

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1168

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, 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) Čanak 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. Temeljnog 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,
- u odnosu sve druge ravnatelje u javnim ustanovama i javnim službama jer su vrijednosti njihovih koeficijenta propisani Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama,
- u odnosu na ograničenja za plaću jer jedino rektori i prorektori imaju ograničavajuću zakonsku normu da ne mogu imati veću plaću od državnih dužnosnika, zamjenika i pomoćnika ministra, što je diskriminacija u odnosu na sve druge ravnatelje, zamjenike ravnatelja u javnim službama,
- u odnosu na sve druge javne ustanove, jer jedino čelnik sveučilišta kao javne ustanove je izuzet iz Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama,
- uz diskriminirajuću zakonsku odredbu, diskriminirajuća je Odluka Vlade Republike Hrvatske o plaći rektora i prorektora u kojoj se navodi podjela rektora i prorektora (na one prvog, drugog i trećeg reda) s obzirom na činjenicu da se koeficijent složenosti poslova utvrđuje prema broju zaposlenika na pojedinim sveučilištima i takva kvalifikacija nije poznata nigdje u zapadnoj demokraciji, a rad i učinkovitost pojedinog rektora ili prorektora ne može se mjeriti brojem zaposlenika.

2. dovodi do nejednakosti svih zaposlenika u javnim službama:

- nepoštivanje odredbe članka 14. Ustava Republike Hrvatske o jednakosti svih pred zakonom,
- lex specialis Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju jedino za rektore i prorektore određuje način utvrđivanja plaća posebnom odlukom Vlade Republike Hrvatske, a sve druge zaposlenike u javnim službama primjenjuje se Zakon o plaćama u javnim službama koji je definirao podzakonski akt Uredbu Vlade RH kojom se utvrđuje vrijednost koeficijenta,

- izuzeta je iz Uredbe samo jedna kategorija zaposlenika i to rektora i prorektora sveučilišta u odnosu na sve druge javne ustanove uzimajući u obzir i javne ustanove u sustavu znanosti i visokog obrazovanja (ravnatelje i zamjenike ravnatelja ustanova u sastavu sveučilišta, ravnatelje i zamjenike ravnatelja javnih instituta, čelnike visokih učilišta: dekane i prodekane fakulteta, dekane i prodekane veleučilišta),

- nejednakost se očituje i u pogledu pravne sigurnosti jer je određivanje koeficijenta složenosti poslova za rektore i prorektore uvjetovano ograničenjima u odnosu na plaće državnih dužnosnika: zamjenika ministra i pomoćnika ministra, jer jedino plaće rektora i prorektora u odnosu na sve druge zaposlenike u javnim službama moraju biti mjerljive s plaćama državnih dužnosnika: zamjenika ministra i pomoćnika ministra u odnosu na vrijednost koeficijenta, odnosno ne mogu biti veće.

3. neravnopravan položaj rektora i prorektora sveučilišta u odnosu na druge ravnatelje u javnim ustanovama i javnim službama:

- neravnopravan položaj u odnosu na ravnatelje u svim javnim ustanovama u području zdravstvene djelatnosti, odgoja i obrazovanja i području kulture,

- neravnopravan položaj u odnosu na primjenu općih propisa i na njima utemeljenih podzakonskih akata,

- u pogledu određivanja koeficijenta složenosti poslova jer je jedino za rektore i prorektore odredbom posebnog Zakona u odnosu na lex specialis koji je na snazi Zakon o plaćama u javnim službama uvjetovano ograničenje u odnosu na plaće državnih dužnosnika :zamjenika ministra i pomoćnika ministra,

- jedino plaće rektora i prorektora sveučilišta u odnosu na sve druge čelnike u javnim službama moraju biti mjerljive s plaćama državnih dužnosnika: zamjenika ministra i pomoćnika ministra u odnosu na vrijednost koeficijenta, odnosno ne mogu biti veće.«

12. Predlagatelj je upozorio i na poremećaj u platnom sustavu znanosti i visokog obrazovanja do kojeg dovodi osporeni članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a):

»Ograničavajuća zakonska odredba članka 57a i posebna Odluka Vlade Republike Hrvatske za plaće rektora i prorektora dovodi u pitanje zaštitu digniteta sveučilišnih nastavnika s najvišim znanstveno-nastavnim zvanjem na položaju rektora i prorektora, jer je to jedina kategorija sveučilišnih nastavnika u sustavu znanosti i visokog obrazovanja čije plaće su uvjetovane ograničenjima u odnosu na državne dužnosnike.«

## **2) Odluka o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta**

13. Predlagatelj smatra da je Odluka o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta u »suprotnosti sa Zakonom o plaćama u javnim službama, a time i u nesuglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske (članak 14.) jer dovodi do nejednakosti svih pred zakonom, posebice izdvojene kategorije zaposlenika u javnim službama: rektora i prorektora sveučilišta«.

Na kraju je uputio na znanstveno-nastavno zvanje koje je pretpostavka za obnašanje dužnosti rektora javnih sveučilišta:

»... treba istaknuti i članke 67. i 68. Ustava Republike Hrvatske o autonomiji sveučilišta i činjenicu da se Ustavni sud u Odluci od broj: U- 1-5578/13 od 18. srpnja 2014. godine ('Narodne novine' br. 101/14.) poziva na svoju Odluku broj: U-1-843/00 od 13. rujna 2000. godine ('Narodne novine' br. 94/00.) u kojoj je zauzeo 'načelno stajalište' da autonomija sveučilišta po prirodi stvari ima posebno značenje za položaj onih sveučilišnih nastavnika koji su stekli najviša zakonom ustanovljena znanstveno-nastavna zvanja. Ti nastavnici uživaju poseban položaj kako u odnosu prema sveučilišnim nastavnicima u svim ostalim znanstveno-nastavnim zvanjima, tako i u odnosu prema znanstvenoj zajednici u cjelini.'

Uzimajući navedeno načelno stajalište Ustavnog suda u odnosu na redovite profesore, posebno treba istaknuti da su rektori sveučilišta sveučilišni nastavnici kojima je uvjet za izbor na položaj rektora sveučilišta u skladu s člankom 57. stavkom 1. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju upravo izbor u najviše znanstveno-nastavno zvanje redovitog profesora.

Slijedom navedenog rektor sveučilišta mora biti redoviti profesor kako bi obnašao dužnost rektora što upućuje na činjenicu da samo sveučilišni nastavnik s najvišim znanstveno-nastavnim zvanjem može obnašati dužnost rektora odnosno biti čelnik javnog sveučilišta. Isto tako prorektor sveučilišta mora biti sveučilišni nastavnik u statusu izvanrednog profesora ili redovitog profesora.«

#### IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA

14. S obzirom na prigovor predlagatelja da se u postupku donošenja ZID-a ZoZDiVO-a/13-I nije poštovalo pravilo o javnoj raspravi, nadležno ministarstvo u svom je očitovanju (v. točku 4. obrazloženja ove odluke) navelo:

»... napominjemo da je Vlada Republike Hrvatske u srpnju 2012. godine uputila u saborsku proceduru Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (P. Z. br. 126 – odlukom Vlade Republike Hrvatske od 3. listopada 2012. godine taj prijedlog je povučen iz procedure da bi u studenome 2013.« /pravilno: u veljači 2013. – op. Ustavni sud/ »bio ponovno upućen u saborsku proceduru kao P. Z. br. 270), kojem je prethodila opsežna javna rasprava. S ciljem poticanja javne rasprave i prikupljanja mišljenja, komentara i prijedloga zainteresirane javnosti (pojedinaca, ustanova i skupina te drugih dionika), ZID ZZDVO je bio dostupan na mrežnim stranicama Ministarstva, te je pri Ministarstvu otvorena posebna e-mail adresa: zzdvo2012@mzos.hr. Također, dužnosnici i službenici Ministarstva sudjelovali su na mnogobrojnim tribinama čiji je cilj bio upoznati zainteresiranu javnost s predloženim izmjenama i dopunama Zakona. U kreiranju izmjena i dopuna sudjelovali dionici iz sustava znanosti i visokog obrazovanja, budući da je prijedlog izmjena i dopuna Zakona bio predstavljen akademskoj i široj javnosti na sjednicama Rektorskog zbora, Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje i Nacionalnog vijeća za znanost, te tribini Udruge za razvoj visokog školstva 'Universitas' i prije početka javne rasprave. U okviru javne rasprave održano je više od 13 sjednica, tribina i sastanaka čija su tema bile predložene izmjene Zakona, a koje su organizirali predstavnici akademske i znanstvene zajednice i zainteresirane javnosti, ali i samo Ministarstvo.

Tako je, primjerice, održano više sastanaka s predstavnicima svih umjetničkih akademija Sveučilišta u Zagrebu kao i s predstavnicima Ministarstva kulture, a s ciljem definiranja optimalnih rješenja primjerenih umjetničkom području, kao i načinu provođenja izbora u odgovarajuća umjetničko-nastavna zvanja te u umjetničku komponentu tih zvanja, u skladu s njihovim posebnostima. Tijekom javne rasprava održane su brojne konzultacije s dionicima sustava putem sjednica senata sveučilišta i fakultetskih vijeća. Šira javnost je s nacrtom Zakona upoznata i kroz rasprave Gospodarsko socijalnog vijeća te sindikata. U procesu javne rasprave za ZID ZZDVO, Ministarstvo je na svojim mrežnim stranicama <http://public.mzos.hr/Default.aspx?art-l 17271> objavilo sve pristigle komentare na ZID ZZDVO. Napominjemo kako je riječ o više od 200 pristiglih pojedinačnih primjedbi.

