



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-561/2020

U-I-707/2020

U-I-744/2020

U-I-4187/2020

U-I-4458/2020

U-I-3686/2021

U-I-3909/2021

Zagreb, 7. lipnja 2022.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o zahtjevu za ocjenu suglasnosti odnosno rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 7. lipnja 2022. donio je

ODLUKU

Odbija se zahtjev jedne petine zastupnika 9. saziva Hrvatskog sabora za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. Zakona o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d. ("Narodne novine" broj 13/20.).

i

RJEŠENJE

Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 2. stavka 1. Zakona o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d. ("Narodne novine" broj 13/20.).

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d. ("Narodne novine" broj 13/20.) donio je 9. saziv Hrvatskog sabora na sjednici održanoj 17. siječnja 2020. (jednoglasno, 121 glas "za"), objavljen je u "Narodnim novinama" broj 13 od 31. siječnja 2020., a stupio je na snagu 8. veljače 2020. (u daljnjem tekstu: ZORP).

2. Tijekom veljače 2020. u Ustavnom sudu zaprimljena su dva prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 2. stavka 1. ZORP-a, te zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. ZORP-a.

2.1. Zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. ZORP-a (predmet broj: U-I-744/2020) podnijelo je trideset i pet zastupnika 9. saziva Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva). Zahtjev je dopušten u smislu članka 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) jer trideset i pet zastupnika u Hrvatskom saboru čine više od jedne petine ukupnog broja (151) zastupnika 9. saziva Hrvatskog sabora.

2.2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 2. stavka 1. ZORP-a podnijeli su (u daljnjem tekstu: predlagatelji):

- Antonio Volarević iz Zagreba (predmet broj: U-I-561/2020),
- Mirando Mrsić iz Zagreba (predmet broj: U-I-707/2020),
- Vida Ilić iz Metkovića, koju u ustavnosudskom postupku zastupa Stipe Cvitanović, odvjetnik u Metkoviću (U-I-4187/2020),
- Rafo Paponja iz Metkovića, kojeg u ustavnosudskom postupku zastupa Stipe Cvitanović, odvjetnik u Metkoviću (U-I-4458/2020),
- Vlaho Kuzman iz Rogotina (U-I-3686/2021) i
- Branka Bošković iz Ploča (U-I-3909/2021).

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona Ustavni sud je od Vlade Republike Hrvatske zatražio i zaprimio pisano očitovanje o podnesenom zahtjevu i prijedlozima klasa: 022-03/20-39/05, ur. broj: 50301-25/27-20-4 od 26. ožujka 2020. (u daljnjem tekstu: Očitovanje od 26. ožujka 2020.), te dopunu očitovanja klasa: 022-03/20-39/05, ur. broj: 50301-05/27-21-2 od 18. ožujka 2021. (u daljnjem tekstu: Očitovanje od 18. ožujka 2021.).

Ustavni sud izvršio je uvid i u Konačni prijedlog ZORP-a (P. Z. 642) s obrazloženjem (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog P. Z. 642), koji je 11. prosinca 2019. Vlada uputila Hrvatskom saboru.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

4. Odredbe ZORP-a glase (osporene odredbe istaknuo Ustavni sud):

"Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje obeštećenje radnika trgovačkog društva Plobest d. d. Ploče, Lučka b. b., MBS: 060004317 i Plobest d. d. u stečaju, Ploče, Lučka b. b., MBS: 060004317 zbog višegodišnje izloženosti azbestu (u daljnjem tekstu: obeštećenje), postupak i tijela nadležna za rješavanje obeštećenja te osiguravanje sredstava za isplatu radnicima.

Članak 2.

(1) Pravo na obeštećenje priznaje se radniku koji je bio u radnom odnosu u trgovačkim društvima iz članka 1. ovoga Zakona od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. i koji je najmanje pet godina u istim trgovačkim društvima radio izložen azbestu odnosno njegovu nasljedniku (u daljnjem tekstu: radnik).

(2) Radnik podnosi zahtjev Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(3) Zahtjev iz stavka 2. ovoga članka mora sadržavati dokaze o ispunjenju uvjeta iz stavka 1. ovoga članka.

Članak 3.

(1) Svota obeštećenja iznosi 219.000,00 kuna i isplaćuje se obročno kroz razdoblje od tri godine od dana pravomoćnosti rješenja tako da se isplati do kraja 2020. godine iznos od 73.000,00 kuna, do kraja 2021. godine iznos od 73.000,00 kuna i do kraja 2022. godine iznos od 73.000,00 kuna.

(2) Tražbina dospjele novčane naknade koja nije isplaćena zbog smrti osobe kojoj je ista priznata, nasljeđuje se.

Članak 4.

Obvezu osiguranja sredstava za isplatu obeštećenja, kao i obvezu isplate obeštećenja na temelju ovoga Zakona preuzima Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

Članak 5.

(1) O zahtjevima radnika za obeštećenje iz članka 2. ovoga Zakona rješava Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost koji donosi rješenje u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

(2) Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka dopuštena je žalba o kojoj rješava Povjerenstvo za žalbe.

(3) Povjerenstvo za žalbe iz stavka 2. ovoga članka ima tri člana i čine ga predstavnik ministarstva nadležnog za financije, ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša i predstavnik Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

(4) Članove Povjerenstva za žalbe iz stavka 2. ovoga članka imenuje Vlada Republike Hrvatske.

(5) U postupku ostvarivanja prava na obeštećenje prema ovome Zakonu primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.

(6) Protiv rješenja Povjerenstva za žalbe može se pokrenuti upravni spor."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA / PREDLAGATELJA

5. U bitnom prigovori podnositelja zahtjeva o nesuglasnosti članka 2. stavka 1. ZORP-a s člancima 3., 5. stavkom 1. i 14. Ustava glase:

"Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d.d., ... predstavlja neosnovano oduzimanje materijalnih dobara građana koji nisu obuhvaćeni njegovom primjenom i povredu jednakosti pred zakonom te u suprotnosti sa drugim važećim zakonima.

Predloženim normativnim rješenjem propisuje se pravo na obeštećenje za radnike odnosno njihove nasljednike koji su u razdoblju od 8. listopada 1991. godine do 21. listopada 2002. godine bili zaposleni u trgovačkom društvu Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju, zbog višegodišnje izloženosti azbestu.

(...)

Nije jasno zbog čega je uzet datum 8. listopada 1991. kada su radnici i prije i nakon toga datuma bili jednako izloženi pogubnom utjecaju azbesta iz njihove radne okoline.

Na način kako je predloženo ... radnici koji su radili u Plobestu d.d. do 1991., a tada više nisu bili u radnom odnosu sa tvrtkom stavlja se u neravnopravan položaj

prema radnicima koji su 8. listopada 1991. bili u radnom odnosu sa tvrtkom Plobest jer neće dobiti zagwarantirano materijalno obeštećenje.

(...)

Ovaj Zakon ... je u suprotnosti sa Zakonom o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ (NN br. 117/03).

(...)

... Republika Hrvatska kao pravna sljednica bivše Socijalističke Republike Hrvatske odgovorna za oštećenje zdravlja radnika koji su radili u tvrtci Plobest i prije 8. listopada 1991. godine."

5.1 Prigovori predlagatelja Miranda Mrsića o nesuglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. ZORP-a sadržajno su istovjetni prigovorima podnositelja zahtjeva.

