

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1168

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelusić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući 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.) i o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom i zakonom, na sjednici održanoj 13. svibnja 2015. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 94/13.).

II. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom te se ukida Odluka o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta (»Narodne novine« broj 108/13.).

III. Do zakonskog uređenja plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta u skladu s pravnim stajalištima izraženima u ovoj odluci, izračun plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta provodi se prema pravilima koja su bila na snazi do stupanja na snagu Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta (»Narodne novine« broj 108/13.).

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

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Rektorski zbor Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predlagatelj), koji zastupa predsjednik prof. dr. sc. Pero Lučin, podnio je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 94 od 22. srpnja 2013.; u daljnjem tekstu: ZID ZoZDiVO/13-I).

Tim je člankom dopunjen Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju novim člankom 57.a, koji uređuje plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta (v. točku 5. obrazloženja ove odluke).

2. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju donio je četvrti saziv Hrvatskog sabora na sjednici 17. srpnja 2003. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 123 od 31. srpnja 2003., a stupio je na snagu 1. kolovoza 2003. (u daljnjem tekstu: ZoZDiVO/03).

2.1. ZoZDiVO/03 do danas je mijenjan i dopunjavan više puta:

– Uredbom o izmjeni Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenom u »Narodnim novinama« broj 198 od 19. prosinca 2003., koju je donijela Vlada Republike Hrvatske na sjednici 18. prosinca 2003.;

- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenim u »Narodnim novinama« broj 105 od 28. srpnja 2004., koji je donio peti saziv Hrvatskog sabora na sjednici 16. srpnja 2004.;
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenim u »Narodnim novinama« broj 174 od 10. prosinca 2004., koji je donio peti saziv Hrvatskog sabora na sjednici 30. studenoga 2004.;
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenim u »Narodnim novinama« broj 46 od 7. svibnja 2007., koji je donio peti saziv Hrvatskog sabora na sjednici 20. travnja 2007.;
- Zakonom o dopuni Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenim u »Narodnim novinama« broj 63 od 8. lipnja 2011., koji je donio šesti saziv Hrvatskog sabora na sjednici 27. svibnja 2011.;
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenim u »Narodnim novinama« broj 94 od 22. srpnja 2013., koji je donio sedmi saziv Hrvatskog sabora na sjednici 15. srpnja 2013. (to jest ZID-om ZoZDiVO-a/13-I, koji predlagatelj osporava) i
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, objavljenim u »Narodnim novinama« broj 139 od 20. studenoga 2013., koji je donio sedmi saziv Hrvatskog sabora na sjednici 8. studenoga 2013.

2.1.1. Kada se u ovoj odluci općenito upućuje na Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju koji je danas na snazi, koristi se njegov akronim: ZoZDiVO.

2.2. Ustavni sud je u odluci broj: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. (»Narodne novine« broj 2 od 4. siječnja 2007.) pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i ukinuo članak 114. stavke 6. i 8. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 123/03., 198/03., 105/04. i 174/04.).

Ustavni sud je odlukom broj: U-I-5578/2013, U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014. (»Narodne novine« broj 101 od 20. kolovoza 2014.), u odnosu na redovite profesore na visokim učilištima, profesore visokih škola te znanstvene savjetnike u znanstvenim organizacijama koji su na dan 30. srpnja 2013. bili u trajnom zvanju ukinuo članak 42. stavke 8., 9., 10. i 11. i članak 102. stavke 8., 9., 10. i 11. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. – odluka USRH, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13. i 139/13.) i članak 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 139/13.).

3. Predlagatelj je također predložio pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta (»Narodne novine« broj 108 od 30. kolovoza 2013.).

3.1. Odluku o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta, klasa: 022-03/13.94/372, ur.broj: 50301-04/12-13-3 od 29. kolovoza 2013., donijela je na 111. sjednici Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) na temelju članka 57.a ZoZDiVO-a, ustavnost kojega se – preko članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I – osporava u ovom ustavnosudskom postupku. Ta je odluka stupila na snagu 31. kolovoza 2013.

4. Ustavni sud je o prijedlogu predlagatelja zatražio i 27. veljače 2015. zaprimio očitovanje Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, klasa: 011-02/15-01/00006, urbroj: 533-28-15-0002 (u daljnjem tekstu: očitovanje nadležnog ministarstva).

II. OSPORENI PROPISI

1) Članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I

5. Članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I glasi:

»Članak 25.

Iza članka 57. dodaju se naslov i članak 57.a koji glase:

'Plaća rektora i prorektora'

Članak 57.a

Plaću rektora i prorektora javnih sveučilišta ovisno o broju zaposlenika na sveučilištu, utvrdit će Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom, s tim da plaća rektora ne smije biti viša od plaće zamjenika ministra, a plaća prorektora ne smije biti viša od plaće pomoćnika ministra.'«

5.1. U obrazloženju ove odluke osporena odredba označava se kao »članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a)«.

