



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-4518/2018

Zagreb, 16. svibnja 2022.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 16. svibnja 2022. donio je

RJEŠENJE

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 127. stavaka 6., 7., 8., 9., 10. i 15. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 87/08., 86/09., 92/10., 105/10., 90/11., 5/12., 16/12., 86/12., 94/13., 152/14., 7/17., 68/18., 98/19., 64/20. i 133/20.).

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 15. srpnja 2008., te je objavljen u "Narodnim novinama" broj 87 od 25. srpnja 2008. i stupio je na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama", osim članaka 43. stavka 2., 44., 45. stavka 1. i 142. stavka 1. točaka 11., 12. i 13. (za koje je bilo propisano da će stupiti na snagu na dan prijama Republike Hrvatske u Europsku uniju), te članaka 126. i 128. koji su stupili na snagu 1. siječnja 2012. (u daljnjem tekstu: ZOOb:87/08).

1.1. Nakon toga ZOOb:87/08 mijenjan je odnosno dopunjavan više puta, i to kako slijedi:

- Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 86/09.), koji je stupio na snagu 1. rujna 2009., osim članaka 3. i 4. stavka 2. koji su stupili na snagu 1. siječnja 2010.;

- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 92/10. i 105/10. - ispravak), koji je stupio na snagu na dan objave 24. srpnja 2010., osim članka 7. koji je stupio na snagu danom stupanja na snagu članka 126. ZOOba:87/08;

- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 90/11.), koji je stupio na snagu 10. kolovoza 2011.;
- Uredbom o izmjenama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 5/12.), koja je stupila na snagu 12. siječnja 2012.;
- Zakonom o izmjenama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 16/12.), koji je stupio na snagu 8. veljače 2012.;
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 86/12.), koji je stupio na snagu 4. kolovoza 2012.
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 94/13.), koji je stupio na snagu 30. srpnja 2013.
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 152/14.), koji je stupio na snagu 30. prosinca 2014.
- Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 7/17.), koji je stupio na snagu 26. siječnja 2017.
- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 68/18.; u daljnjem tekstu: ZIDZOOb:68/18), koji je stupio na snagu 4. kolovoza 2018.
- Zakonom o izmjenama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 98/19.), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2020.;
- Uredbom o dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi ("Narodne novine" broj 64/20.), koja je stupila na snagu 30. svibnja 2020.

1.2. Kad se Ustavni sud u ovom rješenju poziva na tekst Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi u integralnom tekstu koji je danas na snazi ("Narodne novine" broj 87/08., 86/09., 92/10., 105/10. - ispravak, 90/11., 5/12. - Uredba, 16/12., 86/12., 94/13., 152/14., 7/17., 68/18., 98/19., 64/20. i 133/20.), koristi se kraticom: ZOOb.

2. Hrvatska udruga ravnatelja osnovnih škola koju zastupa predsjednik Nikica Mihaljević i Udruga hrvatskih srednjoškolskih ravnatelja koju zastupa predsjednica Suzana Hitrec (u daljnjem tekstu: predlagateljice) podnijele su Ustavnom sudu 6. prosinca 2018. prijedlog kojim predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 127. stavaka 6., 7., 8., 9., 10. i 15. ZOOba.

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je od Ministarstva znanosti i obrazovanja (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio i zaprimio očitovanje o navodima prijedloga predlagateljica (klasa: 034-07/19-01/00007, urbroj: 533-08-19-0003 od 29. travnja 2019.).

II. OSPORENA ODREDBA ZOOba

4. Članak 127. ZOOba (nakon izmjene člankom 40. ZIDZOOba:68/18) glasi:

"Članak 127.

(1) Ravnatelj se imenuje na pet godina, a ista osoba može biti ponovno imenovana za ravnatelja.

(2) Ravnatelja imenuje školski odbor, uz suglasnost ministra.

(3) U postupku imenovanja ravnatelja članovi školskog odbora koje je imenovalo, odnosno izabralo učiteljsko/nastavničko/odgajateljsko vijeće, vijeće roditelja te radničko vijeće/radnici, obvezni su zastupati i iznositi stajališta tijela koje ih je imenovalo, odnosno izabralo u školski odbor.

