



Številka: U-I-480/20-12

Datum: 18. 1. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Danijela Rebolja, Maribor, na seji 18. januarja 2021

sklenilo:

1. Izvrševanje 52. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 175/20) v zvezi z 38. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 75/16) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.

2. Odločitev iz 1. točke izreka se izvrši tako, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča prekinejo postopki za podaljšanje akreditacij visokošolskim zavodom po 51.r členu in ne vodijo postopki izredne evalvacije visokošolskih zavodov po 51.š členu Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 85/14, 75/16 in 65/17).

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj na podlagi petega odstavka 21.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 52. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (v nadaljevanju ZIUOPDVE). Pojasnjuje, da je bila z izpodbijano zakonsko določbo spremenjena prehodna določba 38. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (v nadaljevanju ZVis-K), ki je določala, da Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (v nadaljevanju NAKVIS) pri obstoječih visokošolskih zavodih preveri izpolnjevanje pogojev za ustanovitev visokošolskega zavoda iz prvega in drugega odstavka 14. člena Zakona o visokem šolstvu (v nadaljevanju ZVis), ki je bil spremenjen z

ZVis-K, pri prvem naslednjem podaljšanju akreditacije visokošolskega zavoda, izpodbijani 52. člen ZIUOPDVE pa je to spremenil tako, da se izpolnjevanje novih strožjih pogojev preveri pri drugem naslednjem podaljšanju akreditacije visokošolskega zavoda. Predlagatelj utemeljuje, da je do navedene spremembe prišlo brez utemeljitve in iz razlogov, ki niso povezani z omilitvijo posledic drugega vala epidemije COVID-19. Trdi, da je bilo z vključitvijo sporne spremembe zakonodaje v interventni zakon in s sprejetjem sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu volivcem in volivkam onemogočeno, da bi za zakon, ki vsebuje sporno določbo, vložili pobudo ter kasneje zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu. Predlagatelj zatrjuje kršitev drugega odstavka 3. člena, 44. člena in prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

2. Predlagatelj meni, da bi imel predvideni ukrep resne in nepopravljive posledice za kakovost visokošolskega izobraževanja, da pomeni nedopustno poseganje v postopke reakreditacije, ki so v teku, ter da postavlja visokošolske zavode v neenak položaj, saj je v dokazovanje kakovosti dela na posameznih univerzah vključeno več sto ljudi, druge pa bi bile iz takega preverjanja izvzete. Pri tem se sklicuje na mnenje, ki ga je podala NAKVIS ob sprejemanju izpodbijane zakonske določbe. Predlagatelj zato predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje 52. člena ZIUOPDVE.

3. Državni zbor je odgovoril na predlog za začasno zadržanje izvrševanja 52. člena ZIUOPDVE. Sklicuje se na prvi odstavek 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) in trdi, da morajo biti v predlogu za začasno zadržanje navedene konkretne škodljive posledice, ki bi jih povzročilo izvrševanje izpodbijanih določb, in vsebovan prikaz škodljivih posledic, ki bi nastale zaradi njihovega neizvrševanja, ter posebej izkazana težka popravljivost škodljivih posledic. Državni zbor uveljavlja, da predlagatelj ni izkazal, da bi v 30-dnevnom roku, ki ga ima Ustavno sodišče v obravnavanem primeru na voljo za odločanje, prišlo do škodljivih posledic. Obenem meni, da bi po drugi strani z začasnim zadržanjem nastale škodljive posledice, če bi visokošolski zavod v tem času izgubil akreditacijo, Ustavno sodišče pa bi kasneje odločilo, da izpodbijani 52. člen ZIUOPDVE predstavlja nujni ukrep za odpravo posledic epidemije. Državni zbor trdi, da morajo biti za izdajo sklepa o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane zakonske določbe izkazane hujše posledice nezadržanja od posledic zadržanja izvrševanja izpodbijane zakonske določbe, ter da če so te enake, Ustavno sodišče takega sklepa ne izda, kot ga tudi ne izda v primeru, če začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane zakonske določbe ni potrebno. Pri tem se sklicuje na sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-283/94 z dne 19. 12. 1996 (OdlUS VII, 26) in št. U-I-28/97 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 23/97, in OdlUS VIII, 271). Po mnenju Državnega zbora je predlog za začasno zadržanje izvrševanja 52. člena ZIUOPDVE neutemeljen.

4. Mnenje je podala Vlada, ki meni, da niso podane procesne predpostavke za obravnavo zahteve in Ustavnemu sodišču predlaga, naj zahtevo zavrže brez presojanja izpolnjenosti

pogojev za začasno zadržanje izvrševanja 52. člena ZIUOPDVE. Podredno Ustavnemu sodišču predlaga, naj predlog za začasno zadržanje zavrne.

5. Predlagatelj se je izrekel o mnenju Vlade glede predloga za začasno zadržanje izvrševanja 52. člena ZIUOPDVE. Trdi, da Vlada ni podala nobene obrazložitve svojega predloga, naj Ustavno sodišče predlog zavrne. Predlagatelj vztraja, da lahko v času do končne odločitve Ustavnega sodišča nastopijo nepopravljive posledice, ter se pri tem ponovno sklicuje na stališče, ki ga je podala NAKVIS ob sprejemanju zakona glede ukrepa iz 52. člena ZIUOPDVE.

