

1258.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se utvrđuje da Pravilnik o postupku za utvrđivanje privremenih mjera za upravljanje i obezbjeđenje funkcionisanja Univerziteta Crne Gore, br. 07-1784, od 9. oktobra 2012. godine, (Bilten UCG, br. 291/12.), koji je donio Upravni odbor Univerziteta Crne Gore, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i prestaje da važi danom objavljivanja ove Odluke.

Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednica Desanka Lopičić i sudije - Milorad Gogić, dr Dragoljub Drašković, Miodrag Iličković, Mevlida Muratović, mr Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, 11/15.), na sjednici od 14. oktobra 2015. godine, donio je

ODLUKU

I **UTVRĐUJE SE** da Pravilnik o postupku za utvrđivanje privremenih mjera za upravljanje i obezbjeđenje funkcionisanja Univerziteta Crne Gore, br. 07-1784, od 9. oktobra 2012. godine, (Bilten UCG, br. 291/12.), koji je donio Upravni odbor Univerziteta Crne Gore, nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom i prestaje da važi danom objavljivanja ove Odluke.

II Ova Odluka objaviće se u "Službenom listu Crne Gore" i u Biltenu Univerziteta Crne Gore.

O b r a z l o ž e n j e

I 1. Rješenjem Ustavnog suda U- II br. 68/12, od 29. maja 2015. godine, pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika, označenog u izreci.

2. U odgovoru generalnog opunomoćnika Univerziteta, advokatske kancelarije Velimirović & Partneri, iz Podgorice, navedeno je: da je Upravni odbor Univerziteta na osnovu odredaba člana 46. Zakona o visokom obrazovanju (koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporenog Pravilnika) i odredaba člana 10 stav 1. tač. 3., 6., 7., 9. i 10. Statuta Univerziteta Crne Gore bio ovlašćen da donese osporeni Pravilnik i da ne postoje nepreciznosti i nejasnoće u nomotehničkom smislu, kako je to navedeno u Rješenju Ustavnog suda, jer su svi predviđeni slučajevi definisani na način da se u svakoj konkretnoj situaciji utvrđuje da li je nastupila situacija u kojoj Upravni odbor ima pravo da interveniše, kao i način na koji će intervenisati. Iz navedenih razloga predlažu da Ustavni sud utvrdi da osporeni Pravilnik nije u suprotnosti s Ustavom i zakonom.

3. Osporenim Pravilnikom propisano je:

“Član 1.

U cilju obezbjeđenja nesmetanog funkcionisanja i upravljanja na Univerzitetu Crne Gore (u daljem tekstu: Univerzitet), odnosno njegovim organizacionim jedinicama, za slučaj nastupanja finansijske krize i poremećaja u organizaciji rada, Upravni odbor Univerziteta može donijeti privremene mjere koje se odnose na razrješenje organa i preuzimanje određenih ovlašćenja, po skraćenom postupku utvrđenim ovim pravilnikom.

Član 2.

Upravni odbor Univerziteta može razriješiti rektora, prorektora, dekana i direktora, zbog nestručnog i nesavjesnog vršenja funkcije, ako ne izvršava odluke organa Univerziteta, odnosno organizacione jedinice, ako se ponaša na način koji predstavlja nečinjenje ili odbijanje ili zanemarivanje obavljanja dužnosti, ako ne izvršava zadatke predviđene zakonom i opštim aktima ili ih izvršava suprotno njima ili prekorači ovlašćenja i time nanese štetu Univerzitetu, odnosno njegovoj organizacionoj jedinici. Odluka o razrješenju je konačna.

Član 3.

U slučajevima predviđenim čl. 1 i 2 ovog pravilnika ne primjenjuje se: Pravilnik o proceduri i rokovima izbora, postupku prestanka funkcije i razrješenja rektora Univerziteta Crne Gore br. 07-1997 od 26. novembra 2010. godine (Bilten UCG, br. 262-dodatak od 1. decembra 2010) i Pravilnik o postupku imenovanja, prestanka funkcije i razrješenja prorektora Univerziteta Crne Gore br. 01-446 od 4.3.2005. godine (Bilten UCG, 189 od 5. marta 2005).

