



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-4442/2019
Zagreb, 10. lipnja 2021.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sudac Rajko Mlinarić, zamjenik predsjednice Vijeća, te suci Mato Arlović, Snježana Bagić, Josip Leko, Davorin Mlakar i Miroslav Šumanović, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Ivica Baković iz Zagreba, kojeg zastupa Ana Šoštarec, odvjetnica u Zagrebu, na sjednici održanoj 10. lipnja 2021. jednoglasno je donio

O D L U K U

Ustavna tužba se odbija.

O b r a z l o Ź e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ivica Baković iz Zagreba (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg zastupa Ana Šoštarec, odvjetnica u Zagrebu, podnio je pravodobnu i dopuštenu ustavnu tužbu u povodu rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1787/19-2 od 18. srpnja 2019. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje).

Drugostupanjskim rješenjem odbijena je podnositeljeva žalba protiv rješenja Upravnog suda u Rijeci broj: Usl-380/2018-5 od 31. siječnja 2019. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje).

Prvostupanjskim rješenjem odbačena je kao nedopuštena podnositeljeva tužba protiv odluke Upravnog vijeća tuženika Veleučilišta "Nikola Tesla" u Gospiću (u daljnjem tekstu: Veleučilište) klasa: 003-08/18-01/01, ur. broj: 2125/61-01-18-6 od 2. veljače 2018.

Navedenom odlukom Upravnog vijeća Veleučilišta odbijena je podnositeljeva žalba protiv rješenja dekanice Veleučilišta klasa: 131-02/17-02/05, ur. broj: 2125/61-01-18-11 od 4. siječnja 2018.

Tim rješenjem dekanice Veleučilišta, među ostalim, odbijen je podnositeljev prigovor protiv odluke Stručnog vijeća Veleučilišta klasa: 003-08/17-02/01, ur. broj: 2125/61-01-17-404 od 12. prosinca 2017.

Navedenom odlukom Stručnog vijeća Veleučilišta prihvaćeno je negativno izvješće Stručnog povjerenstva za ocjenu, stručno mišljenje i prijedlog za reizbor podnositelja u nastavno zvanje te predloženo da se podnositelj ne izabere u nastavno zvanje viši predavač za područje tehničkih znanosti, polje tehnologija prometa i transport, grana cestovni i željeznički promet.

1.1. Podnositelj u ustavnoj tužbi smatra da su mu drugostupanjskim rješenjem povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 19. stavkom 2. i 29. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14).

1.2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Upravnog suda u Rijeci broj: Usl-380/18.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

2. Podnositelj je na temelju ugovora o radu kod tuženika obavljao poslove i radne zadatke na radnom mjestu I. vrste - viši predavač iz područja tehničkih znanosti, polje tehnologije prometa i transport, grana cestovni i željeznički promet.

Stručno vijeće Veleučilišta je na temelju odluke donesene na sjednici održanoj 24. kolovoza 2017. te odluke o izmjenama i dopunama te odluke donesenoj na sjednici održanoj 4. rujna 2019. imenovalo Stručno povjerenstvo za ocjenu, stručno mišljenje i prijedlog za reizbor podnositelja u nastavno zvanja višeg predavača iz znanstvenog područja tehničkih znanosti, polje tehnologija prometa i transport, grana cestovni i željeznički promet.

Nakon što je Stručno vijeće Veleučilišta svojom odlukom prihvatilo negativno izvješće tog povjerenstva te predložilo da se podnositelj zbog plagiranja ne reizabere u prethodno navedeno nastavno zvanje, podnositelj je iscrpio dopušteni pravni put protiv te odluke (vidi točku 1. obrazloženja ove odluke).

Veleučilište je 2. ožujka 2018., između donošenja prvostupanjskog i drugostupanjskog upravnosudskog rješenja, donijelo odluku o otkazu podnositeljevog ugovora o radu.

Ostale bitne činjenice vidljive su iz obrazloženja prvostupanjskog i drugostupanjskog rješenja.

