

Kolektivno pregovaranje i proširenje primjene kolektivnog ugovora (oktroiranje kolektivnog ugovora)

Učur, Marinko Đ.

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2006, 27., 543 - 573**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:667185>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-19**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

KOLEKTIVNO PREGOVARANJE I PROŠIRENJE PRIMJENE KOLEKTIVNOG UGOVORA (OKTROIRANJE KOLEKTIVNOG UGOVORA)

Dr. sc. Marinko Đ. Učur, redoviti profesor
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 331.106.42
Ur.: 25. studenog 2005.
Pr.: 14. veljače 2006.
Stručni članak

Zakon o radu (pročišćeni tekst, NN 137/04.) u odredbama članka 211. uređuje pitanje "Proširenja primjene kolektivnog ugovora". U samo četiri stavka toga članka utvrđeni su: osnova, ovlast, postupak i pravna snaga proširenog kolektivnog ugovora. Propisano je da se akt kojim se primjena kolektivnog ugovora proširuje zove odluka (članak 211. st. 3. i 4. Zakona o radu). Odluku donosi ministar nadležan za rad (čl. 211. st. 1. Zakona o radu). Osnova za donošenje odluke je i razlog "ako postoji javni interes". Postupak započinje "na prijedlog stranke kolektivnog ugovora". Znači da prije odluke postoji kolektivni ugovor, da je na snazi, da se primjenjuje i da aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka ima bilo koja stranka koja je stranka u kolektivnom ugovoru koji se predlaže proširiti. Pasivne stranke su "osobe koje nisu sudjelovale u njegovom sklapanju, odnosno nisu mu naknadno pristupile". Odluka o proširenju je propis: ima svoje ime, donosioca, vremensko i prostorno važenje, sadržaj i druge oznake propisa (u nomotehničkom smislu). Mora se objaviti (čl. 211. st. 3.) i "može se opozvati na način propisan za njezino donošenje" (čl. 211. st. 4.). Bitne su i odredbe st. 2. čl. 211. Zakona o radu koje se odnose na obvezu ministra nadležnog za rad da prije donošenja Odluke o proširenju važnosti kolektivnog ugovora "mora zatražiti mišljenje sindikata, udruga poslodavaca ili predstavnika poslodavaca na koje se kolektivni ugovor proširuje".

To je postupak svojevrsnog kolektivnog pregovaranja, iako je u biti riječ o aktu vlasti koji se donosi po posebnom postupku.

Ključne riječi: proširenje kolektivnog ugovora, postupak i subjekti proširenja, osnova i razlog proširenja, subjekti u postupku, kolektivno pregovaranje.

1. Uvod

Pozivom na odredbe članka 211. Zakona o radu (pročišćeni tekst, odnosno članak 201. Zakona o radu (prije pročišćenog teksta) ministar nadležan za rad donio je nekoliko odluka o proširenju važnosti kolektivnih ugovora.¹

Od 1.7.2005. na snazi su ove odluke ministra nadležnog za rad o proširenju kolektivnih ugovora: Odluka o proširenju kolektivnog ugovora o visini najniže plaće;² Odluka o proširenju Kolektivnog ugovora za djelatnosti trgovine;³ Odluka o proširenju primjene izmjena i dopuna kolektivnog ugovora za djelatnost trgovine;⁴ Odluka o proširenju primjene Kolektivnog ugovora za graditeljstvo;⁵ Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora o izmjenama i dopunama Kolektivnog ugovora za djelatnost graditeljstva;⁶ Odluka o proširenju primjene Kolektivnog ugovora za graditeljstvo – druge izmjene i dopune za 2004. godinu;⁷ Odluka o proširenju primjene Dodatka I o izmjenama i dopunama kolektivnog ugovora za ugostiteljstvo;⁸ Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora ugostiteljstva;⁹ Odluka o proširenju kolektivnog ugovora za putničke agencije;¹⁰ Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora poslodavaca i radnika u obrtu;¹¹ Odluka o proširenju primjene Kolektivnog ugovora za djelatnost drvne i papirne industrije.¹²

Svaka od navedenih odluka ministra nadležnog za rad ima posebno značenje kako za subjekte – stranke koje nisu sudjelovale u sklapanju odnosnog kolektivnog ugovora “niti su mu naknadno pristupile”, tako i još više za druge osobe na koje se primjena kolektivnog ugovora proširuje. Taj odnos nastaje nakon zakonom utvrđenog postupka donošenja odluke, u kome je aktivni subjekt ministar nadležan za rad i inicijator za donošenje odluke o proširenju primjene, a pasivnu stranu čine svi subjekti na koje se odluka odnosi.

Pretpostavke za donošenje odluke nadležnog ministra objektivne su naravi, ali nisu isključene ni one subjektivne pretpostavke koje postoje u vrije-

¹ Zakon o radu, NN 38/95., 59/95., 64/95., 17/01., 82/01., 114/03., 192/03. i 30/04. (sa svim izmjenama i dopunama i ispravkama), te NN 137/04. (pročišćeni tekst).

U ovom radu se koristi numeracija odredbi Zakona o radu iz Zakona o radu (pročišćeni tekst), NN 137/04.

² NN 37/98.

³ NN 41/98.

⁴ NN 75/05.

⁵ NN 56/02.

⁶ NN 120/03.

⁷ NN 75/05.

⁸ NN 75/05.

⁹ NN 69/02.

¹⁰ NN 94/02.

¹¹ NN 75/05.

¹² NN 75/05.

me donošenja odluke. Objektivne pretpostavke vezane su za nadležnost, postupak i važenje odluke, a subjektivne su vezane za donosioca odluke.¹³

Imajući u vidu sve veći broj kolektivnih ugovora i njihovo značenje u radnopravnoj teoriji, zakonodavstvu i praksi, raste i interes za pitanje proširenja primjene kolektivnog ugovora. Kolektivni ugovor sadrži pravna pravila koja se odnose na kolektivne i na individualne radne odnose. To su autonomni, profesionalni izvori Radnoga prava, sankcionirani organiziranom prisilom države. Država može propisivati i obvezu kolektivnog pregovaranja i sklapanje kolektivnog ugovora, bez obzira što bi to bio izuzetak. Država određuje ime ovog autonomnog akta, određuje (u minimumu) njegov sadržaj, barem kada se radi o normativnom dijelu, subjekte, način zaključivanja i objavljivanja (i registracije), pa dijelom i način rješavanja sporova.

Kolektivni ugovor je profesionalni izvor prava. Značajan je njegov normativni učinak, opseg i pravna narav. Njegove se odredbe na ugovor o radu primjenjuju kao i odredbe zakona: neposredno i automatski (kada su povoljnije za konkretan radni odnos). Normativni učinak kolektivnog ugovora znači i njegovu obveznost. Normativne odredbe djeluju *erga omnes*. Obvezni (ugovorni dio) kolektivnog ugovora obično sadržava odredbe o trajanju i produljenju, načinu promjene sadržaja, tumačenju, rješavanju sporova i primjeni normativnog i ugovornog dijela kolektivnog ugovora. (U anglosaksonskom pravu normativnost kolektivnog ugovora mora se utvrditi, ugovoriti, istaknuti u kolektivnom ugovoru, a kasnije i u ugovoru o radu.)

Opseg kolektivnog ugovora postaje, što se normativnog učinka tiče, veći kada se njegova primjena proširi na profesiju, granu, djelatnost, grupaciju ili na radnike određenih poduzeća, ustanova (poslodavaca).

Kolektivni ugovor ima normativni učinak. On je propis. Ima i ugovorni učinak jer jedan drugi ne isključuje. Kolektivni interes u kolektivnom ugovoru nije zbroj pojedinačnih interesa, već interes ukupnosti radnika.¹⁴

Evidentni su teško pomirljivi interesi i potencijalni sukobi rada i kapitala. Tendencija je da se uvjeti rada sve više reguliraju (ugovaraju) kolektivnim ugovorom. Radnički sindikati postavljaju nove zahtjeve i nastoje što je više moguće osigurati primjeren i ostvarljiv standard (razinu) reguliranih prava radnika.¹⁵ Poseban je problem ujednačavanje uvjeta rada u djelatnostima, granama, strukama, a još veći na razini države (normalni uvjeti proizvodnje i socijalni mir). Treba smanjivati državni intervencionizam i jačati autonomno reguliranje radnih odnosa. To sve više zahtijeva da se u taj proces uključuju i treći subjekti: miritelji, arbitraže, udruge potrošača i drugi.¹⁶

¹³ UČUR, Marinko, *Vrela radnoga prava i promjene u radnim odnosima*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 1996., str. 287. i dr.

¹⁴ RAVNIĆ, A. *Osnove radnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004.

¹⁵ OTTO KAHN-FREUND, *Labour and the Law* by R. Davies and M. Freedland, Stevens, London, 1983.

¹⁶ R. FAHLBECK, *Legal Nature of Collective Agreements*, XX Congress International Academy of Comparative Law, Stockholm, Sweden, 1986.

Uravnotežavanja su još potrebija u vrijeme viška radnika i velikog broja nezaposlenih. To se posebno odnosi na razinu sigurnih zarada. Tržište determinira visinu plaća (i drugih primanja) i nezaposlenost. Zapošljavanje se ne jamči. Plaće se ugovaraju, a sporove rješavaju, u pravilu, sudovi. Posebno je pitanje zahtjev za obrazovanjem, kako za potrebe poslodavca i njegove djelatnosti, tako i za potrebe radnika u svim osnovama promjene statusa, što se treba kolektivnim ugovorom urediti.

Razina na kojoj se realizira kolektivno pregovaranje kako bi rezultiralo zaključivanjem kolektivnog ugovora, nije upitna, ali je bitna. Manje zadovoljeni interesi, odnosno manja razina prava, zahtijeva teritorijalno širu razinu i obratno. Viša razina kolektivnog ugovora smanjuje razlike u radnopravnom i socijalnopravnom položaju radnika. To vodi ujednačavanjima u privređivanju i u pravima.

Autonomija sindikata je Ustavom garantirana, a Zakonom o radu detaljnije potencirana. To se odnosi i na autonomiju udruživanja poslodavaca u domeni kolektivnog pregovaranja, bez obzira na obvezu iz Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori.¹⁷ To je pretpostavka zaštite demokratskih prava i sloboda koje se vrše kolektivno.

Drugo pitanje, ne manje važno, jest decentralizacija sindikata i samostalnost nižih, a i manjih sindikata (jedinica, organizacijskih oblika). To dolazi do izražaja u primjeni povoljnijeg prava za radnike i načela *in favorem laboratores*. Sindikati koriste zaštitnu, primarnu, ali i integrativnu funkciju. Zaštitna funkcija je posebno vidljiva u postizanju što veće stabilnosti (sigurnosti) zaposlenja, uvažavajući ekonomske, organizacijske i tehnološke promjene kod poslodavca.¹⁸

Integrativna funkcija manifestira se u kompromisu sindikata i poslodavaca, u svojevrsnoj suradnji ta dva subjekta. To ima odraza i u smanjivanju radničkog (sindikalnog) radikalizma i postizanju socijalnog mira barem dok se kolektivni ugovor primjenjuje onako kako je u njegovom normativnom dijelu utvrđeno.

Na tome se gradi tripartitnost kolektivnog pregovaranja, ali prvenstveno s pozicije socijalnih partnera i njihove uloge u kolektivnim radnim odnosima.

Predstavnik države nije teško odrediti. To je utvrđeno ustavnim i zakonskim ovlastima (nadležnostima) Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i pojedinih ministarstava, odnosno drugih tijela.

Predstavnici poslodavaca i njihovih udruga (u gospodarstvu, ustanovama i dr.) određuju se aktom o osnivanju i udruživanju ili posebnim aktom.

Predstavnici radnika su sindikati. Javlja se problem (pitanje) principa većinskog sindikata odnosno predstavljanja, opet u skladu s njihovim aktima.

¹⁷ NN, 66/91., 73/91., 77/93.