5.2. U bitnom prigovori predlagatelja Antonia Volarevića o nesuglasnosti članka 1. i članka 2. stavka 1. ZORP-a s člancima 3. i 14. Ustava glase:

"Predmetne zakonske odredbe nisu u suglasnosti s gore citiranim odredbama Ustava RH iz sljedećih razloga:

a) nije priznato pravo na obeštećenje radniku koji je pri radu bio izložen azbestu prije 8. listopada 1991. ...,

b) nije priznato pravo na obeštećenje radniku koji je pri radu bio izložen azbestu a radio je i nakon 8. listopada 1991., ali je iza tog datuma nastavio raditi manje od 5. godina. ...

c) nije priznato pravo na obeštećenje nasljednicima radnika koji su radili u razdobljima opisanima pod a) i b), iako su njihovi prednici (...) radili izloženi azbestu, pa su mogli i preminuti uslijed bolesti izazvane azbestozom ...

d) priznato je pravo na obeštećenje i nasljedniku (ili nasljednicima?) radnika koji je u referentnom razdoblju radio izložen azbestu, bez obzira na to je li prednik umro zbog izloženosti azbestu ili je umro iz sasvim drugih razloga ...

e) priznato je pravo na obeštećenje nasljednicima radnika iz članka 2. Zakona, bez obzira na to jesu li radnici već bili obeštećeni po istom Zakonu."

5.3. Predlagateljica Vida Ilić iznosi primjer vlastitog slučaja kada je odbijen njezin zahtjev za obeštećenje, podnesen u smislu članka 2. ZORP-a. Prigovara da je "... u konkretnom slučaju došlo do prebrojavanja ovlaštenika na naknadu", te da se "tražio pogodan datum za onemogućavanje njihovih prava 5 godina unatrag".

5.4. Predlagatelj Rafo Paponja prigovara postupku u kojem se ocjenjuje ispunjenost uvjeta za priznanje prava na obeštećenje u smislu članka 2. ZORP-a.

5.5. Predlagatelj Vlaho Kuzman i predlagateljica Branka Bošković osporavaju suglasnost s Ustavom ZORP-a u cijelosti, iznoseći vlastite primjere njegove primjene.

IV. DOKUMENTACIJA U KOJU JE USTAVNI SUD IZVRŠIO UVID

6. Očitovanje Vlade o prigovorima podnositelja zahtjeva i predlagatelja (Očitovanje od 26. ožujka 2020.) u mjerodavnom dijelu glasi:

"... predmet Zakona je obeštećenje radnika koji su na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu u trgovačkom društvu Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju (u daljnjem tekstu: Plobest) u razdoblju od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. godine. Dok je predmet Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu

nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ odgovornost Republike Hrvatske, kao pravne sljednice bivše SFRJ, za štetu nastalu u SFRJ za koju je po tada važećim propisima odgovarala bivša SFRJ.

Slijedom navedenoga, vidljivo je da se Zakonom ne nadoknađuje šteta, odnosno za priznavanje prava na obeštećenje ne traži se nastanak štetnog događaja prije 8. listopada 1991. godine, a niti nakon toga datuma. Iz Zakona proizlazi da uređuje pravne odnose i priznaje pravo koje ostvaruju radnici koji su nakon 8. listopada 1991. godine bili izloženi azbestu, ali u određenoj pravnoj osobi i to društvu Plobest.

I. Zakoni koji reguliraju problematiku azbesta i članak 14. Ustava

U odnosu na navode predlagatelja kojima izlažu kako je Zakon protivan ustavnim pravima jednakosti pred zakonom te da predstavlja neosnovano oduzimanje materijalnih dobara građana, Vlada Republike Hrvatske ističe kako je problematika azbesta u Republici Hrvatskoj regulirana s više različitih posebnih propisa. U cilju zbrinjavanja radnika koji su tijekom rada u Republici Hrvatskoj na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu, donesen je početkom kolovoza 2007. godine paket zakona: Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu (Narodne novine, br. 79/07, 149/19 i 139/10), Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženih azbestu (Narodne novine, br. 79/07, 139/10 i 111/18) i Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu (Narodne novine, br. 79/07, 139/10 i 111/18).

Zakonom o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu, uz uvjet neposredne/posredne profesionalne izloženosti azbestu i uz odgovarajuće uvjete godina života i navršenog staža osiguranja omogućeno je radnicima koji su tijekom radnog vijeka bili profesionalno izloženi azbestu, stjecanje prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima od tzv. općih uvjeta utvrđenih Zakonom o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18 i 102/19). Dopunom Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu, od 1. siječnja 2010. godine, kategoriji oboljelih radnika koji su tijekom rada oboljeli od bolesti uzrokovane azbestom, a kojima je ta bolest utvrđena rješenjem o priznanju profesionalne bolesti Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, omogućeno je ostvarivanje prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima te im je povećana mirovina za 26%.

U srpnju 2011. godine donesen je Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Salonit d.d. u stečaju Vranjic (Narodne novine, broj 84/11), kojim je priznato pravo na obeštećenje za 170 radnika koji su 14. veljače 2006. godine zatečeni u radnom odnosu u društvu Salonit d.d. Vranjic, te su zbog zabrane rada s azbestom ostali bez radnog mjesta.

Pitanje obeštećenja radnika društva Plobest nije ustavnopravno, već zakonodavno pitanje, koje zakonodavac rješava u skladu s ovlastima iz članka 2. Ustava.

(...)

Kao podloga za pripremu Zakona izrađen je Elaborat o nepravodobnom postupanju Republike Hrvatske u zaštiti zdravlja na radu zbog štetnog utjecaja azbesta na zdravlje, od stalne sudske vještakinje za medicinu rada ... Predmetnim Elaboratom temeljenim na saznanjima o štetnom utjecaju azbesta na zdravlje ljudi i Zaključcima s Trećeg radnog sastanka o ekspoziciji azbestu i sličnim vlaknima koji se održao u Zagrebu 1988. godine dana je preporuka za obeštećenje radnika trgovačkog društva Plobest. S obzirom na to da Republika Hrvatska nije sukladno preporukama međunarodnih organizacija o predloženim dopuštenim razinama azbesta, iste smanjila, da bi bilo razumno i humano obeštetiti radnike trgovačkog društva Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju, Ploče, Lučka bb, koji su u navedenim trgovačkim društvima bili u radnom odnosu od 8. listopada 1991. do 21. listopada

2002. godine najmanje pet godina, koliko je iznosilo tada prihvaćeno vrijeme izloženosti za moguću pojavu bolesti.

II. Pet godina izloženosti

U podnesenim prijedlozima navodi se kako se Zakon ne odnosi na radnike koji su radili kraće od pet godina u referentnom razdoblju, a doista su imali ili imaju zdravstvene probleme i posljedice. Naime, pet godina izloženosti nije arbitrarno određeno razdoblje već isto ima utemeljenje u struci. Na Trećem radnom sastanku o ekspoziciji azbestu i sličnim vlaknima koji je održan 1988. godine u Zagrebu prihvaćen je stav da do pojave bolesti ne može doći ako radnik nije bio profesionalno izložen azbestu najmanje pet godina. Predlagatelj u tom smislu ne iznosi razloge koji dovode u pitanje utvrđenje struke. Vezano uz navode kako Zakon ne propisuje kao uvjet da su radnici doista radom u predmetnom razdoblju trpjeli ili trpe zdravstvene posljedice zbog izloženosti azbestu pri radu, predlagatelj ne uzima u obzir posebne propise koji se navode u točki I. ovog očitovanja.

