



REPUBLIKA HRVATSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B

Broj: Gop 1/2021-4

REPUBLIKA HRVATSKA
R J E Š E N J E

Vrhovni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca Jasenke Žabčić predsjednice vijeća, Ljiljane Hrastinski Jurčec članice vijeća i sutkinje izvjestiteljice, dr. sc. Ante Perkušića člana vijeća, Željka Pajalića člana vijeća i mr. sc. Dražena Jakovine člana vijeća, odlučujući o pitanjima važnim za jedinstvenu primjenu prava po prijedlogu Općinskog suda u Slavonskom Brodu, Stalne službe u Novoj Gradiški od 25. lipnja 2021., u predmetu poslovni broj Pr-84/2020, u sjednici vijeća održanoj 3. studenog 2021.,

riješio je:

1. Odgovor na postavljeno pitanje:

"(...) treba li izjednačiti osnovicu za obračun plaće u 2016. (u razdoblju od siječnja 2016. do siječnja 2017.) za državne službenike i namještenike s osnovicom javnih službenika s obzirom na odredbu čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., te s obzirom na ranije sklopljene Kolektivne ugovore između Vlade Republike Hrvatske i Sindikata javnih službi, te Sindikata državnih službenika i namještenika, zakonske i podzakonske akte kojima se određuje/određivala ista osnovica za obračun plaće u javnim i državnim službama?"

glasi:

Činjenica da su osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika bile iste kao i osnovice za obračun plaće javnih službenika sve do sklapanja Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. te Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., ne predstavlja osnovan razlog za njihovo izjednačavanje u razdoblju nakon potpisivanja navedenih akata, niti do izjednačavanja može doći pozivanjem na odredbu čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016.

2. Odgovor na postavljeno pitanje:

"(...) treba li primijeniti osnovicu za obračun plaće u iznosu od 5.415,37 kn u odnosu na državne službenike, neovisno o činjenici što je između sindikata i RH sklopljen Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016., te na temelju toga potpisana Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016.?"

glasi:

Nakon što je između sindikata državnih službenika i RH sklopljen Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016., te na temelju toga potpisana Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., kojom je za 2016. godinu utvrđena osnovica za obračun plaće u iznosu od 5.108,84 kn, plaća državnih službenika može se u razdoblju od siječnja 2016. do siječnja 2017. godine obračunavati samo primjenom osnovice u iznosu od 5.108,84 kn.

Obrazloženje

1. Općinski sud u Slavonskom Brodu, Stalna služba u Novoj Gradiški je, nakon održavanja pripremnog ročišta i održane sjednice sudskog odjela, podnio prijedlog (zaprimljen kod ovoga suda 25. lipnja 2021.) za rješavanje pitanja važnih za osiguranje jedinstvene primjene prava u predmetu poslovni broj Pr-84/2020.

2. Polazeći od velikog broja tužbi u istim i/ili sličnim sporovima državnih službenika protiv poslodavca Republike Hrvatske, primjenom odredbe čl. 502.lj st. 4. ZPP, vijeće Vrhovnog suda Republike Hrvatske je, nakon što je ocijenjeno kako je potrebno zauzeti pravno shvaćanje o određenim pitanjima koje su stranke postavile u tom parničnom predmetu, donijelo rješenje poslovnog broja Gop-1-2021-5 od 11. kolovoza 2021., kojim je dopušten prijedlog za zauzimanje pravnog shvaćanja o pravnim pitanjima važnim za jedinstvenu primjenu prava.

3. Rješenje kojim je dopušten prijedlog za zauzimanje pravnog shvaćanja objavljeno je 16. kolovoza 2021., na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova.

4. Prethodno treba navesti kako su prvostupanjski sudovi, primjenom odredbe čl. 213. st. 2. toč. 3. Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 - službeni pročišćeni tekst, 25/13, 89/14, 70/19 - dalje: ZPP), nakon što je na mrežnoj stranici e-oglasna ploča sudova objavljeno rješenje kojim se dopušta prijedlog za zauzimanje pravnog shvaćanja u ovom oglednom postupku radi rješavanja pitanja važnih za jedinstvenu primjenu prava, imali mogućnost prekinuti postupke u svim parnicama u kojima odluka ovisi o rješavanju upravo tih pravnih pitanja. Nadalje, prema odredbi čl. 213. st. 2. i 3. ZPP, stranke i umještači u postupcima u kojima

odluka ovisi o rješavanju istog pravnog pitanja mogli su podnijeti očitovanje o rješenju pitanja važnog za jedinstvenu primjenu prava u roku od 45 dana od dana objave rješenja kojim je dopušten prijedlog.

