Врз основа на член 22 став 1 од Законот за спречување корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија" бр. 12/19), член 40 став 3 од Деловникот за работа на Државната комисија за спречување на корупцијата, постапувајќи по предмет оформен по пријава поднесена од познат подносител, Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст ДКСК), на 70-та седница одржана на 09.06.2022 година ја донесе следната

О Д Л У К А

Постапката по предметот број 12-2232/1 од 17.06.2020 година, СЕ ЗАПИРА.

До Министерството за образование и наука да се достави барање за вршење надзор над законитоста на работењето на државните високообразовни установи во однос на правилната примена на член 97 став 14 од Законот за високото образование.

До Инспекцискиот совет да се достави барање за проверка и преземање мерки согласно своите надлежности, во однос на работата на просветен инспектор при вршењето на инспекциски надзори.

Предметот со број 12-2232/1 од 17.06.2020 година да се затвори и да се архивира.

Одлуката на ДКСК во деперсонализирана форма да се објави на веб страницата на ДКСК во рок од 5 (пет) дена од донесувањето.

О б р а з л о ж е н и е

Предметот со број 12-2232/1 од 17.06.2020 година е оформен врз основа на добиена пријава од познат подносител.

Во пријавата се укажува на сомневање за незаконитости во постапката за изборот на ректор на Универзитетот ---------- (во натамошниот текст --------), за периодот од 2020 година до 2023 година. Согласно наводите од пријавата, спротивно на Законот за високото образование и Статутот на ----------, ректорот на 27 мај 2020 година ја свикал и претседавал со 43-та седница на Универзитетскиот сенат, на која со Сенатот во нелегитимен состав извршил избор на Универзитетска изборна комисија.

Се наведува дека не е испочитуван членот 155 од Статутот на ---------- за отпочнување на постапката за избор на членови на Сенатот и свикување на конститутивна седница, а воедно од влегувањето во сила на Статутот на ----------, ректорот не преземал дејствија и не спровел постапка за конституирање на Сенатот согласно член 150 од Статутот, со по два претставника во работен однос од сите единици на Универзитетот.

Во пријавата, исто така се укажува дека со седниците на Сенатот претседавал постојниот ректор кој не бил законски избран за Претседател на Сенатот, што ги прави

незаконски сите дејствија на претседавање со Сенатот од страна на ректорот во текот на целата постапка за избор на ректор, а од друга страна го доведува ректорот во состојба на судир на интереси во целата постапка во однос на неговата кандидатура.

Во пријавата се укажува дека и покрај прогласената вонредна состојба, како и распишаните парламентарни избори, активностите за избор на ректор на ---------- не се прекинати од страна на Универзитетската изборна комисија. Исто така се наведува дека оваа состојба била констатирана и од Државниот просветен инспекторат, а е спротивно на уредбите со законска сила како и на забраните предвидени со член 8-а од Изборниот законик и член 34 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Во продолжение се наведува дека во однос на постапката за избор на ректор, во член 97 од Законот за високото образование, се уредува дека ректорот ја врши својата должност професионално и своите права од работен однос ги остварува според договор склучен со Сенатот, што значи дека се работи за постапка за избор односно вработување, и согласно тоа постапката требало да се стави во мирување до денот на завршувањето на изборот на пратеници во Собранието на Република Македонија и изборот на Владата на Република Македонија.

Во пријавата, исто така, се наведува дека и покрај оставката на претседателот на комисијата и тројца нејзини членови, Универзитетската изборна комисија на 22 јуни продолжила со својата работа. Бидејќи на 26/27 јуни завршил мандатот на стариот Сенат на ----------, требало да се пристапи кон избор на нов Сенат, потоа да се избере претседател на Сенат, а постапката за избор на ректор да започне од почеток со избор на нова комисија по конституирање на нова Влада на РСМ. Со самиот чин на конституирање на новиот Сенат престанува и мандатот на постојната универзитетска изборна комисија.

Заради целосно утврдување на фактичката состојба по предметот, ДКСК достави барања за прибирање на информации до ----------, Државниот просветен инспекторат, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика, ЈЗУ ----------, како и до останатите државните универзитети од Република Северна Македонија.

Согласно добиените информации и прибавената документација, во однос на наводите за неправилности во постапката за избор на ректор извршени се вонредни инспекциски надзори во неколку наврати од страна на ДПИ.

