

RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE
broj: U-I-3291/2023 i dr. od 6. veljače 2024.

S A Ž E T A K

Ustavni sud na sjednici održanoj 6. veljače 2024. nije prihvatio više prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 57. i 70. Zakona o trgovini ("Narodne novine", broj 87/08., 96/08., 116/08., 76/09., 114/11., 68/13., 30/14., 32/19., 98/19., 32/20. i 33/23.; u daljnjem tekstu: ZoT), te članka 12. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini ("Narodne novine", broj 33/23.; u daljnjem tekstu: ZIDZoT/23).

I. Predmet osporavanja

Osporenim člankom 2. ZIDZoT-a/23 radno vrijeme trgovina uređeno je na način da trgovac samostalno raspoređuje maksimalni broj radnih sati od ponedjeljka do subote dok su trgovine zatvorene nedjeljom i blagdanom (stavci 1. i 2. članka 57. ZoT-a). Međutim, trgovci mogu samostalno i slobodno te u skladu sa svojim poslovnim politikama i potrebama odrediti 16 radnih nedjelja. Tako se fondu radnih sati trgovina dodaje još 15 sati što ukupno čini fond od 105 sati koje vrijeme trgovci samostalno i slobodno raspodjeljuju od ponedjeljka do nedjelje (stavak 4. članka 57. ZoT-a).

Osporenom zakonskom odredbom predviđene su i iznimke od navedenog ograničenja radi osiguravanja kontinuiranog zadovoljavanja nužnih potreba stanovništva, posebnih (specifičnih) potreba pojedinih kategorija potrošača te ovisno o naravi posla i usluga koje pojedine trgovine pružaju (primjerice, prodajni objekti koji se nalaze unutar ili su sastavni dio željezničkih i autobusnih kolodvora, zračnih luka, zrakoplova i trajekata za prijevoz osoba i vozila, benzinske postaje, bolnice, muzeji, kampovi i dr., otkup primarnih poljoprivrednih proizvoda, prodaja vlastitih poljoprivrednih proizvoda na štandovima i klupama na tržnicama na malo i sl.).

II. Ranije odluke Ustavnog suda o radu trgovina nedjeljom i blagdanom

Ustavni sud je o radu trgovina nedjeljom i blagdanom do sada dva puta odlučivao i to: odlukom broj: U-I-3824/2003 i dr. od 28. travnja 2004. ("Narodne novine", broj 55/04.) i odlukom broj: U-I-642/2009 i dr. od 19. lipnja 2009. ("Narodne novine", broj 76/09.).

U odluci od 28. travnja 2004. Ustavni sud ukinuo je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini ("Narodne novine", broj 170/03.) ocijenivši da je načinom na koji su propisane iznimke od općeg pravila o neradnim danima trgovina na malo narušena jednakost poduzetnika unutar tog trgovačkog sektora, zajamčena člankom 49. stavkom 2. Ustava. Do te je nejednakosti, između ostalog, dovela i zakonska odredba kojom se dopuštenost rada nedjeljom činila ovisnom o površini prodajnog prostora (v. točku 14. obrazloženja te odluke).

Međutim, Ustavni sud istaknuo je da pitanje radnog vremena u Republici Hrvatskoj ovisi o volji zakonodavca i da ono, samo po sebi, ne može biti predmet

Ovaj sažetak ima narav priopćenja za javnost i nitko se ne smije na njega pozivati kao na pravni izvor, pravo ili pravnu osnovu. Ovaj sažetak nema karakter tumačenja rješenja Ustavnog suda.

ustavnosudske ocjene. Utvrdio je, također, da je nedjelja kao dan tjednog odmora predviđena i pojedinim međunarodnim ugovorima,¹ mjerodavnim nacionalnim propisima (Zakonom o radu), te kolektivnim i drugim ugovorima.

U odluci od 19. lipnja 2009. Ustavni sud ponovio je svoja načelna stajališta iz prethodne odluke te je ukinuo više članaka Zakona o trgovini ("Narodne novine", broj 87/08. i 116/08.) utvrdivši da nije obrazložen cilj koji se želio postići zabranom rada nedjeljom. Osim toga, tom zabranom bili su pogođeni i oni trgovci koji su u cijelosti poštovali prava svojih zaposlenika. Time je nametnut prekomjeran teret trgovcima, s jedne strane, te su narušena prava radnika u prodavaonicama, s druge strane. Ustavni sud zaključno je ponovio da je ustavnopravno prihvatljivo u pravnom poretku Republike Hrvatske odrediti nedjelju kao onaj dan u tjednu koji se prema hrvatskoj tradiciji i običajima smatra danom tjednog odmora.