4.1. U ovom postupku do dana održavanja sjednice, unatoč tome što je riječ o iznimno važnim i socijalno osjetljivim pravnim pitanjima nije zaprimljeno niti jedno očitovanje stranaka ovog postupka, niti stranaka i/ili umješaača u postupcima u kojima odluka ovisi o rješavanju istog pravnog pitanja.

5. Parnica u kojoj su pravna pitanja postavljena vodi se povodom tužbe državnog službenika (u konkretnoj parnici tužitelj je policajac) protiv tuženice Republike Hrvatske kao poslodavca, radi isplate razlike plaće/neisplaćene plaće i naknade plaće za godišnji odmor u razdoblju od siječnja 2016. do siječnja 2017. Tužbeni zahtjevi se temelje na tvrdnji da je tuženica/poslodavac tužitelju obračunavala plaću primjenom osnovice u iznosu od 5.108,84 kn, dok tužitelj smatra da mu pripada pravo na obračun plaće primjenom osnovice u iznosu od 5.415,37 kn, jer su za to ostvarene pretpostavke iz Sporazuma o izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009., sklopljenom 2. kolovoza 2012.

5.1. Tim Sporazumom izmijenjen je čl. III. Dodatka Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama na način da on glasi: "U trenutku kada službeni pokazatelji ukažu na poboljšanje stanja, odnosno rast realnog BDP-a na međugodišnjoj razini 2. i više posto za dva uzastopna tromjesečja, nakon službene objave, osnovica iz siječnja 2009. godine, odnosno u visini od 5.415,37 kn bruto, primijenit će se automatski od prvog siječnja iduće godine".

5.2. Tužitelj(i) smatra(ju) da su se o pravu na primjenu osnovice u visini od 5.415,37 kn bruto sudovi već izjasnili, pa pritom ukazuje na sudsku praksu (presuda Općinskog suda u Osijeku poslovni broj Pr-248/17-19 od 14. prosinca 2017., koja je potvrđena presudom Županijskog suda u Osijeku poslovni broj Gž R-116/18-2 od 5. prosinca 2019.), kojom je "(...) podnositelju priznato pravo od poslodavca zahtijevati razliku manje obračunate plaće tj. razliku plaće između osnovice za obračun plaće 5.108,84 kn i osnovice 5.415,37 kn."

6. Tuženica se protivi ovom zahtjevu ističući, u bitnom, kako je sudska odluka na koju se poziva tužitelj donesena po tužbi tužitelja zaposlenog kod poslodavca koji predstavlja javnu službu u smislu odredbe čl. 2. Zakona o plaćama u javnim službama ("Narodne novine" broj 27/01 i 39/09), dok je u konkretnom slučaju riječ o tužitelju državnom službeniku u smislu odredbe čl. 3. Zakon o državnim službenicima ("Narodne novine" broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 - službeni pročišćeni tekst, 38/13, 37/13, 1/15, 138/15, 102/15, 61/17, 70/19, 98/19). Nadalje, tuženica protivljenje tužbenom zahtjevu temelji na tvrdnji da javni i državni službenici nisu imali iste Sporazume o osnovici plaće pa pravna shvaćanja na koja se tužitelj poziva ne mogu primijeniti na državne službenike i namještenike. Ovo naročito iz razloga što Vlada Republike Hrvatske i Sindikati javnih službi nisu postigli nesporni dogovor o visini osnovice za 2016. godinu, a što su učinili Vlada Republike Hrvatske i sindikati državnih službi.

7. Imajući u vidu navedeno, a naročito vodeći računa o tome da tužitelj(i) pravo na obračun plaće primjenom osnovice u visini od 5.415,37 kn bruto vežu uz činjenicu da je takvo pravo sudskim odlukama priznato javnim službenicima, vijeće ovoga suda ocijenilo je kako rješenje ovog spora ovisi o odgovoru na postavljena pitanja u odnosu na koja je dopušten prijedlog koja glase:

"1. Treba li izjednačiti osnovicu za obračun plaće u 2016. (u razdoblju od siječnja 2016. do siječnja 2017.) za državne službenike i namještenike s osnovicom javnih službenika s obzirom na odredbu čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., te s obzirom na ranije sklopljene Kolektivne ugovore između Vlade Republike Hrvatske i Sindikata javnih službi, te Sindikata državnih službenika i namještenika, zakonske i podzakonske akte kojima se određuje/određivala ista osnovica za obračun plaće u javnim i državnim službama?"

2. Treba li primijeniti osnovicu za obračun plaće u iznosu od 5.415,37 kn u odnosu na državne službenike, neovisno o činjenici što je između sindikata i RH sklopljen Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016., te na temelju toga potpisana Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016.?"

