

**ANDREJ ABRAMOVIĆ  
LOVORKA KUŠAN  
dr. sc. GORAN SELANEC  
suci Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) i članaka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.) prilažemo sljedeće

**IZDVOJENO MIŠLJENJE**  
uz odluku broj: U-III-2405/2017 od 18. prosinca 2018.

Odlučili smo se za izdvojeno mišljenje jer se s odlukom većine ne slažemo iz nekoliko razloga.

Smatramo da je većina olako prihvatile argumentaciju temeljem koje su redovni sudovi našli da razlozi temeljem kojih su podnositelji krenuli u štrajk ne pridonose zaštiti i promicanju gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova. Kao što detaljnije obrazlažemo kasnije redovni sudovi, a s njima i većina, u potpunosti su zanemarili čitav dio argumentacije podnositelja koji se odnosi na učinak koji osporavane odluke nadležnih sveučilišnih tijela imaju na postojeći položaj zaposlenika na Hrvatskim studijima, radne uvjete u kojima zaposlenici pokušavaju ostvariti zacrtane nastavno-obrazovne ciljeve i poboljšanje kapaciteta nastavničkog kadra o kojem ovisi kvaliteta nastave na toj sveučilišnoj sastavnici. Posljedično, obrazloženje na kojem većina temelji svoju odluku podložno je tumačenju s dalekosežnim negativnim posljedicama za mogućnost korištenja ustavnog prava na štrajk zajamčenog člankom 60. Ustava.

Također, smatramo da je pitanje stupnja slobode koje nastavnički kolektiv u zasebnim sastavicama određenog sveučilišta ima u pogledu odlučivanja o strukturi i sadržaju obrazovno-nastavnog programa koji bi se na njima trebao provoditi legitimni interes kojeg zaposlenici tih sastavnica mogu štititi u okviru svog Ustavom zajamčenog prava na štrajk u odnosu prema središnjim upravljačkim tijelima sveučilišta.

Podnositelji su jasno odredili razloge zbog kojeg su odlučili iskoristiti pravo na štrajk kao oblik kolektivnog radničkog pritiska na poslodavca. Navode da su u organizaciju štrajka krenuli jer smatraju kako im je spornim odlukama sveučilišnih tijela oduzeta sloboda upravljanja obrazovno-nastavnim procesima unutar te sveučilišno znanstveno-nastavne sastavnice koja je bila određena postojećim aktima koji su spornim odlukama ukinuti. Ovaj argument ima svoja dva aspekta. S jedne strane, podnositelji smatraju kako Hrvatski studiji uživaju zaštitu načela autonomije sveučilišta s obzirom da predstavljaju jednu od znanstveno-nastavnih sastavnica Sveučilišta u Zagrebu. Svoje stajalište podupiru odlukom i rješenjem Ustavnog suda broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. Sukladno ovom stajalištu tvrde kako

sveučilišna tijela nisu imala zakoniti temelj za svoje odluke kojima je Hrvatskim studijima oduzeta sloboda upravljanja obrazovno-nastavnim procesima. U tom smislu prvi aspekt njihove argumentacije temelji se na tvrdnji da je zabranom štrajka zaposlenicima Hrvatskih studija onemogućeno da štite svoje interese koji proizlaze iz jamstva sveučilišne autonomije propisanim člankom 67. Ustava.

S druge strane, podnositelji također smatraju kako će oduzimanjem postojeće slobode upravljanja biti pogoršani radni uvjeti zaposlenika konkretne znanstveno-nastavne sastavnice Sveučilišta u Zagrebu. U tom smislu podnositelji navode da su spornim odlukama sveučilišnih tijela obustavljeni postupci poboljšanja postojećih studijskih programa kojima je bio cilj odgovoriti na nalaz nadležnih državnih tijela kojim je utvrđena "oslabljena kvaliteta pojedinih studijskih programa zbog nedostatnog broja nastavnika s punim radnim vremenom izabranih u znanstveno-nastavna zvanja" odnosno zbog "nedostataka vezanih za razrješenje pitanja pravnog statusa i položaja Hrvatskih studija unutar Sveučilišta u Zagrebu, nejasne misije i nedostataka fokusiranosti na profil studijskih programa koje bi Sveučilište u Zagrebu Hrvatski studiji trebali izvoditi kako bi se izbjeglo preklapanje sa studijskim programima drugih sastavnica Sveučilišta u Zagrebu.". Podnositelji ukazuju kako su Hrvatski studiji poduzeli niz koraka kako bi izmjenama postojećih nastavno-obrazovnih procesa i reorganizacijom dostupnih nastavničkih i materijalnih kapaciteta uklonili navedene prigovore odnosno unaprijedili kvalitetu usluge koje zaposlenici te znanstveno-nastavne jedinice mogu pružiti studentima u okviru dostupnih nastavničkih i materijalnih kapaciteta. Podnositelji posebice ukazuju da su se pokrenute pa potom obustavljene promjene odnosile na uvođenje novih ili izmjene postojećih studijskih programa kao i provođenje postupka za izbor i zapošljavanje novih djelatnika.

