



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-162/97

Datum: 14.6.2001

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Sindikata vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa glavni tajnik Branimir Štrukelj, na seji dne 14. junija 2001

**s k l e n i l o :**

Pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti Pravilnika o napredovanju na delovnem mestu Univerze v Ljubljani (27. 5. 1994, 22. 8. 1995 in 13. 11. 1996) se zavrne.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Sindikat vzgoje, izobraževanja in znanosti Slovenije (v nadaljevanju SVIZ), zatrjujoč svojo reprezentančnost za vso državo, zahteva najprej presojo ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bil izpodbijani splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil (v nadaljevanju - Pravilnik) sprejet. Sprejel ga je namreč rektor Univerze v Ljubljani.

Zatrjuje, da bi Pravilnik glede na določbe 14. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94 in nasl. - v nadaljevanju ZRPJZ), 46. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 - v nadaljevanju ZZ) ter 62. člena Statutarnega sklepa Univerze v Ljubljani (z dne 12. 12. 1991) moral sprejeti Univerzitetni svet. Nezakonit naj bi bil postopek sprejemanja izpodbijanega pravilnika tudi zaradi tega, ker pred njegovo izdajo ni bilo pridobljeno mnenje reprezentativnega sindikata, kot to zahteva šesti odstavek 14. člena ZRPJZ. V dopolnitvi vloge je SVIZ to navedbo spremenil. Pojasnil je, da je bilo mnenje dano, vendar le k besedilu Pravilnika iz leta 1994.

2. SVIZ izpodbija tudi posamezne določbe Pravilnika in sicer 3., 4. in 5. člen. Trdi, da z določbami teh členov niso uveljavljeni tisti pogoji za napredovanje na delovnem mestu, ki jih izrecno določa 14. člen ZRPJZ, ni pa tudi zagotovljeno pravilo iz drugega odstavka 13. člena tega zakona, da delavci praviloma napredujejo vsaka tri leta, če izpolnjujejo predpisane pogoje. Zaradi tega so po mnenju predlagatelja ogrožene pravice tistih delavcev Univerze, ki jih izpodbijani člani zadevajo, s čimer tudi utemeljuje svojo zahtevo v smislu osme alineje prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS).

3. SVIZ se kot vlagatelj zahteve sklicuje na tretji odstavek 21. člena ZUstS in predlaga, naj Ustavno sodišče izpodbijani akt oziroma izpodbijane člene odpravi.

4. Nasprotna udeleženka Univerza v Ljubljani odgovarja, da je po njenem mnenju rektor, ki je po 23. členu Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93 - v nadaljevanju ZVŠ) poslovodni organ, primeren organ za sprejem pravilnika, ki ureja napredovanje. Glede tega opozarja tudi na avtonomnost, ki jo univerzi priznava ZVŠ. Strinja se s predlagateljem, da v izpodbijanem pravilniku pogoji in merila za napredovanje pedagoških delavcev na delovnem mestu niso dovolj razčlenjeni, oziroma da manjka določba, po kateri se merila za volitve v nazive uporabljajo tudi kot merila za napredovanje na delovnem mestu, meni pa, da ni v neskladju z ZRPJZ, če namesto triletnega obdobja uveljavlja za napredovanje petletno obdobje in tako napredovanje veže na postopke habilitacije, t.j. izvolitve oziroma vnovične izvolitve v nazive visokošolskih učiteljev, znanstvenih delavcev in sodelavcev, kar je pač posebnost univerz.

**B. - I.**

5. Kot je Ustavno sodišče že večkrat obrazložilo, nazadnje v odločbi št. U-I-91/97 z dne 2. 2. 2001 (Uradni list RS, št.19/2001), SVIZ ni mogoče priznati lastnosti reprezentativnega sindikata za vso državo in zato tudi ne pravice do zahteve po osmi alineji 23. člena ZUstS. Iz enakih razlogov kot v pravkar navedeni zadevi pa je sodišče njegovo vlogo obravnavalo kot pobudo in mu priznalo pravni interes za izpodbijanje Pravilnika.

6. Vprašanje, kateri organ univerze je pristojen sprejemati pravilnik o napredovanju na delovnem mestu, ni vprašanje skladnosti z Ustavo ali zakonom, temveč s statutom univerze. ZZ se že zaradi določbe svojega 6. člena ("Določbe tega zakona se uporabljajo, če niso v posebnih zakonih posamezna vprašanja drugače določena") ne more uporabljati, ko gre za vprašanja organizacije in delovanja univerze, saj ZVŠ kot poseben zakon določa (19. člen), da ureja ta vprašanja univerza s svojim statutom. ZVŠ vsebuje precej zavezujočih določb glede tega, kako naj univerza s statutom uredi vprašanje svojih organov in njihovih pristojnosti (20. do 29. člen), med njimi pa ni določbe, s katero bi zakonodajalec uredil ali usmeril ureditev vprašanja, kateri organ univerze je pristojen za sprejem izpodbijanega akta. Tega tudi ni storil z ZRPJZ. Ta v petem odstavku 14. člena določa, da izda pravilnik o napredovanju "za visokošolske zavode pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije".