(4) Ravnatelj se imenuje na temelju natječaja koji raspisuje školski odbor, a objavljuje se u 'Narodnim novinama' i na mrežnim stranicama školske ustanove.

(5) Uz prijavu na natječaj kandidat je uz potrebnu dokumentaciju dužan dostaviti program rada za mandatno razdoblje.

(6) Pregledavanje natječajne dokumentacije, utvrđivanje kandidata koji ispunjavaju nužne uvjete i vrednovanje dodatnih kompetencija potrebnih za ravnatelja, odnosno rangiranje po bodovima obavlja školski odbor.

(7) Dodatne kompetencije koje se vrednuju su poznavanje stranog jezika, osnovne digitalne vještine i iskustvo rada na projektima.

(8) Nakon utvrđivanja ukupnog rezultata ostvarenog na vrednovanju školski odbor utvrđuje listu dva najbolje rangirana kandidata i dostavlja je učiteljskom/nastavničkom/odgajateljskom vijeću, vijeću roditelja, radničkom vijeću/radnicima i školskom odboru.

(9) Ako dva ili više kandidata imaju jednak broj bodova na listi iz stavka 8. ovoga članka, učiteljskom/nastavničkom/odgajateljskom vijeću, vijeću roditelja, radničkom vijeću/radnicima i školskom odboru dostavlja se lista u kojoj su navedeni svi kandidati koji ostvaruju jednak broj bodova.

(10) Iznimno od stavka 9. ovoga članka, kada je jedan ili više kandidata koji su ostvarili jednak broj bodova osoba koja ostvaruje prednost pri zapošljavanju prema posebnom propisu, u daljnju proceduru upućuje se lista u kojoj se navode samo osoba/osobe koje ostvaruju prednost pri zapošljavanju prema posebnom propisu.

(11) Kandidati predstavljaju program rada za mandatno razdoblje na sjednicama učiteljskog/ nastavničkog/odgajateljskog vijeća, vijeća roditelja, zbora radnika i školskog odbora.

(12) Na sjednicama učiteljskog/nastavničkog/odgajateljskog vijeća, vijeća roditelja i zbora radnika zauzimaju se stajališta iz stavka 3. ovoga članka tajnim glasovanjem, o čemu se pisani zaključak dostavlja školskom odboru.

(13) Školski odbor imenuje ravnatelja odlukom koja stupa na snagu nakon dobivene suglasnosti ministra.

(14) Ako ministar ne uskrati suglasnost u roku od 15 dana od dana dostave zahtjeva za suglasnošću, smatra se da je suglasnost dana.

(15) Sadržaj i postupak vrednovanja dodatnih kompetencija kandidata, kao i detalje vezane uz način postupanja pri imenovanju ravnatelja pobliže se uređuju statutom školske ustanove."

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICA

5. Predlagateljice zajedničkim prijedlogom predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članka 127. stavaka 6., 7., 8., 9., 10. i 15. ZOOba s Ustavom, smatrajući da osporene odredbe članka 127. ZOOba nisu u skladu s člancima 44. Ustava ("Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima,

sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe"), 54. stavkom 2. Ustava - pogrešno ga brojčano označivši kao članak 55. - op. Ustavnog suda ("Svatko slobodno bira poziv i zaposlenje i svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost."), te s člankom 5. stavkom 1. Ustava.

U bitnome, predlagateljice osporavaju suglasnost s Ustavom članka 127. stavka 7. ZOdoBa, te navode kako se, u skladu s osporenom odredbom članka 127. ZOdoBa, u postupku imenovanja ravnatelja propisuje vrednovanje dodatnih kompetencija na način da se propisuje vrednovanje "samo točno propisanih dodatnih kompetencija", a što samo po sebi, prema mišljenju predlagateljica i ne bi bilo sporno kada bi se vrednovala i osnovne kompetencije propisane člankom 126. istog zakona, kao što su "dulji staž, odnosno prosvjetno ili ravnateljsko iskustvo, prethodno napredovanje u zvanje mentora ili savjetnika, dobivene nagrade, priznanja, stručno usavršavanje u području rukovođenja, vođenja i menadžmenta te druge posebne edukacije za ravnatelja i sl.". Predlagateljice smatraju kako uslijed navedenog propisivanja u stvari dolazi do diskriminacije većine nastavnika (potencijalnih kandidata za ravnatelja), odnosno svih onih nastavnika koji nisu nastavnici jezika i informatike, a koje se na taj način protežira. Predlagateljice ističu:

"Ovakvo vrednovanje dodatnih sposobnosti, koje u postupku imenovanja ravnatelja predstavlja jedino vrednovanje, i koje se odnosi samo na tri izričito pobrojane kompetencije, stvara ozbiljnu nejednakost i diskriminaciju većine nastavnika u Republici Hrvatskoj."

Stoga predlažu da Ustavni sud ukine članak 127. stavke 6., 7., 8., 9., 10. i 15. ZOdoBa.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

6. Ministarstvo u svojem očitovanju navodi:

"Odredbom članka 127. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi propisan je način i postupak imenovanja ravnatelja školskih ustanova, a stavkom 7. navedenoga članka Zakona, između ostaloga, propisane su i dodatne kompetencije (poznavanje stranog jezika, osnovne digitalne vještine i iskustvo rada na projektima) koje se vrednuju pri navedenom imenovanju ravnatelja. Vezano uz to, ističemo kako su poznavanje stranog jezika i osnova digitalnih vještina u današnje vrijeme propisani kao uvjet za obavljanje najrazličitijih poslova kako u državnoj i javnoj upravi, tako i kod poslodavaca u privatnom sektoru. Osim toga, poznavanje stranog jezika i osnova digitalnih vještina su kompetencije koje ispunjavaju kako osobe koje imaju iskustvo u ravnateljskim poslovima tako i osobe koje se prvi put kandidiraju za ravnatelja, a njihovo se posjedovanje može utvrditi na transparentan način kojim se svim kandidatima osigurava jednaka dostupnost. Ujedno, napominjemo kako su osobe koje ispunjavaju određene kompetencije koje se traže za obavljanje određenih poslova uvijek u prednosti u odnosu na osobe koje te kompetencije ne ispunjavaju. Zato se zakonima i drugim propisima i propisuju kompetencije za rad na pojedinim radnim mjestima, bilo da se one određuju kao uvjeti bez kojih nije moguće obavljanje pojedinog posla ili da se određuju propisivanjem prednosti za osobe koje ih ispunjavaju pred osobama koje ih ne ispunjavaju.

Međutim, osim iz navedenih razloga, mišljenja smo kako nisu u pravu predlagateljice kada u prijedlogu za ocjenu ustavnosti govore o povlaštenom položaju

osoba koje zadovoljavaju pojedinu od dodatnih kompetencija propisanih člankom 127. stavkom 7. Zakona, odnosno o diskriminaciji osoba koje nisu nastavnici jezika ili Informatike jer su navedenom zakonskom odredbom kompetencije široko određene, ostavljajući mogućnost svakoj školskoj ustanovi da samostalno odredi područja unutar tih kompetencija koja će se vrednovati, kao i način njihova vrednovanja. Naime, odredbom članka 127. stavka 15. navedenoga Zakona propisano je da sadržaj i postupak vrednovanja dodatnih kompetencija kandidata, kao i detalje vezane uz način postupanja pri imenovanju ravnatelja pobliže uređuju statutom školske ustanove. U skladu s tim, svaka školska ustanova može, uvažavajući okolnosti važne za aktivnosti koje izvodi ili namjerava izvoditi, odrediti u kojem će opsegu vrednovati pojedinu od Zakonom propisanih kompetencija, pri čemu se ostavlja mogućnost školi da samostalno odredi hoće li sve tri kompetencije vrednovati s jednakim brojem bodova ili će odrediti da pojedinu kompetenciju vrednuje s većim odnosno manjim brojem bodova. Tako školska ustanova kojoj je u interesu da za ravnatelja ima osobu koja poznaje strane jezike (npr. jezična gimnazija) može odrediti da se kompetencije poznavanja stranog jezika vrednuju u širem opsegu od ostalih dviju dodatnih kompetencija, dok će na primjer nekoj tehničkoj školi biti u interesu da za ravnatelja imenuje osobu koja posjeduje digitalne vještine pa će naglasak staviti na vrednovanje tih kompetencija i slično.

