NN 113/2020 (16.10.2020.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-80/18-8 od 28. rujna 2020.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2238

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinje toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Lidije Vukičević, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga H. s. s., Z., kojeg zastupa opunomoćenik D. B., odvjetnik iz O. d. M. & B. d.o.o. Z., na sjednici vijeća održanoj 28. rujna 2020.

presudio je

Ukidaju se sljedeće odredbe Pravilnika o postupku i uvjetima produljenja radnog odnosa zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima nakon ispunjenih uvjeta za odlazak u mirovinu Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, klasa: 012-01/18-01/6, urbroj: 3804-850-18-1 od 19. rujna 2018.:

– članak 1. stavak 2. prva alineja u dijelu koji glasi:

»maksimalno« i

»do 70. godine života«

– članak 4.

– članak 8. točka b) prva alineja u dijelu koji glasi: »(4.0 ili više)«.

Obrazloženje

H. s. s., Z., podnio je ovom Sudu prijedlog kojim predlaže da Sud na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine,« 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Pravilnika o postupku i uvjetima produljenja radnog odnosa zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima nakon ispunjenih uvjeta za odlazak u mirovinu Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, klasa: 012-01/18-01/6, urbroj: 3804-850-18-1 od 19. rujna 2018. (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

Podnositelj smatra da su članci 1., 4. i 8. osporenog Pravilnika u nesuglasju sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 2/07. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 60/15. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 131/17.; u daljnjem tekstu: ZZDVO).

Obrazlažući prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Pravilnika, podnositelj ističe da se osporenim Pravilnikom uređuju postupak i uvjeti za produljenje radnog odnosa zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima nakon što zaposlenik stekne uvjete za odlazak u mirovinu na način koji profesorima F. fakulteta u Z. *de facto* onemogućava produljenje radnog odnosa nakon 65. godine života. Takvim se uređenjem zadire u stečena prava sveučilišnih profesora koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju te izravno krše odredbe ZZDVO-a. Predlagatelj napominje da je osporeni Pravilnik nejasan jer se u Pravilniku kontinuirano navodi da postoji razlika između zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima koji su stekli trajno zvanje redovitog profesora do 31. srpnja 2013. i onih koji nisu steli trajno zvanje do 31. srpnja 2013., iako je relevantna izmjena i dopuna ZZDVO-a koja je bila predmet ocjene Ustavnog suda stupila na snagu 30. srpnja 2013. U prijedlogu se, nadalje, navodi da su članci 1., 4. i 8. Pravilnika nesuglasni sa Zakonom o dopuni Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, 63/11.; u daljnjem tekstu: ZD ZZDVO-a/11.), Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, 94/13.; u daljnjem tekstu: ZID-a ZZDVO-a/13-I), Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, 139/13.; u daljnjem tekstu: ZID ZZDVO-a/13.-II) i Uredbom o dopuni Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, 131/17.). U obrazloženju prijedloga navedeno je da je zakonska mogućnost rada profesora na fakultetima nakon 65. godine života uvedena kao iznimka od pravila kako bi se

