



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-156/08-16

Datum: 14. 4. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Univerze v Ljubljani, na seji 14. aprila 2011

odločilo:

- 1. Člen 43 Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 119/06 – uradno prečiščeno besedilo, 64/08 in 86/09) se razveljavi.**
- 2. Četrty odstavek 46. člena, prvi do peti odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena Zakona o visokem šolstvu so v neskladju z Ustavo.**
- 3. Državni zbor Republike Slovenije mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke odpraviti v roku devetih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 4. Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov (Uradni list RS, št. 7/11) je v neskladju z Ustavo. Vlada Republike Slovenije mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku treh mesecev po uveljavitvi zakonske ureditve iz prejšnje točke.**
- 5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti druge alineje prvega odstavka 66. člena Zakona o visokem šolstvu se zavrže.**
- 6. Postopek za preizkus pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 (Uradni list RS, št. 134/03, 72/04, 4/06, 132/06 in 99/08) se ustavi.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudnica izpodbija četrty odstavek 46. člena, drugo alinejo prvega odstavka 66. člena, četrty odstavek 73. člena in tretji odstavek 77. člena Zakona o visokem šolstvu (v nadaljevanju ZViS). Navaja, da je avtonomni javni visokošolski zavod, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija. Ker je izvajanje študijskih programov osnovna naloga visokošolskih zavodov, navaja, da ima dejanski in pravni interes, da potekajo

postopki razpisa ter da država posega in določa njihovo vsebino v skladu z zakonom in jasnimi kriteriji.

2. Vlada Republike Slovenije naj bi s Sklepom o razmestitvi dodiplomskih študijskih programov v študijskem letu 2008/2009 in Sklepom o soglasju k vsebini razpisa za vpis v dodiplomske študijske programe v študijskem letu 2008/2009 arbitrarno (ne da bi upoštevala zakonske kriterije, ki naj jih ZViS niti ne bi določal) omejila število mest izrednih študentov, čeprav naj bi imele pobudnica in njene članice večje možnosti za izpolnjevanje svojih nalog, kot jih je ugotovila država. Z vsakoletno omejitvijo števila vpisnih mest za izredni študij oziroma izdanima sklepoma naj bi Vlada presegla svoja pooblastila po ZViS ter arbitrarno omejila načelo avtonomije univerze. Pobudnica naj bi bila zaradi te omejitve neposredno prizadeta v svojih pravnih koristih, saj iz državnega proračuna za izvajanje visokošolske in razvojno-raziskovalne dejavnosti vsako leto prejme le tri četrtine vseh sredstev, preostalo četrtino pa mora zagotoviti iz neproračunskih virov. Pobudnica naj bi bila tako omejena v sredstvih iz naslova izrednega študija, pri čemer pa bi izobraževanje lahko zagotavljala večjemu številu potencialnih študentov. S tem naj bi pobudnica izkazala neposredni pravni interes za vložitev pobude.

3. Izpodbijana četrti odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS naj bi bila v neskladju z 2. členom (načelom jasnosti in določnosti pravnih predpisov), prvim in tretjim odstavkom 57. člena, prvim in drugim odstavkom 58. člena, 59. členom, prvim odstavkom 74. člena, 87. členom in drugim odstavkom 120. člena Ustave.

4. Pobudnica meni, da iz ZViS ni mogoče razbrati kriterijev, na podlagi katerih bi država lahko omejila število vpisnih mest za izredni študij. Po mnenju pobudnice lahko omejitev vpisa na podlagi 41. člena ZViS določi le visokošolski zavod, ki mora za tako omejitev pridobiti soglasje Vlade. Pobudnica meni, da obseg javne službe v visokem šolstvu ni opredeljen in da izvajanje izrednega študija ni del javne službe. Meni, da bi država lahko omejila le število mest za redni študij, ne pa tudi za izredni, saj tega plačajo študenti sami, ter da je legitimen interes države pri urejanju in financiranju študija izrednih študentov skrčen le na zagotavljanje minimalnih standardov kvalitete izrednega študija in na zagotavljanje enakopravnega obravnavanja rednih in izrednih študentov. Pri tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 18/98, in OdlUS VII, 14). Pobudnica tudi meni, da omejevanje vpisa na izrednem študiju, na katerem ne gre za izvajanje javne službe, pomeni kršitev pravice do izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave. Navaja, da kršitev ustavne pravice do izobraževanja, ki sicer pripada posamezniku, ki si želi izobraževati se ali ki se že izobražuje, posega tudi v pravne koristi in pričakovanja pobudnice, ki skrbi za izobraževalni proces. Meni, da pravica do izobraževanja zajema tudi pravico do izbire visokošolskega zavoda. Zato naj bi imel v primeru omejitve števila vpisnih mest za redni študij vsak pod enakimi pogoji pravico, da se poteguje za vpisno mesto na katerem koli visokošolskem zavodu, če si študij plača sam. Država naj bi s tem določenemu številu posameznikov onemogočila, da bi si pridobili ustrezno (tudi visokošolsko) izobrazbo.

5. Omejevanje vpisa na izrednem študiju naj bi po mnenju pobudnice posegalo tudi v načelo avtonomije univerze (prvi odstavek 58. člena Ustave). Ker se izredni študentje na podlagi Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 (v nadaljevanju Uredba o javnem financiranju/08)

ne vštrevajo v izračun normativnega dela sredstev, naj bi poseganje države v razpisna mesta za izredni študij prve in druge stopnje pomenilo neposredno poseganje v del finančne konstrukcije visokošolskih zavodov, ki ni pridobljen iz javnih sredstev (tega naj bi bila četrtna vseh sredstev). Omejevanje vpisa izrednih študentov naj bi zato kljub izpolnjevanju kakovosti pomenilo tudi omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Pobudnica zatrjuje, da je v primeru, če ni zakonske razmejitve med javnim in zasebnim, poleg kršitve ustavnega načela jasnosti in določnosti predpisov poseženo tudi v svobodno gospodarsko pobudo.

6. Pobudnica zatrjuje, da sta četrty odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS blanketni normi, ker se sklicujeta na nacionalni program visokega šolstva oziroma na njegove standarde. Nacionalni program visokega šolstva (v nadaljevanju NPVŠ), ki ga določa Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Republike Slovenije 2007–2010 (Uradni list RS, št. 94/07 – v nadaljevanju ReNPVS), naj ne bi dal nedvoumni odgovorov za ravnanje Vlade. Vseboval naj bi priporočene norme, ki naj ne bi imele jasnih kriterijev, po katerih naj bi se ravnala izvršilna veja. Standardi iz ReNPVS, na katere se sklicuje ZViS, naj bi bili že na prvi pogled nedodelani, nejasni in presplošni, zato naj bi zakonodajalec dopustil Vladi, da arbitrarno ureja vprašanje razmestitve študijskih programov in predpisuje šolnine. ReNPVS naj namreč ne bi imela podlage za podrobnejšo ureditev glede razmestitve študijskih mest, ne kriterijev za predpisovanje šolnin. Izpodbijani določbi naj bi bili zato v neskladju z 2. členom Ustave (nejasnost predpisa) ter 87. členom in drugim odstavkom 120. člena Ustave. Pobudnica dodaja, da ReNPVS ni akt z veljavo zakona, ampak Državni zbor Republike Slovenije z resolucijo ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih. Resolucija tako ne bi smela določati materije iz pristojnosti zakonskega normiranja, tudi ne razmestitve študijskih programov, ne standardov za predpisovanje šolnin.

7. Druga alineja prvega odstavka 66. člena ZViS naj bi bila v neskladju z načelom jasnosti in določnosti pravnih predpisov iz 2. člena Ustave ter prvim odstavkom 57. člena in 49. členom Ustave. Izpodbijana določba naj bi bila nejasna, ker ne določa pojma "čas študija" ter ker študentom izrednega študija omejuje število ponavljanj letnikov in spreminjanja študijskih programov, čeprav njihov študij ni financiran iz proračuna. S tem naj bi jim bila kršena pravica do izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave in zaradi onemogočanja pridobitve ustrezne izobrazbe tudi svoboda dela iz 49. člena Ustave. Pobudnica še dodaja, da poseg v pravico do izobraževanja posameznikov posega tudi v pravico pobudnice, da skrbi za izobraževalni proces.