Na dio primjedbi i prijedloga koji su pristigli na elektroničku adresu zzdvo2012@mzos.hr je i pojedinačno odgovarano s obrazloženjem prihvaćanja ili neprihvaćanja predmetnih primjedbi. Također, dio primjedbi pristigao je i putem redovite pošte Ministarstva, a i putem elektroničkih adresa zaposlenika Ministarstva, a isti su razmatrani te dijelom i prihvaćeni prilikom oblikovanja konačnog prijedloga koji je upućen u proceduru.

Kroz propisanu proceduru Vlade RH i Hrvatskog sabora su pak, tijela državne uprave, saborski klubovi i pojedini zastupnici, kao i predstavnici znanstvene i akademske zajednice, utjecali i dalje na rješenja u prijedlogu Zakona. Slijedom toga, pojedine odredbe ZID ZZDVO-a za koje predlagatelj ukazuje da nisu bile predmet javne

rasprave, nastale su i uvrštene u ZID ZZDVO-a upravo kao rezultat provedene javne rasprave te temeljem mišljenja tijela državne uprave, saborskih zastupnika i ostalih dionika sustava.«

14.1. Očitujući se na prigovore predlagatelja kojima se osporava način na koji su uređene plaće rektora i prorektora nadležno je ministarstvo navelo:

»Zakonom o obvezama i pravima državnih dužnosnika ('Narodne novine', broj 101/1998, 135/1998, 2015/1999, 20/2000, 73/2000, 131/2000, 30/2001, 59/2001, 114/2001, 153/2002, 154/2002, 163/2003, 16/2004, 30/2004, 105/2004, 187/2004, 92/2005, 121/2005, 136/2005, 151/2005, 141/2006, 17/2007, 34/2007, 82/2007, 107/2007, 60/2008, 38/2009, 150/2011, 22/2013, 102/2014, 103/2014 i 3/2015) propisane su obveze i prava državnih dužnosnika u tijelima državne vlasti te njihove plaće za vrijeme obnašanja državne dužnosti.

Člankom 1. toga Zakona taksativno su navedeni dužnosnici na koje se primjenjuju odredbe toga Zakona. 'Rektor' odnosno 'prorektor' sveučilišta bili su do 2007. godine također definirani kao državni dužnosnici te su im bili određeni sljedeći koeficijenti za obračun plaće: rektor sveučilišta (5,27), prorektor sveučilišta (4,98).

2007. godine uslijedile su izmjene i dopuna Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika temeljem kojih su 'rektor' i 'prorektor' brisani s popisa državnih dužnosnika. Zakonodavac se kod spomenutih izmjena vodio člankom 67. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske kojim se jamči autonomija sveučilišta, a stavkom 2. istoga članka utvrđuje pravo sveučilišta da samostalno odlučuje o svome ustrojstvu i djelovanju u skladu s posebnim zakonima. Također člankom 4. stavkom 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju kojim je propisano da se visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj temelji na akademskim slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji sveučilišta, u skladu s Ustavom, međunarodnim ugovorima i tim Zakonom, a prema stavku 3. istoga članka akademske slobode pripadaju svim članovima akademske zajednice a obuhvaćaju slobodu znanstvenog i umjetničkog istraživanja i stvaralaštva, poučavanja, međusobne suradnje i udruživanja, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, međunarodnim ugovorima i tom Zakonu, a navedena akademska sloboda, akademska samouprava i autonomija sveučilišta uključuju i odgovornost akademske zajednice prema društvenoj zajednici u kojoj djeluje.

Kako bi se navedene slobode i sveučilišna autonomija mogle nesmetano odvijati, te kako bi se u potpunosti ostvarila Ustavna načela u tom pravcu, predloženo je iz popisa Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika brisati položaje rektora i prorektora što je kako smo i naveli učinjeno Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika ('Narodne novine', broj 17/2007).

Brisanjem sa popisa državnih dužnosnika, položaji rektora i prorektora sveučilišta postali su radna mjesta u javnim službama, te im se plaća trebala utvrditi prema propisima kojim se uređuju plaće u javnim službama. S obzirom da se prema članku 7. stavku 4. Zakona o plaćama u javnim službama ('Narodne novine', broj 27/2001), vrijednost koeficijenta složenosti poslova radnih mjesta I. vrste (za koje je opći uvjet visoka stručna sprema) mogla kretati u rasponu od 1,05 do 3,05, te s obzirom da su prema članku 12. stavku 3. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika koeficijenti za izračun plaća rektora i prorektora sveučilišta bili znatno viši, rektorima i prorektorima sveučilišta bi se znatno smanjile plaće kada bi se odredile prema koeficijentima utvrđenim u članku 7. Zakona o plaćama u javnim službama. Stoga je predloženo da do donošenja posebne uredbe, odnosno do iznalaženja odgovarajućeg rješenja za navedena pitanja, rektori i prorektori sveučilišta zadržavaju pravo na plaće prema dosadašnjim rješenjima.

Budući da se dugi niz godina nije našlo odgovarajuće rješenje pitanja plaće rektora i prorektora, zakonodavac je prilikom izmjena i dopuna Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u srpnju 2013. godine, kao temeljnog propisa u području znanosti i visokog obrazovanja, smatrao nužnim regulirati pitanje plaća čelnih zaposlenika sveučilišta što je i učinjeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i

visokom obrazovanju ('Narodne novine', broj 94/2013) člankom 25. kojim se dodaje članak 57.a kojim je propisano da će visinu plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta odrediti Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom, a s obzirom na broj zaposlenika pojedinog sveučilišta.

Slijedom toga, Vlada Republike Hrvatske je donijela Odluku o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta. Tom Odlukom utvrđena je plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta ovisno o broju zaposlenika na sveučilištu, množenjem osnovice za obračun plaće javnih službenika s koeficijentima složenosti poslova, uvećana za 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža. Tako je koeficijent složenosti poslova za rektora zaposlenog u ustanovi koja ima iznad 5000 zaposlenika 4,045, zatim od 1000 do 5000 zaposlenika 3,915, do 1000 zaposlenika 3,785. Za prorektora zaposlenog u ustanovi iznad 5000 zaposlenika koeficijent plaće 3,785, od 1000 do 5000 zaposlenika 3,655 te za ustanove do 1000 zaposlenika koeficijent plaće je 3,525. istom Odlukom u točki II. određeno je da plaće iz točke I. Odluke uvećavaju se sukladno odredbama Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama ('Narodne novine', broj 141/2012), Dodatka I. Temeljnog kolektivnog ugovoru za službenike i namještenike u javnim službama ('Narodne novine', broj 141/2012) i granskog kolektivnog ugovora.«

14.2. S obzirom na predlagateljevo isticanje znanstveno-nastavnog zvanja kao pretpostavke za obnašanje dužnosti rektora javnih sveučilišta, nadležno je ministarstvo u svom očitovanju navelo:

»Uvažavajući činjenicu kako su za položaje rektora i prorektora nužni akademski stupanj i najviša znanstveno-nastavna zvanja, napominjemo kako njihova odgovornost prema društvenoj zajednici nije nipošto veća niti usporediva s onom koju imaju državni dužnosnici niti je to pokazatelj demokratičnosti društva. Navedeno potkrepljujemo na primjeru analize opsega odgovornosti rektora kao voditelja ustanove, odnosno visokih učilišta. Kao indikator postavljen je broj zaposlenih osoba na visokim učilištima. U tablici 1. prikazali smo broj zaposlenih osoba na sveučilištima u siječnju 2015. godine (izvor: podaci u COP-u i MZOS-u).

Tablica 1. Broj zaposlenih na javnim sveučilištima

Sveučilište	Broj zaposlenih
Sveučilište u Dubrovniku	254
Sveučilište u Osijeku	1730
Sveučilište u Puli	225
Sveučilište u Rijeci	1640
Sveučilište u Splitu	1588
Sveučilište u Zadru	575
Sveučilište u Zagrebu	7359

Ovdje treba uzeti u obzir da na sveučilištima koje imaju kao svoje sastavnice visoka učilišta koja su pravne osobe, zaposlene osobe na tim sastavnicama imaju ugovor o radu sa sastavnicom, a ne sveučilištem. Dekan, kao ravnatelj ustanove ima jednaku odgovornost kao i svaki drugi ravnatelj ustanove sukladno Zakonu o ustanovama, te stoga, ukoliko iz tablice 1. izuzmemo zaposlene na visokim učilištima u sastavu sveučilišta, broj zaposlenih na samim sveučilištima u odnosu na broj zaposlenih na sastavnicama koje su pravne osobe prikazanje na sljedeći način:

Tablica 2. Broj zaposlenih na sveučilištima i broj zaposlenih na sastavnicama koje su osnovane kao pravne osobe

Ustanove	Broj zaposlenih
Sveučilište u Osijeku – sveučilište	285
Sveučilište u Osijeku – sastavnice (pravne osobe)	1445
Sveučilište u Rijeci – sveučilište	217
Sveučilište u Rijeci – sastavnice (pravne osobe)	1423
Sveučilište u Splitu – sveučilište	202
Sveučilište u Splitu – sastavnice (pravne osobe)	1386
Sveučilište u Zagrebu – sveučilište	238
Sveučilište u Zagrebu – sastavnice (pravne osobe)	7121

Zbog autonomije sveučilišta koja je zagarantirana Ustavom Republike Hrvatske pravo na osnivanje sastavnica kao pravnih osoba implicira i odgovornost dekana kao ravnatelja ustanove, odnosno, odgovornost rektor dijeli sa dekanima. Stoga se složenost poslova i odgovornost dekana visokih učilišta koje su pravne osobe može uspoređivati sa rektorima, posebice manjih sveučilišta jer broj zaposlenih na određenim sastavnicama premašuje broj zaposlenih na manjim sveučilištima.

Donošenjem Odluke Vlade Republike Hrvatske o plaćama rektora i prorektora, jasna je odgovornost i briga za dignitet čelnika sveučilišta, dok je donja granica određena plaćama čelnika sastavnica sveučilišta s pravnom osobnošću. Ovakvim uređenjem nije ograničena autonomija sveučilišta, posebno ističući kako je Odlukom Ustavnog suda (broj U-I/902/1999), zauzet i stav da je autonomija sveučilišta u stvarnosti neizbježno ograničena pravima i stvarnom moći osnivatelja, ali i onih koji podupiru sveučilište ili pak nad njegovim radom provode stručni nadzor.«

## V. OCJENA USTAVNOG SUDA

### A. ČLANAK 25. ZID-a ZOZDIVO-a/13-I (ČLANAK 57.a ZOZDIVO-a)

#### 1) O javnoj raspravi pri donošenju ZID-a ZoZDiVO-a/13-I

15. Vlada je svojim aktom klase: 602-04/12-01/02, ur.broja: 5030104-12-1 od 5. srpnja 2012., dostavila Hrvatskom saboru Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 126/12). Taj je prijedlog Vlada »povukla iz procedure« aktom, klasa: 602-04/12-01/02, ur.broj: 50301-04/04-12-3 od 3. listopada 2012.

U tekstu P.Z.-a br. 126/12 plaće rektora i prorektora nisu bile spomenute ni na jednom mjestu.

16. Prema utvrđenju nadležnog ministarstva, taj prijedlog zakona Vlada je u veljači 2013. (u očitovanju Ministarstva pogrešno je naveden mjesec studeni 2013. – v. točku 14. obrazloženja ove odluke) ponovo uputila u saborsku proceduru, sada kao P.Z. br. 270 (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 270/13).

U tekstu P.Z.-a br. 270/13 plaće rektora i prorektora također nisu bile spomenute ni na jednom mjestu.

Rasprava o P.Z. br. 270/13 u prvom čitanju zaključena je u Hrvatskom saboru 17. travnja 2013. Na 8. sjednici 19. travnja 2013. donesen je zaključak da se prihvaća prijedlog zakona i da će se sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja uputiti predlagatelju radi pripreme konačnog prijedloga zakona (80 glasova »za«, 15 »protiv«, 2 »suzdržana«).

17. Vlada je 24. svibnja 2013., aktom klase: 022-03/13-01/05, ur.broja: 50301-04/12-13-6, Hrvatskom saboru podnijela konačni tekst P.Z.-a br. 270 (u daljnjem tekstu: Konačni P.Z. br. 270/13). Rasprava o Konačnom P.Z.-u br. 270/13 u drugom čitanju zaključena je u Hrvatskom saboru 9. srpnja 2013. ZID ZoZDiVO/13-I donesen je na 8. sjednici 15. srpnja 2013. (77 glasova »za«, 33 »protiv«, 6 »suzdržanih«).

18. U Konačnom P.Z.-u br. 270/13 prvi put se pojavio novi članak 57.a ZoZDiVO-a, sadržan u članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I, ustavnost kojega osporavaju predlagatelji (v. točku 5. obrazloženja ove odluke).

19. Nadležno ministarstvo u svom je očitovanju istaknulo da je P.Z.-u br. 126/12 »prethodila opsežna javna rasprava«. Čini se da je za tu raspravu kasnije isticano da ona vrijedi i za P.Z. br. 270/13 (s obzirom da je u listopadu 2012. P.Z. br. 126/12 bio povučen iz procedure, a nakon toga je ponovo upućen u parlamentarnu proceduru u veljači 2013. kao P.Z. br. 270/13).

19.1. Budući da u P.Z.-u br. 126/12 nije bila sadržana osporena odredba o plaćama rektora i prorektora javnih sveučilišta, Ustavni sud je, uvažavajući tvrdnju nadležnog ministarstva da su »pojedine odredbe ZID ZZDVO-a za koje predlagatelj ukazuje da nisu bile predmet javne rasprave, nastale (su) i uvrštene u ZID ZZDVO-a upravo kao rezultat provedene javne rasprave te temeljem mišljenja tijela državne uprave, saborskih zastupnika i ostalih dionika sustava«, pregledao sadržaj internetske stranice nadležnog ministarstva (<http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=3390>), na kojoj je zabilježen tijek javne rasprave o P.Z.-u br. 126/12, kako slijedi:

*»10. srpnja 2012.*

*Vlada RH prihvatila prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*

Vlada Republike Hrvatske, 5. srpnja 2012. na svojoj 37. sjednici prihvatila je prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju te ga uputila u daljnju zakonodavnu proceduru u Hrvatski sabor

*21. lipnja 2012.*

*Primjedbe i komentari na prijedlog izmjena Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*

Analiza primjedbi i komentara pristiglih tijekom javne rasprave o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju

*17. svibnja 2012.*

*Završila javna rasprava o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*

Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju pobudio je veliko zanimanje javnosti. Tijekom javne rasprave, koja je trajala mjesec dana (završila je u petak 11. svibnja), Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta zaprimilo je više od 200 pojedinačnih primjedbi.

*14. svibnja 2012.*

*Obavijest o zaključenju prve faze javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*

Dana 14. svibnja 2012. godine zaključena je prva faza javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju koja je trajala od 12. travnja do 12. svibnja 2012.

*24. travnja 2012.*

*Produljenje javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*

Zbog velikog interesa javnosti, a u svrhu što učinkovitije rasprave i pronalaženja najboljih rješenja vezanih uz pitanja koja se reguliraju Nacrtom prijedloga Zakona, trajanje javne rasprave produljuje se do 12. svibnja 2012. godine.

*12. travnja 2012.*

*Javna rasprava o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju*

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta objavljuje Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju i time otvara javnu raspravu o prijedlozima izmjena«.

19.2. Kako bi utvrdio je li osporena odredba o plaćama rektora i prorektora javnih sveučilišta proizašla iz javne rasprave, Ustavni sud posebno je razmotrio i dokument nadležnog ministarstva pod nazivom »Analiza prve faze javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (12. travnja – 12. svibnja 2012.)« od 21. lipnja 2012. (<http://public.mzos.hr/Default.aspx?art=11833&sec=3390>), u kojem je objavljeno više od 200 objedinjenih komentara i primjedbi na tekst P.Z.-a br. 126/12, obrađenih po člancima zakona.

U tom se dokumentu ne spominju plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta.

19.3. Ustavni sud razmotrio je i:

- izvješće Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora s 22. sjednice održane 9. srpnja 2012., na kojoj je taj odbor raspravljao o P.Z.-u br. 126/12,
- izvješće Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora s 39. sjednice održane 6. veljače 2013., na kojoj je taj odbor raspravljao o P.Z.-u. br. 270/13 (prvo čitanje),
- izvješće Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu Hrvatskoga sabora s 20. sjednice održane 8. veljače 2013., na kojoj je taj odbor raspravljao o P.Z.-u br. 270/13 (prvo čitanje).

19.4. Ustavni sud ne može s izvjesnošću tvrditi da osporeni članak 57.a ZoZDiVO-a nije proizašao iz javne rasprave, ali utvrđuje nedvojbenim da u relevantnim dokumentima i zapisima koje je razmotrio, a koji su prethodno navedeni, o plaćama rektora i prorektora javnih sveučilišta nije bilo riječi. To potvrđuju i izlaganja pojedinih zastupnika na 8. sjednici sedmog saziva Hrvatskog sabora od 9. srpnja 2013. (video zapis, <http://itv.sabor.hr/video/default.aspx?TockaID=5723>).

20. Što se tiče Konačnog P.Z.-a br. 270/13 (drugo čitanje), Ustavni sud razmotrio je:

- izvješće Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora s 51. sjednice održane 7. lipnja 2013., na kojoj je taj odbor raspravljao o Konačnom P.Z.-u br. 270/13 (drugo čitanje),
- izvješće Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu Hrvatskoga sabora s 27. sjednice održane 11. lipnja 2013., na kojoj je taj odbor raspravljao o Konačnom P.Z.-u br. 270/13 (drugo čitanje).

U posljednjem navedenom izvješću napomenuto je samo to, da je »u uvodnom obrazloženju ministar istaknuo« kako je u Konačni P.Z. br. 270/13 »unesena nova odredba kojom se Vladi Republike Hrvatske daje ovlast određivanja koeficijenta za izračun plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta«. Međutim, iz tog izvješća proizlazi da na sjednici nije spomenut drugi dio odredbe članka 57.a koji propisuje zakonske zabrane (»s tim da plaća rektora ne smije biti viša od plaće zamjenika ministra, a plaća prorektora ne smije biti viša od plaće pomoćnika ministra«).

