



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

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

U-II-241/2015

U-II-383/2015

U-II-1343/2015

Zagreb, 30. ožujka 2015.

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".

Obrazloženje

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. 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.

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, ur.broj: 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, ur.broj: 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, ur.broj: 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.

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."

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 uskratku 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 ponavljaju samo prigovori koje je Ustavni sud ocijenio relevantnima za donošenje ove odluke.

19. Predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom članka 1. ZUPUP-a odnosno ZUPUP u cjelini. Predlagatelji smatraju da je članak 1. ZUPUP-a odnosno ZUPUP u cjelini u nesuglasnosti s člancima 1., 3., 5., 14. stavkom 2., 16., 43., 56., 59. i 140. (134.) Ustava.

Prigovori predlagatelja mogu se razvrstati u dvije osnovne skupine: oni kojima se osporava formalna suglasnost ZUPUP-a s Ustavom i oni kojima se osporava materijalna suglasnost ZUPUP-a s Ustavom.

a) Prigovori o formalnoj nesuglasnosti ZUPUP-a s Ustavom

20. Predlagatelj SDLSRH (predmet broj: U-I-1625/2014) prigovorio je načinu na koji Vlada pristupa kolektivnom pregovaranju i sklapanju kolektivnih ugovora:

"... pravo na kolektivno pregovaranje i uživanje njime ugovorenih prava zagarantirano 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 ..."

20.1. Predlagatelj SZDSSH (predmet broj: U-I-3221/2014) upozorio je na kršenje pravila demokratske procedure pri donošenju ZUPUP-a:

"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."

20.2. Predlagatelj MHS (predmet broj: U-I-1693/2014) smatra da je osporavani ZUPUP "dizajniran" da pogoduje vlasti kako bi na "domišljat način izbjegla" svoje ugovorne obveze te ostvarila protupravni cilj - jednostranu i nasilnu uskratu kolektivnim ugovorima zajamčenog prava. Ističe da je takvim postupkom Vlada narušila legalnost kao sastavnicu pojma zakonitosti i ustavnosti u širem smislu riječi. U tom smislu dodaje da je Vlada donošenjem ZUPUP-a "jasno poslala poruku svim građanima Republike Hrvatske da se ugovori ne moraju poštovati, a posebno ne od jače strane ugovora".

MHS je dalje istaknuo da je "osobito zabrinjavajuća" činjenica to što se odredbe kolektivnih ugovora derogiraju zakonom. Smatra nedopustivim "da Vlada Republike Hrvatske u obveznopravnim odnosima suprotno načelu ravnopravnosti ugovornih strana nastupa s pozicije vlasti".

20.3. Slične prigovore sadržava i prijedlog NHS-a (predmet broj: U-I-2048/2014):

"Suspendija, 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."

Te navode Ustavni sud dopunjava i prigovorima velikog broja predlagatelja koji su u svojim prijedlozima naveli kako u odnosu na članak 4. Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 98 postoji mišljenje Odbora stručnjaka Međunarodne organizacije rada o tome da "zakon u pravilu ne može derogirati kolektivni ugovor te da jednostrano uplitanje države u materiju reguliranu KU-om predstavlja kršenje odredaba Konvencije br. 98 MOR-a" (v. i točku 36. obrazloženja ove odluke i rješenja).

21. Predlagatelj SSZSSH (predmet broj: U-I-1844/2014) prigovorio je postupku donošenja ZUPUP-a po hitnom postupku:

"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."

22. Predlagatelj SDLSHR (predmet broj: U-I-1625/14) prigovorio je danu objave ZUPUP-a u "Narodnim novinama":

"... Iako Zakon ima svega četiri članka, a Saboru je izglasan 21. ožujka 2014., objavljen je u Narodnim novinama 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."

b) Prigovori o materijalnoj nesuglasnosti ZUPUP-a s Ustavom

23. Predlagatelj MHS (predmet broj: U-I-1693/2014) smatra da je ZUPUP nesuglasan s načelima socijalne pravde i pravedne raspodjele tereta krize:

"... 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 (najimućniji 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."

24. Predlagatelj SSZSSH (predmet broj: U-I-1844/2014) smatra kako su donošenjem ZUPUP-a radnici stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na državu kao poslodavca, osobito stoga što je Vlada kao izvršna vlast države ovlaštena predlagati zakone i druge akte Hrvatskom saboru te da je u konkretnom slučaju "i više nego očigledan monopol države kao poslodavca obzirom ista nešto manje od četiri mjeseca od dana kada je sklopila Kolektivni ugovor ... odlučila jednostrano staviti te odredbe van snage donošenjem" ZUPUP-a. Isto tako, tvrdi da "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 poretka, javnog morala i zdravlja" da bi mjera uskrate uvećanja plaće po ZUPUP-u bila razmjerna cilju koji se s tom mjerom želio postići. U prijedlogu su sadržane i tvrdnje da je donošenjem ZUPUP-a dovedeno u pitanje pravo svih zaposlenih osnivati sindikate i pravo na slobodno udruživanje.

2) Prigovori predlagatelja o nesuglasnosti Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom

25. Predlagatelji su osporili suglasnost s Ustavom Uredbe/I-ZUPUP-a u cijelosti, a osobito njezinih članaka 1., 2. i 3., iz razloga sličnih onima kojima se osporava i suglasnost s Ustavom članka 1. ZUPUP-a odnosno ZUPUP u cijelosti. Smatraju da Uredba/I-ZUPUP-a nije u suglasnosti s člancima 1., 3., 5., 14. stavkom 2., 16., 43., 56. stavkom 1., 59., 88. stavkom 1., 89. stavkom 3. te 141. Ustava.

26. Predlagatelj SSZSSH (predmet broj: U-II-241/2015) osporio je materijalnu i formalnu suglasnost Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom. U prijedlogu je između ostaloga naveo:

"Predmetnom Uredbom Vlada Republike Hrvatske zadire u imovinska prava radnika zaposlenih u državnim i javnim službama u smislu članka 48. stavka 1. te članka 55. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske. Pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža već je godinama sastavni dio plaća radnika zaposlenih u državnim i javnim službama te ima pravnu osnovu u domaćem pravnom poretku pa tako isto pravo predstavlja samostalno imovinsko pravo zaštićeno Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. ...

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

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

Naime, kako postotak povećanja plaće za godine staža ulazi u osnovicu za obračun mirovine i otpremnine, to će osobe koje su stekle uvjet za odlazak u mirovinu ili kojima se otkazuje ugovor o radu u vrijeme dok je predmetni zakon na snazi, steći pravo na mirovinu ili otpremninu u znatno manjem iznosu.

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

S tim u vezi, dovodi se u pitanje socijalna sigurnost jednako kao i socijalna pravda uopće koja se odnosi na koncepciju civilnog društva. ...

(...)

Uredba je neustavna u odnosu na postupak njenog donošenja.

(...)

Vlada Republike Hrvatske donosi predmetnu Uredbu temeljem odredbe članka 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora ... međutim ista zanemaruje ... spomenutu odredbu članka 88. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske koja ograničava takvu ovlast Vlade na način da zabranjuje njeno zadiranje u ljudska prava i temeljne slobode utvrđene Ustavom.

... razvidno je kako je Vlada Republike Hrvatske predmetnom Uredbom neposredno zadirala u prava i slobode radnika zaposlenih u državnim i javnim službama utvrđenih Ustavom slijedom čega je i sam postupak donošenja ove Uredbe neustavan."

Predlagatelj je ujedno predložio da Ustavni sud na temelju članka 45. Ustavnog zakona privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporene Uredbe/I-ZUPUP-a do donošenja odluke o podnesenom prijedlogu.

27. Predlagatelj SPH (predmet broj: U-II-383/2015) također je osporio materijalnu i formalnu suglasnost Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom. U tom je smislu istaknuo da u razdoblju od sklapanja Dodatka II Kolektivnog ugovora od 10. prosinca 2013. i ožujka 2013., kada je ZUPUP stupio na snagu, nisu nastupile nikakve promjene okolnosti koje bi opravdale promjenu prava ugovorenih Kolektivnim ugovorom. Smatra kako sklapanje Kolektivnog ugovora i njegovo "jednostrano preinačavanje" nekoliko mjeseci nakon što je sklopljen nisu u suglasnosti s člankom 56. Ustava. Formalnu nesuglasnost Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom obrazložio je ovako:

"... Zakon o uskrati objavljen u Narodnim novinama br. 41/14 od 31.03.2014., a stupio je na snagu samo dan kasnije - 01.04.2014.;

- osporavana Uredba objavljena u Narodnim novinama br. 157/14 od 31.12.2014., a stupila je na snagu samo dan kasnije - 01.01.2015.

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 na snagu Zakona o uskrati i osporavane Uredbe.

b) Ova povreda je tim teža jer su Zakon o uskrati i osporavana Uredba objavljeni u Narodnim novinama koje su samo označene datumom 31. 3. 14. odnosno s datumom 31. 12. 14. U stvarnosti ti brojevi Narodnih novina nisu bili objavljeni na internetu i distribuirani u papirnatom obliku tih datuma s kojima su datirani, nego kasnije."

28. Predlagatelj MHS (predmet broj: U-II-1343/2015) smatra kako "pravo na uvećanje plaće po osnovi godina radnog staža sasvim sigurno nije pitanje tekuće gospodarske politike čija je priroda takva da ne može trpjeti odlaganje". U tom je smislu naveo da nisu bili ispunjeni zakonski uvjeti za donošenje Uredbe/I-ZUPUP-a i da je takvim postupkom Vlada povrijedila ustavno načelo trodiobe vlasti. U prijedlogu je također navedeno da je Uredbom/I-ZUPUP-a povrijeđeno i ustavno načelo socijalne pravde jer Uredbom/I-ZUPUP-a teret krize podnosi samo jedan segment društva (starije osobe), da je jednostrano ukidanje kolektivnim ugovorom ugovorenih materijalnih prava protivno načelu vladavine prava te da se donošenjem Uredbe/I-ZUPUP-a "izigrao" institut slobode udruživanja i da je dovedena u pitanje svrha sindikalnog djelovanja. Svoje prigovore predlagatelj je zaključio tvrdnjom kako je donošenjem Uredbe/I-ZUPUP-a Vlada povrijedila i pravo na socijalnu sigurnost te da je "nastavila postupati protivno načelima međunarodnog prava".