7.1. Naime, iako se oba pitanja, u bitnom svode na isto - pravo državnih službenika zahtijevati isplatu plaće primjenom osnovice u visini od 5.415,37 kn bruto u razdoblju od siječnja 2016. do siječnja 2017., vijeće je smatralo korisnim dopustiti prijedlog upravo u odnosu na navedena pitanja jer ona predstavljaju različite osnove (teze) na kojima tužitelji temelje zahtjeve za "izjednačavanjem" njihove osnovice sa sudskim odlukama priznatom osnovicom javnih službenika, i to s obzirom na:

a) "(...) ranije sklopljene Kolektivne ugovore između Vlade Republike Hrvatske i Sindikata javnih službi, te Sindikata državnih službenika i namještenika, zakonske i podzakonske akte kojima se određuje/određivala ista osnovica za obračun plaće u javnim i državnim službama" te

b) "(...) odredbu čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016."

c) "(...) činjenicu što je između sindikata i RH sklopljen Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016., te na temelju toga potpisana Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016.?"

8. Za odgovor na postavljena pitanja - u odnosu na određivanje visine osnovice za plaću u državnim službama - relevantna je povijest pregovaranja između Vlade

Republike Hrvatske i reprezentativnih sindikata državnih službenika koji su rezultirali slijedećom kronologijom:

- 21. studenog 2006., između Vlade Republike Hrvatske i sindikata državnih službenika (Sindikat ..., Sindikat ..., N. M., C. H., S. P. H., S. H., Sindikat ..., Samostalni ... - u daljnjem tekstu: sindikati državnih službenika) sklopljen je Sporazum o osnovici za obračun plaća za državne službenike i namještenike kojim je ugovoreno povećanje osnovice od najmanje 6 % godišnje za 2007., 2008. i 2009. godinu;

- 23. ožujka 2009., zbog nastupa recesije, Vlada Republike Hrvatske i Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika sklopili su Dodatak Sporazumu od 21. studenog 2006., o osnovici za obračun plaća za državne službenike i namještenike, kojim su se stranke sporazuma suglasne da se od 1. travnja 2009. primjenjuje osnovica za obračun plaće za državne službenike i namještenike iz 2008., odnosno u visini od 5.108,84 kn bruto, a čl. III. tog Dodatka utvrđeno je da će se automatski početi primjenjivati osnovica za obračun plaće iz siječnja 2009., odnosno u visini 5.415,37 kn bruto, u trenutku kada službeni pokazatelji ukažu na poboljšanje stanja, odnosno rast realnog BDP-a na međugodišnjoj razini za 2 i više posto za dva uzastopna tromjesečja;

- 2. kolovoza 2012. Vlada Republike Hrvatske i Sindikati državnih službi sklopili su Sporazum o izmjenama i dopunama Dodatka sporazumu o osnovici za plaće državnim službama od 23. ožujka 2009., kojim je izmijenjen čl. III. Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009., na način da on glasi: "U trenutku kada službeni pokazatelji ukažu na poboljšanje stanja, odnosno rast realnog BDP-a na međugodišnjoj razini 2. i više posto za dva uzastopna tromjesečja, nakon službene objave, osnovica iz siječnja 2009. godine, odnosno u visini 5.415,37 kn bruto, primijenit će se automatski od prvog siječnja iduće godine";

- 23. prosinca 2016. Vlada Republike Hrvatske i Sindikati državnih službi sklopili su Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama kojim Sporazumom se mijenja i dopunjuje Sporazum od 21. studenog 2006., mijenjan i dopunjavan Dodatkom Sporazumu od 21. studenog 2006., sklopljenim 23. ožujka 2009., te Sporazumom o izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće državnim službama od 23. ožujka 2009., sklopljenim 2. kolovoza 2012.;

- u čl. 2. ovog Sporazuma od 23. prosinca 2016., ugovoreno je: "Potpisom ovog Sporazuma, ugovorne strane zajednički utvrđuju nespornom osnovicu za obračun plaće za državne službenike i namještenike u 2016. u iznosu od 5.108,84 kn, kako je bila uređena Odlukom o visini osnovice za obračun plaće za državne službenike i namještenike ("Narodne novine" broj 40/09), a u vezi s čl. 121. st. 1. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike i Dodatkom Sporazumu od 21. studenog 2006. sklopljenom 23. ožujka 2009., te Sporazum o izmjenama i dopunama Dodatka sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009. sklopljenim 2012.";

- u čl. 4. Sporazuma od 23. prosinca 2016., ugovoreno je: "Potpisom ovog Sporazuma, ispunjenjem obveza i isplatom sukladno ovom Sporazumu, ugovorne strane zajednički utvrđuju da su u cijelosti konzumirane odredbe Sporazuma od dana 21. studenog 2006., nastavno mijenjanog i dopunjavanog Dodatkom Sporazumu od 21. studenog 2006., sklopljenim dana 23. ožujka 2009., te sporazumom o izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009. sklopljenom dana 12. kolovoza 2012.";

- u čl. 6. Sporazuma od 23. prosinca 2016., ugovoreno je: Ugovorne strane su suglasne, ako Vlada sa sindikatima javnih službi, ugovori materijalna prava povoljnije od ugovorenih za državne službenike i namještenike, jednako će se primijeniti i na državne službenike i namještenike.