20.1. Ustavni sud preslušao je i uvodno izlaganje u povodu Konačnog P.Z.-a br. 270/13 nadležnog ministra na 8. sjednici 7. saziva Hrvatskog sabora od 9. srpnja 2013. (video zapis, <http://itv.sabor.hr/video/default.aspx?TockaID=5723>). Utvrdio je da se nadležni ministar i u tom izlaganju zadržao samo na prvom dijelu predložene odredbe, ne spominjući njezin drugi dio koji propisuje prethodno navedene zakonske zabrane (relevantni dio izlaganja ministra v. u točki 29. obrazloženja ove odluke).

21. S obzirom na takvo stanje stvari, Ustavnom sudu ne preostaje drugo nego zaključiti da je predloženi članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a) postao dostupan javnosti tek javnim obznanjivanjem teksta Konačnog P.Z.-a br. 270/13 u svibnju 2013. i da on nije bio predmet javne rasprave.

21.1. Prema tvrdnjama predlagatelja, o predloženom članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članku 57.a ZoZDiVO-a) nije bio konzultiran ni sam Rektorski zbor, koji čine svi rektori javnih sveučilišta u Republici Hrvatskoj, iako je bila riječ o njihovim plaćama. Ustavni sud je u odluci broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. (»Narodne novine« broj 63 od 27. svibnja 2013.) izrazio načelno stajalište da »demokracija procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv«. U konkretnom slučaju, taj je dijalog izostao.

22. Prethodne se činjenice moraju uzeti u obzir prilikom ispitivanja članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a) s aspekta vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koja je temelj za tumačenje Ustava (članak 3. Ustava). U tu se svrhu prvo daje pregled uređenja plaća rektora i prorektora od 2002. do 2013.

## **2) Pregled uređenja plaća rektora i prorektora od 2002. do 2013.**

### *a) Zakonodavno razdoblje 2002. – 2007.*

23. Zakonom o izmjenama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, koji je donesen na 26. sjednici četvrtog saziva Hrvatskog sabora (»Narodne novine« broj 153 od 20. prosinca 2002.; u daljnjem tekstu: ZI ZOiPDD/02), rektori i prorektori sveučilišta stekli su status državnih dužnosnika. Članak 1. tog zakona je glasio:

»Članak 1.

U Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika ('Narodne novine', br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01. i 114/01.) u članku 1. stavak 2. mijenja se i glasi:

'Dužnosnici u smislu ovoga Zakona jesu:

(...)

- rektori i prorektori sveučilišta,

(...)«

U Izvješćima Hrvatskog sabora br. 352 (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1251>) uz taj je članak bilo navedeno: »S obzirom na položaj i značaj poslova koje obavljaju predlaže se u krug državnih dužnosnika uvrstiti rektore sveučilišta i prorektore sveučilišta (koji su do sada imali položaj službenika u javnim službama), ...« (str.

65.).

23.1. ZI-jom ZOiPDD-a/02 bio je promijenjen i način izračuna plaće državnih dužnosnika. U Izvješćima Hrvatskog sabora br. 352 u tom je smislu bilo navedeno: »Osnovna je namjera predlagatelja zakona (Vlade RH) da se i za državne dužnosnike primijeni ista osnovica za obračun plaće koja se primjenjuje na državne službenike i namještenike te da se na odgovarajući način izmijene koeficijenti tako da im plaća ostane na sadašnjoj razini.« (str. 65.). Sukladno tome, u članku 2. ZI-ja ZOiPDD-a/02 bila su propisana nova pravila za izračun plaće državnih dužnosnika te koeficijenti za njihov izračun, uključujući i one za rektore i prorektore. Taj je članak u mjerodavnim dijelovima glasio:

»Članak 2.

Članak 12. mijenja se i glasi:

'Plaće dužnosnika utvrđuju se množenjem osnovice za obračun plaće s koeficijentom utvrđenim za određene dužnosnike.

Osnovica za obračun plaće dužnosnika jednaka je osnovici za obračun plaće državnih službenika i namještenika.

Koeficijenti za izračun plaće dužnosnika jesu:

(...)

7. ...

(...)

f) rektor sveučilišta 5,27

8. ...

d) prorektor sveučilišta 4,98

(...)

23.2. Zaključno, od 1. siječnja 2003. opći zakon za određivanje plaća rektora i prorektora bio je Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 154/02., 163/03., 16/04., 30/04., 105/04., 187/04., 92/05., 121/05., 136/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 82/07., 107/07., 60/08., 38/09. i 150/11., 22/13., 102/14., 103/14., 3/15. – uredba; u daljnjem tekstu: ZOiPDD).

*b) Zakonodavno razdoblje 2007. – 2013.*

24. Rektori i prorektori imali su status državnih dužnosnika do veljače 2007., kada su bili brisani iz popisa državnih dužnosnika člankom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, koji je donesen na 24. sjednici petog saziva Hrvatskog sabora 2. veljače 2007. (»Narodne novine« broj 17 od 12. veljače 2007.; u daljnjem tekstu: ZID ZOiPDD-a/07), a stupio je na snagu isti dan (12. veljače 2007.). Članak 1. tog zakona je glasio:

»Članak 1.

U Zakonu o obvezama i pravima državnih dužnosnika ('Narodne novine', br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 163/03., 16/04., 30/04., 121/05., 151/05. i 141/06.) u članku 1. stavku 2. alineja 26. briše se.

Dosadašnje alineje 27. do 29. postaju alineje 26. do 28.«

Člankom 2. ZID-a ZOiPDD-a/07 bili su brisani i koeficijenti za izračunavanje plaća rektora i prorektora:

»Članak 2.

U članku 12. stavku 3. točki 6. podtočka: 'h) rektor sveučilišta – 5,27', briše se.

Dosadašnje podtočke i), j), k), l), m), n), o), p) i r) postaju podtočke h), i), j), k), l), m), n), o), i p).

U točki 7. podtočka: 'd) prorektor sveučilišta – 4,98' briše se.«

25. U prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, s Konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 617/07) (<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1007>), bio je obrazložen cilj zakonske mjere brisanja rektora i prorektora iz kruga državnih dužnosnika:

»Uz članak 1.

Ovom odredbom mijenja se popis državnih dužnosnika na način da se s tog popisa brišu rektori i prorektori sveučilišta.

Rektori i prorektori sveučilišta brišu se sa popisa državnih dužnosnika, zbog primjedbi da njihovo svrstavanje u državne dužnosnike dovodi u pitanje autonomiju sveučilišta. Radi se o visokim položajima na sveučilištu, a ne u državnim tijelima, te poslovi koji se obavljaju na tim položajima po prirodi stvari ne spadaju u poslove državnih dužnosnika. Osim toga, navedeni položaji nisu političke funkcije, nego prvenstveno radna mjesta na kojima se obavljaju stručni poslovi, koji zahtijevaju iznimno stručno znanje i iskustvo, pa je stoga potrebno osigurati njihovu punu depolitizaciju odnosno profesionalizaciju.« (str. 4.)

U II. dijelu P.Z.-a br. 617/07 pod nazivom »Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se uređuju zakonom, te posljedice koje će proisteći donošenjem zakona« bilo je navedeno:

»Razvoj obrazovanja u Republici Hrvatskoj je jedan od najvažnijih zadataka koji pred Republiku Hrvatsku stavlja Europska unija. Članak 67. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske jamči autonomiju sveučilišta, a stavak 2. istoga članka utvrđuje pravo sveučilišta da samostalno odlučuju o svome ustrojstvu i djelovanju u skladu s posebnim zakonima.

Sukladno članku 4. stavku 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ('Narodne novine', broj 123/03., 198/03. i 105/04.) propisano je da se visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj temelji na akademskim slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji sveučilišta, u skladu s Ustavom, međunarodnim ugovorima i tim Zakonom, a prema stavku 3. istoga članka akademske slobode pripadaju svim članovima akademske zajednice a obuhvaćaju slobodu znanstvenog i umjetničkog istraživanja i stvaralaštva, poučavanja, međusobne suradnje i udruživanja, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, međunarodnim ugovorima i tom Zakonu, a navedena akademska sloboda, akademska samouprava i autonomija sveučilišta uključuju i odgovornost akademske zajednice prema društvenoj zajednici u kojoj djeluje.

Kako bi se navedene slobode i sveučilišna autonomija mogle nesmetano odvijati, te kako bi se u potpunosti ostvarila ustavna načela u tom pravcu, predlaže se iz popisa Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika brisati položaje rektora i prorektora sveučilišta.« (str. 1.)

Zakonodavac je u prethodno citiranim dijelovima obrazloženja P.Z.-a br. 617/07 jasno izrazio svoje temeljnu odluku da se pravni status rektora i prorektora mora urediti tako da bude izraz odnosa države prema ustavnom jamstvu autonomije sveučilišta i akademskim slobodama. Iz P.Z.-a br. 617/07 također proizlazi da to uređenje uključuje i plaće rektora i prorektora.