2.1. Odbacivanje podnositeljeve tužbe je u obrazloženju prvostupanjskog rješenja u bitnome obrazloženo sljedećim navodima:

"(...) mjerodavni normativni okvir (ponajprije čl. 91. stavak 3. i članak 92. stavak 1. i 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (...)) ne dovodi do zaključka

da je postupak izbora u nastavno zvanje upravni postupak odnosno da ima značenje drugog postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojem se ne donosi rješenje (...) te da je odluku o prigovoru na takvo postupanje moguće osporavati u upravnom sporu - članak 3. stavak 1. točka 2. Zakona o upravnim sporovima (...).

(...)

U okviru sustava znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja upravnosudska zaštita propisana je u odnosu na izbor u znanstveno zvanje (čl. 35. st. 12. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju), ali ne i u pogledu izbora u znanstveno-nastavno zvanje ili nastavno zvanje.

Prema članku 30. stavak 1. točka 7. ZUS-a (vezano uz čl. 3. toga Zakona), sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora."

2.2. U obrazloženju drugostupanjskog rješenja Visoki upravni sud suglasio se u cijelosti s argumentacijom navedenom u prvostupanjskom rješenja, dodajući povrh toga sljedeće:

"Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju propisuje da se visoko obrazovanje temelji na akademskim slobodama, samoupravi i autonomiji sveučilišta. Autonomija sveučilišta i veleučilišta sukladno tom Zakonu, obuhvaća uređenje unutarnjeg ustroja, utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa i ostale oblike autonomije, sukladno zakonu i Ustavu Republike Hrvatske, koji u odlukama jasno ističe autonomiju sveučilišta sadržanu u članku 67. Ustava."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

3. U ustavnoj tužbi podnositelj navodi da je Veleučilište, kao javna ustanova, tijelo s javnim ovlastima koje je u razmatranom slučaju donijelo pojedinačni akt s autoritativnim učinkom spram njega. U okviru svojih djelatnosti Veleučilište je ovlašteno odlučivati i o radnopravnom statusu svojih zaposlenika, odlučivanjem o njihovom reizboru u nastavna zvanja. Podnositelj ističe da je izravna veza između odlučivanja o reizboru u nastavno zvanje i radnopravnog statusa vidljiva iz članka 102. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ("Narodne novine" broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. - odluka USRH broj: U-I-1707/2006, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-5578/2013 i dr., 60/15. - odluka USRH broj: U-I-7431/2014 i dr., 131/17. - Uredba i 96/18. - Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO) jer negativno izvješće prihvaćeno odlukom nadležnog tijela visokog učilišta za osobu u nastavnom zvanju može značiti gubitak zvanja, a s tim povezano i gubitak radnog mjesta u dotičnom visokom učilištu, kao u njegovom slučaju, povodom čega je pokrenuo radni spor pred Općinskim sudom u Gospiću.

Podnositelj nadalje u bitnome navodi da mu je stajalištem upravnih sudova neosnovano uskraćen pristup sudu radi kontrole zakonitosti postupanja tuženika te da je pozivanje Visokog upravnog suda na autonomiju sveučilišta i veleučilišta pogrešno jer se autonomija odnosi samo na sveučilišta, napominjući pri tome naročito da "niti samouprava visokih učilišta niti autonomija sveučilišta ne izlazi izvan granica ustava i zakona", a "još manje može biti predmet negiranja temeljnih prava i sloboda".

Podnositelj zaključno predlaže usvajanje ustavne tužbe, ukidanje drugostupanjskog rješenja te vraćanje predmeta Visokom upravnom sudu na ponovni postupak.

IV. MJERODAVNO PRAVO

4. Članci 3., 4., 12. i 30. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka i rješenje USRH broj: U-I-2753/2012 i dr. i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS) u mjerodavnim dijelovima glase:

"Članak 3.

(1) Predmet upravnog spora jesu:

1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
(...)"

Iznimke od vođenja upravnog spora

Članak 4.

(1) Upravni spor ne može se voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora.
(...)"

"Glava II.

NADLEŽNOST I SASTAV SUDA

Nadležnost

Članak 12.

(1) Upravne sporove (u daljnjem tekstu: spor) rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud).

(2) Upravni sudovi odlučuju:

1. o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
(...)"

"Ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora

Članak 30.

(1) Sud će rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi:

(...)

7. da je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

(...)"

5. Članci 92. i 102. ZoZDiVO-a u mjerodavnim dijelovima glase:

"Članak 92.

(1) Na sveučilištu, odnosno njegovim sastavnicama, se putem javnog natječaja provode izbori u znanstveno-nastavna, umjetničko-nastavna i suradnička zvanja te nastavna zvanja predavača, višeg predavača, lektora, višeg lektora, umjetničkog suradnika i višega umjetničkog suradnika, kao i stručna zvanja, sukladno ovom Zakonu, te se s izabranim pristupnikom zaključuje ugovor o radu. (...)

(...)"

"Članak 102.

(1) S osobama izabranim na znanstveno-nastavna, umjetničko-nastavna, nastavna i stručna radna mjesta sklapa se ugovor o radu na neodređeno vrijeme, s obvezom provođenja reizbora ili izbora na više radno mjesto.

(2) Reizbor osobe na znanstveno-nastavnim, umjetničko-nastavnim, nastavnim i stručnim radnim mjestima, osim redovitih profesora u trajnom zvanju, vrši se na način da stručno povjerenstvo visokog učilišta podnosi stručnom vijeću visokog učilišta u kojem je pristupnik zaposlen izvješće o radu zaposlenika svakih pet godina sukladno općim aktima visokog učilišta. (...)

(...)

(4) Ako stručno vijeće visokog učilišta ne prihvati izvješće o radu, odnosno prihvati negativno izvješće o radu, u skladu sa stavkom 3. ovoga članka, nakon dvije godine od dana donošenja navedene odluke, ponavlja se postupak reizbora u skladu sa stavcima 2. i 3. ovoga članka.

(5) Ako stručno vijeće visokog učilišta ne prihvati izvješće zaposlenika iz stavka 4. ovoga članka, čelnik visokog učilišta pokreće postupak redovitog otkaza ugovora o radu (otkaz uvjetovan skrivljenim ponašanjem radnika) u skladu s općim propisima o radu i općim aktom visokog učilišta.

(...)"

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

6. Polazeći od navoda ustavne tužbe, Ustavni sud razmatrao je ustavnu tužbu podnositelja s aspekta prava na pristup sudu iz članka 29. stavka 1. Ustava, koji u mjerodavnom dijelu glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...

(...)"

a) Načelna stajališta

6.1. Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. ("Narodne novine" broj 90/10.) utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred Upravnim sudom (upravni spor) koji je uređen člankom 19. stavkom 2. Ustava.

6.2. Pravo na pošteno suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, skup je postupovnih jamstava kojima se osigurava pravičnost postupka. Ono ima tako važno mjesto u demokratskom društvu da ne može biti nikakvog opravdanja za restriktivno tumačenje tih jamstava (v. odluku Ustavnog suda broj: U-III-3538/2017 od 18. travnja 2019., www.usud.hr).

6.3. Članak 29. stavak 1. Ustava, između ostalog, osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Riječ je o "pravu na sud", kojemu je važan aspekt i pravo na pristup sudu. Bilo bi nezamislivo da se u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava strankama priznaju postupovna jamstva u postupku koji je u tijeku, a da se pritom ne štiti ono što u

osnovi omogućuje korištenje tim jamstvima, a to je pristup sudu. Pravo na pristup sudu ne uključuje samo pravo pokrenuti postupak već i pravo na "rješavanje" spora od strane suda (usporedi s predmetima Europskog suda za ljudska prava *Smolić protiv Hrvatske*, br. 51472/12, presuda od 15. ožujka 2018. i *Šimecki protiv Hrvatske*, br. 15253/10, presuda od 30. travnja 2014.).

6.4. Nesporno je da pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima (osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava), budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene. Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit prava na sud (v. odluke Ustavnog suda broj: U-III-215/2016 od 19. prosinca 2017. /www.usud.hr/ i U-III-1310/2018 od 10. ožujka 2020. /"Narodne novine" broj 53/20./).

b) Primjena načelnih stajališta na ovaj predmet

6.5. Slijedom navedenog, u ovom ustavnosudskom postupku Ustavni sud treba odgovoriti na pitanje je li osporenim drugostupanjskim rješenjem podnositelju povrijeđeno pravo na pristup sudu, kao jedan od bitnih aspekata prava na pravično suđenje.