Član 4.

Ukoliko se donese odluka u skladu sa čl. 1 i 2 ovog pravilnika, Upravni odbor Univerziteta može preuzeti određena ovlašćenja u vršenju poslova organa Univerziteta i njegovih organizacionih jedinica i donijeti privremene mjere za upravljanje i obezbjeđenje njihovog funkcionisanja.

Član 5.

Privremene mjere traju do izbora i konstituisanja organa Univerziteta, odnosno organizacione jedinice, a najduže šest mjeseci od dana uvođenja.

Član 6.

Ovaj pravilnik stupa na snagu danom objavljivanja u Biltenu Univerziteta Crne Gore.”

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporenog Pravilnika, utvrdio da nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

5. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 16. tač. 1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;

5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 75. stav 3.

Jemči se autonomija univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 146.

Zakon i drugi propis objavljuje se prije stupanja na snagu, a stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja.

Izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja, zakon i drugi propis može stupiti na snagu najranije danom objavljivanja.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje o:

2) saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.”

Zakona o visokom obrazovanju (“Službeni list Crne Gore”, br. 44/14.):

“Član 4.

Ustanova visokog obrazovanja je autonomna u obavljanju svoje djelatnosti, u skladu sa ovim zakonom.

Član 36.

Statutom ustanove bliže se uređuju:

- 1) organizacija ustanove;
- 2) organi ustanove i način rada;
- 3) sticanje diplome akademskih i primijenjenih studija;
- 4) obavljanje istraživačkog, naučnog i umjetničkog rada;
- 5) način ostvarivanja prava i obaveza zaposlenih i studenata;
- 6) način donošenja etičkog kodeksa akademskog osoblja;
- 7) finansijska kontrola;
- 8) evidencije; i
- 9) druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti ustanove.

Statut ustanove donosi organ upravljanja ustanove.

Na statut javne ustanove saglasnost daje Vlada.

Član 45.

Organ upravljanja univerziteta je upravni odbor.

Upravni odbor utvrđuje poslovnu politiku univerziteta.

Član 46.

Upravni odbor državnog univerziteta ima 15 članova i čine ga predstavnici: akademskog osoblja, drugih zaposlenih, studenata i predstavnici osnivača.

Predstavnici osnivača u upravnom odboru državnog univerziteta čine 1/3 ukupnog broja članova upravnog odbora.

Predstavnik studenata u upravni odbor državnog univerziteta bira Studentski parlament u skladu sa svojim pravilima.

Upravni odbor se bira na period od četiri godine, osim predstavnika studenata koji se bira na period od dvije godine.

Nadležnost, način izbora i razrješenja, kao i način rada i odlučivanja upravnog odbora bliže se uređuje statutom državnog univerziteta.

Član 49.

Organ rukovođenja univerziteta je rektor.

Rektor je odgovoran za rad na univerzitetu, kao i za rukovođenje u okviru poslovne politike utvrđene od strane upravnog odbora univerziteta.

Univerzitet može imati prorektore.

Član 52.

Organ rukovođenja organizacione jedinice državnog univerziteta je dekan, odnosno direktor, kojeg bira upravni odbor univerziteta u skladu sa statutom.

Način izbora dekana, odnosno direktora, ovlašćenja, trajanje mandata i druga pitanja uređuju se statutom državnog univerziteta.

Član 58.

Organ rukovođenja ustanove je odgovoran za zakonitu i namjensku upotrebu sredstava obezbijeđenih u skladu sa ovim zakonom.

Član 59.

U poslovanju ustanove obezbjeđuje se nezavisna spoljna i unutrašnja finansijska kontrola.

Način vršenja unutrašnje finansijske kontrole uređuje se statutom ustanove.

Član 118.

Propisi za sprovođenje ovog zakona donijeće se najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja propisa utvrđenih ovim zakonom primjenjivaće se propisi koji su važili do stupanja na snagu ovog zakona, ako nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom.

Član 119.

