

RADNI ODNOSI

1. Poslodavac nije dužan za radnika stranca, u statusu stranca na produljenom boravku, tražiti izdavanje radne dozvole. Tu dozvolu može tražiti i sam radnik. Radniku strancu koji nema radnu dozvolu, radni odnos prestaje po sili zakona, a odluka poslodavca o prestanku radnog odnosa ima deklaratoran karakter.

Iz obrazloženja:

I. F. iz Zagreba (u daljnjem tekstu: podnositelj) podnio je ustavnu tužbu u kojoj tvrdi da su mu presudom Vrhovnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud), broj: Revr 375/10-2 od 10. studenoga 2011., povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 29. i 54. Ustava Republike Hrvatske (N.N., br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 5/14.) i članak 3. Ustava.

Tom su presudom preinačene presude Županijskog suda u Zagrebu, broj: Gžr-79/06-2 od 20. studenog 2007. i presuda Općinskog suda u Zagrebu broj: Pr-2248/00 od 21. studenoga 2005., te je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja (tužitelja u toj parnici) kojim je tražio utvrđenje da su odluke tuženice (INA – Industrija nafte d.d.) o prestanku radnog odnosa od 30. srpnja 1993. i od 28. rujna 1993. nedopuštene, uz isplatu naknade plaće u ukupnom iznosu od 281.140,45 kuna s pripadajućim zakonskim za-

teznim kamatama na iznose pobliže navedene u izreci presude.

U prvostupanjskom postupku je utvrđeno da je tuženica 30. srpnja 1993. donijela rješenje o prestanku radnog odnosa podnositelja koji nije imao uvjerenje o hrvatskom državljanstvu, niti radnu dozvolu s danom 31. srpnja 1993. prema čl. 18., st. 6. ZoZS-a. Odlukom Komisije za žalbe tuženice od 28. rujna 1993. odbijen je kao neosnovan prigovor podnositelja na prvo navedeno rješenje. Utvrđeno je da je podnositelj imao odobren produženi boravak od 22. listopada 1993. do 1. ožujka 1995. te od 1. ožujka 1995. do 7. siječnja 1996. u svrhu zapošljavanja u poduzeću „S-T.“ d.o.o., a od 5. siječnja 1996. do 7. srpnja 1998. da je imao odobren boravak u istu svrhu za rad u poduzeću „F.“ d.o.o.

U spornom razdoblju podnositelj je imao prijavljeno boravište u Republici Hrvatskoj u Zagrebu, na dan 8. svibnja 1992., a u radnom odnosu kod tuženice bio je neprekidno od 28. kolovoza 1979. do 31. srpnja 1993. Od 1. travnja 1996. podnositelj je zasnovao novi radni odnos u Republici Hrvatskoj, s tim da prebivalište ima u B i H.

Tuženica nije tražila dozvolu za podnositelja u roku iz čl. 18., st. 3. ZoZS-a, a tu dozvolu u daljnjem roku od 30 dana nije tražio niti podnositelj prema stavku 4. članka 18. ZoZS-a.

Prvostupanjski sud prihvatio je tužbeni zahtjev podnositelja.

Drugostupanjski sud odbio je žalbu tuženice i potvrdio prvostupanjsku presudu.

Vrhovni sud uvažio je reviziju tuženice kao osnovanu utvrdivši da su nižestupanjski sudovi pogrešno primijenili mjerodavno materijalno pravo, uz sljedeće obrazloženje:

„Odredbom čl. 79., st. 2. Zakona o kretanju i boravku stranaca propisano je:

‘Jugoslavenski državljanin koji ne stekne status trajno nastanjenog stranca u smislu odredbe stavka 1. ovog članka, smatrat će se strancem na produženom boravku’.

Citirana zakonska odredba ne bavi se za-
pošljavanjem stranaca i ne uređuje njihov radnopravni status, a s druge strane u odredbi čl. 18., st. 6. ZZS nije predviđena iznimka od pravila da stranac koji je zaposlen u Republici Hrvatskoj treba imati radnu dozvolu koja vrijedi kao odobrenje za nastavak rada, a ako stranac ne dobije radnu dozvolu prestaje mu radni odnos, dakle, bez obzira na status po čl. 79., st. 2. Zakona o kretanju i boravku stranaca.

Slijedom navedenog proizlazi da strancu u Republici Hrvatskoj koji ne dobije radnu dozvolu kao odobrenje za nastavak rada, prestaje radni odnos po sili zakona, te da odluka koju donosi poslodavac tada ima deklaratoran karakter i njome se samo utvrđuje postojanje već nastale činjenice prestanka radnog odnosa.