Од **Записникот за извршен инспекциски надзор бр. ---------- од 18.06.2020** година видно е дека, помеѓу останатото, од страна на ДПИ е констатирано дека во однос на наводите за неправилности во постапката за избор на ректор, започнатата постапка за избор на ректор на ---------- за мандатниот период 2020-2023 е во согласност со актуелниот Закон за високото образование, каде изборот на ректор го вршат членовите на наставно-научните совети на сите единици на ----------.

Исто така, согласно член 5 од Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 76/2020, бр. 116/2020 и 134/2020) се констатира дека актуелниот ректор е со важечки мандат, избран со одлука на Универзитетскиот сенат во периодот од 27.06.2016 година до 14.09.2020 година,

со мандат од четири години. Согласно записникот, горенаведената уредба не се однесува на изборот на ректорот, туку на органите на универзитетите и единиците на кои им престанал мандатот за времетраењето на вонредната состојба, при што, истиот им се продолжува само додека трае вонредната состојба и имаат обврска за преземање соодветни активности во рок од 30 дена од завршувањето на вонредната состојба.

Во однос на наводите дека со Сенатот претседава ректорот, односно универзитетот сè уште нема избран претседател на Сенат, а ректорот ја врши улогата на претседавач на Сенатот, констатирано е дека истото е во согласност со член 221, став 1 од новиот Закон за високото образование („Службен весник на Република Македонија" бр. 82/2018) каде е предвидено дека избраниот ректор, проректор, декан, продекан, член на сенат, односно директор и заменик директор на висока стручна школа избрани пред влегувањето во сила на овој закон, продолжуваат да ги вршат своите функции до истекот на времето за кое се избрани. Во согласност со оваа одредба, избраниот Ректор продолжува да ги врши своите функции, меѓу кои и да ги свикува и да претседава со седниците на Сенатот, како што било уредено во член 54, став 1, алинеја 2 од стариот Закон за високото оберазование („Службен весник на Република Македонија" бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009. 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 130/2014, 10/2015, 20/2015, 98/2015, 145/2015, 154/2015, 30/2016, 120/2016 и 127/2016).

Во новиот Закон за високото образование, во преодни и завршни одредби, не е предвиден, односно не постои рок за избор на претседател на Сенат. Согласно горенаведеното, ректорот има стекнато право кој го има стекнато при изборот да претседава со Сенатот.

Од страна на ДПИ, е констатирано дека и покрај распишаните избори и прогласената вонредна состојба, активностите за избор на ректор од страна на Универзитетската изборна комисија при ---------- не се прекинати и дека тоа не е во согласност со донесената Уредба од 5 јуни 2020 година, објавена во Службен весник на РСМ бр 149 за изменување и дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за високото образование за време на вонредна состојба.

Од **Записникот за извршен инспекциски надзор бр. ---------- од 21.07.2020 година** видно е дека цел на инспекцискиот надзор била проверка на наводи од претставка во однос на започнување и спроведување (водење) на постапка за избор на членови на Сенатот на ---------- при што не се утврдени никакви неправилности во работењето на субјектот на надзор.

Од **Записникот за извршен инспекциски надзор бр. ---------- од 27.07.2020 година** видно е дека цел на инспекцискиот надзор била проверка на наводи од претставка во однос на неправилна примена на одредбите од член 8-а од Изборниот законик и член 34 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во записникот е приложена изјава (цитиран текст) од страна на ректорот на универзитетот во која се произнесува во однос на одредбите кои се цел на вршењето на надзорот. Наведеното во записникот е идентично со објаснувањето и изјавата на ректорот. Имено, Државниот инспектор констатира дека според член 97 став 3 од Законот за високото образование, рекоторот се избира од страна на редовните професори (член 161 став 5 од истиот закон), а тоа значи дека станува збор за лице кое се наоѓа во работен однос со склучен договор за вработување.

Во продолжение, се констатира дека единствено одлуката за избор на ректор е донесена во време кога се во примена наведениот член 8-а од Изборниот законик и член 34 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, а инспекторот констатира дека не станува збор за ново вработување и истото е во согласност со законските одредби и определено со член 97 од Законот за високото образование, каде што не е определено дека за време на вршењето на функцијата ректор, му мирува работниот однос, туку напротив, дека продолжува да ги врши и натаму своите обврски во обемот кој не може да биде поголем од 30%.

