

Hrvatski sabor

Zastupnik Nino Raspudić

Zastupnica Marija Selak Raspudić

Klub zastupnika Domovinskog pokreta

Zagreb, 6. listopada 2022.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Amandmani na Konačni prijedlog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, P.Z. 300 i Prijedlog zaključka radi provedbe trećega čitanja

Na temelju članka 85. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14) i članka 196. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, br. 81/13, 113/16, 69/17, 29/18, 53/20, 119/20 i 123/20), na Konačni prijedlog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, P.Z. 300, podnose se sljedeći

A M A N D M A N I

Amandman I.

U nazivu zakona riječi „visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti“ zamjenjuju se riječima: „znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju“.

Obrazloženje

Humboldtovski model visokoga obrazovanja zamisao je akademskoga obrazovanja čija je temeljna ideja holistički spoj istraživanja i poučavanja (studija). On integrira umjetnost i znanost s istraživanjem kako bi se postiglo sveobuhvatno opće učenje i kulturno znanje. Temeljna je zamisao funkcionalno povezivati i objedinjenosti znanstveni i nastavni rad. Stoga nije svejedno je li na prvom mjestu znanost, znanstvena djelatnost, istraživanje ili odmah poučavanje. U sveučilišnom pristupu na prvom mjestu mora biti znanost, a tek iz istraživanja slijedi poučavanje. Za razliku od prenošenja znanja na nižim stupnjevima obrazovanja, sveučilište podrazumijeva nastavu na temelju stanja istraživanja, tj. sustavne kompilacije studija, istraživanja ili eksperimenata objavljenih o nekoj temi. Stanje istraživanja obično je strukturirano prema različitim pitanjima ili pristupima koji karakteriziraju istraživački rad. Tipične su metode (kvalitativne ili kvantitativne, ispitivanje, promatranje, test...) odnosno pitanja pod kojima se tema ispituje. Promjenom poretka riječi u nazivu zakona koji uređuje sustav znanosti i visokoga obrazovanja neosnovano se šalje pogrešna poruka o odbacivanju zamisli humboldtovskoga sveučilišta i o guranju znanstvene djelatnosti izvan sveučilišta, isključivo u djelokrugu znanstvenih instituta, što je neodrživo i bitno osiromašujuće.

Promjenu naziva sustava koji je u Hrvatskoj ustaljen predlagatelj zakona nije obrazložio, a promjena redoslijeda riječi radi puke promjene i inoviranja naziva zakona nije dovoljan razloga pokraj dubokih razloga da redoslijed ostane 1. znanost, a 2. visoko obrazovanje.

Amandman II.

U članku 4. stavku 3. mijenja se točka 4. i glasi: „financijsku autonomiju u skladu s ovim zakonom“.

Obrazloženje

Članak 96. stavak 1. *Konačnoga prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* određuje: „Djelatnost visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta financira se sredstvima osnivača, namjenskim prihodima i vlastitim prihodima u skladu s ovim Zakonom.“

Članak 96. stavak 2. *Konačnoga prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* određuje: „Sredstva osnivača čine: (1) sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske za financiranje djelatnosti visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta kojem je osnivač Republika Hrvatska; (2) sredstva iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje djelatnosti visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta koje je osnivala jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, prije stupanja na snagu ovoga Zakona; (3) sredstva osnivača za financiranje djelatnosti privatnog visokog učilišta, odnosno privatnog znanstvenog instituta.“

Članak 96. stavak 3. *Konačnoga prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* određuje: „Namjenske prihode visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta čine prihodi koji proizlaze iz obavljanja osnovne djelatnosti te s njome povezanih djelatnosti, a naročito: (1) školarine studenata i druge naknade polaznika obrazovnih programa; (2) sredstva Hrvatske zaklade za znanost, sveučilišnih i ostalih zaklada; (3) sredstva europskih strukturnih i investicijskih fondova te drugih fondova i programa Europske unije; (4) prihodi ostvareni od znanstvenih, umjetničkih i stručnih projekata; (5) prihodi od fondova, donacija i drugih odgovarajućih izvora financiranja obrazovne, znanstvene i umjetničke djelatnosti.“