Ustanove su dužne da usklade svoju organizaciju, rad i opšte akte sa ovim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Do donošenja opštih akata iz stava 1. ovog člana primjenjivaće se postojeći opšti akti, ako nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom.”

6. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propisi donose na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonskih akata i obuhvata samo ono što proizilazi iz zakonske norme, a njom nije izričito određeno. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa sa Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon.

6.1. Ustavni sud je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je Upravni odbor Univerziteta osporeni Pravilnik donio s pozivom na pravni osnov sadržan u odredbama člana 10. stav 1., člana 11. stav 1. tačka 4. i člana 13. Statuta Univerziteta Crne Gore, kojima su bili propisani poslovi koje taj organ vrši u ostvarivanju funkcije upravljanja (...), sastav i broj članova Upravnog odbora (...) i uslovi pod kojima članu Upravnog odbora prestaje mandat prije isteka vremena na koje je imenovan, odnosno biran (...). Te odredbe Statuta, Upravnom odboru Univerziteta, ni u vrijeme njegovog važenja u materijalnom-sadržinskom smislu, po ocjeni Ustavnog suda, nijesu mogle biti pravni osnov za donošenje akta “o privremenim mjerama koje se odnose na razrješenje organa i preuzimanje određenih ovlašćenja, po skraćenom postupku utvrđenim ovim pravilnikom “za slučaj nastupanja finansijske krize i “poremećaja u organizaciji rada”

7. Iz citiranih odredaba Ustava proizilazi da se zakonom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru a, između ostalog, i sistem visokoškolskog obrazovanja i da univerzitet obavlja svoju djelatnost u skladu s utvrđenim principom autonomije. Saglasno tome, Zakonom o visokoškolskom obrazovanju, koji je *lex specialis* u oblasti visokog obrazovanja, uređena je nadležnost organa u ostvarivanju visokog obrazovanja, organizacija univerziteta, organi upravljanja i rukovođenja univerzitetom i druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja. Prema Zakonu, univerzitet, kao autonomna ustanova visokog obrazovanja, ovlašten je da bira organe rukovođenja organizacionih jedinice državnog univerziteta, da utvrdi njihov djelokrug rada i mandat a, u okviru toga, i da propiše ovlaštenja i djelokrug rada dekana, kao organa rukovođenja (član 4., član 15. stav 1., član 18. tačka 4. i član 52.). Odredbom člana 46. Zakona o visokom obrazovanju propisano je da se nadležnost, broj sastav, trajanje mandata, način izbora i razrješenja, kao i način rada i odlučivanja Upravnog odbora bliže uređuje Statutom univerziteta. Odredbama čl. 58., 59. i člana 60 stav 1. Zakona, između ostalog, propisano da je organ rukovođenja ustanove odgovoran za zakonitu i namjensku upotrebu sredstava obezbijeđenih u skladu s ovim zakonom, da se u poslovanju ustanove obezbjeđuje nezavisna spoljna i unutrašnja kontrola, koja se uređuje statutom ustanove i da Vlada može u vršenju spoljne kontrole imenovati nezavisnog ovlaštenog revizora radi ispitivanja finansijskog stanja ustanove koja stiče sredstva iz budžeta Crne Gore. U tom smislu, Statutom Univerziteta Crne Gore (Bilten UCG, br. 337/15) propisano je da je organ upravljanja Univerziteta Upravni odbor, da je stručni organ Univerziteta Senat, a da je organ rukovođenja Univerziteta rektor (član 23.). Odredbom člana 24. tačka 18. Statuta utvrđeno je da Upravni odbor bira i razrješava rektora i generalnog sekretara Univerziteta, dekane i direktore organizacionih jedinica Univerziteta i imenuje i razrješava prorektore Univerziteta.

7.1. Ustavni sud je ocijenio da iz navedenih odredaba Zakona ne proizilazi ovlaštenje za donošenje akta “o privremenim mjerama koje se odnose na razrješenje organa i preuzimanje određenih ovlaštenja, po skraćenom postupku utvrđenim ovim pravilnikom u slučaju nastupanja finansijske krize i poremećaja u organizaciji rada, koje može donijeti Upravni odbor Univerziteta”, od bilo kojeg organa Univerziteta, pa ni od strane Upravnog odbora Univerziteta, što osporeni Pravilnik čini nesaglasnim s načelom vladavine prava (član 1. stav 2. i član 145. Ustava).