vrsnim i afirmiranim profesorima za čijim radom nije prestala potreba omogućio nastavak rada na fakultetu. ZD ZZDVO-a/11., koji se primjenjuje na profesore koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju propisuje kao kriterij za produljenje radnog odnosa znanstveni doprinos konkretnog profesora te njegovu uspješnost u obrazovnom procesu i odgoju mladih znanstvenika i nastavnika. ZD ZZDVO-a/11. postavlja ograničenje produljenja radnog odnosa najviše do isteka akademske godine u kojoj profesor u trajnom zvanju navršava 70 godina, međutim, Zakon ne navodi ništa o sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme na razdoblje od dvije godine i produljenju u dvogodišnjim mandatima. Trenutno važeći ZZDVO/17., kao kriterij za produljenje radnog odnosa, propisuje zadovoljavanje kriterija izvrsnosti koje donosi Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj (u daljnjem tekstu: Nacionalno vijeće), dok sveučilište, veleučilište ili visoka škola općim aktom može propisati i dodatne kriterije izvrsnosti. ZZDVO/17. ne postavlja ograničenja glede maksimalnog broja godina do kojega se može produljiti radni odnos, već samo propisuje da se radni odnos produljuje ugovorima o radu na određeno vrijeme od dvije godine s mogućnošću produljenja u dvogodišnjim mandatima. Predlagatelj ističe da je člankom 1. osporenog Pravilnika propisano da se odlukom vijeća odsjeka Fakulteta utvrđuje rok na koji se iskazuje potreba za nastavkom rada zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima, maksimalno na dvije godine uz mogućnost produljenja do 70. godine života na teret sredstava državnog proračuna. Odredba vrijedi i za profesore koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju, ali i one koji ne ulaze u tu kategoriju. Mišljenja je da je takvo uređenje u suprotnosti sa zakonskim odredbama, ali i stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženima u odluci, broj: U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014. U toj je odluci Ustavni sud apostrofirao da postoje različiti pravni režimi u vezi s produljenjem radnog odnosa. Jedan pravni režim vrijedi za profesore koji su na dan 30. srpnja 2013. bili izabrani u trajno zvanje. Produljenje njihovog radnog odnosa moguće je najduže do navršene 70. godine života, ali nije određen način uređenja radnog odnosa. Pri odlučivanju o produljenju radnog odnosa ocijenit će se znanstveni doprinos pojedinog profesora i njegova uspješnost u obrazovnom procesu i odgoju mladih znanstvenika i nastavnika. Drugi pravni režim vrijedi za profesore koji na dan 30. srpnja 2013. nisu bili izabrani u trajno zvanje. Toj je kategoriji profesora omogućeno produljenje radnog odnosa bez ograničenja glede životne dobi, ali se za produljenje moraju sklapati ugovori o radu na određeno vrijeme na najviše dvije godine uz mogućnost dvogodišnjih produljenja. Na tu se kategoriju primjenjuju kriteriji izvrsnosti koje donosi Nacionalno vijeće odnosno, u nedostatku tih kriterija, privremeni kriteriji propisani člankom 10. ZID-a ZZDVO-a/13-II. Predlagatelj naglašava da ZZDVO postavlja jasne okvire za produljenje radnog odnosa, koji podzakonskim aktom mogu biti razrađeni, ali ne i suštinski izmijenjeni. Konkretno, nije u skladu sa zakonom uređenje (osporenim Pravilnikom) prema kojemu se dob od 70 godina života određuje kao univerzalna granica rada profesora, bez obzira o kojoj je kategoriji profesora riječ, kao ni uređenje koje određuje sklapanje ugovora na najviše dvije godine za kategoriju profesora koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju. Predlagatelj nadalje osporava članak 4. Pravilnika koji zahtijeva da svi propisani uvjeti budu ispunjeni kumulativno, čime se, kako smatra, onemogućava produljenje radnog odnosa te se postupak produljenja radnog odnosa pretvara u reizbor u trajno zvanje profesora koji su već izabrani u trajno zvanje. Takvo je uređenje u izravnoj suprotnosti s odlukom Ustavnog suda od 18. srpnja 2014. Pored toga ističe da su dva uvjeta koja su propisana člankom 4. osporenog Pravilnika (alineje 6. i 7.) u biti uvjeti iz članka 10. ZID-a ZZDVO-a/13-II. za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da se ne primjenjuju na profesore koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju.

Predlagatelj upire i na nezakonitost članka 8. Pravilnika u bitnom ističući da je za produljenje radnog odnosa nastavnika koji nisu stekli trajno zvanje do 31. srpnja 2013., kao jedan od uvjeta, utvrđeno i to da nastavnik ima vrlo dobrom ili izvrsnom ocjenom (4.0 ili više) ocijenjene rezultate studentske ankete u svakoj godini u kojoj je provedena anketa, u prethodnom petogodišnjem razdoblju. Taj uvjet predlagatelj smatra suprotnim članku 10. ZID-a ZZDVO-a/13-II. jer se u toj zakonskoj odredbi ocjena »vrlo dobar« definira kao prosjek 3,5 ili više. Smatra da fakulteti nisu ovlašteni intervenirati u kriterije izvrsnosti iz navedene zakonske odredbe koji su, ionako, samo privremeni okvir. Zaključuje da je članak 8. Pravilnika u nesuglasju s člankom 102. stavkom 7. ZD ZZDVO-a/11., člankom 10. ZID-a ZZDVO-a/13-II i člankom 102. stavkom 8. ZZDVO-a/17.