Članak 96. stavak 4. *Konačnoga prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* određuje: „Vlastite prihode visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta čine prihodi ostvareni obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna te koji ne štete ostvarivanju osnovne misije niti narušavaju ugled, neovisnost i dostojanstvo visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta.“

Dakle, autonomija sveučilišta po sebi obuhvaća vlastite prihode visokog učilišta i ne može se svesti na financijsku autonomiju „u sklopu programskog ugovora“. Stoga je takvo sužavanje autonomije sveučilišta i u njemu sadržane financijske autonomije ustavnopravno i stvarno neodrživo te je taj izričaj potrebno ispustiti.

Članak 97. stavak 2. *Konačnoga prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti* određuje: „Sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske doznaju se javnom visokom učilištu, odnosno javnom znanstvenom institutu na temelju programskog ugovora za financiranje osnovne proračunske komponente, razvojne proračunske komponente te izvedbene proračunske komponente.“

Limska deklaracija o akademskoj slobodi i autonomiji ustanova visokoga obrazovanja od 10. rujna 1988. određuje da „autonomija znači neovisnost ustanova visokoga obrazovanja od države i svih drugih društvenih silnica u odlučivanju o svojoj unutarnjoj upravi, financijama i administraciji, kao i u uspostavljanju vlastite politike obrazovanja, istraživanja, savjetodavnog rada i srodnih djelatnosti.“

Preporuka UNESCO-a o položaju nastavnog osoblja u visokom obrazovanju od 11. studenoga 1997. određuje da je „autonomija stupanj samouprave nužan za učinkovito donošenje odluka

od strane visokoobrazovnih ustanova u vezi s njihovim akademskim radom, standardima, upravljanjem i srodnim djelovanjem usklađenim sa sustavima javne odgovornosti, posebno u pogledu financiranja koje osigurava država, i poštovanjem akademskih sloboda i ljudskih prava.“

Preporuka CM/Rec(2012)7 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o odgovornosti javnih vlasti za akademske slobode i institucionalnu autonomiju od 20. srpnja 2012. godine određuje da „institucionalna autonomija u svom punom opsegu obuhvaća autonomiju nastave i istraživanja te financijsku, organizacijsku i kadrovsku autonomiju.“ *Preporuka* ističe da je financijska autonomija ključna pretpostavka za institucionalnu autonomiju. Financijska autonomija se odnosi na mogućnost visokih učilišta da raspoređuju i upravljaju svojim sredstvima u skladu s prioritetima koja utvrđuju njihova tijela upravljanja.

U Rješenju broj U-I-2446/2016 od 4. veljače 2020. Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da je temeljni sadržaj autonomije sveučilišta određen člankom 4. stavkom 5. ZoZDiVO-a: 123/03-96/18. Tom odredbom propisano je da autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj obuhvaća: (1) uređenje unutarnjeg ustroja, (2) utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa, (3) financijsku autonomiju u skladu sa ZoZDiVO-om: 123/03-96/18; (4) odlučivanje o prihvatanju projekata i međunarodnoj suradnji; (5) ostale oblike autonomije, sukladno ZoZDiVO-u: 123/03-96/18.

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. *Ustava*. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.

Konačni prijedlog zakona u članku 4. međutim određuje da autonomija sveučilišta obuhvaća financijsku autonomiju „u sklopu programskog ugovora“ u skladu s tim zakonom. Time se financijska autonomija ograničava samo na prihode koja visoka učilišta dobivaju iz državnog proračuna Republike Hrvatske, dok namjenski prihodi i vlastiti prihodi visokih učilišta, odnosno znanstvenih instituta nisu obuhvaćeni financijskom autonomijom sveučilišta. Predloženo zakonsko uređenje nije u skladu s europskim odrednicama o financijskoj autonomiji sveučilišta, kao ni pravno obvezujućim stajalištima Ustavnog suda.

Amandman III.