8. Četrty odstavek 73. člena ZViS naj bi bil v neskladju z 2. členom, prvim in drugim odstavkom 58. člena, 87. členom in drugim odstavkom 120. člena Ustave. Izpodbijani četrty odstavek 73. člena ZViS, ki podrobnejše urejanje financiranja univerze prepušča Vladi, naj bi izničil namen ustavodajalca iz drugega odstavka 58. člena Ustave, da je pregledno in vnaprej jasno določeno financiranje državnih univerz tako pomembno za njihovo avtonomijo, da je lahko urejeno le z zakonom. Pobudnica meni, da bi bile s podzakonskimi predpisi lahko urejene le tehnične podrobnosti v zvezi s financiranjem državnih univerz, ne pa urejeni na originaren način obseg in pogoji financiranja državnih univerz. Pobudnica tudi meni, da so standardi iz nacionalnega programa visokega šolstva (ReNPVS), vključeni v izpodbijano določbo, zgolj priporočena norma in so iz tega razloga nejasni. To naj bi Vladi omogočilo

samovoljno določanje višine sredstev za visokošolsko izobraževanje, mimo vseh zakonskih okvirov, ki jih pravzaprav ni. Pobudnica meni, da se pri stabilnosti financiranja začne in konča avtonomija univerze. Izpodbijana določba tudi ne omejuje izvršilne veje z neko mejo, ki omogoča tako financiranje, da avtonomija univerze ni okrnjena. Edini kriterij je namreč določanje sredstev za interesne dejavnosti študentov, povezane s študijem, iz petega odstavka 73. člena ZViS. Tako naj celotno VIII. poglavje ZViS ne bi vsebovalo zakonskih kriterijev, ki bi omogočali predvidljivo in jasno ravnanje izvršilne veje oblasti v zvezi s financiranjem.

9. Pobudnica vlaga tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o javnem financiranju/08. Meni, da je ta uredba v celoti v neskladju z 2. členom, drugim odstavkom 58. člena in drugim odstavkom 120. člena Ustave, ker ZViS ne vsebuje dovolj jasnih kriterijev za podzakonsko normiranje financiranja in v nasprotju z izrecno določbo Ustave prepušča to urejanje podzakonskemu predpisu. Pobudnica meni, da nobeden izmed standardov in določil ReNPVS ne vsebuje kriterijev za financiranje, ki bi ga Uredba o javnem financiranju/08 sploh lahko določala. Poleg tega pa naj bi ZViS določal le proračunsko financiranje po posameznih dejavnostih in drugo financiranje iz državnega proračuna, ne pa tudi načina določanja višine sredstev in kriterijev za izračun, na podlagi katerih bi Vlada lahko sprejela Uredbo o javnem financiranju.

10. Državni zbor na pobudo ni odgovoril.

11. Vlada meni, da navedbe pobudnice niso utemeljene. Navaja, da določbe ZViS, ki se nanašajo na študijski program, študijske obveznosti, razpis, omejitev vpisa in razmestitev študijskih programov, ne razlikujejo med načini študija (to je med rednim in izrednim študijem oziroma študijem na daljavo), zato naj bi imela Vlada ne glede na način študija enake pristojnosti odločanja o vsebini razpisa o vpisu, razmestitvi študijskih programov in omejitvi vpisa. Ker se izredni študij izvaja v istih prostorih in z isto opremo kot redni študij, naj bi Vlada s sklepom o razmestitvi dodiplomskih študijskih programov poleg obveznosti financiranja rednega študija prevzela tudi del finančnih obveznosti za financiranje izrednega študija. Iz javnih sredstev naj bi se financirale tudi socialne ugodnosti izrednih študentov. Vlada meni, da je v skladu s 57. členom Ustave z ZViS zagotovljen enoten sistem visokega šolstva in da imajo vsi kandidati za vpis v redni ali izredni študij enake možnosti kandidirati na razpisana mesta. Ker o študijskih programih, ki naj bi bili razpisani, in o številu vpisnih mest za redni in izredni študij najprej odločajo pristojni organi univerz in se šele nato število vpisnih mest uskladi z Vlado, Vlada meni, da tudi avtonomija visokošolskih zavodov ni okrnjena. Ob tem Vlada še dodaja, da od visokošolskega zavoda niti ne more zahtevati, naj razpiše določen študijski program ali naj ga razpiše tudi za izredni študij.

12. Vlada meni, da četrti odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS zaradi tega, ker se sklicujeta na NPVŠ, nista v neskladju z Ustavo. Zatrjuje, da se ZViS sklicuje na NPVŠ kot na metodološko osnovo oziroma kot na dokument, ki določa politiko visokega šolstva, ne pa kot na akt, ki bi neposredno določal pravice in obveznosti. Glede predpisovanja šolnin pa Vlada pojasnjuje, da je ZViS že v prvem odstavku 77. člena določil, da se šolnine določijo v skladu s predpisom ministra, pristojnega za visoko šolstvo. Na tej podlagi sprejet Pravilnik o šolninah in drugih

prispevkih v visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 40/94 in 45/98 – v nadaljevanju Pravilnik o šolninah) naj bi jasno določal, kdo plača šolnino in v katerih primerih.

13. Vlada meni, da je čas študija jasno določen ter da izhaja iz 36. člena in v posebnih primerih tudi iz tretjega odstavka 70. člena ZViS. Natančnejša pravila o ponavljanju letnika pa je zakonodajalec na podlagi drugega odstavka 66. člena ZViS prepustil avtonomiji visokošolskih zavodov. Vlada dodaja, da je na tej podlagi dala soglasje k določbi Razpisa o vpisu, da se kandidati, ki so enkrat že ponavljali letnik ali ki so enkrat že zamenjali študijski program, na redni študij ne morejo več vpisati. Zato naj druga alineja prvega odstavka 66. člena ZViS ne bi bila v nasprotju z načelom jasnosti in določnosti predpisov, kakor tudi ne s prvim odstavkom 57. člena in 49. členom Ustave.

14. Četrti odstavek 73. člena ZViS naj ne bi bil v neskladju z drugim odstavkom 58. člena Ustave. Vlada navaja, da 19. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (Uradni list RS, št. 114/07 in nasl. – v nadaljevanju ZIPRS0809) določa, da se pravice porabe za izvajanje nacionalnih programov in zakonov, v katerih je opredeljen obseg sredstev za financiranje posameznih izdatkov proračuna, zagotavljajo v znesku, določenem s proračunom. Postopek priprave proračuna pa je določen z Zakonom o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZJF). Vlada še navaja, da je financiranju namenjeno celotno VIII. poglavje ZViS ter da ZViS določa dejavnosti, ki se financirajo, kakor tudi vsa glavna merila za izračun sredstev za študijsko dejavnost. Izpodbijana Uredba o javnem financiranju/08 je tako po mnenju Vlade le izvedbeni akt za uresničevanje zakonskih določb. Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-370/06 z dne 17. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 15/08, in OdlUS XVII, 3).

15. Mnenje oziroma odgovor Vlade je bil poslan pobudnici, ki nanj ni odgovorila.

B. – I.

Procesne predpostavke in obseg presoje

16. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

17. Druga alineja prvega odstavka 66. člena ZViS določa, da lahko študenti enkrat v času študija ponavljajo letnik ali spremenijo študijski program ali smer zaradi neizpolnitve obveznosti v prejšnji smeri ali študijskem programu. Ta določba ureja pravice in obveznosti študentov, ne pa univerze. Zato navedena določba ZViS neposredno ne posega v pravice, pravne interese in pravni položaj pobudnice, ampak študentov. Pobudnica sicer zatrjuje, da ta določba posega v njeno pravico, da skrbi za izobraževalni proces. Vendar pa pobudnica ne izkaže, kako naj bi izpodbijana določba omejevala njene pravice na področju izobraževanja. Ustavno sodišče je zato pobudo v tem delu zavrglo (5. točka izreka).

