

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1857

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Marko Babić, Snježana Bačić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Aldo Radolović, Duška Šarin, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 19. lipnja 2009. godine, donio je

## ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članak 58. stavci 1., 2., 3., 4. i 5., članak 59., članak 60. i članak 62. stavci 2. i 3. Zakona o trgovini (»Narodne novine« broj 87/08. i 116/08.).

II. Ukinute odredbe prestaju važiti danom donošenja ove odluke.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

## Obrazloženje

1. Općinsko vijeće Općine Stupnik, koje zastupaju Ratko Žurić i Mojmir Ostermann, odvjetnici u Zagrebu, podnijelo je Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske članka 58. stavaka 1., 2., 3. i 4., članka 59., članka 60. i članka 62. stavaka 2. i 3. Zakona o trgovini (»Narodne novine« broj 87/08. i 116/08.).

Općinsko vijeće Općine Stupnik smatra da su osporene odredbe Zakona o trgovini nesuglasne s člancima 3., 5., 14., 16., 41. stavkom 1., 49. stavcima 1. i 2., 50. stavkom 2., 54. stavkom 1., 55. stavkom 1., 137. i 140. Ustava.

U podnesku se ističe da osporene odredbe Zakona o trgovini utječu na financiranje jedinice lokalne i područne samouprave, jer se zabranom rada prodavaonica nedjeljom »izravno i neizravno umanjuju proračunski prihodi jedinica lokalne i područne samouprave« budući da je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave onemogućeno ostvarivanje prihoda naplatom poreza koji im prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine« broj 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07.-odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 73/08.) pripadaju. Stoga osporene odredbe Zakona o trgovini Općinsko vijeće Općine Stupnik smatra nesuglasnim s člankom 137. Ustava.

Ustavni sud napominje da Općinsko vijeće Općine Stupnik svoj zahtjev za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi Zakona o trgovini temelji na članku 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 20/02. i 49/02. – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), koji glasi:

## Članak 36.

(1) Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje

jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.

(2) O zahtjevu iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud dužan je odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

U odluci broj: U-I-3824/2003 i dr. od 28. travnja 2004. (»Narodne novine« broj 55/04.; u daljnjem tekstu: odluka Ustavnog suda iz 2004.) Ustavni sud je podnesak istog predlagatelja, kojim je osporavao Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovini (»Narodne novine« broj 170/03., u daljnjem tekstu: ZIDZT), ocijenio zahtjevom u smislu članka 36. Ustavnog zakona.

Nakon razmatranja sadržaja i svrhe zakonskih odredbi koje su predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku, Ustavni je sud zaključio da osporeni Zakon o trgovini nije propis kojim se uređuje financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u smislu članka 36. Ustavnog zakona. Više je riječ o tzv. refleksnom djelovanju objektivnih pravnih normi Zakona o trgovini na ovlast jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da ostvaruju prihode naplatom poreza koji im prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pripadaju negoli o propisu kojim se uređuje samo financiranje tih jedinica. U tom smislu Ustavni sud utvrđuje promjenu svoga pravnog stajališta izraženog u odluci iz 2004. godine.

Stoga se u ovom ustavnosudskom postupku podnesak Općinskog vijeća Općine Stupnik smatra prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom u smislu članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona.

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 58. stavaka 1., 2., 3. i 4., članka 59., članka 60. i članka 62. stavaka 2. i 3. Zakona o trgovini s Ustavom podnijeli su Euro structor d.o.o., Fliba d.o.o., Flio d.o.o., Gradski centar d.o.o., Hipermarketi Coop d.o.o., Magma d.d., Tower center Rijeka d.o.o. i Zelina centar d.o.o. (u daljnjem tekstu: predlagatelji), koje zastupaju Ratko Žurić i Mojmir Ostermann, odvjetnici u Zagrebu.

Sadržaj tog prijedloga istovjetan je sadržaju prijedloga Općinskog vijeća Općine Stupnik, osim što Općinsko vijeće Općine Stupnik ističe i nesuglasnost osporenih odredaba Zakona o trgovini s člankom 137. Ustava.

Na temelju članka 45. Ustavnog zakona predlagatelji predlažu privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi Zakona o trgovini čija se suglasnost s Ustavom ocjenjuje, smatrajući da bi izvršenjem pojedinačnih akata donesenih na temelju osporenog zakona mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

2.1. Uz prijedlog naveden u točki 2. obrazloženja ove odluke, Magma d.d. podnijela je i prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 58. stavaka 2. i 5. Zakona o trgovini. U tom predmetu predlagatelja zastupa Ines Bojić, odvjetnica u Zagrebu.

U prijedlogu je istaknuto da su članci 58. stavci 2. i 5. Zakona o trgovini nesuglasni s člancima 3., 14., 16., 49. stavcima 1. i 2. i 50. Ustava, te s člankom 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak i 14/02.) koji propisuje zabranu diskriminacije u

ostvarenju prava zaštićenih Konvencijom, člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju koji propisuje zaštitu vlasništva, te člankom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju koji propisuje opću zabranu diskriminacije.

2.2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članaka 59. i 60. Zakona o trgovini s Ustavom podnio je Dario Šimović iz Tenje smatrajući osporene odredbe nesuglasnima s člankom 49. stavcima 1. i 2. Ustava.

Predlaže ukidanje osporenih odredaba te do donošenja konačne odluke Ustavnog suda privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenog Zakona.

3. U nastavku se navodi sažetak ustavnopravno relevantnih prigovora predlagatelja.

Pri ograničavanju poduzetničke slobode koju Ustav dopušta samo iznimno, radi zaštite legitimnih ciljeva propisanih Ustavom, dužnost je zakonodavca poštovati načelo razmjernosti propisano člankom 16. Ustava. Osporene odredbe Zakona o trgovini kojima je propisana zabrana rada prodavaonice nedjeljom, prema mišljenju predlagatelja, ne udovoljavaju nijednom od zahtjeva koji moraju biti ispunjeni da bi ograničenje poduzetničke slobode iz članka 50. stavka 2. Ustava bilo ustavnopravno prihvatljivo.

Osporena zakonska mjera, prema mišljenju predlagatelja, nema legitiman cilj niti je nužna u demokratskom društvu, jer se zaštita prava radnika - koja se ističe kao cilj koji se osporenim zakonskim odredbama želio postići - može postići raznim drugim mjerama kojima se manje zadire u poduzetničku slobodu. Činjenica što državna tijela nadležna za poduzimanje određenih mjera radi zaštite prava radnika poslove iz svoje nadležnosti ne obavljaju učinkovito, prema mišljenju predlagatelja, ne može opravdati propisivanje zabrane rada prodavaonice nedjeljom.

Štoviše, predlagatelji smatraju da osporene odredbe zapravo ne omogućavaju zaštitu prava radnika, jer se zabrana rada prodavaonice ne odnosi na cijelu godinu, već samo na razdoblje od sedam mjeseci. Iz toga bi proizlazilo da u dijelu godine na koji se zabrana ne odnosi radnici nisu zaštićeni. Osim toga, dokaz da cilj osporenih zakonskih odredbi nije zaštita prava radnika jest propisivanje zabrane rada prodavaonice selektivno, čime je zakonodavac uskratio zaštitu onim radnicima u trgovini na koje se zabrana ne odnosi.

Predlagatelji nadalje ističu da propisanim zabranom zakonodavac izravno vrijeđa ustavno jamstvo propisano člankom 41. stavkom 1. Ustava (Sve vjerske zajednice jednake su pred zakonom i odvojene od države.), budući da je jedan od ciljeva, koji se propisivanjem zabrane rada prodavaonice nedjeljom želio postići, promicanje određenih svjetonazora koji odražavaju stajališta (samo) Katoličke crkve.

Osporene odredbe, prema mišljenju predlagatelja, diskriminiraju određene skupine poduzetnika, to jest trgovce na koje se odnosi zabrana rada nedjeljom u odnosu prema poduzetnicima u drugim djelatnostima kojima je dopušten rad nedjeljom. Nadalje, smatraju da su osporenim odredbama diskriminirani trgovci koje zabrana pogađa u odnosu prema onim trgovcima kojima je dopušteno raditi nedjeljom. Štoviše, smatraju da osporene odredbe dovode i do nejednakosti između samih trgovaca na koje se zabrana odnosi, ističući da nekima od njih zabrana pogoduje »jer se dio od ukupnog izgubljenog nedjeljnog prometa, zbog smještaja prodavaonice tih trgovaca, prelijeva u njihove prodavaonice«. Prema tome,

zabrana rada prodavaonica nedjeljom višestruko pogoduje određenim skupinama trgovaca dok drugima nanosi štetu.

Konačno, smatraju da je osporenim odredbama (osobito člancima 60. i 62. Zakona o trgovini) propisan prevelik broj iznimaka od zabrane rada prodavaonica nedjeljom te da nisu propisani jasni kriteriji za određivanje prodavaonica kojima je dopušten rad nedjeljom.

Posljedice koje su proizašle iz osporenih odredaba Zakona o trgovini, prema stajalištima izraženim u prijedlozima, nisu primjerene legitimnim očekivanjima subjekata na koje se osporene odredbe odnose, što je u suprotnosti s načelom vladavine prava iz članka 3. Ustava. Predlagatelji napominju, naime, da je zakonodavac osporenim odredbama znatno izmijenio uvjete koji su postojali u vrijeme kad su predlagatelji donosili odluke o ulaganju kapitala u Republiku Hrvatsku, a koje odluke su između ostalog bile utemeljene na očekivanju da će trgovačku djelatnost moći obavljati u uvjetima poduzetničke slobode kakva je postojala u vrijeme donošenja odluka o ulaganju kapitala (a koja je, prema navodima prijedloga, uključivala i mogućnost rada nedjeljom).

Ograničenje poduzetničke slobode protivno članku 49. stavku 2. Ustava, prema mišljenju predlagatelja, osim trgovaca pogađa i brojne druge poslovne subjekte poput ugostitelja, turističkih agencija i drugih koji posluju u sklopu trgovačkih centara, a koji su prilikom sklapanja ugovora s trgovačkim centrima imali legitimna očekivanja (utemeljena na tadašnjim propisima koji su dopuštali rad nedjeljom) da će nedjeljom raditi i u budućnosti.

Smatraju da je osporenim odredbama Zakona o trgovini, kojima je propisana zabrana rada prodavaonica nedjeljom, radnicima u djelatnosti trgovine onemogućeno slobodno ugovaranje radnih uvjeta, čime je ograničeno njihovo pravo na rad zajamčeno člankom 54. stavkom 1. Ustava. Nadalje, ističu da će zabrana rada prodavaonica nedjeljom dovesti do gubitka značajnog broja radnih mjesta, što će produbiti nejednakost na tržištu rada, jer će većinom ženski dio populacije biti pogođen otkazima ugovora o radu, budući da u strukturi zaposlenih u djelatnosti trgovine prevladavaju žene, što dovodi do još jednog oblika diskriminacije: neizravne diskriminacije na temelju spola. Navedenu diskriminaciju, prema mišljenju predlagatelja, dodatno produbljuje činjenica da su iznimkama od zabrane rada prodavaonica nedjeljom obuhvaćena većinom prodajna mjesta u kojima su zaposleni muškarci.

Predlagatelji smatraju osporene odredbe Zakona o trgovini nesuglasnima i s člancima 49. stavkom 2. i 70. stavkom 1. točkom 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (»Narodne novine - Međunarodni ugovori« broj 14/01.).

Pored toga, predlagatelj Magma d.d. ističe da su osporene odredbe Zakona o trgovini nesuglasne i s Nacionalnom politikom za promicanje ravnopravnosti spolova i sa Zakonom o ravnopravnosti spolova (»Narodne novine« broj 82/08.).

Slijedom iznesenog, predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukidanje osporenih odredbi Zakona o trgovini.

Prijedlozi su osnovani.

4. Zakon o trgovini donio je Hrvatski sabor na sjednici 15. srpnja 2008. godine. Zakon o trgovini objavljen je u »Narodnim novinama« broj 87 od 25. srpnja 2008. godine, stupio je na

snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama«, osim članka 58. stavaka 2., 3. i 4., članka 60. i članka 70. stavka 1. alineje 9. u dijelu koji se odnosi na radno vrijeme prodavaonica nedjeljom, koji su stupili na snagu 1. siječnja 2009. godine.

5. Osporene odredbe Zakona o trgovini glase:

Članak 58.

(1) Prodavaonice mogu od ponedjeljka do subote započeti s radom najranije u 6.00 sati, a završiti s radom najkasnije do 21.00 sat, osim ako općim aktom nadležnog tijela općine, grada i Grada Zagreba nije drugačije određeno.

(2) Prodavaonice nedjeljom i u dane blagdana ne rade, osim ako je Zakonom drugačije određeno.

(3) U razdoblju od 1. lipnja do 1. listopada te tijekom prosinca prodavaonice mogu raditi nedjeljom.

(4) Prodavaonice iz stavka 3. ovoga članka mogu započeti s radom najranije u 7.00 sati a završiti s radom najkasnije do 14.00 sati.

(5) Na dan uoči Uskrsa (Velika subota), na dan 24. prosinca (Badnjak) i 31. prosinca (Stara godina), prodavaonice mogu završiti radom najkasnije do 15.00 sati ako taj dan pada u radni dan.

Članak 59.

Iznimno od odredbi članka 58. stavka 1. i stavka 2. ovoga Zakona od 0 do 24 sata mogu raditi:

- benzinske postaje i prodavaonice na malo unutar zatvorenog dijela benzinskih postaja
- prodavaonice na graničnim prilazima, unutar zatvorenih područja autocesta na odmorištima, unutar zatvorenih područja kolodvora, zrakoplovnih luka, luka i pristaništa, te luka nautičkog turizma.

Članak 60.

(1) Iznimno od članka 58. stavka 2. i 3. ovoga Zakona, nedjeljom tijekom cijele godine mogu raditi:

- štandovi i klupe izvan tržnica na malo za prodaju cvijeća i svijeća,
- kiosci za prodaju tiska, cvijeća i svijeća,
- specijalizirane prodavaonice za prodaju kruha i pekarskih proizvoda, tiska, cvijeća i svijeća,
- benzinske postaje i prodavaonice na malo unutar zatvorenog dijela benzinskih postaja,

– prodavaonice na graničnim prilazima, unutar zatvorenih područja autocesta na odmorištima, unutar zatvorenih područja kolodvora, zrakoplovnih luka, luka i pristaništa, te luka nautičkog turizma,

– specijalizirane prodavaonice za prodaju suvenira.

(2) Prodavaonice iz stavka 1. podstavka 1., 2. i 3. ovoga članka mogu započeti s radom najranije u 7.00 sati, a završiti s radom najkasnije do 14.00 sati, a prodavaonice iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka mogu započeti s radom najranije u 6.00 sati, a završiti s radom najkasnije do 21.00 sat.

(3) Prodavaonice i benzinske postaje iz stavka 1. podstavka 4. i 5. ovoga članka mogu raditi od 0 do 24 sata.

(4) Nedjeljom tijekom cijele godine mogu raditi i:

– prodajni objekti u sklopu bolnica, lječilišta, toplica, hotela i hotelskih kompleksa, autokampova, muzejsko-galerijskih objekata te nacionalnih parkova i zooloških vrtova, a sukladno njihovom radnom vremenu,

– prodajni objekti u kojima se prodaju proizvodi namijenjeni promidžbi i zabavi za vrijeme održavanja događanja u koncertnim dvoranama i kinima, kongresnim dvoranama, sportskim objektima i igralištima,

– prodavaonice na brodovima – dva sata prije početka i za vrijeme trajanja plovidbe.

Članak 62.

(2) Odredbe ovoga Zakona kojima se uređuje radno vrijeme prodavaonica, ne odnose se na radno vrijeme klupa na tržnicama na malo, prodavaonica unutar zatvorenog dijela tržnica na malo za prodaju prehrambenih proizvoda, tiska, cvijeća, svijeća i suvenira, kao i prigodnu prodaju (sajmovi, izložbe i sl.), koji mogu raditi sukladno radnom vremenu tržnica na malo i prigodne prodaje.

(3) Odredbe ovoga Zakona kojima se uređuje radno vrijeme prodavaonica, ne odnose se na radno vrijeme pokretne prodaje, prodaje na daljinu, direktnu prodaju putem zastupnika i prodaju u proizvodnim objektima seljačkih ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

6. Neposredno su mjerodavni za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi Zakona o trgovini sljedeći članci Ustava:

Članak 16. stavak 2.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Članak 49. stavak 1. i stavak 2. (prva rečenica)

Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.

Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.

Članak 50. stavak 2.

Poduzetnička se sloboda ... mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Članak 55. stavak 3.

Svaki zaposleni ima pravo na tjedni odmor (...) i ovih se prava ne može odreći.

7. Ustavni sud podsjeća da je zakonska zabrana rada trgovina na malo nedjeljom već bila predmetom ocjene ustavnosti u postupku pred ovim sudom. U odluci iz 2004. Ustavni sud ukinuo je ZIDZT, jer je načinom na koji su ZIDZT-om bile uređene iznimke od općeg pravila o neradnim danima trgovine na malo bila narušena jednakost poduzetnika unutar tog sektora trgovine, zajamčena člankom 49. stavkom 2. Ustava, a mjerila koja su bila postavljena za određivanje prodavaonica i drugih oblika trgovine na malo kojima se omogućava rad u neradne dane bila su suprotna načelu pravne izvjesnosti i načelu legitimnih očekivanja stranaka, kao sastavnicama načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava.

U novom zakonskom uređenju rada trgovina nedjeljom, ustavnost kojega se osporava u ovom ustavnosudskom postupku, zakonodavac je uvažio pravna stajališta Ustavnog suda izražena u navedenoj odluci iz 2004. godine, otklonivši prigovore neustavnosti vezane uz nejednake uvjete trgovaca na tržištu s obzirom na površinu prodajnog prostora te uz nejasnoće zakonskih termina kao što su »prodaja pretežito prehrambenih proizvoda«, »vrijeme turističke sezone« i »turističke potrebe«, kao i prigovore neustavnosti vezane uz postupak izdavanja dozvola za rad nedjeljom na temelju odluke o godišnjem rasporedu dežurstava prema broju stanovnika naselja odnosno mjesta.

Ustavni sud također podsjeća da je u odluci iz 2004. godine zauzeo stajalište o tome da pitanje radnog vremena u Republici Hrvatskoj ovisi o volji zakonodavca i da to pitanje, samo po sebi, ne može biti predmet ocjene suglasnosti s Ustavom. Neovisno o tome, međutim, zakonodavac je pri uređenju tog pitanja dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite odgovarajuća zaštićena ustavna dobra i vrednote. Time se ostvaruje ustavni zahtjev da u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom (članak 5. stavak 1. Ustava). Sažeto, dakle, iako uređenje radnog vremena trgovina u Republici Hrvatskoj ulazi u područje slobode prosudbe zakonodavca, Ustavni sud ovlašten je ispitati jesu li propisane zakonske mjere u suglasnosti s odgovarajućim ustavnim dobrima odnosno zaštićenim ustavnim vrednotama.

Navedeno stajalište Ustavni sud dosljedno zastupa i u ovom predmetu.

8. Zakonom o trgovini uređeni su uvjeti za obavljanje djelatnosti trgovine na domaćem tržištu, uvjeti za obavljanje trgovine s inozemstvom, zaštitne mjere pri uvozu i izvozu, mjere ograničavanja obavljanja trgovine, radno vrijeme u djelatnosti trgovine, mjere zabrane nepoštenog trgovanja te nadzor i upravne mjere (članak 1. Zakona).

Osporenim zakonskim odredbama propisano je dnevno i tjedno radno vrijeme prodavaonica, pri čemu tjedno radno vrijeme u pravilu traje od ponedjeljka do subote. Ujedno je propisano

da prodavaonice nedjeljom i u dane blagdana ne rade, ali je istodobno određeno više iznimaka od tog općeg pravila.

9. Člankom 55. stavkom 3. Ustava u Republici Hrvatskoj radnicima je zajamčeno pravo na tjedni odmor i tog se prava oni ne mogu odreći.

Ustavno jamstvo tjednog odmora za svakog radnika u Republici Hrvatskoj nije vezano uz nedjelju. Pravilo o nedjelji kao danu Ustavom zajamčenog tjednog odmora nije, dakle, ustavni zahtjev. Ono je u Republici Hrvatskoj ustanovljeno pojedinim međunarodnim ugovorima, koji čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, te zakonima i drugim propisima, odnosno odgovarajućim kolektivnim i drugim ugovorima.

#### A. Međunarodni ugovori kojima se uređuje tjedni odmor radnika

9.1. Republika Hrvatska potpisnik je Konvencije 106 o tjednom odmoru u trgovini i uredima Međunarodne organizacije rada iz 1957. godine (u daljnjem tekstu: Konvencija 106), objavljene u »Narodnim novinama - Međunarodni ugovori« broj 3/02., koje je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji (»Narodne novine - Međunarodni ugovori« broj 6/95.).

Mjerodavne odredbe Konvencije 106 koje se odnose na obvezu države potpisnice da osigura tjedni odmor radnika glase:

#### Članak 6.

1. Sve osobe na koje se primjenjuje ova Konvencija imaju, osim ako nije drukčije uređeno sljedećim člancima, pravo na razdoblje tjednog odmora u trajanju od najmanje 24 sata neprekidno tijekom svakog razdoblja od sedam dana.

2. Razdoblje tjednog odmora se, kad god je to moguće, odobrava istovremeno svim zainteresiranim osobama u svakom poduzeću.

3. Razdoblje tjednog odmora mora se, kad god je to moguće, podudarati s danom u tjednu koji je prema tradiciji ili običajima te zemlje ili okruga određen kao dan odmora.

4. Tradicije i običaji vjerskih manjina moraju se, koliko je to moguće, poštivati.

#### Članak 7.

1. U slučaju kada je narav posla, narav usluga koje pruža poduzeće, brojnost stanovništva koje se poslužuje ili broj zaposlenih osoba takav da se odredbe članka 6. ne mogu primijeniti, nadležna vlast ili odgovarajuće tijelo u svakoj zemlji mogu, gdje je to primjereno, poduzeti mjere kako bi se na određene kategorije osoba ili određene vrste poduzeća na koje se odnosi ova Konvencija primijenio poseban raspored tjednog odmora, s time da se vodi računa o svim odgovarajućim socijalnim i gospodarskim razlozima.

2. Sve osobe na koje se primjenjuju takvi posebni rasporedi imaju pravo, u odnosu na svako razdoblje od sedam dana, na odmor čije je trajanje barem jednako razdoblju predviđenom u članku 6. (...).



Sukladno navedenom, Konvencija 106 ne zahtijeva da tjedni dan odmora bude nedjelja, ali propisuje da se razdoblje tjednog odmora mora, kad god je to moguće, podudarati s danom u tjednu koji je prema tradiciji ili običajima konkretne zemlje određen kao dan odmora, pri čemu se tradicije i običaji vjerskih manjina moraju, koliko je to moguće, poštivati.

9.2. Opće pravilo o nedjelji kao neradnom danu u Republici Hrvatskoj sadržano je u Zakonu o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolica i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima, potpisanim 18. prosinca 1996. godine (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 3/97.). Članak 9. Ugovora, sadržan u članku 2. Zakona o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolica i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima, glasi:

Članak 9.

1. Neradni dani su nedjelje i sljedeće svetkovine:

- a) 1. siječnja, Svetkovina Svete Marije Bogorodice, Nova godina;
- b) 6. siječnja, Bogojavljenje ili Sveta Tri Kralja;
- c) Vazmeni ponedjeljak;
- d) 15. kolovoza, Uznesenje Blažene Djevice Marije ili Velika Gospa;
- e) 1. studenoga, Svi Sveti;
- f) 25. prosinca, Božić;
- g) 26. prosinca, prvi dan po Božiću, Sveti Stjepan.

2. Ugovorne strane će se dogovoriti o mogućim promjenama neradnih dana.

B. Opće zakonsko pravilo o tjednom odmoru radnika

9.3. Zakonom o radu (»Narodne novine« broj 38/95., 54/95., 65/95., 102/98., 17/01., 82/01., 114/03., 123/03., 142/03., 30/04. i 68/05. – odluka Ustavnog suda) propisano je pravo radnika na tjedni odmor nedjeljom. Mjerodavne odredbe Zakona o radu glase:

Članak 38.

Radnik ima pravo na tjedni odmor nedjeljom u trajanju najmanje 24 sata neprekidno, a ako je prijeko potrebno da radi nedjeljom, mora mu se za svaki radni tjedan osigurati jedan dan odmora, u razdoblju određenom kolektivnim ugovorom, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili ugovorom o radu.

Članak 84.

(...) za rad nedjeljom, blagdanom ili nekim drugim danom za koji je zakonom određeno da se ne radi, radnik ima pravo na povećanu plaću.

C. Pravila o tjednom odmoru radnika u Kolektivnom ugovoru za djelatnost trgovine

9.4. Nadalje, Kolektivnim ugovorom za djelatnost trgovine (»Narodne novine« broj 41/98.), čija je primjena odlukom ministra rada i socijalne skrbi proširena na sve poslodavce i radnike u djelatnosti trgovine, propisano je:

## 2. Tjedni odmor

### Članak 20.

Tjedni odmor zaposlenik će koristiti nedjeljom, a ako je prijeko potrebno da zaposlenik radi u nedjelju, mora mu se u sljedećem tjednu osigurati dan tjednog odmora.

### Članak 35.

Osnovica iz stavka 1. članka 29. pomnožena koeficijentom složenosti poslova, povećava se:

(...)

\* za rad nedjeljom ..... 35 %

(...).

Ako zaposlenik radi na dane blagdana i neradne dane utvrđene zakonom, ima pravo na naknadu plaće i plaću uvećanu najmanje za 50%.

Ako zaposlenik radi na dan Uskrsa ima pravo na plaću uvećanu najmanje za 50%.

Ako je prisutno više uvjeta istovremeno, dodaci iz prethodnih stavaka se kumuliraju, osim ako je državni blagdan ili neradni dan utvrđen zakonom, nedjelja.

## D. Ugovorna pravila o tjednom odmoru radnika

9.5. Konačno, u skladu s člankom 6. stavkom 4. Konvencije 106 o tjednom odmoru u trgovini i uredima Međunarodne organizacije rada iz 1957. godine, Republika Hrvatska sklopila je dvostrane ugovore s pojedinim vjerskim zajednicama o pitanjima od zajedničkog interesa, čime se ostvaruje ustavni zahtjev za ravnopravnošću svih vjerskih zajednica pred zakonom i odvojenošću države od crkve, propisan člankom 41. stavkom 1. Ustava.

Tako je, primjerice, u Ugovoru Vlade Republike Hrvatske s Evandeoskom (Pentekosnom) crkvom u Republici Hrvatskoj, Kršćanskom adventističkom crkvom u Republici Hrvatskoj i Savezom baptističkih crkava u Republici Hrvatskoj o pitanjima od zajedničkog interesa (»Narodne novine« broj 196/03.), izrijekom određeno:

### Članak 22.

Za Kršćansku adventističku crkvu biblijski dan odmora u tjednu je subota, u skladu s kojim se vjerniku pripadniku ove crkve priznaje pravo na izostanak s posla, s fakulteta i iz škole, te oslobađanje radnih obaveza u vojsci, policiji i kazneno odgojnim ustanovama, i to od zalaska sunca u petak do zalaska sunca u subotu.

Na zahtjev, koji podnosi vjernik, određuje mu se individualni raspored. Vjernik zaposlenik radne sate nadoknađuje radnim danom, nedjeljom ili blagdanom bez prava na posebnu naknadu. (...)

9.6. Na temelju iznesenog, Ustavni sud utvrđuje da je u pravnom poretku Republike Hrvatske nedjelja onaj dan u tjednu koji je prema hrvatskoj tradiciji i njezinim običajima dan tjednog odmora u smislu članka 6. stavka 3. Konvencije 106.

Iako nedjelja, kao dan tjednog odmora, nije zahtjev koji proizlazi iz Ustava, nedjelju je danom tjednog odmora proglasio nacionalni zakonodavac, a taj je zahtjev potvrđen i u pojedinim međunarodnim ugovorima te mjerodavnim nacionalnim propisima odnosno kolektivnim i drugim odgovarajućim ugovorima.

Zahtjev da nedjelja bude dan tjednog odmora, međutim, nije apsolutan. Osim što se Republika Hrvatska ugovorno obvezala poštivati tradicije i običaje pojedinih vjerskih manjina, i potrebe društvene zajednice koje se ne mogu zadovoljiti bez kontinuiranog, trajnog i nesmetanog funkcioniranja javnih službi, ali i gospodarski ustroj zemlje koji se prema članku 49. stavku 1. Ustava mora zasnivati na poduzetničkoj i tržišnoj slobodi, zahtijevaju po naravi stvari i rad nedjeljom.

Ustavni sud u tom smislu smatra ustavnopravno relevantnim zakonsko pravo svakog radnika u Republici Hrvatskoj da za rad nedjeljom ima pravo na povećanu plaću, a da za svaki radni tjedan u kojem je radio u nedjelju ima osiguran jedan dan odmora (članak 55. stavak 3. Ustava i članci 38. i 84. Zakona o radu). Time se ustanovljava potrebna ravnoteža između ustavnog prava radnika da u svakom tjednu ima jedan dan odmora i da za rad nedjeljom, kao zakonom određen dan tjednog odmora, bude odgovarajuće nagrađen, s jedne strane, Ustavom zajamčene slobode poduzetništva trgovaca, s druge strane, i općih interesa za urednim i nesmetanim funkcioniranjem društvene zajednice, s treće strane.

10. Ustavni sud smatra da se ustavnost osporenih odredbi Zakona o trgovini mora razmatrati u svjetlu cjelokupnog normativnog uređenja tjednog odmora u Republici Hrvatskoj, prikazanog u točki 9. obrazloženja ove odluke.

Pri tome je potrebno opetovano naglasiti da pitanje uređenja radnog vremena u Republici Hrvatskoj samo po sebi nema ustavno značenje. Riječ je o području u kojem zakonodavac ima široko područje slobode prosudbe. Prema članku 2. stavku 4. alineji 1. Ustava, naime, Hrvatski sabor samostalno odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. Pri tom uređenju, međutim, zakonodavac je dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote.

Ustavni sud također primjećuje da osporene odredbe Zakona o trgovini proizvode neposredne i izravne pravne učinke na prava i obveze njegovih adresata. One, dakle, djeluju ex lege, pa za njihovu primjenu na konkretne slučajeve nije potrebna provedba upravnih ili drugih pravnih postupaka odnosno donošenje posebnih pojedinačnih akata kojima se, neposrednom primjenom osporenih zakonskih odredbi, odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka. Stoga pri ispitivanju ustavnosti osporenih zakonskih odredbi nije riječ samo o apstraktnoj kontroli suglasnosti osporenih odredbi Zakona o trgovini s odgovarajućim odredbama Ustava, već i o ispitivanju mogućih povreda ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom (ustavnih prava) svih pojedinačnih adresata tog zakona, jer on na njih

neposredno i izravno djeluje. Zbog toga se u ovom ustavnosudskom postupku mora uvažavati i zahtjev iz članka 16. stavka 2. Ustava koji propisuje da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Sukladno ustavnom zahtjevu razmjernosti, pri ocjeni ustavnosti osporenih odredbi Zakona o trgovini valja u prvom redu ispitati cilj kojeg je zakonodavac njima želio postići i njegovu legitimnost.

10.1. U dijelu obrazloženja pod nazivom »I. Razlozi zbog kojih se zakon donosi i pitanja koja se njime rješavaju« Konačnog prijedloga Zakona o trgovini (drugo čitanje) P.Z.E. br. 21, o kojem je rasprava u Hrvatskom saboru zaključena 14. srpnja 2008., a koji je prihvaćen većinom glasova na 5. sjednici održanoj 15. srpnja 2008., istaknuto je:

»Trgovina kao važna gospodarska djelatnost ima ključnu ulogu u gospodarstvu. (...) Budući razvoj ove djelatnosti ovisit će u prvom redu o prilagodbi novonastalim uvjetima, kako na globalnom i regionalnom tako i na lokalnom tržištu, ali i o dogradnji zakonske regulative koja bi trebala osigurati njezin nesmetan rast i razvoj te je ujedno približiti razini razvijenosti u drugim zemljama s razvijenim gospodarstvom. (...)

Isto je tako nužno kroz regulativu omogućiti i stvaranje boljih uvjeta poslovanja za sve subjekte na tržištu koji se bave ovom djelatnošću, a sve s ciljem suzbijanja nelojalne tržišne utakmice i minimiziranja neregistriranog gospodarstva (...). Djelatnost trgovine kao gospodarska grana treba biti u funkciji i u interesu cjelokupnog gospodarstva naše zemlje uz vođenje računa kako o radnicima zaposlenima u trgovini tako i o potrošačima u Republici Hrvatskoj, a posebice kada se radi o opskrbi robama koje su nužne u svakodnevnom životu, robama koje osiguravaju nesmetano funkcioniranje društvene zajednice i nesmetan pristup informacijama, kao i robama koje su vezane uz poštivanje kulturnih i obiteljskih tradicija te potreba turista. (...)

Predmetnim prijedlogom Zakona radno vrijeme u djelatnosti trgovine bit će uređeno na način da će nedjelja, kao i svi blagdani, biti neradni dani. Naime, nedjelja će biti bazno neradni dan uz mogućnost rada određenih prodavaonica kao izuzeća, pri čemu će se voditi računa o opskrbi potrošača robama koje su nužne u svakodnevnom životu, odnosno opskrbi robama koje osiguravaju nesmetano funkcioniranje društvene zajednice i nesmetan pristup informacijama, kao i robama koje su vezane uz poštivanje kulturnih i obiteljskih tradicija te potreba turista. Dakle, određena izuzeća za rad prodavaonica nedjeljom uvedena su zbog funkcioniranja društvene zajednice na način da se vodi briga o opskrbi robama koje su nužne u svakodnevnom životu, odnosno robama koje osiguravaju nesmetano funkcioniranje društvene zajednice, te zbog nesmetanog pristupa društvene zajednice informacijama, kao i onim robama koje su vezane uz poštivanje kulturnih i obiteljskih tradicija.« (str. 26. do 29. Konačnog nacrtu Zakona o trgovini, P.Z.E. br. 21.)

Ustavni sud primjećuje da je predlagatelj Zakona o trgovini jasno naznačio da trgovina kao važna gospodarska djelatnost ima ključnu ulogu u hrvatskom gospodarstvu. U tom je smislu jasno naznačen opći cilj koji se zakonom želi postići: djelatnost trgovine kao gospodarska grana treba nesmetano rasti i razvijati se te biti u funkciji i u interesu cjelokupnog gospodarstva zemlje uz vođenje računa i o trgovcima i o radnicima zaposlenima u trgovini i o potrošačima u Republici Hrvatskoj.

Međutim, Ustavni sud također primjećuje da cilj zbog kojega se Zakonom o trgovini uvodi posebna mjera prema kojoj će u gospodarskoj djelatnosti trgovine »nedjelja biti bazno neradni dan« nije obrazložen. Obrazložen je samo cilj onih zakonskih odredbi koje, kao iznimku od općeg pravila zabrane, uređuju mogućnost rada određenih prodavaonica nedjeljom. Taj propust predlagatelja Zakona o trgovini da naznači cilj zbog kojega smatra nedostatnim opće pravilo o nedjelji kao danu tjednog odmora propisano Zakonom o radu, odnosno da naznači cilj zbog kojega smatra potrebnim i opravdanim u gospodarskoj djelatnosti trgovine posegnuti za posebnom zakonskom mjerom zabrane rada prodavaonica nedjeljom, nije nevažan. Ustavni sud je zbog tog propusta, naime, doveden u poziciju da mora pretpostavljati eventualne ciljeve takve posebne zakonske mjere čija se ustavnost ispituje u ovom ustavnosudskom postupku, što nije prihvatljivo ima li se u vidu činjenica da bi osporena zakonska mjera, zbog svojih učinaka na gospodarski život zemlje, mogla biti protumačena i kao proturječna prethodno navedenom i jasno izraženom općem cilju Zakona o trgovini.

Predlagatelji navode da je u konkretnom slučaju riječ o volji zakonodavca da u području trgovine, kao važne gospodarske djelatnosti, promiče »određene svjetonazore koji odražavaju stajališta (samo) Katoličke crkve«, odnosno da je riječ o (neodgovarajućoj) mjeri koja u prvom redu ima za cilj zaštitu Ustavom i zakonom zajamčenih prava radnika u trgovini, koja prava država na drugi način nije »sposobna« djelotvorno zaštititi.

U takvim okolnostima, a u nedostatku jasno definiranog cilja osporene zakonske mjere, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego zaključiti da - uz postojanje općeg zakonskog pravila o nedjelji kao danu tjednog odmora propisanog u Zakonu o radu - cilj osporene zakonske mjere koja određuje da će u gospodarskoj djelatnosti trgovine »nedjelja biti bazno neradni dan«, nije moguće s izvjesnošću utvrditi.

Zbog navedenih razloga, a vodeći se činjenicom da je nedjelja već Zakonom o radu ustanovljena kao dan tjednog odmora u pravnom poretku Republike Hrvatske te spoznajom o važnosti predmeta koji razmatra u ovom ustavnosudskom postupku za cjelokupnu gospodarsku djelatnost zemlje, ali i za prava trgovaca i drugih pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost trgovine, radnika zaposlenih u prodavaonici i potrošača odnosno profesionalnih korisnika u smislu mjerodavnih odredbi Zakona o trgovini, Ustavni sud polazi od pretpostavke da osporena zakonska mjera ima za cilj zaštitu prava radnika zaposlenih u trgovini.

Pod zaštitom prava radnika zaposlenih u trgovini Ustavni sud smatra zaštitu njihovih prava iz radnog odnosa u slučajevima kad oni u prodavaonicama rade nedjeljom, a trgovci/poslodavci ne poštuju svoje obveze prema njima vezane uz rad nedjeljom, propisane Zakonom o radu, drugim radnopravnim propisima, kolektivnim ugovorom, sporazumom sklopljenim između poslodavca i radničkog vijeća, ugovorom o radu ili drugim mjerodavnim aktima.

Čini se da bi zaštita prava radnika zaposlenih u trgovini, definirana na prethodno opisani način, mogla biti jedini cilj koji bi dostatno legitimirao uvođenje osporene zakonske mjere zabrane rada prodavaonica nedjeljom u pravni poredak Republike Hrvatske.

U odnosu na pitanje legitimnosti ostalih ciljeva zbog kojih bi osporena zakonska mjera eventualno mogla biti propisana (primjerice, zaštita nekih drugih prava radnika zaposlenih u trgovini, kao što je njihovo pravo na poštovanje obiteljskog života i sl.) Ustavni sud upućuje na odluku o nedopuštenosti zahtjeva Europske komisije za ljudska prava u predmetu Louise Stedman protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 9. travnja 1997. (zahtjev br. 29107/95).

10.2. Polazeći od navedenog, Ustavni sud u nastavku treba odgovoriti na sljedeće pitanje:

– je li propisano ograničenje tjednog i dnevnog radnog vremena prodavaonica razmjerno legitimnom cilju koji je zakonodavac tom mjerom želio postići, to jest zaštititi prava radnika zaposlenih u trgovini?

Prema stajalištu predlagatelja, pri ograničavanju poduzetničke slobode koju Ustav dopušta samo iznimno, radi zaštite legitimnih ciljeva propisanih Ustavom, dužnost je zakonodavca poštivati načelo razmjernosti propisano člankom 16. Ustava. Osporene odredbe Zakona o trgovini kojima je propisana zabrana rada prodavaonica nedjeljom, prema mišljenju predlagatelja, ne udovoljavaju nijednom od zahtjeva koji moraju biti ispunjeni da bi ograničenje poduzetničke slobode iz članka 50. stavka 2. Ustava bilo ustavnopravno prihvatljivo.

Ustavni sud pri tom napominje da većina predlagatelja pokretanja postupka za ocjenu ustavnosti odredbi Zakona o trgovini kojima se uređuje tjedno i dnevno radno vrijeme prodavaonica pripada kategoriji trgovaca, to jest pravnih ili fizičkih osoba registriranih za obavljanje kupnje i prodaje robe i/ili pružanja usluga u trgovini, koju djelatnost obavljaju slobodno i pod jednakim uvjetima na tržištu, na način da se ne sprječava, ne ograničava i ne narušava tržišno natjecanje (članak 4. stavci 1. i 2. Zakona o trgovini). Stoga su i njihovi prigovori usmjereni ponajviše na pitanje njihove poduzetničke slobode zajamčene Ustavom.

Ostajući u okvirima prigovora predlagatelja, Ustavni sud podsjeća da se poduzetnička sloboda može iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (članak 50. stavak 2. Ustava), ali i da svako ograničenje te slobode mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava).

Nije sporno da zakonska mjera zabrane rada prodavaonica nedjeljom predstavlja oblik zakonskog ograničenja poduzetničke slobode trgovaca, ali je sporno je li cilj zbog kojeg je to ograničenje propisano takve naravi da bi ono iznimno bilo ustavnopravno dopušteno.

U točki 10.1. obrazloženja ove odluke navedeni su razlozi zbog kojih Ustavni sud polazi od postavke da je cilj osporene zakonske mjere zabrane rada prodavaonica nedjeljom zaštita prava radnika zaposlenih u njima. Članak 50. stavak 2. Ustava, s druge strane, propisuje da se poduzetnička sloboda može iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Čini se da bi se zaštita prava radnika zaposlenih u prodavaonicama kao cilj osporene zakonske mjere teško mogla podvesti pod bilo koje dobro odnosno vrijednost koje ustavotvorac smatra tako važnim da zbog njih dopušta ograničenja poduzetničke slobode.

U odnosu na problem zaštite prava radnika zaposlenih u prodavaonicama, Ustavni sud podsjeća da je pravo svih zaposlenika u Republici Hrvatskoj na tjedni odmor zajamčeno Ustavom.

Nadalje, pravo radnika zaposlenih u prodavaonicama na tjedni odmor te pravo na povećanu plaću za rad nedjeljom izrijekom su propisani Zakonom o radu i Kolektivnim ugovorom za djelatnost trgovine. Uskraćivanje zaposleniku tih prava predstavlja povredu zakona odnosno osnovu za provođenje inspekcijuskog nadzora nad radom poslodavca te osnovu za traženje

sudske zaštite prava zaposlenika. Uskraćivanje prava na tjedni odmor predstavlja i povredu ustavnog prava zaposlenika.

U točki 9.6. obrazloženja ove odluke već je navedeno da je takvim uređenjem odnosa u gospodarskoj djelatnosti trgovine ustanovljena potrebna ravnoteža između ustavnog prava radnika da u svakom tjednu ima jedan dan odmora i da za rad nedjeljom, kao zakonom određen dan tjednog odmora, bude odgovarajuće nagrađen, s jedne strane, Ustavom zajamčene slobode poduzetništva trgovaca, s druge strane, i općih interesa za urednim i nesmetanim funkcioniranjem društvene zajednice, s treće strane.

Uz navedeni 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.

Ustavni sud u tom smislu ističe da je država dužna organizirati svoj pravni sustav nadzora nad pravilnom i urednom provedbom zakona i drugih propisa na način koji će svakom zaposleniku jamčiti i osigurati djelotvorno ostvarenje priznatih mu prava, ali i jamčiti i osigurati djelotvornu zaštitu protiv bilo koga tko ne poštuje njegova zakonska i drugim propisima odnosno ugovorima priznata prava.

Navedeni zahtjevi odnose se i na gospodarsku djelatnost trgovine, a po naravi stvari uključuju i radnike zaposlene u prodavaonicama.

U takvoj situaciji čini se nespornim da propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nije mjera koja bi odgovarala ostvarenju cilja zbog kojega je propisana: zaštititi prava radnika u prodavaonicama. Osim što nije odgovarajuća, ta se mjera teško može podvesti pod bilo koje Ustavom određeno dobro zbog čije bi zaštite bilo dopušteno zakonom ograničavati ustavnu slobodu poduzetništva u smislu članka 50. stavka 2. Ustava.

Zaključno, iako postojanje i drugih rješenja kojima bi se ostvario isti cilj još uvijek ne znači da je osporena zakonska mjera sama po sebi nesuglasna Ustavu, čini se da zakonsko propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nije bilo nužno u demokratskom društvu radi ostvarenja cilja koji se njome želio postići: zaštite prava radnika zaposlenih u prodavaonicama.

Prava radnika zaposlenih u prodavaonicama, koja su im zajamčena Ustavom, zakonom, drugim propisima i kolektivnim ugovorom, treba djelotvorno ostvarivati i štititi, ali se to može činiti različitim drugim sredstvima koja manje zadiru u poduzetničku slobodu trgovaca no što se to čini zabranom rada njihovih prodavaonica nedjeljom.

Stoga je zakonsko propisivanje zabrane rada prodavaonica nedjeljom nametnulo prekomjeran teret trgovcima na koje se ta zabrana odnosi, posebno u svjetlu okolnosti da su tom zabranom pogođeni i oni trgovci koji u cijelosti poštuju prava svojih zaposlenika, čime je poremećena ravnoteža između zaštite prava radnika u prodavaonicama i zaštite slobode poduzetništva trgovaca, sve u svjetlu ustavnog određenja da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske (članak 49. stavak 1. Ustava).

11. Prigovori predlagatelja odnose se i na nesuglasnost osporene zakonske mjere zabrane rada prodavaonica nedjeljom i s člankom 49. stavkom 2. Ustava, koji propisuje da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.

Ostajući u okvirima prigovora predlagatelja, Ustavni sud je u ovom ustavnosudskom postupku bio dužan odgovoriti na sljedeće pitanje:

– može li se uređenje tjednog i dnevnog radnog vremena prodavaonica sadržano u osporenim odredbama Zakona o trgovini smatrati prihvatljivom zakonskom mjerom u odnosu na Ustavom zajamčenu jednakost pravnog položaja poduzetnika na tržištu propisanu prvom rečenicom članka 49. stavka 2. Ustava?

Ocjenjujući osporene odredbe Zakona o trgovini u svjetlu ustavnog jamstva jednakosti pravnog položaja poduzetnika na tržištu, Ustavni sud u prvom je redu dužan istaknuti da se u obrazloženju članaka 58. do 62. konačnog nacrtu Zakona o trgovini (str. 39. i 40.) predlagatelj zakona izrijekom pozvao na odluku Ustavnog suda iz 2004. godine, kojom je ukinut ZIDZT, utvrđujući sljedeće:

»Predloženim odredbama članaka 58. do 60. ispravlja se prethodni propust i uređenje rada nedjeljom usklađuje se sa zahtjevima koje je u navedenoj odluci postavio Ustavni sud. Pri uređenju rada nedjeljom uvaženo je načelo jednakosti uz istodobno uvažavanje javnih potreba stanovništva u različitim područjima javnog i privatnog života, čime je postignuta razmjernost propisana člankom 16. Ustava.«

Razmatrajući osporene odredbe Zakona o trgovini s aspekta prve rečenice članka 49. stavka 2. Ustava, Ustavni se sud ne može složiti s takvom ocjenom.

11.1. Osporenim odredbama Zakona o trgovini ustanovljene su razlike u pravnom položaju trgovaca prema kriteriju dopuštenog radnog vremena prodavaonica odnosno drugih prodajnih objekata, koje se mogu sistematizirati na sljedeći način:

a) prodavaonice odnosno prodajni objekti koji mogu raditi bez ograničenja (od 0 do 24 sata sve nedjelje u godini):

- benzinske postaje i prodavaonice na malo unutar zatvorenog dijela benzinskih postaja,
- prodavaonice na graničnim prilazima, unutar zatvorenih područja autocesta na odmorištima, unutar zatvorenih područja kolodvora, zrakoplovnih luka, luka i pristaništa, te luka nautičkog turizma;

b) prodavaonice koje mogu raditi nedjeljom tijekom cijele godine (od 7 do 21 sat):

- specijalizirane prodavaonice za prodaju suvenira;

c) prodajni objekti koji mogu raditi nedjeljom tijekom cijele godine (od 7 do 14 sati):

- štandovi i klupe izvan tržnica na malo za prodaju cvijeća i svijeća,
- kiosci za prodaju tiska, cvijeća i svijeća,



– specijalizirane prodavaonice za prodaju kruha i pekarskih proizvoda, tiska, cvijeća i svijeća;

d) prodajni objekti koji mogu raditi nedjeljom tijekom cijele godine:

– prodajni objekti u sklopu bolnica, lječilišta, toplica, hotela i hotelskih kompleksa, autokampova, muzejsko-galerijskih objekata te nacionalnih parkova i zooloških vrtova, a sukladno njihovom radnom vremenu,

– prodajni objekti u kojima se prodaju proizvodi namijenjeni promidžbi i zabavi za vrijeme održavanja događanja u koncertnim dvoranama i kinima, kongresnim dvoranama, sportskim objektima i igralištima,

– prodavaonice na brodovima – dva sata prije početka i za vrijeme trajanja plovidbe;

e) prodajni objekti koji mogu raditi nedjeljom tijekom cijele godine (sukladno radnom vremenu tržnica na malo i prigodne prodaje):

– klupe na tržnicama na malo, prodavaonica unutar zatvorenog dijela tržnica na malo za prodaju prehrambenih proizvoda, tiska, cvijeća, svijeća i suvenira, kao i prigodna prodaja (sajmovi, izložbe i sl.);

f) pokretna prodaja, prodaja na daljinu, direktna prodaja putem zastupnika i prodaja u proizvodnim objektima seljačkih ili obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

Prodavaonicama koje ne pripadaju nijednoj od navedenih skupina dopušteno je raditi nedjeljom u razdoblju od 1. lipnja do 1. listopada te tijekom prosinca od 7 do 14 sati, dok im u preostalom dijelu godine (od 1. listopada do 30. studenoga, te od 1. siječnja do 31. svibnja) rad nedjeljom nije dopušten.

11.2. Ustavni sud u prvom redu primjećuje prekomjerni stupanj normiranja, odnosno pretjerani normativizam u pristupu zakonodavca pri uređenju tjednog i radnog vremena prodavaonica, koji nije primjeren zahtjevima gospodarskog ustroja Republike Hrvatske na temeljima poduzetničke i tržišne slobode (članak 49. stavak 1. Ustava).

S druge strane, iznimke od općeg pravila prema kojemu prodavaonice ne rade nedjeljom upućuju na to da zakonodavac uvažava činjenicu da postoji potreba za kontinuiranim i svakodnevnim radom određenog broja prodavaonica radi opskrbe potrošača, odnosno radi nesmetanog funkcioniranja društvene zajednice i nesmetanog pristupa informacijama.

Stoga se osnovanim čini pitanje: je li zakonodavac uspio postići ustavnopravno prihvatljivu ravnotežu između prava trgovaca kojima je dopušten rad nedjeljom i prava onih kojima je on zabranjen, do stupnja da se bez ikakve sumnje može otkloniti prigovor o pojavi nejednakosti druge skupine trgovaca u odnosu na onu prvu.

Prema ocjeni Ustavnog suda, osporena zakonska rješenja ukazuju da se taj prigovor ne može otkloniti i da postoje dostatni razlozi za utvrđenje da je njima narušena Ustavom zajamčena jednakost unutar jedne skupine poduzetnika na tržištu - trgovaca. Čini se da narušavanje jednakosti pravnog položaja unutar jedne skupine poduzetnika, učinjeno osporenim zakonskim odredbama, nema objektivnog i razumnog opravdanja promatra li se s aspekta ustavne obveze države da svim poduzetnicima osigurava jednak pravni položaj na tržištu.

Stoga Ustavni sud ocjenjuje da su osporene odredbe Zakona o trgovini nesuglasne i s člankom 49. stavkom 2. Ustava.

12. Budući da je utvrdio nesuglasnost osporenih odredbi Zakona o trgovini s člancima 49. stavkom 2. i 50. stavkom 2. Ustava, Ustavni sud nije posebno razmatrao suglasnost osporenih odredbi s ostalim člancima Ustava te s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokolima uz Konvenciju na koje predlagatelji ukazuju.

13. Članak 57. Zakona o trgovini propisuje:

Članak 57.

(1) Trgovac određuje radno vrijeme prodavaonice i drugog oblika trgovine na malo (u daljnjem tekstu: prodavaonica) u skladu s ovim Zakonom pri čemu će uzeti u obzir potrebe kupaca, broj radnika zaposlenih u prodavaonici i poštivanje njihovih prava uređenih ovim Zakonom, Zakonom o radu, drugim radno pravnim propisima, kolektivnim ugovorom, sporazumom sklopljenim između poslodavca i radničkog vijeća i ugovorom o radu, posebno u pogledu plaće i naknade plaće, dodataka na plaću, rasporeda i preraspodijele radnog vremena, prekovremenog i noćnog rada, te stanke, dnevnog, tjednog i godišnjeg odmora.

Sukladno tome, Ustavni sud utvrđuje da ukidanjem odredbi Zakona o trgovini, navedenih u točki I. izreke ove odluke, u tom pravnom pitanju ne nastupa pravna praznina. Stoga nije bilo ustavnopravno osnovanih razloga za određivanje odgode prestanka važenja ukinutih odredbi Zakona o trgovini u smislu članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona.

Navedeno utvrđenje ne utječe na pravo zakonodavca odnosno drugog ovlaštenog donositelja propisa da na drugačiji način uredi tjedno i dnevno vrijeme prodavaonica, ali uz uvažavanje odgovarajućih temeljnih ustavnih vrijednosti odnosno zaštićenih ustavnih dobara na koja je Ustavni sud ukazao u ovoj odluci.

14. Slijedom iznijetog, na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točkama I. i II. izreke. Točka III. izreke temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

15. S obzirom na točku I. izreke odluke, prijedlozi za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi Zakona o trgovini čija se suglasnost s Ustavom ocjenjuje, podneseni na temelju članka 45. Ustavnog zakona, nisu razmatrani.

Broj: U-I-642/2009  
U-I-679/2009  
U-I-685/2009  
U-I-1574/2009

Zagreb, 19. lipnja 2009.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica  
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.