III. Referentni datumi 8. listopada 1991. godine do 21. listopada 2002. godine, jednakost pred zakonom iz članka 14. Ustava i pravo na zdrav život iz članka 70. Ustava

Kao referentni datumi su uzeti Dan neovisnosti Republike Hrvatske, 8. listopada 1991. godine te 21. listopada 2002. godine - dan prije osnivanja društva Novi Plobest d.o.o. Ploče koje nije bilo registrirano za rad s azbestom. Budući da je Hrvatski sabor 8. listopada 1991. godine donio Odluku o raskidu svih državno-pravnih veza s ostalim Republikama i pokrajinama SFRJ, taj dan je uzet kao početak razdoblja za određivanje petogodišnjeg razdoblja profesionalnoj izloženosti štetnom utjecaju azbesta. S obzirom na to da je 8. listopada 1991. godine Republika Hrvatska postala suverena država navedeni datum kao povijesna i pravna činjenica je prepoznat i u drugim zakonima kao što su Zakon o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, broj 102/98), Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine, broj 78793), Zakon o visokim učilištima (Narodne novine broj 96/93), Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96) itd.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske napominje kako je sukladno ustavnom načelu jednakosti svih pred zakonom, pravne odnose ostvarene do tog dana potrebno zakonom urediti na jednak način za sve. ... Vlada Republike Hrvatske ističe da je članak 70. Ustava propisao kako je Republika Hrvatska obvezna djelovati i osigurati predmetnu zaštitu, te se donošenjem Zakona upravo ostvaruje potreba, ali i dužnost, pozitivnog djelovanja u tom smjeru.

IV. Potreba pozitivnog djelovanja Republike Hrvatske

... Republika Hrvatska ima pozitivnu obvezu poduzeti određene mjere za zaštitu radnika koji su radili u najvećoj tvornici proizvodnje kočionih obloga i drugih brtvenih proizvoda na bazi azbestnih vlakana. Naročito uzimajući u obzir činjenicu da je u razdoblju od 1990. pa do 2015. godine, najviše profesionalnih bolesti uzrokovanih azbestom zabilježeno u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (56,7 %), što je izravno povezano s društvom Plobest, a sve prema podacima Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo.

V. Socijalna pravda

Pravo je zakonodavca da u skladu s gospodarskim mogućnostima regulira gospodarska i socijalna prava koja nisu apsolutna. Zakonodavac nije u mogućnosti donijeti zakon kojim bi se obeštetili svi radnici koji su otpočeta radili s azbestom, znači od polovice 50-tih godina prošlog stoljeća pa do danas, bili izloženi azbestu, kao što to predlagatelji predlažu. Isto tako, bitno je napomenuti kako je nemoguće sagledati pravne posljedice koje bi iz takvog propisivanja proistekle (s obzirom na to da je društvo počelo s radom 1955. godine).

Međutim, držimo da je zakonodavac jedino mogao donijeti zakon kojim će se obeštetiti radnici koji su radili u tvornici Plobest u čijoj se proizvodnji koristio azbest kao sirovinaska osnova te koja je prema dostupnim podacima Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo najviše pogođena (kao što je navedeno 56%) te kojima radi stečaja

društva nisu isplaćene 24 plaće. Slijedom navedenoga, Vlada republike Hrvatske je predložila zakonodavcu uređivanje pravnih odnosa u Republici hrvatskoj, a što je u skladu s člancima Ustava na koji se predlagatelji pozivaju.

Zaključno, predlagatelji podržavaju donošenje Zakona, te su svjesni kako je predmetnu problematiku bilo opravdano riješiti posebnim zakonom, međutim njihovi prigovori idu za drukčijim uređenjima te posljedično do proširivanja kruga adresata."

6.1. U dopuni očitovanja od 18. ožujka 2021. Vlada je Ustavnom sudu dostavila sljedeće podatke:

"Uvidom u baze podataka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje utvrđeno je da je 253 radnika društva Plobest d.d. Ploče ostvarilo manje od pet godina radnog staža na poslovima, na kojima su bili profesionalno izloženi štetnim utjecajima azbesta u referentnom razdoblju, odnosno u razdoblju od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002.

Od navedenog broja, 34 radnika ostvarilo je pravo na mirovinu prema odredbama Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu zbog profesionalne izloženosti azbestu ('Narodne novine', br. 79/07., 149/09. i 139/10.), 175 radnika je ostvarilo pravo na mirovinu prema ostalim propisima o mirovinskom osiguranju, dok 44 radnika nije ostvarilo pravo na mirovinu. ...

Uvidom u evidenciju Povjerenstva za rješavanje odštetnih zahtjeva radnika oboljelih od profesionalne bolesti zbog izloženosti azbestu utvrđeno je da je sukladno Zakonu o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu ('Narodne novine', br. 79/07., 139/10. i 111/18.) obeštećeno 116 radnika društva Plobest d.d., Ploče te da niti jedan postupak vezano za obeštećenje nije u tijeku.

Na temelju podnesenih zahtjeva Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, 386 radnika ima priznato pravo na obeštećenje temeljem Zakona. Od ukupnog broja podnesenih zahtjeva, 173 radnika nije ispunjavalo uvjete za obeštećenje, dok je šest zahtjeva dostavljeno izvan Zakonom propisanog roka.

Temeljem podnesenih zahtjeva priznato je pravo na obeštećenje za ukupno 210 nasljednika, dok 47 nasljednika nije ispunjavalo Zakonom propisane uvjete, deset nasljednika je dostavilo zahtjeve izvan Zakonom propisanog roka, a za tri nasljednika postupak je obustavljen zbog smrti ili odustanka, dok se za jednog nasljednika čeka dopuna dokumentacije."

6.2. Vlada je 30. prosinca 2021. izvijestila Ustavni sud i o sljedećem:

"Uvidom u baze podataka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje utvrđeno je da je u trgovačkim društvima Plobest d.d., Ploče i Plobest d.d. u stečaju, Ploče u razdoblju od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. (u daljnjem tekstu: referentno razdoblje) bilo zaposleno ukupno 820 radnika.

Od navedenog broja, 253 radnika ostvarilo je manje od pet godina staža osiguranja u referentnom razdoblju. Također, 200 radnika je prije rada u društvu Plobest d.d., Ploče bilo zaposleno u tvornici Azbest u Pločama, te imaju navršen staž osiguranja za vrijeme zaposlenja i u tvornici Azbest u Pločama i društvu Plobest d.d., Ploče dulji od pet godina.

Uvidom u evidenciju Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje pravo na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima ostvarili su Branka Bošković, Vida Ivčić i Rafo Paponja, dok su Ante Gnjatić i Stipa Gnjatić ostvarili pravo na mirovinu prema općim propisima.

Uvidom u evidenciju Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje utvrđeno je daje u navedenim trgovačkim društvima u referentnom razdoblju radilo ukupno 1050 radnika, pritom su neki radnici zbog npr. rada na određeno vrijeme prijavljivani više puta ili imaju prekide u radnom odnosu. Zbrajanjem ukupnog broja dana prijave

utvrđeno je da je od navedenog broja 353 radnika radilo dulje od pet godina u referentnom razdoblju, dok je 695 radnika radilo kraće od pet godina u referentnom razdoblju.

Uvidom u evidenciju Povjerenstva za rješavanje odštetnih zahtjeva radnika oboljelih od profesionalne bolesti zbog izloženosti azbestu, utvrđeno je da su Branka Bošković, Ante Gnjačić, Stipa Gnjačić i Rafo Paponja sukladno Zakonu o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu podnijeli odštetni zahtjev zbog izloženosti azbestu pri nadležnom Povjerenstvu, dok Vida Ivić isti zahtjev Povjerenstvu nije ni podnijela.

(...)

Zahtjeve za ostvarenje prava na obeštećenje sukladno Zakonu o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d.d., podnijeli su predlagatelji u ovom postupku: Branka Bošković, Ante Gnjačić, Stipa Gnjačić, Rafo Paponja i Vida Ilić, međutim pravo na obeštećenje nisu ostvarili s obzirom na to da nisu ispunili Zakonom propisani uvjet od pet godina izloženosti azbestu radom u društvu Plobest d.d., Ploče u referentnom razdoblju. Svoje zahtjeve za obeštećenjem temeljem predmetnog Zakona predlagatelji su temeljili na višegodišnjoj izloženosti azbestu radom izvan referentnog razdoblja u tvornici Azbest u Pločama te navršenom stažu osiguranja duljem od pet godina za vrijeme zaposlenja i u tvornici Azbest u Pločama i društvu Plobest d.d., Ploče."