III. Prigovori predlagatelja

Prigovori svih predlagatelja² usmjereni su na tvrdnje da ni Ustav ni mjerodavno domaće i međunarodno pravo ne određuju nedjelju kao dan tjednog odmora radnika.

Nadalje, pretežiti dio navoda svih predlagatelja svodi se i na tvrdnje da su osporenom zakonskom mjerom nerazmjerno ograničene poduzetničke slobode iz članka 49. Ustava. Smatraju da Vlada Republike Hrvatske nije navela cilj koji se osporenom mjerom htio postići odnosno osporavaju legitimnost cilja - "zaštita radnika", kojeg je Vlada navela u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o trgovini (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 429) tvrdeći da se navedeni cilj mogao i trebao ostvariti odgovarajućim izmjenama Zakona o radu. Zaključno, smatraju da ako i postoji legitiman cilj osporene mjere, mjera nije razmjerna (prikladna, nužna i razmjerna u užim smislu) za njegovo ostvarenje.

Pojedini predlagatelji tvrde da se osporenom mjerom narušavaju prava radnika u djelatnosti trgovine (primjerice, uskraćuje im se pravo na uvećanu plaću) te interesi potrošača.

IV. Utvrđenja Ustavnog suda u odnosu na prigovore predlagatelja

Ustavni sud pošao je, prije svega, od svojih ranije navedenih načelnih stajališta i ocijenio da predlagatelji nisu naveli razloge zbog kojih bi trebalo preispitati stajališta da je u pravnom poretku Republike Hrvatske nedjelja onaj dan u tjednu koji se prema hrvatskoj tradiciji i običajima smatra danom tjednog odmora te da reguliranje radnog vremena ovisi o volji zakonodavca odnosno da u tom području zakonodavac ima široku slobodu procjene. Također, ocijenio je da ni u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske nisu nastupile okolnosti zbog kojih bi ta stajališta trebao preispitati.

¹ Konvencija 106, Zakon o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima, potpisan 18. prosinca 1996. i dr.

² Prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom (ustavnost) članaka 57. i 70. ZoT-a te članka 12. ZIDZoT-a podnijelo je ukupno devet predlagatelja (fizičkih i pravnih osoba). Pojedini predlagatelji Ustavnom sudu podnijeli su i prijedlog za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenih članaka ZoT-a.

Stoga prigovore predlagatelja da ni Ustav ni mjerodavno domaće i međunarodno pravo ne određuju nedjelju kao dan tjednog odmora Ustavni sud nije smatrao potrebnim posebno razmatrati u ovom ustavnosudskom postupku.

Ustavni sud podsjetio je da se (ne)ustavnost osporenih odredaba ZIDZoT-a/23 mora razmatrati u svjetlu cjelokupnog normativnog uređenja tjednog odmora u Republici Hrvatskoj i da zahtjev da nedjelja bude dan tjednog odmora nije apsolutan te da potrebe društvene zajednice koje se ne mogu zadovoljiti bez kontinuiranog, trajnog i nesmetanog rada javnih službi i nekih drugih specifičnih djelatnosti zahtijevaju po naravi stvari i rad nedjeljom.

Imajući u vidu da je pretežiti dio prigovora predlagatelja bio usmjeren na tvrdnje da nije naveden cilj osporene mjere i da su poduzetničke slobode iz članka 49. Ustava osporenom mjerom nerazmjerno ograničene, zadaća Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom postupku bila je utvrditi je li Vlada navela cilj koji se osporenom mjerom želio postići, ako jest, je li taj cilj legitiman te zaključno, je li osporena mjera razmjerna tom cilju.

U odnosu na postojanje cilja i njegovu legitimnost, Ustavni sud utvrdio je da je Vlada u obrazloženju P.Z.-a br. 429, kao i u naknadnim očitovanjima kao cilj koji se želio postići osporenom mjerom, navela postizanje ravnoteže između privatnog i poslovnog života građana (po ocjeni Ustavnog suda to su prije svega radnici zaposleni u trgovini), osiguranje i omogućavanje kvalitete funkcioniranja društvene zajednice i zaštitu prava radnika, te gospodarski napredak i socijalno blagostanje. Ustavni sud navedeno je prihvatio kao legitimnost cilja koji se osporenom mjerom želio postići.

Prigovore pojedinih predlagatelja da Ustavni sud u odluci od 19. lipnja 2009. cilj osporene mjere - "zaštita radnika" - nije prihvatio kao legitiman, Ustavni sud ocijenio je neosnovanim. U tom kontekstu, Ustavni sud podsjetio je da je u odluci od 19. lipnja 2009. utvrdio kako cilj zbog kojeg je uvedena posebna mjera prema kojoj će u gospodarskoj djelatnosti trgovine "nedjelja biti bazno neradni dan" nije bio obrazložen, dok je bio obrazložen samo cilj onih zakonskih odredaba koje, kao iznimku od općeg pravila zabrane, uređuju mogućnost rada određenih trgovina nedjeljom. Taj propust zakonodavca Ustavni sud nije ocijenio nevažnim.