18. Izpodbijani četrti odstavek 46. člena ZViS, ki ureja razmestitev študijskih programov, četrti odstavek 73. člena ZViS, ki ureja vprašanje opredelitve financiranja visokega šolstva v podzakonskem predpisu, in tretji odstavek 77. člena ZViS, ki ureja vprašanje predpisovanja šolnin, učinkujejo neposredno. Pobudnica, ki ima status univerze, izkazuje, da izpodbijane določbe neposredno posegajo v njene pravice, pravne interese oziroma v njen pravni položaj.

19. Pobudnica izpodbija tudi Uredbo o javnem financiranju/08. Ta Uredba je med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehala veljati. Ustavno sodišče praviloma presoja le veljavne predpise. Na podlagi 47. člena ZUstS lahko presoja neveljavne predpise, če niso bile odpravljene posledice protiustavnosti in nezakonnosti. Pobudnica navaja, da je Uredba o javnem financiranju/08 v neskladju z Ustavo, ker ZViS ne vsebuje dovolj jasnih kriterijev za podzakonsko normiranje financiranja in v nasprotju z izrecno določbo Ustave prepušča to urejanje podzakonskemu predpisu. Pravovarstvena potreba za presojo predpisa, ki ne velja več, pa obstaja, če bi se z ugotovitvijo morebitne protiustavnosti oziroma nezakonnosti izpodbijanih določb pravni položaj pobudnice izboljšal. Zato je Ustavno sodišče pobudnico pozvalo, naj izkaže okoliščine, iz katerih bo razvidno, katere konkretne posledice protiustavnosti oziroma nezakonnosti niso bile odpravljene. Pobudnica je na poziv odgovorila, da pobudo v tem delu umika. Zato je Ustavno sodišče postopek v tem delu ustavilo (6. točka izreka).

20. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 46. člena, četrtega odstavka 73. člena in tretjega odstavka 77. člena ZViS sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo odločanje o stvari sami.

21. Ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisa ni vezano na predlog iz pobude, temveč lahko oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve (30. člen ZUstS). Člen 43, ki ureja opredelitev javne službe v visokem šolstvu, ter prvi do tretji odstavek in peti odstavek 73. člena ZViS, ki urejajo vprašanje financiranja javnih visokošolskih zavodov, so v taki medsebojni zvezi z izpodbijanimi določbami ZViS, da njihova ločena presoja z vidika pobudničnih navedb ni mogoča. Zato je Ustavno sodišče začelo postopek tudi za oceno ustavnosti 43. člena ter prvega do tretjega odstavka in petega odstavka 73. člena ZViS. Glede na očitke iz pobude, zlasti z vidika drugega odstavka 58. člena Ustave, pa je z izpodbijanem četrtem odstavkom 73. člena ZViS vsebinsko neločljivo povezan tudi nov podzakonski predpis, to je Uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov (v nadaljevanju Uredba o javnem financiranju/11). Ustavno sodišče je zato začelo tudi postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti določb te Uredbe. Glede na to, da navedene zakonske določbe in določbe Uredbe o financiranju/11 ne odpirajo novih vprašanj ustavnosodne presoje in se njihova vsebina giblje v okviru navedb in zatrjevanj iz pobude, je Ustavno sodišče štelo, da sta nasprotna udeleženca imela možnost predstaviti svoja stališča že v okviru možnosti za odgovor na pobudo.¹

¹ Ustavno sodišče pri tem ugotavlja, da Državni zbor na pobudo ni odgovoril. Mnenje oziroma odgovor na pobudo je poslala Vlada.

B. – II.

Presoja 43. člena, četrtega odstavka 46. člena in tretjega odstavka 77. člena ZViS

22. Pobudnica izpodbija četrty odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS. Ustavno sodišče pa je začelo tudi postopek za oceno ustavnosti 43. člena ZViS.

23. Četrty odstavek 46. člena ZViS določa, da o razmestitvi študijskih programov, s katerimi se uresničuje nacionalni program visokega šolstva, odloči Vlada. Pobudnica izpodbija le tisti del četrtega odstavka 46. člena ZViS, ki se nanaša na vprašanje razmestitve študijskih programov za izredni študij, oziroma točneje, na omejevanje števila vpisnih mest za izredni študij. Tretji odstavek 77. člena ZViS določa, da državljanom Republike Slovenije in državljanom članic Evropske unije šolnine ni mogoče predpisati za izobraževanje v okviru dodiplomskih študijskih programov z javno veljavnostjo, ki se izvajajo kot javna služba, razen če njihovo izvajanje presega z nacionalnim programom visokega šolstva določene standarde. Pobudnica meni, da sta določbi v neskladju z 2. členom, prvim in tretjim odstavkom 57. člena, prvim in drugim odstavkom 58. člena, 59. členom, prvim odstavkom 74. člena, 87. členom in drugim odstavkom 120. člena Ustave.

24. Četrty odstavek 46. člena ZViS ureja razmestitev študijskih programov. Kljub nekoliko nerodni opredelitvi iz vsebine določbe jasno izhaja, da gre po vsebini za razmestitev oziroma razporeditev števila razpoložljivih študijskih mest po posameznih študijskih programih in ne za razmestitev študijskih programov (saj teh sploh ni mogoče razmeščati).² Ne iz zakonske določbe ne iz vsebine zakona pa ni jasno, ali razmestitev zajema samo študijska mesta za redni študij ali tudi za izredni. Vlada sicer na podlagi te določbe vsako leto sprejme sklep o razmestitvi študijskih programov, s katerim natančno določi število vpisnih mest za redni in izredni študij prve in druge stopnje na posameznih državnih univerzah in državnih visokošolskih zavodih,³ in sicer tudi znotraj univerze za posamezne njene članice (fakultete) in posamezne programe, ki jih te izvajajo, kakor tudi na visokošolskih zavodih s koncesijo. Vendar pa to dejstvo ne pripomore k razrešitvi navedene nejasnosti, saj je z vidika pobudnice izpodbijana določba sporna prav zato, ker Vlada na njeni podlagi vsako leto razmešča tudi študijska mesta za izredni študij.⁴ Pobudnica na eni strani zatrjuje, da izvajanje izrednega študija ni del javne službe, in meni, da je ureditev, po kateri Vlada razmešča študijska mesta tudi za izredni študij, v neskladju s številnimi členi Ustave. Vlada pa na drugi strani meni, da določbe ZViS ne razlikujejo med

² Študijske programe namreč najprej sprejme senat univerze. Nato pa jih mora univerza, še preden se lahko izvajajo, akreditirati pri Nacionalni agenciji Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu. Več o tem v III. poglavju ZViS, zlasti pa v 32. členu ZViS.

³ Pojem državne visoke šole se nanaša na samostojne visokošolske javne zavode, ne pa na članice državne univerze. S tem pomenom je ta izraz uporabljen v vsej odločbi.

⁴ Ob tem je treba dodati, da se s sklepom o razmestitvi ne odloči o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih državnih univerz in državnih visokih šol. Zato ne gre za upravni akt v smislu Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10 – ZUS-1 (glej merila za presojo v odločbi Ustavnega sodišča št. Up-1850/08 z dne 5. 5. 2010, Uradni list RS, št. 47/10), ter državne univerze in državne visoke šole na podlagi vsakoletnega sklepa o razmestitvi ne morejo pred sodiščem zahtevati, naj jim država zagotovi več študijskih mest za redni ali izredni študij.

načini študija in da ima zato enake pristojnosti odločanja tako glede rednega kot glede izrednega študija. Zato je moralo Ustavno sodišče najprej odgovoriti na vprašanje, ali je izredni študij del javne službe ali ne, saj je od odgovora na to vprašanje odvisna nadaljnja ustavnosodna presoja izpodbijane določbe.