7. Obrazloženje Konačnog prijedloga P. Z. 642 u mjerodavnom dijelu glasi:

"I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI

Osnovna djelatnost trgovačkog društva Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju, bila je proizvodnja azbestnih proizvoda. U listopadu 1999. godine, otvoren je stečajni postupak nad društvom, koji je okončan u siječnju 2005. godine, te je društvo brisano iz registra.

(...)

... Republika Hrvatska je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom unijom od 1. siječnja 2002. godine preuzela obvezu usklađivanja svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije, uključujući i regulativu koja se odnosi na proizvodnju, promet i uporabu proizvoda koji u sebi sadrže azbest. Problematika azbesta u Republici Hrvatskoj regulirana je s više različitih posebnih propisa. U cilju zbrinjavanja radnika koji su tijekom rada u Republici Hrvatskoj na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu, donesen je početkom kolovoza 2007. godine paket zakona: Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu (Narodne novine, br. 79/07, 149/19 i 139/10), Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženih azbestu (Narodne novine, br. 79/07, 139/10 i 111/18) i Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu (Narodne novine, br. 79/07, 139/10 i 111/18). Zakonom o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu, uz uvjet neposredne/posredne profesionalne izloženosti azbestu i uz odgovarajuće uvjete godina života i navršenog staža osiguranja omogućeno je radnicima koji su tijekom radnog vijeka bili profesionalno izloženi azbestu, stjecanje prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima od tzv. općih uvjeta utvrđenih Zakonom o mirovinskom osiguranju (Narodne novine, br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18, i 102/19). Dopunom Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu od 1. siječnja 2010. godine, kategoriji oboljelih radnika koji su tijekom rada oboljeli od bolesti uzrokovane azbestom, a kojima je ta bolest utvrđena rješenjem o priznanju profesionalne bolesti Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje omogućeno je ostvarivanje prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima te im je povećana mirovina za 26 %.

U srpnju 2011. godine donesen je Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Salonit d.d. u stečaju Vranjic (Narodne novine, broj 84/11), kojim je priznato pravo na obeštećenje za 170 radnika koji su 14. veljače 2006. godine zatečeni u radnom odnosu u Salonitu d.d., te su zbog zabrane azbesta ostali bez radnog mjesta.

S obzirom da navedenim paketom zakona o zbrinjavanju radnika koji su tijekom rada u Republici Hrvatskoj na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu, nije riješeno pitanje obeštećenja radnika koji su dugoročno bili izloženi štetnom djelovanju azbesta na zdravlje za vrijeme rada u trgovačkom društvu Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju, potrebno je donošenje ovoga Zakona.

II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM UREĐUJU

Prijedlogom zakona riješit će se problematika radnika koji su bili profesionalno izloženi azbestu, a za koje važećim propisima nije predviđeno obeštećenje.

Predloženim normativnim rješenjem propisuje se pravo na obeštećenje za 566 radnika odnosno njihovih nasljednika koji su u razdoblju od 8. listopada 1991. godine do 21. listopada 2002. godine bili zaposleni u trgovačkom društvu Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju, zbog višegodišnje izloženosti azbestu. Početkom referentnog razdoblja određen je dan proglašenja neovisnosti Republike Hrvatske 8. listopada 1991. godine, zaključno s 21. listopada 2002. godine, danom prije otvaranja društva Novi Plobest d.o.o., Ploče, Lučka bb, MBS: 090004505, za proizvodnju obloga kočnica, brtvenih i izolacionih proizvoda, koje nije registrirano za rad s azbestom.

Propisuje se svota obeštećenja u ukupnom iznosu od 219.000,00 kuna po radniku, ukoliko je radnik proveo na radu pet godina u predmetnim društvima. Iznos obeštećenja radnicima trgovačkog društva Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju, isplatit će se obročno, kroz tri godine, na način da se do kraja 2020. godine isplati iznos od 73.000,00 kuna, do kraja 2021. godine iznos od 73.000,00 kuna i do kraja 2022. godine iznos od 73.000,00 kuna.

Propisuje se Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost kao tijelo nadležno za osiguranje sredstava za isplatu obeštećenja i rješavanje o zahtjevima radnika za obeštećenje.

III. OBJAŠNJENJE ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA

Uz članak 1.

Ovom odredbom propisuje se svrha donošenja Zakona, a to je obeštećenje radnika trgovačkog društva Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju zbog višegodišnje izloženosti azbestu te postupak i tijela nadležna za rješavanje obeštećenja i osiguravanje sredstava za isplatu radnicima.

Uz članak 2.

Ovom se odredbom propisuje tko na temelju ovoga Zakona, ima pravo na obeštećenje a to je radnik koji je bio u radnom odnosu u trgovačkim društvima iz članka 1. ovoga Zakona od 8. listopada 1991. godine do 21. listopada 2002. godine i koji je najmanje pet godina u istim društvima radio izložen azbestu, odnosno njegovom nasljedniku.

Za podnošenje zahtjeva za obeštećenje prema predloženom Zakonu određuje se rok od 90 dana po stupanju Zakona na snagu, te se propisuje obveza podnošenja dokaza o ispunjenju uvjeta za podnošenje zahtjeva za obeštećenje.

(...)

VI. PRIJEDLOZI, PRIMJEDBE I MIŠLJENJA KOJI SU DANI NA PRIJEDLOG ZAKONA, A KOJE PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO, TE RAZLOZI NEPRIHVATANJA

Odbor za mirovinski sustav Hrvatskoga sabora predložio je da se do drugog čitanja razmotri početak referentnog razdoblja kao i dužina od pet godina izloženosti azbestu obzirom da su radnici i prije referentnih datuma bili izloženi azbestu, da je trgovačko društvo poslovalo i prije Dana neovisnosti zbog čega bivši radnici koji su desetke godina bili izloženi azbestu nemaju pravo na odštetu, kao i oni koji su u referentnom periodu bili u radnom odnosu, ali kraće od pet godina.

U pojedinačnoj raspravi iznesene primjedbe zastupnika svode se na prijedlog ukidanja ograničenja datumom i duljinom izloženosti radnika azbestu te da se obeštete svi koji su u predmetnom društvu radili i bili u dodiru s azbestom.

Ne prihvaćaju se primjedbe Odbora za mirovinski sustav Hrvatskoga sabora i primjedbe saborskih zastupnika iznijete u pojedinačnoj raspravi na članak 2. stavak 1. Zakona.

Člankom 2. predloženog zakonskog rješenja definiran je ovlaštenik prava na obeštećenje ako radnik koji je u razdoblju od 8. listopada 1991. godine do 21. listopada 2002. godine bio u radnom odnosu u trgovačkim društvima Plobest d.d. i Plobest d.d. u stečaju i koji je najmanje pet godina u istim trgovačkim društvima radio izložen azbestu, odnosno njegovom nasljedniku.

Referentni datum 8. listopada 1991. godine dan je kada je Hrvatski sabor jednoglasno donio Odluku o raskidu svih državnopravnih veza Republike Hrvatske s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ. Dan kada je Republika Hrvatska nastala iz bivše SFRJ i prekinula sve svoje državnopravne odnose s bivšom državom, u tom kontekstu u nizu hrvatskih zakona, Republika Hrvatska preuzima obveze od tog datuma.

Period izloženosti određen od najmanje pet godina profesionalne izloženosti azbestu definiran je sukladno stavu struke da do pojave bolesti ne može doći ukoliko radnik nije bio profesionalno izložen azbestu najmanje pet godina, a koji je prihvaćenom na Trećem radnom sastanku o ekspoziciji azbestu i sličnim vlaknima koji je održan 1988. godine u Zagrebu."

