

# (NE)RAD NEDJELJOM KAO DILEMA RADNOG PRAVA

*Izvorni znanstveni rad*

UDK 331.311(497.5)

349.235(497.5)

342.565.2:349.235(497.5)

339.176(497.5)

Primljeno: 28. ožujka 2023.

Viktor Gotovac\*

---

*Radno pravo kao grana prava usmjerena uređenju obavljanja prestacije rada u radnom odnosu suočava se, po četvrti put, s refleksijama uređenja rada trgovina kojim se želi reducirati rad nedjeljom. Pitanje (ne)rada nedjeljom, koje ima svoju povijesno-tradicijsku odrednicu te u suvremenom okruženju izaziva i svjetonazorsku polarizaciju, radnopravno se tretira isključivo s vizure potrebe osiguranja dana tjednog odmora za radnike te nužnosti povećanja plaće u slučaju nemogućnosti da se taj dan tjednog odmora zajamči upravo u dan nedjelje. U tom je pogledu radno pravo načelno praktično neopredijeljeno u odnosu na taj rad, iako kroz međunarodne dokumente valorizira postavke običaja i tradicije, ali jednako tako uvažava i nužnost da se u određenim profesijama, djelatnostima, granama poslovi obavljaju i nedjeljom.*

*U tri slučaja zakonodavčeve intervencije do sada odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske ovo je pitanje vraćano na polazne pozicije sasvim liberalnog režima, koji nije postavljao nikakve prepreke radu nedjeljom. Recentne izmjene i dopune Zakona o trgovini uvažavaju primjedbe koje su u odnosu na dosadašnje pokušaje iznesene u ustavnosudskim odlukama te ostaje vidjeti hoće li i ovo normiranje inicirati ustavnosudsko postupanje i kakav bi mu ishod mogao biti. Ovim će se radom pokušati uputiti na argumentaciju relevantnu u navedenom smislu.*

Ključne riječi: nedjelja, rad, radni dan, tjedni odmor, Zakon o radu, Zakon o trgovini

---

## 1. UVOD

Rasprava o radu nedjeljom, odnosno njegovoj zabrani ili ograničenju, u Republici Hrvatskoj gotovo se ciklički vraća u javni prostor. Tema koja nameće politički diskurs o nedjelji kao obveznom danu odmora od rada, predstavljajući normativno djelovanje kao opći pristup svim radnim odnosima u nas, a koja u stvarnosti zahvaća samo dio radnih odnosa u djelatnosti trgovine te se i uređuje zakonodavstvom trgovine,<sup>1</sup> sada po četvrti put polarizira javnost, a prema svemu sudeći, ponovno će opteretiti i Ustavni sud Republike Hrvatske.

---

\* Izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

<sup>1</sup> Zakon o trgovini (Narodne novine br. 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23).

Normativnim djelovanjem, prvi put 2003. godine,<sup>2</sup> potom 2008. godine,<sup>3</sup> nanovo tijekom epidemije bolesti COVID-19 2020. godine,<sup>4</sup> te konačno Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini,<sup>5</sup> donesenim dana 17. ožujka 2023. godine, reproduciramo prijedloge s ponešto prilagođenim pristupom i minimalno promijenjenom argumentacijom, operacionalizirajući parcijalno reduciranje rada nedjeljom u djelatnosti trgovini kao da se radi o krucijalnoj temi kako radnog prava tako i javnog reda i društvenog poretka.

Politiziranom javnom diskursu suprotstavlja se radnopravno promatranje nedjelje kao uobičajenog dana tjednog odmora. Tjedni odmor (engl. *weekly rest*; njem. *wöchentliche Erholung*; franc. *repos hebdomadaire*) pojam je i institut koji uvažava odmor na kraju radnog tjedna, pravno i faktički uvjetovan fiziološkim potrebama odmora. Radnik ima pravo na tjedni odmor, koji u načelu uključuje nedjelju te se nedjelja često pojavljuje kao dan tjednog odmora, no ukoliko je prijeko potrebno da radnik nedjeljom radi, mora mu se osigurati drugi dan odmora u razdoblju određenom kolektivnim ugovorom, sporazumom radničkog vijeća s poslodavcem ili ugovorom o radu.<sup>6</sup> U kontekstu tjednog odmora radnopravno nedjelja, kao dan, svoju specifičnost veže uz međunarodne ugovore i povijesno-tradicijske razloge, kojima je određena kao dan tjednog odmora za radnike, odnosno neradni dan, dan bez rada. No izvori radnog prava uvažavaju nužnost rada nedjeljom: za određeni broj radnika to jest radni dan jer postoji niz djelatnosti i profesija kod kojih ne postoji mogućnost zastajanja ili prestanka s radom nedjeljom s obzirom na to da bi se onemogućilo funkcioniranje društva. Ti su radnici radom nedjeljom u odnosu na radnike koji nedjeljom ne rade zakinuti, odnosno onemogućeni u izvršavanju nekih svojih planova i obveza nedjeljom, a za to im pripadaju pravo na povećanu plaću za rad nedjeljom i pravo na tjedni odmor u neki drugi dan. Naravno, ovdje se postavlja pitanje iznosa povećanja, a koje je recentnim izmjenama i dopunama Zakona o radu<sup>7</sup> normativno riješeno minimalnom kvantifikacijom. Sljedeće je pak pitanje drugog dana tjednog odmora radnika.

Naravno, pitanje rada nedjeljom, osim što jest radnopravno pitanje – jer radi se o radu nedjeljom – nije samo to. Radi se i o temi koja evidentno ima svoje mjesto u okviru političkog oblikovanja društva i javnog poretka, izaziva pozornost i prikuplja podršku sindikata, društvenih skupina i političkih aktera: (ne)rad nedjeljom u fokusu je rasprave onih koji smatraju kako rad nedjeljom u trgovini nije neophodan za funkcioniranje društva, a tu se iznosi i politička i svjetonazorska argumentacija.

Zamisao o “neradnoj nedjelji”, koja počiva na društvenom konstruktivnom diobe vremena na tjedan i religijskom poimanju dana kojim se svetkuje od Boga određen dan odmora, tijekom mnogih se stoljeća na prostoru Europe razvijala prema onom što bismo danas

---

<sup>2</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini (Narodne novine br. 170/03).

<sup>3</sup> Zakon o trgovini (Narodne novine br. 87/08, 116/08).

<sup>4</sup> Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine br. 51/20).

<sup>5</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini (Narodne novine br. 33/23).

<sup>6</sup> Odrednica “Tjedni odmor”. Pravni Leksikon. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007, str. 1612.

<sup>7</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (Narodne novine br. 151/22).

nazvali danom tjednog odmora od rada. No upravo taj povijesno-tradicijski pristup odmoru, koji u suvremenom okruženju normativno ni praktično ne može biti imperativan i apsolutan, osobito ne općedruštveno vrednovan upravo baš u jedan dan u tjednu, izaziva društvenu reakciju u kojoj se radu nedjeljom suprotstavlja argumentacija zahtjeva odmora s glasnim referiranjem na obiteljsku i fiziološku argumentaciju, dok se implicira religijsko, odnosno političko okruženje. Stoga se s jedne strane propituje smisao i uređenje dana tjednog odmora kao radnopravnog fakta, a s druge strane invocira se šire društveno poimanje odmora, njegova smisla i svrhe. Trebamo li zakonski kolektivizirati odmor nedjeljom zabranom rada u taj dan? Treba li povijesno-tradicijsku, društvenu i kulturnu argumentaciju pretpostaviti praktičnoj, onoj gospodarskih interesa? Ili treba inzistirati na liberalnom pristupu i sporazumijevanju aktera? To je propitivanje sredinom ožujka po četvrti put obilježilo javni diskurs.