7. Po prvem odstavku 58. člena Ustave je univerza avtonomna. To ustavno določbo povzema 6. člen ZVŠ, ki določa, da deluje univerza po načelih avtonomije in da ji ta načela med drugim zagotavljajo samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom. Iz vseh teh določb izhaja, da je vprašanje pristojnosti za izdajo akta, kakršen je izpodbijani, prepuščeno univerzi, zakonodajalec pa ji le naroča, naj taka vprašanja uredi s statutom.

8. Glede na to, da ZRPJZ v petem odstavku 14. člena prenaša pooblastilo za izdajo splošnega akta, s katerim se uredi napredovanje v visokošolskih zavodih, z državnega organa (ministra ali predstojnika drugega državnega organa) na pristojni organ univerze, gre za javno pooblastilo po drugem odstavku 121. člena Ustave. Izpodbijani pravilnik je torej splošni akt za izvrševanje javnega pooblastila.

9. Po tretjem odstavku 21. člena ZUstS odloča Ustavno sodišče tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil sprejeti.

Vprašanje, ali je akt sprejel pristojen organ, je gotovo eno od temeljnih vprašanj postopka, vendar Ustavno sodišče ni pristojno, da bi odločalo tudi o tem, ali je bil postopek sprejemanja splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, kakršen je izpodbijani pravilnik, v skladu s statutom. V tem delu torej niso izpolnjene procesne predpostavke za odločanje Ustavnega sodišča.

## B. - II.

10. ZVŠ je v razmerju do ZRPJZ poseben predpis, ker ureja le eno od področij, ki jih zajema ZRPJZ. Kolikor torej ureja posamezno konkretnije vprašanje iz vsebine ZRPJZ, a ga ureja drugače, velja za to vprašanje ureditev ZVŠ. Če bi zakonodajalec hotel drugače, bi z ZRPJZ razveljavil določbe ZVŠ, ki je starejši predpis.

11. ZVŠ ne ureja celotnega področja sistema plač v visokem šolstvu. Tega torej določa ZRPJZ. To velja med drugim tudi za uzakonjene pogoje za napredovanje (14. člen ZRPJZ) in za vsebino pravilnika o tem, ki naj ga sprejme pristojni organ univerze (peti odstavek 14. člena).

12. Pač pa ZVŠ vsebuje, ko gre za visokošolske učitelje (docent, izredni profesor, redni profesor), znanstvene delavce (znanstveni sodelavec, višji znanstveni sodelavec, znanstveni svetnik) in visokošolske sodelavce (asistent, rektor, strokovni svetnik, višji strokovni sodelavec, strokovni sodelavec in učitelj veščin), ki se v te nazive volijo večinoma za pet let in so lahko ponovno izvoljeni, izrecne določbe o merilih za to izvolitev: določi jih senat univerze ali visokošolskega zavoda (osmi odstavek 55. člena ZVŠ) v skladu z zakonom, biti morajo javno objavljena (deveti odstavek), postopek, v katerem so uporabljena, se podrobneje uredi v statutu (prvi odstavek 57. člena ZVŠ).

13. Po presoji Ustavnega sodišča pravkar navedene določbe ZVŠ urejajo za pedagoške in znanstvene delavce enako stvarino, kot je v 14. členu ZRPJZ. Zato ni v neskladju z Ustavo, če je Univerza v Ljubljani v okviru svoje avtonomije izbrala za podlago ureditve napredovanja za pedagoške in znanstvene delavce ZVŠ.

14. ZVŠ tudi deloma neposredno (prvi odstavke 56. člena), deloma pa posredno (četrti odstavek) posebej ureja obdobje, za katero je pedagoški ali znanstveni delavec v visokem šolstvu imenovan v naziv. S tem zakonodajalec ureja izjemo od pravila v drugem odstavku 13. člena ZRPJZ, da namreč zaposleni napredujejo na delovnem mestu vsaka tri leta: možnost take izjeme omenja ta določba sama.

15. Zato je očitke pobudnika, da določbe 3. do 5. člena Pravilnika niso v skladu s 13. in 14. členom ZRPJZ, očitno neutemeljen in je Ustavno sodišče pobudo za presojo zakonitosti in ustavnosti izpodbijanih določb, temelječo na takem očitku, zavrnilo.

### C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Sklep je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu, proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k  
Franc Testen