Isto tako, svaka će školska ustanova uvažavajući svoje specifičnosti odrediti na primjer: hoće li vrednovati znanje bilo kojeg stranog jezika ili znanje određenoga/određenih stranog/stranih jezika, koju razinu znanja stranog jezika postavlja kao uvjet za rad na radnome mjestu ravnatelja; da li relevantnim dokazom znanja stranog jezika smatra određenu dokumentaciju o znanju stranog jezika (u tom slučaju treba propisati koju dokumentacija smatra relevantnom) ili će znanje stranog jezika provjeravati testiranjem odnosno statutom propisati obje mogućnosti i slično. Na odgovarajući način treba propisati i sadržaj i način vrednovanja osnovnih digitalnih vještina, kao i način vrednovanja iskustva stečenog na radu na projektima."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

7. Predlagateljice osporavaju odredbe ZOdoBa, a kojim zakonom se uređuje djelatnost osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja u javnim ustanovama (članak 1. ZOdoBa) u dijelu u kojem se propisuje izbor ravnatelja školske ustanove. Predlagateljice osporavaju članak 127. ZOdoBa kojim je propisan način, tijela te postupak izbora ravnatelja škole, i to u dijelu kojim se određuju dodatne kompetencije koje se mogu vrednovati pri izboru ravnatelja školske ustanove. Predlagateljice smatraju da je takvo propisivanje suprotno člancima 5. stavku 1., 44. i 54. stavku 2. Ustava.

8. Prema članku 125. ZOdoBa ravnatelj je poslovodni i stručni voditelj školske ustanove i odgovoran je za zakonitost rada i stručni rad školske ustanove. Istim člankom ZOdoBa u stavku 3. taksativno su navedeni poslovi koje ravnatelj obavlja kao stručni voditelj te se tako navodi da predlaže školskom odboru godišnji plan i program rada, predlaže školskom odboru statut i druge opće akte, predlaže školskom odboru financijski plan te polugodišnji i godišnji obračun, odlučuje o zasnivanju i prestanku radnog odnosa u skladu s člankom 114. toga zakona, provodi odluke stručnih tijela i školskog odbora, posjećuje nastavu i druge oblike odgojno-obrazovnog rada, analizira rad učitelja, nastavnika i stručnih suradnika te osigurava njihovo stručno osposobljavanje i usavršavanje, planira rad, saziva i vodi sjednice učiteljskog, odnosno nastavničkog, odnosno odgajateljskog vijeća, u suradnji s učiteljskim, odnosno nastavničkim, odnosno odgajateljskim vijećem, predlaže školski kurikulum, poduzima mjere propisane zakonom zbog neizvršavanja poslova ili zbog

neispunjavanja drugih obveza iz radnog odnosa, brine se o sigurnosti te o pravima i interesima učenika i radnika školske ustanove, odgovara za sigurnost učenika, učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ostalih radnika, surađuje s učenicima i roditeljima, surađuje s osnivačem, tijelima državne uprave, ustanovama i drugim tijelima, te nadzire pravodobno i točno unošenje podataka u elektronsku maticu.

U članku 126. ZOdoBa propisani su opći uvjeti koje mora ispunjavati osoba da bi mogla biti imenovana za ravnatelja školske ustanove, a osporenim člankom 127. ZOdoBa trajanje mandata, način i postupak imenovanja ravnatelja školske ustanove.

Opći uvjeti koje mora ispunjavati svaki kandidati propisani su u članku 126. ZOdoBa te glase:

"Članak 126.