3) Sažetak prigovora predlagatelja o neustavnosti ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom

29. Iz podnesenih prijedloga mogu se nazrijeti pojedina opća stajališta predlagatelja relevantna za ovaj ustavnosudski postupak. Ta se njihova stajališta mogu sažeti u nekoliko skupina:

a) ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a zadire se u stečena prava i legitimna očekivanja zaposlenika koja su stečena kolektivnim ugovorima, odnosno "u ljudska prava i slobode radnika zaposlenih u državnim i javnim službama".

b) Predlaganjem ZUPUP-a i donošenjem Uredbe/I-ZUPUP-a, bez prethodnog kolektivnog pregovaranja o njegovoj izmjeni:

- Vlada je zloupotrijebila svoju ustavnu ovlast za predlaganje zakona te se na taj način umiješala u sustav kolektivnog pregovaranja "silom", sve pod izlikom "višegodišnje recesije", pri čemu "višegodišnja recesija" ne može biti izlika za derogiranje pravnog poretka te ustavnih i zakonskih prava "jer je očito da se radi o trajnom nepovoljnom stanju",

- Vlada je narušila pravo na kolektivno pregovaranje i uživanje prava ugovorenih kolektivnim ugovorima; intervenirala je u kolektivne ugovore i derogirala pojedine njihove odredbe što je "nedopustiva" praksa u obveznopravnim odnosima kao što je kolektivno pregovaranje; ukoliko je smatrala da nije u mogućnosti izvršavati svoje obveze preuzete kolektivnim ugovorima, Vlada, kao poslodavac i potpisnik kolektivnih ugovora, trebala je drugoj strani predložiti izmjenu kolektivnog ugovora, što nije učinila.

c) Postupak donošenja ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a krši pravila demokratske procedure i zbog sljedećih razloga:

- Vlada u isto vrijeme i kolektivno pregovara i ugovara određena materijalna prava, ali i predlaže zakone kojima se ta ista prava derogiraju (primjerice, Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja sklopljen je 2. prosinca 2013., a nakon nešto više od tri mjeseca donosi se ZUPUP kojim se derogiraju odredbe tog istog Kolektivnog ugovora),

- nisu postojali osobito važni razlozi za donošenje ZUPUP-a po hitnom postupku,

- objava ZUPUP-a nije bila u suglasnosti s Ustavom,

d) Donošenjem ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a:

- zaposlenici su stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na državu kao poslodavca, pri čemu je ZUPUP "dizajniran" da pogoduje vlasti kako bi na domišljat način Vlada izbjegla svoje ugovorne obveze i ostvarila protupravan cilj - jednostranu i nasilnu uskratu kolektivnim ugovorima zajamčenog prava,

- u nepovoljniji položaj stavljaju se i sami zaposlenici međusobno jer oni zaposlenici koji su stekli uvjet za odlazak u mirovinu ili kojima se otkazuje ugovor o radu u vrijeme dok je ZUPUP na snazi, steći će pravo na mirovinu ili otpremninu u znatno manjem iznosu,

- ZUPUP-om (i Uredbom/I-ZUPUP-a) nisu "uskraćena" materijalna prava zaposlenima u "ostalom dijelu javnog sektora koji je u državnom vlasništvu" (trgovačka društva i druge pravne osobe u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske).

e) Kad je riječ o Uredbi/I-ZUPUP-a, "pravo na uvećanje plaće po osnovi godina radnog staža ... nije pitanje tekuće gospodarske politike" pa nisu bili ispunjeni zakonski uvjeti za njezino donošenje.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

1) Očitovanje o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZUPUP-a s Ustavom

30. Ministarstvo rada je u očitovanju od 2. svibnja 2014. navelo sljedeće:

"... obavještavamo Vas da je zbog vrlo teške gospodarske situacije u kojoj se Republika Hrvatska nalazi uslijed višegodišnje recesije bilo nužno, razumnom i vremenski ograničenom mjerom, provesti mjere fiskalne štednje radi smanjenja javnog duga i održanja postojeće razine zaposlenosti u državnom i javnom sektoru. To i tim više što je Hrvatska započela niz procedura ekonomskog upravljanja ustrojenih na razini Europske unije, što se prije sve 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.

(...)

Realna ekonomska aktivnost je tijekom 2012. bila manja za gotovo 11% u odnosu na 2008. godinu. U isto vrijeme, industrijska proizvodnja smanjena za preko 16%, broj zaposlenih osoba pao je za oko 160 tisuća, a broj umirovljenika porastao za više od 70 tisuća. Negativna gospodarska kretanja u RH nastavljena su i u 2013. godini. Prema prvoj ocjeni bruto domaćeg proizvoda (BDP), gospodarska aktivnost je u 2013. godini smanjena za 1,0% u odnosu na 2012. godinu, što predstavlja kumulativno smanjenje od 11,9% u odnosu na 2008. godinu. Najznačajniji doprinos padu realnog BDP-a dali su potrošnja kućanstva (-0,6%) i bruto investicije (-0,2%). U 2013. godini gotovo sve komponente BDP-a su ostvarile pad. Rast je zabilježen jedino kod potrošnje države koja je ostvarila rast od 0,5% zbog plaćanja drugova u zdravstvu.

Pad potrošnje kućanstva od 1,0%, velikim djelom je posljedica smanjenja raspoloživog dohotka koji je povezan s negativnim kretanjima na tržištu rada, razduživanja kućanstava, te općenito lošeg gospodarskog stanja koje negativno utječe na optimizam i osobnu potrošnju. Bruto investicije u fiksni kapital smanjene su za 1,0% u odnosu na 2012. godinu. Razlog tome je kašnjenje investicijskih projekata javnih poduzeća, kao i smanjeno investiranje prezaduženog privatnog sektora suočenog s problemom niske domaće potražnje i otežanih uvjeta financiranja.

Pad je zabilježen i kod komponenti uvoza i izvoza ...

Nastavak pada gospodarske aktivnosti u 2013. godini odrazio se i na tržište rada. Prosječan broj zaposlenih smanjen je 2,7% ... Prosječna anketna stopa nezaposlenosti iznosila je 17,2% u 2013., te je za 1,4 postotna boda viša nego u prethodnoj godini.

U 2013. godini nastavljen je trend realnog smanjenja plaća, unatoč njihovom nominalnom porastu. Prosječna bruto plaća realno je smanjena za 1,4%, a prosječna neto plaća za 1,5%. ...

Tokove kapitala s inozemstvom u 2013. obilježilo je snažno zaduživanje države koja je izdala dvije obveznice na američkome tržištu (u travnju u vrijednosti 1,5 milijardi dolara i u studenome u vrijednosti 1,75 milijardi dolara). ... Uslijed daljnje suzdržanosti inozemnih ulagača priljevi inozemnih izravnih vlasničkih ulaganja u RH bili su niži nego prethodne godine ...

Kretanje monetarnih i kreditnih agregata u 2013. i nadalje je odražavalo izostanak oporavka u realnom sektoru gospodarstva, unatoč iznimno povoljnoj likvidnosti ...

Slijedom uvedno iznijetih iznimno nepovoljnih kretanja u gospodarstvu, zadržavanje visine i opsega prava proisteklih iz važećih propisa značilo je dodatni pritisak na daljnji rast manjka proračuna i javnog duga. Produblјivanje fiskalnih neravnoteža moglo je dovesti do dodatnog pada kreditnog rejtinga te daljnјeg porasta cijena zaduživanja države, ali i ukupnog gospodarskog sustava ...

Na području rada državnih i javnih službi primjenjuje se niz kolektivnih ugovora, odnosno sporazuma i drugih ugovora ...

Zbog održavanja fiskalne održivosti sustava državnih i javnih službi, koji bi ujedno omogućio održavanje postojeće razine zaposlenosti, bilo je potrebno 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 bili i otkazani, uvažavajući okolnost da se materijalna prava zaposlenih u državnim i javnim službama financiraju u pravilu od istovjetnih javnih i fiskalnih prihoda, nužno je bilo ujednačiti opseg i visinu njihovih prava.

(...)

Slijedom svega navedenog proizlazi kako se upravo provedenom mjerom osigurava očuvanje temelja socijalne države, s obzirom da ovaj Zakon otvara mogućnost da drugi aspekti socijalne države ostanu netaknuti u uvjetima gospodarske krize. Riječ je o očuvanju različitih socijalnih davanja koja se financiraju iz državnog proračuna, a koja su izraz državne skrbi za socijalno najranjivije pojedince ili skupine pri čemu valja naglasiti da je ovo ograničenje sloboda i prava korišteno jer je to zaista bilo nužno.

S obzirom da se navedenom mjerom dijelom zadire u socijalna prava, držimo da navedena mjera u potpunosti zadovoljava test proporcionalnosti, odnosno da je cilj, koji je zakonodavac želio postići donošenjem Zakona legitiman, da navedeni Zakon predstavlja dio ukupnih mjera javne politike koje zajedno djeluju u smjeru njegova ostvarivanja, da je navedena mjera razmjerna cilju kojeg je zakonodavac Zakonom želio postići te da navedena mjera ne predstavlja prekomjeran teret za njegove adresate.

(...)

Nadalje, za donošenje Zakona postojao je osobito važan javni interes: sačuvati stabilnost državnog financijskog sustava u uvjetima gospodarske krize djelovanjem na rashodovnu stranu državnog proračuna u kratkom vremenu, bez koje mjere država ne bi uspjela obavljati svoje Ustavom određene zadaće.

Osim toga, donošenje navedenog Zakona predstavlja dio ukupnih mjera javne politike koje zajedno djeluju u smjeru njegova ostvarivanja, pa je niz mjera koje je Vlada Republike Hrvatske poduzela, uključujući i donošenje ovoga Zakona bilo usmjereno na zadovolјavanje kriterija postavljenih od strane Europske komisije u odnosu na postizanje fiskalne održivosti.

Ujedno valja istaknuti da smo mišljenja da donošenje navedenog Zakona ujedno predstavlja razmjernu mjeru u odnosu na cilj koji se želi postići s obzirom da navedena mjera nije restriktivnija no što bi bilo potrebno za osiguranje legitimnog cilja. Dakle, navedenim Zakonom ograničen je broj adresata na koje se Zakon odnosi, a ujedno je riječ o dodatku koji se isplaćivao po istoj osnovi po kojoj se svim zaposlenima isplaćuje dodatak na plaću u iznosu od 0,5% po osnovi radnog staža."