25. Na enako vprašanje je Ustavno sodišče moralo odgovoriti pri presoji ustavne skladnosti tretjega odstavka 77. člena ZViS. Od odgovora, ali je izredni študij del javne službe ali ne, je namreč odvisno, kdaj se šolnine na podlagi te določbe ne smejo predpisati in kakšna bo nadaljnja ustavnosodna presoja te določbe. Prvi odstavek 77. člena ZViS sicer določa, da se šolnine določijo v skladu s predpisom ministra, pristojnega za visoko šolstvo. Prvi odstavek 2. člena Pravilnika o šolninah, ki je bil sprejet na podlagi te določbe, pa še podrobneje določa, da državljani Republike Slovenije plačujejo šolnino za redni študij na dodiplomskih študijskih programih, ki se ne izvajajo kot javna služba, in za izredni študij na dodiplomskih študijskih programih. Iz navedenega bi lahko izhajalo, da je treba tretji odstavek 77. člena ZViS razumeti tako, da se šolnine ne smejo predpisati zgolj za redni študij in da zato izredni študij ni del javne službe, vendar pa to iz vsebine zakona (zlasti pa 77. člena ZViS) ne izhaja.

26. Najbolj splošni zakon (*lex generalis*), ki ureja statusnopravna vprašanja javnih zavodov in opravljanje negospodarskih javnih služb, med katere sodi tudi javna služba v visokem šolstvu, je Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96 – v nadaljevanju ZZ). Ta določa, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto (22. člen ZZ). ZZ določa še, da se za opravljanje javnih služb ustanovijo javni zavodi (3. člen ZZ) oziroma da javne službe opravljajo javni zavodi ali drugi zavodi na podlagi koncesije (23. člen ZZ). Na področju visokega šolstva vprašanje javne službe ureja ZViS kot specialni zakon (*lex specialis*). ZViS določa, da ta zakon med drugim opredeljuje javno službo v visokem šolstvu in ureja način njenega financiranja (1. člen ZViS). V nadaljevanju pa določa, da se javna služba v visokem šolstvu določi z NPVŠ (43. člen ZViS) in da Republika Slovenija za opravljanje javne službe v visokem šolstvu ustanavlja javne visokošolske zavode oziroma druge javne zavode – članice univerze in študentske domove (9. člen ZViS). Drugih določb v zvezi z opredelitvijo javne službe v visokem šolstvu ZViS nima.

27. Ustavno sodišče je glede na navedeno ocenilo, da na podlagi razlage veljavnih predpisov ni mogoče odgovoriti na vprašanje, ali je izredni študij del javne službe ali ne. Na to ni mogoče odgovoriti niti ob upoštevanju dejanskih okoliščin. Javna služba je namreč normativni pojav in ne dejanski. To pomeni, da javne službe ni brez njenega normativnega dela (normativne opredelitve) oziroma da brez pravne ureditve ni posebnega pravnega režima v posamezni dejavnosti (tj. javne službe), ki bistveno razlikuje pravni položaj te dejavnosti v razmerju do povsem enake dejavnosti, ki poteka v okviru zasebnopravnega režima. Izobraževalna dejavnost na primer tako sama po sebi ni javna služba, saj lahko poteka vsebinsko enako po tržnih merilih ali v okviru pravnega režima javne službe.⁵ Javni zavodi, čeprav jih ustanovi država, lahko poleg javne službe izvajajo tudi druge dopolnilne dejavnosti, ki pomenijo prodajo blaga in storitev na trgu (primerjaj 48. člen ZZ). Prav tako blago oziroma storitve, ki

⁵ Povzeto po G. Trpin, Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo, št. 7 (2004), str. 1376–1382.

jih v okviru javne službe nudi javni zavod, niso nujno v celoti plačane iz proračuna, ampak jih lahko v celoti ali delno plačajo njihovi uporabniki. Zato Ustavno sodišče niti na podlagi ugotovitev, da izredni študij izvajajo državne univerze in visoke šole ter da mora študent za izredni študij plačati šolnino (primerjaj 2. člen Pravilnika o šolninah), ne more sprejeti stališča, ali gre (pri izrednem študiju) za izvajanje javne službe ali ne. Prav tako na to vprašanje ne more odgovoriti s primerjanjem računovodskih izkazov državnih univerz in visokih šol, iz katerih bi izhajalo, kateri del dejavnosti se obračuna kot dejavnost javne službe in kateri del kot tržna dejavnost.

28. Ustavno sodišče brez podlage v Ustavi ali zakonu (glej 22. člen ZZ) ne more samo odgovoriti na vprašanje, ali pomeni izvajanje izrednega študija del javne službe ali pa opravljanje storitev na trgu, saj je odgovor na to vprašanje, skladno z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), v pristojnosti zakonodajne oblasti. Ob tem se izkaže, da je ključni problem za opisano nejasnost v tem, da zakon (ZViS) ne določa obsega javne službe v visokem šolstvu nasploh – in ne samo v zvezi z izvajanjem rednega in izrednega študija – ter opredelitev javne službe v visokem šolstvu prepušča političnemu aktu, tj. NPVŠ oziroma ReNPVS. Zato je moralo Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS (21. točka obrazložitve) začeti še postopek za oceno ustavnosti 43. člena ZViS, ki določa, da se javna služba v visokem šolstvu določi z nacionalnim programom visokega šolstva (NPVŠ).⁶

29. Javna služba v visokem šolstvu sodi med t. i. negospodarske javne službe (primerjaj 1. in 9. člen ZViS). Javna služba se ustanovi za zadovoljevanje javnih potreb (v tem primeru storitev visokošolskega izobraževanja), ki so v javnem interesu. Z ustanovitvijo javne službe v visokem šolstvu država med drugim uresničuje dolžnost iz tretjega odstavka 57. člena Ustave, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Z opredelitvijo javne službe v visokem šolstvu se tako v prvi vrsti določajo pravice in obveznosti posameznikov, ki želijo izkoristiti storitve visokošolskega izobraževanja. Z njihovega vidika je pri izvajanju javne službe zlasti pomembno, da se jim zagotavlja pravica dostopnosti do javne storitve pod enakimi pogoji. Z opredelitvijo javne službe pa se določajo tudi pravice in obveznosti izvajalcev, to je državnih univerz in državnih visokih šol ter visokošolskih zavodov s koncesijo, v razmerju do uporabnikov na eni strani in do države na drugi strani. Z vidika državnih univerz in visokih šol (in tudi pobudnice) je tako zlasti pomembno, da je obseg javne službe, ki jo morajo izvajati (torej njihova obveznost), jasno določen in da je s tem določena tudi obveznost države oziroma pravica državne univerze oziroma visoke šole do ureditve financiranja te javne službe z zakonom in predvsem do finančnih sredstev, ki naj bi ji na tej podlagi pripadala. Opredelitev javne službe v visokem šolstvu zato pomeni tudi ureditev pravic in obveznosti pravnih subjektov.