Polazeći od činjenice da promjene unutar strukture i sadržaja studijskih programa uvelike ovise o dostupnom nastavničkom kadru ne bi trebalo biti sporno da one neizbježno određuju i promjene u radnim uvjetima u okviru kojih zaposlenici izvršavaju svoje zadaće. Hoće li određeni nastavni plan biti uspješno ostvaren neminovno je vezano uz kvalitetu radnih uvjeta s obzirom da je pozitivnim propisima točno određen ne samo stupanj obrazovanja i stručne osposobljenosti koje osoba mora imati kako bi uspješno sudjelovala u sveučilišnoj nastavi već i broj nastavnih sati koje jedna osoba može kvalitetno izvesti tijekom semestra. Bez odgovarajućeg nastavnog kadra nastavna kvaliteta ostaje papirnati cilj. Podnositelji smatraju da kao zaposlenici konkretne znanstveno-nastavne sastavnice sveučilišta imaju najbolji uvid u kapacitete postojećeg nastavnog kadra. To se ne odnosi samo na znanstvenu i stručnu osposobljenost postojećih zaposlenika za izvođenje pojedinačnih nastavnih sadržaja već i na njihovu opterećenost radnim zadacima. Uzimajući o obzir navedeno smatramo kako pitanje predstavljaju li odluke o razini i opsežnosti nastavnih ciljeva koje bi postojeći zaposlenici trebali izvršavati odnosno pitanje zapošljavanja novih nastavnika važan aspekt kvalitete radnih uvjeta ne mogu biti sporna s aspekta sudske ocjene opravdanosti korištenja kolektivne akcije u svrhu zaštiti i promicanju gospodarskih i socijalnih interesa radnika.

Ako se prigovori podnositelja sagledaju na ovaj način, to jest, ako se prizna da imaju dva usko povezana, ali ipak zasebna aspekta, jasno je da su se redovni sudovi pretežno, ako ne i isključivo, usredotočili na prvi aspekt argumentacije podnositelja

dok su drugi aspekt zanemarili. Prihvaćajući obrazloženje redovnih sudova većina je napravila istu grešku.

Naime, većina polazi od stajališta da se "pitanja autonomije pojedinih sastavnica sveučilišta ... ne mogu razrješavati putem štrajka" ukazujući pri tome na stajalište Vrhovnog suda iz 1999. godine prema kojem je štrajk dopušten "samo u slučaju takvog kolektivnog spora koji proizlazi iz sukoba interesne naravi o pitanju koje nije pravno uređeno, a reguliranje tog pitanja može biti predmetom kolektivnog ugovora.". Drugim riječima, proizlazi da većina smatra kako sukob između sastavnica sveučilišta oko opsega i granica autonomije u odlučivanju o politici upravljanja smjerom i uvjetima pod kojim se provodi znanstveni rad i visokoškolsko obrazovanje unutar konkretnе sastavnice ne predstavlja "interesni spor" već isključivo "pravni spor" zbog čega ne može biti povod za organiziranu kolektivnu akciju sindikata, to jest, štrajk.

Naša je obveza ukazati da većina ničime ne obrazlaže što točno čini sadržaj ključnih pojmova na kojima temelji svoje obrazloženje. Obrazloženje ne ukazuje niti na jedno načelo odnosno kriterij prema kojem bi zaposlenici mogli razlučiti interesni od pravnog spora sa svojim poslodavcima. Kao što smo već naveli, problematičnom nalazimo činjenicu da je većina u potpunosti ignorirala aspekt argumentacije koji se odnosi na tvrdnjу podnositelja kako se štrajkom ujedno štitio interes poboljšanja radnih uvjeta na konkretnoj znanstvenoj-nastavnoj sastavnici.

Posebno nam nije prihvatljiv način na koji je većina zaobišla odgovoriti na taj aspekt argumentacije podnositelja.