V. MJERODAVNO PRAVO

1) Ustav Republike Hrvatske

8. Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja ocijenio mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

"Članak 1.

Republika Hrvatska (...) je (...) socijalna država.
(...)"

"Članak 3.

(...) jednakost, (...) socijalna pravda, (...) vladavina prava (...) najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 14.

(...)
Svi su pred zakonom jednaki."

2) Međunarodno pravo

8.1. Republika Hrvatska potpisnik je Konvencije 162. o sigurnosti prilikom uporabe azbesta Međunarodne organizacije rada iz 1986. godine (u daljnjem tekstu: Konvencija 162), objavljene u "Narodnim novinama - Međunarodni ugovori" broj 11/03., koje je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 6/95.).

Mjerodavne odredbe Konvencije 162 koje se odnose na obvezu države potpisnice glase:

"Dio I. POLJE PRIMJENE I DEFINICIJE

Članak 1.

1. Ova Konvencija se primjenjuje na sve djelatnosti koje uključuju izloženost radnika azbestu tijekom rada.

(...)"

"Dio II. OPĆA NAČELA

Članak 3.

1. Nacionalnim zakonima ili drugim propisima se moraju propisati mjere koje treba poduzeti za sprječavanje i kontroliranje, te zaštitu radnika od, opasnosti za zdravlje zbog profesionalne izloženosti azbestu.

(...)"

"Dio IV. NADZOR NAD RADNIM OKRUŽENJEM I ZDRAVLJEM RADNIKA

Članak 21.

1. Radnicima koji su izloženi ili su bili izloženi azbestu moraju se, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i praksom, osigurati oni liječnički pregledi koji su potrebni za praćenje njihovog zdravstvenog stanja u odnosu na profesionalne rizike i za dijagnosticiranje profesionalnih bolesti kojima je uzrok izloženost azbestu.

(...)

5. Nadležna vlast mora razviti sustav prijavljivanja profesionalnih bolesti uzrokovanih azbestom."

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. U ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud pošao je od ovlaštenja Hrvatskog sabora da odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. Pri uređivanju tih odnosa 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.

Navedena ustavna ovlast neprijeporno ovlašćuje zakonodavca da posebnim zakonom uredi i pitanje obeštećenja radnika profesionalno izloženih azbestu u jednom trgovačkom društvu.

10. Europska unija je svojim zakonodavstvom (Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (89/391/EEZ) (SL L 183, 12.06.1989.), Direktiva Komisije 91/659/EEZ od 3. prosinca 1991. o prilagodbi tehničkom napretku Priloga I. Direktivi Vijeća 76/769/EEZ o približavanju zakona, propisa i upravnih odredbi država članica koje se odnose na ograničenja na stavljanje u promet i upotrebu opasne tvari i pripravci (azbest) (SL L 363, 31.12.1991.), Direktiva Komisije 1999/77 / EZ od 26. srpnja 1999. (SL L 207, 6.8.1999.), Direktiva 2003/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. ožujka 2003. o izmjeni Direktive Vijeća 83/477/EEZ o zaštiti radnika od rizika povezanih s izloženošću azbestu na radu (Tekst od značaja za EGP) (SL L 097, 15.04.2003.), te Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu (kodificirana verzija), Tekst značajan za EGP (SL L 330, 16. 12. 2009.) ograničila uporabu i promet proizvoda koji u sebi sadrže azbest.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica ("Narodne novine - Međunarodni

ugovori" broj 14/01.) Republika Hrvatska preuzela je obvezu usklađivanja svojeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije, pa tako i regulativu koja se odnosi na uporabu ili promet azbesta odnosno proizvoda koji u sebi sadrže azbest.

Stoga je Hrvatski sabor 9. prosinca 2005. donio Zakon o kemikalijama ("Narodne novine" 150/05.), u koji su prenesene odredbe navedenih direktiva. Na dan stupanja na snagu tog zakona (30. prosinca 2005.) prestao je važiti Zakon o kemikalijama ("Narodne novine" broj 173/03., 187/04. i 79/05.) i Zakon o otrovima ("Narodne novine" broj 27/99., 37/99. i 55/99.).

Na temelju članka 53. Zakona o kemikalijama ministar zdravstva i socijalne skrbi uz suglasnost ministra gospodarstva i poduzetništva donio je Listu opasnih kemikalija čiji je promet zabranjen, odnosno ograničen ("Narodne novine" broj 17/06.; u daljnjem tekstu: Lista opasnih kemikalija). Stupanjem na snagu Liste opasnih kemikalija 14. veljače 2006. potpuno je zabranjeno stavljanje u promet i korištenje azbestnih vlakana jednako kao i proizvoda koji sadrže ta vlakna.

Prma članku 4. Liste opasnih kemikalija prestala je važiti Lista otrova čija se proizvodnja, promet i uporaba zabranjuje ("Narodne novine" broj 29/05. i 34/05.; u daljnjem tekstu: Lista otrova), prema kojoj je bila zabranjena proizvodnja, promet i uporaba šest vrsta azbestnih vlakana.

11. S ciljem zbrinjavanja radnika koji su tijekom rada u Republici Hrvatskoj na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu, donesen je paket zakona koji su stupili na snagu 7. kolovoza 2007. To su sljedeći zakoni:

- Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu ("Narodne novine" broj 79/07.);
- Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženim azbestu ("Narodne novine" broj 79/07.);
- Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu ("Narodne novine" broj 79/07.).

11.1. Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu je mijenjan i dopunjavan Zakonom o izmjenama Zakona o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu ("Narodne novine" broj 139/10.) i Zakonom o izmjenama Zakona o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu ("Narodne novine" broj 111/18.).

Prema članku 2. Zakona o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu koji je danas na snazi, pravo na podnošenje odštetnog zahtjeva ima radnik koji je tijekom rada kod poslodavca bio profesionalno izložen azbestu i kojem je utvrđena profesionalna bolest uzrokovana azbestom.

Pravo na podnošenje odštetnog zahtjeva imaju i osobe kojima je pravomoćnim sudskim presudama dosuđena naknada štete zbog profesionalne bolesti uzrokovane azbestom, a koje se nisu mogle naplatiti od pravne osobe ili fizičke osobe - poslodavca kod kojeg su radile na radnom mjestu na kojem su bile izložene djelovanju azbesta, kao ni u stečaju koji je otvoren nad tom pravnom ili fizičkom osobom (članak 3.).

O zahtjevu odlučuje Povjerenstvo za rješavanje odštetnih zahtjeva u upravnom postupku, a protiv rješenja Povjerenstva može se pokrenuti upravni spor. Novčane naknade isplaćuju se obročno kroz tri godine od dana pravomoćnosti rješenja u jednakim polugodišnjim iznosima, osim novčanih naknada radnika pravnih ili fizičkih osoba u stečaju, koji imaju pravo na isplatu punog iznosa novčane naknade odmah po pravomoćnosti rješenja Povjerenstva. Tražbina dospjele novčane naknade koja nije isplaćena zbog smrti osobe kojoj je ona priznata, nasljeđuje se (članak 9.).

Prema tom zakonu, dakle, radnici imaju pravo na obeštećenje zbog bolesti uzrokovane azbestom neovisno o tome kada se bolest pojavi, tj. mogu ostvariti prava prema tom zakonu bez obzira na protek vremena od prestanka rada na radnom mjestu na kojem su bili izloženi azbestu.

11.2. Zakon o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženim azbestu je mijenjan i dopunjavani Zakonom o izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženim azbestu ("Narodne novine" broj 139/10.) i Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o obveznom zdravstvenom nadzoru radnika profesionalno izloženim azbestu ("Narodne novine" broj 111/18.).