7.2. Princip vladavine prava, kao najviša vrijednost ustavnog poretka Crne Gore, ostvaruje se primjenom i zaštitom načela saglasnosti pravnih propisa. Ono podrazumijeva da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis s Ustavom i zakonom. Pri tom se regularnost, ne zahtijeva samo u formalno-pravnom, već i u materijalno-pravnom, sadržinskom smislu. Propis mora biti jasan i precizan u skladu sa posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprječava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u tumačenju i primjeni propisa, odnosno uklanjanju neizvjesnosti adresata pravne norme u pogledu krajnjeg efekta odredaba koje se na njih neposredno primjenjuju. Zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava, iz člana 1. stav 2. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svog ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava, jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo načelo pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava. To je važno i za postupanje organa državne i javne uprave. pa i za postupanje organa Univerziteta Crne Gore.

7.3. Ustavni sud je ocijenio da su odredbe čl. 1., 2., 3. i 4. Pravilnika višestruko protivrječno određene, u nomotehničkom i sadržinskom smislu neprecizne, jer sadrže niz nejasnoća, kao i unutrašnju koliziju, posebno kad je riječ o započinjanju i završetku postupka koji bi trebalo sprovesti po njima, čime se omogućava arbitrarnost u postupanju Upravnog odbora Univerziteta prema organima Univerziteta i organizacionim jedinicama Univerziteta. Naime iz sadržine odredaba čl. 1., 2., 3. i 4. Pravilnika, nije jasno: šta se podrazumijeva pod nastupanjem „finansijske krize i poremećaja u organizaciji rada” koja „određena ovlašćenja“ će preuzeti Upravni odbor Univerziteta i koje “privremene mjere za upravljanje i obezbjeđenje njihovog funkcionisanja” će donijeti Upravni odbor Univerziteta. Takođe, Pravilnikom, osim deklarativno (član 1.), nije uređen ”skraćeni postupak razrješenja organa i preuzimanje određenih ovlašćenja”, kao ni kriterijumi na osnovu kojih će se odlučivati o razrješenju rektora, prorektora, dekana i direktora “ako se ponaša na način koji predstavlja nečinjenje ili odbijanje ili zanemarivanje obavljanja dužnosti” i dr. Osim toga Upravni odbor Univerziteta, je na određeno vrijeme (do izbora i konstituisanja organa Univerziteta, odnosno organizacione jedinice, a najduže šest mjeseci od dana uvođenja privremenih mjera), suspendovao primjenu opštih akata Univerziteta (Pravilnik o proceduri i rokovima izbora, postupku prestanka funkcije i razrješenja rektora Univerziteta Crne Gore i Pravilnik o postupku imenovanja, prestanka funkcije i razrješenja prorektora Univerziteta Crne Gore), pa nije jasno na osnovu kojih akata i po kojoj proceduri će se izvršiti izbor odnosno konstituisati organi Univerziteta, odnosno organizacione jedinice, u tom periodu.

7.4. Propis koji dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta svojih odredaba, po nalaženju Ustavnog suda, ne može se smatrati propisom koji je zasnovan na načelu vladavine prava, niti propisom kojim je ustanovljeno načelo pravne izvjesnosti i predvidljivosti. Polazeći od toga da se organi univerziteta moraju kretati u granicama koje im određuje Ustav i zakon, Ustavni sud je ocijenio, da je Upravni odbor Univerziteta donošenjem osporenog Pravilnika prekoračio svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, iz odredbe člana 145. Ustava. Stoga je, Ustavni sud utvrdio da osporeni Pravilnik nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

II Odluka o prestanku važenja osporenog Pravilnika i o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151 stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 68/12

Podgorica, 14. oktobar 2015. godine

Ustavni sud Crne Gore
Predsjednica,
Desanka Lopičić, s.r.