30. Predlog vsakokratnega NPVŠ oblikuje Vlada na podlagi strokovnih izhodišč, ki jih pripravi Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo v sodelovanju s Svetom za znanost in tehnologijo Republike Slovenije, sprejme pa ga Državni zbor (prvi in drugi odstavek 45. člena ZViS) z resolucijo. Z resolucijo Državni zbor ocenjuje stanje,

⁶ Ob tem je treba dodati, da na primer Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11 – ZOFVI) v 10. členu zelo jasno opredeljuje obseg javne službe na področju vzgoje in izobraževanja na področjih, ki jih sicer ureja (1. člen).

določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih (109. člen Poslovnika Državnega zbora, Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10 – PoDZ-1). To pomeni, da resolucija ni splošni (pravni) akt (primerjaj še 56. točko obrazložitve), temveč politični, deloma tudi strokovni akt, s katerim ni mogoče urejati pravic in obveznosti fizičnih in pravnih oseb. Te se morajo urejati s splošnoveljavnimi zakoni. Državni zbor lahko že na podlagi 87. člena Ustave pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb določa le z zakonom, ne pa z resolucijo. Namen te določbe, ki vsebuje formalno obveznost za Državni zbor, je v zagotovitvi, da pravne norme, ki na originaren način urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, nastajajo v obliki zakonov. Zakon ima namreč po Ustavi poseben položaj v sistemu pravnih aktov. S 87. členom Ustave je želel ustavodajalec podvreči pravne akte Državnega zbora, ki vsebujejo določbe, s katerimi ta organ ureja pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb, posebnemu ustavnopravnemu režimu, ki velja za zakone.⁷

31. Tudi načela pravne države iz 2. člena Ustave zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in državljani ter drugimi osebami urejajo s splošnoveljavnimi in abstraktnimi zakoni, ne pa z resolucijami.⁸ Zakon mora v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje, tako da je pravnemu subjektu njegov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona. Zakon tako ne sme prepuščati urejanja zakonske materije podzakonskemu predpisu, še toliko manj pa to sme prepustiti političnemu aktu, kakršen je resolucija.

32. Glede na navedeno je 43. člen ZViS, ki ne opredeli javne službe v visokem šolstvu in njeno ureditev v celoti prepušča ureditvi v NPVŠ,⁹ v neskladju z 2. in 87. členom Ustave. Zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo (1. točka izreka). To ne pomeni, da se morajo vse podrobnosti glede opredelitve javne službe urediti z zakonom, ampak da mora zakon v skladu z načelom zakonitosti opredeliti javno službo v visokem šolstvu. Po oceni Ustavnega sodišča to pomeni, da mora zakon določiti vsaj obseg javne službe v visokem šolstvu, temeljne pogoje za dostop posameznikov do storitev visokošolskega izobraževanja v okviru javne službe, temeljne pogoje za izvajalce javne službe, temeljno opredelitev načina opravljanja javne službe in načina njenega financiranja.

33. Od odgovora na vprašanje, kaj obsega javna služba v visokem šolstvu, in predvsem od odgovora na vprašanje, ali je izredni študij del javne službe ali ne, je odvisna nadaljnja ustavnosodna presoja četrtega odstavka 46. člena in tretjega odstavka 77. člena ZViS. Glede na to, da javna služba v visokem šolstvu ni opredeljena in zato tudi ni opredeljeno, ali je izredni študij del javne službe ali ne, sta četrti odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS iz že navedenih razlogov nejasna.

34. Eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave) tudi zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Zahteva

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 24/97, in OdlUS VI, 46).

⁸ Primerjaj M. Pavčnik v: M. Pavčnik (ur.), Pravna država, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 32.

⁹ Pri tem pa Ustavno sodišče ugotavlja, da tudi ReNPVS (s katero je sprejet sedaj veljavni NPVŠ) javne službe v visokem šolstvu ne ureja.

po jasnosti in določnosti seveda ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi drugi predpisi, so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa.¹⁰ Prav tak je obravnavani primer. Zato sta četrti odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS v neskladju z 2. členom Ustave (2. točka izreka).

35. Ustavno sodišče navedenih določb ni razveljavilo, ampak je ugotovilo, da sta v neskladju z Ustavo (2. točka izreka). Za ugotovitevno odločbo se je odločilo, ker sta določbi protiustavni zato, ker določeno vprašanje urejata na način, ki ne omogoča razveljavitve (prvi odstavek 48. člena ZUstS). Če bi Ustavno sodišče določbi razveljavilo, bi v sistem visokega šolstva poseglo tako, da bi bila lahko motena izvajanje visokošolskih študijskih programov in dosedanji način zaračunavanja šolnin. Ustavno sodišče je še odločilo, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku devetih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (3. točka izreka).

36. Glede na to, da je Ustavno sodišče ugotovilo, da sta izpodbijana četrti odstavek 46. člena in tretji odstavek 77. člena ZViS v neskladju z 2. členom Ustave, se mu do drugih očitkov pobudnice ni bilo treba opredeliti.

B. – III.

Presoja prvega do petega odstavka 73. člena ZViS in Uredbe o javnem financiranju/11

37. Pobudnica izpodbija četrti odstavek 73. člena ZViS, ki določa, da se podrobnejše določbe o financiranju visokega šolstva, v skladu s standardi iz nacionalnega programa, opredelijo v predpisu iz 75. člena tega zakona. Meni, da je določba v neskladju z 2. členom, prvim in z drugim odstavkom 58. člena, 87. členom in drugim odstavkom 120. člena Ustave. Ustavno sodišče pa je po koneksiteti presojalo še prvi do tretji odstavek in peti odstavek 73. člena ZViS ter Uredbo o javnem financiranju/11 (21. točka obrazložitve).

38. Glede na pobudničine navedbe je Ustavno sodišče sporno ureditev najprej presojalo z vidika njene skladnosti z drugim odstavkom 58. člena Ustave, ki določa, da se način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol uredi z zakonom. Člen 58 Ustave ureja avtonomnost univerze in drugih visokih šol. V prvem odstavku tega člena je določeno, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne. V drugem odstavku tega člena pa je določeno, da način njihovega financiranja ureja zakon.

39. V osnutku Ustave (Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/90) se je določba o univerzitetni avtonomiji glasila: "Univerze in druge visoke šole (varianta: 'so avtonomne in') v mejah zakona samostojno določajo svojo notranjo ureditev"; drugega odstavka in določbe o financiranju ni bilo. Kasneje so bile besede "in v

¹⁰ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003 (Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71) in št. U-I-170/05, Up-224/03 z dne 19. 1. 2006 (Uradni list RS, št. 11/06, in OdlUS XV, 6).

skladu z zakonom samostojno določajo svojo notranjo ureditev" črtane z obrazložitvijo, da omejujejo imperativ avtonomnosti. Dodan je bil nov drugi odstavek ("Način njihovega financiranja ureja zakon"), za katerega je bilo v obrazložitvi rečeno, da v nasprotju z besedami, ki so bile črtane, ne oži avtonomnosti v njenem bistvu, to je v njeni znanstveno-pedagoški komponenti (tako že odločba Ustavnega sodišča št. U-I-34/94, 20. točka obrazložitve). Glede na navedeno je treba drugi odstavek 58. člena Ustave, kot sestavni del 58. člena Ustave, ki ureja avtonomnost univerze in drugih visokih šol, presojati upoštevajoč vsebino in namen prvega odstavka te določbe.

40. Ustavno sodišče se je do vsebine prvega odstavka 58. člena Ustave že opredelilo.¹¹ Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je ima pravico do avtonomije državna univerza oziroma državna visoka šola.¹² Pravica do avtonomije pomeni pravico do odločanja v lastnih zadevah, to je v tistih, ki sodijo v univerzitetno področje in zadevajo univerzo oziroma visoko šolo. Ne glede na to, da prvi odstavek 58. člena Ustave ne določa, da mora zakonodajalec z zakonom predpisati način uresničevanja te ustavne pravice, pa iz ustavnosodne presoje izhaja, da državne univerze in državne visoke šole pravice do avtonomije ne morejo izvrševati neposredno na podlagi Ustave. Ta ustavna določba državo namreč zavezuje, da razmeji področje popolnoma avtonomnega od področja javnega ter visoko šolstvo uredi tako, da določi temeljne statusnopravne, kadrovske, upravljalne in finančne okvire delovanja državnih univerz oziroma visokih šol ter uredi temeljna razmerja med subjekti znotraj univerze ter položaj javnosti v upravljanju univerze in nadzoru nad njenim delovanjem. Pri tem pa država ne sme omejiti avtonomnosti državne univerze oziroma visoke šole v njeni znanstveno-pedagoški komponenti.¹³

41. Iz navedenega izhaja, da drugi odstavek 58. člena Ustave že na ravni Ustave predvideva, da je avtonomija državne univerze oziroma državne visoke šole na področju financiranja omejena. Popolna avtonomija javnih zavodov na področju njihovega financiranja sploh ni mogoča, saj mora država kot ustanovitelj najprej zagotoviti ustrezna (finančna) sredstva za ustanovitev javnega zavoda in začetek opravljanja njegove dejavnosti (saj brez tega državna univerza oziroma visoka šola sploh ne more nastati, primerjaj opombo št. 12).