Sukladno odredbama iz čl. 1., st. 2. ZZS-a stranac može raditi u Republici Hrvatskoj na temelju radne dozvole, a poslodavac ne smije zasnivati radni odnos, niti sklopiti ugovor o izvršenju posla sa strancem koji ne posjeduje radnu dozvolu.“

Mjerodavnim člankom 18., stavkom 2., 4. i 6. ZoZS-a u vrijeme donošenja odluka tuženice bilo je propisano:

„Članak 18.

(...)

Poslodavci, kod kojih su zaposleni stranci koji nemaju boravak u Republici Hrvatskoj, a

zaposleni su u Republici Hrvatskoj (dnevni radni migranti), dužni su do 30. lipnja 1993. godine zatražiti za njih radnu dozvolu.

(...)

Ako poslodavac ne podnese zahtjev u predviđenom roku, zahtjev može podnijeti zaposleni stranac u roku od 30 dana po isteku roka iz stavka 2. i 3. ovog članka.

(...)

Radna dozvola iz stavka 2. i 3. ovoga članka vrijedi kao odobrenje za nastavak rada, odnosno dozvola za zasnivanje radnog odnosa. Ako radnik ne dobije radnu dozvolu, prestaje mu radni odnos“.

Polazeći od navoda podnositelja, ustavna tužba razmotrena je u odnosu na povredu ustavnog prava na pravično suđenje iz čl. 29., st. 1. Ustava u njegovom građanskom aspektu, koji u mjerodavnom dijelu glasi:

„Članak 29.

Svatko ima prvo da zakonom ustanovljeni (...) sud (...) odluči o njegovim pravima i obvezama (...)

(...)“

Sadržaj ustavnog prava zajamčenog čl. 29., st. 1. Ustava ograničen je na jamstva pravičnog suđenja pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima te na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje.

Ocjena je Ustavnog suda da je Vrhovni sud iznio ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za svoju odluku, odnosno da je svoja pravna stajališta obrazložio na način koji ne dovodi u sumnju arbitrarnost postupanja i odlučivanja. Stoga, Ustavni sud nije prihvatio tvrdnju podnositelja o povredama materijalnog prava na njegovu štetu.

Stoga je ocjena Ustavnog suda da je postupak, koji je prethodio ustavnosudskom postupku, vođen na način koji je podnositelju omogu-

ćio pravično suđenje i nije rezultirao povredom ustavnog prava propisanog čl. 29., st. 1. Ustava.

Ustavni sud RH, broj: U-III-625/2012 od 9. 7. 2014.

2. Nije moguće na istoj činjeničnoj osnovi, a nakon pravomoćno dovršenog postupka, ponovno donositi odluku o prestanku radnog odnosa.

Iz obrazloženja:

Sudovi zaključuju da su ispunjene pretpostavke za donošenje odluke o redovitom otkazu ugovora o radu zbog skrivljenog ponašanja tužiteljice. Jer, nakon što je prethodna odluka o izvanrednom otkazu ugovora o radu utvrđena nezakonitom isključivo zbog formalnih propusta te tužiteljica vraćena na rad kod tuženika u isti radnopravni status, nije bilo zapreke da tuženik kao poslodavac na temelju iste činjenične osnove donese odluku o redovitom otkazu ugovora o radu. Budući da ni Zakon o radu ne propisuje takvu zabranu poslodavcu, zbog čega su u tom tijelu odbili tužbeni zahtjev. Pritom se pozivaju na odredbu čl. 106., st. 1., podst. 3. Zakona o radu (N.N., br. 38/95., 54/95., 65/95., 102/98., 17/01., 2/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03. i 30/04. – u daljnjem tekstu: ZR), a prema kojoj poslodavac može otkazati ugovor o radu uz propisan ili ugovoren otkazni rok (redoviti otkaz), ako za to ima opravdani razlog u slučaju ako radnik krši obveze iz radnog odnosa (otkaz uvjetovan skrivljenim ponašanjem radnika).

Prethodno dan izvanredni otkaz tužiteljici utvrđen je nedopuštenim zbog formalnih propusta (propust poslodavca da omogući tužiteljici da iznese svoju obranu prije otkaza ugovora o radu, odnosno da je pisano upozori na obveze iz radnog odnosa i ukaže na mogućnost otkaza).