Tim zakonom uređuje se način praćenja zdravstvenog stanja radnika izloženih azbestu, postupak dijagnosticiranja profesionalnih bolesti uzrokovanih azbestom, tijela nadležna za praćenje zdravstvenog stanja i tijela nadležna za provođenje dijagnostičkog postupka kod sumnje na profesionalnu bolest izazvanu azbestom (članak 1.). Prema članku 1.a tim zakonom se u hrvatsko zakonodavstvo preuzima Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu (kodificirana verzija), Tekst značajan za EGP (SL L 330, 16. 12. 2009.).

11.3. Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu je dopunjavani i mijenjan Zakonom o dopunama Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu ("Narodne novine" broj 149/09.) i Zakonom o izmjeni Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu ("Narodne novine" broj 139/10.).

Tim zakonom utvrđuju se uvjeti za stjecanje prava na starosnu mirovinu u mirovinskom osiguranju na temelju generacijske solidarnosti radniku koji je tijekom rada na radnom mjestu bio profesionalno izložen azbestu. Radnik ostvaruje pravo na starosnu mirovinu kao obvezno osigurani zaposlenik prema Zakonu o mirovinskom osiguranju.

Radnik ima pravo na starosnu mirovinu:

- ako ima navršenih 50 godina života (muškarac), odnosno 45 godina života (žena) i 25 godina staža osiguranja, pod uvjetom da je 10 godina radio na poslovima neposredne izloženosti azbestu zbog rada u proizvodnji, uporabi, razgradnji, odstranjivanju, skladištenju ili transportu azbesta, odnosno azbestnih proizvoda ili na servisnim poslovima u pogonima za proizvodnju azbestnih proizvoda u Republici Hrvatskoj,

- ako ima navršene 53 godine života (muškarac), odnosno 48 godina života (žena) i 30 godina staža osiguranja, pod uvjetom da je radio najmanje 20 godina na poslovima posredne izloženosti azbestu zbog rada kod fizičke ili pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, koja je u svojoj proizvodnji koristila azbest.

Prema dopunama zakona koje su stupile na snagu 1. siječnja 2010. zakon se odnosi i na radnika koji je, radeći kod pravne osobe koja je u proizvodnji koristila azbest kao sirovinsku osnovu, obolio od bolesti uzrokovane azbestom (na temelju rješenja o priznanju profesionalne bolesti Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje). Takav radnik ima pravo na starosnu mirovinu bez obzira na starosnu dob i navršeni staž osiguranja.

11.3.1. Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu, i posebno njegov članak 3., kao i navedene dopune bili su predmet ustavnosudske kontrole.

Člankom 3. Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu propisano je da radnik ima pravo na starosnu mirovinu od dana ispunjenja propisanih uvjeta, s time da se pravo na mirovinu može ostvariti nakon prestanka osiguranja.

Rješenjem broj: U-I-3100/2008 od 16. studenoga 2009. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog predlagateljice koja je smatrala da je članak 3. u nesuglasnosti s člankom 14. stavkom 2. Ustava, jer isključuje one radnike koji su do njegovog stupanja na snagu već ostvarili mirovinu po općim odredbama mirovinskog sustava.

Ustavni sud utvrdio je da je propisivanjem uvjeta za starosnu mirovinu za radnike izložene azbestu, namjera zakonodavca bila zbrinjavanje isključivo radnika, a ne umirovljenika koji su tijekom rada na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu u Republici Hrvatskoj. Zaštitu umirovljenika zakonodavac je osigurao Zakonom o mirovinskom osiguranju kojim je propisao da osiguranici kojima je invalidnost uzrokovana profesionalnom bolešću stječu pravo na invalidsku mirovinu prema odredbama tog zakona.

Rješenjem broj: U-I-29/2010 od 30. travnja 2014. Ustavni sud nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakon o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu radnika profesionalno izloženih azbestu i njegove dopune iz 2009. godine. Razlozi koje je naveo predlagatelj slični su razlozima koje je iznosila predlagateljica u predmetu broj: U-I-3100/2008.

Ustavni sud pozvao se na stajališta iz rješenja broj: U-I-3100/2008 te je napomenuo da su "korisnici mirovina ostvarili svoje pravo na mirovinu pod uvjetima koji su bili propisani u vrijeme ostvarivanja toga prava Zakonom o mirovinskom osiguranju (...), pa stoga nije bilo razloga da zakonodavac njihove mirovine ponovno određuje prema osporenom Zakonu, s obzirom da ti korisnici nisu bili u istom pravnom i socijalnom položaju kao radnici koji su zbog zabrane proizvodnje i korištenja proizvoda koji u sebi sadrže azbest ostali bez zaposlenja."

11.4. Stupanjem na snagu Liste opasnih kemikalija 14. veljače 2006. i potpune zabrane stavljanja u promet i korištenje azbestnih vlakana, kao i proizvoda koji

sadrže azbestna vlakna, prestalo je s radom trgovačko društvo Salonit d. d. Vranjic u stečaju i 170 njegovih radnika ostalo je bez radnog mjesta. Hrvatski sabor je stoga, 8. srpnja 2011., radi rješavanja položaja zatečenih radnika u Salonitu d. d. u stečaju Vranjic, donio Zakon o obeštećenju radnika trgovačkog društva Salonit d. d. u stečaju Vranjic ("Narodne novine" broj 84/11.). Tim zakonom uređuje se "obeštećenje radnika trgovačkog društva Salonit d. d. u stečaju Vranjic zbog potpune zabrane stavljanja u promet i korištenja azbestnih vlakana, kao i proizvoda koji sadrže azbestna vlakna (...), postupak i tijela nadležna za rješavanje obeštećenja te osiguravanje sredstava za isplatu radnicima". Pravo na to obeštećenje ima radnik koji je zatečen u radnom odnosu u trgovačkom društvu Salonit d. d. u stečaju Vranjic 14. veljače 2006.

Rješenjem broj: U-I-477/2012 i dr. od 5. ožujka 2013. Ustavni sud nije prihvatio prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom tog zakona.

Ustavni sud ocijenio je da predlagatelji neosnovano prigovaraju da taj zakon dovodi do nejednakosti između radnika zatečenih 14. veljače 2006. u odnosu na one radnike kojima je radni odnos prestao prije tog datuma. To zato što je 14. veljače 2006. u potpunosti zabranjeno korištenje azbestnih vlakana i proizvoda koji sadrže azbestna vlakna, a što je dovelo do prestanka njihova radnog odnosa.

S druge strane, "pravne posljedice otvaranja stečajnog postupka nad Salonitom d.d Vranjic nastupile su 21. lipnja 2004. te su njegovi zaposlenici svoja prava, kao posljedicu otvaranja stečajnog postupka ostvarivali u skladu s mjerodavnim odredbama Stečajnog zakona ("Narodne novine" broj 44/96., 29/99., 123/03., 197/03 i 82/06.)". Uz to, prava zbog bolesti uzrokovane izloženosti azbestu i posebna prava iz zdravstvene zaštite, kao i pravo na ostvarivanje starosne mirovine pod povoljnijim uvjetima zbog izloženosti azbestu, bivši radnici Salonita d. d. u stečaju Vranjic ostvaruju na temelju posebnih zakona.

12. U dijelu obrazloženja Konačnog prijedloga P.Z. 642 (citiranim u t. 7. obrazloženja ove odluke/rješenja), između ostalog, naglašeno je da navedenim zakonima o zbrinjavanju radnika koji su tijekom rada u Republici Hrvatskoj na radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu, nije bilo riješeno pitanje obeštećenja radnika koji su dugoročno bili izloženi štetnom djelovanju azbesta na zdravlje za vrijeme rada u trgovačkom društvu Plobest d. d. i Plobest d. d. u stečaju, predloženo je donošenje ZORP-a.