42. Drugi odstavek 58. člena Ustave od države zahteva, da je način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol uredi z zakonom. Ustava določa pristojnost Državnega zbora, da sprejme določeno vsebino (način financiranja) z zakonom in ne morebiti s kakšnim drugim aktom. To pomeni, da je drugi odstavek 58. člena Ustave

¹¹ Glej zlasti odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-34/94 in št. U-I-22/94 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 39/95, in OdlUS IV, 52).

¹² Pravica do avtonomije se nanaša zgolj in samo na državne univerze in državne visoke šole, saj se je država kot ustanoviteljica z 58. členom Ustave odpovedala pravicam, ki bi jih imela kot ustanoviteljica (ne pa tudi tistim, ki ima kot oblast). To na drugi strani pomeni, da zasebne univerze oziroma visoke šole niso avtonomne, saj njihov ustanovitelj lahko odloča o "svoji" univerzi; seveda v okviru, ki ga s predpisi določi država kot oblast. Da pa bi sploh lahko govorili o avtonomnosti oziroma o pravici do avtonomije državne univerze oziroma državne visoke šole, mora univerza oziroma visoka šola sploh nastati. Država mora zato kot ustanoviteljica univerze oziroma visoke šole najprej zagotoviti njen nastanek (ustanovitev) in šele nato njen nadaljnji obstoj kot pravna oseba (s spoštovanjem njene avtonomnosti).

¹³ Ta med drugim zajema določanje meril in postopka za izvolitev v nazive, študijskega režima ter obdobja preverjanja znanja študentov (primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-34/94).

glede razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo ter s tem v razmerju do drugega odstavka 120. člena Ustave specialna določba. Ta določba pomeni izpeljavo sicer splošne zahteve po spoštovanju načela zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave glede specifične vsebine, to je načina financiranja državnih univerz in državnih visokih šol. Iz te določbe zato izhajajo enaka načela, po katerih mora biti zakon vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti, tako vlade kot upravnih organov, ne da bi bilo potrebno izrecno pooblastilo v zakonu.¹⁴ Zato je Ustavno sodišče pobudničine očitke o neskladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 120. člena presojalo z vidika drugega odstavka 58. člena Ustave.

43. Ustavno sodišče se je moralo opredeliti tudi do vsebine zakonske materije, to je "načina financiranja", ki je v pristojnosti Državnega zbora. Jezikovna razlaga pojma "financirati" pomeni "denarno omogočiti kako delo, dejavnost", pojma "način" pa "kar opredeljuje, označuje delanje, ravnanje, mišljenje glede na potek, uresničevanje".¹⁵ Iz tega izhaja, da način financiranja obsega tako zagotavljanje finančnih sredstev za delovanje oziroma izvajanje dejavnosti kakor tudi omogočanje upravljanja tako pridobljenih sredstev med samim izvajanjem dejavnosti. Način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol iz drugega odstavka 58. člena Ustave od zakonodajalca tako zahteva, da z zakonom uredi način financiranja njihove dejavnosti (t. i. okvir financiranja) in način oziroma pravila upravljanja tako pridobljenih finančnih sredstev. Ustava pri tem ne omejuje zakonodajalca le na ureditev načina financiranja iz proračuna ter v tem okviru načina financiranja javne službe in drugih dejavnosti, temveč omogoča tudi ureditev načina financiranja iz drugih virov. Prav tako Ustava ne omejuje zakonodajalca glede financiranja po višini sredstev, ki naj bi bila zagotovljena iz posameznih virov financiranja (proračuna in drugih). Ureditev virov financiranja ter višine financiranja iz proračuna in drugih virov je tako v pristojnosti zakonodajalca, ki ima na tem področju široko polje proste presoje. Vendar pa zakonodajalec le ni povsem prost. Način financiranja mora v zakonu urediti tako, da državne univerze in državne visoke šole že na podlagi zakona lahko predvidijo obseg finančnih sredstev, ki jih lahko pridobijo. Le na tak način sta jim lahko zagotovljeni finančna stabilnost in varnost. Poleg tega pa mora ureditev tudi zagotavljati neodvisnost od vsakokratne izvršilne veje oblasti kakor tudi neodvisnost prek finančnega vzvoda od morebitnih zunanjih političnih, gospodarskih in drugih zasebnih interesov. Le z upoštevanjem navedenih mej je državnim univerzam in državnim visokim šolam omogočeno izvrševanje pravice do avtonomije iz prvega odstavka 58. člena Ustave, zlasti v njeni znanstveno-pedagoški komponenti (glej 40. točko obrazložitve).

44. Ob upoštevanju navedenih izhodišč je prvo vprašanje, na katero je moralo odgovoriti Ustavno sodišče, ali prvi do peti odstavek 73. člena ZViS financiranje visokega šolstva urejajo tako, da je izpolnjena ustavna zahteva iz drugega odstavka 58. člena Ustave.

45. ZViS financiranje državnih univerz in državnih visokih šol primarno ureja v VIII. poglavju, v 72. do 78. členu, pri čemer financiranje javnih visokošolskih zavodov

¹⁴ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-50/00 z dne 30. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 54-I/02, in OdIUS XI, 93) in št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdIUS XVI, 74).

¹⁵ Glej A. Bajec in drugi (ur.), Slovar slovenskega knjižnega jezika, DZS, Ljubljana 1994, str. 217 in 593.

(državnih univerz in državnih visokih šol) ureja le v 72. in 73. ter 75. do 78. členu.¹⁶ V tem delu se opredeli do okvira financiranja državnih univerz in državnih visokih šol (primerjaj 72., 73. in 77. člen ZViS), in sicer določa vire financiranja državnih visokošolskih zavodov (72. člen ZViS) in zagotovitev sredstev za študijsko in obštudijsko dejavnost, investicije in investicijsko vzdrževanje ter razvojne in druge pomembne naloge, določene v pravilniku (prvi odstavek 73. člena ZViS). Glede sredstev za študijsko dejavnost za prvo in drugo stopnjo ZViS določa, da se finančna sredstva zagotovijo v državnem proračunu kot skupna sredstva za univerzo in samostojni visokošolski zavod (integralno financiranje), in sicer ob upoštevanju študijskega področja ter števila vpisanih študentov in diplomantov rednega študija prve in druge stopnje (drugi odstavek 73. člena ZViS). Nadalje določa, da se lahko sofinancira tudi študij po študijskih programih tretje stopnje (tretji odstavek 73. člena ZViS). V zvezi z izvajanjem obštudijske dejavnosti pa se sredstva določijo ob upoštevanju števila vpisanih študentov in vrednosti točke za posameznega študenta, ki jo za vsako proračunsko leto s sklepom določi minister, pristojen za visoko šolstvo (peti odstavek 73. člena ZViS). ZViS tudi določa, da so šolnina in drugi prispevki za študij prihodek visokošolskega zavoda in se določijo s predpisom ministra, pristojnega za visoko šolstvo (prvi odstavek 77. člena ZViS). Glede načina upravljanja finančnih sredstev ima ZViS v tem poglavju dve določbi, in sicer v 78. členu določa, da se presežek prihodkov nad odhodki uporablja za opravljanje in razvoj dejavnosti, v 76. členu pa omogoča ustanovitev visokošolskih skladov. Sicer pa ZViS način upravljanja finančnih sredstev (premoženja) na zelo načelni ravni ureja v 13. členu.

46. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da prvi do tretji odstavek in peti odstavek 73. člena ZViS ne urejajo načina financiranja javnih visokošolskih zavodov na način, da bi bilo zadoščeno zahtevi iz drugega odstavka 58. člena Ustave. ZViS se sicer opredeli do načina upravljanja pridobljenih finančnih sredstev državnih univerz in državnih visokih šol (primerjaj deseto alinejo drugega odstavka 6. člena ZViS ter 13., 76. in 78. člen ZViS), medtem ko se do okvira financiranja državnih univerz in državnih visokih šol opredeli (primerjaj 45. točko obrazložitve), vendar pa je ta opredelitev tako splošna, da je zakon v tem delu vsebinsko prazen. Člen 73 ZViS je namreč edina določba ZViS, ki ureja okvir financiranja državnih univerz in državnih visokih šol iz proračuna (to je s sredstvi države kot njihove ustanoviteljice).¹⁷ Iz zakona (predvsem pa drugega odstavka 73. člena ZViS) pa niti okvirno ne izhaja, kako se izračuna obseg skupnih sredstev, ki iz proračuna pripadejo določeni državnim univerzam ali državnim visokim šolam za študijsko dejavnost prve in druge stopnje, ter kako se parametri, določeni v zakonu – študijsko področje, število vpisanih študentov in število diplomantov – upoštevajo pri določitvi obsega teh sredstev. Tako državna univerza oziroma državna visoka šola na podlagi zakona ne more niti okvirno predvideti, kakšen znesek sredstev iz proračuna bo prejela za opravljanje svoje osnovne dejavnosti oziroma za izvajanje javne službe v visokem šolstvu. Prav tako iz zakona ne izhaja, kako in kdaj se lahko sofinancira študij po študijskih programih

¹⁶ V preostalih členih ureja financiranje drugih dejavnosti oziroma zasebnih visokošolskih zavodov.

¹⁷ Druge določbe ZViS iz VIII. poglavja zakona (ki ureja financiranje) urejajo druga vprašanja. Člen 72 ZViS določa vire financiranja visokošolskih zavodov. Poleg proračuna navaja še šolnine in druge prispevke za študij (ki jih sicer ureja še 77. člen ZViS), plačila za storitve, dotacije, dediščine, darila ter druge vire. Člen 73.a ZViS ureja financiranje zasebnih visokošolskih zavodov. Člen 73.b ZViS ureja subvencioniranje bivanja študentov. Člen 73.c ZViS ureja subvencioniranje prevozov študentov. Člen 74 ZViS ureja financiranje drugih subjektov in dejavnosti (med njimi delovanje Centralne tehniške knjižnice, investicijsko vzdrževanje javnih študentskih domov).

tretje stopnje (tretji odstavek 73. člena ZViS) in kolikšna finančna sredstva (če sploh) lahko državna univerza ali državna visoka šola pričakuje iz tega naslova. Prav tako iz zakona ne izhaja, kdaj in pod kakšnimi pogoji naj bi bila sredstva za študijsko dejavnost na razpolago (nakazana na transakcijske račune državnih univerz in državnih visokih šol). Tudi o tem, kolikšen naj bi bil obseg sredstev in pod kakšnimi pogoji naj bi jih država zagotavljala za investicije in investicijsko vzdrževanje ter razvojne in druge pomembne naloge (ki jih sicer zakon izpostavlja v tretji in četrti alineji prvega odstavka 73. člena ZViS), zakon ne določa ničesar. Edina konkretnjša določba se nanaša na sredstva za interesne dejavnosti študentov, povezane s študijem (peti odstavek 73. člena ZViS). Na enako ugotovitev kažejo tudi rezultati Analize prednosti – slabosti – možnosti – nevarnosti (analize SWOT)¹⁸ iz ReNPVS, ki v triindvajseti alineji 2. točke I. dela med slabostmi sedanjega sistema navajajo tudi neurejenost financiranja državnih univerz z zakonom.

47. Res je, kot zatrjuje Vlada, da vsakokratni zakon o izvrševanju proračuna za določeno obdobje določa, da se pravice porabe za izvajanje nacionalnih programov in zakonov, v katerih je opredeljen obseg sredstev za financiranje posameznih izdatkov proračuna, zagotavljajo v znesku, določenem s proračunom, ne glede na znesek, ki je predviden z nacionalnim programom ali posebnim zakonom (primerjaj 19. člen ZIPRS0809, 18. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, Uradni list RS, št. 99/09, 29/10 in 56/10 – v nadaljevanju ZIPRS1011, in 19. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012, Uradni list RS, št. 96/10 in 4/11 – v nadaljevanju ZIPRS1112). Postopek priprave proračuna in finančnega načrta ter sprejemanja in izvrševanja proračuna je urejen v 13. do 66. členu ZJF. Izvrševanje proračuna pa je določeno v zakonih o izvrševanju proračunov za posamezna leta. To seveda pomeni, da se morajo državne univerze in državne visoke šole pri pripravi in sprejetju finančnega načrta ravnati tudi v skladu s predpisi, ki urejajo proračunsko financiranje (primerjaj šesti odstavek 73. člena ZViS), ne odvezuje pa države, da zgolj zaradi tega, ker so proračunska sredstva omejena, ne določi temeljnih meril za določanje obsega in načina financiranja državnih univerz in državnih visokih šol skladno z zahtevo iz drugega odstavka 58. člena Ustave v zakonu. Teh določb ZJF, ZIPRS0809, ZIPRS1011 in ZIPRS1112 ne vsebujejo. Na to kaže tudi to, da je Vlada v tretjem odstavku 6. člena Uredbe o javnem financiranju/11 določila, da v primeru, če letna proračunska sredstva za študijsko dejavnost ne zadostujejo za plačilo po Uredbi določenih sredstev visokošolskim zavodom, se sredstva v tem letu sorazmerno, do razpoložljivih letnih proračunskih sredstev za študijsko dejavnost, zmanjšajo.

48. Ustavno sodišče je na podlagi navedenega ocenilo, da zakon (ZViS) ni uredil vsebine načina financiranja državnih univerz in državnih visokih šol, zlasti pa ne načina financiranja iz proračuna, kot to zahteva drugi odstavek 58. člena Ustave. Prav tako je ocenilo, da zakon ni določil okvirov in usmeritev za podrobnejše urejanje te vsebine v podzakonskem predpisu. Državnim univerzam in državnim visokim šolam tako njihov položaj glede financiranja njihove dejavnosti ni znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona. Ustavno sodišče je zato odločilo, da so prvi do tretji odstavek in peti odstavek 73. člena ZViS v neskladju z drugim odstavkom 58. člena Ustave.

¹⁸ SWOT je kratica za "*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*".

49. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev je Ustavno sodišče presojalo tudi ustavno skladnost četrtega odstavka 73. člena, ki določa, da se podrobnejše določbe o financiranju visokega šolstva v skladu s standardi iz nacionalnega progama opredelijo v predpisu iz 75. člena ZViS. Glede na to, da ZViS ne določa meril za podrobnejšo določitev načina financiranja s podzakonskim predpisom, pomeni četrty odstavek 73. člena ZViS golo pooblastilo izvršilni veji oblasti oziroma Vladi, da sama izvirno določi način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol s podzakonskim predpisom.¹⁹ Zato je tudi ta določba v neskladju z drugim odstavkom 58. člena Ustave. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da je četrty odstavek 73. člena v neskladju z Ustavo že iz navedenih razlogov, se mu do drugih očitkov pobudnice, naslovljenih na to določbo, ni bilo treba opredeliti.

50. Izhajajoč iz omenjenih ugotovitev in navedb pobudnice je Ustavno sodišče po koneksiteti presojalo tudi ustavnost in zakonitost Uredbe o javnem financiranju/11.

