



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-4613/2015

Zagreb, 30. siječnja 2018.

REPUBLIKA HRVATSKA  
533 - MINISTARSTVO ZNANOSTI I  
OBRAZOVANJA

Primijeno:	27.2.2018 13:51:47	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
011-02/15-01/00034	28-02-02/163	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
0431-18-0003		0



Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) na sjednici održanoj 30. siječnja 2018. donio je

## RJEŠENJE

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu ("Narodne novine" broj 110/15.).

### Obrazloženje

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor na sjednici 15. rujna 2015 donio je Zakon o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu ("Narodne novine" broj 110/15.; u daljnjem tekstu: ZOSSB). ZOSSB je objavljen u "Narodnim novinama" broj 110 od 13. listopada 2015., a stupio je na snagu 21. listopada 2015.

1.1. Prof. dr. sc. Damir Boras, Rektor Sveučilišta u Zagrebu i Predsjednik Rektorskog zbora Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: predlagatelj) podnio je 27. studenoga 2015. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZOSSB-a.

1.2. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 42/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) od raspravljanja i glasovanja u ovom postupku izuzela se sutkinja Ingrid Antičević Marinović, te suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

2. Ustavni sud je o prijedlogu predlagatelja zatražio i zaprimio: očitovanje Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta klasa: 011-02/15-01/00034, ur. broj: 533-28-16-0002 od 7. siječnja 2016., očitovanje Rektorata Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku (u daljnjem tekstu: Sveučilište u Osijeku) klasa: 602-04/16-02/1, ur. broj: 2158-60-1-16-2 od 25. siječnja 2016. i dopunu očitovanja Sveučilišta u Osijeku klasa: 602-04/16-02/1 ur. broj: 2158-60-1-16-5 od 11. veljače 2016.

## II. OSPORENI ZAKON

### 3. Člancima 1. i 3. ZOSSB-a propisano je:

#### "Članak 1.

(1) Ovim Zakonom osniva se Sveučilište u Slavonskom Brodu (u daljnjem tekstu: Sveučilište) kao javna ustanova.

(2) Sveučilište nastaje spajanjem Veleučilišta u Slavonskom Brodu, osnovanog Uredbom o osnivanju Veleučilišta u Slavonskom Brodu ('Narodne novine', br. 108/06., 57/07. i 119/13.), Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Studentskog centra u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, koji nastavljaju s radom kao sastavnice Sveučilišta."

#### "Članak 3.

Osnivač Sveučilišta je Republika Hrvatska, a prava i dužnosti osnivača obavljat će ministarstvo nadležno za znanost i visoko obrazovanje."

## III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

4. Predlagatelj u prijedlogu navodi da je ZOSSB u suprotnosti s člancima 67. i 68. Ustava, člancima 2., 3., 4., 53. i 59. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine" broj 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 2/07. - odluka USRH broj: U-I-1707/06, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-5578/13 i dr. i 60/15.; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO), članku 69. Zakona o ustanovama ("Narodne novine" broj 76/93., 29/97., 47/09. i 35/08.) i odredbama Zakona o radu ("Narodne novine" broj 93/14.).

Predlagatelj također ističe da je donošenje ZOSSB-a u suprotnosti sa strateškim dokumentom "Mreža visokih učilišta i studijskih programa" koji je donio Hrvatski sabor 28. listopada 2011.

U prijedlogu se predlagatelj poziva na odluku Ustavnog suda broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. ("Narodne novine" broj 14/00.) u kojoj su izražena pravna stajališta Ustavnog suda o značenju vladavine prava u demokratskom društvu i o značenju i opsegu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta.

Predlagatelj posebno ističe neustavnost članka 14. ZOSSB-a (prijelazna i završna odredba) kojim je propisano "da će Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku u određenom roku (90 dana) donijeti odluku o spajanju Strojarskog fakulteta i dislociranih studija u Slavonskom Brodu i Studentskog centra u Slavonskom brodu u Sveučilište u Slavonskom Brodu". U tom smislu predlagatelj u prijedlogu ističe:

"Izričaj pravne norme ograničava autonomiju Sveučilišta ... da najvišem sveučilišnom tijelu Senatu Sveučilišta postavlja rok ... u kojem treba donijeti odluku o spajanju ...

- Ograničava pravo na samostalno odlučivanje o unutarnjem ustrojstvu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

- Oduzima pravo osnivaču-Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku da samostalno odlučuje o statusnim promjenama ustanova u svom sastavu

- Uz ograničenje sveučilišne autonomije ograničava autonomiju visokom učilištu: Strojarskom fakultetu u Slavanskom Brodu unutar postojećeg sveučilišnog sustava kao znanstveno-nastavne sastavnice Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku kao i autonomiju sveučilišne ustanove Studentskog centra u Slavanskom Brodu

- Ograničenje autonomije u odnosu na ustrojene sveučilišne dislocirane studije Ranog i predškolskog odgoja i Učiteljski studij Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti koji je znanstveno-nastavna sastavnica Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i zakonski donositelj studijskih programa je Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Posredno izričaj navedene norme ograničava autonomiju novoosnovanog Sveučilišta u Slavanskom Brodu jer mu se unaprijed ograničava autonomija u pogledu unutarnjeg ustroja budući da će tek nakon odluke Senata Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku imati Strojarski fakultet, Studentski centar te studije Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti koji nastavljaju s radom kao sastavnice Sveučilišta u Slavanskom Brodu kako je utvrđeno s člankom 1. Zakona."

**4.1.** U odnosu na statusne promjene Sveučilišta u Osijeku, koje su propisane ZOSSB-om, a odnose se na funkcionalnu integraciju Sveučilišta u Osijeku i na strateške dokumente Sveučilišta u Osijeku, predlagatelj navodi:

"Člankom 4. Statuta ... određeno je:

Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, Umjetničke akademije, sveučilišnih odjela, nastavnog centra i sveučilišnih centara (tzv. funkcionalna integracija) te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju.

Funkcionalna integracija temelji se na jedinstvenim sveučilišnim pravilnicima te Etički kodeks koji je donio Senat i u primjeni su na svim znanstveno-nastavnim i umjetničko-nastavnim sastavnicama: zatim jedinstvena Odluka o sastavu ustrojbenih jedinica na znanstveno-nastavnim i umjetničko-nastavnim sastavnicama. Senat izdaje suglasnost na statute znanstveno-nastavnih i umjetničko-nastavnih sastavnica

...  
Slijedom navedenog Strojarski fakultet i Studentski centar su u sastavu Sveučilišta ... i sudjeluju u provedbi funkcionalne integracije Sveučilišta.

(...)  
Strategija Sveučilišta ... 2011 - 2020. razvojni je dokument osječkog Sveučilišta koji određuje razvoj Sveučilišta u sljedećem razdoblju.

Dokument sadrži dugoročni plan i program razvitka ... u kojem se definiraju strateški ciljevi u sveučilišnim djelatnostima: nastavnom procesu i visokom obrazovanju te studentima, znanosti ... doprinos Sveučilišta u okruženju u kojem djeluje, ljudskim i materijalnim resursima, i posebice obnovi i izgradnji Sveučilišta.

U Strategiji Sveučilišta definiran je razvoj Strojarskog fakulteta u Slavanskom Brodu i Studentskog centra u Slavanskom Brodu.

Slijedom navedenog ograničenje autonomije Sveučilišta ... u Osijeku očituje u i ograničavanju provedbe strateških ciljeva i to posebice razvoju Tehničke znanosti, polja strojarstva, povećanju broja studija i broja studenata u STEM području kao promjeni strukture nastavnika u tehničkim znanostima te nemogućnost osnivanja sveučilišnog tehničkog instituta u kojem bi sudjelovao Strojarski fakultet u Slavanskom Brodu.

(...)

Isto tako treba napomenuti da je osječko Sveučilište sudjelovalo u osnivanju Veleučilišta u Slavanskom Brodu i ustupilo dva stručna studija ... i sudjelovalo u izradi trećeg stručnog studija ...

(...)

Donošenje zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavanskom Brodu je u suprotnosti sa strateškim dokumentom 'Mreža visokih učilišta i studijskih programa' koji je donio Hrvatski sabor 28. listopada 2011. godine.

U dokumentu se izričito navodi (2011. godina)

'Uspostavom sedam javnih sveučilišta Republika Hrvatske je dosegla maksimum koji je ostvariv s obzirom na raspoloživ znanstveno-nastavni potencijal sada i u idućih 10-15 godina.

U ovom trenutku Republika Hrvatska ima dostatan broj javnih sveučilišta i do daljnjeg ne bi trebalo osnivati nova javna sveučilišta barem dok se ne konsolidiraju postojeća i dok ne prođe prvi krug reakreditacije koja će pokazati stvarno stanje na njima.

Trenutačna veličina sustava dovoljna je da pokrije potrebe Republike Hrvatske'."

**4.2.** Predlagatelj osporava ustavnost i zakonitost postupka donošenja ZOSSB-a. Postupak donošenja ZOSSB-a smatra nesuglasnim i s mjerodavnim člancima ZoZDiVO-a, Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata ("Narodne novine" broj 140/09.; u daljnjem tekstu: Kodeks) i Statutom Sveučilišta u Osijeku. U vezi s tim posebno ističe:

"Slijedom navedenog vidljivo je da se nije poštovala svrha Kodeksa niti je bilo dijaloga niti suradnje sa Rektorskim zborom Republike Hrvatske i to s nacionalnim tijelom kojem je dano zakonsko ovlaštenje da odlučuje o pitanjima od zajedničkog interesa za djelovanje i razvoj sveučilišta u Republici Hrvatskoj (članka 105. stavka 2. ZoZDiVO), pa prema navedenom izostala je i suradnja s tijelima javne vlasti u Republici Hrvatskoj jer Rektorski zbor čine svi rektori javnih sveučilišta, a sveučilište su tijela s javnim ovlastima, posebice sa Senatima Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku."

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

**5.** U očitovanju Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta od 7. siječnja 2016. navedeno je:

"Slijedom naprijed navedenoga, prije nego se očitujemo na konkretne navode predlagatelja željeli bismo uvodno napomenuti i objasniti koja je bila intencija osnivanja Sveučilišta te koji cilj se želio ostvariti osnivanjem Sveučilišta u Slavanskom Brodu.

Naime, gledano kroz mrežu sveučilišta u Republici Hrvatskoj vidljiv je povoljan geostrateški položaj zbog kojeg bi sveučilište u Slavanskom Brodu, osim privlačenja studenata iz Brodsko-posavske i susjednih županija u Republici Hrvatskoj, imalo i potencijal privlačenja studenata iz susjedne Bosne i Hercegovine. Ovo se ponajviše odnosi na konkurentnost u odnosu na najbliže sveučilište u Bosni i Hercegovini (Banja Luka). Naime, zbog nedostatka ponude studijskih programa, velik broj učenika Brodsko-posavske i susjednih županija nakon završene srednje škole nastavlja studiranje izvan svoje županije, što potencijalno smanjuje broj ljudi koji završe visoko obrazovanje, jer veliki dio studenata nije u mogućnosti studirati u drugim sredinama kojima ne gravitiraju. Osnivanjem sveučilišta u Slavanskom Brodu željela se stvoriti platforma za pokretanje novih sveučilišnih programa, te bi se



omogućila prilagodba studijskih programa potrebama studiranja regionalnog stanovništva. Na taj način, stvorile bi se pretpostavke za zadržavanje i povećanje broja studenata u Slavonskom Brodu i njihov trajni ostanak koji je preduvjet za pokretanje regionalnog gospodarstva. Buduće sveučilište osnovalo bi se objedinjavanjem postojećih akreditiranih studijskih programa i visokih učilišta koje djeluju na području Slavonskog Broda, te se pretpostavilo da postoji adekvatan interes za polja studija i popunjenost budućeg Sveučilišta.

Osnivanje Sveučilišta u Slavonskom Brodu usklađeno je sa Strategijom razvoja ljudskih potencijala Brodsko-posavske županije za razdoblje 2011. - 2013. U navedenoj Strategiji jedna od prioritetnih osi je poboljšanje ljudskog kapitala u obrazovanju, istraživanju i razvoju, u sklopu koje je i mjera koja se odnosi na jačanje sustava obrazovanja. Na državnoj razini osnivanje Sveučilišta u Slavonskom Brodu nije predviđeno u strateškom dokumentu razvoja mreže sveučilišta, ali je osnivanje istog omogućeno pod uvjetom da su ispunjeni svi relevantni kriteriji. Naime, mrežu visokih učilišta trebalo bi širiti na područja u kojima postoji manjak visokih učilišta, pa se stoga izračunava kolika je u regiji (županiji i njoj susjednim županijama) ukupna kvota za upis na prvu godinu preddiplomskog studija te koliko učenika u istoj regiji završava četverogodišnje srednjoškolsko obrazovanje. Omjer tih dviju veličina određuje ocjenu prema ovom kriteriju.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u Brodsko-posavskoj i susjednim županijama (Sisačko-moslavačka, Požeško-slavonska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska), u školskoj godini 2012./2013. srednju školu završilo je 9.522 učenika. Ovaj broj učenika predstavlja regionalni potencijal za upis na preddiplomske studije u regiji. Unutar Brodsko-posavske i susjednih županija trenutno djeluje 1 sveučilište i 3 veleučilišta, s ukupno 4.841 mjesta na prvoj godini preddiplomskih studija. Traženi omjer broja studenata i broja učenika koji završavaju srednju školu je 4.841/9.522, odnosno 0,51. Prema ovom kriteriju, budući da je omjer manji od 1, postoji potreba za pokretanjem novih studijskih programa.

Misija, vizija i ciljevi Sveučilišta u Slavonskom Brodu određeni su na osnovi razumijevanja obrazovno-istraživačkog potencijala budućih sastavnica, ali i kroz razumijevanje gospodarsko-društvenih potreba lokalne zajednice i regije gdje bi ujedinjena akademska zajednica trebala imati važnu ulogu u razvoju Brodsko-posavske županije i Grada Slavonskog Broda.

Vezano uz navode predlagatelja kojima se ukazuje na nepoštivanje autonomije Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera te nepoštivanje autonomije sastavnica Sveučilišta, Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu, dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te Studentskog centra u Slavonskom Brodu, napominjemo sljedeće.

Člankom 1. stavkom 2. Zakona propisano je da Sveučilište nastaje spajanjem Veleučilišta u Slavonskom Brodu, osnovanog Uredbom o osnivanju Veleučilišta u Slavonskom Brodu ... Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Studentskog centra u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, koji nastavljaju s radom kao sastavnice Sveučilišta.

Člankom 14. stavkom 1. Zakona koji je prijelazna odredba propisuje se da će u instruktivnom roku od 90 dana od dana stupanja na snagu toga Zakona Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku donijeti odluku o spajanju Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku Sveučilištu, zatim Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku odluku o spajanju Studentskog centra u Slavonskom Brodu Sveučilištu te će se Veleučilište u Slavonskom Brodu

spojiti sa Sveučilištem u Slavonskom Brodu.

Stavkom 2. toga članka propisano je da navedene ustanove (koje se spajaju) prestaju s radom danom upisa Sveučilišta u sudski registar.

Odredbom članka 17. Zakona propisano je da se na pitanja koja nisu uređena tim Zakonom primjenjuju odredbe Zakona o ustanovama i propisa koji reguliraju sustav visokog obrazovanja i znanstvenu djelatnost.

Važeći propis kojim je uređen sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti je Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ... kojim je u članku 4. stavku 5. toga Zakona propisana autonomija sveučilišta kao jedno od temeljnog načela visokog obrazovanja te je navedeno da autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj obuhvaća uređenje unutarnjeg ustroja, utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa, financijsku autonomiju u skladu s tim Zakonom, odlučivanje o prihvaćanju projekata i međunarodnoj suradnji te ostale oblike autonomije sukladno tom Zakonu.

Člankom 49. stavkom 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju propisano je da Republika Hrvatska osniva sveučilište zakonom. Imajući u vidu svrhu i cilj Zakona, inicijative Strojarskog fakulteta u Osijeku, Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti, Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te razgovore s lokalnom zajednicom pristupilo se izradi prijedloga Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu.

Naime, Fakultetsko vijeće Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu je na 10. redovitoj sjednici u akademskoj 2014./2015. godini, održanoj 18. svibnja 2015. godine, donijelo Odluku KLASA: 602-04/15-01/002, URBROJ: 2178/01-21-02-15-07 kojom se prihvaća inicijativa o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu te se pokreće postupak izlaska Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu iz sastava Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku radi osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu. Navedena odluka dostavljena je Senatu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera na daljnje postupanje.

Fakultetsko vijeće Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti je na 9. sjednici održanoj 27. svibnja 2015. godine donijelo Odluku kojom Fakultet pokreće inicijativu statusne promjene Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti. Statusna promjena odnosi se na integrirani preddiplomski i diplomski Učiteljski studij koji se izvodi na dislociranom studiju u Slavonskom Brodu. Navedena Odluka dostavljena je Senatu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku na daljnje postupanje.

Upravno vijeće Studentskog centra u Slavonskom Brodu donijelo je dana 25. svibnja 2015. godine odluku kojom podržava inicijativu osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu.

Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku je na 7. sjednici u akademskoj godini 2014./2015. održanoj dana 9. lipnja 2015. godine donio Odluku o imenovanju Povjerenstva za utvrđivanje opravdanosti provođenja statusnih promjena znanstveno - nastavne sastavnice i sastavnice Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku: Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu, Studentskog centra u Slavonskom Brodu te izdvajanja dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti u Osijeku. Točkom II. Odluke utvrđeno je da je imenovano Povjerenstvo obvezno u roku od 90 dana od dana imenovanja podnijeti izvješće Senatu o opravdanosti provođenja statusnih promjena znanstveno - nastavne sastavnice i sastavnice Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku: Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu, Studentskog centra u Slavonskom Brodu te izdvajanja dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti u Osijeku.

Upravno vijeće Veleučilišta u Slavonskom Brodu je na sjednici održanoj 8. lipnja 2015. godine donijelo Odluku KLASA: 602-04/15-06/050 kojom se daje podrška inicijativi osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu kako bi Veleučilište u Slavonskom Brodu postalo njegova buduća sastavnica.

Iz navedenoga je vidljivo da je sukladno članku 39. stavku 2. Statuta Sveučilišta postupak provođenja statusnih promjena izlaskom pojedinih znanstveno-nastavnih sastavnica i sastavnice pokrenut pisanom inicijativom tijela sastavnica koje žele istupiti iz Sveučilišta. Također je vidljivo da je sukladno članku 40. stavku 1. Statuta temeljem podnesene prijave za pokretanje postupka statusnih promjena iz članka 39. Statuta Senat imenovao Povjerenstvo za utvrđivanje opravdanosti provođenja statusnih promjena. Sukladno članku 40. stavku 2. Statuta Povjerenstvo se sastoji od sedam članova, tri člana iz reda Senata i tri člana iz reda stručnog tijela znanstveno nastavne sastavnice i sastavnice koje su podnijele inicijativu. Predsjednik Povjerenstva je rektor. Povjerenstvo je obvezno u roku od 90 dana od imenovanja podnijeti Izvješće Senatu o opravdanosti provođenja statusnih promjena. Ukoliko Povjerenstvo ne dostavi Izvješće u navedenom roku, smatra se da postoji opravdanost provođenja statusnih promjena. Sukladno stavku 4. toga članka temeljem Izvješća Povjerenstva ili bez izvješća Povjerenstva protekom roka iz prethodnog stavka Senat donosi Odluku o statusnoj promjeni znanstveno-nastavne i umjetničko-nastavne sastavnice i sastavnice Sveučilišta, dvotrećinskom većinom ukupnog broja glasova."

## V. OČITOVANJE SVEUČILIŠTA U OSIJEKU

6. U očitovanju Sveučilišta u Osijeku od 25. siječnja 2016. navedeno je:

"Uprava Sveučilišta ... u Osijeku u cijelosti je suglasna s prijedlogom Rektorskog zbora Republike Hrvatske ... za ocjenu suglasnosti s Ustavom ... Zakona o osnivanju sveučilišta u Slavonskom Brodu ...

Člankom 105. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ... određeno je:

'Rektorski zbor čine svi rektori javnih sveučilišta u Republici Hrvatskoj. U radu Rektorskog zbora sudjeluje, bez prava odlučivanja, predstavnik Vijeća veleučilišta i visokih škola te predstavnik privatnih sveučilišta.

Rektorski zbor odlučuje o pitanjima od zajedničkog interesa za djelovanje i razvoj sveučilišta u Republici Hrvatskoj.'

Poslovníkom Rektorskog zbora određeno je da o pitanjima iz svog djelokruga Rektorski zbor donosi odluke konsenzusom.

Slijedom navedene zakonske odredbe vidljivo je da je član Rektorskog zbora prof. dr. sc. Željko Turkalj, rektor Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te da je sudjelovao u odlučivanju na sjednicama Rektorskog zbora 21. listopada 2015. godine te 23. studenoga 2015. godine kada je Rektorski zbor donio Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu ...

(...)

U skladu s navedenim obrazloženjem Uprava Sveučilišta je suglasna s prijedlogom Rektorskog zbora za ocjenu ustavnosti Zakona o osnivanju ... i to posebice u pogledu narušavanja autonomije Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku."

- 6.1. U dopuni očitovanja Sveučilišta u Osijeku od 11. veljače 2016. navedeno je:

"Predmetna stipulacija zakonskog teksta eksplicitno je prejudicirala odluku o statusnim promjenama Senata Sveučilišta ... u Osijeku, iako je predlagatelju Zakona moralo biti poznato da je na taj način povrijeđeno ustavno jamstvo autonomije Sveučilišta. Riječ je o najgrubljem nasrtaju na autonomiju Sveučilišta, kojim se Senatu nalaže kakvu odluku mora donijeti, neovisno o Statutom utvrđenim procedurama, štoviše, postavlja se pitanje može li se takvim zakonodavnim



intervencijama dovesti u pitanje cjelokupna sveučilišna regulativa?

Nadalje, izričaj odredaba jasno sugerira da predlagatelj nije predvidio nikakve materijalne, prostorne i kadrovske uvjete za osnivanje Sveučilišta, već Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku nalaže da se odrekne svojih fakulteta, kadrova, studenata i prihoda, kako bi se odnosni resursi mogli dati nekom drugom - Sveučilištu u Slavanskom Brodu.

Neosporno je da su javna sveučilišta u Republici Hrvatskoj državne ustanove čije je djelovanje propisima uređuje izvršna vlast, međutim o pitanju autonomije Sveučilišta, Ustavni sud je više puta davao tumačenje.

(...)

Povjerenstvo za utvrđivanje opravdanosti provođenja statusnih promjena znanstveno-nastavne sastavnice i sastavnice Sveučilišta ... u Osijeku ... uputio je 9. prosinca 2015. godine (Klasa: 602-04/15-02/4 Ur.broj: 2158-60-01-15-5) IZVJEŠĆE ... u kojem je zaključno navedeno kako slijedi:

"Povjerenstvo predlaže Senatu ... da se odgodi provedba postupka statusnih promjena znanstveno-nastavne sastavnice i sastavnice Sveučilišta ... u Osijeku: Strojarskog fakulteta u Slavanskom Brodu, Studentskog centra u Slavanskom Brodu te izdvajanja dislociranih studija u Slavanskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti u Osijeku do donošenja Odluke Ustavnog suda ... o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavanskom Brodu ..."

#### 7. Postupak koji je prethodio donošenju ZOSSB-a:

Gradonačelnik Slavanskog Broda Mirko Duspara uputio je 14. svibnja 2015. Strojarskom fakultetu u Slavanskom Brodu i Fakultetu za odgojne i obrazovne znanosti u Osijeku - Dislocirani studij u Slavanskom Brodu, koji su znanstveno nastavne sastavnice Sveučilišta u Osijeku, te Studentskom centru u Slavanskom Brodu koji je sastavnica Sveučilišta u Slavanskom Brodu, inicijativu za pokretanje postupka njihovog izlaska sa Sveučilišta u Osijeku radi osnivanja Sveučilišta u Slavanskom Brodu.

Odluku o prihvaćanju inicijative gradonačelnika Slavanskog Broda donijelo je Fakultetsko vijeće Strojarskog fakulteta u Slavanskom Brodu 18. svibnja 2015., Fakultetsko vijeće Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti 27. svibnja 2015. i Upravno vijeće Studentskog centra u Slavanskom Brodu 25. svibnja 2015. Navedene odluke dostavljene su Senatu Sveučilišta u Osijeku na daljnje postupanje.

Upravno vijeće Veleučilišta u Slavanskom Brodu donijelo je 8. lipnja 2015. odluku kojom se daje podrška inicijativi osnivanja Sveučilišta u Slavanskom Brodu kako bi Veleučilište u Slavanskom Brodu postalo njegova buduća sastavnica.

Senat Sveučilišta u Osijeku na sjednici održanoj 9. lipnja 2015. donio je Odluku o imenovanju Povjerenstva za utvrđivanje opravdanosti provođenja statusnih promjena znanstveno-nastavne sastavnice i sastavnice Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku: Strojarskog fakulteta u Slavanskom Brodu, Studentskog centra u Slavanskom Brodu te izdvajanja dislociranih studija u Slavanskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti u Osijeku klasa: 602-04/15-02/4 ur. broj: 218-60-01-15-4 (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo). Točkom II. navedene odluke Povjerenstvo je obvezano da u roku od devedeset (90) dana od dana imenovanja podnese izvješće Senatu Sveučilišta u Osijeku o opravdanosti provođenja navedenih statusnih promjena.



Povjerenstvo je 9. prosinca 2015. donijelo Izvješće klasa: 602-04/15-02/4 ur. broj: 2158-60-01-15-5. To izvješće ne sadrži ocjenu "opravdanosti provođenja navedenih statusnih promjena", već sadrži prijedlog Povjerenstva da se odgodi provedba postupka statusnih promjena, odnosno izdvajanja navedenih znanstveno-nastavnih sastavnica i sastavnice Sveučilišta u Osijeku do donošenja odluke Ustavnog suda o ocjeni suglasnosti s Ustavom ZOSSB-a.

Senat Sveučilišta u Osijeku prihvatio je odlukom klasa: 602-04/15-02/4 ur. broj: 2158-60-01-15-7 od 22. prosinca 2015. izvješće Povjerenstva i njihov prijedlog da se odgodi provedba postupka statusnih promjena, odnosno izdvajanja navedenih znanstveno-nastavnih sastavnica i sastavnice Sveučilišta u Osijeku do donošenja odluke Ustavnog suda.

8. Predsjednik Vlade Republike Hrvatske uputio je 17. rujna 2015. Hrvatskom Saboru Prijedlog Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu (P.Z. br. 917).

"Inicijalne sastavnice budućeg sveučilišta bit će institucije visokog obrazovanja koje i sada djeluju na području Grada Slavenskog Broda: Strojarski fakultet u Slavonskom Brodu (Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku), Fakultet za odgojne i obrazovne znanosti dislocirani studij u Slavonskom Brodu (Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku), Veleučilište u Slavonskom Brodu, te Studentski centar u Slavonskom Brodu. Buduće sveučilište inicijalno će izvoditi postojeće studijske programe svojih sastavnica.

(...)

Sveučilište u Slavonskom Brodu, koje bi se sastojalo od četiri sastavnice, trebalo bi biti u potpunosti integrirano, čime bi se omogućilo kvalitetnije vođenje i postizanje sinergijskih troškovnih učinaka. Stručne službe integriranog sveučilišta mogle bi centralno obavljati sve funkcije, te bi se pojedina sastavnica mogla fokusirati na svoju osnovnu djelatnost. Jedinствeno strateško usmjerenje svih sastavnica osigurat će postizanje ciljeva i ostvarivanje rezultata, te svakako doprinijeti većoj konkurentnosti sastavnica u kontekstu prijave na projekte, međunarodne suradnje i mobilnosti i slično."

Predloženo je donošenje zakona po hitnom postupku zato što:

"Razlozi za donošenje ovoga zakona po hitnom postupku proizlaze iz poticanja policentričnog razvoja visokog obrazovanja te integracije postojećih studijskih programa na području Brodsko-posavske županije prije početka nove akademske godine, a sve radi ostvarenja svrsishodnijeg poslovanja visokog učilišta koje bi se ogledalo u jasnije definiranim zadaćama i ciljevima rada uprave sveučilišta te njegove administracije."

## VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Ustavni sud je kod razmatranja osnovanosti prijedloga predlagatelja ocijenio mjerodavnim članak 67. Ustava, koji glasi:

"Članak 67.

Jamči se autonomija sveučilišta.

Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom."

10. Pravna stajališta o aspektima autonomije sveučilišta i njegovih sastavnica Ustavni sud izrazio je u odluci i rješenju broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. ("Narodne novine" broj 14/00., 26/00. - ispr., 67/00.), rješenju broj: U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. ("Narodne novine" broj 177/03.) i odluci broj: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. ("Narodne novine" broj 2/07.). U odluci Ustavnog suda broj: U-I-902/1999 navedeno je:

"Ustavni sud pošao je od stajališta da autonomija sveučilišta, propisana člankom 67. Ustava, uključuje pravo svakog pojedinog sveučilišta u Republici Hrvatskoj da samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Sukladno tome, Sud je zauzeo načelno stajalište da 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 znanost, 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;

- 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 reserve) sveučilišta."

11. Polazeći od navedenog Ustavni sud ocjenjuje da osporeni ZOSSB jest pravni temelj osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu. Naime, člankom 14. (prijelazna i završna odredba) ZOSSB-a propisano je:

"Članak 14.

(1) U roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona:

- Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku donijet će odluku o spajanju Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku Sveučilištu

- Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku donijet će odluku o spajanju Studentskog centra u Slavonskom Brodu Sveučilištu

- Veleučilište u Slavonskom Brodu spojiti će se sa Sveučilištem.

(2) Ustanove iz stavka 1. ovoga članka prestaju s radom danom upisa Sveučilišta u sudski registar.

(3) Danom upisa Sveučilišta u sudski registar, Sveučilište preuzima sve poslove, radnike zatečene na preuzetim poslovima, opremu, arhive, sredstva za rad, financijska sredstva te prava i obveze ustanova iz stavka 1. ovoga članka."

Iz očitovanja Sveučilišta u Osijeku nedvojbeno proizlazi da Povjerenstvo kao i Senat Sveučilišta u Osijeku nisu do danas donijeli izvješće o opravdanosti provođenja predmetnih statusnih promjena, odnosno odluku o predloženoj statusnoj promjeni koju su svojim inicijativama pokrenule navedene sastavnice Sveučilišta u Osijeku, a što je dovelo do nemogućnosti provođenja kako članka 14. ZOSSB-a, tako i ZOSSB-a u cijelosti.

11.1. Stoga Ustavni sud ocjenjuje da donošenjem osporenog ZOSSB-a nije došlo do povrede autonomije Sveučilišta u Osijeku, koja je zajamčena člankom 67.

Ustava, kako to predlagatelj u prijedlogu navodi. Naime, u nadležnosti je Senata Sveučilišta u Osijeku da donese odluku o predloženoj statusnoj promjeni i u tom je pitanju i odlučivanju Sveučilište u Osijeku slobodno. To ne spori ni Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta koje u očitovanju ističe:

"Slijedom navedenoga, nisu istiniti navodi predlagatelja da se Zakonom te posebice odredbom članka 14. zadire u autonomiju sveučilišta i u autonomiju Strojarskog fakulteta i dislociranih studija Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti.

Nakon što se razmotrila potreba osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu, te obavili razgovori sa lokalnom zajednicom, ustanovama čije se pripajanje Zakonom predviđa, Sveučilištem Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku pristupilo se izradi Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu.

Iako je člankom 1. stavkom 2. Zakona propisano da Sveučilište nastaje spajanjem Veleučilišta u Slavonskom Brodu, osnovanog Uredbom o osnivanju Veleučilišta u Slavonskom Brodu, Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Studentskog centra u Slavonskom Brodu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, koji nastavljaju s radom kao sastavnice Sveučilišta, zakonodavac je poštujući autonomiju navedenih visokih učilišta odredbom članka 14. Zakona prepustio Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera da u instruktivnom roku od 90 dana donesu odluke o pripajanju. Tek nakon što se navedene odluke donesu i ako se donesu, sukladno članku 14. stavku 2. Zakona Sveučilište se može upisati u sudski registar. Upravo iz razloga što su pravne pretpostavke za upis Sveučilišta u Slavonskom Brodu u sudski registar donošenje odluka o spajanju iz članka 14. stavka 1. Zakona, ukoliko se navedene odluke ne donesu Sveučilište u Slavonskom Brodu ne može se upisati u sudski registar i u tom slučaju Zakon neće biti konzumiran.

(...)

Da se Zakonom nije zadiralo u autonomiju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i autonomiju visokih učilišta čije se pripajanje Zakonom propisuje vidljivo je i iz radnji koje su navedena visoka učilišta poduzela sukladno odredbama Statuta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku a u cilju realizacije statusnih promjena. Iz navedenih radnji jasno je da je postignut dogovor oko osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu, u tom smjeru je zakonodavac postavio zakonodavni okvir ali je upravo suprotno navodima predlagatelja, prijelaznim odredbama zaštitio autonomiju visokih učilišta."

**11.2.** Ustavni sud smatra potrebnim istaknuti kako činjenica da neki zakon neće biti proveden bez ispunjavanja određenih pretpostavki, kao što je to u konkretnom slučaju donošenje odluke Senata o statusnoj promjeni znanstveno-nastavnih sastavnica sukladno mjerodavnim odredbama sadržanim u članku 54. stavku 5. ZoZDiVO-a, te članku 40. stavku 4. Statuta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, nije od značaja za ocjenu suglasnosti s Ustavom ovdje osporenih odredaba. Prema ocjeni Ustavnog suda osporenim odredbama ne može se povrijediti autonomija Sveučilišta zajamčena člankom 67. Ustava zato što te zakonske odredbe mogu biti provedene tek nakon što Senat donese svoju odluku iz članka 54. stavka 5., odnosno članka 40. stavka 4. Statuta. Stoga Ustavni sud smatra suvišnom i bespredmetnom odluku Povjerenstva odnosno Senata o odgodi donošenja odluke iz njihove nadležnosti utvrđene člankom 54. stavkom 5. ZoZDiVO-a, te člankom 40. stavkom 4. Statuta, do donošenja odluke Ustavnog suda o prijedlogu za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenih odredaba ZOSSB-a. Ustavni sud pri tome primjećuje da je upitno je li Povjerenstvo uopće moglo donijeti



takvu odluku, budući da iz dostavljene dokumentacije proizlazi da Povjerenstvo nije u roku od 90 dana Senatu dostavilo izvješće o opravdanosti provođenja statusnih promjena. Stoga se na temelju članka 40. stavka 4. Statuta smatra da postoji opravdanost provođenja statusnih promjena. Uz navedeno Odluka Senata podložna je sudskoj kontroli zakonitosti, budući da je člankom 41. stavkom 1. u vezi s člankom 54. stavkom 5. ZoZDiVO-a propisano da je odluka Senata konačna, ali se protiv nje može pokrenuti upravni spor.

12. Nadalje, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u svom je očitovanju detaljno navelo postupak donošenja ZOSSB-a koji je proveden na temelju Poslovnika Hrvatskoga sabora ("Narodne novine" broj 71/00., 129/00., 117/01., 6/02., 41/02., 91/03., 58/04., 39/08. i 86/08.) kojim je reguliran cjelokupan zakonodavni postupak.

Pritom je u očitovanju naglašeno kako su u postupku donošenja ZOSSB-a uvažavane odredbe Kodeksa, te da su zainteresirana tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj i zainteresirana javnost bili upoznati s namjeravanim donošenjem ZOSSB-a, te su načelno imali priliku dati svoja mišljenja i prijedloge. U tom smislu, u očitovanju nadležnog ministarstva od 7. siječnja 2016. navedeno je:

"Kako je u Ministarstvu održan niz sastanaka vezano uz pokretanje postupka osnivanja Sveučilišta u Slavonskom Brodu te budući da su sastavnice Sveučilišta donosile Odluke potrebne za osnivanje Sveučilišta razvidno je kako su bile upoznate sa postupkom osnivanja te sudjelovale u samom postupku osnivanja. Senat Sveučilišta imenovao je Povjerenstvo za utvrđivanje opravdanosti provođenja statusnih promjena ... iz čega je jasno vidljivo kako je isti bio upoznat sa postupkom. Vezano uz donošenje Zakona također napominjemo da je sukladno točki 5. Zaključka Vlade ... od dana 17. prosinca 2014. ... u svrhu informiranja javnosti, Ministarstvo ... objavilo Obrazac prethodne procjene i Teze za Zakon o Sveučilištu u Slavonskom Brodu s naznakama i obuhvatom materije koja se spomenutim Zakonom namjerava urediti, kratkim obrazloženjem problema koji se namjeravaju riješiti, zadanim ciljevima koji se propisom namjeravaju dostići, te tezama kojima se ti ciljevi namjeravaju postići. O navedenom je javno savjetovanje otvoreno 26. svibnja 2015. godine te nije zaprimljen niti jedan komentar. Nadalje, 2. lipnja 2015. godine Ministarstvo je, s ciljem prikupljanja primjedbi i prijedloga zainteresirane javnosti, otvorilo javnu raspravu o Nacrtu prijedloga iskaza o procjeni učinaka Prijedloga Zakona ... Javna rasprava bila je otvorena do 2. srpnja 2015. godine te je na istu zaprimljen jedan općeniti komentar."