Ustavni sud naglasio je da se obrazloženje te odluke treba sagledavati u svjetlu tako utvrđenog propusta, ali i pravnih shvaćanja koje je Ustavni sud izrazio imajući u vidu ne samo zakonska rješenja sadržana u Zakonu o trgovini koji je tada bio na snazi ("Narodne novine", broj 87/08. i 116/08.), već i prigovore koje su predlagatelji istaknuli u tom postupku. S obzirom na navedeno, a vodeći računa o tome da je člankom 57. ZoT-a bitno drukčije regulirano ograničenje rada nedjeljom i blagdanima, Ustavni sud utvrdio je da se njegovi zaključci iz odluke od 19. lipnja 2009. ne mogu izravno i ne kritički primijeniti u ovom ustavnosudskom postupku.

U odnosu na pitanje razmjernosti mjere, Ustavni sud pošao je od stajališta da je za njezinu razmjernost potrebno osigurati uravnoteženi odnos (izbalansirati) između prava i interesa triju grupa adresata mjere: gospodarskih subjekata (trgovaca), njihovih zaposlenika i potrošača.

a) Razmjernost mjere u odnosu na trgovce

U odnosu na zaštitu prava trgovaca, Ustavni sud utvrdio je da je mjera razmjerna u odnosu na gospodarske subjekte (trgovce) jer apsolutno ostvarenje poduzetničkih sloboda nije moguće te propisivanjem neke obveze gospodarskim subjektima ne dolazi *per se* do ograničavanja poduzetničke (i tržišne) slobode. Nadalje, utvrdio je da se ograničenje poduzetničke slobode poduzetnika u djelatnosti trgovine mora razmatrati ne samo u smislu članka 50. stavka 2. Ustava, već i u smislu članka 1. stavka 1. Ustava koji Republiku Hrvatsku određuje kao socijalnu državu, te članka 16. Ustava koji se, primjenom logičke i sistematske metode tumačenja, primjenjuje i na ograničenje poduzetničkih sloboda. Ustavni sud utvrdio je da prema osporenoj mjeri gospodarski subjekti (trgovci) samostalno i slobodno, unutar maksimalno propisanog broja tjednih sati, određuju radno vrijeme u sve dane od ponedjeljka do subote, zatim mogu raditi 16 nedjelja u godini koje, samostalno i slobodno te u skladu sa svojim poslovnim potrebama i politikama, odrede kao radne, mogu raditi i u vrijeme blagdana u onim prodajnim objektima za koje Vlada odlukom odredi da su dužni raditi u dane blagdana, te konačno mogu raditi i u one dane koji su obuhvaćeni propisanim iznimkama.

Ustavni sud ocijenio je da po svojoj naravi osporena mjera ne predstavlja zabranu rada nedjeljom i blagdanom već njezino ograničenje.³

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je pri ograničavanju rada nedjeljom i blagdanom Vlada uzela u obzir potrebe gospodarstva, posebice da je hrvatsko gospodarstvo orijentirano na turizam (sezonalnost) kao i mikrolokaciju gospodarskih subjekata, Ustavni sud ocijenio je da osporenom mjerom gospodarskim subjektima - trgovcima - nije nametnut prekomjeran teret.

b) Razmjernost mjere u odnosu na zaposlenike

U odnosu na zaštitu prava zaposlenika, Ustavni sud ocijenio je da osporenom mjerom ni zaposlenima u djelatnosti trgovine nije nametnut prekomjeran teret jer, s jedne strane, zaposleni u trgovini nedjeljom kada ne rade mogu, kao i svi ostali građani, ostvariti pravo na privatni i obiteljski život (članak 35. Ustava), ali su s druge strane, za razliku od ostalih građana, dužni raditi onih 16 nedjelja koje su njihovi poslodavci odredili kao radne, u vrijeme blagdana u onim prodajnim objektima za koje Vlada odlukom odredi da imaju obvezu raditi u dane blagdana kao i u one dane (uključujući nedjelje i blagdane) koji su obuhvaćeni iznimkama od ograničenja rada nedjeljom i blagdanom. Međutim, Ustavni sud naglasio je da u tim radnim nedjeljama radnici moraju ostvarivati prava koja im pripadaju po mjerodavnim odredbama Zakona o radu zato što rade nedjeljom i blagdanom.