B.

6. Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe sploh ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

7. ZVis-K je s spremembo 14. člena ZVis določil strožje pogoje za ustanovitev visokošolskega zavoda. Zakonodajalec je zato z 38. členom ZVis-K določil, da NAKVIS preveri izpolnjevanje pogojev za ustanovitev visokošolskega zavoda iz prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena ZVis¹ pri prvem naslednjem podaljšanju akreditacije

¹ Prvi in drugi odstavek 14. člena ZVis določata:

" Visokošolski zavod se lahko ustanovi, če:

1. so opredeljena študijska področja in znanstvenoraziskovalne oziroma umetniške discipline, za katere se visokošolski zavod ustanavlja; pri opredelitvi študijskih področij se uporablja klasifikacijski sistem izobraževanja in usposabljanja KLASIUS, pri opredelitvi znanstvenoraziskovalnih področij pa mednarodna klasifikacija Frascati;

2. so predloženi predlogi študijskih programov, ki jih bo visokošolski zavod izvajal, pri čemer mora biti izkazana povezanost teh študijskih programov z znanstvenoraziskovalnim, umetniškim oziroma strokovnim delom izvajalcev predmetov in z okoljem, v katerem bo zavod deloval;

3. so zagotovljeni ustrezni prostori, tehnično-tehnološka in druga potrebna oprema za izvedbo študijskih programov;

4. so študentom in zaposlenim zagotovljene storitve knjižnice visokošolskega zavoda, ki bo z izvajanjem knjižnične dejavnosti podpirala študijski, strokovni, raziskovalni in umetniški proces visokošolskega zavoda;

5. so zagotovljeni visokošolski učitelji, znanstveni delavci, visokošolski sodelavci in drugi strokovni sodelavci, potrebni za izvedbo študijskega programa, pri čemer mora biti v kadrovskem načrtu izkazano:

visokošolskega zavoda, vendar ne prej kot v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona. Z uveljavitvijo izpodbijanega 52. člena ZIUOPDVE je bila zakonska ureditev spremenjena tako, da NAKVIS izpolnjevanje strožjih zakonski pogojev za ustanovitev visokošolskega zavoda preverja šele ob drugem podaljšanju akreditacije visokošolskega zavoda. Iz obrazložitve predloga izpodbijane zakonske določbe izhaja, da je predlagatelj podaljšanje roka za izpolnjevanje zaostrenih pogojev utemeljil z izrednimi razmerami, ki so nastopile s pojavom širjenja nalezljive bolezni COVID-19.²

8. Izdaja morebitnih odločb o prvem podaljšanju akreditacije visokošolskemu zavodu po uveljavitvi ZVis-K, sprejetih ob upoštevanju izpodbijanega 52. člena ZIUOPDVE brez presoje pogojev za ustanovitev visokošolskega zavoda iz prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena ZVis, bi pomenila, da bi bila tem visokošolskim zavodom akreditacija podaljšana pod neenakimi, manj zahtevnimi pogoji kot tistim, katerih odločitev o podaljšanju akreditacije je že bila podvržena presoji izpolnjevanja teh pogojev po 14. členu ZVis. V primeru, če bi se izkazalo, da je 52. člen ZIUOPDVE protiuustaven in bi ga Ustavno sodišče razveljavilo, to na odločitev o podaljšanju akreditacij visokošolskim zavodom, o katerih bi do tega trenutka že bilo pravnomočno odločeno, ne bi imelo učinka (44. člen ZUstS). Poleg tega pa bi bila v opisanem primeru onemogočena pravica volivcev do referendumu. Če bi namreč Državni zbor kasneje sprejel zakon z enako vsebino in bi bil o njem razpisan referendum, bi volivci glasovali o nečem, kar bi bilo lahko že vsaj deloma izvršeno, oziroma o nečem, na kar dejansko ne bi mogli več vplivati. Tudi

– da bo imela univerza za izvajanje vsakega letnika univerzitetnega študijskega programa zaposlenih najmanj tretjino visokošolskih učiteljev za poln delovni čas oziroma temu ustrezen obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega;

– da bo na samostojnem visokošolskem zavodu – fakulteti ali umetniški akademiji ekvivalent najmanj enega zaposlenega visokošolskega učitelja za poln delovni čas oziroma temu ustrezen obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega na študijski program;

– da bo na samostojnem visokošolskem zavodu – visoki strokovni šoli ekvivalent najmanj enega zaposlenega visokošolskega učitelja za poln delovni čas oziroma temu ustrezen obseg zaposlitev za krajši delovni čas od polnega na dva študijska programa;

6. ima predložen program strokovnega oziroma raziskovalnega dela in poročilo o temeljnem ali aplikativnem znanstveno-raziskovalnem oziroma umetniškem delu predvidenih nosilcev in izvajalcev predmetov v zadnjih petih letih na področjih, za katera se visokošolski zavod ustanavlja in v katerih so predlogi študijskih programov.