Понатаму, инспекторот констатира дека согласно член 13 став 3 од Законот за работните односи, наведено е дека придонесите за задолжително социјално осигурување (пензиско и инвалидско осигурување, задравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност), продолжува да ги уплатува матичниот работодавач. Поради наведеното, Министерството за образование и наука за ректорот исплаќа само додаток за раководење, што значи дека согласно цитираниот член 13 став 1 од Законот за работните односи, избраниот кандидат не заснова работен однос со универзитетот. Горенаведеното произлегува од член 97 став 14 од Законот за високото образование.

Во записникот се констатира дека: „Од горенаведеното, согласно надлежностите на Државниот просветен инспекторат, се констатира дека наводите во преставката се неосновани, не се констатирани неправилности, поради што предметот се затвора".

Од страна на подносителот на пријавата, дополнително се доставени пресуди на Управниот суд со кои е одлучено по тужбите на ----------, ---------- и ---------- ----------, а со цел ДКСК да ги има предвид при своето постапување. Од увид во доставените пресуди се констатира дека против решението на Универзитетската изборна комисија за избор на ректор на ---------- изјавена е тужба до Управниот суд од горенаведените лица. Управниот суд постапувајќи по тужбата целосно ја преиспитал фактичката состојба и законитоста на оспореното решение, при што нашол дека истото е законито и не е повреден законот на штета на тужителите. Судот утврдил дека туженият орган правилно го применил материјалното право и донел законита одлука, поради што тужбата на тужителите ја одбил како неоснована. Против пресудата не е изјавена жалба, поради што истата е правосилна, од што произлегува дека е правосилно и решението за избор на ректор.

Имајќи го предвид горенаведеното, ДКСК констатираше дека во однос на наводите за неправилности во постапката за избор на ректор на ----------, по жалба од подносителите постапиле и преземале мерки надлежни органи, кои не констатирале неправилности, односно постапувања спротивни на законот, а постапката за избор на ректор е правосилно завршена.

Во однос на наводите дека и покрај прогласената вонредна состојба, како и распишаните парламентарни избори, активностите за избор на ректор на ---------- не се прекинати од страна на Универзитетската изборна комисија, што е спротивно на уредбите со законска сила, како и на забраните предвидени со член 8-а од Изборниот законик и член 34 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во одговорот од страна на ---------- се дава образложение за текот на настаните од целокупната постапка за избор на ректор која се одвивала во време на неколку прогласени вонредни состојби и во услови на

распишани предвремени парламентарни избори. Меѓудругото, се наведува дека фактот што само одлуката за избор на ректор (26.06.2020 година) е донесена во време кога се во примена наведениот член 8-а од Изборниот законик и член 34 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, истата не ја чини незаконска бидејќи, поради сите образложени причини во дописот, не станува збор за ново вработување кое би било спротивно на наведените законски одредби. Се наведува дека ова е дотолку повеќе што сите 7 (седум) пријавени кандидати по огласот биле веќе вработени на -------- во звањето редовен професор, кои работните задачи ги извршуваат секој на својата матична единица во состав на Универзитетот која нема својство на правно лице согласно со член 72, став 2 од Статутот на Универзитетот, а работодавач е правното лице Универзитетот, согласно со член став 1 точка 6 од Законот за работните односи и член 71, став 1 од Статутот на Универзитетот. Во праксата постојат случаи кога избран ректор на еден од универзитетите во РСМ додека бил ректор останал во работен однос на матичниот универзитет согласно со одредбата од член 53 од Законот за високото образование кој важеше до влегувањето во сила на важечкиот Закон за високото образование од 2018 година, а таа одредба е сосема идентична со одредбата од член 97, став 11 од важечкиот Закон.

Имајќи го предвид доставениот одговор, но и констатираната состојба со запинсикот за извршен вонреден инспекциски надзор од 27.07.2020 година од страна на ДПИ кој се темели на изјавата дадена од ректорот, ДКСК се обрати до Министерството за образование и наука и до Министерството за труд и социјална политика, по однос на прашањето дали изборот на Ректор на универзитет согласно член 97 од Законот за високото образование, особено став 14 од истиот член, претставува ново вработување/засновање на нов работен однос.