Valja odmah reći kako će se, uz radnopravni pristup pregledu pozitivnog uređenja u Republici Hrvatskoj, rad ciljano usmjeriti prema trgovini s obzirom na to da se Zakonom o trgovini posebno djeluje na pitanje rada nedjeljom. Trgovina jest djelatnost važna za gospodarstvo, njezin udio u bruto domaćem proizvodu, a i broj zaposlenih u njoj, dovoljno objašnjava raspravu o radu nedjeljom upravo u toj djelatnosti.

Temeljna potka ovog rada bit će ona znanstvenog diskursa radnog prava, no predstaviti će se i refleksija drugih dimenzija odmora, odnosno rada nedjeljom, sve s ciljem raspravljanja konkretizacije radnog vremena i odmora u odnosu na nedjelju u gospodarstvu općenito, odnosno s obzirom na rad u trgovini. Nakon uvodnog dijela predstaviti će se povijesno-tradicijski kontekst nedjelje kao dana koji je u Europi, slijedom kršćanske tradicije, određen za odmor. Nakon toga izložiti će se aktualno pravno uređenje nedjelje kao dana tjednog odmora. U četvrtoj će se cjelini obraditi dosadašnje intervencije ograničavanjem rada nedjeljom u nas, uključivo i ona aktualna, ponajprije kroz prizmu dosadašnjeg ustavnosudskog rezoniranja, kao podloga za pretpostavku o ishodu recentnog uređenja kod eventualnog ustavnosudskog propitivanja. Konačno, zaključkom će se sistematizirati odnos prema aktualno predloženom normativnom uređenju, uz njegovo stavljanje u širi kontekst promišljanja radnog prava.

## **2. POVIJESNO-TRADICIJSKI ASPEKT NEDJELJE KAO DANA ODMORA**

Prije sagledavanja povijesne dinamike razvitka nedjelje kao dana odmora treba potražiti uopće povijesni i tradicijski izvor identifikacije dana odmora.

Podjela vremena, prvo na godine i mjesece, datira još od prije više od 6000 godina. Godina, mjesec i dan logični su vremenski ritmovi zadani prirodom, izmjenom dana i noći te mjesječevim mijenama. No s vremenom se pojavila potreba za uvođenjem vremenske jedinice veće od dana, a manje od mjeseca. I tako smo došli do tjedna, koji je prije gotovo 4000 godina kod Babilonaca identificiran kao niz od sedam dana, a sedmi je dan – dan

odmora – nastao spajanjem babilonskog dana punog mjeseca i židovskog slavlja sedmog dana.<sup>8</sup>

Dan tjednog odmora prepoznat je i u Starom zavjetu kao dan tjednog odmora postavljen na kraj tjedna. Taj je dan bila subota, šabat, za Židove sedmi dan u tjednu, dan veselja i odmora, vjerski utemeljen blagdan Jahvina saveza sa Židovima. U Izlasku 20:8 i dalje stoji: “Sjeti se da svetkuješ dan subotnji. Šest dana radi i obavljaš svoj posao. A sedmoga je dana subota, počinak posvećen Jahvi, Bogu tvojemu. Tada nikakva posla nemoj raditi: ni ti, ni sin tvoj, ni kći tvoja, ni sluga tvoj, ni sluškinja tvoja, ni živina tvoja, niti došljak koji se nađe unutar tvojih vrata. Ta i Jahve je šest dana stvarao nebo, zemlju i more i sve što je u njima, a sedmoga je dana počnuo. Stoga je Jahve blagoslovio i posvetio dan subotnji.” Subota je i blagdan posvećen oslobođenju židovskog naroda od egipatskog ropstva. Tako Ponovljeni zakon 5:15 kazuje: “Sjeti se da si i ti bio rob u zemlji egipatskoj i da te odande izbavio Jahve, Bog tvoj, rukom jakom i ispruženom mišicom. Zato ti je zapovjedio Jahve, Bog tvoj, da držiš dan subotnji.” Namjesto subote kršćani slave nedjelju, koja se od Kristova uskrsnuća razvila u središnji blagdan kršćanstva – u nedjelju kršćani slave uskrslog Gospodina, “tjedni Uskrs”.<sup>9</sup>

Rimska Republika i Carstvo imali su mnoge blagdane i praznike, koji su mogli pasti na bilo koji dan u tjednu, no nisu poznavali redoviti dan tjednog odmora. Blagovanje nedjelje bilo je stoga za pripadnike ranokršćanske Crkve opasno te je bilo prikriiveno rimskim, židovskim i poganskim utjecajima.

Normativizacija nedjelje kao neradnog dana veže se uz rimskog cara Konstantina. Prvi je državni zakon koji štiti nedjelju donesen dana 7. ožujka 321. godine. Prema njemu svi se suci, građani i djelatnosti imaju u nedjelju odmarati. Nedjelja se naziva doslovno “danom sunca”, *dies solis*, čime se, s obzirom na to da još nije došlo do obraćenja cara Konstantina, odnosno uspostavljenja kršćanstva kao državne religije Rimskog Carstva, naglašava kako nedjelja nema religijski, već kalendarski značaj. Istodobno, odmah je učinjena iznimka od obveze nedjeljnog odmora za seljake, koji su ovisili o vremenskim prilikama i godišnjim dobima – njima je omogućena slobodna i nesmetana obrada polja.<sup>10</sup> Nedjeljnim odmorom nastojao se stvoriti univerzalni dan tjednog odmora, neovisan od religije, te se nikoga nije prisiljavalo svetkovati nedjelju na vjerski, specifično kršćanski način.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Westphal, K., *Die Garantieder Sonn- und Feiertage als Grundlage subjektiver rechte? (Inaugural-Dissertation)*, Tübingen, 2003, str. 19.

<sup>9</sup> Promper, S., *Analyse der Diskussion um die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im österreichischen Einzelhandel – Darstellung der ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Ladenöffnungszeitenliberalisierung (Diplomarbeit)*, Linz, 2007, str. 89.

<sup>10</sup> Heutger, V., *Die Anfänge der Sonntagsgesetzgebung*, *Fundamina: A Journal of Legal History*, br. 1, 2005, str. 157.

<sup>11</sup> Heutger, V., *Die Anfänge der Sonntagsgesetzgebung*, *Fundamina: A Journal of Legal History*, br. 1, 2005, str. 161.

U dekretu od dana 27. kolovoza 399. godine carevi Arkadije i Honorije po prvi su put izrijeком nedjelju nazvali “danom Gospodnjim”, *die dominico*.<sup>12</sup> Tu se nedjelja, u skladu s kršćanstvom kao već gotovo dva desetljeća državnom vjerom, terminološki profilira te se dakle dan tjednog odmora identificira s uskrslim Isusom Kristom.<sup>13</sup>

Nedjeljni je odmor tijekom cijelog Srednjeg vijeka bio dan odmora od rada, i to prije svega prema crkvenom pravu.<sup>14</sup> Istodobno je država – blisko povezana s vjerskim vlastima – osiguravala provedbu crkvenog prava.<sup>15</sup> U religioznom shvaćanju nedjelja je prije svega imala značenje u funkciji održanja “moralnog poretka”, rad bi zastao u nedjelju i vrijeme je umjesto toga posvećeno odgoju djece ili duhovnoj kontemplaciji.<sup>16</sup>

Promjene donosi razvitak industrijske proizvodnje te uvođenje i razvitak kapitalističkog društvenog poretka, ali i proces odvajanja vjerske od državne vlasti kao rezultat građanskih revolucija reducira imperativni značaj nedjelje kao dana tjednog odmora.<sup>17</sup> Kako bi se izbjegli skupi prekidi proizvodnje, liberalizira se dotadašnje uređenje, prestaje se poštivati ne samo nedjelja kao konkretni dan odmora već uopće i dan tjednog odmora. To je ubrzo imalo posljedice za zdravlje radnika, oni su stradavali na radu i ozljeđivali se. Stoga je država bila prisiljena intervenirati: umjesto imperativne nedjelje kao “vjerskog dana” odmora i kontemplacije došlo je do refleksivne tranzicije prema uređenju “dana tjednog odmora”, koji nije nužno morao biti u nedjelju, iako se tome tradicijski davala prednost, što je obrazloženo potrebom zaštite zdravlja radnika.<sup>18</sup> Potonje nas dovodi do suvremenog doba.