- prema odredbi čl. 5. Sporazuma od 23. prosinca 2016., sadržaj Sporazuma unijet je u Izmjene i dopune Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike ("Narodne novine" broj 123/2016), predstavljaju njegov sastavni dio i primjenjuju se prvog dana od dana potpisivanja (23. prosinca 2016.).

8.1. Dakle, iz navedene kronologije proizlazi da je pregovaranje sindikata državnih službenika i Vlade RH vezano za osnovicu za obračun plaće u 2016. godini završeno 23. prosinca 2016., kada je sklopljen Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici plaće u državnim službama, kojim se mijenja i dopunjuje Sporazum od 21. studenoga 2006., nadalje mijenjan i dopunjavan Dodatkom Sporazumu od 21. studenoga 2006., sklopljenim 23. ožujka 2009. te Sporazumom o izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u državnim službama od 23. ožujka 2009., sklopljenom 2. kolovoza 2012. te da su navedenim Sporazumom, koji je ugrađen u KU (tada čl. 41.a), ugovorne strane zajednički utvrdile nespornom osnovicu za obračun plaće za državne službenike i namještenike u 2016., u iznosu od 5.108,84 kn te utvrdile daljnji rast osnovice za 2017.

9. S obzirom na to, kako je to navedeno pod toč. 7.1.a i 7.1.b ove odluke, da tužitelj(i) svoje pravo na isplatu plaće i naknade za godišnji u 2016. godini primjenom osnovice u visini od 5.415,37 kn naslanjaju na takvo pravo javnih službenika ovdje treba iznijeti i kronologiju i rezultate pregovaranja državnih službenika iz koje proizlazi:

- da su Vlada RH i Sindikati javnih službi i to: Sindikat ..., N. ... H., Nezavisni ..., Sindikat ..., Samostalni ..., H. ..., H. ..., te H. ... zaključili 23. studenoga 2006. Sporazum o osnovici za plaću u javnim službama, a kojim Sporazumom su ugovorili da se osnovica za izračun plaće u javnim službama povećava za 6% u 2007., zatim u 2008., te u 2009. i da navedene obračunske osnovice se primjenjuju od 1. siječnja svake godine,

- da su Vlada RH i isti Sindikati javnih službi zaključili 13. svibnja 2009. Dodatak Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama, a temeljem kojeg Dodatka su se suglasili o zamrzavanju osnovice za izračun plaća iz 2008. u visini od 5.108,84 kn bruto, s tim da su u čl. III utvrdili način povrata osnovice prema kojem se osnovica za obračun plaće u javnim službama utvrđuje u iznosu od 5.415,37 kn nakon što

službeni pokazatelji DZS-a ukažu na poboljšanje stanja, odnosno rast međugodišnjeg realnog tromjesečnog BDP-a za dva tromjesečja uzastopno prosječno dva ili više posto u odnosu na isto razdoblje prethodne godine te u čl. IV odredili i način usklađivanja pariteta između prosječne mjesečne bruto plaće početnika s VSS-om u javnim službama (koeficijent 1,25) u odnosu na prosječnu bruto minimalnu plaću u Republici Hrvatskoj,

- da su Vlada RH te Sindikati javnih službi zaključili 26. listopada 2011. Izmjene i dopune Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće u javnim službama kojim je promijenjen čl. III. Dodatka, te čl. IV., koji su se odnosili na način povrata osnovice i način usklađivanja pariteta, a promijenjen je i čl. VII. u kojem su utvrđeni odgovarajući uvjeti nužni za ostvarivanje odredbi Dodatka te Izmjena i dopuna i to na način da se uskladba odgađa za onoliko tromjesečja koliko je pad realnog tromjesečnog BDP-a (u odnosu na isto razdoblje prethodne godine) trajao, ako realni međugodišnji tromjesečni BDP zabilježi negativni rast u nekom u razdobljima opisanih u čl. III. do V. tih Izmjena i dopuna,

- da je 7. prosinca 2011. Arbitraža, koja je sastavljena temeljem Sporazuma o arbitraži, donijela Arbitražnu Odluku kojom je utvrdila sadržaj Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu o osnovici za plaće, na način kako je to prethodno opisano;

- da su Vlada RH te Sindikati javnih službi donijeli 28. prosinca 2012. Vjerodostojno tumačenje Izmjena i dopuna o osnovici plaće za javne službe, i to u odnosu na čl. IV. u vezi s čl. VII. Dodatka Sporazumu,