26. Nadalje, nakon što su rektori i prorektori brisani s popisa državnih dužnosnika, zakonodavac nije izrijekom propisao njihov novi pravni status. Ipak, iz obrazloženja P.Z.-a br. 617/07 može se zaključiti da je intencija zakonodavca bila da rektori i prorektori, nakon gubitka statusa državnih dužnosnika, steknu status javnih službenika. U tom je obrazloženju bilo navedeno: »Brisanjem sa popisa državnih dužnosnika, položaji rektora i prorektora sveučilišta postat će radna mjesta u javnim službama, pa bi se na pitanje njihovih plaća primjenjivao Zakon o plaćama u javnim službama ('Narodne novine', broj 27/01).«

27. Međutim, nakon što su rektori i prorektori brisani s popisa državnih dužnosnika, zakonodavac je rektore i prorektore izuzeo iz općeg režima plaća u javnim službama uređenog Zakonom o plaćama u javnim službama. Naime, člankom 4. ZID-a ZOiPDD-a/07 bilo je propisano:

»Članak 4.

Posebnom uredbom uredit će se plaće rektora i prorektora sveučilišta.

Do dana stupanja na snagu uredbe iz stavka 1. ovoga članka rektori i prorektori sveučilišta zadržavaju pravo na plaće prema dosadašnjim rješenjima.«

Vlada je u P.Z.-u br. 617/07 obrazložila članak 4. ZID-a ZOiPDD-a/07 ovako:

»Uz članak 4.

Brisanjem sa popisa državnih dužnosnika, položaji rektora i prorektora sveučilišta postat će radna mjesta u javnim službama, pa će im se plaća utvrđivati prema propisima kojim se uređuju plaće u javnim službama.

Prema članku 7. stavku 4. Zakona o plaćama u javnim službama ('Narodne novine', broj 27/2001), vrijednosti koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta I. vrste (za koja je opći uvjet visoka stručna sprema) mogu se kretati u rasponu od 1,05 do 3,50. Obzirom da su prema članku 12. stavku 3. Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika koeficijenti za izračun plaće rektora i prorektora sveučilišta znatno viši (koeficijent za izračun plaće rektora sveučilišta je 5,27, a prorektora sveučilišta 4,98) – rektorima i prorektorima sveučilišta bi se znatno smanjile plaće kada bi se odredile prema koeficijentima utvrđenim u članku 7. Zakona o plaćama u javnim službama. Stoga se predlaže da do donošenja posebne uredbe, odnosno do iznalaženja odgovarajućeg rješenja za navedena pitanja, rektori i prorektori sveučilišta zadrže dosadašnje koeficijente za izračun plaće i to rektori sveučilišta koeficijent 5,27, a prorektori koeficijent 4,98.«

27.1. Unatoč zakonskoj obvezi, Vlada nikada nije donijela uredbu iz članka 4. ZID-a ZOiPDD-a/07, a sve do stupanja na snagu ZID-a ZoZDiVO-a/13-I nije došlo ni do »iznalaženja odgovarajućeg rješenja za navedena pitanja«, kako je to istaknuto u prethodno citiranom obrazloženju P.Z.-a br. 617/07.

27.2. Stoga su, po sili članka 4. stavka 2. ZID-a ZOiPDD-a/07, sve do stupanja na snagu osporene Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta, to jest do 31. kolovoza 2013., rektori i prorektori zadržali »dosadašnje koeficijente za izračun plaće i to rektori sveučilišta koeficijent 5,27, a prorektori koeficijent 4,98«, kako je to navedeno u prethodno citiranom obrazloženju P.Z.-a br. 617/07., a propisano člankom 2. ZI-ja ZOiPDD-a/02 (v. točku 23.1. obrazloženja ove odluke).

Drugim riječima, sve do 31. kolovoza 2013. koeficijenti za izračun plaća rektora i prorektora bili su propisani zakonom (ZOiPDD-om). Vlada, a ne Hrvatski sabor, »utvrdila« ih je prvi put tek osporenom Odlukom o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta, sukladno ovlasti koju je dobila člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a ZoZDiVO-a).

27.3. S obzirom na takvo stanje stvari, potrebno je ispitati je li zakonska ovlast dana Vladi člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a ZoZDiVO-a) u suglasnosti s Ustavom.

### 3) Je li zakonska ovlast Vlade da uređuje plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta u suglasnosti s Ustavom

28. Zakonodavac je člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a ZoZDiVO-a) ovlastio Vladu da »utvrdi« plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta »posebnom odlukom«, uz propisane pretpostavke. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da osporeni članak 57.a ZoZDiVO-a, koji je stupio na snagu 23. srpnja 2013., glasi:

»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.«

28.1. Zbog posebnog zakonodavčevog pristupa uređenju položaja rektora i prorektora javnih sveučilišta, koji polazi od njihovog osobitog i jedinstvenog položaja u hrvatskom društvu, njihovih čelnih pozicija unutar javnog sveučilišnog sustava, kao i potrebe da se njihove plaće izuzmu iz općeg platnog režima u javnim službama, Ustavni sud ocjenjuje da nisu osnovani prigovori predlagatelja o nedopuštenosti uređivanja njihovih plaća u ZoZDiVO-u.

28.2. S druge strane, ZID ZoZDiVO/13-I ne sadržava nikakvu prijelaznu odredbu koja bi uredila zakonski režim koji se trebao primjenjivati na plaće rektora i prorektora u razdoblju od dana stupanja na snagu tog zakona do donošenja »posebne odluke« Vlade u smislu članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a). Utoliko je riječ o imperfektnom zakonskom rješenju s aspekta načela pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti.

29. Nadležni ministar je na 8. sjednici sedmog saziva Hrvatskog sabora 9. srpnja 2013., u svom uvodnom izlaganju u povodu Konačnog P.Z.-a br. 270/13 (video zapis, <http://itv.sabor.hr/video/default.aspx?TockaID=5723>), obrazložio prijedlog novog članka 57.a. ZoZDiVO-a ovako:

»Ono što je bilo sporno u proteklom periodu ticalo se i plaća rektora i prorektora sveučilišta. Naime, oni su po starom, starim pravilima bili dužnosnici. Pošto više nisu dužnosnici, bilo je potrebno izmijeniti zakonski tekst kako bi se osigurala plaća kojom bi, ukoliko bi se postupilo po Zakonu o plaćama u javnim službama, (bila) definirana gornja granica koeficijenta za plaće u javnim službama 3,5, što bi naravno dovelo do toga da bi plaće rektora bile potpuno, suludo premale, i zato na ovaj način predlažemo osiguravanje plaća rektora i prorektora sveučilišta.«

29.1. Prema utvrđenju nadležnog ministarstva, trenutačno je riječ o ukupno sedam rektora i 30 prorektora javnih sveučilišta.

30. Za dužnosti i radna mjesta koja se financiraju iz državnog proračuna, a koja mogu poslužiti kao primjer za potrebe ovog ustavnosudskog postupka, to jest za državne dužnosnike, suce i druge pravosudne dužnosnike, državne službenike i javne službenike, elemente i metodologiju izračuna plaća propisuje Hrvatski sabor. Plaća se sastoji od dva elementa. Prvi je element osnovica za obračun plaće, koja se iskazuje u određenom novčanom iznosu. Načine na koji se određuju osnovice propisuje Hrvatski sabor mjerodavnim zakonima. Drugi je element koeficijent složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik raspoređen odnosno složenosti dužnosti na koju je dužnosnik izabran ili imenovan. Koeficijente ili raspone koeficijenata (u kojima se mogu kretati vrijednosti koeficijenata poslova radnih mjesta u pojedinima vrstama) propisuje Hrvatski sabor mjerodavnim zakonima. U slučaju kad Hrvatski sabor propisuje raspone koeficijenata, konkretne vrijednosti koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta, unutar zakonom propisanog raspona, određuje Vlada (u pravilu, uredbom). Metodološki, plaća se izračunava množenjem osnovice s koeficijentom.

30.1. Radi usporedbe osporenog zakonskog rješenja kojim se uređuju plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta, u nastavku se daje pregled uređivanja plaća za državne dužnosnike, suce i druge pravosudne dužnosnike, državne službenike i javne službenike.

31. Prvo, kad je riječ o plaćama državnih dužnosnika, do 2009. godine koeficijenti i mjerilo za određivanje osnovice za obračun plaće državnih dužnosnika bili su određeni zakonom (v. točku 23.1. obrazloženja ove odluke). Zakonom o izmjeni Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika («Narodne novine» broj 38 od 27. ožujka 2009.) izmijenio se članak 12. stavak 2., tako da od 27. ožujka 2009. osnovicu za izračun plaća državnih dužnosnika, na temelju zakonske ovlasti, određuje Vlada posebnom odlukom, uz pojedine iznimke. Mjerodavne odredbe članka 12. ZOiPDD-a danas glase:

»Članak 12.

Plaće dužnosnika utvrđuju se množenjem osnovice za obračun plaće s koeficijentom utvrđenim za određene dužnosnike.

Osnovicu za obračun plaće dužnosnika, osim za predsjednika, zamjenika predsjednika i suce Ustavnog suda Republike Hrvatske, određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom.

Za obračun plaće predsjednika, zamjenika predsjednika i sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske primjenjuje se osnovica, koja je zakonom kojim se uređuju plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika, utvrđena za obračun plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika.

(...)«

Člankom 12. stavkom 4. ZOiPDD-a koeficijenti za izračun plaće državnih dužnosnika propisani su u rasponu od 9,30 (za plaću predsjednika Republike Hrvatske) do 3,97 (za pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje).

