



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-II-3334/2019

Zagreb, 4. svibnja 2021.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Josip Leko, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 4. svibnja 2021. donio je

R J E Š E N J E

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Pravilnika o stavljanju izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima ("Narodne novine" broj 65/19.).

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

- 1.** Pravilnik o stavljanju izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima (u daljnjem tekstu: Pravilnik) donijela je 3. srpnja 2019., na temelju članka 123. stavka 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine" broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. - odluka USRH broj: U-I-1707/2006, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-5578/2013 i dr., 60/15. - odluka USRH broj: U-I-7431/2014 i dr. i 131/17. - Uredba; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO), ministrica znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske. Objavljen je u "Narodnim novinama" broj 65 od 5. srpnja 2019., a stupio je na snagu 30. rujna 2019.
- 2.** Sveučilište u Zagrebu, zastupano po rektoru prof. dr. sc. Damiru Borasu, a ovaj po Denisu Bajsu, odvjetniku u Odvjetničkom društvu Mihočević&Bajs d.o.o. iz Zagreba (u daljnjem tekstu: predlagatelj), podnijelo je 29. srpnja 2019. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Pravilnika s Ustavom i zakonom.
- 3.** Na temelju članka 42. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je od Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio i dobio očitovanje na navedeni prijedlog.

II. OSPORENI PRAVILNIK

4. Osporeni Pravilnik glasi:

"Članak 1.

Ovim se Pravilnikom stavlja izvan snage Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima ('Narodne novine', broj: 25/96 i 28/99).

Članak 2.

Ovaj Pravilnik objavit će se u 'Narodnim novinama', a stupa na snagu 30. rujna 2019. godine."

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj u prijedlogu ističe nesuglasnost Pravilnika s člancima 5. stavkom 1., 38. stavkom 4., 66. stavkom 1., 68. i 69. stavcima 1. i 2. Ustava, s člankom 123. stavkom 2. ZoZDiVO-a i s člancima 10. i 11. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" broj 25/13. i 85/15.; u daljnjem tekstu: ZPPI), obrazlažući to u bitnome sljedećim navodima (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta i numeracija odlomaka):

"Formalna neustavnost i nezakonitost pobijanog Pravilnika zbog najgrublje povrede procedure.

(...)

Odredbom čl. 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (nastavno: ZPPI) uređeno je objavljivanje informacija na sljedeći način:

'(1) Tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati:

(...)

3) nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. ovoga Zakona;

(...)

Odredbom čl. 11. ZPPI propisano je objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću na sljedeći način:

1) 'Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

2) Savjetovanje s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacрта propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem propisa, akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

3) Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

4) Po isteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga tijelo javne vlasti dužno je izraditi i objaviti na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje

pojedinih prijedloga i primjedbi. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacrtu obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument.

5) Tijela javne vlasti dužna su donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. O izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti dužno je istim putem izvijestiti javnost.

6) Plan savjetovanja s javnošću sadrži naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacrtu propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo.

(...)

Prilikom donošenja pobijanog Pravilnika najgrublje su povrijeđene citirane odredbe ZPPI-a jer o nacrtu Pravilnika nije provedena javna rasprava niti internetsko savjetovanje.

(...)

Obzirom da je donošenje Pravilnika suprotno odredbama čl. 10. st. 1. točki 3. i čl. 11. st. 1., 2., 3. i 4. ZPPI-a, ali i odredbi čl. 5. i čl. 34. st. 5. Ustava, isti je Pravilnik neustavan i nezakonit u cijelosti.

Donošenje Pravilnika odnosno stavljanje izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima, nije bilo predviđeno Planom savjetovanja Ministarstva znanosti i obrazovanja za 2019. godinu, čime je donošenje Pravilnika suprotno odredbi čl. 11. st. 5. i 6. ZPPI-a.

Stoga je pobijani Pravilnik i iz ovog razloga neustavan i nezakonit u cijelosti.

Pravilnik je donesen pozivom na članak 123. stavak 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (nastavno: ZZDVO), koji glasi:

'(2) Podzakonski propisi doneseni na temelju Zakona o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti i Zakona o visokim učilištima primjenjivat će se i nakon prestanka navedenih zakona sve do donošenja odgovarajućih propisa prema ovome Zakonu, osim ako nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.'

Dakle, pretpostavka za stavljanje izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima jest donošenje novoga propisa kojim se uređuje predmetna materija.