- da je negativni rast BDP-a prema službenim podacima zavoda trajao neprestano od četvrtog tromjesečja 2011. do zaključno trećeg tromjesečja 2014. tj. 12 tromjesečja uzastopno,

- da je u drugom tromjesečju 2015. zabilježen rast BDP-a u 1,2%, a u trećem tromjesečju 2015. od 2,8%, što daje aritmetičku sredinu od 2,0%, time da je posljednji podatak za rast BDP-a u trećem tromjesečju od strane DZS-a objavljen dana 4. prosinca 2015.,

- da je Vlada RH 29. prosinca 2016. donijela Odluku o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama u iznosu od 5.211,02 kn bruto s primjenom od 1. siječnja 2017. tj. počevši s plaćom za mjesec siječanj 2017., koja će biti isplaćena za mjesec veljaču 2017.

9.1. Iz navedenog je razvidno kako je, za razliku od državnih službenika, pregovaranje za javne službenike imalo drugačiji tijek i ishod jer Vlada RH u pregovorima sa sindikatima javnih službi tijekom studenoga i prosinca 2016. nije postigla dogovor o načinu povrata duga i visini osnovice, nakon čega je jednostrano, na sjednici održanoj 23. prosinca 2016., donijela Odluku u visini osnovice za obračun plaće u javnim službama, kojom je utvrdila osnovicu za obračun plaće u javnim službama u visini od 5.211,02 kn bruto koja se primjenjuje od 1. siječnja 2017., počevši s plaćom za mjesec siječanj 2017., koja je trebala biti isplaćena u mjesecu veljači 2017.

9.2. Dakle, pregovori sa sindikatima javnih službenika nisu završili sporazumom, niti izmjenom ranije dogovorenog načina povrata osnovice (koju su ugovorili Izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaću u javnim službama od 26. listopada 2011., sklopljenom 28. prosinca 2012., u kojem je navedeno da se članak 3. mijenja i glasi: "Osnovica za obračun plaća u javnim službama iznositi će 5.315,37 kn bruto za mjesec u kojem službeni pokazatelji zavoda ukažu na poboljšanje stanja odnosno rast međugodišnjeg realnog tromjesečnog BDP-a za dva tromjesečja uzastopno (u odnosu na isto razdoblje prethodne godine) prosječno dva ili više posto (mjereno aritmetičkom sredinom dvije stope realnog rasta međugodišnjeg tromjesečnog BDP- a dva uzastopna tromjesečja) i primjenjivat će se iza toga do prve sljedeće promjene prema ovim Izmjenama i dopunama."

9.3. Do takvog automatskog povećanja osnovice nije došlo. Stoga su članovi sindikata javnih službenika pokrenuli veći broj pojedinačnih sporova u kojima je trebalo odlučiti o postojanju pretpostavki za primjenu povećane osnovice.

9.4. U jednom od tih sporova je odlukom ovoga suda poslovni broj Revd-535/2020-2 od 22. travnja 2020., Republici Hrvatskoj kao umješaću dopušteno podnošenje revizije protiv odluke suda drugog stupnja zbog sljedećih pravnih pitanja:

1. "Je li dan početka primjene uvećane osnovice iz čl. III. u javnim službama odgođen primjenom odredbe čl. VII. st. 1. Izmjena i dopuna Sporazuma o osnovici plaća u javnim službama od 26. listopada 2011., za tri godine, ako je realni međugodišnji tromjesečni BDP zabilježio negativan rast, jer je prema podacima zavoda takav pad evidentiran od listopada 2011. do rujna 2014., za 12. tromjesečja?"

2. "Je li ispunjenje uvjeta iz članka III. preduvjet primjene članka IV., a ispunjenje uvjeta iz članka III. i IV. preduvjet primjene članka V., i primjenjuje li se članak VII., na članak III. - V., na sve faze koje se odnose na buduća postupanja u vidu vraćanja osnovice za plaće koja su vrijedila za siječnju 2009., vraćanje pariteta (jednakosti) između plaća u javnim službama i prosječne plaće u privredi koji su bili u 2008., i dogovor o ostvarenju ciljane cijene rada i dinamici njenoga dosezanja (konvergenciji)?"

9.5. Odlukom poslovni broj Rev-1111/2020-2 od 1. prosinca 2020. Vrhovni sud RH odbio je reviziju Republike Hrvatske - umješaća u tom predmetu te je odgovorio na postavljena pitanja kako slijedi:

"1. Dan početka primjene uvećane osnovice iz čl. III. nije odgođen primjenom Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu o osnovici plaće u javnim službama od 26. listopada 2011.

2. Odredbom čl. VII. Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu o osnovici plaće u javnim službama, zaključenog 26. listopada 2011., nije odgođena primjena odredbe čl. III o „povratu“ osnovice, jer se odredba čl. VII odnosi na način „usklađivanja pariteta“ (jednakosti) između plaća u javnim službama i prosječne plaće u privredi."