32. Drugo, kad je riječ o plaćama predsjednika i sudaca svih sudova te državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, i koeficijenti i osnovica za obračun njihovih plaća danas su određeni zakonom. Naime, odlukom i rješenjem broj: U-I-4039/2009 i dr. od 18. srpnja 2014. («Narodne novine broj 100/14.) Ustavni sud ukinuo je članak 4. stavak 2. Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika («Narodne novine» broj 10/99., 25/00., 1/01., 30/01., 59/01., 114/01., 64/02., 153/02., 17/04., 8/06., 142/06., 134/07., 146/08., 155/08., 39/09., 155/09., 14/11., 154/11., 12/12., 143/12.), kojim je bilo propisano da »osnovicu za obračun plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom«. Ustavni sud je u obrazloženju te odluke utvrdio:

»9.1. ... Čini se da je zakonodavac, u dijelu koji se tiče određivanja osnovice za obračun plaće sudaca, zanemario temeljne postulate koji proizlaze iz načela diobe vlasti, zasebno i zajedno s ustavnim zahtjevom za neovisnošću sudstva, kad je riječ o odnosima između sudstva i političke egzekutive. Zakonodavac je, naime, svoju ustavnu ovlast da određuje osnovicu za obračun plaće sudaca osporenom odredbom prenio na Vladu, prepustivši joj da to pitanje slobodno uređuje svojim odlukama. Davanje u nadležnost političkoj egzekutivi (Vladi) da izravno utječe na određivanje plaće sudaca a priori znači da su odnosi između dviju grana državne vlasti (izvršne, to jest političko-egzekutive i sudbene) postavljeni na osnovama koje su objektivno neprihvatljive u demokratskom društvu, utemeljenom na načelu diobe vlasti i vladavini prava, sve u svjetlu ustavnog zahtjeva da sudstvo mora biti samostalno i neovisno.

Sukladno tome, iz Ustava proizlazi zahtjev da sve elemente plaće sudaca mora uređivati zakonodavac svojim zakonom donesenim u demokratskoj parlamentarnoj proceduri na način koji poštuje bit jamstva stabilnosti sudačke funkcije, to jest pravilnog, stručnog i nepristranog provođenja pravde, pri čemu svi elementi sudačkih plaća moraju biti primjereni dostojanstvu sudačke profesije i teretu odgovornosti sudaca.«

32.1. Mjerodavne odredbe članka 4. Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika (»Narodne novine« broj 10/99., 25/00., 1/01., 30/01., 59/01., 114/01., 64/02., 153/02., 17/04., 8/06., 142/06., 134/07., 146/08., 155/08., 39/09., 155/09., 14/11., 154/11., 12/12., 143/12., 100/14. – OIRUSRH i 147/14.; u daljnjem tekstu: ZoPSiDPD) danas glase:

»Članak 4.

Plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika utvrđuju se množenjem osnovice za obračun plaće s koeficijentom za određenog dužnosnika.

Osnovica za obračun plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika utvrđuje se u visini od 4.443,958 kuna bruto.

(...)«

Člankom 4. stavkom 4. ZoPSiDPD-a koeficijenti za izračun plaće sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika propisani su u rasponu od 7,86 (za plaće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske i glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske) do 3,11 (za plaće sudaca općinskih i prekršajnih sudova te zamjenike općinskih državnih odvjetnika).

33. Treće, kad je riječ o plaćama državnih službenika, prema članku 144. stavku 1. točkama a) i b) Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine« broj 92/05., 142/06., 107/07., 27/08., 34/11. – Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13. i 1/15.), na plaće državnih službenika i namještenika primjenjuju se članci od 108. do 112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (»Narodne novine« broj 27/01.). Mjerodavne odredbe tog potonjeg zakona glase:

»XIII. PLAĆE SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Članak 108.

(1) Plaću službenika, odnosno namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik, odnosno namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.

(2) Osnovica za izračun plaće utvrđuje se kolektivnim ugovorom.

(3) Polazišta za utvrđivanje osnovice su prijedlog proračuna za sljedeću godinu, sporazum o politici plaća i prosječna mjesečna isplaćena bruto plaća zaposlenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini, koju utvrđuje Državni zavod za statistiku i objavljuje u 'Narodnim novinama'.

(4) Ako osnovica za izračun plaće ne bude utvrđena do donošenja državnog proračuna, osnovicu utvrđuje Vlada.

Članak 109.

(1) Vrijednosti koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta utvrđuje uredbom Vlada.

(...)

(4) Za utvrđivanje vrijednosti koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta utvrđuju se rasponi koeficijenata u kojima se mogu kretati vrijednosti koeficijenata poslova radnih mjesta u pojedinima vrstama i to za:

– radna mjesta I. vrste            od 1,05 do 3,50

– radna mjesta II. vrste        od 0,90 do 1,20

– radna mjesta III. vrste od 0,65 do 1,10

– radna mjesta IV. vrste od 0,50 do 0,75.«

33.1. Na tim je osnovama Vlada donijela Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (»Narodne novine« 37/01., 38/01. – ispravak, 71/01., 89/01., 112/01., 7/02. – ispravak, 17/03., 197/03., 21/04., 25/04. – ispravak, 66/05., 131/05., 11/07., 47/07., 109/07., 58/08., 32/09., 140/09., 21/10., 38/10., 77/10., 113/10., 22/11., 142/11., 31/12., 49/12., 60/12., 78/12., 82/12., 100/12., 124/12., 140/12., 16/13., 25/13., 52/13., 96/13., 126/13., 2/14., 94/14., 140/14. i 151/14.).

Osnovica za obračun plaće državnih službenika i namještenika utvrđena je Odlukom o visini osnovice za obračun plaće za državne službenike i namještenike (»Narodne novine« broj 40/09.). Od 1. travnja 2009. osnovica za obračun plaće državnih službenika i namještenika iznosi 5.108,84 kune bruto.

34. Četvrto, kad je riječ o plaćama u javnim službama, mjerodavni su Zakon o plaćama u javnim službama (»Narodne novine« broj 27/01., članak 5. stavci 2. i 3. – 39/09.) zajedno s kasnijim Zakonom o osnovici plaće u javnim službama (»Narodne novine« broj 39/09. i 124/09.).

34.1. Zakon o plaćama u javnim službama uredio je »načela za određivanje plaća službenika i namještenika u javnim službama« (članak 1.), propisujući u članku 4.:

»Članak 4.

Plaću službenika i namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik i namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.«

Člankom 5. Zakona o plaćama u javnim službama uređena su osnovna pitanja koja se odnose na osnovicu za izračun tih plaća:

»Članak 5.

Polazište za utvrđivanje osnovice za izračun plaće su prijedlog proračuna za sljedeću godinu, sporazum o politici plaća i prosječna mjesečna isplaćena bruto plaća zaposlenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini, koju utvrđuje Državni zavod za statistiku i objavljuje u 'Narodnim novinama'.

Osnovica za izračun plaće utvrđuje se kolektivnim ugovorom.

Ako se osnovica za izračun plaće ne utvrdi do donošenja državnog proračuna, osnovicu utvrđuje Vlada.«

Člankom 7. stavcima 1. i 4. Zakona o plaćama u javnim službama propisani su rasponi vrijednosti koeficijenata poslova radnih mjesta u javnim službama, kao i ovlaštenje Vlade da u propisanim zakonskim okvirima utvrdi točan koeficijent za svako radno mjesto. Te odredbe glase:

»Članak 7.

Vrijednosti koeficijenata radnih mjesta utvrđuje uredbom Vlada.

(...)

Za utvrđivanje vrijednosti koeficijenata radnih mjesta utvrđuju se rasponi koeficijenata u kojima se mogu kretati vrijednosti koeficijenata poslova radnih mjesta u pojedinim vrstama i to za:

- radna mjesta I. vrste od 1,05 do 3,50

- radna mjesta II. vrste od 0,90 do 1,20

- radna mjesta III. vrste od 0,65 do 1,10

- radna mjesta IV. vrste od 0,50 do 0,75.«

Na temelju Zakona o plaćama u javnim službama, Vlada je donijela Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama («Narodne novine» broj 38/01., 112/01., 62/02., 156/02., 162/03., 39/05., 82/05., 133/05., 30/06., 118/06., 22/07., 112/07., 127/07., 124/11., 142/11., 77/12., 98/12., 112/12. i 121/12.).

34.2. Međutim, Prijedlogom Zakona o osnovici plaće u javnim službama, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada aktom broj: 5030104-09-1 od 25. ožujka 2009. (u daljnjem tekstu: P. Z. br. 310/09), Vlada je predložila izmjenu dotadašnjeg načina određivanja osnovice plaće u javnim službama, sa sljedećim obrazloženjem:

»Prema odredbi članka 1. Zakona o plaćama u javnim službama ('Narodne novine', br. 27/01) 'ovim Zakonom se uređuju načela za određivanje plaća službenika i namještenika u javnim službama'. Odredbom članka 5. stavak 2. istog Zakona propisano je da se 'osnovica za izračun plaće utvrđuje kolektivnim ugovorom'.

U skladu sa citiranom zakonskom odredbom Vlada Republike Hrvatske i sindikati javnih službi su dana 23. studenog 2006. zaključili Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama, a odredbom članka 49. točka 4. Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama ('Narodne novine', br. 84/07) utvrđeno je da 'Sporazum o osnovici za plaće u javnim službama, zaključen između Sindikata javnih službi i Vlade Republike Hrvatske 23. studenog 2006. godine i svi sporazumi koji iz njega proističu, sadržajno predstavljaju sastavni dio ovog Kolektivnog ugovora'.