Materija Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima njegovim člankom 1. određena je ovako:

'Ovim pravilnikom propisuju se standardna opterećenja u nastavi, nastavne obveze, te ostali čimbenici za određivanje novčane podloge rada javnih visokih učilišta (u daljnjem tekstu: visoka učilišta), način na koji ministar znanosti i tehnologije (u daljnjem tekstu: Ministar) utvrđuje broj radnih mjesta za koja se plaće i druga primanja osiguravaju u proračunu Republike Hrvatske, te ostala pitanja u svezi s osnovama financiranja visoke naobrazbe na visokim učilištima.'

Ministar u čijoj nadležnosti su znanost i tehnologija nije donio odgovarajuće propise kojima se:

- propisuju standardna opterećenja u nastavi,
- propisuju nastavne obveze,
- propisuju ostali čimbenici za određivanje novčane podloge rada javnih visokih učilišta,
- utvrđuje broj radnih mjesta za koja se plaće i druga primanja osiguravaju u proračunu Republike Hrvatske,
- uređuju ostala pitanja u svezi s osnovama financiranja visoke naobrazbe na visokim učilištima.

Stoga nije ispunjena zakonska pretpostavka za stavljanje izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima.

Donošenje Pravilnika time se pokazuje nesuglasno i s odredbom članka 123. st. 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Zaključno se ističe da Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje ('Narodne novine' br. 9/19) koji je 27.12.2018. godine sklopljen između Vlade Republike Hrvatske i Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja, nije valjan propis jer o njegovu sklapanju nije provedena javna rasprava, a javna visoka učilišta ni na koji način nisu bila uključena u pregovore o KU niti uključena u sklapanje istog.

Prema tome donošenje tog Kolektivnog ugovora ne može biti isprika niti razlog za stavljanje izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima.

Sadržajna neustavnost i nezakonitost pobijanog Pravilnika.

Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima donesen je temeljem članka 143. (u pročišćenom tekstu iz 1996. članak 144.) Zakona o visokim učilištima koji je određivao:

'Standardno opterećenje nastavnih obveza te ostale čimbenike za novčanu podlogu rada visokih učilišta (broj nastavnika, suradnika, broj studenata i drugo) propisuje Ministarstvo na prijedlog Vijeća za novčanu potporu visokog školstva.'

Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Vlada i Sabor Republike Hrvatske nisu donijeli propis kojim bi uredili standardno opterećenje nastavnih obveza ni ostale čimbenike za novčanu podlogu rada visokih učilišta (broj nastavnika, suradnika, broj studenata i drugo) pa stoga ne postoji zakonska osnova ni valjan razlog da se Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima, suprotno odredbi čl. 123. st. 2. ZZDVO-a, stavi izvan snage.

Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima:

- uređuje broj studenata u nastavnim grupama (članak 5.),
- uređuje raspodjelu prihoda (članak 6. stavak 4., članci 8.a. i 8.b.),
- određuje pravilo za izračun norma-sati (članak 13.),
- normira institut zbroja koeficijenata zaposlenika (članak 19.),
- određuje površinu od 900 m² kao pravilo za zapošljavanje spremačice (članak 19.), te
- određuje ulogu središnjega tijela državne uprave u odnosu na sveučilišnu autonomiju u nizu situacija.

Ukratko, Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima sadržava niz konkretnih odredaba kojima uređuje sustav visoke naobrazbe. Ukidanjem pravilnika izaziva se nepotrebna, opasna i štetna pravna praznina.

Budući da je zakonodavac izričito odredio da će se Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima primjenjivati nakon prestanka Zakona o visokim učilištima sve do donošenja odgovarajućih propisa prema ZZDVO, slijedi da ministrica znanosti i obrazovanja nije bila ovlaštena staviti ga izvan snage.

Osobito ministrica kao čelnica tijela državne uprave nije bila ovlaštena normirati materiju visokih učilišta, koja je u dosegu ustavnoga prava na obrazovanje i na autonomiju sveučilišta, a koja pretpostavlja oblike suradnje sveučilišne zajednice s državnim vlašću, i to bez ikakvog obrazloženja, bez javne rasprave i bez nuđenja supstitucijskih odredaba i normi.

(...)

Određujući doseg ustavne odredbe čl. 68., a kojim je zajamčena autonomija sveučilišta, Ustavni je sud u Odluci broj: U-I-902/1999 od 26.1.2000. godine zauzeo sljedeća stajališta:

- da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o

drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta;

- da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (domaine réservée) sveučilišta.

Utvrđujući da je odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju sveučilišta prema samim ustavnim odredbama domaine réservée sveučilišta, Ustavni sud je potvrdio da tijela izvan sustava sveučilišta u pravilu nemaju ovlasti donositi odluke koje bi se ticale unutarnjeg funkcioniranja sveučilišta.