Kao što smo ukazali, većina daje "poseban značaj" stajalištu Vrhovnog suda da se štrajk može organizirati tek radi pitanja koje može biti predmet kolektivnog ugovora. Nadalje, prihvaćajući kao ispravne odluke redovnih sudova većina ukazuje na to da su isti zaključili da se protiv spornih odluka sveučilišnih upravljačkih tijela "vodi upravni spor ... te smatraju da je to pravni put kojim se može na zakoniti način sindikat 'boriti' protiv statusnih promjena Hrvatskih studija." Svoj zaključak kako osporavana zabrana štrajka na Hrvatskim studijima nije u neskladu s Ustavom većina uvelike temelji upravo na ova dva stajališta redovnih sudova.

S obzirom na činjenicu da pitanje radnih uvjeta odnosno odgovarajućeg kapaciteta nastavničkog kadra za uspješno izvršavanje postojećih ili budućih nastavnih programa može biti predmet kolektivnog ugovora u obrazovnom sektoru odnosno da ne može ili barem ne bi smio biti predmet upravnog spora proizlazi da se većina u svom obrazloženju usredotočila isključivo na tvrdnjу podnositelja kako Hrvatski studiji kao znanstveno-nastavna sastavnica sveučilišta uživaju punu zaštitu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta iz članka 67. Ustava. Drugi dio argumentacije podnositelja koji se odnosi na zaštitu postojećih zaposlenika, unaprjeđenje radnih uvjeta i jačanje kapaciteta nastavničkog kadra većina ignorira na jednak način kao i redovni sudovi.

Ovakvim pristupom većina produbljuje već postojeću neodređenost pravnih kriterija temeljem kojih bi građani odnosno njihove sindikalne udruge mogli odlučiti je li određeni interes koji imaju kao radnici moguće štititi štrajkom kao oblikom sindikalne kolektivne akcije.

Upravo stoga što zanemaruje onaj dio argumentacije koji se odnosi na negativni utjecaj spornih odluka središnjih upravljačkih tijela sveučilišta na radne uvjete zaposlenika na Hrvatskim studijima obrazloženje na kojem većina temelji svoju odluku podložno je tumačenju prema kojem bi jednostavna činjenica da zaposlenici imaju pristup sudske zaštite svojih radnopopravnih interesa njihov spor s poslodavcem u konačnici pretvorila u "pravni spor". Posljedično, kao "pravni spor" bio bi izvan dosega sindikalne zaštite putem štrajka kao oblika kolektivne akcije. Drugim riječima, zbog nepreciznosti i širine stajališta na kojima većina gradi svoje obrazloženje potpuno je utemeljeno tvrditi kako iz njene odluke proizlazi da mogućnost pristupa zaposlenika i njihovih sindikalnih udruženja sudske zaštite umanjuje vrijednost njihovog interesa da se za svoj položaj bore klasičnim radničkim sredstvima kolektivne akcije. Mogućnost sudske zaštite interesa zaposlenika oduzima "ekonomski ili socijalni" karakter njihovom sporu s poslodavcem.

Odlučno odbacujemo ovakav pristup, ako zbog ničeg drugog onda zbog činjenice da u svojoj konačnici dovodi do zaključka da niti jedan spor između poslodavca i zaposlenika nije interesni. Naime, zaposlenicima je uvijek na raspolaganju *neki oblik sudske zaštite* - bilo kroz radnopopravni spor, redovnu parnicu radi naknade štete odnosno upravni spor u slučaju da je poslodavac ujedno i javnopopravno tijelo. Štoviše, Zakon o radu jasno propisuje da radnik koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko (dakle, bilo koje) pravo iz radnog odnosa može pod propisanim uvjetima zahtijevati zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom. S obzirom da je svako umanjenje kvalitete uvjeta rada - od naknade za rad preko izmjene opisa radnog mesta do umanjenja autonomije u upravljanju svojim radom - moguće predstaviti kao ograničavanje prava iz radnog odnosa ovako široko određeno stajalište koje je podržala većina u konačnici nalaže da se spor o bilo kojoj vrsti uvjeta rada kod bilo kojeg poslodavca rješava "pravnim putem" pred sudovima, a ne demokratskim oblikom udruženog izražavanja nezadovoljstva politikom poslovanja konkretnog poslodavca.