Predlagatelj, nadalje, iznosi razloge zbog kojih smatra da osporene odredbe Pravilnika *de facto* onemogućavaju produljenje radnog odnosa profesora nakon 65. godine života, u bitnom ističući da neki od propisanih uvjeta iz osporenih odredaba Pravilnika (mentorstvo u izradi doktorskog rada, mentorstvo u izradi diplomskih radova, sudjelovanje u izvođenju poslijediplomskog studija) ne ovise o izvrsnosti profesora, već o objektivnim okolnostima. Predlagatelj smatra da svaki, pojedinačno postavljeni uvjet nije sporan, već je sporan zahtjev iz osporenog Pravilnika da svi uvjeti moraju biti ispunjeni kumulativno.

Prema mišljenju predlagatelja, osporene odredbe Pravilnika nisu jasne te unose pravnu nesigurnost u primjeni propisa jer miješaju pojmove, uvjete i postupke za produljenje radnog odnosa nakon 65. godine života, bez obzira na to veže li se predmet normiranja uz profesore koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju ili profesore koji to nisu bili. Naposljetku predlagatelj ističe da osporeni Pravilnik (neopravdano) stavlja profesore F. fakulteta u Z. u nepovoljniji položaj u odnosu na druge sveučilišne profesore na koje se ne primjenjuje osporeni Pravilnik, nego samo ZZDVO.

Predlaže ukidanje osporenog Pravilnika odnosno osporenih odredaba, a do donošenja odluke o zakonitosti Pravilnika predlaže obustavu izvršenja osporavanog Pravilnika na temelju članka 85. stavka 2. ZUS-a.

Sud je pozvao donositelja osporavanog Pravilnika da se očituje o prijedlogu.

Donositelj Pravilnika (F. fakultet Sveučilišta u Z.) dostavio je Sudu očitovanje u kojemu u bitnom ističe da Pravilnik uzima datum 31. srpnja 2013., kao ključan datum (umjesto 30. srpnja 2013., kojega predlagatelj smatra pravilnim), a što je u skladu s odlukom Ustavnog suda od 18. srpnja 2014. kojom su ukinute pojedine odredbe ZZDVO-a u odnosu na znanstvene savjetnike koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju, što znači da su do 31. srpnja 2013. stekli trajno zvanje. Nadalje smatra da produljenje radnog odnosa profesora nakon 65. godine života nije i ne može biti stečeno pravo kao što smatra predlagatelj, već je to iznimka u slučaju da na fakultetu postoji potreba za radom zaposlenika koji je navršio 65 godina života. Osporenim Pravilnikom samo se propisuju mjerila na temelju kojih se cijeni znanstveni doprinos zaposlenika na kojega se Pravilnik odnosi, uspješnost u obrazovnom procesu i odgoju mladih znanstvenika i nastavnika. Mišljenja je da propisivanjem minimalnih uvjeta za produljenje radnog odnosa zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima koji su do 31. srpnja 2013. stekli trajno zvanje profesora, postupak ne prerasta u postupak usporediv s postupkom izbora u znanstveno-nastavno zvanje, već se samo propisuju mjerila na temelju kojih se na F. fakultetu cijeni njihov znanstveni doprinos, uspješnost u obrazovnom procesu i odgoju mladih znanstvenika i nastavnika. Osporeni Pravilnik smatra zakonitim, a prijedlog neosnovanim.