12.1. Predmet uređenja ZORP-a je dakle obeštećenje radnika trgovačkog društva Plobest d. d., Ploče, Lučka b. b., MBS: 060004317 i Plobest d. d. u stečaju, Ploče, Lučka b. b., MBS: 060004317 iz razloga njihove višegodišnje izloženosti štetnom djelovanju azbesta, propisivanje postupaka i tijela nadležnih za rješavanje zahtjeva za obeštećenje radnika, kao i osiguravanje sredstava za isplatu priznatih obeštećenja adresatima zakona.

Uz važeće propise iz legislative koja uređuje postupak obeštećenja radnika za štetu nastalu uslijed profesionalnih oboljenja, ZORP je dakle kao *lex specialis* još jedan od propisa u tzv. "paketu zakona" donesenih s ciljem zbrinjavanja radnika koji su tijekom rada na svom radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu.

Izrijekom članka 2. stavka 1. ZORP-a pravo na podnošenje odštetnog zahtjeva priznato je radnicima koji su najmanje pet godina u referentnom razdoblju koje je propisao zakonodavac od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. bili radno aktivni u trgovačkom društvu Plobest d. d. Ploče, Lučka b. b. i Plobest d. d. u stečaju, Ploče, Lučka b. b., na radnom mjestu izloženom štetnim utjecajima azbesta.

13. Podnositelji zahtjeva i svi predlagatelji (istovjetno) prigovaraju propisivanju referentnog razdoblja uz koje se povezuje priznanje prava na podnošenje odštetnog zahtjeva, jer da "nije jasno zbog čega je uzet datum 8. listopada 1991. kada su radnici i prije i nakon toga datuma bili jednako izloženi pogubnom utjecaju azbesta iz njihove radne okoline".

13.1. Ustavni sud primjećuje da su razlozi zbog kojih je Vlada predložila, a zakonodavac u konačnici i prihvatio, propisivanje navedenog referentnog razdoblja obrazloženi već u dijelu Konačnog prijedloga P. Z. 642 "II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM UREĐUJU" (v. t. 7. obrazloženja ove odluke).

Vlada je i u dijelu Očitovanja od 26. ožujka 2020. podnaslova "III. Referentni datumi 8. listopada 1991. godine do 21. listopada 2002. ..." dodatno obrazložila razloge određivanja navedenog referentnog razdoblja, kao jednog od traženih uvjeta za priznavanje adresatima ZORP-a prava na podnošenje odštetnog zahtjeva za obeštećenje s osnove petogodišnje uzastopne (profesionalne) izloženosti štetnim utjecajima azbesta.

Kao dan početka računanja referentnog razdoblja propisan je 8. listopada 1991., dan kada je Hrvatski sabor "donio Odluku o raskidu svih državno-pravnih veza s ostalim Republikama i pokrajinama SFRJ" koji je i u drugim važećim zakonima Republike Hrvatske "prepoznat kao povijesna i pravna činjenica" uz koju se veže "stjecanje državnog suvereniteta Republike Hrvatske" (v. t. 6. obrazloženja ove odluke).

Kao dan okončanja računanja referentnog razdoblja propisan je 21. listopada 2002., dan kada je započelo s radom trgovačko društvo Novi Plobest d.o.o. Ploče, a koje nije u okviru svoje registrirane djelatnosti obavljalo poslove povezane uz rad s azbestom.

Vlada je u Očitovanju od 26. ožujka 2020. istaknula i potrebu pozitivnog djelovanja Republike Hrvatske, odnosno svoju obvezu poduzeti određene mjere za "zaštitu radnika koji su radili u najvećoj tvornici proizvodnje kočionih obloga i drugih brtvenih proizvoda na bazi azbestnih vlakana. Naročito uzimajući u obzir činjenicu da je u razdoblju od 1990. pa do 2015. godine, najviše profesionalnih bolesti uzrokovanih azbestom zabilježeno u Dubrovačko-neretvanskoj županiji (56,7 %), što je izravno povezano s društvom Plobest, a sve prema podacima Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo."

Također je istaknula da je pravo zakonodavca u skladu s gospodarskim mogućnostima regulirati gospodarska i socijalna prava koja nisu apsolutna te da zakonodavac nije u mogućnosti donijeti zakon kojim bi se obeštetili svi radnici koji su od početka rada s azbestom, tj. od polovice 50-ih godina prošlog stoljeća pa do danas bili izloženi azbestu.

14. U obrazloženju Konačnog prijedloga P. Z. 642 (v. t. 7. obrazloženja ove odluke i rješenja) navedeno je da se predloženim normativnim rješenjem propisuje pravo na obeštećenje za 566 radnika odnosno njihovih nasljednika koji su od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. bili zaposleni u trgovačkom društvu Plobest d. d. i Plobest d. d. u stečaju, zbog višegodišnje izloženosti azbestu. Propisuje se svota obeštećenja od ukupno 219.000,00 kuna po radniku, ako je radnik proveo na radu pet godina u predmetnim društvima. Iznos obeštećenja radnicima trgovačkog društva Plobest d. d. i Plobest d. d. u stečaju, isplatit će se obročno, kroz tri godine, tako da se do kraja 2020. godine isplati 73.000,00 kuna, do kraja 2021. godine 73.000,00 kuna i do kraja 2022. godine 73.000,00 kuna.

Razlike u statističkim podacima između Konačnog prijedloga P.Z. 642 i Prijedloga zakona, i razlozi zbog kojih su razlike nastale, objašnjene su sljedećim:

"Za potrebe izrade Konačnog prijedloga zakona izvršena je provjera broja radnika koji su bili u radnom odnosu u trgovačkom društvu Plobest d.d. u referentnom razdoblju. Obrazloženjem uz Prijedlog zakona u prvom čitanju utvrđen je broj od 510 radnika koji ostvaruju obeštećenje. Dodatnom provjerom podataka Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje utvrđen je veći broj radnika koji ostvaruju pravo na obeštećenje u odnosu na obrazloženje uz Prijedlog zakona u prvom čitanju za 56 radnika te ukupno iznosi 566 radnika od kojeg broja je 55 osiguranika umrlo. Sukladno navedenom utvrđenju, te sukladno članku 4. Konačnog prijedloga zakona za provedbu istog Fond za zaštitu okoliša i energetiku osigurao je dodatna sredstva potrebna za obeštećenje još 56 radnika koji ostvaruju pravo."

14.1. U Očitovanju od 18. ožujka 2021. (v. t. 6.1. obrazloženja ove odluke i rješenja) Vlada je dostavila i sljedeće statističke podatke:

- 253 radnika društva Plobest d. d. koji su od 8. listopada 1991. do 21. listopada 2002. proveli manje od pet godina radnog staža; od tog broja, njih 34 ostvarilo je pravo na mirovinu prema odredbama Zakona o uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu zbog profesionalne izloženosti azbestu; 175 radnika ostvarilo je pravo na mirovinu prema ostalim propisima o mirovinskom osiguranju, dok 44 radnika nije ostvarilo pravo na mirovinu
- 116 radnika društva Plobest d. d. obeštećeno je na temelju Zakona o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu, te nije u tijeku nijedan postupak vezan uz obeštećenje po tom zakonu
- na temelju podnesenih zahtjeva 386 radnika ima priznato pravo na obeštećenje po ZORP-u, od ukupnog broja podnesenih zahtjeva 173 radnika nije ispunjavalo uvjete, dok je 6 zahtjeva podneseno izvan roka (90 dana od dana stupanja na snagu ZORP-a, članak 2. stavak 2.)
- na temelju podnesenih zahtjeva priznato je pravo na obeštećenje po ZORP-u za ukupno 210 nasljednika, 47 nasljednika nije ispunjavalo ZORP-om propisane uvjete, 10 nasljednika dostavilo je zahtjeve izvan roka, za tri nasljednika postupak je obustavljen zbog smrti ili odustanka, a za 1 nasljednika se čeka dopuna dokumentacije.