2) Odluka o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta

6. Osporena Odluka o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta glasi:

»I.

Plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta utvrđuje se, ovisno o broju zaposlenika na sveučilištu, množenjem osnovice za obračun plaće javnih službenika s koeficijentima složenosti poslova navedenim u ovoj točki, uvećana za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, kako slijedi:

1. rektor

a) iznad 5.000 zaposlenika 4,045

b) od 1.000 do 5.000 zaposlenika 3,915

c) do 1.000 zaposlenika 3,785

2. prorektor

a) iznad 5.000 zaposlenika 3,785

b) od 1.000 do 5.000 zaposlenika 3,655

c) do 1.000 zaposlenika 3,525.

II.

Plaće iz točke I. ove Odluke uvećavaju se sukladno odredbama Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama ('Narodne novine', broj 141/2012), Dodatka I. Temelnom kolektivnom ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama ('Narodne novine', broj 141/2012) i Kolektivnog ugovora za znanost i visoko obrazovanje ('Narodne novine', broj 142/2010).

III.

Ova Odluka stupa na snagu prvoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

1) Članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I

7. U prijedlogu su uvodno navedeni članci 3., 5., 14., 44., 67., 68. i 90. stavci 4. i 5. Ustava, koje predlagatelj smatra mjerodavnima za ovaj predmet, te se upućuje na stajališta Ustavnog suda o značenju vladavine prava u demokratskom društvu i o značenju i opsegu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta.

8. Predlagatelj je posebno istaknuo da je poštovanje propisane procedure za donošenje zakona i drugih propisa demokratska vrijednost koja je zaštićena u nizu odluka Ustavnog suda. Posebno je uputio na odluku Ustavnog suda broj: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013. (»Narodne novine« broj 99 od 31. srpnja 2013.), citirajući ove njezine dijelove:

»Poštovanje propisane procedure, ali i demokratskih standarda pri donošenju zakona, drugih propisa i općih akata najmanja je mjera zahtjeva koja se pred njihove donositelje postavlja u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava.

9.2. Štoviše, u Republici Hrvatskoj na snazi je poseban Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i drugih akata, koji je svojim zaključkom prihvatila Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 21. studenoga 2009. ('Narodne novine' broj 140/09.; u daljnjem tekstu: Kodeks).

Kodeksom se utvrđuju opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata državnih tijela, kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od interesa za opću dobrobit. Svrha je Kodeksa svim tijelima uključenima u proces donošenja zakona i propisa pružiti smjernice koje proistječu iz dosadašnjih konkretnih praktičnih iskustava dijaloga i suradnje tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i zainteresirane javnosti. Krajnji je cilj Kodeksa olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu.

'Zainteresiranom javnošću' u smislu Kodeksa smatraju se i predstavnici akademske zajednice te javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu. Nesporno je, dakle, da su sveučilišta te fakulteti kao sastavnice sveučilišta dio 'zainteresirane javnosti' kad je riječ o postupku donošenja PUIZZ-a. Zbog toga su njihovi prigovori relevantni u ovom ustavnosudskom postupku.

(...)

9.4. Ustavni sud ponavlja da je donošenje propisa prema predviđenim pravilima i/ili demokratskim proceduralnim standardima temeljni zahtjev koji proizlazi iz vladavine prava u demokratskom društvu. U postupku donošenja PUIZZ-a ta pravila i standardi nisu poštovani. Stoga je taj postupak bio nesuglasan s člankom 1. Ustava (demokratsko uređenje Republike Hrvatske) i s člankom 3. Ustava (vladavina prava kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske).«

8.1. Predlagatelj je u tom smislu utvrdio da se u postupku donošenja ZID-a ZoZDiVO-a/13-I nije poštovalo pravilo o javnoj raspravi u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (»Narodne novine« broj 140/09.), jer je članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I donesen bez provedene javne rasprave i bez upoznavanja Rektorskog zbora sa izričajem pravne norme. Dalje obrazlaže:

»Slijedom navedenog vidljivo je da se nije poštovala svrha Kodeksa niti je bilo dijaloga niti suradnje sa Rektorskim zborom Republike Hrvatske i to s nacionalnim tijelom kojem je dano zakonsko ovlaštenje da odlučuje o pitanjima od zajedničkog interesa za djelovanje i razvoj sveučilišta u Republici Hrvatskoj (članka 105. stavka 2. ZoZDiVO), pa prema navedenom izostala je i suradnja s tijelima javne vlasti u Republici Hrvatskoj jer Rektorski zbor čine svi rektori javnih sveučilišta, a sveučilište su tijela s javnim ovlastima.«

9. Uz isticanje da je članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I naknadno uvršten u izmjene i dopune Zakona, predlagatelj je osporio i vrstu akta Vlade kojom se uređuju (prema terminologiji ZID-a ZoZDiVO-a/13-I: »utvrđuju«) plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta, a koja je propisana člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I:

»Podnositelj prijedloga posebno ističe da se navedena sporna odredba članka 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju pojavila kao nova odredba u konačnom prijedlogu zakona uz obrazloženje: 'Člankom 25. propisano je pravo rektora i prorektora javnih sveučilišta na plaću te će se vrijednost koeficijenata rektora i prorektora ovisno o broju zaposlenika sveučilišta urediti Odlukom Vlade Republike Hrvatske'. Navedena sporna odredba je u suprotnosti s člankom 5. Ustava Republike Hrvatske jer dovodi do nejednakosti svih pred zakonom, posebice u odnosu na rektore i prorektore jer navedena odredba je u suprotnosti sa člankom 2. i 7. Zakona o plaćama u javnim službama kojim je utvrđeno da se vrijednost koeficijenta složenosti poslova u javnim službama utvrđuje Uredbom, a osporavanom odredbom jedino se za izračun plaća rektora i prorektora Vladi Republike Hrvatske daje ovlast da to utvrđuje svojom odlukom.

(...)

Rektor sveučilišta je jedini čelnik javne ustanove koji u svom radu ima prava i obveze ravnatelja ustanove, što znači da ima isti status kao i svi drugi ravnatelji ustanova, međutim u pogledu plaća je u neravnopravnom i diskriminirajućem položaju u odnosu na druge ravnatelje javnih ustanova, jer jedino njegova plaća nije utvrđena

podzakonskim aktom Uredbom Vlade Republike Hrvatske već posebnom Odlukom Vlade uz posebna ograničenja uzimajući vrijednost koeficijenta složenosti poslova i utvrđivanje plaće na način da ne može biti veća od plaće državnih dužnosnika: zamjenika i pomoćnika ministra, što je u potpunosti neusporedivo i po prirodi stvari nemjerljivo.»

10. U prijedlogu su dalje navedeni pojedini propisi kojima je uređen radnopravni status zaposlenika u sustavu znanosti i visokog obrazovanja:

»Radnopravni status zaposlenika i plaće u sustavu znanosti i visokog obrazovanja uređuju opći i posebni propisi kako slijedi:

1. Zakon o radu ('Narodne novine' br. 93/14.)

2. Zakon o ustanovama ('Narodne novine' br. 76/93., 29/97., 47/09. i 35/08.)

3. Zakon o plaćama u javnim službama ('Narodne novine' br. 27/01.)

4. Zakon o osnovici plaće u javnim službama ('Narodne novine' br. 39/09.)

5. Zakon o uskrati prava na uvećanje plaće po osnovi ostvarenih godina radnog staža ('Narodne novine' br. 41/14.)

6. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama ('Narodne novine' br. 141/14.)

7. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama ('Narodne novine' br. 25/13. i 9/14.).«

10.1. Na toj je osnovi predlagatelj usporedio način uređivanja plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta s plaćama ravnatelja u ostalim javnim ustanovama, istodobno podsjećajući da je jedino za rektore i prorektore javnih sveučilišta plaća uređena posebnom zakonskom odredbom u posebnom zakonu, i to na posve neprimjeren način:

»Iz navedenih primjera jasno je vidljivo da su za ravnatelje u dugim javnim ustanovama Uredbom utvrđeni koeficijenti složenosti poslova u skladu s lex specialisom: Zakonom o plaćama u javnim službama, a jedino rektorima i prorektorima javnih sveučilišta posebnom zakonskom odredbom u drugom lex specialisu Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju određeno je da im se plaće utvrđuju posebnom Odlukom Vlade Republike Hrvatske uz izričito navedena ograničenja plaća na način da plaća rektora ne smije biti viša od plaće zamjenika ministra, a plaća prorektora ne smije biti viša od plaće pomoćnika ministra.

Ograničenja za plaće vezana uz plaće državnih dužnosnika što je u potpunosti neprimjereno da se plaća rektora javnih sveučilišta – ravnatelja javnih ustanova ograničava s plaćom državnih dužnosnika: zamjenika ministra te plaća prorektora s pomoćnikom ministra.

(...)

Uzimajući u obzir činjenicu da državni dužnosnici zamjenici ministra i pomoćnici ministra političke funkcije i mogu ih obnašati osobe koji nemaju akademska zvanja, a rektori i prorektori moraju imati najviša znanstveno-nastavna zvanja, izjednačavanje političkih funkcija sa znanstvenim u demokratskom društvu sa zajamčenom autonomijom sveučilišta demokratski je deficit.»

11. Učinke osporenog članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I predlagatelj smatra diskriminirajućima. Mjerodavni dio prijedloga glasi:

»Navedena zakonska odredba članka 57a je:

1. diskriminirajuća:

- u odnosu na primjenu Zakona o plaćama u javnim službama, jer jedino se za plaće rektora i prorektora utvrđuje posebna zakonska odredba i donosi posebna odluka, a Zakonom o plaćama u javnim službama izričito je propisano da se vrijednost koeficijenta utvrđuje Uredbom,