



Naš znak: 240/10

U Zagrebu, 2. kolovoza 2010.g.

## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

**PREDMET:** Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi  
- ocjena suglasnosti s Ustavom i zakonom, zahtjeva se

Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 28/2010) s Ustavom i zakonom, kako slijedi.

### **1. Odredba Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi čija se ustavnost odnosno zakonitost osporava**

#### *Članak 16.*

*U jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave iz članka 15. ovoga Zakona, u kojima iznos tekućih pomoći prelazi 10% prihoda poslovanja jedinice, osnovica za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama ne smije biti veća od osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika.*

*U jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave iz stavka 1. ovoga članka koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika ne smiju biti veći od koeficijenta složenosti poslova radnih mjesta s odgovarajućim nazivima u državnoj službi, a koeficijent za obračun plaće pročelnika upravnog odjela ili službe ne smije biti veći od koeficijenta složenosti poslova načelnika sektora ili službe.*

### **2. Odredbe Ustava Republike Hrvatske i Zakona o radu koje su povrijeđene**

#### Ustav Republike Hrvatske

Osobne i političke slobode i prava

#### *Članak 43. stavak 1.*

*Svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom.*

Gospodarska, socijalna i kulturna prava

*Članak 55. stavak 1.*

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

*Članak 56. stavak 1.*

*Pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom.*

*Članak 59. stavak 1.*

*Radi zaštite svojih gospodarskih i socijalnih interesa, svi zaposleni imaju pravo osnivati sindikate i slobodno u njih stupati i iz njih istupati.*

Zakon o radu

Ovlaštenja udruge

*Članak 230. stavak 1.*

*Udruga može biti stranka kolektivnog ugovora samo ako je utemeljena i registrirana sukladno odredbama ovoga Zakona.*

Statut udruge

*Članak 233. stavak 4.*

*Statutom određena svrha udruge mora biti sklapanje kolektivnog ugovora*

Predmet kolektivnog ugovora

*Članak 255. stavak 1.*

*Kolektivnim ugovorom uređuju se prava i obveze stranaka koje su sklopile taj ugovor, a može sadržavati i pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnih odnosa, pitanja radničkog vijeća, pitanja socijalnog osiguranja, te druga pitanja iz radnih odnosa ili u svezi s radnim odnosima.*

### **3. Razlozi zbog kojih se pokreće postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti**

**Ustav Republike Hrvatske** regulira pravo na udruživanje radnika (i poslodavaca) tako što se svakome „jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanje za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve“.

Sindikalna prava i slobode mogu se ostvariti samo ako se ostvaruje poduzetnička i tržišna sloboda i jednak pravni položaj poduzetnika na tržištu, te ako „država

potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva“, kako stoji u članku 49. Ustava.

Kada u odredbama članka 43. Ustava piše da je cilj udruživanja zalaganje za socijalna, gospodarska i druga prava, prvenstveno se to može reći za: pravo na zaradu kojom zaposleni može „osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život“, pravo na najduže radno vrijeme; na tjedni odmor i plaćeni godišnji odmor i pravo zaposlenih i članova njihovih obitelji na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje koji se uređuju „zakonom i kolektivnim ugovorom“ (vidi članak 56. Ustava).

**Zakon o radu** utvrđuje temeljne obveze i prava iz radnog odnosa na način da je poslodavac „obvezan u radnom odnosu radniku dati posao te mu za obavljene rad isplatiti plaću“.

Kada su u pitanju udruge radnika, odnosno sindikati, ZOR uređuje da „radnici imaju pravo, bez bilo kakve razlike, po svojem slobodnom izboru, utemeljiti sindikat te se u njega učlaniti“, kao i da takva udruga „može biti stranka kolektivnog ugovora samo ako je utemeljena i registrirana sukladno odredbama ovoga Zakona“.

Takva udruga „mora imati statut utemeljen i donesen na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova“, a „statutom određena svrha udruge mora biti sklapanje kolektivnih ugovora“.

Prema ZOR-u „stranke kolektivnog ugovora mogu biti, na strani poslodavaca jedan ili više poslodavaca ili njihove udruge, a na strani radnika jedan ili više sindikata ili njihove udruge, koje su spremne i sposobne sredstvima pritiska štiti i promicati interese svojih članova prilikom pregovora o sklapanju kolektivnih ugovora na području za koje se kolektivni ugovor sklapa“.

Kao predmet kolektivnog ugovora ZOR navodi kako se njime uređuju „prava i obveze stranaka koje su sklopile taj ugovor, **a može sadržavati i pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnih odnosa**“, pitanja socijalnog osiguranja, te druga pitanja iz radnih odnosa ili u svezi s radnim odnosima.

Osobe koje sukladno ZOR-u mogu biti stranke kolektivnih ugovora (poslodavci i sindikati ili njihove udruge) „dužne su u dobroj vjeri pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora u svezi s pitanjima koja sukladno ovom Zakonu mogu biti predmet kolektivnog ugovora“.