2) Očitovanje o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom

31. U svom očitovanju od 13. veljače 2015., Ministarstvo rada navelo je sljedeće:

"... međutim kako se za 2014. godinu nisu ostvarile projekcije pozitivnih kretanja nužno je istaknuti da su se svi negativni trendovi nastavili i tijekom 2014. godine. Iako se u 2014. godini očekivalo zaustavljanje višegodišnjeg negativnog trenda u hrvatskom gospodarstvu te stagnacija gospodarske aktivnosti očekivanja se

nisu ostvarila te je i 2014. godinu obilježio pad BDP-a od 0,6%, investicije su pale na svega 20%, javni je dug dosegao 261,5 milijardi kuna odnosno 82% BDP-a, a bruto inozemni dug 46,5 milijardi eura. Nastavak negativnih kretanja odrazio se i na tržište rada na način da je stopa nezaposlenosti u prosincu 2014. godine porasla na 19,6%. Tek se tijekom 2015. godine može očekivati blagi rast BDP-a zbog čega se kratkom i razumnom mjerom morala održati fiskalna stabilnost u prvom tromjesečju 2015. godine."

V. MJERODAVNO PRAVO

1) Zakoni

32. Članak 7. stavak 3. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 149/09., 61/11., 82/12. i 73/13.) glasi:

"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."

33. Članak 108. stavak 1. Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Narodne novine" broj 27/01.; u daljnjem tekstu: ZDSN) primjenjuje se sukladno članku 144. stavku 1. točkama a) i b) i stavku 2. Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 92/05., 77/07., 107/07., 27/08., 49/11., 150/11., 34/12., 37/13. i 38/13.), koji glase:

"17. Dio

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Prestanak važenja propisa

Članak 144.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona,

a) u odnosu na državne službenike prestaje važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima ('Narodne novine', br. 27/01.) i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene posebnog zakona kojim će se urediti plaće i druga materijalna prava državnih službenika,

b) u odnosu na namještenike prestaje važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima ('Narodne novine', br. 27/01.) i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene propisa kojim će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika.

(2) Da dana stupanja na snagu posebnog zakona kojima će se urediti plaće i druga materijalna prava državnih službenika i uredbi kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika ostaju na snazi odredbe članka 108. - 112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima i provedbeni propisi:

(...)"

"XIII. PLAĆE SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Članak 108.

(1) Plaću službenika, odnosno namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik, odnosno namještenik

raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.

(...)"

33.1. Članak 4. stavak 1. Zakona o plaćama u javnim službama ("Narodne novine" broj 27/01. i 39/09.; u daljnjem tekstu: ZPJS) glasi:

"II. PLAĆE I DRUGE NAKNADE

Članak 4.

(1) Plaću službenika i namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik i namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.

(...)"

34. Ostale mjerodavne odredbe pojedinih pravnih akata (zakona i Poslovnika Hrvatskog sabora) navode se u odgovarajućim točkama glave VI. obrazloženja ove odluke i rješenja.

2) Kolektivni ugovori

35. Članak 45. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike ("Narodne novine" broj 104/13.; u daljnjem tekstu: KUDSN) glasi:

"Članak 45.

Službenik i namještenik ima pravo na uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u državnim tijelima, i to za:

- 20 do 29 godina 4%
- od 30 do 34 godine 8%
- od 35 i više godina 10%."

35.1. Članci 47. i 60. Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja ("Narodne novine" broj 143/13.; u daljnjem tekstu: KU-ZiZO) glase:

"VII. PLAĆA

Plaća

Članak 47.

Plaću radnika čini osnovna plaća i dodaci na osnovu plaću.

Osnovnu plaću radnika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.

Dodaci na osnovnu plaću su: stimulacija, dodaci za posebne uvjete rada, dodaci i uvećanja plaća."

"Članak 60.

Pravo na uvećanje osnovne plaće imaju radnici koji su u zdravstvenim ustanovama i Zavodu ostvarili radni staž i to:

- s navršenih 20 do 29 godina 4%
- s navršenih 29 do navršenih 34 godine 8%
- s navršenih 34 i više godina 10%."

36. U Republici Hrvatskoj na snazi su Konvencija Međunarodne organizacije rada br. 98 o primjeni načela prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 2/94. i 3/00.) te Konvencija br. 87 o slobodi

udruživanja i kolektivnog pregovaranja ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 2/94. i 3/00.). Riječ je o konvencijama Međunarodne organizacije rada (u daljnjem tekstu: MOR) kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 2/94.). Te konvencije čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

37. Ustavni sud podsjeća da je minimum ekonomskog blagostanja pretpostavka za ostvarenje ljudskog dostojanstva. Djelotvorno ostvarenje ljudskih prava u praksi pretpostavlja osiguranje svakom zaposlenom egzistencijalnog minimuma odnosno "sredstava za čovjeka dostojan život".

Osporenom mjerom država je zahvatila u imovinska prava određene kategorije zaposlenih u državnim odnosno javnim službama, koja su rezultat kolektivnog pregovaranja.

37.1. Ustav jamči svakom zaposlenom pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život (članak 55. stavak 1. Ustava). To ustavno jamstvo razrađuje zakon odnosno kolektivni ugovor. Kada je riječ o zaposlenima u državnim i javnim službama, "pravo na zaradu" razrađeno je ZDSN-om i ZPJS-om te kolektivnim ugovorima zaključenim za zaposlene u državnim i javnim službama (v. točke od 33. do 35. obrazloženja ove odluke i rješenja).

Iako svakom zaposlenom jamči pravo na zaradu, Ustav ne jamči određenu visinu te zarade. Ustav ne jamči ni pojedine elemente zarade (primjerice, stimulaciju, dodatke za posebne uvjete rada, položajne dodatke, uvećanja plaća i sl.).

37.2. Uvećanje plaće po osnovi godina ostvarenog radnog staža u državnim odnosno javnim službama nije ustavna kategorija. To je povlastica uređena člankom 45. KUDSN-a i člankom 60. KU-ZiZO-a (v. točke 33. i 35. obrazloženja ove odluke i rješenja). Kao i svaka povlastica, uvećanje plaće po osnovi godina ostvarenog radnog staža u državnim odnosno javnim službama podložno je promjenama ovisno o suglasnoj volji ugovornih strana, pri čemu je gospodarsko stanje zemlje u pravilu jedan od temeljnih razloga zbog kojih se te promjene pokreću i zbivaju (v. i točku 40.1. obrazloženja ove odluke i rješenja).

Stoga je prigovor SSZSSH-a da je Vlada "Uredbom neposredno zadirala u prava i slobode radnika zaposlenih u državnim i javnim službama utvrđenih Ustavom" bespredmetan. Povlastica iz ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a nije Ustavom zajamčeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda.

38. Predmet je ovog ustavnosudskog postupka apstraktna kontrola suglasnosti s Ustavom zakona (ZUPUP-a) i uredbe donesene na temelju zakonske ovlasti (Uredbe/I-ZUPUP-a). U tom je postupku Ustavni sud dužan razmotriti i ispitati ograničenu zakonsku mjeru: privremenu "uskrtu" povlastice određenoj kategoriji zaposlenih u državnim odnosno javnim službama (onima koji su navršili 20 i više godina radnog staža u državnoj odnosno javnoj službi) na uvećanje koeficijenata složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u tim službama za 4, 8

odnosno 10 posto u uvjetima gospodarske krize. Drugim riječima, tom se mjerom određenoj kategoriji zaposlenih u državnim odnosno javnim službama isplaćuje plaća bez uvećanja koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta za ostvareni radni staž.

ZUPUP je donesen kao mjera stabilizacijske politike Vlade koja je bila vremenski ograničena do 31. prosinca 2014. Člankom 1. Uredbe/I-ZUPUP-a produljeno je važenje ZUPUP-a do 31. ožujka 2015.

A. FORMALNA (NE)SUGLASNOST ZUPUP-a I UREDBE/I-ZUPUP-a S USTAVOM

39. Za ocjenu formalne (ne)suglasnosti ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom mjerodavni su članak 110. alineja 1., članak 80. alineja 2. i članak 88. Ustava, koji glase:

"Članak 110.

Vlada Republike Hrvatske:
- predlaže zakone i druge akte Hrvatskom saboru,
(...)"

"Članak 80.

Hrvatski sabor:
(...)
- donosi zakone;
(...)"

"Članak 88.

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

Uredbe na temelju zakonske ovlasti ne mogu djelovati unatrag.

Uredbe donesene na temelju zakonske ovlasti prestaju vrijediti istekom roka od godinu dana od dana dobivene ovlasti, ako Hrvatski sabor ne odluči drukčije."

39.1. Članak 88. Ustava razrađen je u ZOVRH-u/14. Članak 1. tog zakona glasi:

"Članak 1.

Ovlašćuje se Vlada Republike Hrvatske da uredbama uređuje pitanja tekuće gospodarske politike iz djelokruga Hrvatskog sabora, osim izmjena državnog proračuna i propisivanja poreza te onih pitanja koja prema Ustavu Republike Hrvatske može urediti samo Hrvatski sabor, u razdoblju:

- od 15. prosinca 2014. do 15. siječnja 2015. i
- od 15. srpnja 2015. do 15. rujna 2015."

1) Navodno kršenje pravila demokratske procedure pri donošenju ZUPUP-a

40. Članak 3. Ustava propisuje da je vladavina prava najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. Načelo vladavine prava zahtijeva poštovanje pravila demokratske procedure jer su ona preduvjet za razvitak pluralizma i demokracije te za promicanje kolektivnog pregovaranja kao temelja

socijalnog dijaloga u društvu. U tom smislu, Ustavni sud podsjeća na svoje stajalište izneseno u odluci broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. ("Narodne novine" broj 63/13.):

"... esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava - načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja - imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratski aspekt procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv."

40.1. Temelje socijalnog dijaloga u društvu zasnovanom na vladavini prava čine kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori. Kolektivni ugovori su autonomni profesionalni izvori radnog prava kojima se institucionalizira volja subjekata kolektivnog pregovaranja i uspostavlja njihova ravnoteža. S jedne strane je sindikat koji kao organizacija zastupa interese zaposlenih, a s druge je poslodavac odnosno udruženje poslodavaca koje zastupa interese poslodavaca. Dužnost je obiju strana pridržavati se svojih obveza preuzetih kolektivnim ugovorom. Stranka kolektivnog ugovora može tužbom pred nadležnim sudom zahtijevati zaštitu prava iz kolektivnog ugovora. Radnopravno zakonodavstvo Republike Hrvatske detaljno propisuje predmet kolektivnog ugovora, osobe koje obvezuje kolektivni ugovor, dužnost ispunjavanja obveza iz kolektivnog ugovora u dobroj vjeri, vrijeme na koje se sklapa, kao i odredbe o otkazu kolektivnog ugovora.

Kod ugovora koji traju dulje vrijeme (kakvi su i kolektivni ugovori u državnim odnosno javnim službama) moguća je pojava okolnosti koje nisu postojale i koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja ugovora. U takvim slučajevima i klasično građansko pravo omogućava izmjenu ili sudski raskid takvih ugovora (*clausula rebus sic stantibus*) radi njihove odgovarajuće izmjene.

40.2. Kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori izraz su slobode udruživanja i važan segment radnopravne zaštite zaposlenih. Iako usko vezano uz područje zaštite pojedinaca po osnovi rada, kolektivno pregovaranje je tipični izraz demokratskog procesa u državi utemeljenoj na vladavini prava. Tijekom tog pregovaranja suprotstavljene strane usuglašavaju svoja stajališta vodeći se načelima postupanja u dobroj vjeri i međusobnog uvažavanja, sve u cilju postizanja ravnoteže međusobno suprotstavljenih interesa. Postupanje u dobroj vjeri pretpostavlja poduzimanje radnji kojima se neće narušiti dignitet druge strane, a istovremeno se štite vlastiti interesi.

41. U konkretnom slučaju, Vlada je s jedne strane nositelj izvršne vlasti, predlagatelj ZUPUP-a i donositelj Uredbe/I-ZUPUP-a, ali je s druge strane i poslodavac najvećem broju adresata ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a, odnosno stranka u postupku kolektivnog pregovaranja. Iz navedenog razloga, pojedini predlagatelji postavili su pitanje poštovanja demokratske procedure u području kolektivnog pregovaranja, prigovarajući Vladi da je ignorirala obveze vezane uz kolektivno pregovaranje prije predlaganja Hrvatskom saboru osporene zakonske mjere. Postavili su i pitanja vezana uz okolnosti pod kojima bi se mogla ocijeniti ustavnopravno dopuštenom zakonska intervencija u postupak kolektivnog pregovaranja.

42. Kad je riječ o prigovorima koji se odnose na intervenciju Vlade u kolektivne ugovore, Ministarstvo rada je istaknulo:

"Povodom navoda o neusklađenosti osporavanog Zakona s aspekta primjene međunarodnih konvencija o slobodi organiziranja i kolektivnog pregovaranja (Konvencije o slobodi udruživanja i zaštite prava na organiziranje iz 1947. br. 87 i Konvencije o pravu na organiziranje i kolektivno pregovaranje iz 1949. br. 98), Odbor stručnjaka Međunarodne organizacije rada je u nizu raspravljenih slučajeva svojom Odlukom iz 1996. godine zauzeo stajalište da su intervencije Vlade u kolektivne ugovore moguće i opravdane u iznimnim slučajevima i za kraći vremenski period. U tom smislu Odbor stručnjaka smatra da Vlada, kao dio stabilizacijske politike, može odrediti ograničenja kolektivnog ugovaranja nekih materijalnih prava, pa čak i plaća te i ukinuti odredbe kolektivnih ugovora koje se odnose na materijalna prava, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Dakle mjere koje se koriste kao iznimka, odnosno u iznimnim slučajevima i vremenski ograničena razumnim rokom, a da se pri tom kolektivni ugovori, kojima su ukinute određene odredbe o nekim materijalnim pravima ili plaći, i nadalje primjenjuju u svom preostalom sadržaju u skladu sa spomenutim međunarodnim ugovorima. U tom smislu se i osporavani Zakon, koji uskraćuje samo jedno materijalno pravo, koje je dvojbeno s aspekta ustavnog načela jednakosti, a koja uskrata je ograničenog trajanja ... sukladna iznijetim standardima međunarodnih ugovora."

43. Ustavni sud je upoznat s odlukama upravnog tijela MOR-a koje je ovlašteno utvrđivati udovoljava li zakonodavstvo ili praksa države stranke Konvencije načelima slobode udruživanja i kolektivnog ugovaranja iz odgovarajućih konvencija ("6. The mandate of the Committee consists in determining whether any given legislation or practice complies with the principles of freedom of association and collective bargaining laid down in the relevant Conventions. /See the 1996 Digest, para. 6; 310th Report, Case No. 1931, para. 494; 311th Report, Case No. 1942, para. 262; 335th Report, Case No. 2187, para. 116; and 337th Report, Case No. 2258, para. 836./"). Iz njih je, općenito govoreći, razvidno kako ekonomske poteškoće s kojima se suočava Vlada ne mogu opravdati nepoštovanje načela slobodnog kolektivnog pregovaranja. Također, upravno tijelo MOR-a čvrsto stoji na stajalištu da miješanje vlasti u kolektivne ugovore treba prethoditi pregovaranje i dogovaranje zainteresiranih strana.

Ustavni sud se načelno slaže s tim stajalištima i ističe kako poštovanje načela vladavine prava zahtijeva od Vlade da po svaku cijenu i pravovremeno radi na iznalaženju rješenja u okviru kolektivnog pregovaranja kako bi se izbjegao svaki dojam ili sumnja o arbitrarnom korištenju ovlasti koje Vladi stoje na raspolaganju u cilju postizanja rezultata.

Međutim, za razliku od ovlasti upravnog tijela MOR-a koje su usko vezane uz poštovanje odgovarajućih konvencija o kolektivnom pregovaranju, Ustavnom sudu nije dopušteno ograničiti se samo na procjenu poštovanja ili nepoštovanja načela slobodnog kolektivnog pregovaranja, a da ne uzme u obzir činjenicu kako Vlada sukladno članku 110. alineji 7. Ustava ima ustavnu obvezu brinuti se za gospodarski razvitak zemlje (v. točku 56. obrazloženja ove odluke i rješenja).

44. Ustavna obveza Vlade da se brine o gospodarskom razvitku zemlje podrazumijeva upotrebu svih raspoloživih sredstava kojima potiče razvitak gospodarstva kako bi osnažila ekonomski rast, ali i kojima se nosi s poteškoćama

koje mogu utjecati na taj razvitak. Državni proračun nije samo "blagajna" prihoda i rashoda. On je odraz gospodarskog stanja zemlje i kao takav je velikim dijelom uvjetovan gospodarskom politikom Vlade. Stoga, suprotno mišljenju predlagatelja MHS-a, uskrata određenih povlastica u ograničenom trajanju u cilju konsolidiranja gospodarskog stanja zemlje može biti mjera iz područja tekuće gospodarske politike zbog okolnosti koje su postojale u razdoblju kada Hrvatski sabor nije zasjedao.

Ustavni sud nije ovlašten prosuđivati opstojnost tih okolnosti. Ustavnom sudu je u ovom postupku dopušteno ispitati mogu li se postupci Vlade u svojoj ukupnosti smatrati poštenim postupanjem, imajući u vidu da je u konkretnom slučaju Vlada istodobno i poslodavac, i predlagatelj osporenog zakona (ZUPUP-a), i donositelj osporene uredbe (Uredbe/I-ZUPUP-a).

45. S tim u vezi, Ustavni sud ne može odreći osnovanost prigovora predlagatelja koji se odnose na Vladino ponašanje u tijeku kolektivnog pregovaranja.

Vladavina prava posebno obvezuje nositelje vlasti da ovlasti koje imaju na temelju Ustava i uloge koje imaju u danim okolnostima koriste poštujući pravila demokratske procedure kao njezina sastavnog dijela. Ona postoje kako bi promicala i istovremeno štitila temeljne demokratske vrijednosti društva. Bez demokratske procedure nema ni demokracije u supstancijalnom smislu. Poštovanje propisane procedure, ali i demokratskih standarda pri donošenju zakona, drugih propisa i općih akata najmanja je mjera zahtjeva koja se pred njihove donositelje postavlja u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava.

45.1. Zabrinutost Ustavnog suda u tom je smislu usmjerena na postupke Vlade koji su prethodili donošenju ZUPUP-a.

Ustavni sud prihvaća prigovore predlagatelja da je Vlada donošenjem ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a postupila suprotno načelu kolektivnog pregovaranja u dobroj vjeri. Naime, načelno nije prihvatljivo da se u isto vrijeme kolektivno pregovara o materijalnim primanjima zaposlenih te ugovaraju određena materijalna prava, a da se nakon toga, u kratkom vremenskom roku, ta ista materijalna prava derogiraju zakonskom mjerom, uz istodobni izostanak prethodnog pregovaranja o izmjenama samih kolektivnih ugovora.

Štoviše, nekoliko dana prije isteka roka važenja ZUPUP-a, Vlada je uredbom iz članka 88. Ustava (Uredbom/I-ZUPUP-a) produljila njegovo važenje za tri mjeseca, to jest do 31. ožujka 2015.

45.2. U državi utemeljenoj na vladavini prava ne smije postojati neograničena moć. Arbitrarno (samovoljno) vršenje ovlasti omogućava, u supstancijalnom smislu, nepoštene, nerazložne, nerazumne ili opresivne odluke koje su protivne načelu vladavine prava. "Arbitrarnost je zapravo najšire područje slobodnog odlučivanja na podlozi zakonskog ovlaštenja - to je neka vrsta legalizirane samovolje, jer se donositelju odluke ostavlja da određenu svrhu realizira sredstvima koja su stvar njegove osobne volje" (Ivančević, "Institucije upravnog prava", str. 199.). U Republici Hrvatskoj takvo je ponašanje vlasti apsolutno zabranjeno.

46. U postupanju Vlade u konkretnom slučaju razvidno je odstupanje od punog poštovanja pravila demokratske procedure pri kolektivnom pregovaranju. Ipak, sagledavajući ovaj predmet u njegovoj cjelini i u kontekstu u kojem je osporena zakonska mjera donesena, a njezino važenje potom i produljeno, može se zaključiti da u konkretnom slučaju nije bila riječ o prakticiranju neograničene političke moći ("legalizirane samovolje") Vlade kao nositelja izvršne vlasti.

Takva ocjena Ustavnog suda temelji se na razlozima koji su detaljno obrazloženi u nastavku ove odluke (v. točke 53. i dalje obrazloženja ove odluke i rješenja).

2) Donošenje ZUPUP-a po hitnom postupku i datum njegove objave

47. Vlada je predložila donošenje ZUPUP-a po hitnom postupku. Taj je prijedlog Hrvatski sabor prihvatio na 12. sjednici održanoj 7. ožujka 2014. (80 glasova "za", 26 glasova "protiv"). Pojedini su predlagatelji istaknuli prigovor da je u "novijoj parlamentarnoj praksi" postupak donošenja zakona po hitnom postupku postao gotovo pravilo, a ne iznimka, koja praksa narušava samu bit parlamentarizma.

48. Mjerodavni dio članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 82/2013.) glasi:

"ODJELJAK B - HITNI POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA

Razlozi za hitni postupak

Članak 204.

Iznimno, zakon se može donijeti po hitnom postupku, kada to zahtijevaju osobito opravdani razlozi, koji u prijedlogu moraju biti posebno obrazloženi. Uz prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku podnosi se konačni prijedlog zakona, koji sadrži sve što i prijedlog zakona, osim što se umjesto teksta prijedloga zakona prilaže tekst konačnog prijedloga zakona.

(...)

U hitnom se postupku objedinjuje prvo i drugo čitanje zakona.

(...)"

49. Uvidom u P.Z. 635/14 (v. točku 12. obrazloženja ove odluke i rješenja) utvrđeno je da je Vlada opravdala donošenje ZUPUP-a po hitnom postupku sljedećim razlozima:

"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."

Polazeći od obrazloženja P.Z.-a 635/14, Ustavni sud utvrđuje da je Vlada, kao predlagateljica ZUPUP-a, pružila dostatne razloge, koji su u osnovi i dovoljno relevantni, za ocjenu da su za donošenje ZUPUP-a po hitnom postupku bile ispunjene pretpostavke iz članka 204. Poslovnika Hrvatskog sabora.

49.1. Neovisno o tome, međutim, Ustavni sud dužan je upozoriti da donošenje sve većeg broja zakona po hitnom postupku može dovesti u pitanje samu bit

parlamentarizma i da takva pojava zabrinjava. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je, na temelju ovlasti praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti propisane člankom 125. alinejom 5. Ustava i člankom 104. Ustavnog zakona, o navedenoj pojavi izvijestio Hrvatski sabor u točki I. Izvješća o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog Sabora od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/2013.), pri čemu je istaknuo da se pravilo o "traženju" hitnog postupka u smislu članka 163.a Poslovnika mora tumačiti usko, kad za to stvarno postoje opravdani razlozi (v. točku 9. obrazloženja Izvješća od 23. siječnja 2013.).

50. Pojedini predlagatelji istaknuli su i prigovor da objava ZUPUP-a nije bila u suglasnosti s Ustavom.

50.1. Predlagatelj SDLSRH dostavio je Ustavnom sudu dopis društva Narodne novine d. d. Zagreb od 22. ožujka 2013. i dopis Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ured za zakonodavstvo) od 21. ožujka 2013., u kojima su se to društvo odnosno Ured za zakonodavstvo očitovali o upitu SDLSRH-a vezanom uz objavu propisa u službenom glasilu "Narodne novine".

Društvo Narodne novine d. d. Zagreb u dopisu je istaknulo:

"1. Narodne novine se tiskaju istog dana po zaprimanju usvojenih i potpisanih zaključaka. U ovom slučaju radi se o NN 25/13. Dakle, čim je stigla Uredba usvojena na Sjednici Vlade RH 28.2.2013. novine su promptno tiskane istog dana.

Distribucija pretplatnicima bila je kao i uvijek sljedećeg dana.

2. Što se tiče internetskog izdanja, napominjemo da je ono neslužbeno, i samim time je nebitno kada je objavljeno."

Ured za zakonodavstvo u svom je dopisu istaknuo:

"Djelokrug Ureda za zakonodavstvo propisan je Uredbom o Uredu za zakonodavstvo ('Narodne novine' broj 17/2012.). U skladu sa propisanim djelokrugom, u Uredu se obavljaju pripremni poslovi i za pravodobnu objavu zakona i drugih propisa u 'Narodnim novinama' - službenom listu Republike Hrvatske, koji poslovi su specificirani člankom 7. Uredbe.

Člankom 90. Ustava Republike Hrvatske ... propisana je obveza objave zakona, i drugih propisa u 'Narodnim novinama', prije nego što stupe na snagu.

Ovaj Ured postupajući u skladu sa redovitim zadaćama vezanim uz poslove pripreme za pravodobnu objavu zakona i drugih propisa u 'Narodnim novinama', nakon dostave propisa od strane ovlaštenih donositelja, u suradnji sa izvršnim urednikom 'Narodnih novina', utvrđuje sadržaj službenog dijela svakog broja 'Narodnih novina', vodeći računa o ustavnoj obvezi objave propisa prije njihovog stupanja na snagu.

Svaki broj 'Narodnih novina' nosi i datum tiskanja broja, a stupanje na snagu propisa određeno je završnom odredbom samog propisa.

Tehnička provedba tiskanja 'Narodnih novina', kao i njihova distribucija u nadležnosti je trgovačkog društva 'Narodne novine' d.d. Zagreb."

51. U navedenim je očitovanjima društva "Narodne novine" d. d. Zagreb i Ureda za zakonodavstvo obrazložen način objave propisa te tehnička provedba tiskanja "Narodnih novina" i njihova distribucija. Ta su obrazloženja primjenjiva i na objavu ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a, kao i na tehniku tiskanja "Narodnih novina" broj 41/14., u kojima je objavljen ZUPUP, te njihovu distribuciju korisnicima.

52. Ocjena je Ustavnog suda da su društvo "Narodne novine" d. d. Zagreb i Ured za zakonodavstvo u svojim očitovanjima dostatno obrazložili relevantna pitanja vezana uz objavu propisa i tehničku provedbu tiskanja "Narodnih novina" te njihovu distribuciju.

S obzirom na svoju nadležnost u postupku apstraktne kontrole ustavnosti pravnih normi, Ustavni sud ne smatra potrebnim dalje razmatrati prigovore predlagatelja koji se odnose na ta pitanja.

B. MATERIJALNA (NE)SUGLASNOST ZUPUP-a I UREDBE/I-ZUPUP-a S USTAVOM

53. Ustavni sud ponavlja svoje stajalište, izraženo u točki 10. obrazloženja rješenja broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014., da je naziv ZUPUP-a sporan, budući da takav naziv pogrešno određuje predmet zakonskog uređenja. Naime predmet uređenja ZUPUP-a jest privremena mjera, propisana na određeno vrijeme. ZUPUP-om se nije trajno ukinulo kolektivnim ugovorima dogovoreno uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, kako proizlazi iz njegova naziva.

54. Ustavni sud podsjeća i na sljedeća stajališta iznesena u rješenju broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014.:

"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 dostatne 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 Strasbourg.

54.1. Sukladno navedenom, "pravo na uvećanje plaće" već dugi niz godina predstavlja "organski i strukturalni dio plaća (zarada)" zaposlenih u državnim i javnim službama. Međutim, Ustavni sud ponovo podsjeća da navedeno "pravo" nije po svojoj naravi sastavni dio plaće ("zarade") u smislu članka 55. stavka 1. Ustava, već je povlastica koja je priznata jednoj kategoriji zaposlenika zbog njihova dugogodišnjeg rada u državnoj odnosno javnoj službi (neprekidno 20 i više godina).

55. Radi ocjene materijalne (ne)suglasnosti ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom, potrebno je ispitati opravdanost same zakonske mjere miješanja u tu povlasticu s aspekta članka 16. u vezi s člankom 55. stavkom 1. Ustava. Te ustavne odredbe glase:

"Članak 55.

Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život.
(...)"

"Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.
Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

1) Koji je cilj zakonodavac želio postići donošenjem ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a i je li taj cilj legitiman?

56. Za ocjenu legitimnosti cilja ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a mjerodavni su članak 2. stavak 1. alineja 4. i članak 110. alineja 7. Ustava, koji glase:

"Članak 2.

Hrvatski sabor ... odlučuje:
- o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj,
(...)"

"Članak 110.

Vlada Republike Hrvatske:
(...)
- brine o gospodarskom razvitku zemlje,
(...)"

57. Prethodno je rečeno da su ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a zakonodavac odnosno Vlada zahvatili u imovinska prava njihovih adresata ugovorena u postupku kolektivnog pregovaranja. Po naravi stvari, za takve zahvate mora postojati osobito važan (kvalificirani) javni interes.

Ustavni sud napominje da je u uvjetima gospodarske krize uloga države posebno naglašena. Njezina dužnost je različitim mjerama gospodarske politike u skladu s gospodarskim mogućnostima urediti razinu gospodarskih i socijalnih prava, odnosno poticati gospodarski napredak i nužno provesti daljnje mjere fiskalne štednje radi smanjenja javnog duga. Da bi javna vlast u promijenjenim gospodarskim i socijalnim okolnostima djelotvorno zaštitila dobrobit pojedinaca i interesa same društvene

zajednice, osiguravajući pri tome ostvarenje temeljnih vrednota hrvatskog ustavnog poretka, njezina je ustavna ovlast, ali i ustavna obveza, prilagoditi objektivni pravni poredak novim prilikama, što uključuje i redefiniranje prethodno priznatih prava i povlastica.

58. Ministarstvo rada je u očitovanju od 2. svibnja 2014. uvodno obrazložilo postojanje osobito važnog interesa za donošenje ZUPUP-a:

"Zbog održanja fiskalne stabilnosti troškova zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama uočeni problem nedostataka sredstava za poštivanje ugovorenih materijalnih prava, bilo je moguće riješiti ili na način da se privremeno ograniče neka od tih ugovorenih prava ili da se smanjenjem broja zaposlenih smanje ukupni troškovi zaposlenih.

(...)

Dakle, provedena mjera je bila potrebna za postizanje zakonitih ciljeva javne vlasti i razmjerna naravi potrebe za ograničenjem fiskalnih troškova, a propisano ograničenje ujedno je i u razboritom razmjeru sa svrhom koja se osporavanim Zakonom željela postići, čuvajući pri tom dostojanstvo zakona i prava radnika zaposlenih u javnim službama. Ovo pravilo o proporcionalnosti ograničenja cilju i svrsi koje se zakonom želi postići je opće ustavno načelo ...

Osim toga, donošenje navedenoga Zakona predstavlja dio ukupnih mjera javne politike koje zajedno djeluju u smjeru njegova ostvarivanja, pa je niz mjera koje je Vlada Republike Hrvatske poduzela, uključujući i donošenje ovog Zakona bilo usmjereno na zadovoljavanje kriterija postavljenih od strane Europske komisije u odnosu na postizanje fiskalne održivosti."

59. U očitovanju od 2. svibnja 2014. Ministarstvo rada iznijelo je niz podataka vezanih uz tekuća makroekonomska kretanja u Republici Hrvatskoj od 2012. do 2014. Tako je uputilo na smanjenje ekonomske aktivnosti u odnosu na 2008. godinu, na smanjenje industrijske proizvodnje, pad broja zaposlenih osoba, porast broja umirovljenika, smanjenje bruto domaćeg proizvoda (u daljnjem tekstu: BDP) u odnosu na ranije godine, pad potrošnje kućanstva, pad uvoza i izvoza, trend realnog smanjenja plaća, nova zaduživanja države, izostanak oporavka u realnom sektoru gospodarstva. Ministarstvo rada objasnilo je i srednjoročni makroekonomski scenarij prema kojemu se u 2014. godini može očekivati blagi rast bruto domaćeg proizvoda.

59.1. Osvrćući se na taj dio očitovanja Ministarstva rada, Ustavni sud je u rješenju broj: U-I-1625/2014 i dr. od 18. srpnja 2014. utvrdio da se Vlada ograničila na općenita utvrđenja, bez navođenja preciznijih podataka činjenične naravi. Ustavni sud je stoga u nastavku postupka od Ministarstva rada zatražio dodatno očitovanje. U očitovanju od 16. ožujka 2015. Ministarstvo rada je dodatno utvrdilo:

"Dana 10. prosinca 2013. godine Europska komisija je donijela Zaključak o postojanju prekomjernog proračunskog manjka u Republici Hrvatskoj na temelju Mišljenja Odbora za ekonomiju i financije. Potom je 28. siječnja 2014. godine Vijeće Europske unije usvojilo Preporuke za Republiku Hrvatsku s ciljem korigiranja prekomjernog proračunskog manjka. Vijeće Europske unije pozvalo je Republiku Hrvatsku da riješi stanje prekomjernog proračunskog manjka do 2016. godine. Tako je Republici Hrvatskoj za 2014. godinu predloženo donošenje strukturnih mjera.

U ožujku 2014. donesene su izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu. Izmjenama je predloženo niz mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna, čiji se strukturni učinak procjenjivao na razini od 1,9% BDP-a. Međutim, da bi se dostigla razina

potrebnih konsolidacijskih mjera od 2,3% BDP-a sukladno preporukama Vijeća Europske Unije, Vlada Republike Hrvatske je morala pripremiti i dodatne mjere od 0,4% BDP-a u 2014. godini, a što je bilo sadržano u Zaključku Vlade Republike Hrvatske, Odluci o mjerama privremene obustave izvršavanja državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu te drugim relevantnim podzakonskim aktima. U travnju 2014. godine Vlada Republike Hrvatske je usvojila Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2017. u kojem su uključene spomenute strukturne mjere, a sve s ciljem provođenja zadane fiskalne konsolidacije.

Krajem ožujka 2014. godine Hrvatski sabor je donio Zakon kojim se uskraćuje pravo na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža u visini od 4%, 8% i 10% za sve zaposlene u državnim i javnim službama i to s primjenom od 1. travnja do 31. prosinca 2014. godine. Paralelno s ukidanjem navedenih dodataka, izmijenjen je bio i sustav koeficijenata kod nastavnog osoblja u sustavu osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja. ... U sustavu visokog obrazovanja i znanosti ukidanjem tzv. 'dodatka za vjernost' nije se mijenjao sustav koeficijenata. Međutim planirane uštede u sustavu visokog obrazovanja i znanosti uključivale su i izmjene načina obračuna plaća u sustavu znanosti, a sve u skladu sa Zakonom o plaćama u javnim službama i Temeljnem kolektivnom ugovoru. U sustavu pravosuđa novim Pravilnikom o naknadama za dežurstva sudaca, državnih odvjetnika i zamjenika državnih odvjetnika koji je stupio na snagu u ožujku 2014. ukinuti su poslovi pasivnog dežurstva. U sustavu obrane Pravilnikom o dodacima na plaću djelatnih vojnih osoba također su smanjeni dodatci na plaće djelatnih vojnih osoba, a smanjene su i dužnosti na kojima se staž osiguranja računa s povećanim trajanjem od 1. travnja 2014. godine. Isto tako od 1. travnja 2014. godine smanjena je osnovica za obračun plaća svih državnih dužnosnika za 6%.

Ukupno gledajući, gore navedene mjere imale su planirani strukturni fiskalni učinak u 2014. godini od 359 milijuna kuna. Međutim, povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15% utjecalo je na rast rashoda za zaposlene u iznosu od 251 milijun kuna te je time planirani neto strukturni učinak na rashodima za zaposlene iznosio 108 milijuna kuna.

Međutim, usprkos provedenim uštedama na rashodima za zaposlene u ukupnom iznosu od 435 milijuna kuna kod većine proračunskih korisnika, za pojedine resore bilo je potrebno osigurati dodatna sredstva u iznosu od 467 milijuna kuna. Pritom je najveći dio pripao sektoru znanosti, obrazovanja i sporta (354 milijuna kuna), unutarnjim poslovima (56 milijuna kuna) te sektoru socijalne politike i mladih (22 milijuna kuna). Sektoru kulture osigurano je dodatnih 9 milijuna kuna, sektoru graditeljstva i prostornog uređenja 8 milijuna kuna, sektoru zdravlja 7 milijuna kuna te sektoru turizma 6 milijuna kuna."

59.2. Kad je riječ o visini rashoda u 2014. godini, Ministarstvo rada je u očitovanju od 16. ožujka 2015. istaknulo:

"Prema preliminarnim podacima za 2014. u državnom proračunu Republike Hrvatske rashodi za zaposlene u državnim i javnim službama, ne uključujući zdravstveni sustav, iznosili su 21,5 milijardi kuna. Plaće i doprinosi za zaposlene u zdravstvenim ustanovama (klinike, bolnice i dr.) iznosili su 8 milijardi kuna. Osim toga, iz državnog proračuna isplaćuju se i naknade troškova zaposlenima, koje uključuju službena putovanja, naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život, stručno usavršavanje zaposlenika te ostale naknade troškova zaposlenima. U 2014. godini ovi rashodi iznosili su 913 milijuna kuna."

60. Iz navedenih dijelova očitovanja, a imajući u vidu i ostale navode Ministarstva rada o makroekonomskim pokazateljima Republike Hrvatske u 2014. godini, razvidno je da je osporena zakonska mjera poduzeta zbog bitno lošijeg gospodarskog stanja u

zemlji u usporedbi s onim iz 2004. godine (BDP je zabilježio pad na 327,2 milijarde kuna, javni dug Republike Hrvatske u odnosu na hrvatski BDP premašio je 80 posto, inozemni dug Republike Hrvatske premašio je iznos od 47 milijardi eura, stopa registrirane nezaposlenosti premašila je 20 posto, a deficit državnog proračuna u odnosu na BDP približio se pet posto).

Štoviše, kako se za 2014. godinu nisu ostvarile projekcije pozitivnih kretanja već su se svi negativni ekonomski trendovi nastavili i tijekom 2014. godine, Vlada je u cilju održavanja fiskalne stabilnosti u prvom tromjesečju 2015. godine donijela uredbu na temelju zakonske ovlasti (Uredba/I-ZUPUP-a), kojom je produljila važenje ZUPUP-a do 31. ožujka 2015.

61. Nadalje, Ministarstvo rada je u očitovanju od 16. ožujka 2015. naglasilo očekivane uštede u državnom proračunu koje se planiraju ostvariti Uredbom/I-ZUPUP-a i koje su se dosad ostvarile donošenjem ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a:

"Rashodi za zaposlene državnog proračuna za 2015. godinu, a za koje se sredstva osiguravaju iz izvora financiranja opći prihodi i primici, doprinosi za obvezna osiguranja te namjenski primici od zaduživanja, planirani su u iznosu od 21,1 milijarde kuna što je za 250 milijuna kuna manje u odnosu na 2014. godinu. Pri tom se mjere koje su se započele provoditi u 2014. nastavljaju i u 2015. godini.

Tako je u planiranu strukturnu uštedu uključena i primjena Uredbe o izmjeni Zakona o uskrati prava na uvećanje plaća po osnovi ostvarenih godina radnog staža u visini 4%, 8% i 10% za zaposlene u državnim i javnim službama (procjena 70 milijuna kuna). Nadalje, uključene su i dodatne uštede temeljem smanjenja dužnosničkih plaća iz 2014. godine. Uključeni su i dodatni fiksni učinci ukidanja dodataka u sustavima obrane i pravosuđa kao i izmjene obračuna dodatka na osnovnu plaću u sustavu znanosti. U 2015. godini uvedena je i dodatna mjera koja se odnosi na plaće državnih dužnosnika čija je osnovica za obračun plaće smanjena temeljem Odluke o visini osnovice za obračun plaća državnih dužnosnika počevši s plaćom za mjesec prosinac 2014. godine. Ovim se navedena osnovica smanjuje za daljnjih 8%. ... Povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15% iz travnja prethodne godine ima svoj učinak i u 2015. godini. Jedna od ključnih izmjena je i izlazak HZZO-a iz državne riznice koje je također rezultiralo smanjenjem ove kategorije rashoda za zaposlene na razini državnog proračuna. Uzimajući u obzir sve navedeno, planirane neto strukturne fiskalne uštede iznose 250 milijuna kuna."