U očitovanju nadležnog ministarstva, u odnosu na navod predlagatelja da "Vlada RH je uputila Zakon Hrvatskom saboru, a o istom nije upoznat Odbor za obrazovanje, znanost i kulturu Hrvatskog sabora u čijem djelokrugu je praćenje provedbe politike a u postupku donošenja zakona i drugih propisa ... u područjima koja se odnose na visoko obrazovanje i znanost" navedeno je:

"Vezano uz navedeno napominjemo da je Ministarstvo ... izradilo Prijedlog zakona i u potpunosti poštujući propisani postupak uputilo ga Vladi Republike Hrvatske.

(...)

Nisu točni navodi predlagatelja da s Prijedlogom Zakona nije bio upoznat Odbor za obrazovanje, znanost i kulturu ... Naime iz izvješća Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu ... vidljivo je da je Odbor razmotrio na 65. sjednici

održanoj 21. rujna 2015. Prijedlog Zakona ... P.Z. 917... Odbor je većinom glasova odlučio predložiti donošenje Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu.

Također je i Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora na 127. sjednici održanoj 22. rujna 2015. godine raspravljao o Prijedlogu Zakona ... s Konačnim prijedlogom Zakona ... Odbor za zakonodavstvo je većinom glasova podupro donošenje toga Zakona ... U Izvješću ovoga Odbora navodi se da Odbor na tekst Konačnog prijedloga nema primjedbi ustavnopravne naravi."

13. Zaključno, nakon razmatranja prigovora predlagatelja, Ustavni sud nije našao ustavnopravne razloge zbog kojih bi pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporene odredbe ZOSSB-a. Stoga je na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno kao u izreci.

PREDSJEDNIK

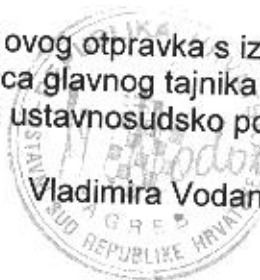
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

**Dostava (U-I-4613/2015):**

1. Rektorski zbor Republike Hrvatske  
- n. r. prof. dr. sc. Damira Borasa, predsjednika  
Kralja Zvonimira 8, 10000 Zagreb
2. Ministarstvo znanosti i obrazovanja  
- n. r. prof. dr. sc. Blaženke Divjak, ministrice  
Donje Svetice 38, 10000 Zagreb
3. Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
- n. r. prof. dr. sc. Vlade Guberca, rektora  
Trg sv. Trojstva 3, 31000 Osijek
4. Vlada Republike Hrvatske  
- n. r. mr. sc. Andreja Plenkovića, predsjednika  
Trg sv. Marka 2, 10000 Zagreb
5. Hrvatski sabor  
- n. r. Gordana Jandrokovića, predsjednika  
Trg svetog Marka 6, 10000 Zagreb
6. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
7. Spis

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

*Vladimir Vodanović*  
Vladimira Vodanović



Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), pisano obrazlažemo

**IZDVOJENO MIŠLJENJE**  
**u predmetu broj: U-I-4613/2015 od 30. siječnja 2018.**

Na sjednici 30. siječnja 2018. izjasnili smo se protiv većinski usvojene odluke o neprihvatanju prijedloga za ocjenu ustavnosti ZOSSB-a (u daljnjem tekstu: Rješenje), jer nam je njezin pravno – logički rezon posve neprihvatljiv, unatoč tome što vota maiora proizlaze iz bitno podudarnih polaznih premisa kao i naš votum separatum. Konačni zaključci potpuno se razilaze zbog drastične razlike u primijenjenim interpretativnim tehnikama.

I. Polazne premise Rješenja korespondiraju temeljnim argumentima aplikanta – ne Damira Borasa kao fizičke osobe (t. 1.1. Rješenja), nego Rektorskog zbora RH kao zakonom utemeljenog nacionalnog tijela (članak 105. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju; u daljnjem tekstu: ZZDVO) ovlaštenog odlučivati o pitanjima od zajedničkog interesa za djelovanje i razvoj sveučilišta u RH, a koje tijelo nesumnjivo ima u ovoj stvari status predlagatelja, jer je ono podnijelo Prijedlog potpisan po Rektor u zagrebačkog sveučilišta (koje je sveučilište tada privremeno predsjedalo Rektorskim zborom).

II. Rješenje poručuje Rektorima da su u pravu kada tvrde:

- da ustavno jamstvo autonomije sveučilišta iz članka 67. Ustava zahtijeva njegovu organizacijsku i funkcionalnu neovisnost spram tijela koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na ustrojstvo i djelovanje sveučilišta,
- da se opisana neovisnost izravno manifestira i u segmentu procedure odlučivanja o izdvajanju sastavnica iz sveučilišta koje ih je osnovalo i u kojem djeluju,
- da odluku o izdvajanju svojih sastavnica autonomno i suvereno donosi samo senat sveučilišta kvalificiranom dvotrećinskom većinom sukladno općem imperativnom propisu iz članka 54. stavka 5. ZZDVO-a,
- da u predmetno područje, ustavnopravno isključivo rezervirano za sveučilišnu autonomiju, ne može intervenirati ni zakonodavna vlast svojim normativnim zahvatima (t. 11.1. Rješenja).

Dakle, unatoč osporenom zakonu kao osnivačkom aktu broskog sveučilišta koje, stavkom 2. članka 1., nastaje isključivo od prethodno neizdvojenih dislociranih sastavnica osječkog sveučilišta, te unatoč jasno formuliranom i imperativno artikuliranom nalogu iz članka 14. stavka 1. ZOSSB-a upućenom Senatu osječkog sveučilišta (da u roku od 90 dana donese odluku o pripajanju svojih sastavnica novoosnovanom broskom sveučilištu), Rješenje je čvrstog stajališta da od zakonskog osnivanja novoga sveučilišta u Slavonskom Brodu nema nikakvog samostalnog i izravnog pravnog učinka – ukratko, da je osporeni zakon neprovediv, jer je Senat osječkog sveučilišta i dalje neokrnjeno suveren u odlučivanju o (ne)izdvajanju svojih broskih sastavnica. Ovo zato što se, prema Rješenju, i u konkretnom slučaju primjenjuje ZZDVO i njegov opći režim odlučivanja o izdvajanju



sveučilišnih sastavnica, pa je osporeni zakon provediv samo u slučaju da prethodno Senat Sveučilišta u Osijeku, sukladno članku 54. stavku 5. ZZDVO-a kao i članku 40. stavku 4. svoga Statuta, kvalificiranom dvotrećinskom većinom dopusti izdvajanje svojih dislociranih brodskih sastavnica (t. 11.2. Rješenja).

III. Ne možemo se suglasiti s impliciranom tezom da Rektorski zbor prigovara "u prazno" i da ugrozu sveučilišne autonomije pronalazi tamo gdje je zapravo nema.

Iz uvodno izloženih polaznih premisa ne vidimo mogućnost valjanog zaključivanja o suglasju osporenog zakona s ustavnom vrijednošću autonomije sveučilišta, jer nam se čini neodrživim temeljno stajalište Rješenja o međusobno nadopunjujućoj primjeni općeg (ZZDVO) i, osporenim zakonom instaliranog, posebnog režima odlučivanja sveučilišnog senata o izdvajanju sveučilišnih sastavnica.