¹⁸ Zakon o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, NN 19/93.

Ideja o zaključenju kolektivnog ugovora na nacionalnoj (državnoj) razini nije nova. Treba je, u osnovi, podržati, pa i u namjeri da, nakon što stupi na snagu i što se počne primjenjivati, kolektivni ugovor bude odlukom “vlasti” i ministra nadležnog za rad oktroiran, odnosno njegova primjena proširena. Zbog toga je važno objasniti, posebno, pravnu prirodu proširenog (oktroiranog) kolektivnog ugovora.¹⁹

Prije pokušaja da se odredi pravna narav, značenje i doseg proširenja (oktroiranja) kolektivnog ugovora, potrebno je definirati (odrediti) pojmove i kategorije koji se upotrebljavaju u zakonodavstvu, ali i u praksi kolektivnog pregovaranja i kolektivnih ugovora. Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora nije rezultat kolektivnog pregovaranja u užem smislu, ali jest rezultat inicijative i mišljenja subjekata stranaka kolektivnog ugovora i sindikata, udruga poslodavaca ili predstavnika poslodavaca na koje se kolektivni ugovor proširuje. Svojevrstu ulogu “partnera” (subjekta) toga specifičnog oblika (i sadržaja) kolektivnog pregovaranja ima ministar nadležan za rad. Ipak, on se i u tom postupku javlja kao vlast.

2. Kolektivno pregovaranje

Zaključivanju kolektivnog ugovora prethodi postupak pregovaranja između predstavnika radnika i poslodavaca. Danas u svijetu postoje uglavnom dva sustava pregovaranja. Kriterij je razina pregovaranja (nacionalna (državna), regionalna (grane, grupacije, djelatnosti) i razina tvornice (poslodavca)) i njegovog organiziranja (udruživanja).

U SR Njemačkoj, Francuskoj, Švedskoj, Holandiji i dr. pregovaranje se vrši na nacionalnom i regionalnom nivou između nacionalnih centrala sindikalne organizacije radnika i poslodavaca. Međutim, i u ovim zemljama postoji i sustav “dodatnog” pregovaranja na razini tvornice (kompanije) – poslodavca, a na strani radnika nisu kao pregovarači uvijek predstavnici sindikata.

Sustav pregovaranja na razini poduzeća – kompanije – poslodavca prevladuje u Japanu, Kongu, SAD-u. U SAD-u se regionalno i državno (nacionalno) pregovaranje realizira na željeznici, rudnicima ugljena npr.

Pregovaranje nije jednostavno i nije lako. To je u širem smislu proces pregovaranja i zaključivanja (sklapanja) kolektivnog ugovora. Treba razlikovati nekoliko faza: pregovaranje, posredovanje, mirenje, arbitraža, štrajk, *lock-out* (ili drugi oblik industrijskih akcija). To je složen proces koji ne rezultira uvijek zaključenim kolektivnim ugovorom. Pretpostavljaju se prethodne pripreme u kojima pregovaračke strane koriste različita sredstva za ostvarivanje svojih interesa (štrajk, prijetnja štrajkom, prijetnja *lock-outom*

¹⁹ Jean RIVERO, Jean SAVATIER, Droit du travail, P.U.F. Paris, 1986., G.H. CAMERLYNCK, Gérard LYON-CAEN, Jean PÉLISSIER, Droit du travail, Dalloz, Paris, 1983.

i *lock-out*). Zbog toga su u mnogim zakonodavstvima predviđena sredstva za mirno rješavanje sporova (mirenje, posredovanje, arbitraža), kako bi se ti i takvi interesni sporovi (sporovi interesa) rješavali da ne dođe do štrajkova i drugih industrijskih akcija i veće štete za poslodavce i državu.

Subjekti – stranke pregovaranja pregovaraju izravno ili putem paritetnih komisija (tijela za pregovaranje). Tijela za pregovaranje mogu biti različite razine (grana, djelatnost, državna razina) ili veći sustavi u različitim oblicima organiziranja i udruživanja. Ta tijela nemaju vlasti već su predstavnici onih koji tu vlast imaju. Oni pregovaraju i zaključuju kolektivni ugovor.

Svojevrni je oblik (i sadržaj) pregovaranja i pregovaranje po uzoru (dogovor o preuzimanju pisanog kolektivnog ugovora koji je već na drugoj razini potpisan i primjenjuje se). Takva je praksa u SAD-u, u Španjolskoj i drugim državama.

Kolektivni ugovor je formalan. Mora se napisati i potpisati nakon uspješnog pregovaranja. U pravilu se registrira i objavljuje po zakonu, pa je i tu volja stranaka isključena (Francuska). Kolektivni subjekti u pregovorima utvrđuju (a u potpisanom kolektivnom ugovoru preciziraju – potvrđuju i potpisuju) stupanje na snagu, početak primjene i trajanje kolektivnog ugovora (na određeno ili neodređeno vrijeme).

Predstavnici su u pregovorima zastupnici interesa “kapitala” i interesa “rada”. U pitanju je svojevrni postupak uravnoteženja snaga između dobiti i rada, jer kolektivno pregovaranje nije ništa drugo nego borba jedne strane (radnika, sindikata), da što više, ukoliko je moguće, zahvati od druge strane (poslodavca) i obratno.

Pregovaranje znači traženje kompromisa u interesnom sporu. Kompromis je preduvjet socijalnog mira među partnerima: poslodavcima - koji rade i realiziraju registriranu djelatnost i odgovarajuću konkurentsku sposobnost na tržištu, i sindikata, s druge strane. Taj kompromis najočigledniji je kada se pregovara na razini poslodavca “na mjestu rada”, gdje se utvrđuje stvarna cijena rada (tzv. “kućni” kolektivni ugovor o radu).

Kolektivno pregovaranje može se realizirati na svim razinama sindikalnog i poslodavačkog organiziranja. Sustavi, oblici i metode kolektivnog pregovaranja različiti su. Kolektivno pregovaranje ne smije biti sputavano heteronomnim normama, ono je slobodan mehanizam nakon što su zakonom postavljeni suštinski, okvirni principi i instrumenti kolektivnog pregovaranja. Prepušteno je sindikatima i poslodavcima da dobrovoljno reguliraju uvjete rada i zaposlenja, iznad onih u zakonu. Ugovori među njima mogu utvrditi trajnije elemente kolektivnog pregovaranja: započinjanje, trajanje pregovaranja, rješavanje zastoja u pregovaranju, mirenje, arbitriranje, posredovanje pa i štrajk.

Treba razlikovati sukob interesa u procesu kolektivnog pregovaranja od sukoba prava kada se već zaključi kolektivni ugovor i kada se počne primjenjivati. U pregovaranju se prvenstveno koriste mirne metode rješavanja nastalog spora, ali niti štrajk, odnosno *lock-out* nije isključen.

Kolektivno pregovaranje treba biti višestupanjsko.

Uputno je da se među subjektima prvo pregovara i dođe do dogovora o tzv. “ugovornom dijelu” kolektivnog ugovora. Na početku to može biti i svojevrsni poslovnik: kako se inicira, kako se pristupa pregovaranju, trajanje i druga (značajna) proceduralna pitanja.

Predmet su stvarnog pregovaranja dijelovi kolektivnog ugovora o plaćama, naknadama, materijalnim i drugim pravima radnika i uvjetima rada (tzv. substantivni ugovori).

No, nisu manje bitni niti proceduralni (procesni) elementi kolektivnog ugovora. Jedan od tih je i vrijeme sklapanja kolektivnog ugovora: određeno ili neodređeno vrijeme. Kod ovih koji su neodređenog trajanja treba predvidjeti njihove izmjene i dopune (ili sklapanjem aneksa) radi prilagodbe vremenu i odnosima u njemu. Ugovori se mogu sklapati i s otvorenim rokovima, pa kolektivni ugovor ostaje na snazi sve dok bilo koja strana toga ugovora ne izrazi namjeru za revizijom, jer kolektivni ugovor “s otvorenim rokom” vrijedi dok ga obje strane priznaju. Čim bilo koja strana osporava neki element ugovora, smatra se da otpočinje proces pripreme novog pregovaranja, jer nije riječ o sporu oko primjene i tumačenja ugovora.

Sporove treba prvenstveno rješavati sporazum. Slijedi posredovanje i mirenje. Zbog toga je važno u “ugovornim odredbama” kolektivnog ugovora to urediti. Spor se u tom slučaju iznosi pred treće neutralne osobe, koje nakon objektivnog utvrđivanja činjenica nastoje uvjeriti predstavnike stranaka kako da riješe međusobne razlike, predlažući rješenje. I u tom slučaju stranke donose svoju odluku. Ako nema rješenja posredovanjem i mirenjem, pristupa se arbitraži “samo o pitanju koje pred nju iznesu stranke”, a arbitražna odluka “ima snagu i učinke kolektivnog ugovora”.²⁰

2.1. Postupci u kolektivnom pregovaranju

Kolektivno pregovaranje zahtijeva komunikacijske vještine, jer je pregovaranje proces komuniciranja. Samo ako stranke komuniciraju međusobno, pregovaranje je moguće. U novijim konvencijama MOR-a kolektivno pregovaranje odnosi se na svako pregovaranje između poslodavaca, skupine poslodavaca ili jedne i više udruga poslodavaca, s jedne strane, i jedne ili više radničkih organizacija, s druge strane, radi: utvrđivanja radnih uvjeta i uvjeta za zapošljavanje; i/ili utvrđivanje odnosa između poslodavaca i radnika i/ili uređivanje odnosa između poslodavaca i njihovih organizacija i jedne ili više radničkih organizacija.

Ako svaka strana “popusti” po nešto od svojih prvobitnih zahtjeva (o veličini protuusluge), onda dolazi do sklapanja ugovora kao rezultata *kompromisa*.

²⁰ Zakon o radu, cit. čl. 203.-209.; Zakon o mirenju, NN, 163/03.; Pravilnik o mirenju, NN 81/02. i 65/04. DIKA, M. i dr., Zasnivanje i prestanak radnih odnosa, Rješavanje radnih sporova, Narodne novine, Zagreb, 2004., Zakon o arbitraži, NN 88/01.

Cilj kolektivnog pregovaranja je postići kvalitetan dogovor i sklopiti kolektivni ugovor uz racionalni utrošak vremena, energije, sredstava, te međusobnu toleranciju i poštivanje pregovaračkih strana. Kvalitetni su oni kolektivni ugovori koji osiguravaju široku primjenu ugovorenog, rješavanje koristi subjekata, operativna i dugoročna rješenja i pouzdanost provedbe ugovorenog.

Pregovaranje je svjesno i kontrolirano vođen proces s novim otvorenim problemima i sposobnosti donošenja pravih odluka. Obavlja se snagom argumenta uz tolerantno povjerenje, uporno i traženjem rješenja. Pregovaranje zahtijeva strpljivost, uvjeravanja i nagovaranja. U pravilu pregovaraju timovi.

U timu moraju biti kompletne osobe – pregovarači. Zahtijeva se opća inteligencija, sposobnost slušanja i brzog mišljenja u uvjetima pritiska i nesigurnosti. Ne može pregovarati onaj koji ne poznaje materiju. Pregovaranje mora imati svoj plan.

Pregovarati se mora u dobroj vjeri, jer mu je cilj postizanje kvalitetnog kolektivnog ugovora, dobri međusobni odnosi u socijalnom miru i pouzdana provedba.

3. Definiranje pojmova i odnosa

3.1. Kolektivni ugovor

Kolektivni ugovor je radnopravni pojam i institut. Originalnim postupcima u pripremi, potpisivanju i primjeni i još originalnijim (primjenljivim i promjenljivim) sadržajem zahtijeva permanentno proučavanje, doradu (izmjene i dopune ili “dotjerivanje”), analizu primjene i kontrolu. Malo je poslodavaca i radnika na koje se, izravno ili neizravno, ne primjenjuju odredbe određenog kolektivnog ugovora. To je najrasprostranjeniji “ugovor – zakon” s najvećim brojem stvaralaca normi i adresata na koje se te norme odnose. Priprema, kolektivno pregovaranje, sklapanje i primjena kolektivnih ugovora složen je i odgovoran posao u kome sudjeluju poslodavci i njihove udruge, radnici i radničke udruge. U tom poslu javlja se i država: u donošenju zakona i drugih propisa koji se odnose na kolektivne ugovore, u fazi proširenja kolektivnog ugovora i u slučaju kada se javlja kao poslodavac. U prve dvije funkcije država je vlast (imperium), a u trećoj ima samo poslodavačku funkciju i ne bi se smjela javljati kao vlast, odnosno s tim atributima (!?).

Sklapanje kolektivnih ugovora stvaranje je prava u kome zakonom određeni subjekti u sučeljavanju različitih interesa nastoje uzeti (zadržati), odnosno ugovoriti, urediti veći fond prava, nijansirajući obveze i odgovornosti u vezi s tim pravima.

Kolektivni ugovori grade se na normama heteronomnog prava (univerzalnog, regionalnog i državnog te multilateralnih i bilateralnih ugovora,

npr. onih iz socijalnog osiguranja). Sve to treba imati na umu u ovoj temi.

Izrada kolektivnih ugovora normativna je aktivnost *sui generis*. To podrazumijeva nomotehnička i druga znanja kako bi se sadržajem kolektivnih ugovora uredila suština radnopravnih odnosa. Nužno je poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti, a u okviru toga svih propisa na snazi koji se odnose na sadržaj kolektivnog ugovora.

Za ovu temu manje je bitno određivanje pojma kolektivnog ugovora, ali se ona mora znati i uvažavati u okviru teme o proširenju kolektivnog ugovora.²¹

Kolektivni ugovor ima svoje ime, subjekte, sadržaj i formu. Negdje se govori o kolektivnom ugovoru o radu, a negdje samo o kolektivnom ugovoru. Subjekti su poslodavac, više poslodavaca ili njihova(e) udruga(e), jedan sindikat, više sindikata ili udruge radnika više razine. Kolektivni ugovor je uvijek pisani sporazum. Njegov sadržaj čine uvjeti rada i zaposlenja. Sadržaj je podijeljen u dva dijela: normativni i ugovorni. Zbog takvog sadržaja u teoriji se daju različite definicije i određuje pravna narav kolektivnog ugovora.²² Ovdje naglašavamo značenje nomotehnike, kao znanosti o izradi pravnih propisa, prvenstveno zbog postupka u kome sudjeluje izvanugovorno treći subjekt kao donosilac pravne norme, ali i zbog složenosti jezičnog, logičnog i političkog izražavanja u kolektivnom ugovoru.²³

3.1.1. Nomotehničke napomene uz kolektivne ugovore

Znanstvene pretpostavke za izradu, zaključivanje i primjenu kolektivnih ugovora višeznačne su, višedimenzionalne, heterogene i nedovoljno definirane. Naglašava se značenje i nomotehnička specifičnost postupka sklapanja kolektivnog ugovora zbog mjesta i uloge koju imaju kolektivni ugovori u radnopravnom sustavu Republike Hrvatske.

Pod pretpostavkama pravilne (znanstvene) normativne aktivnosti na izradi i zaključivanju kolektivnih ugovora podrazumijevamo sva djelovanja, pojave, elemente, znanja i vještine i druge okolnosti koje pomažu pri izradi kolektivnog ugovora. To je specifičan posao još specifičnijeg profesionalnog općeg akta: ugovora – “zakona”, ugovora – “statuta”, *sui generis* propisa s normativnim i ugovornim dijelovima.

Rad na izradi, zaključivanju i primjeni kolektivnih ugovora ogroman je, složen i u pravilu permanentan. To je nov i izazovan proces jer uređuje dinamične, žive, primjenljive i promjenljive uvjete rada i zapošljavanja u

²¹ Preporuka br. 91 (1951.) MOR-a (ILO, ITO) koja se odnosi na kolektivne ugovore, NN – MU 2/94.

²² TINTIĆ, Nikola, Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: radni odnosi (I), Narodne novine, Zagreb, 1969., str. 263.

²³ BORKOVIĆ, Ivo, Postupak i tehnika izrade pravnih propisa, Informator, Zagreb, 1987.; VUKOVIĆ, Đuro i Mihajlo, Nomotehnika, Informator, Zagreb, 1988. UČUR, Marinko, Pretpostavke za donošenje i primjenu kolektivnih ugovora, Inženjerski biro, Zagreb, 1999.

radnopravnim odnosima. Treba koncipirati, napisati, potpisati i primjenjivati takve kolektivne ugovore koji će odgovoriti zahtjevima vremena. To traži znanje, primjenu i kontrolu znanstvenih pravila i metoda i suvremene pravne prakse (naše i strane), ali i cjelovito znanje o kolektivnim radnim odnosima. U tom procesu i odnosu poslodavaca i sindikata sudjeluje veliki broj “donosilaca”, odnosno stvaralaca pravnih normi.

Objektivne pretpostavke za zaključivanje kolektivnih ugovora jesu: nadležnost, postupak, sadržaj kolektivnog ugovora, djelovanje kolektivnog ugovora u prostoru i vremenu.

Subjektivne pretpostavke za zaključivanje kolektivnih ugovora jesu: priprema gradiva i timski rad (proces kolektivnog pregovaranja), kolektivno pregovaranje, oblici (način) rješavanja kolektivnih radnih sporova, pravna svijest i znanja (opća, posebna, specifična).²⁴

3.2. Odluka ministra nadležnog za rad o proširenju primjene kolektivnog ugovora

Propis je odluka ministra nadležnog za rad o proširenju primjene kolektivnog ugovora. Ima sve oznake (u nomotehničkom smislu) propisa. Ima vizu, pravnu osnovu, donosioca, ime, odredbe sadržaja, broj, datum donošenja, datum stupanja na snagu, objavu u Narodnim novinama i potpis donosioca.

Viza (pravna osnovu) je u odredbama članka 211. st. 1. Zakona o radu. Donosilac je odluke (propisa) je ministar nadležan za rad. Ime propisa je odluka. Ime je odredio zakonodavac. Sadržaj odluke čine norme o proširenju primjene točno određenog kolektivnog ugovora ili njegovih izmjena i dopuna, dodataka i dr. koji su sastavni dio tog kolektivnog ugovora. Broj odluke vezan je za datiranje odluke (kao “vremenska klauzula koja pokazuje kad je propisnik nastao”).²⁵ Razlikuje se dan stupanja na snagu, od dana donošenja, a često i od dana objavljivanja. “Odluka o proširenju važnosti kolektivnog ugovora mora se objaviti u Narodnim novinama” (čl. 211. st. 3. Zakona o radu).

²⁴ TINTIĆ, Nikola, Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: Radni odnosi, Narodne novine, Zagreb, 1969., Collective Bargaining, A Workers' education Manual, ILO, Geneva, 1986., POTOČNJAK, Željko, Pravo na štrajk, Pravni fakultet, Zagreb, 1992., UČUR, Marinko, Vrela i okvir kolektivnih industrijskih akcija – FOC Campaigne, Informator, 4506, Zagreb, 14.5.1997., str. 8., BUKLIJAŠ, Boris, Lock-out kao instrument poslodavca u radnoj borbi, Vladavina prava, Zagreb, 5/1998.; Opća deklaracija o pravima čovjeka, od 10.12.1948.; Europska socijalna povelja, NN-Međ. ugovori, 15/02.; Konvencija MOR-a broj 87 (1948.) o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, NN-Međ. ugovori, 3/00.; Konvencija MOR-a 98 (1949.) o pravu na udruživanje i kolektivno pregovaranje, NN-MU 3/00; UČUR Marinko, Pravo na štrajk – pravna regulativa i aktualna praksa, Inženjerski biro, Zagreb, 1998.

²⁵ VUKOVIĆ, cit., str. 133.

Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora akt je *oktroiranja*, kojim određeni kolektivni ugovor postaje oktroirani kolektivni ugovor.²⁶ Odluka je akt nametanja propisa (u ovom slučaju kolektivnog ugovora) odozgo (od ministra nadležnog za rad) onima koji nisu potpisnici kolektivnog ugovora, niti su mu pristupili prije donošenja akta o proširenju kolektivnog ugovora, odnosno akta o oktroiranju.²⁷

Odluka je akt vlasti. Ministar nadležan za rad nameće (određuje), temeljem Zakona o radu i svojim autoritetom (utemeljenim na zakonu), svojom odlukom određenim destinatarima primjenu određenog kolektivnog ugovora bez prethodnog njihovog odobrenja i suglasnosti. Istina, ministar nadležan za rad "Prije donošenja odluke o proširenju važnosti kolektivnog ugovora... mora zatražiti mišljenje sindikata, udruge poslodavca ili predstavnika poslodavaca na koje se kolektivni ugovor proširuje" (čl. 211. st. 2. Zakona o radu). To mišljenje ga ne obvezuje. Međutim, daleko je važnija odredba stavka prvog članka 211. Zakona o radu, da ministar nadležan za rad *može*, a ne mora, prihvatiti prijedlog jedne od *stranaka* kolektivnog ugovora, donijeti odluku o proširenju primjene "kolektivnog ugovora na osobe koje nisu sudjelovale u njegovom sklapanju, odnosno nisu mu naknadno pristupile".

Kolektivni ugovor primjenjuje se na sve radnike poslodavca, tj. i na radnike koji nisu članovi sindikata koji je zaključio (ili mu kasnije pristupio) kolektivni ugovor, odnosno koji uopće nisu sindikalno organizirani.

U pravu Francuske, Njemačke, Švedske i dr. kolektivni ugovor obvezuje samo radnike članove sindikata koji su zaključili kolektivni ugovor s poslodavcem. Kako jedan poslodavac ili udruga poslodavaca može zaključiti kolektivni ugovor s više sindikata, onda postoji mogućnost pojave više "radnopravnih režima".

U pravu SAD-a, poslodavac primjenjuje kolektivni ugovor na sve zaposlene radnike u radnom odnosu s tim poslodavcem, neovisno o tome kom sindikatu pripadaju i neovisno od toga da li su sindikalno organizirani.

Na pitanje koje je rješenje bolje, odgovorit će primjena kolektivnog ugovora. U radnim odnosima (kolektivnim i individualnim) treba osigurati jedinstven režim radnih odnosa i jedinstven položaj zaposlenih radnika, bez obzira na sindikalno organiziranje. Tu se može stvoriti problem sindikalnog organiziranja i njegovog autoriteta u korištenju prava koalicije.

Proširenje primjene kolektivnog ugovora (oktroiranje kolektivnog ugovora) jest *sui generis* institut koji nastoji pomiriti interese i prava "organiziranih i neorganiziranih (sindikalno) radnika".

U nekim pravnim sustavima nadležni ministar može donijeti odluku o proširenju primjene kolektivnog ugovora *ex officio*.

²⁶ TINTIĆ N., cit., str. 283. i dr.

²⁷ KLAJIĆ, Bratoljub, Rječnik stranih riječi, Zora, Zagreb 1962., str. 1047. (octroi, franc. "nešto odozgo nametnuto").

Drugdje je ta odluka vezana za reprezentativni sindikat odnosno reprezentativne poslodavce. Moguća su rješenja i da se formira zajedničko tijelo socijalnih partnera (kao po Zakonu o radu Gospodarsko-socijalno vijeće). Njemački Zakon o radu daje ovlast ministru da proširi primjenu normativnog dijela kolektivnog ugovora i on na taj način postaje općeobvezan za određene profesije, grane ili određeni teritorij. Prema zakonu u Španjolskoj ministar rada može proširiti djelovanje odredbi kolektivnog ugovora na neko poduzeće ili na određene radnike u slučaju da se pojave određene teškoće tijekom kolektivnog pregovaranja ili da nastane pogoršanje socijalno-ekonomskog karaktera u određenoj grani odnosno djelatnosti. O tome ministar odlučuje na prijedlog paritetne komisije sindikata i poslodavaca. Negdje je, pak, proširenje moguće ako se ugovor čija se primjena proširuje već primjenjuje na više od polovice poduzeća (poslodavaca) određene struke i da taj poslodavac (odnosno ti poslodavci) zapošljava(ju) bar polovicu ukupnog radništva u toj struci ili području.

Pravna pravila oktroiranog kolektivnog ugovora, usprkos državnom uplitanju, autonomna su pravila u sadržajnom smislu. Zakon o radu ne predviđa djelomično oktroiranje, odnosno proširenje primjene pojedinih odredbi kolektivnog ugovora.

Proširenje (ekstenzija, oktroiranje) kolektivnog ugovora posljedica je akta javne vlasti (ovlaštenog ministra). Što je organ (tijelo) u hijerarhiji vlasti viši, to je i autoritet oktroiranog kolektivnog ugovora veći. U Republici Hrvatskoj je proširenje primjene kolektivnog ugovora, za sada (u praksi), vezano samo za kolektivne ugovore djelatnosti (graditeljstvo, trgovina, ugostiteljstvo...), što ne znači da to ne može biti i druga razina drugih subjekata kolektivnog ugovora.

Praksa je u svijetu da se proširuje "reprezentativni" kolektivni ugovor, čije su stranke "reprezentativni" sindikati i poslodavci.

Proširenje (oktroiranje) nije rezultat volje subjekata stranaka kolektivnog ugovora (i onih koje su mu naknadno pristupile). To je akt vlasti. Istina, volja stranke kolektivnog ugovora bitna je u iniciranju (prijedlogu) da nadležni ministar odluči o proširenju primjene kolektivnog ugovora. Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora polazi od određenog kolektivnog ugovora (njegovog sadržaja). Time se on primjenjuje na veći broj subjekata: radnika i poslodavaca. Ne mijenja se njegov sadržaj. Ne mijenja se, u pravilu, niti vremensko važenje kolektivnog ugovora. Prostorno važenje može biti prostorno šire (u pravilu na razini cijele države). Na tom prostoru i u tom vremenu vrši se svojevrsna unifikacija uvjeta rada za one na koje se odluka ima primijeniti.

Kolektivni ugovor čija se primjena proširuje ima snagu za pojedine destinatare, po dvije osnove: ugovornu osnovu za subjekte potpisnike – stranke i one koji su mu naknadno svojom voljom pristupili, i kvaziupravnu osnovu u aktu – odluci ministra nadležnog za rad za one subjekte na koje je proširena primjena kolektivnog ugovora. Tim aktom stvorena je

zanimljiva pravna situacija. Iz toga treba dati odgovor na pitanje može li subjekt kao pasivna stranka voditi spor protiv te odluke ako smatra da je ministar nadležan za rad prekoračio ovlasti. Odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora nije upravni akt.

Bez obzira što se sada na veći broj subjekata, po različitoj pravnoj osnovi, primjenjuje kolektivni ugovor, radnici na koje se odnosi sadržaj normativnog dijela kolektivnog ugovora, imaju iste (uređene, ugovorene, regulirane) uvjete rada. Za one koji su bili i jesu zaposleni kod subjekata – stranaka kolektivnog ugovora, osnova je taj ugovor, a za one koji su u radnom odnosu kod poslodavaca na koje je kolektivni ugovor proširen ta osnova je akt – odluka ministra nadležnog za rad.²⁸

3.2.1. Opća obveznost

Za norme kolektivnog ugovora vezani su samo članovi ugovornih strana koje zaključuju ugovor. Zakonodavac je proširenjem primjene stvorio mogućnost da sve posloprimce i poslodavce, koji tako “potpadaju” pod područje važenja ugovora, veže za taj ugovor. Oktroiranjem se opća obveznost propisuje i utvrđuje kao javni interes. Ovime se ne ograničava autonomija strana kolektivnog ugovora. Odluka o proširenju primjene određenog kolektivnog ugovora ne može utjecati na sadržaj ugovora. Opća obveznost se može po istom postupku, po kojem je proglašena, opet ukinuti. Opća obveznost završava automatski prestankom kolektivnog ugovora. U slučaju izmjena i dopuna kolektivnog ugovora čija je primjena proširena ove se neće opće obvezno primjenjivati sve dok po utvrđenom postupku nadležni ministar ne donese odluku o oktroiranju tih izmjena i dopuna. Odluka se objavljuje. To jača autoritet stranaka.

Tko se smatra “strankom kolektivnog ugovora”? Na to pitanje odgovor daje odredba članka 194. Zakona o radu. To je difuzna odredba, zbog drugog dijela u sadržaju te odredbe. Što se smatra strankom kolektivnog ugovora “koja je spremna i sposobna sredstvima pritiska štititi i promicati interese svojih članova prilikom pregovora o sklapanju kolektivnih ugovora”? Svaki sindikat je udruga radnika koja “može biti stranka kolektivnog ugovora samo ako je utemeljena i registrirana u skladu s odredbama ovoga Zakona” (članak 171. st.1. Zakona o radu). Prema tome, svaka je i “spremna i sposobna sredstvima pritiska štititi i promicati interese svojih članova prilikom pregovora o sklapanju kolektivnog ugovora”. Zbog toga se, ako se to želi “pojačati”, ide u udruživanje na višu razinu sindikata.

To je univerzalno pravo organiziranih i legalnih sindikata. Utvrđeno je i u članku 174. stavak 4. Zakona o radu jer “statutom određena svrha udruge mora biti sklapanje kolektivnih ugovora”. Istina, ona se može prenijeti “na udruhu više razine”. To je autonomno pravo koje se uređuje “statutom,

²⁸ LUBARDA, B., *Kolektivni ugovor o radu*, Radnička štampa, Beograd, 1990.

odlukom o utemeljenju ili udruživanju u udrugu više razine...” (članak 175. st. 5. Zakona o radu).

Sada se javlja *ozbiljan problem* (u praksi) primjene odredbi članka 195. Zakona o radu o Odboru sindikata za kolektivne pregovore. Koga se isključuje i da li se uopće može netko isključiti iz pregovora o sklapanju kolektivnog ugovora? O tome sindikat odlučuje sporazumno, a ako se ne sporazumiju, slijedi odluka Gospodarsko – socijalnog vijeća “odnosno odlučuje ministar nadležan za rad ako Gospodarsko – socijalno vijeće nije utemeljeno” (članak 195. Zakona o radu). Ovdje se prvenstveno misli na različite razine na kojima se kolektivni ugovor zaključuje. Ali, isključivanja ne može biti, bez obzira na udio u kolektivnom pregovaranju.

U ugovornim odredbama kolektivnog ugovora treba utvrditi (ugovoriti “propisati”) pravila prema članku 196. st. 3. Zakona o radu (“pravila o postupku kolektivnog pregovaranja, te o sastavu i načinu postupanja tijela ovlaštenih za mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova”).

3.2.2. Pitanje javnog interesa za proširenje primjene kolektivnog ugovora

Interes je na izvjestan način preobražena potreba. Potreba se javlja u obliku interesa, kao jedinstvo objektivnoga i subjektivnoga. Interes pretpostavlja određeni odnos, diferencijaciju, pa i konflikt, u pravilu, većeg broja subjekata. Interes je izvjesna uzajamnost, izvjesno učešće. U najširem smislu to je stanje nezadovoljenosti odnosno potrebitosti. Nosioci interesa su socijalni subjekti. Za interes je bitna svijest. Interes je osnova pa i manifestacija za promjenu odnosa.

Odlukom ministra nadležnog za rad manifestira se javni interes. Jedan kolektivni ugovor tim aktom oktroira (nameće) država i postaje obvezan i za one subjekte koji ga nisu zaključili niti su mu kasnije pristupili. Time se taj kolektivni ugovor diže na razinu veću od one na kojoj je bio prije odluke o proširenju njegove primjene.

Javni se interes procjenjuje. Inicira ga stranka kolektivnog ugovora koja predlaže da se taj kolektivni ugovor odnosno njegova primjena proširi. Ta inicijativa (prijedlog) dostavlja se sindikatima, udrugama poslodavaca “na koje se kolektivni ugovor proširuje”, jer “prije donošenja odluke o proširenju važnosti kolektivnog ugovora, ministar nadležan za rad **‘mora zatražiti mišljenje...’**”.

Javni interes je u ravnoteži i jedinstvenoj primjeni na razini države određenog kolektivnog ugovora na one subjekte koji pripadaju istoj djelatnosti, struci, kada su u pitanju njihovi uvjeti rada u najširem smislu riječi. Javni interes usmjeren je na cjelinu, u ovom slučaju na radnike i poslodavce (u ugostiteljstvu, graditeljstvu, trgovini, u obrtu, drvnoj i papirnoj industriji i dr.). Povezuju se individualni interesi radnika da pravo na rad, plaću, odmore i dopuste, zaštitu na radu, stalnost radnog odnosa i druga prava budu uređena i realizirana, kao i prava drugih za koje vrijedi određena pravna norma, s interesima države da uspostavi stanje vladavine

prava u radnim odnosima, određene razine i sadržaja. Cilj je stvaranje veće pravne sigurnosti kako u individualnim tako i u kolektivnim radnim odnosima. Nema javnog interesa koji u sebi ne uključuje i pojedinačne interese. Javni interes je rezultat uprosječenja individualnih interesa.

Sindikati i poslodavci na koje se treba proširiti primjena kolektivnog ugovora sudjeluju u postupku "utvrđivanja" javnog interesa za to proširenje. Tako se stvara veća sigurnost za primjenu pravila u tržišno organiziranim subjektima, odnosno socijalnim partnerima i realizaciju cilja zbog kojeg postoje. To nije statično stanje, već proces u kome će se javni interes modelirati, usavršavati i realizirati, u ovom slučaju, putem udruga, ali i njihovih članova.²⁹

Javni interes je da radni odnosi budu uređeni heteronomnim i autonomnim normama kako bi se štitili i promicali interesi radnika i poslodavaca u određenoj grani, grupaciji, djelatnosti i cjelini. Kada se dođe do saznanja da je jedan kolektivni ugovor stupio na snagu i da se primjenjuje u standardnim, objektivno datim odnosima, da nema ozbiljnijih zamjerki u njegovoj realizaciji, inicira se njegova proširena primjena na sve radnike i poslodavce u određenoj djelatnosti. Zbog toga je bolje da se oktroira kolektivni ugovor koji ima dužu primjenu i koji se odnosi na veći dio subjekata. Time dolazi do svojevrsne unifikacije uvjeta rada u određenoj djelatnosti, za određenu profesiju i dr., ali i do šireg i većeg socijalnog mira u tim odnosima.

Odredba članka 211. st.1. Zakona o radu je tako stipulirana da ministar nadležan za rad ne može *ex officio* donijeti odluku o proširenju primjene kolektivnog ugovora već samo "na prijedlog stranke kolektivnog ugovora". To se objašnjava autonomijom sindikata i poslodavaca ako takva rješenja ne bi bila protivna javnom interesu. Tako donesena odluka obvezna je za sve poslodavce i sindikate u određenoj djelatnosti ili struci, u pravilu na području Republike Hrvatske.³⁰ Odlukom se promovira javni interes da se tako ima proširiti primjena kolektivnog ugovora, ali se ne prepisuje njegov sadržaj. Zbog toga je u tekstu odluke potrebno napisati da je "kolektivni ugovor... sastavni dio ove odluke...". Zbog toga, a i zbog pravne sigurnosti, tekst kolektivnog ugovora na snazi treba objaviti uz odluku.

To se, prvenstveno odnosi na one kolektivne ugovore koji nisu objavljeni u Narodnim novinama.³¹

²⁹ BILIČIĆ, M. Teorija interesa i interesnog djelovanja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.) Vol. 23 br. 2., str. 391. i 392. (2002.).

³⁰ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva rada i poduzetništva, NN 22/04., 55/04., 167/04. uređuje i Upravu za rad i tržište rada u kojoj se "obavljaju (se) upravni i drugi stručni poslovi koji se odnose na radne odnose, tržište rada i zapošljavanje, te kolektivne ugovore i udruge, kao i aktivnost za promicanje trostrane suradnje socijalnih partnera....", pa pored ostalog i "normativno uređivanje i pružanja stručne pomoći sindikatima i udrugama poslodavaca....". To se realizira u Odjelu radnog prava, kao ustrojbenoj jedinici Uprave za rad i tržište rada.

³¹ Zakon o radu: cit. članak 208. ("Dostava kolektivnog ugovora nadležnom tijelu"); članak 209. ("Objava kolektivnog ugovora"); Pravilnik o vođenju evidencije i objavi kolektivnih ugovora, NN 14/96. i 76/01.

Nepravni interes (ekonomski, moralni, politički, sportski i dr.) u pravilu nije dovoljna osnova za traženje pravne zaštite.

Pravni interes je ono što je pravno uređeno (vrijednost, dobro i dr.) i zaštićeno, "ali koje nije dobilo značenje subjektivnog prava u smislu da se može ostvariti pred ovlaštenim tijelom javne vlasti." Taj mora biti pravni i konkretan.

"Javnim interesom smatra se interes najvišeg kolektiviteta; to je tipični vlastiti interes države... Interes ostaje javan i ako je njegovo ostvarivanje povjereno privatnom subjektu; ovaj ga ostvaruje zajedno s vlastitim interesom."

Kod proširenja kolektivnog ugovora do izražaja dolazi intervencija države i ograničavanje autonomije. Ta autonomija sužava se i aktom (zakonom) države o najreprezentativnijoj organizaciji radnika i poslodavaca.

Za proširenje primjene dovoljan je prijedlog jedne strane (subjekta) kolektivnog ugovora na snazi, uz uvjet javnog interesa. Javni interes za proširenje kolektivnog ugovora ne traži se u Mađarskoj, ali prijedlog za proširenje primjene moraju dati najreprezentativnije udruge radnika i poslodavaca.

Zanimljivo je rješenje u Njemačkoj. Savezno ministarstvo rada donosi "deklaraciju" o proširenju primjene kolektivnog ugovora.³²

Većina zemalja veže proširenje primjene kolektivnog ugovora u poduzeću (kod jednog poslodavca) za broj radnika – članova sindikata na koje se već (kao adresate, strane) primjenjuje kolektivni ugovor zaključen kod tog poslodavca.

Zakonom o sustavu državne uprave, u dijelu koji regulira "Poslove državne uprave – neposredna provedba zakona i drugih propisa – Donošenje provedbenih propisa" propisano je "Ministri i ravnatelji državnih upravnih organizacija donose pravilnike, naredbe i naputke za provedbu zakona i drugih propisa kad su na to izrijekom ovlašteni, u granicama date ovlasti".³³

U Zakonu o radu je u članku 201. izrijekom utvrđeno da ministar nadležan za rad donosi *odluku* o proširenju važnosti kolektivnog ugovora, koja se mora objaviti u Narodnim novinama. Propisi koje po Zakonu o sustavu državne uprave donose ministri, također se objavljuju u Narodnim novinama. Ministarstva "osiguravaju provedbu zakona i drugih propisa". Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva "u Upravi za rad i tržište rada obavljaju se upravni i drugi stručni poslovi koji se odnose na radne odnose, tržište rada i zapošljavanje, te *kolektivne ugovore i udruge*, kao i aktivnosti za promicanje trostrane suradnje socijalnih partnera...".³⁴

³² Nomotehnika uči da je deklaracija akt usmjeravanja, a ne propis (!?).

³³ Zakon o sustavu državne uprave (pročišćeni tekst), NN, 190/03., 199/03.: članak 17.

³⁴ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, NN 24/04., 55/04., 167/04.: članak 53., 54. i dr.

Prema odredbama članka 128. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, pored ostalog, “odlučuje o suglasnosti *drugih propisa* s Ustavom i zakonom”. Što se smatra “propisom” pozivom na tu odredbu? Da li je odluka ministra nadležnog za rad kojom se proširuje primjena kolektivnog ugovora, u smislu članka 201. Zakona o radu, propis? To nije pojedinačni upravni akt, to je propis.

4. Odnosi koji nastaju nakon odluke o oktroiranju kolektivnog ugovora

Nakon što ministar nadležan za rad donese odluku o proširenju primjene kolektivnog ugovora, nastaju novi odnosi između subjekata na koje se odnosi kolektivni ugovor, odnosno odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora.

4.1. Odnos između stranke kolektivnog ugovora i ministra nadležnog za rad

Već je napisano koji se postupak ima provesti prije nego što ministar nadležan za rad donese odluku o proširenju važnosti kolektivnog ugovora.

U kakvom su odnosu stranke oktroiranog ugovora i ministar nadležan za rad nakon njegove odluke o oktroiranju toga kolektivnog ugovora? Prema odredbi članka 211. st. 4. Zakona o radu “Odluka o proširenju važnosti kolektivnog ugovora može se *opozvati* na način propisan za njezino donošenje”. To znači da stranka kolektivnog ugovora može predložiti ministru nadležnom za rad da opozove odluku o proširenju važnosti kolektivnog ugovora. Ministar je dužan odlučiti hoće li prijedlog prihvatiti ili ne, ali “po istom postupku” kao i kod proširenja “mora zatražiti mišljenje sindikata, udruga poslodavca ili predstavnika poslodavaca na koje je kolektivni ugovor proširio”. Dato mišljenje ga ne obvezuje (?!), ali znači podršku ili negiranje takvoj odluci, opet “ako postoji javni interes”.³⁵

Posebno je pitanje tko je stranka kolektivnog ugovora nakon odluke o njegovom proširenju? I tu se može dati odgovor, pozivom na članak 194. Zakona o radu odnosno članak 195., 198., 199., 201., ali i na odredbe članaka 201., 203., 206., 208., 210. i 212. Zakona o radu.

Stranke kolektivnog ugovora prvenstveno jesu one koje su pregovarale i sklopile kolektivni ugovor u skladu s odredbama članka 194. Zakona o radu. Na to se odnosi i članak 195. Prema članku 196. Zakona o radu kolektivni ugovor ima dva dijela: normativni i ugovorni. Ugovorni dio čine odredbe kolektivnog ugovora kojima se *uređuju prava i obveze stranaka koje su sklopile taj ugovor*, a “može sadržavati i pravna pravila kojima

³⁵ Zakon o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, NN 19/99.; Rješenje o određivanju zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, NN 29/04.

se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnih odnosa, pitanje radničkog vijeća, pitanje socijalnog osiguranja, te druga pitanja iz radnih odnosa ili u svezi s radnim odnosima” (članak 196. st. 1. Zakona o radu).

Ministarstvo nadležno za rad nije prije proširenja stranka kolektivnog ugovora koji je proširen (oktroiran). Njega ne obvezuje kolektivni ugovor, ali je imao obvezu i u pripremi odluke o proširenju primjene i o opozivu te odluke postupati “u dobroj vjeri” jer se javni interes dokazuje i na taj način - “kolektivni ugovor obvezuje sve osobe koje su ga sklopile... te sve osobe koje su pristupile kolektivnom ugovoru...”. No, ovdje se radi o trećim osobama “koje nisu sudjelovale u njegovom sklapanju, odnosno nisu mu naknadno pristupile”. Bitno je da je prethodno kolektivni ugovor objavljen, da je na snazi, a nadležni ministar se uključuje po posebnom postupku.

Odluka o proširenju važnosti (bolje je bilo zadržati odnosno upotrebljavati termin “primjene”) kolektivnog ugovora akt je ministra i ona je pravni temelj za obveze tih subjekata. Inače, ne bi imalo smisla i ne bi se cilj (javni interes) ostvario. Uostalom, to piše u odredbi članka 201. Zakona o radu. Ti subjekti su “osobe na koje se primjenjuje kolektivni ugovor snagom odluke o proširenju njegove primjene. Oni su dužni, kao i stranke kolektivnog ugovora “u dobroj vjeri ispunjavati njegove odredbe”. U te subjekte ne spada nadležni ministar.

Ministar nadležan za rad ne može odlukom promijeniti vrijeme sklapanja ili bolje reći trajanja oktroiranog kolektivnog ugovora. Kolektivni ugovor prestaje na način određen Zakonom bez obzira što je “oktroiran”. Ministar ne može otkazati kolektivni ugovor, ali može opozvati svoju odluku o proširenju primjene kolektivnog ugovora. On ne može mijenjati ili dopunjavati kolektivni ugovor, ali može novom odlukom proširiti primjenu izmjena i dopuna oktroiranog kolektivnog ugovora.³⁶ Prestanak važenja kolektivnog ugovora znači i prestanak važenja odluke. O tome odlučuju samo potpisnici kolektivnog ugovora. Zbog toga treba odvojeno tumačiti ulogu nadležnog ministra.

Bez obzira što se odluka o proširenju primjene kolektivnog ugovora objavljuje u Narodnim novinama, uputno je da se dostavi nadležnom tijelu ovisno o području primjene. Dakako, ako se kolektivni ugovor registrira u ministarstvu nadležnom za rad uputno je upisati (“u primjedbi”) i činjenicu da je oktroiran. Treba analogno primijeniti odredbu članka 208. st. 3. Zakona o radu.

³⁶ Vidi NN 75/05.; Odluka o proširenju primjene izmjena i dopuna Kolektivnog ugovora za djelatnost trgovine ili u NN 120/03. i 75/05. o odlukama koje se odnose na kolektivni ugovor za graditeljstvo.

4.2. Odnos subjekata na koje je primjena kolektivnog ugovora proširena i strana kolektivnog ugovora, odnosno ministarstva nadležnog za rad

Subjekti na koje je primjena kolektivnog ugovora proširena nisu stranke kolektivnog ugovora niti su osobe koje su mu naknadno pristupile. Ovi nemaju “jednaka prava i obveze” iz *ugovornog dijela kolektivnog ugovora* kao stranke koje su kolektivni ugovor sklopile odnosno naknadno mu pristupile. Međutim, imaju jednaka prava i obveze iz *normativnog dijela kolektivnog ugovora* čija je primjena na njih proširena. Oni ne mogu otkazati kolektivni ugovor. Međutim, mogu inicirati izmjene i dopune tog kolektivnog ugovora “u dobroj vjeri”.

Bez obzira što nisu stanke kolektivnog ugovora, mogu tražiti sudsku zaštitu prava iz kolektivnog ugovora (članak 212. Zakona o radu), temeljem odredbi članka 10. Zakona o radu o primjeni općih propisa obveznoga prava (“na sklapanje, valjanost, prestanak ili *drugo pitanje u svezi s kolektivnim ugovorom*”).

Ti se odnosi mogu razumjeti samo objašnjenjem pravne prirode oktroiranog kolektivnog ugovora jer “do oktroiranja dolazi nezavisno od volje (ili pristanka) osoba na koje se zaključeni kolektivni ugovor proširuje odlukom za to nadležnih državnih organa”.³⁷

Kolektivni ugovor nije ugovor za one subjekte na koje je odlukom ministra za rad proširena njegova primjena. On je ugovor samo za stranke kolektivnog ugovora, on postaje akt – zakon (ugovor – odluka) voljom i snagom vlasti. Taj akt o oktroiranju kolektivnog ugovora, pozivom na odredbe članka 211. Zakona o radu ima isti pravni učinak kao i kolektivni ugovor koji je prethodno zaključen. Ima normativni, a ne ugovorni učinak. Prestankom važenja kolektivnog ugovora koji je oktroiran prestaje i važnost odluke o proširenju njegove primjene.

5. Rješenja u drugim zakonodavstvima

Švedsko radno zakonodavstvo ne sadržava odredbu kojom bi se proširila primjena kolektivnog ugovora na druge radnike i poslodavce. To proizlazi iz načelnog stava da kolektivni ugovor može obvezivati samo subjekte – stranke kolektivnog ugovora, koji su ga sklopili, i njihove članove. Riječ je o čistoj ugovornoj teoriji kolektivnog ugovora.

Prema Zakonu o tarifnim ugovorima SR Njemačke (§ 5.) “Savezno ministarstvo za gospodarstvo i rad može, u sporazumu s jednim od postojećih odbora sastavljenih od triju zastupnika najviših (krovnih) organizacija poslodavaca i posloprimaca, na prijedlog jedne strane tarifnog ugovora, *proglasiti tarifni ugovor opće obveznim...*”. Postavljaju se i određeni uvjeti

³⁷ TINTIĆ, N., cit., str. 318. i dr.

za tu odluku (zapošljavanje preko 50% na koje se odnosi kolektivni ugovor i “kada se smatra da je izjava o općoj obveznosti u javnom interesu”), a i od njih se u određenim slučajevima može odustati ako je to potrebno zbog uklanjanja socijalnog stanja nužde. Nadalje propisuje se da zainteresiranim subjektima treba dati mogućnost “da iznesu svoje stajalište u pisanom obliku kao i da se izjasne u usmenoj i javnoj raspravi (poslodavci, sindikati i uprave viših zemaljskih oblasti). Ako postoji protivljenje “više zemaljske uprave” proglašenju kolektivnog ugovora obveznim, o sukobu će odlučiti Savezna vlada, odnosno uz njezinu suglasnost Savezno ministarstvo za gospodarstvo i rad. “Na temelju *izjave o općoj obveznosti* pravne norme tarifnog ugovora obuhvaćaju u svom području važenja također poslodavce i posloprimce koji do tada nisu bili vezani tarifnim ugovorom.” Po istom postupku izjava se može ukinuti (isti organ, isti postupak suglasnosti i dr.), a “opća obveznost nekog tarifnog ugovora prestaje uobičajeno njegovim istekom (važenja)”.

“Izjava o općoj obveznosti i ukidanju opće obveznosti *moraju se javno objaviti*”.³⁸

Još detaljniji postupak uređen je u Austriji u *Arbeitsverfassungsgesetz* (ArbVG).³⁹ Uređuje se prethodni postupak prije izjave o proširenju (stranke) i snaga izjave te njezin sadržaj “uz postojanje propisanih pretpostavki”. *Izjavom o oktroiranju kolektivnom ugovoru daje se snaga pravila* “izvan njegovog prostornog, stvarnog ili personalnog područja važenja”. *Propis (Satzung) čine odredbe kolektivnog ugovora koje su u izjavi označene kao pravno obvezujuće.*” To znači da izjavom o proširenju mogu biti obuhvaćene sve ili samo neke odredbe kolektivnog ugovora”, vodeći računa da “neke odredbe zbog pravne ili stvarne uzročne veze ne smiju biti ispuštene”. Ne može se proširiti primjena kolektivnog ugovora koji zaključi udruga koja nije sposobna zaključiti kolektivni ugovor. “Odredbe pravilno objavljenog proširenja primjene neposredno su pravno obvezujuće unutar njegovog prostornog, profesionalnog i personalnog područja važenja...” Izjava o proširenju, pored ostalog, mora sadržavati: sadržaj, prostorno važenje, početak i vrijeme važenja proširenja. Izjava se objavljuje i registrira. Značajno je da se ta izjava i prošireni kolektivni ugovor moraju dostaviti i sudovima koji sude radne sporove.⁴⁰

Švicarski Savezni zakon o izjavi o općoj obveznosti kolektivnih ugovora o radu, od 28.9.1956. uređuje pojam, pretpostavke i djelovanje izjave o općoj obveznosti kolektivnog ugovora. Izjava (naredba) nadležnih vlasti donose se “na zahtjev svih ugovornih stranaka”. Tom izjavom kolektivni

³⁸ Njemačka: Zakon o tarifnim ugovorima, Tarifvertragsgesetz (TVG), 9. April 1949, Wi GBL 1949, 55, 68, neugefaßt durch Bek. v. 25.8. 1969 T 1323; geändert durch Art. 175 V v. 25.11.2003 I 2304.

³⁹ Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG), Bundesgesetz vom 14.12.1973 betreffend die Arbeitsverfassung, 1974 SIF: BGBl 1974/22... 2002/100.

⁴⁰ isto: § 21.

ugovor proširuje se “na poslodavce i posloprimce dotičnih ekonomskih grana ili zanimanja “koje nisu sudjelovale u ugovoru”. Mogu se oktroirati samo neke odredbe, a “odredbe o rješavanju sporova od strane arbitraže ili mirovnog vijeća ne mogu se proširiti”. Posebno se ističe potreba i mogućnost proširenja odredbi o radnom vremenu i plaći.

Zakon utvrđuje opće pretpostavke kada se opća obveznost može narediti (npr. većina zaposlenih), ali i pitanja za koja vrijedi poseban postupak proširenja primjene (kase – fondovi; mogućnost učlanjenja u udruge i dr.). “Odredbe kolektivnog ugovora čija je primjena proširena imaju prednost pred odredbama ugovora koje nisu opće obvezne, uz izuzetak onih odredbi koje su povoljnije za posloprimca”. Utvrđena je jednakost subjekata: stranaka kolektivnog ugovora i onih na koje je kolektivni ugovor proširen. Posebna odredba odnosi se na mogućnost da subjekti na koje je proširen kolektivni ugovor zatraže nadzor posebnog tijela “umjesto organa kontrole predviđenog ugovorom”. Utvrđen je postupak predlaganja i sadržaj prijedloga proširenja (objavljivanje, donošenje odluke o proširenju i njezin sadržaj), odnosi kantonalne i savezne vlasti (postupak), objavljivanje, troškovi, stavljanje izvan snage opće obveznosti i dr.

6. Zaključak

6.1. “Pravna priroda oktroiranog kolektivnog ugovora tvori poseban problem”.⁴¹ Radnopravni odnosi su složeni odnosi što izviru iz složenosti gospodarskih, političkih, kulturnih, povijesnih i drugih odnosa i okvira. Brojna su vrela tih odnosa: Ustav Republike Hrvatske, univerzalna vrela, multilateralni i bilateralni ugovori; primarni i sekundarni izvori prava EU; zakoni; podzakonski akti i brojni autonomni izvori (kolektivni ugovori, pravilnici o radu i drugi). Svako od tih vrela ima svoj postupak pripreme, donošenja i primjene.

Priprema, proces kolektivnog pregovaranja, sklapanje i primjena kolektivnog ugovora složen je, zahtjevan posao. To je odgovorna “zakonodavna” aktivnost legitimnih subjekata, profesionalnih udruga poslodavaca i sindikata i u tom procesu sučeljavaju se različiti interesi tih subjekata. To je normativna djelatnost *sui generis*.

U pitanju su autonomni, u pravilu nedržavni, subjekti. Država se u kolektivnom pregovaranju i zaključivanju kolektivnih ugovora javlja kao poslodavac, a ne kao vlast. I onda se javlja iznimka određena kao **proširenje primjene kolektivnog ugovora**, odnosno oktroiranje kolektivnog ugovora koji je na snazi, nakon objave i registracije u skladu s državnom normom.

⁴¹ TINTIĆ, isto.

Stranke kolektivnog ugovora svoju aktivnost temelje na slobodi i pravu udruživanja i dobrovoljnoga kolektivnog pregovaranja.⁴² Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, ali razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 16. Ustava Republike Hrvatske). “Svakom se jamči pravo na slobodu udruživanja radi zaštite njihovih probitaka...”. (čl. 43. Ustava RH).

... Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom”. “Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske”. “Radi zaštite svojih gospodarskih i socijalnih interesa, svi zaposleni imaju pravo osnivati sindikate i slobodno u njih stupati i iz njih istupati... Poslodavci imaju pravo osnivati udruge i slobodno u njih stupati i iz njih istupati” (čl. 59. Ustava RH).

Država ima Ustavom i zakonima utvrđen ustroj i nadležnost: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu.

“Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnoga poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava”.⁴³

Brojni su univerzalni izvori koji uređuju prava (i slobodu) udruživanja i kolektivnog ugovora.⁴⁴

Postavke iz ovih dokumenata moraju pratiti i heteronomni i autonomni izvori radnoga prava (radnih odnosa).

6.2. Zakon o radu prati rješenja iz navedenih vrela u dijelu o kolektivnim ugovorima (čl. 194.-212.), o: pregovaranju, zaključivanju, obnavljanju i dr., a i o proširenju primjene kolektivnog ugovora. Bez obzira na odluku o proširenju primjene kolektivnog ugovora na prava iz radnog odnosa primjenjuje se načelo *in favorem laboratoris*, odnosno primjena za radnika najpovoljnijeg prava (članak 12. Zakona o radu).

Proširenje primjene kolektivnog ugovora pretpostavlja: da je kolektivni ugovor čija se primjena proširuje u skladu sa zakonom, da je objavljen, da je na snazi, da se radi o “reprezentativnim” subjektima – strankama kolektivnog

⁴² Ustav Republike Hrvatske (proč. tekst), N.N. 41/01., 55/01.: članak 16., 19., 22., 43., 49., 59.

⁴³ Ustav – čl. 140.; Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, NN 28/96.

⁴⁴ Opća Deklaracija o pravima čovjeka (10.12.1948.); Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (16.12.1966.); Pakt o građanskim i političkim pravima (16.12.1966.); Statut Međunarodne organizacije rada (MOR, ILO, ITO); Konvencija MOR-a br. 87 o slobodi udruživanja i zaštite prava na organiziranje, NN MU 3/00.; Preporuka MOR-a br. 91 koja se odnosi na kolektivne ugovore (1951.); Europska konvencija ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN MU 18/97., 6/99., 8/99.; Europska socijalna povelja, NN MU 15/02. i brojni drugi.

ugovora i da se oktroiranjem primjena kolektivnog ugovora odnosi na veći broj poslodavaca i radnika, da postoji prijedlog za proširenje primjene od legitimnih subjekata, da prije donošenja odluke ministar nadležan za rad zatraži mišljenje poslodavca i sindikata na koje bi se primjena odnosila.⁴⁵

Ministar nadležan za rad *može* nakon toga donijeti odluku o proširenju primjene kolektivnog ugovora “ako postoji javni interes”. To mora biti objektivizirano jer bi bez toga pravo i sloboda udruživanja i kolektivnog pregovaranja, odnosno sklapanja kolektivnog ugovora bilo dovedeno u pitanje.

6.3. Zanimljiva je i opravdana inicijativa URSH i prijedlog za “donošenje nacionalnog kolektivnog ugovora kojim bi se odredila minimalna materijalna prava radnika: od minimalne plaće, trajanja godišnjeg odmora, trajanja otkaznog roka, najniže otpremnine, troškovi prijevoza s posla i na posao, troškovi prehrane, naknada za prekovremeni rad, rad praznicima, blagdanima i nedjeljom, odvojeni život i druga materijalna prava sukladno ZOR-u”.⁴⁶ Po tom prijedlogu potpisnici Nacionalnog kolektivnog ugovora bili bi Vlada Republike Hrvatske, poslodavci i sindikati u Republici Hrvatskoj i odnosio bi se na sve zaposlene u Republici Hrvatskoj.

Nakon što bi se potpisao i stupio na snagu Nacionalni kolektivni ugovor, mogao bi se pokrenuti postupak proširenja njegove primjene i na poslodavce koji nisu članovi HUP-a, odnosno na radnike koji nisu članovi sindikata. Sigurno je da sada za to postoji javni interes jer se kao stranka Kolektivnog ugovora javlja Vlada Republike Hrvatske (više kao vlast, a manje kao poslodavac). No, to bi bio poseban primjer i pravni odnos.

Postavlja se pitanje potrebe i opravdanja za potpisivanje Nacionalnog kolektivnog ugovora – ili svojevrsnih zajedničkih temelja (osnova za zaključivanje kolektivnih ugovora u Republici Hrvatskoj).⁴⁷ Postoje iskustva i rješenja i kod nas i u svijetu. Osnova je u konvencijama Međunarodne organizacije rada (MOR-a, ITO, ILO), koje je prihvatila (notificirala) Republika Hrvatska.

“Najviši” kolektivni ugovor daje “najuža” prava, jer svaki drugi, bez obzira na razinu, može utvrđivati “veći” fond prava. Niža prava ne mogu se

⁴⁵ Preporuka MOR-a br. 91 “Proširenje kolektivnih ugovora (Točka IV. 5. st.1. i 2. a.b.c.).

⁴⁶ Prijedlozi za bolje provođenje Programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti donošenjem nacionalnog kolektivnog ugovora uvođenjem socijalne identifikacijske kartice”, Udruga radničkih sindikata Hrvatske, Zagreb, ur.br. 151/05. od 29. lipnja 2005., upućeni Vladi Republike Hrvatske, Ured za socijalno partnerstvo i Gospodarsko – socijalnom vijeću.

⁴⁷ 28.12.1989. godine u Jugoslaviji su sindikati i Privredna komora potpisali “Osnove za zaključivanje kolektivnih ugovora”. Njima su utvrđena ova pitanja: prava koja se odnose na sindikalno organiziranje, raspoređivanje radnika, radno vrijeme, odmori i odsustva, zaštitu radnika na radu, plaće i naknade, disciplinske mjere/organe i postupak), udaljenje radnika s rada; materijalna odgovornost, prestanak radnog odnosa i zaštita prava radnika. Vidi Kolektivni ugovori, Radnička štampa, Beograd, 1990.

urediti ni pravilnicima o radu, sporazumima poslodavca i radničkog vijeća, a pogotovo ne ugovorima o radu, kojima se zasniva radni odnos.

Nakon tog temeljnog kolektivnog ugovora nema zapreke da se pokaže sva autonomnost, samostalnost i konkretnost subjekata “budućih” kolektivnih ugovora svih razina, ali s “većim” pravima od onih u temeljnom kolektivnom ugovoru, poštujući posebnosti i specifičnosti za odgovarajuće subjekte i razine kolektivnog ugovora.

Utvrđivanje najniže cijene rada treba biti zajednički stav i briga subjekata temeljnog kolektivnog ugovora. Njihova rješenja treba da budu optimalna i stimulatívna, a konkretiziraju se još bolje i stimulatívnije na nižim razinama na kojima se kolektivni ugovori budu zaključivali. U nekim državama (npr. SR Njemačka) kolektivni ugovor koji se proširuje “mora biti od pretežitog značenja”. U slučaju kolizije imaju se primijeniti pravila povoljnijeg prava za radnika (načelo *in favorem laboratores*).

Koja se svrha postiže? Moglo bi se reći da se zaključivanjem ovog (i ovakvog) kolektivnog ugovora postiže ova svrha: (1) izjednačavanje uvjeta rada za sve radnike grane, grupacije, djelatnosti, (2) ujednačavanje uvjeta poslovanja (privređivanja); (3) uspostavljanje raznih oblika suradnje između radnika (sindikata) i poslodavaca; (4) osiguranje socijalnog mira; (5) inicira se (sugerira) zaključivanje kolektivnih ugovora drugih razina i drugih autonomnih općih akata u oblasti radnih odnosa.

6.4. Kolektivni radni sporovi i njihovo rješavanje posebna je tema. Institucionalizirani sustav alternativne metode rješavanja radnih sporova (individualnih i kolektivnih) nije postao alternativan sudskim sporovima. Prednosti su u brzini, manjim troškovima, procesnim pravilima. Alternativne metode rješavanja sporova brže su, jeftinije, povjerljivije i za ostvarenje dugoročnih interesa bolje odgovaraju potrebi rješavanja radnih sporova.⁴⁸ To je kompleks odnosa (pravila i metoda) o arbitraži i mirenju, utvrđivanju činjenica, pregovora, savjetovanja (interno i eksterno) i dr. Bitna je činjenica da su se strane u sporu sporazumjele i kod izbora miritelja odnosno arbitra.

Predmet radnog spora različit je i može biti interesni i pravni. U pravnim sporovima spor je o primjeni utvrđene pravne norme, a u interesnim sporovima zahtjev je utvrditi novo pravo ili izmijeniti postojeću pravnu normu kojom je pravo utvrđeno nepovoljnije od interesa inicijatora (predlagatelja) promjene. Interesni sporovi su, u pravilu, kolektivni radni sporovi. Kolektivni radni spor je spor o tumačenju ili primjeni kolektivnog ugovora. Interesni kolektivni radni spor rješavaju miritelji i arbitri (arbitraže), ali i jednim od oblika industrijske akcije (najčešće štrajkom).

⁴⁸ GOTOVAC, Viktor, Alternativne metode rješavanja radnih sporova: Mirenje i arbitraža, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 185. i dalje.

Miritelj i arbitar moraju biti neutralne, stručne osobe, dobri poznavatelji radnih odnosa, jednostavne (dostupne, komunikativne) i pravične (nepri-strane). Cilj je izbjegavanje posljedica za bilo koju stranu u sporu.

Mirenje i posredovanje (koncilijacija i medijacija) vode istom cilju. Stranke u sporu treba miriti i posredovati u rješavanju spora. Zakon o radu uspostavio je slobodu ugovaranja. Tako je i s postupkom mirenja u rješavanju nastalog spora. Prema odredbama članka 126. stavak 4. Zakona o radu postoji mogućnost da se zakonom, drugim propisom, kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu predvidi postupak mirnoga rješavanja nastalog spora. Republika Hrvatska ima poseban propis o tome.⁴⁹

Kolektivni radni spor može biti interesni i pravni. U interesnom radnom sporu predmet je sklapanje, izmjena ili obnova kolektivnog ugovora (ili sličan spor koji može dovesti do štrajka ili drugog oblik industrijske akcije). U pravilu, još ne postoji pravna norma. Takav slučaj moguć je kod onih poslodavaca i sindikata na koje se ne odnosi kolektivni ugovor (nisu ga potpisali niti su mu naknadno pristupili), pa se može očekivati ili izrada i potpisivanje kolektivnog ugovora ili iniciranje oktroiranja “najbližeg” (najadekvatnijeg) koji je na snazi i koji se primjenjuje na druge subjekte. Interesni spor je rezultat nepomirljivosti kolektivnih subjekata. Kolektivni pravni sporovi su sporovi o tumačenju ili primjeni kolektivnog ugovora, zakona ili drugog propisa. Tih sporova može biti i povodom oktroiranog kolektivnog ugovora.

Neovisno o tome radi li se o interesnom ili pravnom kolektivnom sporu, Zakon o radu propisuje obvezu provođenja postupka mirenja. Postupak mirenja utvrđuju stranke ili zakon.⁵⁰

Ne može se voditi kolektivni radni spor ako ministar nadležan za rad ne prihvati inicijativu legitimnih subjekata da određeni kolektivni ugovor oktroira, jer se ne radi o tumačenju niti primjeni zakona, drugog propisa ili kolektivnog ugovora, i ako to izričito nije zakonom određeno. Naime, nema drugog subjekta – nema poslodavca, a u ovom slučaju to nije “nadležni ministar”. Prema tome, može biti samo u pitanju druga vrsta postupka.

Zakon o radu uređuje i pitanja arbitražnog rješavanja kolektivnog radnog spora. Stranke mogu povjeriti arbitražnom sudu na rješavanje kolektivni radni spor. Imenovanje arbitra ili arbitražnog vijeća te druga pitanja arbitražnog postupka mogu se urediti kolektivnim ugovorom ili sporazumom stranaka nakon nastanka spora. Arbitražni sud može odlučiti samo o pitanju koje su pred njega iznijele stranke spora. Osnova za arbitražnu odluku o pravnom kolektivnom sporu je propis (zakon, drugi propis, kolektivni ugovor), a u slučaju interesnog radnog spora osnova je pravičnost. I u

⁴⁹ Zakon o mirenju, NN 163/03.

⁵⁰ Riječ je o sporovima u kojima je obvezno mirenje “ako stranke spora nisu dogovorile neki drugi način njegovog mirnoga rješavanja...”. Zakon o radu: čl. 203., stranka u sporu koja odbije sudjelovati u postupku mirenja čini prekršaj (čl. 228.a, 229. i 230. Zakona o radu).

jednom i u drugom slučaju arbitražna odluka mora biti obrazložena, ako stranke ne odrede drukčije. Odluka arbitraže u pravnom kolektivnom sporu ima snagu (učinke) pravomoćne sudske presude.⁵¹

Pravna pravila sadržana u kolektivnom ugovoru primjenjuju se neposredno i obvezujuće na sve osobe na koje se primjenjuje kolektivni ugovor. To znači i na one na koje je kolektivni ugovor proširen (oktroiran). Sugerirati je da se u ugovornim odredbama kolektivnog ugovora uglave i odredbe o iniciranju postupka proširenja primjene kolektivnog ugovora, kako bi se izbjegli sporovi.⁵²

6.5. Tema ovog rada malo je obrađivana u teoriji kolektivnih radnih odnosa, iako je zahtjevna i značajna.⁵³

6.6. Nomotehnička je zamjerka nazivu akta (propisa) o oktroiranju kojega donosi ministar nadležan za rad. Naime, u koliziji su navedene odredbe Zakona o radu i Zakona o sustavu državne uprave jer ministar donosi pravilnike, naredbe i napatke kao provedbene propise.⁵⁴ To je akt o proglašenju opće obveznim kolektivnog ugovora koji je na snazi (u djelatnosti, grani, grupaciji, državi). Ovo može samo opća norma i ako postoji javni interes. Do odluke nadležnog ministra dolazi se u precizno propisanom postupku. To nije “pravo” kolektivno pregovaranje, nije, strogo uzevši, niti “standardni” postupak donošenja propisa, već način (postupak) *sui generis* s privatnopravnim i javnopravnim elementima. U tom postupku ključni su subjekti potpisnici kolektivnog ugovora (koji se primjenjuje) i ministar nadležan za rad, bez obzira što imaju posebno mjesto i ulogu sindikati i poslodavci na koje će se kolektivni ugovor primjenjivati ako bude oktroiran. On je, kada se oktroira, akt-zakon jer za te subjekte nije obvezan temeljem ugovora već temeljem opće norme (propisa) nadležnog ministra. Dok postoji kolektivni ugovor i dok postoji javni interes, on se temeljem te opće norme primjenjuje na one na koje je proširena njegova primjena. Zbog toga se akt (odluka) nadležnog ministra mora objaviti javno. Oktroirati kolektivni ugovor znači dati mu snagu pravila (propis). Zapravo su odredbe oktroiranog kolektivnog ugovora propis, bez obzira da li su sve ili samo neke od tih odredbi oktroirane. Proširenje primjene kolektivnog ugovora određeno je precizno. Prostorno, vremenski i profesionalno javno objavljivanje jedan je od dokaza da se radi o propisu *erga omnes*. Na ovim postavkama može se očekivati rad na izradi “zajedničkih osnova za nacionalni kolektivni ugovor”.

⁵¹ Zakon o arbitraži, NN 88/01.

⁵² Zakon o radu, cit., čl. 187. st. 2., čl. 187. st. 3. i čl. 203.

⁵³ ZUBER, Marija, Proširena primjena kolektivnih ugovora u gospodarstvu, Računovodstvo i financije, Zagreb, 2005., br. 8/05., str. 39.

⁵⁴ Zakon o sustavu državne uprave (pročišćeni tekst), NN 190/03., čl. 17. i 18.

Literatura

1. BILIČIĆ, M. Teorija interesa i interesnog djelovanja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 23 br. 2 (2002.).
2. BORKOVIĆ, Ivo, Postupak i tehnika izrade pravnih propisa, Informator, Zagreb, 1987.
3. BUKLIJAŠ, Boris, Lock-out kao instrument poslodavca u radnoj borbi, Vladavina prava, Zagreb, 5/1998.
4. CAMERLYNCK, G.H., LYON-CAEN Gérard, PÉLISSIER, Jean, Droit du travail, Dalloz, Paris, 1983.
5. Collective Bargaining, A Workers' education Manual, ILO, Geneva, 1986.,
6. DIKA, Mihajlo i dr., Zasnivanje i prestanak radnih odnosa, Rješavanje radnih sporova, Narodne novine, Zagreb, 2004.
7. FAHLBECK, R., Legal Nature of Collective Agreements, XX Congress International Academy of Comparative Law, Stockholm, Sweden, 1986.
8. GOTOVAC, Viktor, Alternativne metode rješavanja radnih sporova: Mirenje i arbitraža, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 185. i dalje.
9. KLAIĆ, Bratoljub, Rječnik stranih riječi, Zora, Zagreb, 1962.
10. Kolektivni ugovori, Radnička štampa, Beograd, 1990.
11. LUBARDA, B., Kolektivni ugovor o radu, Radnička štampa, Beograd, 1990.
12. OTTO KAHN-FREUND, Labour and the Law by R. Davies and M. Freedland, Stevens, London, 1983.
13. POTOČNJAK, Željko, Pravo na štrajk, Pravni fakultet, Zagreb, 1992.
14. RAVNIĆ, A. Osnove radnog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004.
15. RIVERO, Jean, SAVATIER, Jean, Droit du travail, P.U.F. Paris, 1986.
16. TINTIĆ, Nikola, Radno i socijalno pravo, Knjiga prva: Radni odnosi, Narodne novine, Zagreb, 1969.
17. UČUR, Marinko, Pravo na štrajk – pravna regulativa i aktualna praksa, Inženjerski biro, Zagreb, 1998.
18. UČUR, Marinko, Pretpostavke za donošenje i primjenu kolektivnih ugovora, Inženjerski biro, Zagreb, 1999.
19. UČUR, Marinko, Vrela i okvir kolektivnih industrijskih akcija – FOC Campaigne, Informator, 4506, Zagreb, 14.5.1997., str. 8.,
20. UČUR, Marinko, Vrela radnoga prava i promjene u radnim odnosima, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka, 1996., str. 287 i dr.
21. VUKOVIĆ, Đuro i Mihajlo, Nomotehnika, Informator, Zagreb, 1988.
22. ZUBER, Marija, Proširena primjena kolektivnih ugovora u gospodarstvu, Računovodstvo i financije, Zagreb, 2005., br. 8/05, str. 39.

Izvori

1. Austrija, Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG), Bundesgesetz vom 14.12.1973 betreffend die Arbeitsverfassung, 1974 SIF: BGBl 1974/22... 2002/100.
2. Europska konvencija ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN MU 18/97., 6/99., 8/99.
3. Europska socijalna povelja, NN MU 15/02.
4. Konvencija MOR-a 98 (1949.), o pravu na udruživanje i kolektivno pregovaranje, NN MU 3/00.
5. Konvencija MOR-a broj 87 (1948.) o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje, NN MU, 3/00.
6. Njemačka: Zakon o tarifnim ugovorima, Tarifvertragsgesetz (TVG), 9. April 1949, Wi GBL 1949, 55, 68, neugefaßt durch Bek. v. 25.8. 1969 T 1323; geändert durch Art. 175 V v. 25.11.2003 I 2304.
7. Opća deklaracija o pravima čovjeka, od 10.12.1948.
8. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (16.12.1966.), vidi UČUR, M. Radnopravni status pomoraca, Pravni fakultet u Rijeci, 2004.
9. Pakt o građanskim i političkim pravima (16.12.1966.), vidi UČUR, M. Radnopravni status pomoraca, Pravni fakultet u Rijeci, 2004.
10. Pravilnik o mirenju, NN 81/02 i 65/04.
11. Pravilnik o vođenju evidencije i objavi kolektivnih ugovora, NN 14/96 i 76/01.
12. Preporuka br. 91 (1951.), koja se odnosi na kolektivne ugovore, NN MU 2/94.
13. Prijedlozi za bolje provođenje Programa borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti donošenjem nacionalnog kolektivnog ugovora uvođenjem socijalne identifikacijske kartice, Udruga radničkih sindikata Hrvatske, Zagreb, ur.br. 151/05, od 29. lipnja 2005.
14. Rješenje o određivanju zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, NN 29/04.
15. Statut Međunarodne organizacije rada (MOR, ILO, ITO), vidi UČUR, M. Radnopravni status pomoraca, Pravni fakultet u Rijeci, 2004..
16. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva rada i poduzetništva, NN 22/04., 55/04., 167/04.
17. Ustav Republike Hrvatske (proč. tekst), NN 41/01., 55/01.
18. Zakon o arbitraži, NN 88/01.
19. Zakon o mirenju, NN 163/03.
20. Zakon o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, NN 19/99.
21. Zakon o radu, NN 38/95., 59/95., 64/95., 17/01., 82/01., 114/03., 192/03. i 30/04. (sa svim izmjenama i dopunama i ispravkama), te NN 137/04. (pročišćeni tekst).
22. Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, NN 28/96.
23. Zakon o sustavu državne uprave (pročišćeni tekst), NN, 190/03., 199/03.

Summary

COLLECTIVE BARGAINING AND WIDENING OF COLLECTIVE AGREEMENT'S APPLICATION (OCTROYED COLLECTIVE AGREEMENT)

Labor Law (final version, Official Gazette 137/2004) regulates in article 211 the issue of "Widening of collective agreement's application". Only four paragraphs of the said article determine: basis, right, procedure, and legal force of widened collective agreement. It is established that the name of the act by which widening of collective agreement occurs, is Decision (article 211 paragraph 3 and 4). Decision is made by the minister competent for labor (article 211 paragraph 1). Basis for such a decision is, among others, "public interest". Procedure is commenced "on a proposal of a party to collective agreement". It follows that a collective agreement already exist, it is in force, it is applied, and the right to action is attributed to any party to collective agreement. Passive parties are "those who did not participate in its conclusion, and have not afterwards joined it". Decision on widening is a general legal act: it has a name, issuer, temporal and spacial application, content and other characteristics of a general legal act (in terms of nomotechnics). It must be published (article 211 paragraph 3) and "may be revoked under the same conditions provided for its issuance" (article 211 paragraph 4). Provisions of paragraph 2 of the same article are also important; they regulate obligation of the minister competent for labor. Prior to issuing a Decision on widening of a collective agreement, he "must obtain opinion of labor unions, employers' associations, or representatives of employers to whom the collective agreement will be applied".

It is a sort of collective bargaining procedure, although in essence it represents an act of governance that is issued in a special procedure.

Key words: *widening of collective agreement, procedure and subjects of widening, basis and reason for widening, subjects to the procedure, collective bargaining.*

Zusammenfassung

TARIFVERHANDLUNGEN UND ERWEITERUNG DER ANWENDUNG DES TARIFVERTRAGS (BEWILLIGUNG DES TARIFVERTRAGS)

Das Arbeitsgesetz (gereinigter Text NN 137/04) reguliert in den Bestimmungen des Artikels 211 die Frage der "Erweiterung der Anwendung des Tarifvertrags". In den nur vier Absätzen dieses Artikels werden bestimmt: Basis, Befugnis, Verfahren und Rechtskraft des erweiterten Tarifvertrags. Es ist vorgeschrieben, dass sich der Akt, durch den die Anwendung des Tarifvertrags erweitert wird, Entscheidung nennt (Art. 211 Abs. 3, 4 Arbeitsgesetz). Die Entscheidung verabschiedet der Arbeitsminister (Art. 211 Abs.1 Arbeitsgesetz). Die Basis für das Fällen der Entscheidung ist auch ihr Grund "wenn öffentliches Interesse besteht". Das Verfahren beginnt auf "Vorschlag der Parteien des Tarifvertrags". Das bedeutet, dass vor der Entscheidung ein Tarifvertrag besteht, dass er in Kraft ist, dass er angewandt wird und dass jede Partei des Tarifvertrages, der erweitert werden soll, dafür die aktive Legitimation besitzt. Passive Parteien sind "Personen, die nicht an seinem Abschluss teilgenommen haben bzw. ihm nicht nachträglich beigetreten sind". Die Entscheidung über die Erweiterung ist Vorschrift: sie hat ihren Namen, Überbringer, zeitliche und räumliche Gültigkeit, Inhalt und andere Merkmale einer Vorschrift (im nomotechnischen Sinne)). Sie muss bekannt gemacht werden (Art. 211 Abs. 3) "und kann auf die Art, wie sie verabschiedet wird, widerrufen werden" (Art. 211 Abs. 4). Wichtig sind auch die Bestimmungen aus Abs. 2 Art. 211 des Arbeitsgesetzes, die sich auf die Pflichten des Arbeitsministers beziehen, der vor der Verabschiedung der Entscheidung über die Erweiterung der Gültigkeit des Tarifvertrags "die Meinung der Gewerkschaft, des Unternehmerverbandes oder eines Vertreters der Unternehmer, auf die der Tarifvertrag erweitert werden soll, einholen muss".

Dies ist ein spezifisches Verfahren von Tarifverhandlungen obwohl im Grunde genommen von einem Akt der Regierung die Rede ist, der in einem besonderen Verfahren verabschiedet wird.

Schlüsselwörter: *Erweiterung des Tarifvertrags, Verfahren und Subjekte der Erweiterung, Basis und Grund der Erweiterung, Subjekte im Verfahren, Tarifverhandlungen.*

Sommario

TRATTATIVA ED ESTENSIONE COLLETTIVA DELL'APPLICAZIONE DEL CONTRATTO COLLETTIVO (IMPOSIZIONE DEL CONTRATTO COLLETTIVO)

La Legge sul lavoro (versione emendata, *Narodne Novine* n. 137/2004) regola nell'art. 211 la questione dell'“estensione dell'applicazione del contratto collettivo”. In soli quattro paragrafi di questo articolo sono determinati: base, autorizzazione, procedura, e forza legale del contratto collettivo esteso. È stabilito che il nome dell'atto mediante il quale avviene l'estensione del contratto collettivo è “decisione” (art. 211 co. 3 e 4 Legge sul lavoro). La decisione è adottata dal ministro competente per il lavoro (art. 211 co. 1 Legge sul lavoro). La base per l'adozione della decisione è la ragione “se sussiste pubblico interesse”. La procedura è avviata “su proposta di una parte del contratto collettivo”. Ciò significa che un contratto collettivo già esiste, è in vigore, è applicato, e il diritto all'azione è attribuito a qualunque parte del contratto collettivo. Le parti passive sono “le persone che non hanno partecipato alla sua conclusione, e dopo non ne hanno goduto”. La decisione sull'estensione è una prescrizione: ha il suo nome, responsabile, applicazione spaziale e temporale, contenuto e altre caratteristiche della prescrizione (in senso nomotecnico). Deve essere pubblicata (art. 211 co. 3) e “può essere revocata alle stesse condizioni previste per la sua adozione” (art. 211 co. 4). Essenziali sono anche le norme del co. 2 dell'art. 211 della Legge sul lavoro, che si riferiscono alle obbligazioni del ministro competente per il lavoro perché prima dell'adozione della decisione sull'estensione dell'importanza di un contratto collettivo “deve richiedere il parere dei sindacati, delle associazioni padronali o delle rappresentanze padronali cui il contratto collettivo si estenderà”.

Questa è la procedura di una singolare trattativa collettiva, nonostante sia nella sostanza l'espressione di un atto di governo che si adotta mediante una procedura particolare.

Parole chiave: *estensione del contratto collettivo, procedimento e soggetti dell'estensione, base e ragione dell'estensione, soggetti nel procedimento, trattativa collettiva.*