- 1) Ravnatelj školske ustanove mora ispunjavati nužne sljedeće uvjete:
 - 1) završen studij odgovarajuće vrste za rad na radnom mjestu učitelja, nastavnika ili stručnog suradnika u školskoj ustanovi u kojoj se imenuje za ravnatelja, a koji može biti:
 - a) sveučilišni diplomski studij ili
 - b) integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili
 - c) specijalistički diplomski stručni studij
 - d) položen stručni ispit za učitelja, nastavnika ili stručnog suradnika, osim u slučaju iz članka 157. stavaka 1. i 2. Zakona.
 - 2) uvjete propisane člankom 106. ovoga Zakona,
 - 3) najmanje osam godina radnog iskustva u školskim ili drugim ustanovama u sustavu obrazovanja ili u tijelima državne uprave nadležnim za obrazovanje, od čega najmanje pet godina na odgojno-obrazovnim poslovima u školskim ustanovama.
- (...)"

Pored navedenih općih uvjeta propisanih člankom 126. ZOdoBa, a koje mora u postupku izbora ravnatelja školske ustanove ispunjavati svaka osoba koja želi biti ravnatelj školske ustanove, u osporenom članku 127. ZOdoBa, zakonodavac je u postupku izbora ravnatelja školske ustanove, u svrhu omogućavanja izbora što kvalitetnijeg kandidata za ravnatelja školske ustanove, propisao u stavku 7. i dodatne kompetencije (poznavanje stranog jezika, osnovne digitalne vještine i iskustvo rada na projektima), koje se vrednuju pri imenovanju ravnatelja.

Pri tome je odredbom članka 127. stavka 15. ZOdoBa, a koju bez navođenja razloga osporavanja podnesenim prijedlogom također osporavaju predlagateljice, zakonodavac propisao da su školske ustanove te koje svojim statutima pobliže uređuju sadržaj i postupak vrednovanja dodatnih kompetencija kandidata.

Ustavni sud prihvaća obrazloženje iz dostavljanog očitovanja da se odredbama članka 127. stavka 15. ZOdoBa ("sadržaj i postupak vrednovanja dodatnih kompetencija kandidata, kao i detalje vezane uz način postupanja pri imenovanju ravnatelja pobliže se uređuju statutom školske ustanove"), u stvari, upravo suprotno navodima predlagateljica, svakoj školskoj ustanovi ostavlja mogućnost da uvažavajući okolnosti važne za aktivnosti koje izvodi ili namjerava izvoditi, odredi u kojem će opsegu vrednovati pojedinu ZOdoBom propisanu (dodatnu) kompetenciju, pa tako i mogućnost da samostalno odredi hoće li i na koji način vrednovati koju od tri propisane dodatne kompetencije. U očitovanju se navodi da je isključivo na školskim ustanovama da svojim statutima odrede koje će i na koji od načina vrednovati

stavkom 7. člankom 127. ZOdoBa propisane kompetencije, odnosno hoće li sve tri kompetencije propisane stavkom 7. člankom 127. ZOdoBa vrednovati s jednakim brojem bodova ili će odrediti da pojedinu kompetenciju vrednuje s većim odnosno manjim brojem bodova.

Ustavni sud ističe da je zakonodavac slobodan u okviru svojeg ustavnog ovlaštenja zakonom propisati i dodatne uvjete koje trebaju ispunjavati kandidati za ravnatelja školske ustanove, a pri čemu je razvidno da je školskim ustanovama prepustio da one same u svojim statutima odrede sadržaj i postupak vrednovanja zakonom propisanih potrebnih dodatnih uvjeta odnosno kompetencija.

Slijedom navedenog, a polazeći od razloga navedenih u podnesenom prijedlogu, Ustavni sud nije našao da bi predlagateljice dovele u pitanje suglasnost osporenih odredaba članka 127. ZOdoBa s odredbama Ustava navedenim u prijedlogu.

9. Stoga je na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona riješeno kao u izreci ovog rješenja.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Dostava (U-I-4518/2018):

1. Hrvatska udruga ravnatelja osnovnih škola,
Sv. Leopolda Mandića 55, 10040 Zagreb
- n. r. predsjednika udruge
2. Udruga hrvatskih srednjoškolskih ravnatelja,
Prilaz baruna Filipovića 30, 10000 Zagreb
- n. r. predsjednice
3. Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske,
Donje Svetice 38, 10000 Zagreb
4. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
5. Spis

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje

Vladimira Vodanović