Drugim riječima, takvi bi vanjski utjecaji predstavljali nedopušteno zadiranje u zajamčenu autonomiju sveučilišta.

U istoj je Odluci Ustavni sud odgovorio i na pitanje prema kojim sve subjektima Ustav jamči autonomiju sveučilišta odnosno prema kojim se institucijama sveučilišta pojavljuje kao autonomno:

Sud je zauzeo stajalište da autonomija sveučilišta, zajamčena člankom 67. Ustava, uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i /rjeđe/ privatnopravnim osobama koje se mogu pojaviti kao osnivačji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru).

Ustavni je sud u Odluci broj U-I/1707/2006 zauzeo sljedeće stajalište:

(...) sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta.

Prema tome, iz dosadašnje prakse Ustavnog suda zaključuje se kako nije dopušteno zadiranje u ustroj i djelovanje sveučilišta čak niti od strane osnivača istoga ukoliko se radi o akademskoj samoupravi koja je zaštićena silom ustavne odredbe kojom se jamči autonomija sveučilišta.

Pri stavljanju izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja zaobidjeni su: Savjet za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja kao zakonom utemeljeno stručno tijelo (sukladno odredbi čl. 14. ZZDVO), Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Rektorski zbor, Agencija za znanost i visoko obrazovanje i druga relevantna tijela.

Pitanje financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima presudno je pitanje za organizaciju i djelatnost visokih učilišta, ali i za osiguranje dostupnosti obrazovanja svakome pod jednakim uvjetima.

Potpuno je apsurdno da unatoč Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta nisu dobila priliku niti očitovati se o donošenju pobijanog Pravilnika odnosno o stavljanju izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja, a niti im je omogućeno bilo kakvo drugo sudjelovanje u raspravi o ovim pitanjima.

Postupanjem na opisani način anulira se jamstvo slobode znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva jer bez adekvatnih propisa o financiranju takvo stvaralaštvo postaje marginalno.

Isključivanjem suradnje, savjetovanja i raspravljanja sa predstavnicima sveučilišta prilikom donošenja odluka o financiranju visokih učilišta te općenitim isključivanjem predstavnika sveučilišta iz procesa odlučivanja o ovim pitanjima, država ne potiče i ne pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti. Upravo suprotno, na opisani se način stvara antagonizam između tijela državne uprave i sveučilišta, a što se negativno odražava na samu djelatnost sveučilišta."

Predlagatelj zaključno predlaže pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Pravilnika s Ustavom i zakonom te poništenje osporenog Pravilnika.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

6. Ministarstvo u očitovanju klasa: 011-02/20-01/00036, ur. broj: 533-08-20-0002 od 16. prosinca 2020., kojem je priložilo isprave na koje se poziva, u bitnome navodi (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

"Pravilnik o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima (Narodne novine, broj 25/96) donesen je dana 20. ožujka 1996. godine na temelju članka 143. Zakona o visokim učilištima (Narodne novine, broj: 96/93) kojim je bilo propisano da standardno opterećenje nastavnih obveza te ostale čimbenike za novčanu podlogu rada visokih učilišta (broj nastavnika, suradnika, broj studenata i drugo) propisuje Ministarstvo na prijedlog Vijeća za novčanu potporu visokog školstva.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o visokim učilištima (Narodne novine: 129/00) koji je stupio na snagu dana 30. prosinca 2000. godine, izmijenjen je članak 144. Zakona o visokim učilištima (Narodne novine, broj: 56/96 - pročišćeni tekst) (odnosno prije toga članak 143. istoga Zakona) na način da se istim utvrdilo kako se čimbenici za novčanu podlogu rada visokih učilišta određuju prema nastavnom planu visokog učilišta, u skladu s nastavnim opterećenjima i odredbama kolektivnog ugovora koji potpisuju Ministarstvo i sindikat. Iz navedenog jasno proizlazi da unatoč tome što je Pravilnik o osnovama financiranja visoke izobrazbe na javnim visokim učilištima ostao na snazi, izmjenom članka 144. Zakona o visokim učilištima izostala je pravna osnova za njegovo donošenje odnosno za daljnje izmjene i dopune, a dodatno je dio sadržaja Pravilnika koji se odnosio na normiranje rada, izmjenom navedene zakonske odredbe, ustupljen u nadležnost Sindikatu i Ministarstvu da ga isti reguliraju granskim kolektivnim ugovorom za znanost i visoko obrazovanje.