Osporavani Pravilnik donijelo je F. v. F. fakulteta u Z. na temelju članaka 22. i 35. Statuta Filozofskog fakulteta u Zagrebu, u vezi s provedbom članka 102. stavaka 7., 8. i 9. ZZDVO-a, članka 84.b Statuta Sveučilišta u Zagrebu i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-5578/13 i U-I-3633/14 od 18. srpnja 2014. Pravilnik je donesen na sjednici Fakultetskog vijeća od 19. rujna 2018.

Osporavanim Pravilnikom na različite je načine uređen postupak produljenja radnoga odnosa zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima koji su stekli trajno zvanje redovitog profesora do 31. srpnja 2013. i zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima koji 3l. srpnja 2013. nisu bili u trajnom zvanju redovitog profesora.

Osporavane odredbe Pravilnika glase:

Članak 1.

Potrebu za nastavkom zaposlenika na znanstveno-nastavnim radnim mjestima utvrđuje vijeće odsjeka posebnom odlukom. Odlukom vijeća odsjeka utvrđuju se:

– rok na koji se iskazuje potreba, maksimalno na dvije godine uz mogućnost produljenja do 70. godine života na teret sredstava državnog proračuna;

– poslovi i zaduženja koje će u tom roku predloženik obavljati.

Članak 4.

Minimalni uvjeti za produljenje redovitim profesorima u trajnom zvanju stečenom prije 31. srpnja 2013. su (kumulativno):

– u protekle tri godine objavio je knjigu ili dva znanstvena članka ili jedan znanstveni članak i dva stručna rada;

– u protekle tri godine bio je mentor u izradi doktorskog rada;

– u protekle tri godine bio je mentor u izradi najmanje četiri diplomska rada;

– u protekle tri godine izlaganjem sudjelovao je na najmanje dva znanstvena skupa;

– u protekle tri godine sudjelovao je u izvođenju poslijediplomskog studija;

– u zadnjih pet godina voditelj je ili suradnik kompetitivnog nacionalnog znanstvenog projekta financiranog od strane Hrvatske zaklade za znanost ili Fonda »Jedinstvo uz pomoć znanja«, odnosno kompetitivnog međunarodnog znanstvenog projekta iz okvirnih programa Europske unije ili po vrsnoći izjednačenih kompetitivnih znanstvenih projekata drugih međunarodnih institucija;

– ima vrlo dobrom ili izvrsnom ocjenom (4.0 ili više) ocijenjene rezultate studentske ankete u svim predmetima u zadnjoj godini u kojoj je provedena anketa, u prethodnom petogodišnjem razdoblju (ankete se prilažu prijavi).

Članak 8.

Za produljenje radnog odnosa nastavnika koji nisu stekli trajno zvanje do 31. srpnja 2013. godine, utvrđuju se sljedeći minimalni uvjeti:

a) kriteriji znanstvene izvrsnosti za znanstvena radna mjesta (kumulativno):

– u zadnjih pet godina ima objavljen najmanje broj i vrstu radova potrebnih za izbor u znanstveno zvanje znanstvenog suradnika u odgovarajućem području i polju znanosti sukladno odredbama pravilnika kojima se reguliraju uvjeti izbora u znanstvena zvanja;

– u zadnjih pet godina voditelj je ili suradnik aktivnog kompetitivnog nacionalnog znanstvenog projekta financiranog od strane Hrvatske zaklade za znanost ili Fonda,,Jedinstvo uz pomoći znanja«, odnosno kompetitivnog međunarodnog znanstvenog projekta iz okvirnih programa Europske unije ili po vrsnoći izjednačenih kompetitivnih znanstvenih projekata drugih međunarodnih institucija;

b) kriterij nastavne izvrsnosti za znanstveno-nastavna radna mjesta (kumulativno):

– ima vrlo dobrom ili izvrsnom ocjenom (4.0 ili više) ocijenjene rezultate studentske ankete u svakoj godini u kojoj je provedena anketa, u prethodnom petogodišnjem razdoblju (ankete se prilažu prijavi);

– u protekle tri godine bio je mentor u izradi doktorskog rada;