Potpuno je evidentno da spomenuti modeli odlučivanja izvire iz dva različita zakona koji – svaki na svoj način, normiraju isto sporno pitanje. Zakonsko reguliranje iste činjenične problematike je međusobno konkurirajuće (aut – aut), pa se zato ne radi o odnosu koherentnosti i komplementarnosti koji bi dopustio tumačenje sadržano u Rješenju.

ZZDVO kao zakon, ne samo po svom nazivu nego i u materijalnom smislu, apstraktno i generalno normira da je izdvajanje sastavnica pravno moguće samo ako Senat to dopusti dvotrećinskom kvalificiranom većinom, pri čemu, glede merituma svoga odlučivanja, Senat nije pravno vezan nikakvim zakonskim pretpostavkama za ovu ili onu odluku u ovoj materiji. Već je rečeno da je navedenom normom iz članka 54. stavka 5. ZZDVO-a (uz primjenu članka 40. stavka 4. Statuta Sveučilišta u Osijeku), prema općem suglasju svih aktera ovoga predmeta, osigurana normativna provedba ustavnog jamstva autonomije sveučilišta.

Osporeni ZOSSB, koji je zakon samo po svom nazivu, u materijalnom smislu je konkretni pojedinačni konstitutivni akt - njime RH kao osnivač osniva javnu ustanovu koja obavlja javnu službu - izričito određuje što je organizacijski supstrat novoosnovanog sveučilišta. To su, upravo i samo, one sastavnice osječkog sveučilišta dislocirane u Slavenskom Brodu za čije je izdvajanje, prema očitovanju tadašnjeg resornog ministra Mornara, bio pokrenut postupak predviđen Statutom osječkog sveučilišta. To onda znači da je u tijeku toga postupka a prije odluke Senata, novodonesenim zakonom za konkretan slučaj, dakle, intervencijom zakonodavne vlasti koja je "ušla" u rezerviranu domenu sveučilišne autonomije, de facto riješen materijalnopravni supstrat predmeta iz djelokruga Senata Sveučilišta u Osijeku. Cilj takvog zakonodavnog angažmana već prima facie nije u prijateljstvu s Ustavom.

IV. U odnosu na odlučivanje Senata, članak 14. stavak 1. ZOSSB-a "kao prijelazna i završna odredba", intonirana krajnje imperativno i tipično za kategoričke norme, propisuje da će u roku od 90 dana (od stupanja na snagu zakona), Senat osječkog sveučilišta donijeti odluku o pripajanju svih svojih sastavnica dislociranih u Slavenskom Brodu novoosnovanom brodskom sveučilištu. Predmetna odredba očito nije disjunktivne naravi, nema praznog, odn. slobodnog ili pravno nevezanog prostora za Senat kao adresata jer je isključena dopustivost odlučivanja suprotno izričitom imperativu ("... donijet će odluku o spajanju ..."). Zato nikako ne stoji argumentacija spomenutog resornog ministra, prihvaćena nekritički u Rješenju, prema kojoj je "... poštujući sveučilišnu autonomiju, odredbom članka 14. zakonodavac ... prepustio Sveučilištu u Osijeku ... da donese odluke o pripajanju, pa

tek nakon što ih donese i ako ih donese, Sveučilište se može upisati u sudski registar ... ukoliko se navedene odluke ne donesu ... u tom slučaju Zakon neće biti konzumiran" (t. 11.1. Rješenja).

Interpretativna akrobatika koja striktnu i kategoričku pravnu normu pretvara u disjunktivnu, polazeći pritom od mogućnosti istovremene primjene i općeg i specijalnog, odnosno i prethodnog i kasnijeg zakona (koji posve različito normativno discipliniraju iste činjenice) nikako nije održiva.

V. ZOSSB je u odnosu na opći režim ZZDVO-a vrlo očito *lex specialis* i *lex posterior*, dok je, u odnosu na Statut Sveučilišta u Osijeku - *lex superior*, s bitnim učinkom derogiranja svih odredaba (općih, ranije donesenih ili nižega pravnog ranga) koje su s njime u suprotnosti.

Članak 17. ZOSSB-a je u tom smislu neumoljiv - "na pitanja koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o ustanovama i propisa koji reguliraju sustav visokog obrazovanja i znanstvenu djelatnost".

S obzirom na to da je sporno pitanje konkretno i jasno uređeno ovim Zakonom, ne može se primijeniti i odredba iz članka 54. stavka 5. ZZDVO-a kao opći "propis koji regulira sustav visokog obrazovanja". Sažeto, *lex specialis derogat legi generali*!

Analizom na osnovi smislenog i sistematskog tumačenja članka 14. ZOSSB-a u odnosu na opći propis iz članka 54. stavka 5. ZZDVO-a, nije moguće izbjeći zaključak da postupanju Senata Sveučilišta u Osijeku prema članku 14. osporenog zakona (donošenje odluka o pripajanju vlastitih brodskih sastavnica novom Sveučilištu) ne samo da ne može prethoditi odluka istog Senata po članku 54. stavku 5. ZZDVO-a (o izdvajanju istih sastavnica iz osječkog sveučilišta), nego je ona logički apsolutno isključena. Odlukom Senata o izdvajanju sastavnica iz Sveučilišta one postaju ustanove izvan toga Sveučilišta pa Senat nad njima gubi ingerenciju. Zato je isključeno i pravno nemoguće (*arg. ad absurdum*) da nakon toga ponovno isti Senat odlučuje o pripajanju, sada već potpuno samostalnih, izvansveučilišnih entiteta drugom sveučilištu.

Polazeći od načelne pretpostavke da zakonodavac uvijek i beziznimno ide za time da zakonskim tekstom izrazi neki razuman i logički koherentan sadržaj, treba zaključiti da članak 14. osporenog zakona isključuje prethodnu primjenu članka 54. stavka 5. ZZDVO-a pa njegova evidentna i stršeća protuustavnost ni s ove točke gledišta nije dovedena u pitanje.

VI. Unatoč nastojanju da se fleksibilnom interpretacijom osporeni zakon održi na životu u kontekstu dominantnosti ustavnog načela sveučilišne autonomije provedenog u drugom, općem zakonu (ZZDVO), pravna interpretacija sadržana u Rješenju pogrešna je i neprihvatljiva.

Tumačenje primijenjeno u Rješenju očigledno se svodi na napuštanje, odnosno razbijanje okvira vrlo jasnog teksta norme, a s druge strane ignorira isto tako vrlo jasan intersistemski odnos dvaju zakona (općeg i posebnog). Naime, ni Ustavu sukladna interpretacija zakonske odredbe nije dopuštena ako je njezina primjena moguća samo pod uvjetom da se tekst zakonske norme mora izokrenuti u svoju suprotnost.

To je onda bez ikakve dvojbe *interpretatio contra legem* koja već sama po sebi vrijeđa ustavnu vrednotu vladavine prava (članak 3. Ustava)!

VII. Konačno, osporeni zakon je u nesuglasju s Ustavom čak i u slučaju da je, dato sed non concessio, koncepcija Rješenja pravno utemeljena (glede korektnosti načina interpretacije zakonskog teksta). Tada bi bila riječ o povredi načela vladavine prava donošenjem neprovedivog zakona, odn. zakona koji autonomno, u vlastitom tekstu, uopće ne regulira bitne pretpostavke svoje primjene i učinaka, nego oni isključivo ovise o "miloj volji" titulara prava iz drugog zakona (članak 54. stavak 5. ZZDVO-a).