Naime, u razmatranom predmetu Upravni sud u Rijeci je, pozivajući se na odredbu članka 30. stavka 1. točke 7. ZUS-a, odbacio podnositeljevu tužbu navodeći da je podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora te da stoga ne postoje pretpostavke za vođenje spora. To stajalište potvrdio je Visoki upravni sud. Pri tome nema dvojbe da navedena odredba kojom su propisane pretpostavke za vođenje upravnog spora predstavlja ograničenje prava na pristup sudu.

6.6. Ustavni sud uvodno ističe da je ustavnopravno neprihvatljiv dio argumentacije Visokog upravnog suda da je u konkretnom slučaju riječ o autonomiji veleučilišta "Nikola Tesla" u Gospiću, kao ustavnoj kategoriji iz članka 67. Ustava, pa da zato nije dopušten upravni spor. Naime, Ustavni sud je u više navrata istaknuo stajalište da je zakonodavac vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta samo u odnosu na sveučilišta i njihova učilišta, jer samo sveučilišta i njihova učilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad (vidi točke 7. i 8. obrazloženja odluke broj: U-I-2854/2018 od 10. ožujka 2020. /"Narodne novine" broj 47/20./).

6.7. Upravni sud u Rijeci i Visoki upravni sud u preostalom relevantnom dijelu svojih obrazloženja upućuju na činjenicu da je u okviru sustava znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja upravnosudska zaštita propisana u odnosu na izbor u znanstveno zvanje (članak 35. stavak 12. ZoZDiVO-a), ali ne i u pogledu izbora u znanstvenonastavno zvanje i nastavno zvanje (u razmatranom slučaju je riječ o odlukama Veleučilišta u pogledu potonjeg zvanja).

Ustavni sud potvrđuje točnost tih činjenica, ali napominje da članak 3. stavak 1. točka 1. ZUS-a propisuje da je ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo

odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek predmet upravnog spora. Vezano uz navedeno, Ustavni sud primjećuje da se postupajući upravni sudovi u obrazloženjima svojih rješenja ne bave time je li usprkos odredbama ZoZDiVO-a na koje se pozivaju, a koji je *lex specialis*, u predmetnoj situaciji upravni spor dopušten na temelju prethodno spomenute odredbe ZUS-a, koji je *lex generalis*.

Međutim, ni Ustavni sud se u osobitim okolnostima razmatranog slučaja ne smatra potrebnim baviti tim pitanjem. Naime, sve kad bi i bila riječ o upravnom aktu po kriterijima ZUS-a, Ustavni sud napominje da je člankom 4. stavkom 1. ZUS-a propisano da se upravni spor ne može voditi u stvarima u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, a u razmatranom slučaju je nedvojbeno riječ o tome.

Naime, pitanje zakonitosti odluke Stručnog vijeća Veleučilišta kojom je prihvaćeno negativno izvješće Stručnog povjerenstva za ocjenu, stručno mišljenje i prijedlog za reizbor podnositelja u predmetno nastavno zvanje te predloženo da se podnositelj ne izabere u njega - a onda i odluka dekanice odnosno Upravnog vijeća Veleučilišta povodom prigovora odnosno žalbe kao pravnih lijekova koji su podnositelju stajali na raspolaganju i koje je on iskoristio - nužno je prethodno pitanje u parničnom postupku kojeg podnositelj može pokrenuti (i kojeg je prema navodima ustavne tužbe i pokrenuo) povodom odluke o otkazu njegovog ugovora o radu, s obzirom da se taj otkaz zasniva na tim odlukama.

7. Stoga je ocjena Ustavnog suda da podnositelju nije narušeno pravo na pristup sudu, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

8. Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 75. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), odlučeno je kao u izreci.

ZAMJENIK PREDSJEDNICE VIJEĆA
mr. sc. Rajko Mlinarić, v. r.