Министерството за труд и социјална политика согласно Законот за високото образование упати на надлежност на Министерството за образование и наука, од каде пак е доставен одговор дека согласно член 97 од Законот за високото образование, ректорот ја врши својата должност професионално и своите права од работен однос ги остварува според договор склучен со Сенатот. Согласно горенаведеното, министерството известува дека изборот на ректор може да се смета за ново вработување, односно засновање на нов работен однос.

Согласно член 8-а став 1 алинеја 3 од Изборниот законик, од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори до завршување на изборот на претседател на Република Македонија, пратеници во Собранието на Република Македонија и изборот на Владата на Република Македонија согласно со резултатите од изборите, како и од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори па до завршување на изборите за избор на градоначалник или членови на советот, односно до конституирањето на советот на општините и градот Скопје не може да се започне постапка за вработување на нови лица или постапка за престанок на работен однос во државни и јавни институции, а започнатите постапки се стават во мирување, освен во случаи на итни и неодложни работи. Дополнително, согласно член 179 став 1 од Изборниот законик, глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на член на Влада, заменик министер и функционер кој раководи со орган ако постапи спротивно на членот 8-

а од овој Законик. Од двете цитирани одредби произлегува дека со нив се забранува за членови на Влада, заменици министри и функционери кои раководат со органи да почнат постапка за вработување или за престанок на работен однос, а започнатите постапки се должни да ги стават во мирување и се предвидува глоба доколку се постапи спротивно на оваа забрана. Во таа насока, а со оглед на тоа што одлуката за избор на ректор ја носи Универзитетската изборна комисија, формирана како колективно тело со мандат само за спроведување на изборите за ректор, во конкретниов случај поради тоа што е променета фактичка состојба, но и поради фактот што за Управниот суд изборот на ректор во време на изборен процес не е спорно, ДКСК не презема други мерки.

Заради проверка на наводите и целосно утврдување на фактичката состојба по предметот, ДКСК го прибави и изврши увид во договорот склучен помеѓу Сенатот на --------- и избраниот ректор, проф. д-р ----------, за мандатниот период 2020-2023 година.

Од извршниот увид, ДКСК го утврди следното:

Предмет на договорот е уредување на права од работен однос во врска со вршењето на должноста ректор на Универзитетот ----------, кои не се уредени со Законот за високото образование, Статутот на Универзитетот и договорите за вработување со кои е заснован двоен работен однос со Универзитетот – ---------- и ---------- ----------.

Член 4 од договорот утврдува дека правата и обврските од работниот однос ректорот продолжува да ги остварува на ---------- и ---------- ----------, додека член 5 утврдува дека за времетраење на мандатот, ректорот ја прима платата што ја примал пред стапување на функцијата ректор, која во текот на мандатот ќе се усогласува согласно закон, колективен договор и соодветните акти на установите од членот 4 од договорот (---------- ----------). Со други зборови ректорот зема цела плата од клиниката и факултетот каде што работи 30% од работното време.

Во став 2 од истиот член е утврдено дека на ректорот му припаѓа и ректорски додаток, кој се состои од средствата од буџетската сметка и од сметката на сопствени приходи на Универзитетот, во висина утврдени со одлука на Комисијата за финансии, инвестиции и развој на Универзитетот, составен дел на договорот, но не е доставена во прилог.

Ова не е во согласност со член 97 став 14 од Законот за високото образование со кој е предвидено дека ректорот ја врши својата должност професионално и своите права од работен однос ги остварува според договор склучен со Сенатот. Со договорот се уредува и обемот на неговиот ангажман на наставник на единицата од која е избран, кој не може да биде повеќе од 30% од работното време.

Цитираната законска одредба јасно утврдува дека ректорот треба да ја врши својата должност професионално, односно за истата треба да има засновано работен однос како ректор на универзитетот. Понатаму, одредбата упатува дека своите права од работен однос ректорот ги остварува според договор склучен со Сенатот, од што произлегува дека ректорот заснова работен однос со склучување на договор за засновање работен однос со Сенатот, во кој договор се утврдуваат неговите права/обврски како ректор на универзитетот.