Ovakvim pristupom ustavno jamstvo prava na štrajk gubi svoju bit. Smisao ustavnog jamstva prava na štrajk nalaže upravo suprotan pristup. Upravo stoga jer značajan opseg pitanja uređenja radnog odnosa između radnika i poslodavca - primjerice, primjerenošć visine naknade za rad, organizacija radnog vremena, kvaliteta uvjeta konkretnog radnog mesta - nisu podložna uobičajenoj pravnoj procjeni ispravnosti već su značajnim dijelom prepuštena interesnom dogovoru dvije strane pravo na štrajk mora biti shvaćeno puno šire od ovog što nalaže odluka većine. Na socijalnoj državi je da pravnim okvirom osigura dostojanstveni minimum kvalitete uvjeta rada. Ono što je iznad tog minima je pitanje interesnog nadmetanja između poslodavaca i zaposlenika. Ovakom "juridikacijom" nadmetanja između poslodavaca i zaposlenika koju nameće većina slabi se pozicija zaposlenika i njihovih sindikalnih organizacija na tržištu rada. Štoviše, suzuje se prostor izravnog demokratskog nadmetanja i borbe između različitih interesnih grupacija građana na tržištu rada.

Vjerujemo da bi većina ili barem dobar dio nje smatrala da je ovakvo tumačenje njene odluke nekorektno jer nije odraz njihove namjere. Na žalost, to nije odlučujuće. Polazeći od stajališta i argumenata na kojima temelji svoje obrazloženje ovakvo tumačenje je dostupno i produbljuje neodređenost ovog ustavnopravnog

područja, a time i nesigurnost građana u pogledu mogućnosti korištenja ustavnog prava na sindikalnu zaštitu koja uključuje i štrajk kao najsnažniji oblik kolektivnog pritiska radnika prema poslodavcima.

Jasno je kako smatramo da je odluka Ustavnog suda u ovom predmetu trebala biti drugačija. Pri tome ne smatramo da se ustavno jamstvo autonomije sveučilišta na jednak način odnosno u jednakom opsegu i istom snagom primjenjuje u odnosu u kojem sveučilište kao institucija nastupa prema zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti i u odnosu u kojem središnja upravljačka tijela sveučilišta nastupaju prema zasebnim sastavnicama sveučilišta. Stoga se ne slažemo s onim aspektom argumentacije podnositelja u kojem se iznose vrlo široke i dalekosežne tvrdnje da su Hrvatski studiji, kao znanstveno-nastavna sastavnica Sveučilišta u Zagrebu, nužno zaštićeni jamstvom sveučilišne autonomije od gotovo svakog zadiranja središnjih upravljačkih tijela sveučilišta u odluke koje se odnose na pravni status odnosno obrazovno-nastavnu politiku te sastavnice.

No, smatramo da je neopravdano zanemaren dio argumentacije podnositelja koji se odnosi na zaštitu radnopravnog statusa postojećih zaposlenika, poboljšanje radnih uvjeta i jačanje nastavničkog kadra. Radi se o razlozima koji predstavljaju klasičan temelj za opravданu uporabu štrajka kao oblika kolektivne zaštite interesa radnika u odnosu na poslodavce. Štoviše, smatramo da u području radnopravnih odnosa u sektoru visokog obrazovanja pitanje stupnja slobode odlučivanja koje nastavnički kolektiv ima u pogledu određivanja nastavnih programa i ciljeva koje provodi također predstavlja interes kojeg je legitimno štititi sindikalnom kolektivnom akcijom uključujući i štrajkom. Činjenica da upravna tijela određenog poslodavca imaju zakonom priznatu ovlast odlučiti o nekom pitanju ne može biti dostatno opravdanje uskraćivanja mogućnosti radničke akcije zaposlenika usmjerenе protiv takvih odluka poslodavca bez obzira na njihov sadržaj i konkretnе posljedice koje imaju po zaposlenike. Na žalost, odluka većine i redovnih sudova u ovom predmetu upućuje upravo na ovakav zaključak. Posljedice takvog stajališta za položaj radnika i sindikata na tržištu rada u odnosu na položaj poslodavaca bit će dalekosežno štetne.

Slijedom navedenog zaključujemo kako je ustavnu tužbu podnositelja trebalo prihvati odnosno utvrditi povredu ustavnog jamstva prava na štrajk iz članka 60. Ustava Republike Hrvatske.

U Zagrebu, 27. prosinca 2018.

SUDAC  
Andrej Abramović, v. r.

SUTKINJA  
Lovorka Kušan, v. r.

SUDAC  
dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava  
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda  
za ustavnosudsko poslovanje

Vladimira Vodanović