Držimo da nositelj zakonodavne vlasti nema po Ustavu mandat donošenja zakona koji su glede regulatorne kvalitete invalidni i neprovedivi. Zakon mora imati snagu autoritativnog propisivanja pravila postupanja (ili zabrana, odn. sankcija) koja su djelotvorna zbog normativnih mehanizama koji tu provedivost omogućuju i garantiraju u svrhu realizacije ciljeva zbog kojih se zakon donosi. Ovdje se ne radi o tome da "... neki zakon neće biti provediv bez ispunjavanja određenih pretpostavki...", što po Rješenju nije ustavnopravno problematično (t. 11.2.), nego o tome da osporeni zakon glede provedivosti isključivo ovisi o uvjetima koje ni sam taj zakon ne propisuje niti kontrolira, što znači da ne osigurava uvjete i mogućnosti vlastite primjene. On je, dakle, autonomno neprovediv pa je cilj njegova donošenja (osnivanje sveučilišta) neostvariv, a time i ratio legis promašen.

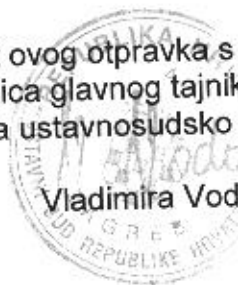
U Zagrebu, 7. veljače 2018.

Sudac  
Andrej Abramović, v. r.

Sudac  
Miroslav Šumanović, v. r.

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

Vladimira Vodanović





**dr. sc. Mato Arlović**  
**sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) i članka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.) prilažem sljedeće

**IZDVOJENO - PODUPIRUĆE - MIŠLJENJE**  
uz Rješenje broj: U-I-4613/2015 od 30. siječnja 2018.

Izdvojenim mišljenjem želim dopuniti obrazloženje donesenog Rješenja, napose u pitanjima koja su značajna za ostvarivanje i zaštitu autonomije sveučilišta propisane člankom 67. Ustava. Moje izdvojeno mišljenje se temelji pored ostalog na načelnom stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske po kojem je Ustavom propisana autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, naprosto zbog toga što ono 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. Pravo sveučilišta da samostalno, u skladu sa zakonom, odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, snagom samog ustava ulazi u područje akademske samouprave (domain reserve) sveučilišta.

Ustavni sud, nadalje smatra da člankom 67. Ustava utvrđena autonomija uključuje autonomiju prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njegovo uređenje. Zatim da tako Ustavom utvrđena autonomija sveučilišta obuhvaća autonomiju svakog pojedinog sveučilišta prema drugom sveučilištu u zemlji, te autonomiju svakog visokog učilišta različitog od sveučilišta u odnosu prema svim drugim istovrsnim visokim učilištima istog sveučilišnog sustava uz pridržaj prava na vlastitu autonomiju prema upravnim tijelima sveučilišta u čijem je sastavu (vidjeti odluku Ustavnog suda broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., "Narodne novine" broj 14/00., 26/00. - isp. i 67/00.).

Smatram da je Ustavni sud donoseći Rješenje o neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o osnivanju Sveučilišta u Slavanskom Brodu ("Narodne novine" broj 110/15.; u daljnjem tekstu: ZOSSB) ispoštovao ustavno uređenje o autonomiji sveučilišta utvrđeno u članku 67. Ustava, sukladno svojim stajalištima zauzetim u odluci broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., ali i u drugim koje su se bavile ovim ustavnim pitanjem npr. odluka broj: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. ("Narodne novine" broj 2/07.).

Naime Ustavni sud je u konkretnom predmetu apstraktne kontrole zauzeo stajalište da zakonodavac donesenim ZOSSB-om koje osporavaju predlagatelji nije ugrozio autonomiju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i to prije svega; Prvo; zbog toga što se osporenim zakonskim odredbama ne može povrijediti autonomija sveučilišta utvrđena člankom 67. Ustava, jer one mogu biti provedene tek nakon što Senat Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera donese svoju odluku u skladu s

člankom 40. svog Statuta. Takvo stajalište Ustavnom sudu omogućuje da zaključi da bez takve odluke Senata nije konstituirana pravna osoba.

Navedenim stajalištem i zaključkom Ustavni je sud u osnovi protumačio da osporeni ZOSSB, nije nesuglasan sa Ustavom. Takvim svojim tumačenjem, Ustavni sud zauzeo je stav da ZOSSB nije zapreka da u okviru svoje autonomije i u mjeri u kojoj im ona omogućuje sudjelovanje u svom ustrojstvu i djelovanju za dogovore između nadležnih tijela Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Sveučilišta u Slavanskom Brodu koje je osnovano ZOSSB-om, postignu sporazum o svim otvorenim pitanjima.

Pored toga, smislenim tumačenjem odgovarajućih odredaba Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine" broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. - odluka USRH, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. - odluka USRH i 60/15.) te Statutu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, u skladu s člankom 67. Ustava nema zapreke za ostvarivanje sveučilišne autonomije visokih učilišta iz članka 1. stavka 1. ZOSSB-a, koje se izdvajaju u novoosnovano Sveučilište Slavonski Brod iz Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera.

Sasvim konkretno, smatram da se u postupku statusnih promjena koje bi mogle po njih proizaći u provedbi ZOSSB-a, od svih sudionika u postupku nastojanja i registriranja Sveučilišta Slavonski Brod mora ispoštovati i njihova sveučilišna autonomija kako ju utvrđuje članak 67. Ustava, te kako ju na temelju njega u zauzetima stajalištima sadržanim u svojim odlukama tumači Ustavni sud.

SUDAC

dr. sc. Mato Arlović, v. r.

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

Vladimira Vodanović



Office of posting  
Prijamni poštanski ured **10106** **26.02.2018.**  
Date Datum

Addressee of the item  
Primatej pošiljke **Ministarstvo znanosti i obrazovanja**  
**11. T. prof. dr. sc. Blaženke Divjak, ministrice**  
**Donje Svetice 38, 10000 ZAGREB**

**AR**

On postal service  
Poštanska služba

Stamp of the office returning the advice  
Otsak žiga poštanskog ureda  
koj vraća obavijest

Nature of the item/Vrsta pošiljke

Registered Letter  
Prioritetsna/Pismo  Value Shipment  
Vrijednosna pošiljka  
 Postal parcel  
Preporučena  Amount  
Iznos  
 Insured letter  
Paket

Nr of item  
Br. pošiljke

**AR** RC 99 502 534 0 HR

Money order  
Upisnica  Amount  
Iznos

Meets on a destination/Ispunjava se na odredištu

The item mentioned above has been duly  
Gore navedena pošiljka  
 delivered  
uručena je  paid  
isplaćena je **20**  
Date Datum

Signature\*  
Datum i potpis\*

**27.2.2018** **74**

The advice may be signed by the addressee or, if the regulations of the country of destination so provide, by another authorized person.  
Ovu obavijest može potpisati primatelj ili, ako to propisi određene države dopuštaju, druga ovlaštena osoba ili zaposlenik određene poštanske ureda.

Return to  
Vratiti

Name  
Ime i prezime ili naziv tvrtke

**USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Street and No  
Ulica i br.

**Trg svetog Marka 4**

Locality and country  
Mjesto i država **10000 ZAGREB**

**Broj: U-I-4613/2015 - rješenje i izdvojena mišljenja**  
**te izdvojeno podupiruće mišljenje**

To be filled in by the sender  
Ispunjava pošiljalac

.....  
(naziv tjela - štambilj)

Oznaka unutarnje  
ustrojstvene jedinice: .....

Godina: .....

Klasifikacijska oznaka: .....

Predmet: .....

.....

uri: Prava  
cc: dt Zdravka Puzijak VP

OMOT SPISA NEUPRAVNOG PREDMETA