Predloženim zakonom mijenja se dosadašnji način određivanja osnovice plaće u javnim službama na način da se umjesto utvrđivanja osnovice kolektivnim ugovorom propisuje da osnovicu plaće u javnim službama određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom, s time da je važenje predloženog zakona ograničeno na razdoblje od dvije godine od dana njegovog stupanja na snagu.«

Sukladno tome, Zakonom o osnovici plaće u javnim službama («Narodne novine» broj 39 od 31. ožujka 2009.) bilo je propisano:

»Članak 2.

Osnovicu plaće u javnim službama određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom.«

Na temelju tog zakona, Vlada je donijela Odluku o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama («Narodne novine» broj 40 od 1. travnja 2009.). Točka I. te odluke glasi:

»I.

Osnovica za obračun plaće u javnim službama utvrđuje se u visini od 5.108,84 kune bruto i primjenjuje se od 1. travnja 2009. godine, počevši s plaćom za mjesec travanj 2009. godine koja će biti isplaćena u mjesecu svibnju 2009. godine.«

34.3. Konačno, Zakonom o izmjenama Zakona o osnovici plaće u javnim službama («Narodne novine» broj 124 od 16. listopada 2009.) izmijenjen je prethodno navedeni članak 2. tog zakona, tako da danas glasi:

»Članak 2.

Članak 2. mijenja se i glasi:

'Osnovica plaće u javnim službama se utvrđuje kolektivnim ugovorom zaključenim između Vlade Republike Hrvatske i sindikata javnih službi, a ako kolektivni ugovor nije potpisan do donošenja državnog proračuna Republike Hrvatske za narednu godinu osnovicu plaće u javnim službama određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom.'«

Prema dostupnim podacima, osnovica u visini od 5.108,84 kune, određena Odlukom o visini osnovice za obračun plaće u javnim službama (»Narodne novine« broj 40/09.), i danas je u primjeni.

Danas je na snazi i nova Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (»Narodne novine« broj 25/13., 72/13., 151/13., 9/14., 40/14., 51/14., 77/14., 83/14., 87/14., 120/14., 147/14., 151/14., 11/15., 32/15. i 38/15.).

35. Usporedi li se pravilo iz osporenog članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a) s prethodno prikazanim zakonskim pravilima o plaćama državnih i pravosudnih dužnosnika te državnih i javnih službenika, Ustavnom sudu ne preostaje drugo no zaključiti da su rektori i prorektori javnih sveučilišta jedina skupina među državnim dužnosnicima, pravosudnim dužnosnicima te državnim i javnim službenicima za koju je Vlada zakonom generalno ovlaštena »utvrditi plaće«, kako je to propisano osporenim člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a. ZoZDiVO-a).

36. Generalno zakonsko ovlaštenje, dano Vladi, sastoji se u slobodi odabira i elemenata i metodologije »utvrđivanja« plaća rektora i prorektora.

Ustavni sud u tom smislu primjećuje da nisu pravilna utvrđenja navedena u V. dijelu Konačnog P.Z.-a br. 270/13 pod nazivom »Razlike između rješenja koja se predlažu Konačnim prijedlogom zakona u odnosu na rješenja iz Prijedloga zakona i razlozi zbog kojih su te razlike nastale«, u kojem je Vlada na str. 53. dala sljedeće obrazloženje članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a. ZoZDiVO-a):

»... unesena je nova odredba kojom se, izbjegavajući ograničenja Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, Vladi Republike Hrvatske daje ovlast određivanja koeficijenata za izračun plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta.«

I u III. dijelu Konačnog P.Z.-a br. 270/13 pod nazivom »Obrazloženje odredbi predloženog zakona« na str. 47. dano je slično obrazloženje članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a. ZoZDiVO-a):

»Člankom 25. propisano je pravo rektora i prorektora javnih sveučilišta na plaću te će se vrijednost koeficijenta rektora i prorektora, ovisno o broju zaposlenika sveučilišta, urediti odlukom Vlade Republike Hrvatske.«

Međutim, iz članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a) ne proizlazi da je Vladina ovlast ograničena samo na »određivanje koeficijenata za izračun plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta« odnosno na »uređenje vrijednosti koeficijenta rektora i prorektora«, kako je to navedeno u citiranim dijelovima Konačnog P.Z.-u br. 270/13. Naime, osporeni zakonski članak daje šire ovlasti Vladi. On glasi: »Plaću rektora i prorektora javnih sveučilišta ... utvrdit će Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom ...«, pri čemu se ni iz jedne od dviju propisanih pretpostavki (to jest broja zaposlenika na sveučilištu i gornjeg limita iznosa plaća) ne može izvući zaključak da je Vlada ograničena samo na određivanje koeficijenata za izračun tih plaća.

36.1. Ustavni sud dalje primjećuje da je u osporenoj Odluci o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta Vlada odlučila slijediti zakonodavčev pristup prikazan u točki 30. obrazloženja ove odluke (plaća kao umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i osnovice za izračun plaće). Međutim, Vladina ovlast utemeljena na članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članku 57.a ZoZDiVO-a) daleko je šira od ovlasti koju ona ima pri istovjetnom uređivanju plaća drugih javnih službenika, kao i državnih dužnosnika, sudaca i drugih pravosudnih

dužnosnika te državnih službenika. Ta ovlast u slučaju plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta obuhvaća i autonomno određivanje njihove osnovice i autonomno određivanje vrijednosti njihovih koeficijenata, do limita koji je postavio zakonodavac (o tome v. točke od 40. do 43. obrazloženja ove odluke).

37. Nadležno ministarstvo u svom je očitovanju istaknulo da su u praksi već godinama prisutni problemi kad je riječ o uređenju plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta («dugi niz godina nije (se) našlo odgovarajuće rješenje pitanja plaće rektora i prorektora» – v. točku 14.1. obrazloženja ove odluke), a to je ponovio i nadležni ministar u svom uvodnom izlaganju u povodu Konačnog P.Z.-a br. 270/13 u parlamentu (v. točku 29. obrazloženja ove odluke). Taj problem jasno pokazuje sve osobitosti i jedinstvenost položaja rektora i prorektora javnih sveučilišta, koji ih čini neusporedivima s bilo kojom drugom državnom ili javnom funkcijom u hrvatskom društvu.

Ustavni sud dužan je primijetiti, međutim, da se taj problem teško može riješiti tako da se uređivanje plaća nositelja tih najviših položaja u javnom sveučilišnom sustavu prepusti izvršnoj vlasti (političkoj egzekutivi). Na ovom mjestu treba ponoviti da se sam zakonodavac opredijelio za rješenje da rektori i prorektori sveučilišta ne budu državni dužnosnici, kako bi se akademske »slobode i sveučilišna autonomija mogle nesmetano odvijati, te kako bi se u potpunosti ostvarila ustavna načela u tom pravcu« (v. točku 25. obrazloženja ove odluke). Osporenim zakonskim rješenjem stoga se samo stvara dojam narušavanja ustavne autonomije sveučilišta u hrvatskom društvu (zbog vanjskog dojma o snažnom utjecaju izvršne vlasti na sustav visokog obrazovanja) te izvrće slika o strateškom opredjeljenju države prema tom sustavu.

37.1. S ustavnopravnog aspekta, teško je pronaći legitimni cilj rješenja propisanog člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a ZoZDiVO-a), s obzirom da Hrvatski sabor istodobno pridržava sebi znatno veći zakonodavni utjecaj kad su u pitanju plaće svih drugih javnih službenika, državnih dužnosnika, sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika te državnih službenika.

Iako se s ustavnopravnog aspekta ne zahtijeva da utjecaj Vlade na određivanje plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta bude u cijelosti isključen (kao u slučaju sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika), osobitosti i jedinstvenost položaja rektora i prorektora javnih sveučilišta u demokratskom društvu nedvojbeno zahtijevaju odlučujući utjecaj Hrvatskog sabora, kao predstavničkog tijela građana i nositelja zakonodavne vlasti, na uređivanje njihovih plaća. Samo zakonodavni postupak, naime, jamči dostatan stupanj demokratičnosti procedure u okviru koje se mora odvijati društveni dijalog o pravnom položaju rektora i prorektora javnih sveučilišta u hrvatskom društvu (koji uključuje i njihove plaće), jer su to pitanja – s obzirom na specifični utjecaj visokog obrazovanja na razvitak društva, kao i rezultate koje društvo u tom smislu očekuje od javnih sveučilišta – od općeg interesa.

38. U tom svjetlu, opseg ovlasti koji se člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a ZoZDiVO-a) priznaje Vladi pri »utvrđivanju« plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta nije prihvatljiv s ustavnopravnog aspekta. Ovlasti političke egzekutive u osporenom su članku preširoko postavljene s obzirom na prirodu poslova i značaj društvenih funkcija rektora i prorektora javnih sveučilišta, kojih je autonomija zaštićena člankom 68. Ustava.

38.1. Konačno, Vlada, kao predlagateljica članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a), ni na jednom mjestu u Konačnom P.Z. br. 270/13 nije obrazložila razloge koji bi eventualno mogli opravdati razliku u posebnom pristupu zakonodavnom uređenju plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta u odnosu prema općem pristupu koji je prihvaćen za uređenje plaća drugih javnih službenika, državnih dužnosnika, sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika i državnih službenika kad je riječ o širini ovlasti odnosno utjecaju Vlade na to uređenje.

S obzirom da se poseban pristup zakonodavnom uređenju plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta, koji se očituje u širim Vladinim ovlastima odnosno njezinom snažnijem utjecaju na uređenje tih plaća, ni s jednog aspekta ne može smatrati prima facie opravdanim, a u nedostatku obrazloženja koji bi za takav pristup dao objektivno i razumno opravdanje, mora se zaključiti da članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a) nije u suglasnosti sa zahtjevima koji za zakone kojima se uređuje visoko obrazovanje i razrađuje ustavno jamstvo autonomije sveučilišta proizlaze iz vladavine prava (članak 3. Ustava).

39. Gornje granice visine plaća rektora i prorektora, koje je Vladi postavio zakonodavac u obliku zakonskih zabrana, ne utječu na prethodna utvrđenja, s obzirom da su same te zabrane, kako su postavljene u članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a), ustavnopravno neprihvatljive, što se obrazlaže u sljedećim točkama obrazloženja ove odluke.

#### **4) Jesu li zabrane propisane člankom 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (člankom 57.a ZoZDiVO-a) u skladu s Ustavom**

40. Jedan od zahtjeva koji za zakone proizlaze iz vladavine prava svakako je i zahtjev za pravnom dosljednošću (konzistentnošću) pravnog uređenja pojedinog pitanja.

41. Pretpostavke iz članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a), propisane u obliku zakonskih zabrana (»s tim da plaća rektora ne smije biti viša od plaće zamjenika ministra, a plaća prorektora ne smije biti viša od plaće pomoćnika ministra«), teško bi se mogle smatrati pravno dosljednima s obzirom na neobjašnjivo upletanje plaća hijerarhijski ustrojenih državnih dužnosnika unutar sustava državne uprave (ministar – zamjenik ministra – pomoćnik ministra) u uređenje plaća sveučilišnih čelnika.

Ustavni sud ponovo podsjeća da je zakonodavac ZID-om ZOiPDD-a/07 izbrisao rektore i prorektore iz popisa državnih dužnosnika. U P.Z.-u br. 617/07 cilj zakonske mjere brisanja rektora i prorektora iz kruga državnih dužnosnika bio je obrazložen trima razlozima. Prvo »njihovo svrstavanje u državne dužnosnike dovodi u pitanje autonomiju sveučilišta«. Drugo, »radi se o visokim položajima na sveučilištu, a ne u državnim tijelima, te poslovi koji se obavljaju na tim položajima po prirodi stvari ne spadaju u poslove državnih dužnosnika«. Treće »navedeni položaji nisu političke funkcije, nego prvenstveno radna mjesta na kojima se obavljaju stručni poslovi, koji zahtijevaju iznimno stručno znanje i iskustvo, pa je stoga potrebno osigurati njihovu punu depolitizaciju odnosno profesionalizaciju« (v. točku 25. obrazloženja ove odluke).

Prema tome, Vlada, kao predlagateljica ZID-a ZOiPDD-a/07, dala je relevantne i uvjerljive razloge zbog kojih je predložila brisanje rektora i prorektora s tog popisa. Kao što je prethodno već rečeno, time se nastojalo izraziti strateško opredjeljenje države prema ustavnoj autonomiji sveučilišta i akademskim slobodama, uvažiti specifični utjecaji visokog obrazovanja na razvitak društva, naglasiti rezultate koje društvo u tom smislu očekuje od javnih sveučilišta, ali i postići »depolitizaciju« odnosno »profesionalizaciju« funkcija rektora i prorektora. Takva nastojanja pretpostavljaju po naravi stvari zahtjev da visina plaća rektora i prorektora bude autonomno uređena u skladu s tim opredjeljenjima (uvažavajući okolnosti u gospodarskom i fiskalnom životu zemlje), kao i zahtjev da njihove plaće bude uređene tako da zajedno s plaćama ostalih zaposlenika u sustavu visokog obrazovanja tvore jedinstvenu i smislenu cjelinu, bez obzira kakvu politiku plaća država istodobno vodi kada je riječ o hijerarhijski ustrojenim državnim dužnosnicima u sustavu državne uprave.

42. Na ovom mjestu treba podsjetiti da o osporenom zakonskom rješenju nije provedena javna rasprava prije no što je prihvaćeno u Hrvatskom saboru, a da Vlada, kao predlagateljica zakonskog rješenja iz članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članka 57.a ZoZDiVO-a), nije dala nijedan relevantan i dostatan razlog kojim bi pokazala da ono ima legitimni cilj odnosno objektivno i razumno opravdanje.

Jedinu naznaku cilja koji se tim zakonskim rješenjem nastojao postići Vlada je navela tek naknadno, u obrazloženju prijedloga Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta (<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//111.%20-%206.pdf>). To obrazloženje u mjerodavnom

dijelu glasi:

»... Vlada Republike Hrvatske donosi Odluku o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta čime će doći i do ušteda za državni proračun u iznosu od cca. 5 milijuna kuna godišnje.«

Ne ulazeći u razloge zbog kojih o uštedama za državni proračun nije bilo riječi prilikom donošenja samog ZID-a ZoZDiVO-a/13-I, Ustavni sud načelno utvrđuje da »ušteda za državni proračun u iznosu od cca. 5 milijuna kuna godišnje« ne može opravdati sporne zabrane propisane u članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članku 57.a ZoZDiVO-a) već i stoga što za postizanje te uštede nije bilo nužno pozivati se na plaće zamjenika odnosno pomoćnika ministra.

43. Zaključno, Ustavni sud ne može utvrditi koji se legitimni cilj nastojao postići propisivanjem da plaće rektora i prorektora ne smiju biti više od plaća zamjenika odnosno pomoćnika ministra. To zakonsko rješenje zamagľuje činjenicu da funkcije rektora i prorektora, kao i sustav visokog obrazovanja u cjelini, imaju bitno različitu javnu svrhu od one kojoj služe funkcije hijerarhijski podređenih državnih dužnosnika (zamjenika i pomoćnika ministara) u sustavu državne uprave, kao i sustav državne uprave u cjelini. Stoga je razumljiv vanjski dojam da pristup plaćama rektora i prorektora javnih sveučilišta, normativno oblikovan u članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članku 57.a ZoZDiVO-a), neosnovano podvodi društvene funkcije rektora i prorektora javnih sveučilišta pod izrazit utjecaj političke egzekutive, na što je u svom prijedlogu višekratno upozorio predlagatelj.

44. S obzirom na prethodna utvrđenja, osobito ona sadržana u točkama 21. i 21.1., točki 28.2. te u točkama od 35. do 43. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud ocjenjuje da članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a) nije u suglasnosti sa zahtjevima koji za zakone kojima se uređuje sveučilišni sustav proizlaze iz načela vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

45. Stoga je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona donesena odluka kao u točki I. izreke.

## B. ODLUKA O PLAĆI REKTORA I PROREKTORA JAVNIH SVEUČILIŠTA

46. Osporenu Odluku o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta Vlada je donijela na temelju članka 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a), za koji je Ustavni sud u ovoj odluci utvrdio da nije u suglasnosti s Ustavom.

S obzirom na egzistencijalnu i sadržajnu ovisnost Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta o članku 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članku 57.a ZoZDiVO-a), utvrđena nesuglasnost s Ustavom tog zakonskog članka zahtijeva ukidanje i te odluke.

47. Stoga je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona donesena odluka kao u točki II. izreke.

## C. IZREKA ODLUKE

48. Ustavni sud je u točkama I. i II. izreke ove odluke ukinuo članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I, kojim je ZoZDiVO dopunjen novim člankom 57.a, kao i Odluku o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta zbog njezine egzistencijalne i sadržajne ovisnosti o tom zakonskom članku.

49. Mjerodavne odredbe članka 31. Ustavnog zakona glase:

»Članak 31.

(...)

(4) Ustavni sud može sam odrediti tijelo kojem povjerava provedbu svoje odluke ...

(5) Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke ...«

Polazeći od činjenice da članak 25. ZID-a ZoZDiVO-a/13-I (članak 57.a ZoZDiVO-a) uređuje pitanje koje po naravi stvari zahtijeva zakonodavnu regulaciju (plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta), a da se ovom odlukom taj zakonski članak ukida, Ustavni sud bio je dužan odrediti i način provedbe ove odluke u razdoblju do ponovnog zakonskog uređenja plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta u skladu s pravnim stajalištima izraženima u ovoj odluci.

Stoga je Ustavni sud u točki III. izreke ove odluke odredio da će se do stupanja na snagu novog zakonskog uređenja plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta izračun tih plaća provoditi prema pravilima koja su bila na snazi do stupanja na snagu Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta («Narodne novine» broj 108/13.), to jest do 31. kolovoza 2013. (v. točku 27.2. obrazloženja ove odluke).

Izračun plaća rektora i prorektora javnih sveučilišta prema pravilima koja su bila na snazi do stupanja na snagu Odluke o plaći rektora i prorektora javnih sveučilišta («Narodne novine» broj 108/13.) provode nadležne stručne službe javnih sveučilišta.

50. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka IV. izreke).

Broj: U-I-7431/2014

U-II-7432/2014

Zagreb, 13. svibnja 2015.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica  
**dr. sc. Jasna Omejec, v. r.**