Stupanjem na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj: 123/03) dana 15. kolovoza 2003. godine prestao je važiti Zakon o visokim učilištima.

Prijelaznom odredbom članka 123. stavkom 1. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj: 123/03) propisano je da danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaju važiti Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti (Narodne novine, br. 59/96.) i Zakon o visokim učilištima (Narodne novine, br. 59/96., 14/00. i 26/00., 67/00., 02/99., 94/00. i 129/00.) i na njima utemeljeni propisi, osim onih odredbi tih zakona za koje je ovim Zakonom navedeno da će se primjenjivati do određenog vremena i nakon stupanja na snagu ovoga Zakona.

Stavkom 2. navedenog članka Zakona propisano je da će se podzakonski propisi doneseni na temelju Zakona o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti i Zakona o visokim učilištima primjenjivati i nakon prestanka navedenih zakona sve do donošenja odgovarajućih propisa prema ovome Zakonu, osim ako nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.

Navedenom odredbom članka 123. stavka 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju osnažene su odredbe Pravilnika o osnovama financiranja visoke izobrazbe na javnim visokim učilištima u dijelu koji se odnosi na nastavno opterećenje zaposlenika na visokim učilištima, budući da odredbe ZZDVO-a ne prepoznaju odnosno ne reguliraju pitanja nastavnog opterećenja zaposlenika visokih učilišta (a samim time odredbe Pravilnika nisu ni bile u suprotnosti sa ZZDVO-om), iako je u to vrijeme navedena materija bila uređena Kolektivnim ugovorom za znanost i visoko obrazovanje. Stupanjem na snagu ZZDVO-a 2003. godine uveden je novi koncept financiranja znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja koji je zasnovan na ideji utvrđivanja jedinstvenog iznosa u kojemu su sadržani svi troškovi visokih učilišta definirani pregovaračkim odnosima između sveučilišta i Ministarstva znanosti i

obrazovanja, te su vezani uz ispunjenje uvjeta za dodjeljivanje sredstava. Slijedom toga, dio Pravilnika koji se odnosio na pitanja vezana uz financiranje visokih učilišta prestao je važiti.

Novi Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje (Narodne novine, broj: 9/19) zaključen je dana 27. prosinca 2018. godine, a njime je ugovoreno da će se odredbe koje se odnose na normiranje rada zaposlenika u znanosti i nastavi (članci 57. - 88.) početi primjenjivati od akademske godine 2019./2020., odnosno od dana 1. listopada 2019. godine. Budući da je uređenje nastavnog opterećenja u novo sklopljenom Kolektivnom ugovoru za znanost i visoko obrazovanje (u daljnjem tekstu: KUZVO) bilo drugačije uređeno u odnosu na odredbe Pravilnika o osnovama financiranja visoke izobrazbe na javnim visokom učilištima, s time u vezi, valjalo je staviti izvan snage navedeni Pravilnik radi izbjegavanja različitog normativnog reguliranja iste materije, a čime je osigurano nesmetano funkcioniranje javnih ustanova u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te osiguranje načela pravne sigurnosti.

Nadalje, vezano uz navod kako donošenju pobijanog Pravilnika nije prethodila javna rasprava s zainteresiranom javnosti, ukazujemo da je u postupcima donošenja pravnih propisa smisao savjetovanja, prema našem razumijevanju, upoznavanje zainteresirane javnosti s novim sadržajem kojim se za određenu skupinu, odnosno sustav, na novi/drugačiji način regulira određena materija.

U prilog tome govori i članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisana dužnost tijela državne uprave, drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, provođenja savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta, kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba.

U predmetnom slučaju, stavlja se izvan snage Pravilnik kojim su regulirane norme rada za zaposlenike u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, a pri tom je relevantan sadržaj normiranja rada u nastavi navedenih zaposlenika, koji predstavljaju zainteresiranu javnost, reguliran već ranije sklopljenim granskim kolektivnim ugovorom.

Upravo u postupcima sklapanja granskih kolektivnih ugovora, odnosno u pregovorima koji prethode sklapanju istih, sudjeluju ovlašteni predstavnici zaposlenika u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, putem reprezentativnog sindikata.

Slijedom toga, nedvojbeno je da su zaposlenici javnih znanstvenih i visokoobrazovanih ustanova kao zainteresirana javnost bili upoznati sa sadržajem novog uređenja nastavnih normi putem pregovora, a kasnije i kroz već sklopljen granski kolektivni ugovor.

Dodatno, predmetna materija upravo i predstavlja sadržaj granskih kolektivnih ugovora već od 1998. godine pa reguliranje ovog sadržaja novim granskim kolektivnim ugovorom nije novitet.