U članku 7. mijenja se stavak 1. i glasi: „Visoko učilište osniva se kao javno, vjersko ili privatno visoko učilište.“

Obrazloženje

Članak 41. *Ustava Republike Hrvatske* određuje: „Sve vjerske zajednice jednake su pred zakonom i odvojene od države. Vjerske zajednice slobodne su, u skladu sa zakonom, javno obavljati vjerske obrede, osnivati škole, učilišta, druge zavode, socijalne i dobrotvorne ustanove te upravljati njima, a u svojoj djelatnosti uživaju zaštitu i pomoć države.“

Članak 10. *Ugovora između Svete Stoline i Republike Hrvatske o suradnji na području odgoja i kulture* (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 2/97 i 8/97) govori „katoličkim visokim učilištima“.

A članak 17. stavak 3. predloženoga zakona govori o „vjerskom fakultetu“. Ako je predviđeno da jedna od vrsta visokih učilišta nosi pridjev „vjersko“, zašto to ne predvidjeti za sve vrste visokih učilišta?

Člankom 1. *Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica* (Narodne novine, broj 83/02 i 73/13) određeno je da je Crkva ili vjerska zajednica drukčijeg naziva zajednica fizičkih osoba koje ostvaruju slobodu vjeroispovijesti jednakim javnim obavljanjem vjerskih obreda i drugim očitovanjima svoje vjere upisana u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj. Pod naslovom „Vjerske škole i učilišta“ članak 11. toga zakona određuje: „Vjerske zajednice slobodne su, u skladu sa zakonom, osnivati škole i učilišta bilo kojeg stupnja. Vjerske zajednice imaju pravo osnovati i vjerske škole i vjerska učilišta bilo kojeg stupanja koji stječu pravnu osobnost i pravo javnosti pod uvjetima i po postupku propisanim zakonom.“ Dakle, vjerska zajednica nije definirana ni kao pravna ni kao fizička osoba, a posebnim zakonom određeno je a da postoje „vjerska učilišta“. Stoga je potrebno u članak 7. stavak 1. dodati vjerska učilišta kao treću vrstu visokih učilišta, osim javnim i privatnih.

Amandman IV.

U članku 7. mijenja se stavak 3. i glasi: „Osnivačka prava nad javnim visokim učilištem u ime Republike Hrvatske obavlja osnivač, u skladu s ovim Zakonom i aktom o osnivanju.“

Obrazloženje

Članak 6. stavak 2. predloženoga zakona određuje: „Visoko učilište je sveučilište, fakultet, umjetnička akademija i veleučilište.“ Članak 7. stavak 2. predloženoga zakona određuje: „Javno visoko učilište osniva Republika Hrvatska. Javno sveučilište osniva se zakonom. Javno veleučilište osniva se uredbom Vlade Republike Hrvatske. Javni fakultet, odnosno javna umjetnička akademija osniva se odlukom sveučilišta, odnosno tijela državne uprave nadležnog za poslove obrane, unutarnje poslove te vanjske i europske poslove.“

Iz toga slijedi da javna sveučilišta zakonom osniva Hrvatski sabor, da javna veleučilišta uredbom osniva Vlada, a da fakultete i umjetničke akademije odlukom osniva sveučilište. Ministarstvo nadležno za poslove znanosti i obrazovanja središnje je tijelo državne uprave koje, prema čl. 11. st. 2. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine, broj 85/20) „obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: razvoj visokoga obrazovanja; ostvarivanje nacionalnih strategija i programa za visoko obrazovanje; osiguravanje i praćenje financijskih i materijalnih uvjeta za rad visokih učilišta; pripremanje i predlaganje izvješća o radu i vrednovanju visokih učilišta i studijskih programa; subvencioniranje troškova studija; studentski standard; praćenje uspješnosti studija i drugih procesa visokog obrazovanja; upravljanje provedbom Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira; vođenje upisnika visokih učilišta i registra studijskih programa; upravljanje bazama podataka o visokom obrazovanju; poticanje cjeloživotnoga učenja i visokoga obrazovanja odraslih te upravni nadzor nad visokim

učilištima“. To znači da ni zakonom kojem je određen djelokrug ministarstva nadležnog za poslove znanosti i obrazovanja nije predviđeno da ono „obavlja osnivačka prava nad javnim visokim učilištem“, niti je logično da ono preuzme ovlasti osnivača visokoga učilišta (Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske, odnosno sveučilišta).

