)

Za provođenje ove Uredbe nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske jer ne dovodi do povećanja rashoda državnog proračuna, ali će utjecati na postizanje određenih ušteda u području troškova državnog proračuna za zaposlene u javnim službama, koji se procjenjuje u visini od 350 milijuna kuna za 2014. godinu.

Sukladno ovlastima Vlade Republike Hrvatske iz Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora u razdobljima kada Hrvatski sabor ne zasjeda (Narodne novine, broj 121/2013), Vlada Republike Hrvatske donosi ovu Uredbu zbog 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. Ovi osobito opravdani 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 opravdavaju i prijedlog stupanja na snagu ove Uredbe dan nakon objave u Narodnim novinama.«

12. Uredba/ID-ZUIMP glasi:

»Na temelju članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora ('Narodne novine', broj 121/2013), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 27. prosinca 2013. godine donijela

UREDBU

O IZMJENI ZAKONA O USKRATI ISPLATE POJEDINIH MATERIJALNIH PRAVA ZAPOSLENIMA U JAVNIM SLUŽBAMA

Članak 1.

U Zakonu o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenima u javnim službama ('Narodne novine', broj 143/2012), u članku 1. riječi: '2012. i 2013.' zamjenjuju se riječima: '2012., 2013. i 2014.'

Članak 2.

U članku 2. stavku 1. riječi: '2012. i 2013.' zamjenjuju se riječima: '2012., 2013. i 2014.'

U stavku 2. iza riječi: '2013.' dodaju se riječi: 'i 2014.'

Članak 3.

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

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

1) Prigovori predlagateljice o nesuglasnosti ZUIMP-a s Ustavom

13. U prijedlogu za ocjenu suglasnosti ZUIMP-a s Ustavom predlagateljica navodi da je ZUIMP protivan temeljnim načelima hrvatskog pravnog sustava, te da se zakonodavac poslužio zakonskom formom »samo u svrhu izbjegavanja obveza preuzetih granskim kolektivnim ugovorima«. Ističe da je Vlada »narušila temeljna načela pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti na štetu pojedinaca, neovisno o tome koliko je značajan javni ili opći interes ...«.

13.1. Predlagateljica je u svom podnesku iznijela kronologiju pregovora za sklapanje kolektivnih ugovora za službenike i namještenike u javnim službama. Tako je navela da je 4. listopada 2010. na snagu stupio Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (»Narodne novine« broj 115/10.; u daljnjem tekstu: TKU/10), sklopljen između osam reprezentativnih sindikata javnih službi i Vlade s rokom važenja do 4. listopada 2013. Predlagateljica ističe kako je Vlada, nakon otkaza TKU/10, 12. prosinca 2012. sa šest sindikata javnih službi sklopila novi Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (»Narodne novine« broj 141/12.; u daljnjem tekstu: TKU/12) te Dodatak I. Temeljnog kolektivnog ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama (»Narodne novine« broj 141/12.). Predlagateljica smatra da je riječ o sindikatima koji predstavljaju manjinu, to jest trećinu članstva u javnim službama. Sukladno tome, na snazi su ipak ostali granski kolektivni ugovori za pojedine javne službe koji definiraju materijalna prava zaposlenika vrlo slično ili gotovo isto kao i otkazani TKU/10.

13.2. Predlagateljica smatra da je ZUIMP suprotan načelima socijalne pravde, poštovanja prava čovjeka i vladavine prava iz članka 3. Ustava, te navodi:

»Izbor zakonodavnih rješenja za uređenje pojedinih odnosa u društvu kao jedna od diskrecijskih ovlasti države ne smiju za sobom povlačiti posljedice koje se ne slažu s temeljnim vrijednostima na kojima se gradi ustavni poredak Republike Hrvatske. Zahtjevi vladavine prava nalažu da zakonodavne promjene budu provedene u