Kolektivnim ugovorom koji je zaključen 27. prosinca 2018. godine, odgođena je primjena odredbi o normiranju rada do sljedeće akademske godine, dakle u tom dijelu kolektivni ugovor počeo se primjenjivati od 1. listopada 2019. godine. Isto je učinjeno upravo s namjerom da ustanove u sustavu znanosti i visokog obrazovanja imaju dovoljno vremena za pripremu i organizaciju rada u skladu s novim načinom normiranja rada u znanosti i visokom obrazovanju.

U tome kontekstu Ministarstvo znanosti i obrazovanja uputilo je dopis ustanovama u sustavu, kojim obavještava o stupanju na snagu KUZVO-a i stavljanu izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima.

(...)

Stoga je stavljanje izvan snage Pravilnika predstavljalo tehničko, a ne sadržajno pitanje s kojim treba biti upoznata zainteresirana javnost.

U prilog tome govori i Ustavni sud u svojoj Odluci, broj: U-II/1871/2016, od dana 19. lipnja 2018. godine, dajući prednost svrsi pravnog propisa, u odnosu na proceduru njegova donošenja. Navedenom Odlukom nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o privremenoj javnobilježničkoj tarifi (Narodne novine, broj: 120/15) u odnosu na prigovor predlagatelja (točka 4.3. Obrazloženja) koji se odnosio na obvezu informiranja i konzultiranja donositelja propisa sa zainteresiranom javnošću prije donošenja propisa. Sud je zaključio kako unatoč tome što načelno, obveza predlagatelja/donositelja zakona vrijedi i za donositelje 'drugih propisa' odnosno da su se, u pravilu, svi oni dužni konzultirati sa zainteresiranom javnošću, u ovome slučaju je prije svega bilo nužno osigurati funkcioniranje javnobilježničke službe u praksi radi čega, Ustavni sud nije smatrao odlučnim, u okviru ovog ustavnosudskog postupka, utvrđivati činjenice o tome je li ili doista nije Ministarstvo pravosuđa prije donošenja osporenog Pravilnika provodilo postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Nadalje, Ustavni sud stoga nije smatrao odlučnim s toga gledišta ocjenjivati ni suglasnost osporenog Pravilnika s Ustavom i zakonom.

(...)

Nadalje, u Priručniku za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, Povjerenik za informiranje također daje prednost sadržaju ispred forme pojedinog akta, te napominje da se savjetovanja ne trebaju provoditi za puko formalno usklađivanje, na primjer u slučaju preuzimanja normativnog rješenja u propisu odnosno aktu višega ranga, ako se promjena odnosi isključivo na predmet usklađivanja.

(...)

Nadalje, u odnosu na predlagateljev navod kako pobijani Pravilnik nije bio predviđen Planom savjetovanja Ministarstva znanosti i obrazovanja za 2019. godinu, čime predlagatelj smatra da je njegovo donošenje protivno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama te odredbi Ustava Republike Hrvatske, ukazujemo kako se u ovome slučaju, upravo iz prethodno opisanih razloga, radilo o donošenju ad hoc propisa odnosno o neplaniranoj normativnoj aktivnosti nadležnoga tijela za njegovo donošenje, a kakvu nalazimo i prilikom donošenja ad hoc zakona čije donošenje, sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj: 44/17) ne mora biti predviđeno Planom zakonodavnih aktivnosti.

Vezano uz navod kako ovlašteni donositelji zakonskih i podzakonskih propisa nisu donijeli akt kojim bi se uređivalo standardno opterećenje nastavnih obveza i ostalih novčanih podloga za rad javnih visokih učilišta, ukazujemo da su Ministarstvo znanosti i obrazovanja odnosno Vlada Republike Hrvatske i Hrvatski sabor, suprotno tvrdnji predlagatelja, donijeli normativne akte kojima se propisuju standardna opterećenja u nastavi, nastavne obveze, broj radnih mjesta za koja se plaće i druga primanja osiguravaju u državnom proračunu te ostale čimbenike bitne za određivanje novčane podloge rada javnih visokih učilišta, kao i ostala pitanja vezana uz financiranje visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima, a to su, uz opće popise kojima se uređuje rad zaposlenika u javnim službama, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje (koji su zaključili Vlada Republike Hrvatske i Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja dana 27. prosinca 2018.) te Odluka o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022. (Narodne novine, broj: 87/18).

(...)

Vezano uz tvrdnju predlagatelja da Kolektivni ugovor za znanosti i visoko obrazovanje nije valjan jer o njegovom sklapanju nije provedena javna rasprava te da javna visoka učilišta ni na koji način nisu bila uključena u pregovore o navedenom Ugovoru niti uključena u sklapanje istog, a radi čega njegovo donošenje nije razlogom za stavljanje pobijanog Pravilnika izvan snage, napominjemo kako

osnovanost sklapanja KUZVO-a nije predmetnom ocjene Suda u ovome postupku, no unatoč tome ukazujemo kako je o ovome pitanju donesena prvostupanjska presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, posl. broj: 23-Pr-3977/2019-4 od dana 26. listopada 2020. godine, a kojom je odbijen tužbeni zahtjev Sveučilišta u Zagrebu za utvrđenje ništetnosti KUZVO-a od dana 27. prosinca 2018. godine. Dodatno napominjemo kako su pravna pravila uređena KUZVO-om koja se odnose na zaposlenike u sustavu znanosti i visokog obrazovanja ugovorili Vlada Republike Hrvatske i Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja, kao reprezentativni sindikat sukladno Zakonu o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata (Narodne novine, broj: 93/14 i 26/15) te koji predstavlja nastavnike i zaposlenike visokih učilišta u Republici Hrvatskoj. Pregovarački odbor na strani Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja bio je sastavljen većim dijelom od članova akademske i znanstvene zajednice, odnosno od zaposlenika visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta te isti ne mogu tvrditi kako nisu bili uključeni u pregovore.

(...)

Nadalje, suprotno navodima predlagatelja o tome da tadašnja ministrica znanosti i obrazovanja, kao čelnica tijela državne uprave nije bila ovlaštena Pravilnik staviti izvan snage niti je bila ovlaštena normirati materiju visokih učilišta, smatrajući da je predmetna materija u dosegustavnog prava na obrazovanje, autonomiju sveučilišta, te akademsku samoupravu, iznosimo sljedeće.

Temeljna ideja autonomije sveučilišta zajamčena Ustavom Republike Hrvatske razrađena je Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u članku 4. stavku 5. ZZDVO-a kojim je propisano da autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj, sukladno ovom Zakonu, obuhvaća:

- uređenje unutarnjeg ustroja,
- utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa,
- financijsku autonomiju u skladu s ovim Zakonom,
- odlučivanje o prihvaćanju projekata i međunarodnoj suradnji,
- ostale oblike autonomije, sukladno ovom Zakonu.

Nadalje, stavkom 6. istog članka ZZDVO-a propisano je da akademske slobode, akademska samouprava i autonomija sveučilišta uključuju i odgovornost akademske zajednice prema društvenoj zajednici u kojoj djeluje.

Temeljna načela iz međunarodnih dokumenata da autonomija ne može djelovati bez ograničenja, potvrdio je i Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci i Rješenju od 26. siječnja 2000. godine, broj: U-I-902/1999 (Narodne novine, broj 14/00 - u daljnjem tekstu O i R USRH). Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da autonomija sveučilišta zajamčena člankom 68. Ustava (koji je u vrijeme donošenja O i R USRH bio članak 67. Ustava) uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim, i rjeđe privatnopravnim osobama, koje se mogu pojaviti kao osnivatelji sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru). Sud je zauzeo i stajalište da postoje ograničenja autonomije sveučilišta, koja proizlaze iz činjenice da je autonomija sveučilišta u suvremenim državama u znatnoj mjeri ograničena ovlastima onih o kojima sveučilište ovisi, to jest o njegovim osnivateljima, podupirateljima i tijelima koja provode stručni nadzor nad njegovim radom. Njihov utjecaj najčešće se izražava u pravilima koja svaki od njih nameće sveučilištu, bilo tako što su mu zakonom nadređena, bilo tako što uvjetuju potporu ili pozitivna izvješća o radu sveučilišta prihvaćanjem ili provedbom njihovih pravila. Stoga 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. Isto tako, Ustavni sud je više puta zauzeo stav da autonomija sveučilišta ne može biti apsolutna, s obzirom na to da država financijski podupire rad sveučilišta.

(...)