Tužiteljica u reviziji osporava zakonitost odbijane presude smatrajući da tuženik nije imao zakonske osnove niti je bio ovlašten tužiteljici otkazati ugovor o radu dva puta na temelju iste činjenične osnove, pozivajući se na pravno shvaćanje ovog Suda zauzeto u presudi revr-358/04 od 20. prosinca 2006.

U toj presudi zauzeto je pravno shvaćanje prema kojem: „Pravomoćna presuda kojom sud

utvrđuje nedopuštenosti otkaza ugovora o radu bilo iz razloga formalno-pravne prirode, bilo zbog nepostojanja opravdanog razloga za otkaz, ima za posljedicu nemogućnost ponovnog otkazivanja ugovora o radu (redovitog ili izvanrednog), zbog istog otkaznog razloga, jer je takvom sudskom odlukom pitanje dopuštenosti otkazivanja zbog razloga pravomoćno riješeno.“

Polazeći od prednje izraženog pravnog shvaćanja, proizlazi da je odlukom o izvanrednom otkazu koja je pravomoćnom presudom utvrđena nedopuštenom tuženik iscrpio svoje pravo otkazivanja ugovora o radu tužiteljici iz razloga zbog kojih je ta odluka donesena, pa budući da nakon izvanrednog otkazivanja ugovora o radu tužiteljica nije počinila neku novu povredu radne obveze koja bi sama za sebe ili u povezanosti s ranijom povredom obveze iz radnog odnosa na kojoj se temelji izvanredni otkaz opravdala predmetni redoviti otkaz, sudovi su pogrešno primijenili materijalno pravo kada su odbili tužbeni zahtjev na utvrđenje da je nedopuštena i nezakonita odluka o otkazu ugovora o radu uvjetovanog skrivljenim ponašanjem od 13. srpnja 2004. te da tužiteljici ne prestaje radni odnos kod tuženika.“

Vrhovni sud RH, revr 1465/10-2 od 10. 12. 2013.

3. Imovinska prava zaposlenih u javnim službama (regres, božićnica) imaju nespornu pravnu osnovu i mogu predstavljati samostalno imovinsko pravo zaštićeno Ustavom.

Iz obrazloženja:

Zakon o uskrati isplate pojedinih materijalnih prava zaposlenim u javnim službama donio je Hrvatski sabor na sjednici 14. prosinca 2012. Objavljen je u Narodnim novinama, broj 143 od 20. prosinca 2012., a stupio na snagu danom objave u Narodnim novinama (u daljnjem tekstu: ZUIMP).

Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUIMP-a podnijela je Matić hrvatskih sindikata iz Zagreba koju zastupa predsjednik Vilim Ribić (u daljnjem tekstu: predlagateljica).

Pri razmatranju osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih propisa, Ustavni sud pošao je od nesporne činjenice da ZUIMP i Uredba/ID-ZUIMP zahvaćaju u imovinska prava adresata tih propisa u smislu čl. 48., st. 1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (N.N. – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.: u daljnjem tekstu: konvencija).

Iako je riječ o imovinskim pravima zaposlenih u javnim službama, regres i božićnica nisu naknade koje ulaze u domašaj čl. 55., st. 1. Ustava jer nisu sastavni dijelovi njihovih plaća („zarada“). Sukladno čl. 13., st. 2., toč. 11. Pravilnika o porezu na dohodak (N.N., br. 95/05., 68/07., 146/08., 2/09., 146/09., 123/10., 137/11., 61/12., 79/13. i 160/13.) oni se smatraju prigodnim nagradama i neoporezivi su primici od nesamostalnog rada do iznosa od 2.000,00 kuna.

Ipak, regres i božićnica imaju nespornu pravnu osnovu u domaćem pravnom poretku, utuživi su pred domaćim sudovima, a uz njih se vezuju i legitimna očekivanja ovlaštenika tih 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 relevantne razloge da bi se miješanje u ta prava s njezine strane moglo smatrati opravdanim.

