

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2371

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Antun Palarić i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 8. studenoga 2016. donio je

## ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom te se ukida članak 22. Pravilnika o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole (»Narodne novine« broj 49/15.).

II. Ukinuti članak 22. Pravilnika o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole (»Narodne novine« broj 49/15.) prestaje važiti 1. ožujka 2017.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

## Obrazloženje

### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Pravilnik o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole donio je 29. travnja 2015., na temelju članka 22. stavka 8. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (»Narodne novine« broj 87/08., 86/09., 92/10., 105/10., 90/11., 5/12., 16/12., 86/12., 94/13. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZOOSŠ), ministar znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: ministar znanosti). Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 49 od 6. svibnja 2015. pod evidencijskim brojem 981, a stupio je na snagu 14. svibnja 2015., osim njegovog članka 9. koji je stupio na snagu u trenutku započinjanja postupaka za upis u školsku godinu 2016./2017. (u daljnjem tekstu: Pravilnik981:49/15).

2. Goran Olujić i Robert Olujić, obojica iz Splita, podnijeli su Ustavnom sudu zajednički prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske članka 22. Pravilnika981:49/15.

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je od Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo znanosti) zatražio i dobio očitovanje na prethodno navedeni prijedlog.

### II. OSPORENE ODREDBE PRAVILNIKA981:49/15

4. Članak 22. Pravilnika981:49/15 (pod nadnaslovom: »Vrednovanje uspjeha hrvatskih državljana čiji su roditelji državni službenici koji su po službenoj dužnosti u ime Republike Hrvatske bili upućeni na rad u inozemstvo«) glasi:

»Članak 22.

(1) Pravo na izravni upis u srednju školu, uz uvjet da zadovolje na ispitu sposobnosti i darovitosti u školama u kojima je to uvjet za upis, imaju kandidati hrvatski državljanima čiji su roditelji državni službenici koji su po službenoj dužnosti u ime Republike Hrvatske bili upućeni na rad u inozemstvo, a koji su se najmanje dva od posljednjih četiriju razreda prethodnoga obrazovanja školovali u inozemstvu.

(2) Za ostvarivanje prava na izravan upis iz stavka 1. ovoga članka kandidat obvezno mora priložiti odgovarajuće dokaze o boravku u inozemstvu, trajanju školovanja i razlozima boravka u inozemstvu (dokaz o državljanstvu, trajanju i razlozima boravka u inozemstvu te svjedodžbe razreda završenih u inozemstvu).«

### III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelji smatraju da je članak 22. Pravilnika 981:49/15 u nesuglasnosti s člancima 3. (u dijelu koji se tiče jednakosti i vladavine prava), 5., 14. i 65. stavkom 1. Ustava te člankom 22. stavkom 8. ZOOSŠ-a i člankom 20. stavkom 4. Zakona o strukovnom obrazovanju (»Narodne novine« broj 30/09.; u daljnjem tekstu: ZoStrOb).

Obrazlažući prijedlog, predlagatelji se pozivaju na dio točke 6. obrazloženja odluke Ustavnog suda broj: U-I-4585/2005 i dr. od 20. prosinca 2006. (»Narodne novine« broj 2/07.) koji glasi:

»Ustav ne poznaje iznimke od jamstva dostupnosti srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja pod jednakim uvjetima za sve. Ustav ne poznaje i ne priznaje mogućnost ostvarenja prednosti pri upisu u srednjoškolske i visokoškolske ustanove ni po kojoj osnovi koja nije vezana uz osobne sposobnosti pristupnika u smislu članka 65. stavka 2. Ustava. Sukladno tome, ta ustavna odredba priječi zakonodavca da prizna prednosti pri upisu bilo kojoj skupini pristupnika po osnovi koja nije vezana uz njihove sposobnosti (...)«

Također se pozivaju i na dio točke 9. obrazloženja odluke Ustavnog suda broj: U-II-6241/2014 od 18. ožujka 2015. (»Narodne novine« broj 42/15.) u kojem je Ustavni sud izrazio stajalište da ministar znanosti »nije ovlašten ustanovljavati nova prava nego samo elemente i kriterije za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole«.

Zbog navedenoga predlažu da Ustavni sud prihvati njihov prijedlog, pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog članka 22. Pravilnika 981:49/15 te ga ukine.

#### IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA ZNANOSTI

6. Ministarstvo znanosti u očitovanju klasa: 034-07/13-01/00040, ur. broj: 533-28-16-0007 od 24. ožujka 2016. u bitnome navodi:

»Na javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Pravilnika o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole koje se provodilo u razdoblju od 12. veljače do 14. ožujka 2015. godine stigao je prijedlog Ministarstva vanjskih i europskih poslova, temeljen na iskustvima djelatnika navedenog Ministarstva i njihove djece.

Prijedlog i argumentacija prijedloga Ministarstva vanjskih i europskih poslova u prilog rješenja kakvo je u konačnici i prihvaćeno u Pravilniku o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole bila je sljedeća:

'Djelatnici MVEP-a upućeni su na rad u inozemstvo od državne institucije bez mogućnosti izbora kada će ići, kada će se vratiti, i koliko će razdoblje upućivanja točno trajati. Djeca djelatnika izložena su vrlo stresnim i zahtjevnim uvjetima brze prilagodbe na novu životnu i obrazovnu sredinu, na novi jezik, nastavni program, običaje, prijatelje. Djeca djelatnika tijekom školovanja se najčešće sele nekoliko puta i školuju na nekoliko različitih stranih jezika, prilagođavajući se svaki puta iznova na različite obrazovne sustave zbog čega tijekom jednog razdoblja upućivanja gube i do dvije školske godine. Unatoč tome, djeca djelatnika MVEP-a teško mogu dostići nivo znanja iz hrvatskog obrazovnog programa u kojem su djeca koja su se cijelo vrijeme školovala u Republici Hrvatskoj, a što ih pri upisu u srednje škole stavlja u neravnopravan položaj. Manjak bodova, koji su nužna posljedica nejednakih uvjeta i programa školovanja, onemogućava djeci djelatnika MVEP-a upis u željene škole što ih dodatno diskriminira. Treba dodati i da je broj djece djelatnika MVEP-a koji se vraćaju u Hrvatsku nakon uobičajenog četverogodišnjeg školovanja u inozemstvu zanemariv na godišnjoj razini.'

Navedene primjedbe Ministarstva vanjskih i europskih poslova na Nacrt prijedloga Pravilnika o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u prvi razred srednje škole Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta je prihvatilo i uvrstilo u Pravilnik o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u prvi razred srednje škole kao članak 22. Sukladno odredbama navedenog članka kandidatima koji su se uslijed obiteljskih razloga morali školovati u obrazovnom sustavu koji se nužno razlikuje od onog hrvatskog, olakšava se povratak u hrvatski obrazovni sustav.

Napominjemo da smo mišljenja kako se u ovome posebnom slučaju koji se odnosi na, u apsolutnim brojkama zanemariv udio učenika, ne radi o odstupanju od zakonskih ovlasti, obzirom da propisana prednost pri upisu u I. razred srednje škole nije automatska i bezuvjetna te se primjenjuje uz ispunjavanje propisanih uvjeta i samo kako bi se i ovoj kategoriji učenika osigurao ravnopravan položaj u odnosu na ostale hrvatske državljane u Republici Hrvatskoj.

Rješenje iz Pravilnika o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole čije se preispitivanje prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske traži smatramo da predstavlja posebnu pozitivnu mjeru koja podrazumijeva stvaranje razložne i opravdane prednosti navedenim kandidatima s ciljem otklanjanja stvarne nejednakosti.«

#### V. MJERODAVNO PRAVO

7. Ustavni sud ocjenjuje da su za ustavnopravnu ocjenu u konkretnom slučaju mjerodavni dio članka 3. te članak 5. Ustava, koji glase:

»Članak 3.

... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.«

## VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. Ministar znanosti je Pravilnik981:49/15 donio na temelju članka 22. stavka 8. ZOOSŠ-a, koji glasi:

»Članak 22.

(...)

(8) Elemente i kriterije za izbor kandidata za upis u prvi razred srednje škole za sve vrste srednjih škola propisuje ministar pravilnikom.

(...)

Za razliku od Odluke o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole u školskoj godini 2013/2014. klasa: 602-03/13-06/00008, ur. broj: 533-21-13-0001 od 22. siječnja 2013. (neobjavljene u »Narodnim novinama«; u daljnjem tekstu: Odluka/13), Odluke o izmjenama i dopunama Odluke/13 klasa: 602-03/13-06/00008, ur. broj: 533-21-13-0005 od 26. travnja 2013. (neobjavljene u »Narodnim novinama«; u daljnjem tekstu: OI Odluke/13) te Odluke o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole u školskoj godini 2014./2015. (»Narodne novine« broj 54/14.; u daljnjem tekstu: Odluka1023:54/14), ministar znanosti Pravilnik981:49/15 nije donio i na temelju članka 20. stavka 4. ZoStrOb-a, koji glasi:

»Članak 20.