Kao primjer takvog ograničenja autonomije sveučilišta, navodimo stav Ustavnog suda iz gore citirane Odluke, a koji se odnosi na odredbu Zakona o visokim učilištima kojom je bilo propisano kako je stručno vijeće sveučilišta ili veleučilišta dužno prethodno zatražiti suglasnost ministarstva kad se nastavnim programima javnih visokih učilišta povećava ili smanjuje novčana potpora visokih učilišta. U pogledu navedenog, Sud zauzima stajalište kako se navedena odredba ne može smatrati nesuglasnom s Ustavom zajamčenom autonomijom sveučilišta. Sud ocjenjuje da ograničenje koje osporavana odredba propisuje, a koje se sastoji u obvezi sveučilišta da dobije suglasnost podupiratelja u situacijama za koje Zakon pretpostavlja da mogu dovesti do povećanja ili smanjenja potpore podupiratelja (primjerice, u situaciji kada se nastavnim programom uvode novi obvezatni predmeti koji zahtijevaju otvaranje novih radnih mjesta), treba smatrati pridržanim pravo onih koji novčano podupiru sveučilište.

Slijedom iznesenoga, s obzirom da norme rada u sebi generiraju broj izvršitelja, a koji ujedno predstavlja trošak sustava znanosti i visokog obrazovanja i gdje od ukupnog troška, Ministarstvo znanosti i obrazovanja oko 80% iznosa isplaćuje za podmirenje troškova plaća zaposlenika, nedvojbeno je da materija koja se odnosi na uređivanje radnih obveza zaposlenika (normi rada) javnih znanstvenih i visokoobrazovnih ustanova u Republici Hrvatskoj kojima se sredstva za rad osiguravaju iz državnog proračuna, suprotno tvrdnji predlagatelja, može biti predmet uređenja od strane države, odnosno takvo uređenje ne predstavlja zadiranje u autonomiju sveučilišta, već zajamčeno pravo podupiratelja, odnosno države.

Zaključno, stupanjem na snagu ZZDVO-a (2003. godine), odredbom koja ima prijelazni karakter 'osnažen' je dio Pravilnika čija je pravna osnova za donošenje brisana već izmjenom Zakona o visokim učilištima (2000. godine), kojom je navedeno da će se materija normiranja rada regulirati granskim kolektivnim ugovorima. Dakle, stavljanjem izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima, ne nastupa, suprotno tvrdnjama predlagatelja, pravna praznina, već naprotiv, upravo zbog pravne sigurnosti, isti je bilo potrebno staviti izvan snage kako ista materija ne bi bila različito regulirana s dva različita akta. Pri tom su, pri reguliranju normiranja rada u postupku pregovora o KUZVO-u, sudjelovali upravo predstavnici akademske i znanstvene zajednice.

Slijedom svega navedenoga, Ministarstvo znanosti i obrazovanja smatra da osporeni Pravilnik o stavljanju izvan snage Pravilnika nije u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom te predlaže Sudu da ne prihvati predlagatelj prijedlog."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

7. Nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, propisana člankom 125. alinejom 2. Ustava, podrazumijeva ocjenjivanje suglasnosti s Ustavom i zakonom drugog propisa odnosno pojedine njegove odredbe i u formalnopravnom smislu i u materijalnopravnom smislu.

1) Formalna ustavnost i zakonitost osporenih odluka

8. Što se tiče predlagateljevih prigovora vezanih uz izostanak javne rasprave prije donošenja osporenog Pravilnika, Ustavni sud uvodno ističe načelnu važnost uključivanja javnosti u proces donošenja zakona i drugih propisa, kako sa stajališta demokratskih zahtjeva (pojačane participacije građana u tom procesu) tako i sa stajališta pridonošenja kvaliteti svakog dotičnog propisa, a time u konačnici i boljitku građana i zajednice. Ustavni sud nadalje ističe da treba razlikovati propise koji se prvenstveno tiču uže javnosti (primjerice, neke djelatnosti, kao u razmatranom slučaju) - iako i oni imaju određene reperkusije i na društvo u cjelini - i one propise

koji se "dominantno" tiču šire (opće) javnosti. U svakom slučaju, čak i neovisno o prethodno navedenom kontekstu i relativnosti navedene podjele, Ustavni sud naglašava da javna rasprava prije donošenja nekog propisa nije samoj sebi svrha.