Za ustanovitev univerze morajo biti akreditirani študijski programi na vseh treh stopnjah na vsaj štirih znanstvenoraziskovalnih disciplinah po klasifikaciji Frascati in vsaj petih izobraževalnih področjih na drugi klasifikacijski ravni KLASIUS. Za ustanovitev samostojnega visokošolskega zavoda – fakultete ali umetniške akademije, morajo biti izpolnjeni pogoji za izvajanje študijskih programov najmanj za dve stopnji, za samostojni visokošolski zavod – visoko strokovno šolo pa najmanj za prvo stopnjo."

² Predlog Zakona o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19 (PKP6), EVA 2020-1611-0125 z dne 10. 11. 2020, obrazložitev predloga 57. člena zakona.

če bi tak zakon kasneje ne bil sprejet, pa bi odločbe o prvem podaljšanju akreditacij, sprejete v času veljavnosti 52. člena ZIUOPDVE, ohranile svojo veljavo. Glede na navedeno bi v primeru, če bi se 52. člen ZIUOPDVE izvrševal, potem pa bi se izkazalo, da je bil sprejet po protiustavnem postopku in bi ga Ustavno sodišče razveljavilo, lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

9. Člen 38 ZVis-K je uredil prehodno obdobje preverjanja pogojev iz prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena ZVis za obstoječe visokošolske zavode in določil, da se ti preverjajo šele ob prvem podaljšanju akreditacije (vendar ne prej kot v šestih mesecih od uveljavitve ZVis-K). Z uveljavitvijo 52. člena ZIUOPDVE je bilo to prehodno obdobje podaljšano. Začasno zadržanje izvrševanja 52. člena ZIUOPDVE v zvezi z 38. členom ZVis-K, ki ga izpodbijana zakonska določba spreminja, bi povzročilo, da bi morali obstoječi visokošolski zavodi pogoje iz prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena ZVis izpolnjevati brez prehodnega obdobja, čeprav se obdobje, za katero so pridobili akreditacijo pred uveljavitvijo ZVis-K, še ni izteklo. Zadržanje izvrševanja 52. člena ZIUOPDVE v zvezi z 38. členom ZVis-K bi lahko vodilo tudi v to, da nekateri obstoječi visokošolski zavodi, ki bi jim bila v primeru uporabe izpodbijane določbe akreditacija podaljšana v času do končne odločitve Ustavnega sodišča, v teh postopkih ne bi bili uspešni. Pomenilo bi namreč to, da bi morali obstoječi visokošolski zavodi takoj in s tem tudi v postopku za prvo podaljšanje akreditacije visokošolskega zavoda (51.r člen ZVis) po uveljavitvi ZVis-K in v postopku morebitne izredne evalvacije visokošolskega zavoda (51.š člen ZVis) izpolnjevati zakonske pogoje za ustanovitev visokošolskega zavoda iz prvega in drugega odstavka spremenjenega 14. člena ZVis. Za te visokošolske zavode bi torej začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane zakonske določbe lahko pomenilo nastanek škodljivih posledic z izgubo akreditacije, kot trdi Državni zbor. Vendar je nastanek teh škodljivih posledic mogoče preprečiti z določitvijo načina izvršitve začasnega zadržanja 52. člena ZIUOPDVE v zvezi z 38. členom ZVis-K, v skladu s katerim se postopki za podaljšanje akreditacij visokošolskim zavodom prekinejo za relativno kratek čas do končne odločitve Ustavnega sodišča, NAKVIS pa v tem času tudi ne vodi postopkov izredne evalvacije visokošolskih zavodov. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka sklepa.

10. Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS določilo način izvršitve odločitve o začasnem zadržanju izpodbijane zakonske določbe, v skladu s katerim se do končne odločitve ne vodijo postopki izredne evalvacije visokošolskih zavodov po 51.š členu ZVis. Na ta način je omililo učinke začasnega zadržanja, ki bi sicer povzročilo uveljavitev zahteve po izpolnjevanju pogojev iz spremenjenega 14. člena ZVis brez prehodnega obdobja. Z določitvijo ustreznega načina izvršitve je poleg tega morebitne škodljive posledice zadržanja mogoče omejiti na način, ki na drugi strani ne povečuje možnosti za nastanek škodljivih posledic izvrševanja morebiti protiustavne določbe. Ustavno sodišče je zato odločilo tudi, da se za čas do končne odločitve prekinejo vsi postopki za podaljšanje akreditacij visokošolskim zavodom, ki jih NAKVIS vodi po 51.r členu ZVis, kar pomeni, da roki iz 51.r člena ZVis za opravo procesnih dejanj

v tem času ne tečejo, svet NAKVIS pa ne sprejema odločitev iz osmega odstavka 51.r člena ZVis. Ob tem je Ustavno sodišče upoštevalo, da bo glede na naravo zahteve in kratek instrukcijski rok iz petega odstavka 21.a člena ZRLI takoj nadaljevalo z odločanjem o zahtevi.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik