

## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1063

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bačić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu 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 4. travnja 2017. donio je

### RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. stavka 3. točke 7.a) Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 10/99., 25/00., 1/01., 30/01., 59/01., 114/01., 116/01., 64/02., 153/02., 154/02., 17/04., 8/06., 142/06., 34/07., 134/07., 146/08., 155/08., 39/09., 155/09., 14/11., 154/11., 12/12., 143/12., 100/14., 147/14. i 120/16.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

### Obrazloženje

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor je Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika donio na sjednici održanoj 29. siječnja 1999., nakon čega ga je Predsjednik Republike Hrvatske proglasio odlukom od 1. veljače 1999. te je istoga dana objavljen u »Narodnim novinama« broj 10/99. Nakon toga je više puta izmijenjen i/ili dopunjen do sadašnje verzije Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 10/99., 25/00., 1/01., 30/01., 59/01., 114/01., 116/01., 64/02., 153/02., 154/02., 17/04., 8/06., 142/06., 34/07., 134/07., 146/08., 155/08., 39/09., 155/09., 14/11., 154/11., 12/12., 143/12., 100/14., 147/14. i 120/16.; u daljnjem tekstu: ZPSDPD/99).

Članak 4. stavak 3. točka 7.a) ZPSDPD-a/99 je u trenutno važećem sadržaju u taj zakon ušao na temelju članka 1. Zakona o dopuni Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 146/08.; u daljnjem tekstu: ZD ZPSDPD/08).

2. U ovom postupku Ustavni sud zajednički rješava o više prijedloga za ocjenu ustavnosti.

2.1. Predlagatelji Marina Boko, Ante Unković, Vuko Adžić-Katalinić, Tea Budimlić, Ivana Bilušić, Dinko Mešin, Ivana Kanaet-Samardžić i Višnja Strinić, suci Općinskog suda u Splitu, te Anđelka Luetić, Sanja Goleš, Tihana Vujčić, Mirena Balić, Snježana Prančić, Kristina Tomić, Jasna Kumić, Branka Maltež, Maja Mijić i Neda Bašić, službenice Općinskog suda u Splitu, koje zastupa Zoran Mimica, odvjetnik u Splitu, podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 1. ZD ZPSDPD-a/08 s Ustavom (U-I-810/2012).

Međutim, iz sadržaja njihovog prijedloga proizlazi da osporavaju članak 1. tog zakona samo u dijelu u kojem je propisano da se u članku 4. stavku 3. točki 7. ZPSDPD-a/99 dodaje nova podtočka a). Uzimajući u obzir da ta odredba naknadno više nije mijenjana i/ili dopunjavana, Ustavni sud je u ovom rješenju prijedlogu predlagatelja pristupio kao prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 4. stavka 3. točke 7.a) ZPSDPD-a/99 s Ustavom.

2.2. Predlagatelji Saško Gurski, Srećko Grgurević, Darja Zlodre, Dubravka Čagalj, Božena Gabrić, Ivana Jurašin, Vesna Šarolić, Danijela Hajdin, Sanja Burić, Jelena Budić, Žana Krešić, Lada Roje, Silva Zebić, Nikolina Pleština, Hajdi Matas, Tanja Marinović-Zekić, Jelena Parać, Tajda Šodan, Ines Tomić, Marija Maltež, Nada Šućur, Zorka Vujčić, Božena Sučić, Ivan Živaljić i Milena Kljaković-Gašpić, službenici i namještenici Županijskog suda u Splitu, podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZD ZPSDPD/08 s Ustavom (U-I-3439/2012).

Međutim, iz sadržaja njihovog prijedloga proizlazi da ne osporavaju cijeli taj zakon nego samo njegov članak 1. te je Ustavni sud tom prijedlogu pristupio kao prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 4. stavka 3. točke 7.a) ZPSDPD-a/99 s Ustavom zbog razloga navedenih u točki 2.1. obrazloženja ovog rješenja glede istovrsnog prijedloga

predlagatelja iz te točke obrazloženja.

3. O prijedlozima predlagatelja je na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske («Narodne novine» broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) zatraženo i dobiveno očitovanje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i dopuna tog očitovanja te očitovanje Vrhovnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud).

Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzeli su se sutkinja Ingrid Antičević Marinović i sudac Josip Leko.

## II. OSPORENA ZAKONSKA ODREDBA

4. Članak 4. stavak 3. točke 6.a) i 7.a) ZPSDPD-a/99 glase:

»Članak 4.

(...)

Koeficijenti za izračun plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika jesu:

(...)

6.a) predsjednici županijskih sudova iz članka 24. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta 5,80.

(...)

7.a) suci županijskih sudova iz točke 6.a) ovoga članka određeni za postupanje u kaznenim predmetima korupcije i organiziranog kriminaliteta 5,70.

(...)«

## III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelji iz točke 2.1. obrazloženja ovog rješenja, koji navode da su suci odnosno sudski službenici Odjela za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (u daljnjem tekstu: OSKOK) Općinskog suda u Splitu, smatraju da je članak 4. stavak 3. točka 7.a) ZPSDPD-a/99 u nesuglasnosti s člankom 14. stavkom 2. Ustava. U tom smislu u bitnome ističu:

»Obveze sudaca i službenika koji postupaju u predmetima OSKOK-a daleko su obimnije i zahtjevnije od onih koje imaju drugi suci i sudski službenici na sudu i to:

– u odnosu na svaki predmet od njih se traži žurno postupanje i to na način koji ne umanjuje sposobnost da se s jednakom pažnjom istražuju činjenice koje idu u korist ili na štetu okrivljenika (čl. 30. st. 1. Zakona o USKOK-u),

– sve podatke koji su im dostupni pri radu na spisu moraju čuvati kao tajnu (čl. 30. st. 2. Zakona o USKOK-u),

– na predmetima iz nadležnosti Zakona o USKOK-u mogu raditi samo suci i sudski službenici koji su prošli sigurnosnu provjeru, sukladno Zakonu o sigurnosnim provjerama (čl. 32. st. 6. Zakona o sudovima), a koje provjere se nastavljaju provoditi i za cijelo vrijeme rada u OSKOK-u,

– suci koji se imenuju u OSKOK moraju imati iskustvo na radu u složenijim predmetima (čl. 32. st. 1. Zakona o USKOK-u), a osim složenosti, nerijetko je riječ i o kaznenim predmetima s većim brojem okrivljenika u kojima glavne rasprave traju i po nekoliko dana u kontinuitetu, tijekom kojih se preslušavaju opsežni CD zapisi s rezultatima provedenih tajnih izvidnih mjera,

– suci i sudski službenici koji rade u OSKOK-u izloženi su riziku nasilja od strane počinitelja najtežih kaznenih djela, odnosno pripadnika udruga organiziranog kriminala.

Glede sudskih službenika posebno se ističu njihove obveze:

– svi spisi i podaci arhiva moraju biti zaključani, što zahtjeva pojačanu kontrolu prilikom rada sa spisima, pojedinim pismenima, te provjerama stanja ureda ili pisarnice prilikom njihova napuštanja,

– u slučaju spriječenosti nekog od zapisničara koji radi u ovoj službi, ne postoji mogućnost njegove zamjene drugim zapisničarom koji je zaposlen na sudu ako nije zaposlen u odjelu OSKOK-a, što stvara obvezu podnositeljima zahtjeva da samo njih nekoliko dijeli cjelokupni posao bez mogućnosti da im bilo tko od kolega koji nisu zaposleni u tom Odjelu pomogne u situacijama kada je ta pomoć čak i nužna.

Upravo polazeći od ovih otežanih okolnosti rada, specifičnosti i zahtjevnosti samog posla, donesen je Zakon o dopuni Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (NN 146/08) kojim je sucima OSKOK-a županijskih sudova priznato povećanje koeficijenta za obračun plaće, tako da im je umjesto dosadašnjeg koeficijenta 4,55 propisan koeficijent od 5,70, na koji način im je zbog poslova koje trebaju obavljati plaća povećana za više od 25%.

... očito je da su tom zakonskom odredbom suci i sudski službenici Odjela za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta pri općinskim sudovima dovedeni u neravnopravan položaj pred zakonom, što je u suprotnosti s odredbom čl. 14. st. 2. Ustava Republike Hrvatske koji propisuje da su svi pred zakonom jednaki.«

6. I predlagatelji iz točke 2.2. obrazloženja ovog rješenja, koji navode da su sudski savjetnici i zapisničari OSKOK-a Županijskog suda u Splitu, ističu u bitnome isto te zaključuju da »nema nikakvog ustavno-pravnog opravdanja da se na različiti način uređuju prava dužnosnika i službenika koji obavljaju posebne poslove prema posebnom propisu – Zakonu o

USKOK-u, odnosno da se sucima koji rade u odjelima OSKOK-a povisi koeficijent za obračun plaće, dok sudskim savjetnicima i sudskim zapisničarima koji rade u odjelu OSKOK-a ne budu priznata prava na povećani koeficijent na isti način kako je to učinjeno u odnosu na suce Županijskih sudova».

#### IV. OČITOVANJA MINISTARSTVA I VRHOVNOG SUDA

7. Ministarstvo je, očitujući se na navode predlagatelja iz točke 2.1. obrazloženja ovog rješenja, u očitovanju klasa: 701-01/14-01/843, ur. broj: 514-03-01-02-02-14-07 od 14. svibnja 2014. u bitnome navelo:

»Ministarstvo pravosuđa smatra da izneseno pravno stajalište predlagatelja nije osnovano iz razloga što plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika se uređuju Zakonom o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika. Plaće državnih službenika odnosno sudskih službenika uređuju se Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi ('Narodne novine', broj 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 19/07, 58/08, 32/09 i 140/09), a koja je u nadležnosti Ministarstva uprave.

Postupanje u predmetima iz Zakona o USKOK-u prvenstveno je u nadležnosti županijskih sudova određenih ovim Zakonom, a tek podredno u manje složenim predmetima mogu postupati i općinski sudovi. Postupanje u 'uskočkim' predmetima je postupanje u predmetima najtežih i najsloženijih kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta koje zahtjeva posebnu stručnost i znanje za postupanje u tim predmetima. To su predmeti u kojima postupanje traje dulje vrijeme, provodi se opsežan dokazni postupak koji od suca zahtijevaju izuzetno veliku stručnost.

S obzirom na to u Zakonu o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika posebno je određen koeficijent za obračun plaće samo sucima županijskih sudova koji u tim predmetima postupaju.

Glede sudaca općinskih sudova zakonodavac je ocijenio da se pred općinskim sudom u pravilu postupa u manje složenim predmetima sukladno stvarnoj nadležnosti tih sudova te je iz tih razloga koeficijent za obračun plaće ostao nepromijenjen tim sucima. S obzirom na navedeno zakonodavac je legitimno ocijenio da se intervenira samo u koeficijent za obračun plaća županijskih sudaca koji rade na uskočkim predmetima te time nije diskriminirao suce općinskih sudova i doveo ih u neravnopravni položaj u odnosu na županijske suce kao ni povrijedio odredbu članka 14. Ustava Republike Hrvatske.

Ministarstvo pravosuđa podnijeti prijedlog službenika Općinskog suda u Splitu ocjenjuje kao inicijativu za izmjenu i dopunu navedene Uredbe, a ne prijedlogom za ocjenu suglasnosti tog Zakona s Ustavom Republike Hrvatske jer se samo tom Uredbom može propisati koeficijent za obračun plaće sudskog službenika.«

Ministarstvo je, očitujući se na navode predlagatelja iz točke 2.2. obrazloženja ovog rješenja, u očitovanju klasa: 701-01/14-01/843, ur. broj: 514-03-01-02-02-14-08 od 14. svibnja 2014. u bitnome navelo isto što i u dijelu svojeg prethodno citiranog očitovanja koji se tiče sudskih (državnih) službenika.

7.1. Ministarstvo je u dopuni očitovanja klasa: 701-01/14-01/843, ur. broj: 514-03-02-01-01-16-18 od 15. lipnja 2016. Ustavnom sudu dostavilo statističke podatke o postupanju županijskih sudova u Zagrebu, Osijeku i Rijeci u predmetima razmatrane materije od 2009. do (uključujući) 2015. godine, uz iznimku Županijskog sud u Rijeci za koji nisu dostavljeni podaci za 2009. godinu. Županijski sud u Splitu Ministarstvu nije dostavio nikakve podatke.

7.1.1. Na Županijskom sudu u Zagrebu je u razmatranom razdoblju riješen sljedeći broj predmeta po »uskočkom« kaznenom sucu:

- a) 2009. godine 25 »uskočkih« sudaca riješilo je ukupno 883 takva predmeta: 35,3 »uskočkih« predmeta po sucu
- b) 2010. godine 29 »uskočkih« sudaca riješilo je ukupno 978 takvih predmeta: 33,7 »uskočkih« predmeta po sucu
- c) 2011. godine 30 »uskočkih« sudaca riješilo je ukupno 957 takvih predmeta: 31,9 »uskočkih« predmeta po sucu
- d) 2012. godine 31 »uskočki« sudac riješio je ukupno 1125 takvih predmeta: 36,3 »uskočkih« predmeta po sucu
- e) 2013. godine 35 »uskočkih« sudaca riješilo je ukupno 1487 takvih predmeta: 42,5 »uskočkih« predmeta po sucu
- f) 2014. godine 32 »uskočka« suca riješilo je ukupno 1260 takvih predmeta: 39,4 »uskočkih« predmeta po sucu
- g) 2015. godine 31 »uskočki« sudac riješio je ukupno 1102 takva predmeta: 35,5 »uskočkih« predmeta po sucu

7.1.2. Na Županijskom sudu u Osijeku je u razmatranom razdoblju riješen sljedeći broj predmeta po »uskočkom« kaznenom sucu:

- a) 2009. godine 2 »uskočka« suca riješilo je ukupno 25 takvih predmeta: 12,5 »uskočkih« predmeta po sucu
- b) 2010. godine 2 »uskočka« suca riješilo je ukupno 15 takvih predmeta: 7,5 »uskočkih« predmeta po sucu
- c) 2011. godine 4 »uskočka« suca riješilo je ukupno 14 takvih predmeta: 3,5 »uskočkih« predmeta po sucu
- d) 2012. godine 4 »uskočka« suca riješilo je ukupno 9 takvih predmeta: 2,3 »uskočkih« predmeta po sucu
- e) 2013. godine 4 »uskočka« suca riješilo je ukupno 9 takvih predmeta: 2,3 »uskočkih« predmeta po sucu
- f) 2014. godine 4 »uskočka« suca riješilo je ukupno 19 takvih predmeta: 4,8 »uskočkih« predmeta po sucu
- g) 2015. godine 4 »uskočka« suca riješilo je ukupno 12 takva predmeta: 3,0 »uskočkih« predmeta po sucu

7.1.3. Na Županijskom sudu u Rijeci je u razmatranom razdoblju riješen sljedeći broj predmeta po »uskočkom« kaznenom sucu:

a) za 2009. godinu nema podataka

b) 2010. godine 3 »uskočka« suca riješili su ukupno 26 takvih predmeta: 8,7 »uskočkih« predmeta po sucu

c) 2011. godine 3 »uskočka« suca riješili su ukupno 12 takvih predmeta: 4,0 »uskočkih« predmeta po sucu

d) 2012. godine 3 »uskočka« suca riješili su ukupno 17 takvih predmeta: 5,7 »uskočkih« predmeta po sucu

e) 2013. godine 3 »uskočka« suca riješili su ukupno 13 takvih predmeta: 4,3 »uskočkih« predmeta po sucu

f) 2014. godine 3 »uskočka« suca riješili su ukupno 18 takvih predmeta: 6,0 »uskočkih« predmeta po sucu

g) 2015. godine 3 »uskočka« suca riješili su ukupno 13 takvih predmeta: 4,3 »uskočkih« predmeta po sucu

8. Vrhovni sud je u očitovanju broj: Su-IV-107/17-2 od 24. veljače 2017. naveo:

»U povodu Vašeg traženja podataka o kaznenim predmetima u kojima je Vrhovnom sudu dostavljen prijedlog za prenošenje mjesne nadležnosti prema odredbi članak 33. (26.) Zakona o uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta izvještavamo vas da posebne evidencije o tome ne vodimo, nego vam dostavljamo kopiju naših odluka u kojima smo prihvatili ili odbili prijedlog za prenošenje nadležnosti.«

Iz zaprimljenih preslika odluka proizlazi da je od 2005. do (uključujući) 2016. godine ukupno odlučivano o 34 takva prijedloga, od čega je osam odbijeno, a 26 prihvaćeno, uz napomenu da 2007. i 2008. godine nije odlučivano o nijednom prijedlogu. Što se tiče prihvaćenih prijedloga stanje je glede sudova određenih za postupanje sljedeće:

– Županijski sud u Varaždinu – 1 predmet (2005.)

– Županijski sud u Šibeniku – 1 predmet (2006.)

– Županijski sud u Zagrebu – 1 predmet (2011.)

– Općinski kazneni sud u Zagrebu – 10 predmeta, od čega: 2 predmeta 2009., 1 predmet 2010., nijedan predmet 2011., 4 predmeta 2012., 1 predmet 2013., 1 predmet 2014., 1 predmet 2015. te nijedan predmet 2016.

– Općinski sud u Splitu – 13 predmeta, od čega: 2 predmeta 2009., 3 predmeta 2010., 3 predmeta 2011., 2 predmeta 2012., 1 predmet 2013., nijedan predmet 2014., nijedan predmet 2015. te 2 predmeta 2016.

## V. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Ustavni sud je pri ocjenjivanju ustavnosti osporene odredbe pošao od članka 14. Ustava, koji glasi:

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

10. Ustavni sud naglašava da je ostvarivanje načela vladavine prava, jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelja za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava), nezamislivo bez neovisnog pravosuđa. Ustav u svojoj glavi IV., posvećenoj ustrojstvu državne vlasti, sukladno ustavnom načelu trodiobe vlasti (na zakonodavnu, sudbenu i izvršnu) propisanom člankom 4. Ustava, osigurava sudbenoj vlasti samostalnost i neovisnost (članak 115. stavak 2. Ustava). Članak 121.a stavak 1. Ustava pak jamči samostalnost i neovisnost državnog odvjetništva.

No, Ustav ni za suce ni za druge pravosudne dužnosnike (a ni za bilo koga drugoga) ne propisuje način na koji će se određivati plaće ni elemente koji ih čine. Ustavni sud u tom kontekstu napominje da način uređivanja plaća sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika, zajedno s načinima uređivanja određenih naknada i mirovina istih, osigurava njihovu materijalnu neovisnost, jedno od bitnih jamstava njihove ukupne individualne neovisnosti.

11. Ustavni sud ističe da članak 14. Ustava ne zabranjuje zakonodavcu da prava i obveze pojedinih istovrsnih ili sličnih skupina uređuje različito, ako se time ispravljaju postojeće nejednakosti među tim skupinama ili za to postoje drugi opravdani, na Ustavu utemeljeni razlozi.

Različito uređenje prava i obveza, međutim, smatrat će se diskriminirajućim ako propisano razlikovanje nema objektivnog i razumnog opravdanja, odnosno ako se time ne ostvaruje legitimni cilj ili ako ne postoji razmjernost između propisane zakonske mjere i cilja koji se nastoji postići.

Ustavni sud ističe da je zakonodavac slobodan procijeniti opravdava li različitost i u kojoj mjeri, u inače sličnim situacijama, različito uređenje prava i obveza, pri čemu opseg njegovih ovlasti ovisi o predmetu zakonskog uređenja i s njim povezanim činjenicama i okolnostima.

U pravilu bi morali postojati vrlo jaki ustavnopravno prihvatljivi razlozi da bi Ustavni sud ocijenio suglasnim s Ustavom različitost zakonskog uređenja koje se temelji isključivo na razlici u osobinama navedenim u članku 14. stavku 1. Ustava. S druge strane, ako su u pitanju opće mjere gospodarske i socijalne politike, onda zakonodavac ima relativno široke ovlasti diskrecije, pa u tom području Ustavni sud u pravilu poštuje izbor zakonodavne politike.