### 3. NEDJELJA I DAN TJEDNOG ODMORA: PRAVNI IZVORI

Polazeći od sadržajno radnopravnog utemeljenja ovog rada, nedjelji će se pristupiti kroz prizmu tjednog odmora. Utoliko će se prikazati pravno uređenje tjednog odmora, i to

---

<sup>12</sup> Zanimljivo je što se iz pojma “dana sunca”, *dies solis*, razvio naziv za nedjelju u nekim jezicima, tako “Sunday” u engleskom, “Sonntag” u njemačkom, dok su se iz pojma “dana Gospodnjeg”, *die dominico*, razvili francuski naziv “dimanche” i talijanski “domenica”.

<sup>13</sup> Heutger, V., *Die Anfänge der Sonntagsgesetzgebung*, Fundamina: A Journal of Legal History, br. 1, 2005, str. 162.

<sup>14</sup> Westphal, K., *Die Garantieder Sonn- und Feiertage als Grundlage subjektiver rechte? (Inaugural-Dissertation)*, Tübingen, 2003, str. 37–38.

<sup>15</sup> Od 13. stoljeća zakonski je rad u nedjelju bio društveno evaluiran kao teški grijeh, a krajem 17. stoljeća odluke o dozvoli rada nedjeljom prepuštaju se čelnicima gradova i gradskim vlastima. Kanić, V. *Sloboda od rada nedjeljom kao pitanje radnog i socijalnog prava*, u: Črpić, G.; Džolan, M., *Slobodna nedjelja: kultura u nestajanju?*, Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve; Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 2014, str. 121–143.

<sup>16</sup> Promper, S., *Analyse der Diskussion um die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im österreichischen Einzelhandel – Darstellung der ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Ladenöffnungszeitenliberalisierung (Diplomarbeit)*, Linz, 2007, str. 89.

<sup>17</sup> Sabotič, I. *O dokolici, slobodnom vremenu i nedjelji u Europi i Hrvatskoj na prijelazu iz XIX. u XX. stoljeće*, u: Baloban, S.; Črpić, G., *Kultura nedjelje i dostojanstvo radnika*, Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve; Kršćanska sadašnjost, Zagreb 2005, str. 19.

<sup>18</sup> Promper, S., *Analyse der Diskussion um die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im österreichischen Einzelhandel – Darstellung der ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Ladenöffnungszeitenliberalisierung (Diplomarbeit)*, Linz, 2007, str. 90.

ponešto inverzno u odnosu na hijerarhiju pravnih vrela, polazeći od nacionalnog prema međunarodnim ugovorima.

### 3.1. Tjedni odmor u Ustavu Republike Hrvatske i Zakonu o radu

Ustav Republike Hrvatske<sup>19</sup> pravo na tjedni odmor spominje u odredbi članka 56. stavka 3. te navodi da “[S]vaki zaposleni ima pravo na tjedni i plaćeni godišnji odmor i ovih se prava ne može odreći”. Ovom odredbom nije detaljnije regulirano trajanje tjednog odmora ili određen pojedini dan za tjedni odmor, već je to prepušteno Zakonu o radu.<sup>20</sup>

Zakon o radu,<sup>21</sup> donesen 1995. godine, uređujući tjedni odmor odredbom članka 38., isticao je nedjelju kao dan tjednog odmora, a kada je bilo prijeko potrebno da radnik radi nedjeljom, za svaki radni tjedan imao mu se osigurati jedan dan odmora u razdoblju određenom kolektivnim ugovorom, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili ugovorom o radu. Zakonodavac je dakle ostavio mogućnost da se nekim drugim pravnim izvorom radnog prava, kolektivnim ugovorom, sporazumom radničkog vijeća i poslodavca ili ugovorom o radu. Eksplicitan spomen nedjelje u zakonskoj odredbi nije priječio mogućnost dogovora o drukčijem rasporedu tjednog odmora onoliko koliko je objektivno moguće uskladiti interese poslodavca, uvjete poslovanja, organizaciju rada i potrebe radnika.

Zakon o radu<sup>22</sup> iz 2009. godine mijenja uređenje tjednog odmora s ciljem usklađivanja hrvatskog radnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije. Prema odredbama članka 54. Zakona o radu radnik ima pravo na tjedni odmor u neprekidnom trajanju od dvadeset četiri sata, kojem se pribraja dnevni odmor u trajanju od dvanaest sati neprekidno, što čini ukupni tjedni odmor u neprekidnom trajanju od najmanje trideset šest sati, a za maloljetnika četrdeset osam sati. Taj tjedni odmor radnik koristi nedjeljom te u dan koji nedjelji prethodi, odnosno iza nje slijedi. U slučaju da radnik ne može tjedni odmor koristiti u navedene dane, mora mu se za svaki radni tjedan osigurati korištenje odmora u razdoblju određenom kolektivnim ugovorom, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili ugovorom o radu, koje ne može biti duže od dva tjedna.

Aktualni Zakon o radu zadržao je odredbe o tjednom odmoru iz prethodnog, uz izmjenu kod zamjenskog tjednog odmora. Prema odredbi članka 75. stavka 4. Zakona o radu, ako

---

<sup>19</sup> Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: SuP-O-1/2014 od dana 14. siječnja 2014. godine).

<sup>20</sup> Zakon o radu (Narodne novine br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22).

<sup>21</sup> Zakon o radu (Narodne novine br. 38/95, 54/95, 65/95, 17/01, 82/01, 114/03, 142/03, 30/04, 137/04 – pročišćeni tekst, 68/05 – Odluka Ustavnog suda Republike H broj U-I-2766/2003 i dr. od dana 24. svibnja 2005. godine).

<sup>22</sup> Zakon o radu (Narodne novine br. 149/09, 61/11, 82/12 – Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, 88/12 – Ispravak Zakona o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, 73/13).

radnik ne može koristiti odmor u propisanom trajanju, mora mu se za svaki radni tjedan omogućiti korištenje zamjenskog tjednog odmora po okončanju razdoblja koje je proveo na radu i zbog kojeg tjedni odmor nije koristio ili ga je koristio u kraćem trajanju. Prema tome nedjelja je samo jedan od mogućih dana tjednog odmora, a u slučaju potrebe za radom tim danima radniku se omogućava korištenje drugog dana za odmor, pri čemu ne postoji prethodno ograničenje od dva tjedna.

Gornje uređenje odredbama članka 75. Zakona o radu omogućava raspoređivanje rada u nedjelju, dakle rasporedom radnog vremena može se utvrditi da radnik radi u nedjelju. U tom slučaju poslodavac je obvezan osigurati radniku neki drugi dan kao dan odmora, a radnik pritom ostvaruje i pravo na povećanu plaću za rad nedjeljom jer se morao na određen način otkloniti od onog što u najvećem broju slučajeva podrazumijeva dan tjednog odmora: svoje je životne i obiteljske obveze i navike morao prilagoditi radu u nedjelju, koji se povijesno-tradicijski podrazumijeva kao dan odmora.<sup>23</sup>

Zakon o radu ima pravo na dodatak na plaću iz odredbe članka 90. stavka 4. Zakona o radu, koji u naravi predstavlja pravo na povećanu plaću uređenu člankom 94. Zakona o radu. Odredbom članka 94. stavka 1. Zakona o radu “[Z]a otežane uvjete rada, prekovremeni i noćni rad te za rad, blagdanom i neradnim danom utvrđenim posebnim zakonom radnik ima pravo na povećanu plaću, u visini i na način određenima kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu (...)” te se u istoj odredbi ističe povećanje za svaki sat rada nedjeljom: “(...) za svaki sat rada nedjeljom ne može biti manje od 50 %”. Naravno, navedeni iznos drugim izvorima prava za radne odnose – kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu, ugovorom o radu – može biti i uvećan.