³ Posebno, a u odnosu na prigovore više predlagatelja da iznimkama od mjere ograničenja rada nedjeljom i blagdanom nisu obuhvaćeni trgovci-obrtnici koji djelatnost trgovine obavljaju samostalno (primjerice, cvjećari), Ustavni sud je utvrdio da su i ti gospodarski subjekti trgovci u smislu ZoT-a i da oni kao i svi ostali gospodarski subjekti - trgovci - djelatnost trgovine obavljaju slobodno i pod jednakim uvjetima na tržištu na način da ne ograničavaju i ne narušavaju tržišno natjecanje. Vlasnička struktura i površina prodajnih objekata, prema ocjeni Ustavnog suda, mogla bi predstavljati diskriminatorni kriterij za dopuštenje rada nedjeljom i blagdanom (slično kao i veličina prodajnog objekta, kako je to Ustavni sud utvrdio odlukom od 28. travnja 2004.).

Na taj način je, prema ocjeni Ustavnog suda, postignuta ravnoteža između prava radnika, s jedne strane, te prava i interesa gospodarskih subjekata (trgovaca), s druge strane. Ustavni sud nije kao osnovane, uvjerljive i obrazložene prihvatio prigovore više predlagatelja da se legitiman cilj osporene mjere mogao i trebao ostvariti odgovarajućim izmjenama i dopunama Zakona o radu i drugim blažim mjerama. Ustavni sud je, imajući u vidu predmet uređenja ZoT-a i Zakona o radu utvrdio da se ZoT-om (koji, među ostalim, uređuje radno vrijeme u djelatnosti) ni na koji način ne zadire u radnopravne odnose radnika i njihovih poslodavaca (trgovaca) niti se njime uređuju prava i obveze radnika koji iz tog odnosa proizlaze.

c) Razmjernost mjere u odnosu na potrošače

Konačno, Ustavni sud ocijenio je da osporenom mjerom ni potrošačima nije nametnut prekomjeren teret jer svoje potrebe za opskrbom i dalje mogu zadovoljiti u sve dane od ponedjeljka do subote, zatim u 16 nedjelja koje trgovci odrede kao radne, kao i u vrijeme blagdana u onim objektima za koje Vlada odlukom odredi da su dužni raditi u dane blagdana, kao i u dane (uključujući nedjelje i blagdane) obuhvaćene iznimkama od ograničenja rada nedjeljom i blagdanom. Ocjena je Ustavnog suda da osporena mjera za potrošače u biti predstavlja promjenu potrošačkih navika i poslovnih politika gospodarskih subjekata (trgovaca) koji kao takvi nemaju ustavnopravno relevantni značaj.

Zaključno, a imajući u vidu da osporena mjera ni jednom od adresata osporene mjere nije nametnula prekomjerni teret, Ustavni sud ocijenio je da je osporena mjera razmjerna cilju koji se njome želio postići.⁴

⁴ Ostale prigovore o nesuglasnosti članka 57. ZoT-a s Ustavom Ustavni sud također nije prihvatio. Prigovore pojedinih predlagatelja koji se odnose na distribuciju tiska, Ustavni sud ocijenio je promašenima i nelogičnima s obzirom na to da se osporenim mjerom mijenja samo režim radnog vremena pojedinih prodajnih objekata (pa tako i kioska), a ne i njihova narav i djelatnost. Neosnovanim je ocijenio i prigovor predlagatelja FOKUS da bi osporenim mjerom bilo povrijeđeno načelo diobe vlasti jer je Vlada na temelju članka 85. Ustava i Zakona o Vladi Republike Hrvatske ovlaštena predlagati zakone pa tako i njegove izmjene i dopune, dok zakone, uključujući i ZIDZoT/23, donosi Hrvatski sabor. Prigovore više predlagatelja da je osporenim mjerom narušeno ustavno jamstvo jednakosti položaja poduzetnika na tržištu jer su osporenim mjerom trgovci, kao poduzetnici u djelatnosti trgovine, dovedeni u nejednak položaj u odnosu na poduzetnike u drugim djelatnostima, Ustavni sud ocijenio je neosnovanim jer nije riječ o usporedivim skupinama s obzirom na to da se ne radi o djelatnostima koje su iste ili bitno slične. Iz istih razloga Ustavni sud nije prihvatio ni one na isti način postavljene prigovore u odnosu na nejednak položaj radnika u djelatnosti trgovine u odnosu na radnike u drugim djelatnostima. Zaključno, Ustavni sud nije osnovanim prihvatio ni prigovore pojedinih predlagatelja o povredi prava na rad i slobodu rada budući da je Ustavom - člankom 55. stavkom 3. - propisano da svaki zaposleni ima pravo na tjedni odmor.