9.6. Takva odluka o osnovici plaće u javnim službama temelji se na prethodnom utvrđenju da je zavod 27. studenog 2015. objavio prvu procjenu tromjesečnog BDP-a za treće tromjesečje 2015. godine, u kojem je naveo da je BDP u trećem tromjesečju 2015. godine realno veći 2,8 %. Također je zavod objavio dana 4. ožujka 2016. da je BDP za četvrto tromjesečje za 2015. godine realno veći za 1,9 %, pa je stoga aritmetička sredina navedenih stopa rasta BDP-a iznosila 2 %, što je imalo za posljedicu, prema shvaćanju suda, da su se krajem studenog 2015., ispunile pretpostavke/uvjeti iz navedenog čl. 3. Izmjena i dopuna Dodatka Sporazumu za "povrat" osnovice, odnosno primjenu osnovice za obračun plaća javnih službenika u visini od 5.415,37 kn.

10. U odnosu na prvo dopušteno pitanje:

10.1. Plaće državnih službenika i namještenika uređuju se Zakonom o državnim službenicima, na temelju toga Zakona donesenim propisima i Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike, a na pitanja koja nisu uređena Zakonom i Kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu. S druge strane plaće javnih službenika i namještenika uređene su Zakonom o plaćama u javnim službama i na temelju tog Zakona donesenim propisima, Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama i granskim kolektivnim ugovorima određene djelatnosti. Prema odredbama navedenih propisa i kolektivnih ugovora, plaću državnih i javnih službenika i namještenika čine osnovna plaća i dodaci na osnovnu plaću. Osnovna plaća je umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik, odnosno namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža.

10.2. O visini osnovice stranke potpisnice pregovaraju sindikati državnih službenika i sindikati javnih službenika svaki za svoje članove.

10.3. Kolektivno pregovaranje počiva na pretpostavci da je među interesima obje strane moguće pronaći ravnotežu i kompromis, jer su obje strane svjesne da bi neograničeno inzistiranje na njihovu jednostranom interesu u konačnici ugrozilo zajednički interes (npr. održivost organizacije poslova i očuvanje radnih mjesta u njoj). Potpisivanjem kolektivnog ugovora obje strane dobrovoljno pristaju na ono što je u njemu dogovoreno, i obvezuju se na provedbu i poštivanje njegova sadržaja.

10.4. Iz svega navedenog u toč. 8. i 9. ove odluke jasno proizlazi kako su sindikati javnih službenika i sindikati državnih službenika vodili odvojene pregovore o visini osnovice za obračun plaće i da su ti njihovi pregovori imali različite ishode. Državni službenici završili su pregovore Sporazumom utvrdivši nespornom osnovicu za obračun plaće za državne službenike u 2016., u iznosu od 5.108,84 kn te daljnji rast osnovice za 2017. (toč. 8.1. ove odluke), dok pregovori sa sindikatima javnih službenika nisu završili sporazumom o visini osnovice za izračun plaće javnih službenika u 2016. godini, već ranije dogovorenim načinom povrata osnovice - prema Izmjenama i dopunama Dodatka Sporazumu o osnovici za plaću u javnim službama sklopljenim 28. prosinca 2012.(toč. 9.2. ovog rješenja).

10.5. Slijedom takve različite pozicije u pogledu visine osnovice za izračun plaće, okolnost da su kroz određeno vremensko razdoblje za obje skupine zaposlenika bile ugovorene osnovice za obračun plaće u istoj visini, ne daje pravo tužitelju (državnim službenicima) zahtijevati isplatu plaće po osnovici kakva za 2016. godinu pripada javnim službenicima.

10.6. Nadalje, neosnovano se tužitelj(i) pozivaju na odredbu u čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016., odnosno čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, kojom je ugovoreno: "Ugovorne strane su suglasne, ako Vlada sa sindikatima javnih službi, ugovori materijalna prava povoljnije od ugovorenih za državne službenike i namještenike, jednako će se primijeniti i na državne službenike i namještenike".

10.7. Prema odredbi čl. 11. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016.: "Ove Izmjene i dopune Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike stupaju na snagu prvog dana od dana njihovog potpisivanja."

10.8. Valjanost ovih (kao i drugih odredbi) Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., nije dovedena u pitanje, niti je bilo zahtjeva za njihovim (vjerodostojnim) tumačenjem.

10.9. Naime, u hrvatskom radnom zakonodavstvu privatnopravni pristup radnim odnosima izražen je, među ostalim, u odredbi čl. 8. st. 4. ZOR, koja predviđa supsidijarnu primjenu općih propisa obveznog prava u slučaju ako određeno pitanje nije riješeno propisima radnog prava. Ta odredba izričito predviđa da će se na sklapanje, valjanost, prestanak ili drugo pitanje u vezi s kolektivnim ugovorom koje nije uređeno tim ili drugim zakonom, primjenjivati u skladu s naravi toga ugovora, opći propisi obveznoga prava (tako i Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci U-III-260/2008 od 1. listopada 2008. i drugima).

10.10. Prema općoj odredbi obveznog prava sadržanoj u čl. 319. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" broj 35/05 - dalje ZOO) odredbe ugovora primjenjuju se onako kako glase. Ako treba tumačiti pojedine odredbe zato što su sporne, prema st. 2. navedenog čl. ne treba se držati doslovnog značenja pojedinih izričaja, već treba istraživati zajedničku namjeru ugovaratelja i odredbu tako razumjeti kako to odgovara načelima obveznog prava. Međutim, odredbom čl. 321. st. 1. ZOO propisana je mogućnost da ugovorne strane predvide da će, u slučaju nesuglasnosti u pogledu smisla i domašaja ugovornih odredaba, netko treći tumačiti ugovor (izvansudsko tumačenje ugovora). Ukoliko su takav dogovor postigle i ako ugovorom nije drukčije predviđeno, strane ne mogu pokrenuti spor pred sudom ili drugim nadležnim tijelom dok prethodno ne pribave tumačenje ugovora, osim ako treća osoba odbije dati tumačenje ugovora.

10.11. U konkretnom slučaju stranke su čl. 120. st. 1. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike dogovorile da se za tumačenje i praćenje primjene ugovora imenuje zajednička komisija, koja je dužna odgovoriti na

postavljeni upit u pravilu u roku od 60 dana (st. 5.), a ugovorne strane su dužen pridržavati se danog tumačenja (st. 6.).

10.12. Stoga, u situaciji kada tužitelj(i) u ostvarivanju predmetnog zahtjeva na povećanu osnovicu (izjednačavanje osnovice s javnim službenicima) polaze od potrebe za tumačenjem odredbe čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., odnosno utvrđivanjem njenog retroaktivnog djelovanja različito od načina na koji navedenu odredbu poima druga ugovorna strana, a propustili su zatražiti tumačenje te odredbe od nadležnog tijela ustanovljenog KU, ovaj sud ne nalazi potrebe njenog tumačenja jer ju ne smatra nejasnom.

10.13. Slijedom svega izloženog, ovo vijeće smatra kako se tužitelji na navedenu odredbu čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., (pravo izjednačavanja s povoljnije ugovorenim pravima javnih službenika) - u situaciji kada su u potpuno autonomnom postupku kolektivnog pregovaranja utvrdili nespornom osnovicu za 2016. godinu - u smislu citirane odredbe čl. 11., državni službenici mogu pozivati samo za razdoblje nakon sklapanja tih Izmjena i dopuna KU.

11. Slijedom izloženog, prema pravnom shvaćanju ovoga suda, odgovor na prvo dopušteno pitanje glasi:

Činjenica da su osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika bile iste kao i osnovice za obračun plaće javnih službenika sve do sklapanja Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. te Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., ne predstavlja osnovan razlog za njihovo izjednačavanje u razdoblju nakon potpisivanja navedenih akata, niti do izjednačavanja može doći pozivanjem na odredbu čl. 6. Sporazuma o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016. godine, te odredbu čl. 9. st. 2. Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016.

12. U odnosu na drugo dopušteno pitanje:

12.1. Odgovor na drugo pitanje je pretežito sadržan u očitovanju na prvo dopušteno pitanje, pa vijeće ovoga suda navedenom smatra korisnim dodati (s obzirom na to da se postavljeno pitanje svodi na pitanje treba li poštivati potpisani kolektivni ugovor ili ne) kako je kolektivno pregovaranje dobrovoljno, a prema odredbi čl. 194. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 93/14, 127/17, 98/19 - dalje ZOR), kolektivni ugovor obvezuje stranke koje su ga sklopile i te sve osobe koje su u vrijeme sklapanja kolektivnog ugovora bile ili su naknadno postale članovi udruge koja je sklopila kolektivni ugovor.

12.2. Pravna pravila sadržana u kolektivnom ugovoru primjenjuju se neposredno i obvezno na sve osobe na koje se, u skladu s odredbama toga Zakona, primjenjuje kolektivni ugovor (čl. 192. st. 2. ZOR), a osobe koje u skladu s posebnim propisom mogu biti stranke kolektivnog ugovora, dužne su u dobroj vjeri pregovarati o sklapanju kolektivnog ugovora, u vezi s pitanjima koja u skladu s Zakonom o radu mogu biti predmet kolektivnog ugovora (čl. 193. ZOR) te su dužne u dobroj vjeri ispunjavati njegove odredbe (čl. 196. ZOR).

12.3. Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike ("Narodne novine" broj 93/08, 23/09, 39/09, 90/10, 89/12) također sadrži odredbe kojima je propisano da Ugovor obvezuje njegove potpisnike kao i sindikate koji mu naknadno pristupe (čl. 2.) te da se odredbe toga Ugovora primjenjuju se neposredno, osim u slučajevima kada su pojedina pitanja za službenike i namještenike povoljnije uređena drugim propisima ili općim aktom (čl. 3.).

12.4. Uz ova temeljna pravila o obvezi poštivanja sklopljenih ugovora treba još naglasiti kako odredbe o visini plaće (osnovice za obračun plaće) predstavljaju pravna pravila, odnosno normativni dio kolektivnog ugovora (uz ostale odredbe kojima se uređuju različita pitanja vezana uz radni odnos, odnosno njegovo sklapanje, sadržaj i prestanak). Bitne značajke tih pravnih pravila su da se primjenjuju na sve radnike zaposlene kod poslodavca kojeg taj ugovor obvezuje, kao i da se u odnosu na individualni ugovor o radu primjenjuju neposredno i automatski.

12.5. U ovom slučaju Vlada Republike Hrvatske i Sindikati državnih službi sklopili su 23. prosinca 2016. Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama kojim su (u čl. 2.) utvrdili nespornom osnovicu za obračun plaće za državne službenike i namještenike u 2016. u iznosu od 5.108,84 kn te su (u čl. 4.) ugovorili kako su njegovim potpisom te ispunjenjem obveza i isplatom u cijelosti konzumirane odredbe ranijih sporazuma o osnovici za obračun plaće. Sadržaj Sporazuma unijet je u Izmjene i dopune Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike ("Narodne novine" broj 123/2016), predstavljaju njegov sastavni dio i primjenjuju se prvog dana od dana potpisivanja (23. prosinca 2016.).

12.6. Slijedom izloženog, nakon što su potpisali Sporazum od 23. prosinca 2016. i na isti način izmijenili postojeći Kolektivni ugovor, državni službenici na koje se taj ugovor odnosi, nemaju se pravo pozivati na ranije ugovorene odredbe o visini osnovice za plaće. U tom smislu ovaj sud je već izrazio pravno shvaćanju (u Revr-449/09 od 14. siječnja 2010.), gdje je navedeno: "(...) u vrijeme važenja jednog kolektivnog ugovora ugovorne strane smiju sklopiti novi kolektivni ugovor. Kad novi kolektivni ugovor ima isti predmet kao prije sklopljeni kolektivni ugovor, ovdje u pogledu plaća kao odredbi s normativnim učinkom, treba tumačiti da je prethodni kolektivni ugovor prestao sklapanjem i početkom primjene novog kolektivnog ugovora."

13. Stoga, prema pravnom shvaćanju ovoga suda, svako drugačije tumačenje predstavljalo bi nedopustivo zadiranje u, po svojoj suštini, privatnopravne odnose

ugovornih strana te dovelo u pitanje autonomiju i smisao kolektivnog pregovaranja, pa odgovor na drugo postavljeno pitanje glasi:

Nakon što je između sindikata državnih službenika i RH sklopljen Sporazum o izmjenama i dopunama Sporazuma o osnovici za plaće u državnim službama od 23. prosinca 2016., te na temelju toga potpisana Izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike od 23. prosinca 2016., kojom je za 2016. godinu utvrđena osnovica za obračun plaće u iznosu od 5.108,84 kn, plaća državnih službenika može se u razdoblju od siječnja 2016. do siječnja 2017. godine obračunavati samo primjenom osnovice u iznosu od 5.108,84 kn.

14. Konačno treba još navesti da institut oglednog postupka (čl. 502.i – čl. 502.n ZPP) otvara mogućnost da se u većem broju već pokrenutih istovrsnih parničnih sporova (ili se njihovo pokretanje očekuje u kraćem razdoblju), donese jedinstvena odluka u kojoj Vrhovni sud Republike Hrvatske zauzima pravno shvaćanje o postavljenim pravnim pitanjima koja su važna za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni, a o kojima ovisi rješenje tih sporova.

14.1. Imajući na umu izloženi smisao i svrhu tog instituta, u njegovoj primjeni Vrhovni sud Republike Hrvatske (koji je vezan granicama postavljenog pravnog pitanja) odgovorio je na postavljena pitanja kako je to u izreci ovog rješenja, smatrajući pritom da su ti odgovori dostatni za pravilnu odluku o postavljenim zahtjevima u istovrsnim parnicama.

Zagreb, 3. studenog 2021.

Predsjednica vijeća:
Jasenka Žabčić, v.r.