### 3.2. Tjedni odmor u međunarodnim izvorima

Dvije su temeljne konvencije Međunarodne organizacije rada koje se odnose na pravo radnika na tjedne odmore, a koje obvezuju Republiku Hrvatsku.

Prema odredbi članka 2. stavka 3. Konvencije 14 – Konvencija o tjednom odmoru u industrijskim poduzećima<sup>24</sup> radnici zaposleni u industrijskim poduzećima, trgovinama i uredima trebaju ostvariti tjedni odmor svaki sedmi dan u trajanju od najmanje od 24 sata, pri čemu se on, kad god je to moguće, mora odrediti na način da se podudara s danima koji su već utvrđeni tradicijom ili običajima zemlje ili kraja. Konvencija 106 – Konvencija o tjednom odmoru u industrijskim poduzećima<sup>25</sup> odnosi se na pravo na tjedni odmor zaposlenih u trgovinama i uredima, a može se odnositi i na radnike zaposlene u djelatnosti

---

<sup>23</sup> U vezi s uređenjem ovog pitanja valja napomenuti kako je hrvatsko zakonodavstvo usklađeno s Direktivom 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL L 299, 18. 11. 2003.), koja u odredbi članka 5. stavka 1. određuje samo najkraće trajanje tjednog odmora za radnike.

<sup>24</sup> Konvencija 14 – Konvencija o tjednom odmoru u industrijskim poduzećima (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 1/02).

<sup>25</sup> Konvencija 106 – Konvencija o tjednom odmoru u industrijskim poduzećima (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 3/02).

komunikacija, osobnih usluga, novinarstva i javne razonode, ovisno o izjavi države potpisnice. Odredbama članka 6. ove Konvencije daje se sadržajno identično uređenje kao i ono Konvencije 14 – Konvencija o tjednom odmoru u industrijskim poduzećima, uz izričito navođenje kako se moraju, koliko je to moguće, poštivati tradicije i običaji vjerskih manjina. Važnost ovih konvencija jest u ekspliciranju uvjetovanosti tradicijom i običajima – oni ne određuju nedjelju ili neki drugi dan kao dan tjednog odmora, već prepuštaju državama da taj dan usklade s tradicijom i običajima.<sup>26</sup>

Za pravni status nedjelje valja istaći i međunarodne ugovore koje je Republika Hrvatska sklopila sa Svetom Stolicom. Između četiri međunarodna ugovora za problematiku rada nedjeljom relevantan je Ugovor između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima.<sup>27</sup> Člankom 9. stavkom 1. Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima određeno da je nedjelja, uz još sedam drugih dana u godini, neradni dan.<sup>28</sup>

Kako su, prema odredbi članka 141. Ustava Republike Hrvatske, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, po pravnoj snazi iznad zakona, to bi odredbe i ugovora sa Svetom stolicom i konvencija Međunarodne organizacije rada trebale biti relevantne za tjedni odmor, odnosno konkretno pravni status nedjelje kao neradnog dana.

---

<sup>26</sup> Bez posebnog detaljiziranja valja navesti kako se i nekim drugim međunarodnim izvorima uređuje tjedni odmor. Tako primjerice Europska socijalna povelja (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 15/02).

<sup>27</sup> Zakon o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima (Narodne novine – Međunarodni ugovori 3/97).

<sup>28</sup> S drugim vjerskim zajednicama Republika Hrvatska nema sklopljene međunarodne ugovore, već je odnos regulirala ugovorima između Vlade i tih zajednica o pitanjima od zajedničkog interesa. Tako je odredbama članka 22. Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Evanđeoske (Pentekostne) crkve u Republici Hrvatskoj, Kršćanske adventističke crkve u Republici Hrvatskoj i Saveza baptističkih crkava u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa (Narodne novine br. 196/03) određena kao dan odmora subota, stoga vjernik ima pravo izostati s posla ako mu se na njegov zahtjev odredi individualni raspored poslova, pri čemu će te radne sate nadoknaditi nekim drugim radnim danom, nedjeljom ili blagdanima, bez prava na posebnu naknadu, a odredbe o slobodnoj suboti ne primjenjuju se u slučaju hitnih službi, prirodnih nepogoda i ratnih i humanitarnih kriza. Identično je u odredbama članka 23. stavaka 1. do 3. Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Koordinacije židovskih općina u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa (Narodne novine br. 4/12) – za Židove je biblijski dan odmora subota, stoga vjernik ima pravo izostati s posla ako mu se na njegov zahtjev odredi individualni raspored poslova, pri čemu će te radne sate nadoknaditi nekim drugim radnim danom, nedjeljom ili blagdanima, bez prava na posebnu naknadu, a odredbe o slobodnoj suboti ne primjenjuju se u slučaju hitnih službi, prirodnih nepogoda i ratnih i humanitarnih kriza. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Islamske zajednice u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa (Narodne novine br. 196/03) ne sadrži odredbu o danu odmora za pripadnike islamske vjeroispovijesti.



#### **4. DOSADAŠNJE INTERVENCIJE OGRANIČAVANJEM RADA NEDJELJOM U HRVATSKOJ**

Sve dosadašnje intervencije u rad nedjeljom bile su usmjerene prema Zakonu o trgovini, i to na način da se u biti branio rad trgovina, a ne da bi bio zabranjen, ograničen ili uređen rad radnika u trgovini nedjeljom.

Dalje ću prikazati tri ustavnopravno osporene intervencije u rad trgovina, kao i recentnu, koja će stupiti na snagu dana 1. srpnja 2023. godine.

##### **4.1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini iz 2003. godine**

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini iz 2003. godine izmijenjen je članak 26. Zakona o trgovini te je propisano dnevno i tjedno radno vrijeme prodavaonica i drugih oblika trgovine na malo na način da takve prodavaonice ne mogu raditi nedjeljom, u dane blagdana i neradnim danima određenima posebnim zakonom. Od tog pravila određene su iznimke, koje se tiču rada na specifičnim lokacijama, prodavaonice na graničnim prijelazima, na kolodvorima, u zrakoplovnim lukama, lukama i pristaništima, benzinskim postajama, hotelima, kampovima i drugim vrstama ugostiteljskih objekata, lukama nautičkog turizma, u bolnicama te kiosci za prodaju novina i cvijeća. Prodavaonice u koncertnim dvoranama i kinima, kongresnim dvoranama, sportskim objektima i igralištima mogu raditi jedan sat prije početka i za vrijeme trajanja priredbe, a na brodovima jedan sat prije početka i za vrijeme trajanja plovidbe.

Uz gornje, odredbom članka 26. stavka 4. Zakona o trgovini sada je propisana iznimka dopuštenja rada, uz zadovoljavanje sljedećih uvjeta:

(a) prodavaonica smije imati do 200 četvornih metara neto prodajne površine

(b) mora se podnijeti zahtjev i dobiti rješenje o dozvoli rada nedjeljom, i

(c) prodaju se pretežito prehrambeni proizvodi.

Uz to dodatni uvjet bio je da u jednom naselju radi jedna prodavaonica, a u većim mjestima jedna prodavaonica na 5000 stanovnika.<sup>29</sup>

Pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske ove su izmjene i dopune osporene s obzirom na načelo vladavine prava, zajamčeno člankom 3. Ustava Republike Hrvatske, s obzirom na razmjernost iz odredbi članka 16. Ustava Republike Hrvatske, a osobito u odnosu na Ustavom Republike Hrvatske zajamčenu jednakost pravnog položaja poduzetnika na tržištu, propisanu odredbom članka 49. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske te

---

<sup>29</sup> Rješenje o dozvoli rada donosilo je poglavarstvo grada ili općine na zahtjev trgovca tako da se svim prodavaonicama za koje je podnesen zahtjev i koje ispunjavaju propisane uvjete omogući rad ravnomjernim rasporedom (raspored dežurstva), s tim da se radnike zaposlene u tim prodavaonicama moglo rasporediti na rad u te dane samo jedan dan u mjesecu.

ograničavanje poduzetničkih sloboda prema odredbi članka 50. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske.