Članak 16. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, međutim, pravo na kolektivne pregovore o plaći, kao najvažnijem dijelu „sadržaja“ radnih odnosa, u financijski slabijim lokalnim jedinicama uvjetuje odgovarajućom razinom udjela vlastitih prihoda poslovanja u ukupnim prihodima, na način da u onim lokalnim jedinicama u kojima iznos tekućih pomoći prelazi 10% prihoda poslovanja jedinice, osnovica i koeficijenti za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama ne smiju biti veći od osnovice i koeficijenta za obračun plaće državnih službenika i namještenika.

Iako **izričaj odredbe „ne smije biti veća“**, kada je u pitanju osnovica za obračun plaće, **ostavlja dojam kako postoji prostor za pregovore o osnovici do visine osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika**, iz obrazloženja razloga donošenja Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ali i iz reagiranja samih lokalnih jedinica razvidno je da je Zakon donijet kako bi se plaće u javnoj upravi „ujednačile“ na način da se u lokalnoj samoupravi smanje.

Ovo je, međutim, suprotno zaključku Gospodarsko-socijalnog vijeća od 30. lipnja 2008. godine (vidi prilog), koje je, sukladno Sporazumu o Gospodarsko-

socijalnom vijeću i drugim oblicima partnerstva u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“, broj 88/2001) na svojoj 120. sjednici održanoj 30. lipnja 2008. godine usvojilo zaključak kojim prihvaća Načela o potrebi izgradnje jedinstvenog sustava plaća u javnoj upravi. S time u svezi **Gospodarsko-socijalno vijeće** „*smatra nužnim ujednačiti plaće u cjelokupnoj javnoj upravi u okviru jedinstvenog sustava plaća u javnoj upravi te predlaže Vladi RH da prilikom rada na novim zakonima o plaćama u državnoj upravi i javnim službama započne proces harmonizacije plaća u lokalnoj i područnoj samoupravi, državnoj upravi i javnim službama u skladu s dogovorenom i unaprijed utvrđenom dinamikom diferenciranog rasta plaća u točno određenom višegodišnjem trajanju, nastojeći da takvo usklađivanje ne dovede do smanjenja plaće niti jednome službeniku*“.

U lokalnim jedinicama u kojima iznos tekućih pomoći ne prelazi 10% prihoda poslovanja jedinice „osnovica za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđuje se kolektivnim ugovorom“.

Ovime se višestruko narušavaju prava i slobode radnika da, u skladu s Ustavom i zakonom, osnivaju udruge (sindikate) radi zaštite socijalnih i gospodarskih prava i kolektivno pregovaraju o sadržaju radnog odnosa, prije svega o plaći.

Naime, sindikati odnosno udruge radnika (službenika i namještenika) u lokalnim jedinicama koje dolaze pod udar odredbe članka 16. Zakona o plaćama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave isključeni su iz kolektivnih pregovora o plaći, budući da su svi elementi koji, sukladno odredbi članka 8. ovoga Zakona, čine plaću – osnovica, koeficijent i uvećanje od 0,5% za svaku navršenu godinu staža, zadani Zakonom i kao takvi ne mogu biti predmetom pregovora između poslodavca i sindikata, izuzev ako se mogućnost kolektivnog pregovaranja sagledava u mogućnosti da sindikati u tim jedinicama mogu pregovarati o manjoj osnovici i još manjoj plaći od one koju propisuje Zakon.

Spornim člankom Zakona dovedena je u pitanje svrha sindikalnog organiziranja u financijski slabijim lokalnim jedinicama, mogućnost konzumiranja prava na kolektivno pregovaranje o „sadržaju radnog odnosa“, obveza pregovaranja u dobroj vjeri poslodavaca i sindikata, a zaposleni u takvim jedinicama dvostruko su diskriminirani u odnosu na zaposlene u javnim i državnim službama.

Diskriminirajuću okolnost da žive i rade u financijski slabijoj lokalnoj jedinici zakonodavac je „dopunio“ nemogućnošću da o svom socijalnom i gospodarskom položaju pregovaraju na način kako to čine zaposleni u državnim i javnim službama čije se plaće u cijelosti isplaćuju iz državnog proračuna.

Naime, činjenica da javne i državne službe ne ostvaruju vlastite prihode, a kad ih i ostvare oni se računaju kao prihod državnog proračuna, sindikatima javnih i državnih službi ne priječi mogućnost kolektivnog pregovaranja o osnovici za plaće u zakonskim okvirima koji ne poznaju ograničenja poput onoga koji nameće Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Tim je više nelogično, neustavno i nezakonito poslodavcima i sindikatima u lokalnoj jedinici koja prima pomoć iz državnog proračuna koja prelazi 10% prihoda poslovanja zapriječiti mogućnost kolektivnog pregovaranja o visini plaće.

**S time u svezi Sindikat predlaže da se odredba članka 16. poništi i tako poslodavcima i sindikatima u lokalnoj i područnoj samoupravi omogući pravo na sindikalno organiziranje i kolektivno pregovaranje o cjelovitom sadržaju radnih odnosa, na način kako je to moguće i u javnim i državnim službama.**

S poštovanjem,



GLAVNI TAJNIK  
Siniša Kuhar

**U PRIVITKU:**

1. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
2. Zaključak GSV-a od 30. lipnja 2008. godine