Obavljanje osnivačkih prava nad fakultetima i akademijama, čiji je osnivač sveučilište, od strane ministarstva nadležnog za poslove znanosti i obrazovanja, eklatantno se krnji autonomija sveučilišta zajamčena člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* („Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“). Obavljanjem osnivačkih prava nad fakultetima i akademijama od strane ministarstva nadležnog za poslove znanosti i obrazovanja njihov osnivač (sveučilište) se izvlašćuje od osnivačkih prava koje ima kao osnivač fakulteta i akademija.

Amandman V.

U članku 9. stavak 3. briše se.

Obrazloženje

Člankom 6. stavkom 2. predloženoga zakona propisano je: „Visoko učilište je sveučilište, fakultet, umjetnička akademija i veleučilište.“, a člankom 9. stavkom 1.: „Visoko učilište započinje obavljati djelatnost nakon upisa u Upisnik visokih učilišta.“ To znači da je pretpostavka za početak djelovanja sveučilišta njegov upis u Upisnik visokih učilišta. Člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“ Smisao je ustavne sintagme „u skladu sa zakonom“ da se njezina materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne uredbom Vlade ili pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta ograničavaju ili uređuju propisom niže pravne snage od zakona. Uređivanje ustrojstva i djelovanja sveučilišta drugim propisom niže pravne snage od zakona, čini takve druge propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje ustrojstva i djelovanja sveučilišta pravilnicima i uredbama moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustrojstvo i djelovanje sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području djelatnosti sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“
- „pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“
- „Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o

svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.“

- „Sud [...] je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“
- „sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Sukladno tome ustroj i način vođenja Upisnika visokih učilišta te postupak upisa i brisanja može se urediti samo zakonom, a ne pravilnikom.

Amandman VI.

U članku 16. stavku 1. brišu se riječi „Vladi Republike Hrvatske“, a riječ „natpolovičnom“ zamjenjuje se riječju „dvotrećinskom“.

Obrazloženje

Novo javno sveučilište može se prema članku 7. stavku 2. predloženoga zakona osnovati samo zakonom. Zakone „donosi Hrvatski sabor“ (čl. 80. alineja 2. *Ustava Republike Hrvatske*), a „Pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskoga sabora te Vlada Republike Hrvatske.“ (čl. 85. *Ustava Republike Hrvatske*). Stoga je odredba članka 16. stavka 1. predloženoga zakona prema kojoj bi senat javnog sveučilišta mogao predložiti izdvajanje visokoga učilišta u svojem sastavu i osnivanje novoga javnog sveučilišta samo jednomu od Ustavom ovlaštenih predlagatelja zakona suprotna članku 85. *Ustava Republike Hrvatske*. Zato se predlaže brisati riječi „Vladi Republike Hrvatske“.

Prijedlogom zakona nije spomenuto pravo pojedine sastavnice sveučilišta da ona i njezina akademska zajednica bude pitana o planiranom izdvajanju iz sastava javnog sveučilišta i

njezinu prijenosu u drugo javno sveučilište. Stoga je sva odgovornost ostavljena senatu javnoga sveučilišta. Kako je do sada za to osjetljivo pitanje bila propisana dvotrećinska većina (čl. 8. st. 1. Statuta Sveučilišta u Zagrebu: „Odluku o osnivanju, statusnoj promjeni i ukidanju sastavnica donosi Senat Sveučilišta dvotrećinskom većinom svih svojih članova.“), odredba da se visoko učilište može izdvojiti i uključiti u drugo sveučilište ne može se ostaviti apsolutnoj većini članova Senata; za tako dalekosežnu odluku nužno je propisati dvotrećinsku većinu svih članova.

Amandman VII.