Ustavni sud Republike Hrvatske u odnosu na odredbe osporenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini u svojoj je odluci<sup>30</sup> ocijenio:

(a) kako su odredbe suprotne "(...) načelu pravne izvjesnosti i načelu legitimnih očekivanja, kao sastavnicama načela vladavine prava (...)" u odnosu na mjerila koja su postavljena za određivanje prodavaonica i drugih oblika trgovine na malo za rad u neradne nade; potom

(b) da do nejednakog pravnog položaja trgovaca dovodi i zakonska odredba kojom se dopuštenost rada nedjeljom definira ovisno o površini prodavaonice – takvo se ograničenje ne može "(...) opravdati legitimnim ciljem i nije razmjerno sredstvo (...)" za ostvarenje cilja koji se donošenjem zakona želio postići; nadalje

(c) kako je odredba o godišnjem rasporedu dežurstava s obzirom na kriterij broja stanovnika protivna načelu vladavine prava te izvor "mogućeg arbitrarnog postupanja nadležnih tijela u postupku izdavanja dozvola za rad nedjeljom izvan mjere koja bi se mogla smatrati razumno prihvatljivom"; i konačno

(d) ni zakonsko rješenje omogućavanjem rada u neradne dane ravnomjernim rasporedom, "rasporedom dežurstava", utemeljeno na objektivnim zakonskim kriterijima, a nisu predviđeni ni mehanizmi kontrole u određivanju rasporeda dežurstava, što također "otvara mogućnost proizvoljnog postupanja nadležnih tijela izvan mjere koja bi se mogla ocijeniti razumno prihvatljivom".

U ovoj je odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske istaknuto kako, načelno, pravilo da se nedjeljom, i u određene druge dane, propisuje zabrana rada nije u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske, već su iznimke od tog pravila protivne Ustavu Republike Hrvatske. Stoga je Ustavni sud Republike Hrvatske u ovom predmetu u cijelosti ukinuo cjelovito uređenje s obzirom na to da bi, da je ukidao samo uređenje prema kojem se može omogućiti rad nedjeljom, postalo zakonsko pravilo da se u cjelovitoj trgovini na malo nedjeljom, blagdanima i neradnim danima apsolutno i općenito ne radi. Na taj bi pak način Ustavni sud Republike Hrvatske, protivno volji zakonodavca, u pravni poredak uveo zabranu rada tim danima prekoračivši svoje ovlasti pri ocjeni suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske.

---

<sup>30</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-3824/2003 od dana 28. travnja 2004. godine (Narodne novine br. 55/04).

## 4.2. Zakon o trgovini iz 2008. godine

Pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske 2009. godine ponovno se odlučivalo o suglasnosti odredaba Zakona o trgovini donesenog 2008. godine s Ustavom Republike Hrvatske.

Taj je Zakon o trgovini odredbama članka 58. jedinstveno uređivao radno vrijeme u trgovini na način da je jedinicama lokalne samouprave, općinama i gradovima i Gradu Zagrebu dano da općim aktima uređuju raspon radnog vremena za prodavaonice na svojem području, ali unutar raspona određenog zakonom. Taj je zakonski raspon uveo načelnu zabranu rada nedjeljom i blagdanom, uz brojne iznimke. Tako je odredbom članka 58. stavka 3. Zakona o trgovini predviđena mogućnost rada svih prodavaonica u razdoblju od početka lipnja do početka listopada te tijekom prosinca, a određene prodavaonice, navedene u odredbama članaka 59. i 60., bile bi izuzete od primjene odredaba o uređivanju radnog vremena.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlučio<sup>31</sup> je o ukidanju osporenih odredbi Zakona o trgovini slijedom nekoliko zaključaka:

(a) u okviru preispitivanja razmjernosti utvrđeno je kako zakonodavac nije naznačio niti obrazložio cilj zakonodavnog djelovanja te je pošao od pretpostavke kako cilj jest zaštita prava radnika zaposlenih u trgovini; potom,

(b) pretpostavljeni cilj zaštite prava radnika teško bi se mogao podvesti pod dobro, odnosno vrijednost zbog koje bi se mogla ograničavati poduzetnička sloboda prema odredbi članka 50. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske – zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi; nadalje,

(c) uz normativni okvir uređenja i zaštite prava radnika u prodavaonicama pojava nepoštivanja ustavnih, zakonskih i ugovornih obveza trgovaca/poslodavaca u odnosu prema radnicima zaposlenim u prodavaonicama, koja je prisutna u stvarnom gospodarskom životu zemlje, nije ustavnopravno dostatan razlog koji bi mogao opravdati posebnu zakonsku mjeru zabrane rada prodavaonica nedjeljom; također,

(d) čini se nespornim da propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nije mjera koja bi odgovarala ostvarenju cilja zbog kojega je propisana: zaštiti prava radnika u prodavaonicama; konačno,

(e) čini se da zakonsko propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nije bilo nužno u demokratskom društvu radi ostvarenja cilja koji se njime želio postići: zaštite prava radnika zaposlenih u prodavaonicama.

---

<sup>31</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-642/2009 od dana 19. lipnja 2009. godine (Narodne novine br. 76/09).

Ustavni sud Republike Hrvatske na gornjem je utemeljio i ocjenu o tome da su ovim ograničenjem posebno pogođeni oni trgovci koji poštuju prava svojih radnika te da je poremećena ravnoteža zaštite prava radnika i zaštite slobode poduzetništva. Uz navedeno Ustavni sud Republike Hrvatske uvidio je i prekomjernost normiranja u pristupu uređenju radnog vremena, "pretjeranim normativizmom u pristupu zakonodavca pri uređenju", a koji nije primjeren zahtjevima gospodarskog ustroja države utemeljenog na načelima poduzetničke i tržišne slobode.

Sveukupno, utvrđena je povreda u odnosu na načelo razmjernosti iz odredbi članka 16. s obzirom na neadekvatnost i nenužnost ograničenja prava u odnosu na cilj djelovanja, potom je utvrđeno da je narušena jednakost postupanja s obzirom na položaj poduzetnika iz odredbi članka 49. te dopuštenog ograničavanja poduzetničke slobode iz odredbi članka 50. Ustava Republike Hrvatske, koji to omogućava samo radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Stav Ustavnog suda Republike Hrvatske bio je kako se zaštita prava radnika mogla postići primjerenijim mjerama, primjenom relevantnih propisa radnog prava, uz nadzor inspekcijskih i sudskih tijela, a ne odredbama Zakona o trgovini, kojima zaštita nije dosljedno provedena u odnosu na sve radnike, npr. na one koji su radili u prodavaonicama koje su bile izuzete od zabrane rada, a ni tijekom cijele godine, primjerice u razdoblju turističke sezone i prosincu, kada su prodavaonice mogle raditi u ograničenom radnom vremenu.

#### **4.3. Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19<sup>32</sup>**

Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske dana 24. travnja 2020. godine donio je Odluku o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19, s pozivom na članak 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti,<sup>33</sup> u vezi s člankom 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti,<sup>34</sup> s člankom 22.a Zakona o sustavu civilne zaštite<sup>35</sup> i s člankom 57.a Zakona o trgovini.

Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 stupila je na snagu danom donošenja, s primjenom od dana 27. travnja 2020. godine, nastavno je višekratno mijenjana i

---

<sup>32</sup> Odluka o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine br. 51/20).

<sup>33</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (Narodne novine br. 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20).

<sup>34</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (Narodne novine br. 47/20).

<sup>35</sup> Zakon o sustavu civilne zaštite (Narodne novine br. 82/15, 118/18, 31/20).

dopunjavana,<sup>36</sup> no u pogledu uređenja rada nedjeljom relevantna je izvorna odluka. Ta je odluka radno vrijeme prodavaonica, skladišta, tržnica na veliko, tržnica na malo i drugih oblika prodaje robe izvan prodavaonice ostavila određenim sukladno članku 57. Zakona o trgovini, kao i prije proglašene epidemije bolesti COVID-19, osim što je propisala kako se nedjeljom, blagdanom i neradnim danom ne radi. Iznimno rad u potonjim slučajevima omogućen je kioscima, pekarnicama, trgovinama kruhom i pekarskim proizvodima i trgovinama na benzinskim postajama.