(...)

(4) Ministarstvo na prijedlog ustanova za strukovno obrazovanje i osnivača te dionika objavljuje elemente i kriterije za upis u prvi razred strukovnog obrazovanja, svake godine četiri mjeseca prije početka iduće školske godine.«

9. Ustavni sud je u točki 11.4. obrazloženja odluke broj: U-II-2168/2013 i dr. od 15. travnja 2014. (»Narodne novine« broj 50/14.) naveo da prema stanju zakonodavstva koje je na snazi ministar znanosti svojom odlukom nije ovlašten ustanovljivati nova prava nego samo elemente i kriterije za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole. U tom su predmetu, među ostalim, predlagatelji iz ovog predmeta podnijeli Ustavnom sudu zajednički prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske točke V. Odluke/13. Predlagatelji su tu točku osporavali u njezinom tekstu koji je, nakon dopune točkom I. OI Odluke/13, glasio:

»V.

Upis kandidata hrvatskih državljana koji se vraćaju iz iseljništva ili obrazovanja u inozemstvu

Pravo na izravni upis u srednju školu bez vrednovanja postignutoga uspjeha u osnovnoj školi, osim u programe za koje se provjeravaju posebne sposobnosti, imaju:

– kandidati koji su se najmanje dva od posljednja tri razreda prethodnoga obrazovanja školovali u inozemstvu.

Za ostvarivanje prava na izravan upis kandidat prilaže dokaze o boravku u inozemstvu i svjedodžbe razreda završenih u inozemstvu.«

Nakon toga su isti predlagatelji podnijeli Ustavnom sudu zajednički prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske točke XX. Odluke1023:54/14 (pod nadnaslovom: »Upis kandidata hrvatskih državljana koji dolaze iz obrazovnih sustava drugih zemalja«), koja glasi:

»XX.

Pravo na izravni upis u srednju školu, uz uvjet da zadovolje na ispitu sposobnosti i darovitosti u školama u kojima je to uvjet za upis, imaju kandidati koji su se najmanje dva od posljednjih četiriju razreda prethodnoga obrazovanja školovali u inozemstvu. Za ostvarivanje prava na izravan upis kandidat prilaže odgovarajuće dokaze o boravku u inozemstvu, trajanju školovanja i razlozima boravka u inozemstvu (dokaz o državljanstvu i boravku u inozemstvu te svjedodžbe razreda završenih u inozemstvu).«

Ustavni sud je povodom tog prijedloga u točki 9. obrazloženja odluke broj: U-II-6241/2014 ponovio svoje stajalište (iz odluke broj: U-II-2168/2013 i dr.) da ministar znanosti nije ovlašten ustanovljivati nova prava nego samo elemente i kriterije za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole.

Ustavni sud utvrđuje da, prema zakonodavstvu koje je na snazi, ministar znanosti i dalje svojom odlukom nije ovlašten ustanovljavati nova prava (to je u nadležnosti zakonodavca, koji tu materiju može propisati zakonom) nego samo elemente i kriterije za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole.

Ustavni sud stoga utvrđuje da članak 22. Pravilnika981:49/15 nije u suglasnosti s odredbama članka 22. stavka 8. ZOOSŠ-a i članka 20. stavka 4. ZoStrOb-a, a time ni s člancima 3. (u dijelu koji se tiče vladavine prava) i 5. Ustava.

Utvrdivši prethodno navedene povrede Ustava i zakona, Ustavni sud nije smatrao potrebnim ispitivati suglasnost članka 22. Pravilnika981:49/15 s materijalno-pravnim zahtjevima ustavne prirode u ovom pravnom području.

10. S obzirom na navedeno, Ustavni sud je na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona donio odluku kao u točki I. izreke.

Budući da bi učinci ukidanja članka 22. Pravilnika981:49/15 s danom objave ove odluke u »Narodnim novinama« doveli do ustavnopravno neprihvatljive pravne praznine, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinutog članka 22. Pravilnika981:49/15 do isteka roka određenog u točki II. izreke odluke.

Objava odluke (točka III. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-II-2178/2015

Zagreb, 8. studenoga 2016.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.