61.1. Kad je riječ o postotku u kojem će poduzeta mjera pridonijeti "korektivnoj proceduri prekomjernog deficita" Republike Hrvatske, Ministarstvo rada navelo je sljedeće:

"Temeljem razmatranja Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2017., a koji ujedno predstavlja i prvo službeno izvješće Republike Hrvatske o provedbi mjera ekonomske politike u svrhu korekcije prekomjernog proračunskog manjka, 2. lipnja 2014. godine Europska komisija je utvrdila kako je Republika Hrvatska poduzela odgovarajuće mjere u svrhu korigiranja proračunskih neravnoteža.

(...)

Uzimajući u obzir 'bottom-up' pristup, Komisija utvrđuje da je Republika Hrvatska u 2014. godini neznatno premašila traženi fiskalni napor od 2,3% BDP-a. Međutim, sukladno preliminarnim podacima o izvršenju proračuna za 2014. godinu predviđene uštede na svim kategorijama rashoda ostvarene su iznad planiranih, te je procijenjeni fiskalni napor na razini od 2,6% BDP-a. Zakon o uskrati prava na

uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža, ostvario je određene uštede u području troškova državnog proračuna za zaposlene u javnim i državnim službama, koji se procjenjuju u visini od 500 milijuna kuna za 2014. godinu.

Sukladno preporukama Vijeća Europske unije Republika Hrvatska mora u 2015. godini u okviru Programa konvergencije za razdoblje 2015. - 2018. detaljno prikazati planirane mjere s ukupnim strukturnim uštedama od 3,3 milijarde kuna ili 1% BDP-a. Gore navedene mjere na rashodima za zaposlene u 2015. godini značajno pridonose zahtijevanom strukturnom naporu."

62. S obzirom na iznesene podatke, Ustavni sud nema razloga dovoditi u sumnju procjenu Vlade da je u uvjetima gospodarske krize bilo nužno djelovati na prihodovnu stranu državnog proračuna kako bi se podmirile sve tekuće obveze države i osiguralo nesmetano obavljanje državnih funkcija i zadataka te funkcioniranje državnih i javnih službi, sve radi osiguranja poštovanja osnovnih potreba građana i zaštite interesa Republike Hrvatske.

Ustavni sud stoga ocjenjuje da ZUPUP i Uredba/I-ZUPUP-a imaju legitimni cilj: očuvanje stabilnosti državnog financijskog sustava u uvjetima gospodarske krize djelovanjem na prihodovnu stranu državnog proračuna u kratkom vremenu.

2) Je li mjera propisana ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a razmjerna cilju koji se nastoji postići?

63. Ustavni sud prvo podsjeća da u područjima koja uključuju primjenu gospodarskih (ekonomskih) ili socijalnih politika, država uživa široko područje slobodne prosudbe u poduzimanju razmjernih pravnih mjera za postizanje legitimnih ciljeva. Tamo gdje su razmatranja opće socijalne i ekonomske politike nastala u kontekstu nekog ustavnog (i konvencijskog) prava, opseg područja slobodne prosudbe nadležnih državnih vlasti ovisi o kontekstu tog predmeta i o pravima o kojima je riječ.

S obzirom da mjera propisana ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a pripada u mjere gospodarske (ekonomske) politike kod kojih Hrvatski sabor i Vlada imaju široko područje slobodne prosudbe, nije na Ustavnom sudu da se miješa u njihovo pravo da odaberu one mjere koje će, prema njihovoj procjeni, najbolje postići postavljene legitimne ciljeve. Na njemu je da provjeri jesu li ograničenja koja se propisuju ili poduzimaju u skladu s Ustavom.

64. Ustavni sud primjećuje da je povlastica, koja se sastoji u uvećanju koeficijenata složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u državnim službama za 4, 8 odnosno 10 posto, prvi put uvedena člankom 40. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike zaključenim 2. srpnja 2004. ("Narodne novine" broj 92/04.), koji se počeo primjenjivati od 1. lipnja 2004.

Ta je povlastica uvedena 2004. godine prvi put i u jednoj javnoj službi. Riječ je o članku 67. Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja zaključenim 8. prosinca 2004. ("Narodne novine" broj 9/05.), koji se počeo primjenjivati od 1. siječnja 2005.

64.1. Uvidom u "Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2004. godinu" (izvješće je objavljeno na službenim internet stranicama Ministarstva financija) o gospodarskim

prilikama u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud je utvrdio da je ekonomsku situaciju u 2004. godini, kada je prvi put kolektivnim pregovaranjem ugovorena navedena povlastica, obilježio rast gospodarske aktivnosti uz smanjivanje deficita tekućeg računa platne bilance, usporavanje rasta vanjskog duga i zadržavanje stabilnosti cijena. Značajna fiskalna prilagodba rezultirala je smanjenjem deficita opće države u usporedbi s prethodnom godinom, a zabilježeno je i usporavanje rasta vanjskog duga. U odnosu na zadnje tromjesečje 2003. godine, zabilježen je i porast BDP-a. Osobna potrošnja također je zabilježila porast dok je državna potrošnja tada, petu godinu zaredom, zabilježila realni pad u usporedbi s prethodnom godinom. Kad je riječ o nezaposlenosti, iz konačnih podataka Državnog zavoda za statistiku razvidno je da se stopa nezaposlenosti u 2004. godini smanjila 1,5 postotnih poena, to jest s 19,5 posto u 2003. godini na 18,0 posto u 2004. godini.

Iz navedenih podataka proizlazi da povlastica na uvećanje plaće od 4, 8 i 10 posto po osnovi ostvarenih godina staža prije 2004. godine nije postojala. Ona je ugovorena u razdoblju kada je Republika Hrvatska bila u znatno boljim gospodarskim prilikama nego danas. Zemlja je danas u dubokoj gospodarskoj krizi, zbog čega je Vlada za 2014. godinu sukladno preporukama Vijeća Europske unije morala donijeti više strukturalnih mjera radi rješavanja prekomjernog proračunskog manjka do 2016. godine. Mjera poduzeta ZUPUP-om (i Uredbom/I-ZUPUP-a) očito je samo jedna u nizu mjera koje je Vlada poduzela u cilju smanjenja proračunskog manjka sukladno usvojenom Programu konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2017.

65. Ustavni sud dalje primjećuje da se odredbe o ostalim materijalnim pravima ugovorenima kolektivnim ugovorima za zaposlene u državnim i javnim službama, koje su važile na dan donošenja ZUPUP-a (i Uredbe/I-ZUPUP-a), i dalje primjenjuju u cijelosti u svom preostalom sadržaju. Tako zaposleni u državnim službama i dalje ostvaruju pravo na otpremninu, pravo na pomoć u slučaju smrti, pravo na pomoć u slučaju bolovanja ili teške invalidnosti ili za pokriće troškova liječenja odnosno nabavu medicinskih pomagala ili lijekova, zatim pravo na punu naknadu prijevoznih troškova, dnevnicu i naknadu punog iznosa hotelskog računa za spavanje, pravo na dodatak za rad na terenu, pravo na naknadu za odvojeni život od obitelji, pravo na naknadu troškova prijevoza na posao i povratka s posla, pravo na osiguranje od posljedica nesretnog slučaja za vrijeme obavljanja službe odnosno rada, kao i u slobodnom vremenu, tijekom 24 sata, pravo na sistematski pregled, pravo na isplatu jubilarne nagrade, pravo na dar djetetu mlađem od 15 godina u prigodi dana Sv. Nikole, mogućnost sudjelovanja u zadovoljavanju stambenih potreba zaposlenih te mogućnost sufinanciranja stambenih projekata koje sindikati provode u svrhu stambenog zbrinjavanja zaposlenih u državnim službama te pravo na naknadu za izum i tehničko unaprjeđenje.

Slično tome, zaposleni u djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja i dalje ostvaruju pravo na isplatu plaće za skraćeno radno vrijeme zbog smanjene radne sposobnosti, pravo na pomoć u slučaju smrti te pravo na naknadu za odvojeni život.

66. Konačno, osim što je donesena u uvjetima i zbog gospodarske krize, mjera poduzeta ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a ima obilježja iznimne mjere, koja je po naravi izvanredna, ali i privremena, budući da je uvedena za točno određeno razdoblje. Prema prvotnom ZUPUP-u, ta je mjera trebala trajati osam (8) mjeseci, od

1. travnja 2014. do 31. prosinca 2014. Uredbom/I-ZUPUP-a njezino je trajanje produženo do 31. ožujka 2015., tako da će ukupno trajati 12 mjeseci.

Ustavni sud ocjenjuje da je produženje trajanja poduzete mjere Uredbom/I-ZUPUP-a ustavnopravno prihvatljivo, budući da i dalje postoje osobito važni razlozi javnog interesa koji opravdavaju njezinu primjenu (korekcija prekomjernog proračunskog manjka sukladno preporukama Vijeća Europske unije).

67. Međutim, Ustavni sud dužan je naglasiti i sljedeće: eventualno daljnje opetovano produživanje trajanja mjere propisane ZUPUP-om moglo bi dovesti do toga da se sama mjera, ponovljenim intervencijama državne vlasti, iz iznimne i privremene zapravo pretvori u trajniju odnosno trajnu, s neizvjesnim rokom njezina prestanka. Time bi se i cijeli problem vezan uz "uskratu" povlastica na uvećanje plaće od 4, 8 i 10 posto po osnovi ostvarenih godina staža zaposlenima u državnim i javnim službama pretvorio u prvom redu u problem ostvarenja vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti, s kojim je najuže povezan i problem vjerodostojnosti obnašanja vlasti te povjerenja građana u nju.

Ustavni sud u tom smislu upozorava na nužnost odgovornog pristupa državnih vlasti kad je riječ o zakonskim intervencijama u materijalna prava koja proizlaze iz kolektivnih ugovora. Te intervencije uvijek moraju pratiti jasnoća, preciznost, izvjesnost i predvidljivost njihova trajanja, kako bi pogođeni adresati bili u mogućnosti prilagoditi im svoje vlastito ponašanje i svoja očekivanja.

68. Zbog razloga navedenih u točkama od 64. do 67. obrazloženja ove odluke i rješenja, Ustavni sud utvrđuje da je mjera propisana ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a razmjerna cilju koji se njome nastojao postići.

3) Nameće li osporena mjera prekomjeran teret za adresate ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a?

69. Osporena zakonska mjera pogađa samo zaposlenike koji su navršili 20 i više godina radnog staža u državnoj odnosno javnoj službi. Konkretno, zaposlenici u državnoj službi i jednoj javnoj službi (zdravstvu) imaju pravo na uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u tim službama, i to za 20 do 29 godina staža 4%, od 30 do 34 godine staža 8%, a od 35 i više godina staža 10%.

70. Iz članka 18. ZDSN-a i članka 4. stavka 1. ZPJS-a (v. točke 33. i 33.1. obrazloženja ove odluke i rješenja) razvidno je da plaću zaposlenih u državnoj odnosno javnoj službi čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je zaposlenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža. Dakle, iz navedenog jasno proizlazi da plaću zaposlenih u državnoj odnosno javnoj službi čini osnovna plaća i dodaci na plaću. Osnovnu plaću zaposlenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5 posto za svaku navršenu godinu radnog staža. Dodaci na osnovnu plaću su stimulacija, dodaci za posebne uvjete rada, položajni dodaci i uvećanja plaća.

Slijedom navedenog, povlastica kojom se priznaje uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u državnoj odnosno javnoj službi jest

dodatak na osnovnu plaću. *Ratio* te povlastice izvire iz "vjernosti službi" jer je ona zapravo "dodatak za vjernost" službi, odvojen od osnovne plaće. Taj dodatak nije ustavna kategorija. Sama osnovna plaća ("zarada" u smislu članka 55. stavka 1. Ustava) zaposlenih u državnoj odnosno javnoj službi izvan je domašaja učinaka osporene zakonske mjere.

Ustavni sud s tim u vezi podsjeća na stajalište Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu da se plaća, mirovina ili drugi primitak pojedinca ne može sagledavati odvojeno od povlastica i drugih davanja koje je tom istom pojedincu osigurala država (usp. predmet *Antonina Dmitriyevna Budina protiv Rusije*, odluka, 18. lipnja 2009., zahtjev br. 45603/05). U tom svjetlu, Ministarstvo rada opisalo je strukturu primitaka zaposlenika koji su navršili 20 i više godina radnog staža u državnoj odnosno javnoj službi ovako:

"Ovako ugovoreno postotno uvećanje koeficijenata odnosno plaća je dvostruki dodatak kojeg zaposleni u državnim i javnim službama ostvaruju po istom osnovu, odnosno radnom stažu jer se po njemu prvo uvećava koeficijent poslova radnog mjesta, odnosno uvećava plaća te na tako uvećan koeficijent, odnosno plaću još dodaje uvećanje od 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža."

Suprotno tvrdnjama predlagatelja, Ustavni sud ocjenjuje da je prikazana struktura primitaka jasan znak povlaštenosti zaposlenika koji su navršili 20 i više godina radnog staža u državnoj odnosno javnoj službi u odnosu prema drugim zaposlenicima u istim službama.

71. Završno, poduzetom mjerom nije obuhvaćen izračun osnovne plaće, uključujući pri tom i "opće povećanje plaće" od 0,5 posto za svaku navršenu godinu radnog staža koje pripada svakom zaposleniku u državnoj odnosno javnoj službi, neovisno o ostvarenim godinama radnog staža u državnoj odnosno javnoj službi. S obzirom da su ostala materijalna prava zaposlenika u državnoj odnosno javnoj službi i dalje u cijelosti zajamčena, Ustavni sud ocjenjuje da privremenom "uskraćom" povlastice nije uskraćena sama bit prava na zaradu u smislu članka 55. stavka 1. Ustava onih koji su njezini adresati, to jest zaposlenika koji su navršili 20 i više godina radnog staža u državnoj odnosno javnoj službi.

71.1. Ne upuštajući se u procjenu bi li trajno ukidanje te povlastice bilo ili moglo biti prekomjerni teret za njih, Ustavni sud ograničava se na zaključak da se osporena zakonska mjera, kako je postavljena u ZUPUP-u, ni s jednoga aspekta ne može kvalificirati kao takav teret.

C. OSTALI PRIGOVORI PREDLAGATELJA

72. Pojedini predlagatelji navode da su ZUPUP i Uredba/I-ZUPUP-a doveli do nejednakog postupanja unutar istovrsne skupine adresata ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a u usporedivoj situaciji te da se ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a "zadire" u stečena prava i legitimna očekivanja zaposlenika u državnim odnosno javnim službama koja su stečena kolektivnim ugovorima.

72.1. Prigovor predlagatelja o nejednakom postupanju unutar istovrsne skupine adresata ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a predlagatelji su obrazložili tvrdnjama da se poduzetom mjerom u nepovoljniji položaj stavljaju:

- zaposlenici u odnosu prema državi kao poslodavcu,
- sami zaposlenici međusobno jer oni zaposlenici koji su stekli uvjet za odlazak u mirovinu ili kojima se otkazuje ugovor o radu u vrijeme dok je ZUPUP na snazi, steći će pravo na mirovinu ili otpremninu u znatno manjem iznosu,
- zaposlenici u državnim i javnim službama u odnosu prema zaposlenicima u "ostalom dijelu javnog sektora koji je u državnom vlasništvu" (trgovačka društva i druge pravne osobe u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske).

72.2. Članak 14. stavak 1. Ustava zabranjuje diskriminaciju. Ovlast Ustavnog suda da proširuje opseg zabranjenih osnova diskriminacije proizlazi iz samog sadržaja članka 14. stavka 1. Ustava koji te osnove nabraja samo egzemplifikativno, što je razvidno iz normativnog izričaja koji glasi: "ili drugim osobinama".

Člankom 14. stavkom 2. Ustava jamči se jednakosti svih pred zakonom. To je jamstvo poseban izraz jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava) te zahtijeva da se prema skupini adresata zakonskih normi, odnosno onima na koje se zakon odnosi, u usporedbi s nekom drugom skupinom ne postupa drugačije ako među obje skupine ne postoje razlike takve vrste i težine da se različito postupanje može opravdati. Detaljnija mjerila nije moguće pobliže odrediti na apstraktan i generalan način, već samo u odnosu na pojedina konkretna pravna područja.

72.3. Prigovori predlagatelja o navodnoj diskriminaciji među samim zaposlenicima u državnim odnosno javnim službama (s obzirom da će oni koji su stekli uvjet za odlazak u mirovinu ili kojima se otkazuje ugovor o radu u vrijeme dok je ZUPUP na snazi, steći pravo na mirovinu ili otpremninu u znatno manjem iznosu) nisu osnovani, budući da mjera "uskrate" navedene povlastice traje samo godinu dana. Iako se ne može isključiti mogućnost da će se jedna kategorija tih zaposlenika zbog osporene zakonske mjere susresti sa smanjenom visinom mirovine ili otpremnine, kao što to tvrde predlagatelji, osporena jednogodišnja zakonska mjera u svakom slučaju ne može dovesti do diskriminatornog smanjenja mirovina ili otpremnina koje bi bilo nerazmjerno s ustavnopravnog i konvencijskog aspekta.

Prigovori predlagatelja o navodnoj diskriminaciji zaposlenika u državnim i javnim službama u usporedbi sa zaposlenicima u preostalom dijelu javnog sektora koji je u pretežitom državnom vlasništvu Ustavni sud ne prihvaća jer nije riječ o usporedivim skupinama. Zaposlenici u državnim i javnim službama su državni i javni službenici. Zaposlenici u trgovačkim društvima koja su u pretežitom državnom vlasništvu to nisu.

Konačno, prigovore predlagatelja o navodnoj općoj diskriminaciji zaposlenika u odnosu prema državi kao poslodavcu Ustavni sud ocjenjuje bespredmetnima.

73. Predlagatelji su prigovorili i tome da se ZUPUP-om i Uredbom/I-ZUPUP-a zadire u prava zaposlenika koja su stečena kolektivnim ugovorima, kao i u njihova legitimna očekivanja. Ustavni sud te prigovore ocjenjuje neosnovanima. Povlastice ne konstituiraju subjektivna prava koja bi ulazila u koncept "stečenih prava". S druge strane, legitimna očekivanja zaštićena su samo za vrijeme dok postoji valjana pravna osnova na kojoj su ta očekivanja utemeljena. Stupanjem na snagu ZUPUP-a i

Uredbe/I-ZUPUP-a privremeno je prestalo djelovanje pravne osnove na kojoj se temeljila navedena povlastica.

74. Prigovore o povredama načela socijalne pravde te prava na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje Ustavni sud nije razmatrao s obzirom da u konkretnom slučaju nisu mjerodavni (v. opširnija stajališta Ustavnog suda u odluci i rješenju broj: U-IP-3820/2009, U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.).

VII. IZREKA ODLUKE

75. Završna je ocjena Ustavnog suda da podnositelji svojim prijedlozima nisu doveli u sumnju formalnu i materijalnu suglasnost ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a ni s jednom mjerodavnom odredbom Ustava.

Iako je u postupanju Vlade u konkretnom slučaju utvrđeno odstupanje od punog poštovanja pravila demokratske procedure pri kolektivnom pregovaranju, u svjetlu svih okolnosti u kojima su doneseni ZUPUP i Uredba/I-ZUPUP-a, a polazeći od utvrđenja da sam sadržaj ZUPUP-a i Uredbe/I-ZUPUP-a nije u nesuglasnosti s Ustavom u materijalnom smislu, Ustavni sud zaključuje da Vlada nije prekoračila granice svojih ovlasti do stupnja koji bi se mogao kvalificirati kao "zloupotreba ustavne ovlasti za predlaganje zakona", kako su to tvrdili predlagatelji.

76. Sukladno tome, na temelju članka 43. stavka 1. i članka 44. stavka 2. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točki I. izreke odluke i točki I. izreke rješenja.

77. Budući da Ustavni sud nije prihvatio prijedloge podnositelja za ocjenu suglasnosti Uredbe/I-ZUPUP-a s Ustavom, prijedlog za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimanju na osnovi Uredbe/I-ZUPUP-a Ustavni sud nije posebno razmatrao.

78. Donošenjem ove odluke okončava se postupak za ocjenu suglasnosti ZUPUP-a s Ustavom, koji je pokrenut rješenjem od 18. srpnja 2014.

79. Objava odluke i rješenja (točka II. izreke odluke i točka II. izreke rješenja) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

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