U članku 65. stavku 3. briše se rečenica: „Ministar pravilnikom uređuje ustroj i način vođenja Upisnika studijskih programa te postupak upisa i brisanja iz Upisnika.“

Obrazloženje

Izvođenje studijskih programa jedna je od temeljnih zadaća sveučilišta, srž njegove znanstveno-nastavne djelatnosti. Člankom 57. stavkom 1. predloženoga zakona propisano je: „Na visokim učilištima ustrojavaju se i izvode sveučilišni i stručni studiji.“, a člankom 65. stavkom 1.: „Studij se može započeti izvoditi nakon upisa u Upisnik studijskih programa.“ To znači da je pretpostavka za provedbu djelatnosti sveučilišta upis u Upisnik studijskih programa. Člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“ Smisao je ustavnoga izričaja „u skladu sa zakonom“ da se njegova materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne uredbom Vlade ili pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta ograničavaju ili uređuju propisom niže pravne snage od zakona. Uređivanje ustrojstva i djelovanja sveučilišta drugim propisom niže pravne snage od zakona, čini takve druge propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje ustrojstva i djelovanja sveučilišta pravilnicima i uredbama moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustrojstvo i djelovanje sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području djelatnosti sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim

aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“
- „pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“
- „Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.“

- „Sud [...] je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“
- „sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Sukladno tome ustroj i način vođenja Upisnika studijskih programa te postupak upisa i brisanja iz Upisnika može se urediti samo zakonom, a ne pravilnikom.

Amandman VIII.

U članku 73. briše se stavak 5.

Obrazloženje

Člankom 73. stavkom 3. predloženoga zakona propisano je: „Diploma, svjedodžba i dopunska isprava o studiju su javne isprave koje visoko učilište izdaje temeljem javne ovlasti...“ Člankom 73. stavkom 5. predloženoga zakona propisano je: „Oblik i sadržaj svjedodžbe, diplome i dopunske isprave o studiju ministar utvrđuje pravilnikom.“ Međutim, člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“ Smisao je ustavne sintagme „u skladu sa zakonom“ da se njezina materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne uredbom Vlade ili pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta, pa i njegovo djelovanje temeljem javne ovlasti, ograničavaju ili uređuju propisom niže pravne snage

od zakona. Uređivanje ustrojstva i djelovanja sveučilišta drugim propisom niže pravne snage od zakona, čini takve druge propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje ustrojstva i djelovanja sveučilišta pravilnicima i uredbama moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustrojstvo i djelovanje sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području djelatnosti sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest uskladena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16.

Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“

- „**pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države**“
- „Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.“
- „Sud [...] je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“
- „**sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.**“

Sukladno tome uređenje oblika i sadržaja javnih isprava koje izdaje sveučilište temeljem javne ovlasti može se urediti samo zakonom, a ne pravilnikom.

Amandman IX.

U članku 76. briše se stavak 6.

Obrazloženje

Člankom 76. stavkom 4. predloženoga zakona propisano je: „Status studenta stječe se upisom na visoko učilište i dokazuje se studentskom ispravom koju izdaje visoko učilište.“

Člankom 76. stavkom 6. predloženoga zakona propisano je: „Oblik i sadržaj studentske isprave iz stavka 4. ovoga članka ministar utvrđuje pravilnikom.“

Međutim, člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“ Smisao je ustavne sintagme „u skladu sa zakonom“ da se njezina materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne uredbom Vlade ili pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta, pa i njegovo djelovanje temeljem javne ovlasti i izdavanje studentske isprave, ograničavaju ili uređuju propisom niže pravne snage od zakona. Djelovanje sveučilišta u izdavanju studentske isprave određivanjem da je ono dužno postupati po propisu niže pravne snage od zakona, čini takve druge propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje ustrojstva i djelovanja sveučilišta pravilnicima i uredbama moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustrojstvo i djelovanje sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području djelatnosti sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.

- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“
- **„pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“**
- „Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.“
- „Sud [...] je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se

Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“

- „sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izvire iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Sukladno tome uređenje oblika i sadržaja studentske isprave koje izdaje sveučilište temeljem javne ovlasti može se urediti samo zakonom, a ne pravilnikom.

Amandman X.

U članku 81. briše se stavak 2.