Primjenjujući ta načelna stajališta na okolnosti razmatranog slučaja, Ustavni sud ocjenjuje ustavnopravno prihvatljivim navode iz očitovanja Ministarstva. Ti navodi se u bitnome svode na argumentaciju da je u postupcima donošenja pravnih propisa smisao javne rasprave "upoznavanje zainteresirane javnosti s novim sadržajem kojim se za određenu skupinu, odnosno sustav, na novi/drugačiji način regulira određena materija", a u predmetnom slučaju je stavljen "izvan snage Pravilnik kojim su regulirane norme rada za zaposlenike u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Pri tome je relevantan sadržaj normiranja rada u nastavi navedenih zaposlenika, koji predstavljaju zainteresiranu javnost, reguliran već ranije sklopljenim granskim kolektivnim ugovorom", a u postupku njegovog sklapanja, odnosno u pregovorima koji su mu prethodili, sudjelovali su "ovlašteni predstavnici zaposlenika u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, putem reprezentativnog sindikata", s time da predmetna materija "predstavlja sadržaj granskih kolektivnih ugovora već od 1998. godine pa reguliranje ovog sadržaja novim granskim kolektivnim ugovorom nije novitet". Zbog svega navedenog je "stavljanje izvan snage Pravilnika predstavljalo tehničko, a ne sadržajno pitanje s kojim treba biti upoznata zainteresirana javnost". Konačno, kao što navodi Ministarstvo, javne rasprave se "ne trebaju provoditi za puko formalno usklađivanje, na primjer u slučaju preuzimanja normativnog rješenja u propisu odnosno aktu višega ranga, ako se promjena odnosi isključivo na predmet usklađivanja".

Što se tiče predlagateljevog navoda da "pobijani Pravilnik nije bio predviđen Planom savjetovanja Ministarstva znanosti i obrazovanja za 2019. godinu, čime (...) je njegovo donošenje protivno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama te odredbi Ustava Republike Hrvatske", Ustavni sud također ocjenjuje ustavnopravno prihvatljivim očitovanje Ministarstva da je u razmatranom slučaju, zbog prethodno navedenih razloga, bila riječ o *ad hoc* propisu "odnosno o neplaniranoj normativnoj aktivnosti nadležnoga tijela za njegovo donošenje, a kakvu nalazimo i prilikom donošenja *ad hoc* zakona čije donošenje, sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj: 44/17) ne mora biti predviđeno Planom zakonodavnih aktivnosti".

Ustavni sud u tom pogledu napominje da je člankom 16. stavcima 1. i 2. Zakona o procjeni učinaka propisa ("Narodne novine" broj: 44/17.; u daljnjem tekstu: ZoPUP) opisano:

"Zakoni izvan Plana zakonodavnih aktivnosti

Članak 16.

(1) Ako je tijekom kalendarske godine potrebno donijeti zakon koji nije sadržan u Planu zakonodavnih aktivnosti, stručni nositelj dužan je provesti Prethodnu procjenu sukladno ovom Zakonu.

(2) Stručni nositelj dužan je u okviru Prethodne procjene provesti savjetovanje u trajanju od najmanje 15 dana.

(...)"

Ustavni sud ocjenjuje da, zbog istih razloga koje je naveo u pogledu prihvatljivosti izostanka javne rasprave s općom javnošću, ni eventualni izostanak prethodne

procjene (iz na druge propise analogno primjenjivog članka 16. stavka 1. ZoPUP-a), kao ni izostanak savjetovanja u sklopu nje (iz na druge propise analogno primjenjivog članka 16. stavka 2. ZoPUP-a) ne otvaraju nikakva pitanja formalnopravne ustavnosti i zakonitosti osporenog Pravilnika.

2) Materijalnopravni zahtjevi ustavne i zakonske prirode

9. Što se tiče materijalnopravne ustavnosti i zakonitosti osporenog Pravilnika, Ustavni sud i u tom pogledu ocjenjuje ustavnopravno prihvatljivim očitovanje Ministarstva prema kojem je "stupanjem na snagu ZZDVO-a (2003. godine), odredbom koja ima prijelazni karakter 'osnažen' (...) dio Pravilnika čija je pravna osnova za donošenje brisana već izmjenom Zakona o visokim učilištima (2000. godine), kojom je navedeno da će se materija normiranja rada regulirati granskim kolektivnim ugovorima", što je i učinjeno, pa "stavljanjem izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima, ne nastupa (...) pravna praznina, već naprotiv, upravo zbog pravne sigurnosti, isti je bilo potrebno staviti izvan snage kako ista materija ne bi bila različito regulirana s dva različita akta".

Ustavni sud pri tome opetovano ističe svoje načelno stajalište da, budući da država financijski podupire rad sveučilišta, njihova autonomija ne može biti apsolutna. Štoviše, polazeći od činjenice da predmetnu materiju više ne uređuje sama država nego se ista uređuje kolektivnim ugovorima, stupanj autonomije sveučilišta takvom koncepcijskom promjenom nije ni teoretski oslabljen.

10. Polazeći od svega navedenog, Ustavni sud utvrđuje da predlagatelj nije doveo u sumnju ni formalnopravnu ni materijalnopravnu suglasnost osporenog Pravilnika s ustavnim i zakonskim odredbama koje ističe u prijedlogu.

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

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.