Дополнително, наведената законска одредба изрично пропишува дека со договорот склучен меѓу ректорот и Сенатот, се уредува и обемот на ангажманот на ректорот како наставник на единицата од која е избран, кој не може да биде повеќе од 30% од работното време. Со оваа одредба на ректорот кој засновал работен однос со стапувањето на должноста ректор, му се ограничува работниот ангажман како наставник на единицата на универзитетот од која е избран, и тоа до 30% од работното време. Значи, ректорот мора најмалку 70% од работното време од работниот однос да ги остварува на должноста ректор, додека најмногу 30% од работното време може да го поминува на настава на единицата на универзитетот од која е избран, што значи дека не може да зема цела плата.

Покрај наведеното, Законот за сперечување на корупцијата и судирот на интереси, во член 44 став 3 пропишува дека „на избраните и именуваните лица, чии функции се извршуваат професионално, работниот однос им мирува согласно закон".

Од наведеното произлегува дека:

1) Ректорот на ---------- ја извршува должноста ректор и истовремено има активен двоен работен однос на ---------- и ----------, што е спротивно на член 44 став 3 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси кој предвидува мирување на работниот однос на избрано/именувано лице кое функцијата ја извршува професионално, за времето додека ја извршува функцијата;

2) Договорот меѓу ректорот и Сенатот на --------- не е склучен согласно член 97 став 14 од Законот за високото образование, бидејќи со истиот не се заснова работен однос, туку се утврдува дека правата и обврските од работниот однос ректорот продолжува да ги остварува на ---------- и ----------, каде што може да работи само 30% од времето, а зема цела плата.

3) За времетраење на мандатот, ректорот ја прима платата што ја примал пред стапување на функцијата ректор (платата од двојниот работен однос на ---------- и ----------) и дополнително му се исплаќа ректорски додаток, за вршење на должноста ректор. На тој начин, на ректорот му се исплаќаат средства по основ на плата и по основ на ректорски додаток, спротивно на закон, од причина што во Законот за високо образование ректорскиот додаток не е утврден како право кое му припаѓа на ректорот. Поради наведеното, ДКСК цени дека ректорскиот додаток претставува своевиден дополнителен приход за ректорот, кој се исплаќа без законска основа.

Заради утврдување на состојбата по ова прашање и на другите универзитети, ДКСК се обрати и до останатите државни универзитети, со барање да ги достават договорите склучени помеѓу ректорите и сенатите на универзитетите. Од увид во прибавените договори, ДКСК констатира дека во истите повторно се утврдува право на ректорите на ректорски додаток, односно состојбата е слична како погореизнесената.

Врз основа на вака утврдената фактичка состојба, а имајќи ги предвид надлежностите на Министерството за образование и наука од член 202 од Законот за високото образование, за вршење надзор над законитоста на работењето на

високообразовните установи, ДКСК одлучи да достави барање до Министерството за да изврши надзор и преземе мерки доколку констатира постапување спротивно на член 97 став 14 од Законот за високото образование. Во таа смисла, при вршење на надзорот, Министерството треба да утврди:

- дали договорите меѓу ректорите и сенатите на универзитетите се склучени согласно членот 97 од Законот за високото образование;
- дали претходниот работен однос на ректорите е ставен во мирување;
- дали е заснован работен однос за функцијата ректор и
- дали е утврдена платата на ректорот во единствен износ.

Имајќи ги предвид различните констатации на просветниот инспектор во записниците од извршен инспекциски надзор од 18.06.2020 година и 27.07.2020 година, како и добиеното мислење од Министерството за образование и наука во врска со работниот однос на ректорот во универзитетот кое е спротивно од мислењето на инспекторот изразено во записниците, ДКСК одлучи да достави иницијатива до Инспекцискиот совет да изврши проверка и преземе мерки согласно своите надлежности, во однос на работата на просветниот инспектор при вршењето на двата инспекциски надзори.

Воедно, на седницата ДКСК донесе заклучок преку работната група за изборната регулатива во која е учесник да иницира допрецизирање на изборните забрани во делот на отпочнување на постапка за вработување.

Врз основа на сето горенаведено ДКСК одлучи како во диспозитивот на оваа Одлука.

Доставено до:
- подносителот на пријавата

Изработил: Б.К.Ш.

ДРЖАВНА КОМИСИЈА
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА
Претседател
Билјана Ивановска