Obrazloženje

Člankom 81. stavkom 2. predloženoga zakona propisano je: „Znanstvena i interdisciplinarna područja, polja i grane te umjetničko područje, polja i grane, na prijedlog Nacionalnog vijeća, pravilnikom utvrđuje ministar.“

Međutim, člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“ Smisao je ustavnoga izričaja „u skladu sa zakonom“ da se njegova materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne uredbom Vlade ili pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta, pa i podjelu znanosti na područja, polja i grane (o čemu ovisi i ustroj sveučilišta, koje se osniva „u najmanje dva znanstvena područja ili u znanstvenom i umjetničkom području te u najmanje tri polja“), ograničavaju ili uređuju propisom niže pravne snage od zakona. Uređivanje ustroja sveučilišta drugim propisom niže pravne snage od zakona, čini takve druge propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopравnog stajališta. Pristajanje na uređenje ustroja sveučilišta pravilnikom moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustroj sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području ustroja sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“
- „pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“
- „Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o

svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.“

- „Sud [...] je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“
- „sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Sukladno tome ministar ne može biti ovlašten donositi pravilnik kojim se utvrđuju znanstvena i interdisciplinarna područja, polja i grane te umjetničko područje, polja i grane, niti je to do sada činio.

Amandman XI.

U članku 90. stavku 4. briše se rečenica: „Broj matičnih odbora, njihovu nadležnost za pojedina polja i način rada na prijedlog Nacionalnog vijeća pravilnikom utvrđuje ministar.“

Obrazloženje

Matični odbor prema članku 90. stavku 1. točkama 1. i 2. predloženoga zakona utvrđuje ispunjava li nastavnik *Nacionalne sveučilišne, znanstvene i umjetničke kriterije* u postupku zapošljavanja, u postupku izbora u naslovnog nastavnika, pri izboru na više radno mjesto, odnosno pri reizboru na postojeće radno mjesto na visokom učilištu.

Sveučilišna autonomija obuhvaća akademsku samoupravu, a ona izbor nastavnika.

Člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“

Smisao je ustavne sintagme „u skladu sa zakonom“ da se njezina materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije,

sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta, pa i broj matičnih odbora, njihova nadležnost za pojedina polja i način rada ograničavaju ili uređuju pravilnikom koji donosi ministar. Uređivanje djelovanja sveučilišta propisom niže pravne snage od zakona, čini takve propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje djelovanja sveučilišta pravilnikom moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustroj sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području djelovanja sveučilišta, fakulteta i umjetničkih akademija bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena

autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“

- „pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“
- „**Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.**“
- „Sud [...] je ocijenio nesuglasnom Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta dio odredbe kojim se nadležnost za propisivanje standardnog opterećenja nastavnih obveza ne uređuje Zakonom, nego se neosnovano prenosi na tijelo državne uprave.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“
- „**sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.**“

Sukladno tome ministar ne može biti ovlašten donositi pravilnik kojim se utvrđuju znanstvena i interdisciplinarna područja, polja i grane te umjetničko područje, polja i grane, niti je to do sada činio.

Amandman XII.

U članku 97. stavku 5. briše se rečenica: „Mjerila i način korištenja vlastitih prihoda ministar utvrđuje pravilnikom.“

Obrazloženje

Ustaljeno je shvaćanje Ustavnoga suda Republike Hrvatske:

- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje mogućnost da se *Ustavom* zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave“ (Odluka U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. – Narodne novine, broj 14/00 i 26/00; Odluka U-I-4585/2005 i dr. od 20. prosinca 2006. – Narodne novine, broj 2/07; Rješenje U-I-2446/2016 od 4. veljače 2020.; Rješenje U-I-4146/2017 i dr. od 4. veljače 2020.) i:
- „Autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj obuhvaća financijsku autonomiju“ (točka 10.3. Rješenja broj U-I-2446/2016 od 4. veljače 2020. i točka 11.2 Rješenja U-I-4146/2017 i dr. od 4. veljače 2020.).

Člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“

Smisao je ustavnoga izričaja „u skladu sa zakonom“ da se njegova materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne pravilnikom koji donosi ministar.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta, pa i mjerila i način korištenja vlastitih prihoda uređuju pravilnikom koji donosi ministar. Uređivanje djelovanja sveučilišta propisom niže pravne snage od zakona, čini takve propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje djelovanja sveučilišta pravilnikom moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustroj sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području mjerila i način korištenja vlastitih prihoda visokih učilišta bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“
- „pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“
- „Sud je utvrdio da se pojedine nadležnosti u postupku izbora sveučilišnih nastavnika ne uređuju Zakonom, nego se [...] umjesto toga neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom. Sukladno tome, nije u suglasnosti s pravom sveučilišta da samostalno odlučuje o svom djelovanju ni odredba [...] koja obavljanje stručnih poslova za matična povjerenstva stavlja u nadležnost ministarstva.“
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo

sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“

- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“
- „sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Sukladno tome ministar ne može biti ovlašten donositi pravilnik kojim se utvrđuju mjerila i način korištenja vlastitih prihoda visokih učilišta, niti je to do sada činio.

Amandman XIII.

U članku 99. briše se stavak 8.

Obrazloženje

Člankom 99. stavkom 8. predloženoga zakona propisano je: „Sadržaj programskog ugovora, način izračuna proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja programskog ugovora, postupak utvrđivanja ciljeva i pripadajućih pokazatelja te postupak praćenja i vrednovanja provedbe programskih ugovora Vlada Republike Hrvatske utvrđuje uredbom.“

Limska deklaracija o akademskoj slobodi i autonomiji ustanova visokoga obrazovanja od 10. rujna 1988. određuje da „autonomija znači neovisnost ustanova visokoga obrazovanja od države i svih drugih društvenih silnica u odlučivanju o svojoj unutarnjoj upravi, financijama i administraciji, kao i u uspostavljanju vlastite politike obrazovanja, istraživanja, savjetodavnog rada i srodnih djelatnosti.

Preporuka UNESCO-a o položaju nastavnog osoblja u visokom obrazovanju od 11. studenoga 1997. određuje da je „autonomija stupanj samouprave nužan za učinkovito donošenje odluka od strane visokoobrazovnih ustanova u vezi s njihovim akademskim radom, standardima, upravljanjem i srodnim djelovanjem usklađenim sa sustavima javne odgovornosti, posebno u pogledu financiranja koje osigurava država, i poštovanjem akademskih sloboda i ljudskih prava.“

Preporuka CM/Rec(2012)7 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o odgovornosti javnih vlasti za akademske slobode i institucionalnu autonomiju od 20. srpnja 2012. godine određuje da „institucionalna autonomija u svom punom opsegu obuhvaća autonomiju nastave i istraživanja te financijsku, organizacijsku i kadrovsku autonomiju.“ *Preporuka* ističe da je financijska autonomija ključna pretpostavka za institucionalnu

autonomiju. Financijska autonomija se odnosi na mogućnost visokih učilišta da raspoređuju i upravljaju svojim sredstvima u skladu s prioritetima koja utvrđuju njihova tijela upravljanja.

Ustaljeno je shvaćanje Ustavnoga suda Republike Hrvatske:

- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje mogućnost da se *Ustavom* zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave“ (Odluka U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. – Narodne novine, broj 14/00 i 26/00; Odluka U-I-4585/2005 i dr. od 20. prosinca 2006. – Narodne novine, broj 2/07; Rješenje U-I-2446/2016 od 4. veljače 2020.; Rješenje U-I-4146/2017 i dr. od 4. veljače 2020.) i;
- „Autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj obuhvaća financijsku autonomiju“ (točka 10.3. Rješenja broj U-I-2446/2016 od 4. veljače 2020. i točka 11.2 Rješenja U-I-4146/2017 i dr. od 4. veljače 2020.).

Člankom 67. *Ustava Republike Hrvatske* propisano je: „Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom.“

Smisao je ustavnoga izričaja „u skladu sa zakonom“ da se njegova materija ne može prepustiti izvršnoj vlasti, ni aktu niže pravne snage od zakona. Zakonodavac je snagom ustavne odredbe dužan sam urediti sve elemente kojima je, u skladu s ustavnim jamstvom autonomije, sveučilište ograničeno u svojoj samostalnosti „u skladu sa zakonom“. Drugim riječima, odredbe kojih se sveučilište dužno pridržavati moraju biti propisane zakonom, a ne uredbom koju donosi vlada.