Sadržajno, Ustavni sud Republike Hrvatske odlučio je povodom ovog uređenja rada nedjeljom kako je zabrana rada prodajnih objekata nedjeljom nerazmjerna cilju koji se želio postići.<sup>37</sup> Naime Ustavni sud Republike Hrvatske obrazloženje Vlade Republike Hrvatske da prodajni objekti neće raditi nedjeljom nije našao uvjerljivim. Osim što su trgovine u vrijeme uvođenja strogih mjera tijekom ožujka 2020. godine radile svaki dan, uključujući i nedjelju, u okolnostima poboljšane epidemiološke situacije u travnju 2020. i sveopćih popuštanja, odnosno ublažavanja mjera, odluka da prodajni objekti neće raditi, uz blagdane i neradne dane, ni nedjeljom nije bila nužnom. Uz to, ako je prema podacima fiskalnih računa najfrekventniji dan u radu trgovina petak, a virus se širi kapljičnim putem i boravkom većeg broja ljudi u zatvorenim prostorima, tada je bilo više opravdanja da se kao neradni dan, iz epidemioloških razloga, odredi petak kako bi se spriječilo veliko okupljanje ljudi u trgovinama.

Uz ovaj većinski stav troje je sudaca izrazilo izdvojene podupiruće mišljenje, dok je dvoje sudaca bilo suprotnoga stava.

#### **4.4. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini<sup>38</sup>**

Aktualno uređenje članka 57. stavka 1. Zakona o trgovini do 30. lipnja ove godine prepušta da sam trgovac odredi radno vrijeme prodavaonice i trgovine na malo uzimajući u obzir potrebe kupaca, broj radnika zaposlenih u prodavaonicama i poštivanje njihovih prava uređenih istim Zakonom o trgovini, Zakonom o radu i drugim propisima i izvorima. No sadašnje određivanje rada nedjeljom, prepušteno poslovnoj odluci trgovca, pri čemu on ima paziti na zaštitu radničkih prava, ali i zahtjeve tržišta, promijenit će se s danom 1. srpnja 2023. godine, kada će stupiti na snagu recentno doneseni Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini.

---

<sup>36</sup> Odluka o izmjeni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine br. 62/20); Odluka o dopuni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine br. 64/20); Odluka o izmjeni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine br. 67/20); Odluka o izmjeni Odluke o radnom vremenu i načinu rada u djelatnosti trgovine za vrijeme trajanja proglašene epidemije bolesti COVID-19 (Narodne novine br. 69/20).

<sup>37</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-22379/2020 od dana 14. rujna 2020. godine (Narodne novine br. 105/20).

<sup>38</sup> Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini (Narodne novine br. 33/23).

Člankom 2. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini mijenja se članak 57. Zakona o trgovini te se uređuje radno vrijeme i, relevantno za ovaj rad, rad nedjeljom. Radno vrijeme u trgovini uređuje se na način da su trgovine zatvorene nedjeljom i u dane blagdana. Iznimke od općeg pravila utvrđene su stavcima 5. i 6. zbog potrebe opskrbe stanovništva, kontinuiranog obavljanja javnih usluga te rada onih objekata koji uobičajeno rade nedjeljom i blagdanima zbog specifičnosti potreba potrošača.

Uz opće pravilo nerada nedjeljom, koje poznaje iznimke, predviđa se i 16 nedjelja u godini koje su radne, pri čemu trgovac samostalno određuje koje su to nedjelje s osnove individualnih potreba, sezonalnosti, mikrolokacije i drugih relevantnih čimbenika. U tim tjednima radne nedjelje najveći dopušteni fond sati uvećava se na maksimalno dopuštenih 105 radnih sati tjedno.

U obrazloženju zakonskog teksta navodi se kako se Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini uređuje “temeljno pravo na nedjelju kao dan tjednog odmora te pitanje ravnoteže privatnog i poslovnog života naših građana, a što se upravo kroz ispitivanje javnog mijenja pokazalo važnim za hrvatske građane”.

Kao dodatna vrijednost uređenja radnog vremena obrazlaže se da “u bitnome unaprjeđuje postojeće stanje posebice u zaštiti žena koje rade u trgovini čiji broj, od ukupno 118.000 zaposlenih u maloprodajnoj trgovini, 86.000 zaposlenih čine žene. Radnice zaposlene u trgovini istakle su potrebu da zakonodavac prilikom definiranja odredbi o radnom vremenu u trgovini uzme u obzir da nedjelja bude određena kao neradni dan obzirom da je taj dan onaj dan u tjednu koji mogu provesti sa svojom obitelji.” Također se vrednuje kako je pitanje osiguranja slobodne nedjelje za zaposlene u trgovini “civilizacijski doseg te čini pozitivni korak prema pronalaženju trajnog rješenja u regulaciji radnog vremena u djelatnosti trgovine, a kako bi se pronašao potreban balans za normalno funkcioniranje kako zaposlenika, tako i poslodavaca”.

U pogledu novog, još neprimijenjenog uređenja, moguće je već sada, *prima facie*, dati neke ocjene.

Prije svega, zakonodavac nije jasan i izričit ni o namjeri ni o konkretnom načinu uređenja. Navodi se sljedeće:

(a) “uređuje se temeljno pravo na nedjelju kao dan tjednog odmora te pitanje ravnoteže privatnog i poslovnog života naših građana”

(b) “[D]odatna vrijednost ovakvog uređenja radnog vremena je što u bitnome unaprjeđuje postojeće stanje posebice u zaštiti žena koje rade u trgovini”

(c) “[P]itanje osiguranja slobodne nedjelje za zaposlene u trgovini je civilizacijski doseg”

(d) “potreban balans za normalno funkcioniranje kako zaposlenika, tako i poslodavaca”

(e) "ravnoteža između prava radnika na tjedni odmor u nedjelju koji je prema hrvatskoj tradiciji i običajima upravo dan tjednog odmora s jedne strane, i prava trgovaca na poduzetničko djelovanje s druge strane, a povezano sa posljednjim, i interesa potrošača u razdobljima najintenzivnije gospodarske aktivnosti u sektoru trgovine kada potrošačko pravo prevladava nad pravima radnika"

(f) "ravnoteži interesa radnika i gospodarstvenika"

(g) "stavovi hrvatskih građana o radu nedjeljom prikupljeni tijekom istraživanja javnog mijenja".

Ne samo što sve navedeno jasno ne precizira cilj zakonske mjere, nego se ovdje nalazi i niz banalnosti i trivijalnih opisa, poput onog o civilizacijskom dosegu, odnosno pravu na nedjelju kao danu tjednog odmora – temeljnom pravu. To je, naravno, netočno jer to nigdje nije tako uređeno, a nije ni sasvim jasno misli li se pod pojmom "temeljno pravo" na ustavno pravo. Upravo suprotno, a to se navodi i u obrazloženju, ako je nedjelja kao dan tjednog odmora radnika kao opće pravilo utvrđena Zakonom o radu, pa se stoga članak 57. važećeg Zakona usklađuje s ovim općim pravilom, tada ne postoji "temeljno pravo" na nedjelju kao dan tjednog odmora.

Nadalje, što god od gornjeg pretpostavili kao cilj uređenja, taj se cilj teško može podvesti pod dobro, odnosno vrijednost zbog koje bi se mogla ograničavati poduzetnička sloboda prema odredbi članka 50. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske – zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Već se ovdje implicira neustavnost normativnog uređenja.

Ako se pođe od zaštite prava na nedjelju kao dan tjednog odmora radnika kao cilja normiranja, tada se u odnosu na novo uređenje mogu ponoviti prigovori koji su se ticali osporenog uređenja Zakonom o trgovini iz 2008. godine. Naime, i ovdje su primjenjive konstatacije Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2009. godine: (a) da pojava nepoštivanja ustavnih, zakonskih i ugovornih obveza trgovaca/poslodavaca u odnosu prema radnicima zaposlenim u prodavaonicama, koja je prisutna u stvarnom gospodarskom životu zemlje, nije ustavnopravno dostatan razlog koji bi mogao opravdati posebnu zakonsku mjeru zabrane rada prodavaonica nedjeljom; također, (b) da propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nije mjera koja bi odgovarala ostvarenju cilja zbog kojega je propisana: zaštite prava radnika u prodavaonicama; konačno, (c) da zakonsko propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nije nužno u demokratskom društvu radi ostvarenja cilja koji se njome želio postići: zaštite prava radnika zaposlenih u prodavaonicama.

Uz to, povredu jednakopravnosti položaja poduzetnika iz odredbe članka 49. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske moguće je utvrditi i u odnosu na predviđenu iznimku rada na 16 nedjelja u godini, jer ona nema jednak značaj za trgovca koji ima jednu ili manji broj prodajnih objekata u nekoj jedinici u odnosu na trgovca s više prodajnih objekata kojima

uz 16 radnih nedjelja može osigurati cjelogodišnji rad nedjeljom, odnosno pokriće trgovinom jedinice kroz cijelu kalendarsku godinu.

Uz navedeno, ovdje ponovno valja istaći kako se zaštita prava radnika u odnosu na pravo na tjedni odmor iz odredbe članka 55. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske, čak konkretno i na tjedni odmor u dan nedjelje, u vezi s tradicijom i običajima, slijedom i međunarodnih ugovora koji obvezuju Republiku Hrvatsku, mogla postići na primjereniji način i bez značajnih ograničenja. Tako se primjerice moglo djelovati konkretnim ograničavanjem broja radnih nedjelja za konkretnog radnika, kao što je Zakonom o radu uređen maksimum prekovremenog rada (članak 65. stavak 4. Zakona o radu), ili pak obvezom pisanog pristanka na rad nedjeljom za sve radnike ili ciljane skupine, kako to primjerice postoji za trudnice, roditelje s djetetom do osam godina ili radnika koji radi u nepunom radnom vremenu za prekovremeni rad (članak 65. stavak 6. Zakona o radu). Posebno valja navesti nelogičnost što zakonodavac nije sačekao vidjeti hoće li novo rješenje kvantificiranog prava na povećanu plaću za sate rada nedjeljom iz odredbe članka 94. stavka 1. Zakona o radu utjecati na rad nedjeljom u trgovini. Stoga konkretno ograničavanje, koje će stupiti na snagu dana 1. srpnja 2023. godine, ne samo što je moguće ustavnopravno osporavati već i na prvi pogled implicira pravni besmisao.

Slijedom svega rečenoga proizlazi kako aktualno rješenje, mada se u obrazloženju poziva na odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2004. i 2009. godine, ponavlja iste pravne nedostatke. U tom pogledu eventualno iniciranje ustavnosudskog preispitivanja suglasnosti Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini s Ustavom Republike Hrvatske moglo bi, po mome sudu, voditi ponovnom utvrđenju neustavnosti po istim osnovama: odredbama članka 16., članka 49. stavka 2. i članka 50. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske. Time bi se moglo zaključiti kako je po pitanju (ne)rada, odnosno ograničavanja rada nedjeljom u trgovini, postignuta tolika razina politiziranosti da se prelila i na motiviranost zakonodavca da ovakvim, ustavno-upitnim, djelovanjem postigne kratkoročne političke, predizborne, probitke, uz vrlo visok stupanj stručne i građanske neodgovornosti da se po četvrti put opterećuje Ustavni sud Republike Hrvatske ovim pitanjem, kao da pred njim ne stoje brojna složena pitanja ustavnosti, kako kroz apstraktni nadzor ustavnosti tako i vrlo konkretno u zazivanju zaštite temeljnih prava ustavnim tužbama. U prilog ovome ide i činjenica da je stupanje na snagu ovog zakona odgođeno do početka srpnja te će u drugom dijelu ove godine biti moguć rad u gotovo dvije trećine nedjelja, dakle da će zakon imati vrlo ograničen učinak ove godine.

## 5. ZAKLJUČAK

Tradicija, običaji, vjerska uvjerenja, astronomsko promatranja i podjela vremena na jedinice, zdravstveni razlozi, zaštita života i zdravlja na radu, društvene i političke namjere, ljudske potrebe, pravno uređenje – sve to obilježava poimanje nedjelje. Može se reći kako nedjelja ima dugu prošlost i ogromnu povijesnu, tradicijsku, običajnu, a i vjersku relevantnost. Na neki je način nedjelja višetisućljetno kulturno i društveno “dobro”,



repetitivan takt koji određuje ritam života. I tu danas dolazimo u problem s radom nedjeljom, dilemu suvremenog društva.

Nedjelja je, kako je u ovom radu i navedeno, povijesno-tradicijski uvjetovana kao dan odmora, simbolička antiteza radnim obvezama koje se ispunjavaju u ostale dane u tjednu. U tom pogledu nedjelju bi se faktički, ali i slijedom ovog uvjetovanja, moglo promatrati kao dan predodređen za tjedni odmor radnika.

Dolaskom do pojma tjednog odmora valja navesti kako je njegova važnost prepoznata u izvorima međunarodne i nacionalne uvjetovanosti. No ono što valja reći jest da je nužnost i prijeka potreba funkcioniranja u suvremenom svijetu uvjetovala da se većom pažnjom valorizira minimalno trajanje tjednog odmora nego određivanje dana u kojima bi se on imao odvijati. Iako, valja priznati, međunarodni izvori podcrtavaju tradicijsku i običajnu komponentu u odlučivanju o danu tjednog odmora, no samo načelno. Slično je i u izvorima Europske unije, koji ne navode dan koji ima biti određen za odmor. Naravno, u društvu i gospodarstvu koje djeluje svih sedam dana u tjednu nemoguće je općenito zaustaviti rad u jedan dan, pa se pristup koji apostrofira značaj tjednog odmora ponajprije okreće postojanju i trajanju tjednog odmora. S jedne strane dakle stoji potreba za odmorom radnika, koji je, bilo da se radi o stanci, dnevnom, tjednom ili godišnjem odmoru, važan za zdravlje i sigurnost radnika jer preopterećenost radnika nepovoljno utječe na zdravlje i psihofizičke sposobnosti radnika. U tom pogledu radnozaštitna svrha propisa o radu ima veliku važnost za radnike. Istodobno odmor radnika u interesu je i poslodavca. Osiguravanjem korištenja zakonom predviđenih odmora povećava se produktivnost rada radnika i motiviranost za rad. To je provedba propisa o odmorima, sa svrhom obnavljanja radnikovih sposobnosti za siguran i uspješan rad, u obostranom interesu radnika i poslodavca.

Gornje je razvidno i kroz odredbe Zakona o radu. One su u odnosu na uređenje iz 1995. godine "ublažene", nedjelja više nije primarni dan tjednog odmora, iako se još uvijek polazi od tradicijskog i običajnog pristupa nedjelji te je ona spomenuta u odredbi o tjednom odmoru u Zakonu o radu, a od ove godine i u vezi s povećanim plaćanjem konkretiziranim u minimalnom iznosu od 50 % uvećane satnice rada nedjeljom.

Određivanje pak nedjelje kao dana tjednog odmora sasvim je drugo pitanje, povezano s praktičnim društveno-ostvarivim usklađivanjem privatnog i poslovnog života, što je načelno važno i vrijedno, no ne uvijek jednako praktično i ostvarivo. Naime brojne su profesije, djelatnosti, grane, u kojima je rad nedjeljom uobičajen ili čak nužan. Osim obavljanja nužnih poslova i službi rad nedjeljom uobičajen je i u ugostiteljskim objektima i objektima koji služe za razonodu kao što su kina, bazeni ili drugo – kako je nedjelja dan tjednog odmora za većinu radnika, logično je i ekonomski isplativo da nedjeljom rade takvi objekti. Utoliko je tu nedjelja uobičajeni radni dan u kojem se usluge pružaju u punom ili smanjenom opsegu.