15. Podnositelji zahtjeva i predlagatelji u biti smatraju da je krug adresata koji na temelju ZORP-a imaju pravo na obeštećenje trebao biti širi.

Ustavni sud ponavlja da Hrvatski sabor ima slobodu odlučivanja o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, te da je zakonodavac prava i obveze građana, u što spada i obeštećenje radnika izloženih azbestu, ovlašten priznavati, mijenjati i dopunjavati u skladu s gospodarskom i financijskom politikom, i ovisno o različitim okolnostima kao što je primjerice i gospodarska snaga odnosno financijske mogućnosti države.

Pri uređivanju tih odnosa, 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.

Republika Hrvatska ispunila je pozitivne obveze u vezi sa zbrinjavanjem i obeštećenjem radnika izloženih azbestu, donošenjem više zakona (v. točku 11.). ZORP je još jedan od propisa koji ulaze u tzv. "paket zakona" donesenih s ciljem zbrinjavanja odnosno obeštećenja radnika koji su tijekom rada na svom radnom mjestu bili profesionalno izloženi azbestu.

Paketom zakona (navedenim u točki 11.) obuhvaćeni su svi radnici koji su radili u azbestnoj industriji i kojima je omogućeno ostvarivanje obeštećenja zbog bolesti uzrokovane azbestom, kojima se osigurava odgovarajuća zdravstvena zaštita i ostvarivanje prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima. Pravo na obeštećenje zbog bolesti uzrokovane izloženosti azbestu i posebna prava iz zdravstvene zaštite, kao i pravo na ostvarivanje starosne mirovine pod povoljnijim uvjetima imaju svi radnici koji su radili u azbestnoj industriji (uz ispunjavanje uvjeta propisanih tim posebnim zakonima).

Polazeći od činjenice da je svim radnicima koji su bili izloženi azbestu na svom radnom mjestu, neovisno o poslodavcu kod kojeg su i kada radili, omogućeno ostvarivanje obeštećenja zbog bolesti uzrokovane azbestom, osigurana odgovarajuća zdravstvena zaštita i ostvarivanje prava na starosnu mirovinu pod povoljnijim uvjetima, a uvažavajući razloge koje je za određivanje kruga adresata ZORP-a navela Vlada u Očitovanju od 26. ožujka 2020. Ustavni sud utvrđuje da je zakonodavac, određujući krug adresata na koje se ZORP odnosi, poštovao zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav.

16. Slijedom navedenog, na temelju članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona, riješeno je kao u izreci ovog rješenja.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

ANDREJ ABRAMOVIĆ
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

LOVORKA KUŠAN
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. GORAN SELANEC
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE
U ODNOSU NA ODLUKU I RJEŠENJE USTAVNOG SUDA REPUBLIKE
HRVATSKE U PREDMETU BROJ:U-I-561/2020 i dr. od 7. lipnja 2022.

Žalimo što se ne možemo složiti s mišljenjem većine da se u konkretnom ustavnosudskom predmetu broj U-I-561/2020 i dr. odbija zahtjev jedne petine zastupnika 9. saziva Hrvatskog sabora za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 1. Zakona o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d. ("Narodne novine" broj 13/20.) i ne prihvaćaju prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. i članka 2. stavka 1. Zakona o obeštećenju radnika trgovačkog društva Plobest d. d. ("Narodne novine" broj 13/20.).

Prvenstveno napominjemo da se radi o trećem po redu - a različitom - zakonu o obeštećenju radnika koji su bili izloženi azbestu. Najprije je donesen Zakon o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu („Narodne novine“ broj 79/07., 139/10. i 111/18.), potom Zakon o obeštećenju radnika t.d. Salonit u stečaju Vranjic („Narodne novine“ broj 84/11.), i, konačno, ovdje osporeni zakon.

Svaki od ta tri zakona različito definira odštetu i krug ovlaštenika: „temeljni“ zakon odštetu povezuje uz bolest vezanu s izloženosti azbestu, a definira kao umnožak zbroja 5 proračunskih osnovica s različitim koeficijentima. Zakoni o obeštećenju radnika Salonita i Plobesta odštetu definiraju u iznosu 219,000,00 kn neovisno o postojanju bolesti, s time da pravo na obeštećenje imaju radnici Salonita zatečeni u radnom odnosu na dan 14.02.2006. godine, dok pravo na obeštećenje radnici Plobesta ostvaruju ako su bili u radnom odnosu i izloženi azbestu najmanje pet godina između 8.10.1991 do 21.10.2002. godine. Niti jedan od pobrojanih zakona nema kolizijske odredbe koje isključuju primjenu drugih zakona.

U odnosu na konkretni zakon smatramo ponajprije da nije u skladu s Ustavom, niti je dobra zakonodavna praksa, da se za pojedine tvrtke s jednakim tipom rizika za radnike donose različiti zakoni o obeštećenju. Zakoni trebaju vrijediti jednako za sve ljude u približnoj situaciji, inače su nužno diskriminatorni. Zakoni se ne bi smjeli donositi s važenjem za samo jedan, konkretan slučaj, već s važenjem za sve

istovrsne buduće slučajeve. Suprotno postupanje protivi se odredbi članka 14. Ustava RH, odnosno je direktno izigravanje iste.

Također se ne možemo složiti da se osporenim zakonom krug ovlaštenika ograničava na radnike koji su bili u radnom odnosu 5 godina između 8.10. 1991. do 21.10.2002. godine. Nije jasno zbog čega pravo na obeštećenje ne zahvaća npr. radnike koji su radili u tvrtki Plobest izloženi azbestu npr. 4 godine nakon 8.10.1991., ali i npr. 20 godina ranije, kao i zbog čega nisu uključeni radnici koji su radili u tvrtki Plobest izloženi azbestu npr. 4 godine između 1998. do 2002. godine, ali i godinama nakon toga?

S obzirom da osporeni zakon odštetu ne veže za nastup štetnih posljedica, već samo za izloženost azbestu kao faktor rizika, čini se da su datumi koji definiraju krug ovlaštenika krajnje arbitrarno postavljeni, te su svakako s diskriminirajućim učinkom u odnosu na radnike na istim pozicijama koji su faktor rizika bili izloženi možda i znatno duže, ali u neko drugo vrijeme.

Konačno, iako je u principu teško ustvrditi da je svota obeštećenja protuustavna, u konkretnom slučaju ona to uistinu jest. Kao što je gore već djelomično objašnjeno, prema Zakonu o obeštećenju radnika profesionalno izloženih azbestu onaj koji bi 2020. godine zatražio odštetu jer je zbog izloženosti azbestu dobio karcinom pluća, dobio bi odštetu 149,670,00 kn (5 proračunskih osnovica za 2020. godinu) = 16.630,00 kn x koeficijent 9), dok zdravi radnik Plobesta koji je 5 godina bio izložen riziku azbesta između 1991. i 2002. godine dobiva 219,000,00 kn, dakle znatno više, iako u znatno boljoj situaciji. Navedeno je suprotno načelu socijalne pravde deklariranom u članku 3. Ustava RH.

Zbog svega navedenog smatramo da je osporeni zakon suprotan Ustavu RH, ponajprije članku 14., pa je zahtjev u konkretnom slučaju trebalo usvojiti, pokrenuti postupak i ukinuti zakon koji propisuje diskriminatorne odredbe.

U Zagrebu, 15. lipnja 2022.

SUDAC
Andrej Abramović, v. r.

SUTKINJA
Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC
dr. sc. Goran Selanec, v. r.