Ustavna odredba: „Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom“ isključuje mogućnost da se pojedini elementi ustroja i djelovanja sveučilišta, pa i mjerila i način korištenja vlastitih prihoda uređuju pravilnikom koji donosi ministar. Uređivanje djelovanja sveučilišta propisom niže pravne snage od zakona, čini takve propise protivnima *Ustavu* i s materijalnopravnog stajališta. Pristajanje na uređenje djelovanja sveučilišta uredbom moglo bi dovesti do pogrešnog zaključka da se ustroj sveučilišta može izvorno ograničavati i pravnim aktima niže pravne snage od zakona.

Prema odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava Republike Hrvatske*, u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s *Ustavom*, a ostali propisi i s *Ustavom* i sa zakonom. Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je obvezujuće pravno shvaćanje: „Podzakonskim propisom (primjerice, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili pravilnikom nadležnog ministra) nije dopušteno drugačije rješavati pitanja iz zakonodavne nadležnosti.“ (Odluka broj: U-I-2747/2003 od 23. ožujka 2005., Narodne novine, broj 44/05). Takvo uređivanje odnosa u području mjerila i način korištenja vlastitih prihoda visokih učilišta bilo bi suprotno odredbi članka 5. stavka 1. *Ustava*, koji propisuje da zakon mora biti u skladu s *Ustavom*.

Takvo normiranje nije u skladu ni s člankom 17. stavkom 4. *Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor* (Narodne novine, broj 74/15) koji određuje: „Nije dopušteno utvrditi ovlaštenje prema kojemu bi se nižim, podzakonskim aktom propisivali uvjeti pod kojima se ostvaruju prava ili izvršavaju obveze ili uvjeti za obavljanje određene djelatnosti jer to može biti samo sadržaj zakona.“

U Odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00) Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je obvezujuća pravna shvaćanja:

- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“
- „članak 67. Ustava sadrži ustavno utvrđenje 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“.
- „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“.
- „ovlasti koje ulaze u sadržaj akademske samouprave [...] predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom“.
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijeком utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest uskladeni s ustavnim ciljevima. Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuju ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim, ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“
- „**pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države“**
- „Sud je pošao od ustavnog utvrđenja 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 sveučilišta. Poslovi koji [...] predstavljaju poslove akademske samouprave pretpostavljaju pravo sveučilišta da o svakom od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut. Stoga pravo na samostalno donošenje općih i pojedinačnih akata iz predmeta navedenih u članku 3. stavku 2. Zakona pripada temeljnom sadržaju akademske samouprave sveučilišta koji Zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava.“
- „Ustavni sud utvrdio je da zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je

izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.“

- „sva ograničenja [...] koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava ili koja ne izvire iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Sukladno tome Vlada ne može biti ovlaštena donositi uredbu kojom se utvrđuje sadržaj programskoga ugovora, način izračuna proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja programskoga ugovora, postupak utvrđivanja ciljeva i pripadajućih pokazatelja te postupak praćenja i vrjednovanja provedbe programskih ugovora.

Ako je sklapanje programskoga ugovora dvostran, ugovorni i dvostrano obvezujući pravni posao koji nastaje suglasnim očitovanjem volje dviju strana koje stoje jedna nasuprot drugoj, onda nije ni logično niti je izraz ravnopravnosti pregovora da jedna strana jednostrano utvrđuje sadržaj toga ugovora, način izračuna proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja ugovora, postupak utvrđivanja ciljeva i pripadajućih pokazatelja te postupak praćenja i vrjednovanja provedbe toga ugovora.

Zbog svega navedenoga sadržaj programskoga ugovora, način izračuna proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja programskoga ugovora, postupak utvrđivanja ciljeva i pripadajućih pokazatelja te postupak praćenja i vrjednovanja provedbe programskih ugovora mora biti određen zakonom ili prepušten slobodnom pregovaranju, a nikako ga ne može utvrđivati stranka budućih pregovora i stranka ugovornica budućih ugovora.

Zastupnik Nino Raspudić

Zastupnica Marija Selak Raspudić

Za Klub zastupnika Domovinskog pokreta