51. Vlada je z Uredbo o javnem financiranju/11, ki jo je sprejela na podlagi četrtega odstavka 73. člena ZViS v zvezi s 75. členom ZViS, med drugim uredila javno financiranje študijskih in obštudijskih dejavnosti, investicij in investicijskega vzdrževanja ter razvojnih nalog na univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih, ki jih je ustanovila Republika Slovenija (1. člen Uredbe). V Uredbi je opredelila študijsko dejavnost, način določanja letnih proračunskih sredstev za študijsko dejavnost in namene, za katere lahko javni visokošolski zavodi porabijo sredstva za študijsko dejavnost (3. in 5. člen Uredbe). V Uredbi je Vlada tudi natančno določila način določanja letnih proračunskih sredstev za študijsko dejavnost, to je na osnovi letnih sredstev za temeljni steber financiranja in letnih sredstev za razvojni steber financiranja (5. člen Uredbe). Predpisala je, kako se določijo skupna letna sredstva za temeljni steber financiranja, predvsem njihov variabilni del, to je zmnožek vrednosti fiksnega dela in faktorja, ki se določi kot seštevek funkcij učinkovitosti, prehodnosti študentov iz prvega letnika v drugi in mednarodnega sodelovanja (5. do 12. člen Uredbe), in kako se določijo sredstva za razvojni steber financiranja (17. do 21. člen Uredbe). Vlada je nadalje predpisala, kako se določijo sredstva nove članice javnih visokošolskih zavodov in sredstva članice ob izgubi akreditacije (13. in 14. člen Uredbe). V Uredbi je predpisala tudi roke za določitev, nakazovanje in razdelitev skupnih letnih sredstev za temeljni steber financiranja in obveznost sklenitve pogodbe (23. do 27. člen Uredbe). V Uredbi pa je opredelila tudi, kaj so obštudijske dejavnosti, in določila, kako se financirajo (29. do 34. člen Uredbe) ter kako se zagotavljajo sredstva za investicije (35. do 40. člen Uredbe) in sredstva za druge pomembne naloge (42. do 50. člen Uredbe).

52. Ustavno sodišče je že ocenilo, da ne ZViS ne četrty odstavek 73. člena ZViS ne določata vsebinskih kriterijev, na podlagi katerih bi Vlada lahko podrobneje opredelila način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol, ki izhaja iz Uredbe. Ustavno sodišče zato ocenjuje, da je Vlada Uredbo, ki je bila sicer formalno izdana na podlagi zakonskega pooblastila iz četrtega odstavka 73. člena ZViS, izdala brez vsebinske podlage v ZViS. Izpodbijana Uredba po oceni Ustavnega sodišča ne pomeni zgolj dopolnjevanja, razčlenjevanja ali opisovanja zakonskih določb, temveč izvirno ureja način financiranja državnih univerz in državnih visokih šol. Zakon v drugem odstavku 73. člena na primer določa, da se sredstva za študijsko dejavnost

¹⁹ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-50/00 in št. U-I-390/02 z dne 16. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 62/05, in OdlUS XIV, 58).

določijo ob upoštevanju študijskega področja ter števila vpisanih študentov in diplomantov rednega študija prve in druge stopnje. Uredba o financiranju pa v II. poglavju (sredstva za študijsko dejavnost) obseg proračunskih sredstev veže na povsem drugačna merila, in sicer na temeljni in razvojni steber financiranja, fiksni in variabilni del letnih sredstev ter faktor, ki se določi kot seštevek funkcij učinkovitosti, prehodnosti študentov in mednarodne učinkovitosti. Ta merila iz ZViS ne izhajajo. Podobne ugotovitve veljajo tudi za preostala poglavja Uredbe. Glede na to je v neskladju z drugim odstavkom 58. člena Ustave tudi celotna Uredba o javnem financiranju/11 (3. točka izreka). Odločitev Ustavnega sodišča za posamezne določbe Uredbe o javnem financiranju/11, ki bi sicer imele vsebinsko podlago v zakonu, pa že zaradi varstva načel pravne države iz 2. člena Ustave ne more biti drugačna.

53. Ustavno sodišče ni razveljavilo prvega do petega odstavka 73. člena ZViS, ampak je ugotovilo, da so te določbe v neskladju z Ustavo (2. točka izreka). Za ugotovitevno odločbo se je odločilo, ker so izpodbijane določbe protiustavne zato, ker določenih vprašanj, ki bi jih morale urediti, ne urejajo (prvi odstavek 48. člena ZUstS). Če bi Ustavno sodišče navedene določbe razveljavilo, bi iz zakona izločilo še tisto malo materije, ki jo ZViS ureja. Ustavno sodišče bi z razveljavitvijo povzročilo položaj, ki bi bil v nasprotju z namenom iz drugega odstavka 58. člena Ustave.

54. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku devetih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (3. točka izreka). Zakonodajalec bo moral pri pripravi nove ureditve ob upoštevanju pravice do avtonomije državnih univerz in državnih visokih šol opredeliti v zakonu način njihovega financiranja, tako da bo že iz samega zakona jasno, kako se okvirno določijo, povečujejo in nakazujejo finančna sredstva za posamezne naloge državnih univerz in državnih visokih šol.

55. Ustavno sodišče tudi Uredbe o javnem financiranju/11 ni razveljavilo, ampak se je odločilo za ugotovitevno odločbo (4. točka izreka). Uredba o javnem financiranju/11 namreč vprašanje financiranja visokega šolstva ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave (prvi odstavek 48. člena ZUstS). Morebitna razveljavitev ali odprava Uredbe bi namreč povzročila, da za financiranje državnih univerz in državnih visokih šol ne bi bilo več nobene pravne podlage. Takšna pravna praznina bi lahko povzročila, da bi se ustavilo financiranje državnih univerz in državnih visokih šol. Ustavno sodišče je zato Vladi naložilo, naj po sprejetju nove zakonske ureditve v roku treh mesecev odpravi ugotovljeno neskladje (4. točka izreka). S sprejetjem take odločitve je zakonodajalcu omogočilo, da v vmesnem času določi ustrezne vsebinske kriterije, na podlagi katerih se bodo lahko določene podrobnosti financiranja državnih univerz in državnih visokih šol uredile v podzakonskem predpisu.

56. Na tako presojo Ustavnega sodišča odločitev iz odločbe št. U-I-370/06 ne more vplivati, saj Ustavno sodišče vsakokratno pobudo za oceno ustavnosti presoja v okviru navedb oziroma v okviru zatrjevanih neskladij izpodbijanega predpisa z Ustavo. V zadevi št. U-I-370/06 je pobudnica zatrjevala, da izpodbijani 10. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 94/06 – v nadaljevanju ZViS-E) omogoča, da se prek financiranja, določenega v 17. členu ZViS-E (to je mimo zakonskega pooblastila), s spremembo uredbe kasneje

določijo tudi šolnine oziroma način financiranja, ki nima podlage v zakonu. Te njene navedbe je Ustavno sodišče zavrnilo kot očitno neutemeljene, ker pobudnica svojih navedb ni utemeljila (52. točka obrazložitve), medtem ko se v vprašanja, ki jih obravnava v tej pobudi, ni spuščalo.

Druge navedbe

57. Pobudnica na več mestih v pobudi poudarja, da so standardi za opravljanje visokošolske dejavnosti, ki jih ureja ReNPVS, nejasni, nedodelani in presplošni. Ustavno sodišče ji pojasnjuje, da ReNPVS ni predpis ali splošni akt, za katerega oceno bi bilo Ustavno sodišče na podlagi 160. člena Ustave pristojno.²⁰ Zato Ustavno sodišče ustavnosti in zakonitosti standardov, določenih z ReNPVS, ni presojalo.

C.

58. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. in 48. člena ter tretjega odstavka in prve alineje četrtega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

²⁰ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-280/05 z dne 18. 1. 2007, Uradni list RS, št. 10/07, in OdlUS XVI, 7.