Apsolutna zabrana rada nedjeljom, naravno, nije moguća, no činjenica da neki radnici imaju raditi nedjeljom, a većina ne, potiče polemike. Jedna od njih jest i ona, kod nas već dugo prisutna, o (ne)radu u trgovini nedjeljom, s obzirom na to da rad trgovina, ili barem velike većine njih, nedjeljom nije neophodan za funkcioniranje društva. Postoji još dilema, primjerice pitanje opravdanja arbitrarnosti zabrane ili ograničenja rada u nekim djelatnostima, primjerice u trgovini, ali ne i u ugostiteljstvu ili kulturi. Potom pitanje: što ako radnici žele raditi nedjeljom kako bi ostvarili veću plaću? Treba li im to braniti?

Ulazak na "skliski" teren oko rada nedjeljom u trgovini nije samo stvar normiranja bez širih posljedica, sve i ako se ne radi o nužnoj djelatnosti za funkcioniranje društva – naime djelatnost trgovine značajna je za hrvatsko gospodarstvo i zbog broja zaposlenih, kao i udjela u bruto domaćem proizvodu. Potom, nisu sasvim jednaki stavovi u pogledu rada trgovina nedjeljom i unutar samog sektora trgovine: kupovne navike nedjeljom razlikuju se od onih radnih dana, tako se nedjeljom i vikendom trgovina koncentrira na velike tržišne centre. Nadalje, postoje prodajni objekti, primjerice u okviru prometne infrastrukture, u kojima se maloprodaja ne može ograničavati ni nedjeljom. Ležernost naizgled ozbiljnih diskusija o radu nedjeljom u trgovini očituje se i u tome što se, bez referiranja na tradiciju zakonskog uređenja, koje vuče korijene još iz 1895. godine, primjerice poziva na ograničenje rada trgovina nedjeljom u Austriji, ili bez spomena da se u Temeljnem zakonu Savezne Republike Njemačke nedjelju štiti odredbom o nedjelji kao danu odmora od posla i duhovne obnove, iz čega proizlazi ograničenje rada nedjeljom, a jednako tako se ne spominje da je Mađarska od svoga ograničenja rada trgovina nedjeljom odustala 2016. godine, nakon samo godine dana važenja ograničenja.

Da nastavim, pitanje je hoće li se ukupan broj radnih sati u trgovini povećati nakon zabrane rada nedjeljom: uz pretpostavku da će kupci koji su ranije kupovinu obavljali nedjeljom istu tu kupovinu obavljati radnim danom, radnici u trgovini trebat će obavljati veći broj radnji ili će se trebati zaposliti dodatni radnici kako bi se jednaka količina posla obavila u kraće vrijeme. Suočeni s time, poslodavci bi mogli biti skloniji povećanju radnog vremena postojećih radnika nego da zapošljavaju nove. Svako promišljanje otvara novi set pitanja, a beskrajna lakoća zakonodavnog postupanja kod nas gotovo ništa od rečenog ne uzima u obzir i promišljanje prije optimističnog normiranja. To potom, naravno, objašnjava i loše ishode ustavnosudskog nadzora nad ustavnom dopuštenošću ograničavanja rada nedjeljom u nas.

Konačno, a ono što je temeljni sadržajni dio ovog rada, Ustavni sud Republike Hrvatske u svoja tri odlučivanja o (ne)radu u trgovini, 2004., 2009. i 2020. godine, definirao je određene sadržaje u pogledu rada nedjeljom u trgovini. Prije svega, može se zaključiti da zabrana rada trgovina nedjeljom sama po sebi nije suprotna Ustavu Republike Hrvatske, no jednako tako nije svako ograničenje prihvatljivo.

Valja voditi računa o jasnom definiranju ciljeva koji se žele postići, kao i određenosti pravnih pojmova koji se koriste u zakonskim odredbama kako prilikom primjene zakona ne bi došlo do pravne nesigurnosti. Nadalje, treba voditi brigu o poduzetničkoj i tržišnoj

slobodi te jednakopravnosti položaja poduzetnika iz odredbi članka 49. stavaka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske kao kriterijima određivanja radnog vremena trgovina i određivanja koji prodajni objekti smiju biti otvoreni. Važno je također razumjeti da dopušteno ograničavanje poduzetničke slobode iz odredbe članka 50. Ustava Republike Hrvatske mora počivati na cilju zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Konačno, važna je odredba članka 16. Ustava Republike Hrvatske, koja navodi da cilj ograničenja mora biti legitiman, a način provedbe ograničenja razmjernan potrebi ostvarenja cilja. Uz to, preveliko normiranje radnog vremena trgovina iskaz je opće prenормiranosti, koja je u suprotnosti sa zahtjevima suvremenog tržišta. Sve navedeno vrlo je relevantno, kako je i prikazano, za recentno uređenje Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini u slučaju eventualnog iniciranja postupka preispitivanja suglasnosti s odredbama Ustava Republike Hrvatske.

Konačno, kao pravnik koji se bavi radnim pravom, smatram kako nepoštivanje propisa ne smije biti motivator za zabrane, već za nadzor primjene tih propisa. Naizgled je jednostavnije ograničavati postupanja kod kojih se sumnja na nedopuštenost, no ako je cilj zaštita prava radnika, na tome treba raditi. Također, uz to što treba vidjeti hoće li normiranje minimalne kvantifikacije povećanja plaća za rad nedjeljom imati učinka na rad nedjeljom, valja u budućnosti, u cilju zaštite prava radnika, djelovanje u pogledu rada nedjeljom usmjeriti prema dobrovoljnosti i pristanku radnika na taj rad i/ili kvantifikaciji broja nedjelja na koje određeni radnik smije raditi bez pristanka ili s njim.

Sve to ne samo zato što je trgovina u turističkoj državi kakva je Republika Hrvatska važna i vrijedna, niti zato što neki radnici i žele povećano zarađivati radom nedjeljom, već i stoga što bi zabrana rada trgovina nedjeljom mogla rezultirati produljenjem radnog vremena tijekom tjedna i većim pritiskom na radnike. Uz to, naravno, smislenije je raditi na izgradnji kulture poštivanja zakona te na nadzoru nad tim namjesto ponavljati žustre, ali društveno nepotrebne raspre i reiterirati prethodno ustavno osporena normativna rješenja – od toga je šteta, pravna, ali i društvena, najveća.

“Još jedna ovakva pobjeda i izgubili smo!”

Pir, kralj Epira, nakon bitke kod Askula

## **(NOT) WORKING ON SUNDAYS AS A LABOR LAW DILEMMA**

Labour law, as a branch of law focused on regulating the completion of work in an employment relationship, faces, for the fourth time, reflections on the regulation of the work of shops with the goal of reducing work on Sundays. The issue of (not) working on Sundays, which has its historical and traditional determinant and, in the modern environment, also causes ideological polarisation, is seen by labour law only from the point of view of the need to ensure a day of weekly rest for workers and for a necessary wage increase in the event that it is impossible to take that day of weekly rest on a Sunday. In this regard, labour law does not, in principle, lean towards such work on Sunday, although in international documents it values customs and traditions, but also recognises the necessity that in certain professions, activities, and branches, work is also performed on Sundays.

In the three cases of the legislator's intervention so far, the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia have returned this issue to the starting positions of a completely liberal regime that did not raise any obstacles to working on Sundays. The recent amendments to the Commerce Act take into consideration the points made in the Constitutional Court's decisions in relation to previous attempts, and it remains to be seen whether this regulation will also give rise to Constitutional Court proceedings and what the outcome will be. This paper will refer to the relevant argumentation in the sense above.

*Keywords: Sunday, work, working day, weekly rest, Labour Act, Commerce Act*

**Viktor Gotovac**, Associate Professor at the Faculty of Law of the University of Zagreb