To je posebno važno u situaciji koja postoji u ovom predmetu, kad je Vlada ujedno nositelj izvršne vlasti, ovlašten predlagatelj ZUIMP-a i donositelj Uredbe/IDZUIMP-a, s jedne strane, te poslodavac najvećem broju adresata ZUIMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP i stranka u postupku kolektivnog pregovaranja, s druge strane. U takvoj situaciji od iznimne je važnosti izbjeći i sam vanjski dojam o tome da Vlada pogoduje sebi. To su temeljni zahtjevi koji proizlaze iz vladavine prava, a tiču se povjerenja javnosti u funkcioniranje državnih institucija, o čemu postoji bogata praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

Prigovori predlagatelja o samovoljnom postupanju vlasti, o posezanju za zakonskom formom u svrhu izbjegavanja obveza preuzetih granskim kolektivnim ugovorima, kršenju načela socijalne pravde, protuzakonitom preuzimanju ovlasti Hrvatskog sabora donošenjem uredaba kada za to nema ovlaštenje, o postavljanju vlasti iznad prava i primjeni odnosno neprimjeni propisa kada to vlasti odgovara ili ne odgovara, pitanja su koja zahtijevaju podrobno ispitivanje Ustavnog suda s aspekta temeljnih ustavnih vrijednosti na kojima počiva ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske.

Pitanja o tome je li donošenjem osporenih propisa prekršeno pravo na slobodu udruživanja, pravo na osnivanje sindikata, jesu li poštovani propisana procedura i demokratski standardi pri kolektivnom pregovaranju, je li došlo do nejednakog postupanja unutar istovrsne skupine adresata ZUIMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP u usporedivoj situaciji, kao i pitanja granica postupanja Vlade na temelju ZOVRH/13 o pitanjima tekuće gospodarske politike, također, bi mogla biti predmet razmatranja tijekom provedbe ispitnog postupka zaključiti li Ustavni sud da su relevantna za konačnu ocjenu o suglasnosti osporenih propisa s Ustavom.

To se, u svijetu poštovanja načela vladavine prava i demokratskih procedura, odnosi i na prigovore predlagatelja o Vladinom postupanju s P.Z. 573/13 (koji je u prosincu 2013. prvo poslan u zakonodavnu proceduru, a zatim povučen iz te procedure, da bi nakon prestanka zasjedanja Hrvatskog sabora Vlada donijela Uredbu/ID-ZUIMP).

Prethodno naznačena pitanja jasno pokazuju da razlozi zbog kojih predlagatelji predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZUIMP-a i Uredbe/IS-ZUIMP otkrivaju određene pravne probleme načelne naravi koji nisu usko vezani uz samu konkretnu mjeru koja je predmet uređenja tih propisa, nego se dotiču i odnosa funkcioniranja zakonodavne i izvršne vlasti u demokratskom društvu, osobito u vrijeme ekonomske nestabilnosti i recesije, kao i pitanja uloge kolektivnog pregovaranja u njemu. Ta važna pitanja zahtijevaju podrobno ispitivanje u svjetlu temeljnih ustavnih vrijednosti i zaštićenih ustavnih dobara.

Ta su pitanja ujedno i temeljni razlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZUIM-Pa i Uredbe/ID-ZUIMP s Ustavom, pri čemu se ovim rješenjem nipošto ne prejudicira konačna odluka Ustavnog suda.

S druge strane, Ustavni sud ocjenjuje da u konkretnom slučaju nije nužno posegnuti za privremenom mjerom iz članka 45. ustavnog zakona, koja bi dovela do neprimjenjivanja osporenih propisa do konačne odluke Ustavnog suda. S obzirom da nije riječ o pravima koja čine dio plaće javnih službenika, a imajući u vidu da je riječ o uskrati prava koja traje do 31. prosinca 2014., Ustavni sud smatra da je donošenje rješenja o pokretanju postupka u ovom trenutku dostatno.

Ustavni sud ističe da će u ovom ustavnosudskom postupku razmatrati samo prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZU-

IMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP koji su zaprimljeni do dana donošenja ovog rješenja. To znači da nijedan naknadno podneseni prijedlog kojim se traži pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti ZUIMP-a i Uredbe/ID-ZUIMP Ustavni sud neće biti u mogućnosti razmatrati, budući da je ovim rješenjem taj postupak već pokrenut.

Neovisno o tome, propisi koji su predmet odlučivanja u ovom ustavnosudskom postupku (ZUIMO i Uredba/ID ZUIMP) takvi su da se odluka Ustavnog suda, koja će biti donesena nakon provedbe punog ispitnog postupka, po naravi stvari mora odnositi na sve njihove adrese, neovisno o tome jesu li Ustavnom sudu predložili pokretanje postupka za ocjenu njihove suglasnosti s Ustavom ili ne.

Ustavni sud RH, broj U-I4405/2013; U-II-3222/2014 i dr. od 18. 7. 2014.

mr. sc. Rihard Gliha, dipl. iur., Zagreb