



## **USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-III-2405/2017

Zagreb, 18. prosinca 2018.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja iz Zagreba, zastupan po predsjedniku Velikog vijeća Vilimu Ribiću, kojeg zastupa Mislav Bistrović, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 18. prosinca 2018. donio je

### **O D L U K U**

Ustavna tužba se odbija.

### **O b r a z l o ŝ e n j e**

#### **I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM**

**1.** Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnio je Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja iz Zagreba, zastupan po predsjedniku Velikog vijeća Vilimu Ribiću, kojeg zastupa Mislav Bistrović, odvjetnik u Zagrebu (u daljnjem tekstu: podnositelj).

Ustavna tužba podnesena je u povodu presude i rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Gž-8/17-2 od 27. travnja 2017., kojom je presudom odbijena žalba podnositelja i potvrđena presuda Županijskog suda u Zagrebu broj: 71 P-14/17-11 od 10. travnja 2017, kojom je utvrđeno da je nezakonito organiziranje i poduzimanje štrajka koji je podnositelj najavio tužitelju Sveučilištu u Zagrebu, Hrvatskim studijima za prvi dan nakon okončanja mirenja, a koji je započeo 3. travnja 2017. u 8.00 sati. Ujedno, zabranjeno je podnositelju organiziranje i poduzimanje štrajka koji je 24. ožujka 2017. najavio tužitelju.

**1.1.** Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu osporenim presudom povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 16. stavkom 2., 18. stavkom 1., 29. stavkom 1., 54., 55., 60. stavkom 1. i 67. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

## II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

**2.** Prvostupanjski postupak pokrenut je tužbom tužitelja radi zabrane štrajka podnositelja koji je bio najavljen za prvi dan nakon okončanja mirenja, a koji je započeo 3. travnja 2017. na Sveučilištu u Zagrebu, Hrvatskim studijima.

Odlukom Senata Sveučilišta u Zagrebu od 17. siječnja 2017. o promjeni statusa Sveučilišnog centra Hrvatski studiji u Sveučilišni odjel Hrvatski studiji, donesenoj na temelju članka 21. Statuta Sveučilišta u Zagrebu i Odluke o pokretanju postupka promjene statusa Sveučilišnog centra Hrvatski studiji u Sveučilišni odjel Hrvatski studiji, mijenja se status Sveučilišnog centra Hrvatski studiji u status Sveučilišnog odjela Hrvatski studiji, kao sastavnice Sveučilišta u Zagrebu te je donesena odluka o ukidanju Sveučilišnog centra Hrvatski studiji i osnivanja Sveučilišnog odjela Hrvatski studiji, kojom se Sveučilišni odjel Hrvatski studiji osniva i djeluje kao podružnica Sveučilišta u smislu Zakona o ustanovama ("Narodne novine" broj 76/93., 29/97. - ispravak, 47/99. - ispravak i 35/08.).

Člankom 2. te odluke propisano je da Sveučilišni odjel Hrvatski studiji ustrojava i izvodi znanstveni rad i sudjeluje u izvedbi sveučilišnih studija i iznimno stručnih studija u više srodnih znanstvenih polja u skladu s člankom 45. Statuta Sveučilišta u Zagrebu te da Sveučilišni odjel nastavlja znanstveni i/ili nastavni rad na poljima i granama koji su do sada bili zastupljeni na Hrvatskim studijima, uz mogućnost uvođenja novih programa koji bi zadovoljili uvjete u prihvaćenim preporukama koje je predložio Sveučilišni odbor za provedbu postupka rješavanja pravnog statusa, znanstveno-nastavnog profila i ustroja Hrvatskih studija.

**3.** Postupak mirenja od 31. ožujka 2017., koji je prethodio sudskom postupku, nije uspio jer je "sa stajališta poslodavca jedno ključno pitanje riješeno i to upisne kvote, a da je drugo pitanje organizacijske naravi te se prema stavu poslodavca ne smatra pitanjem koje je od gospodarskog i socijalnog interesa za sindikat, odnosno stav je da se o njemu ne odlučuje u mirenju".

U dopisu podnositelja od 24. ožujka 2017., kojim najavljuje štrajk, ističe se da je "1. veljače 2016. donesena Odluka o pokretanju postupka rješavanja pravnoga statusa, znanstveno-nastavnog profila i ustroja Hrvatskih studija te o imenovanju Odbora za provedbu postupka rješavanja pravnoga statusa, znanstveno-nastavnog profila i ustroja Hrvatskih studija, a 9. veljače 2016. Odluka o izmjeni i dopuni navedene odluke, a kojim je Odlukama je prekinut postupak donošenja novog Preddiplomskog studijskog programa Hrvatskih studija te mogućnost daljnjeg zapošljavanja na Hrvatskim studijima, čak i u odnosu na javne natječaje iz 2015., koji nisu poništeni, da su pitanja definicije znanstveno-nastavnog profila i ustroja Hrvatskih studija, kao i izmjene postojećih i uvođenja novih studijskih programa sukladno članku 30. Pravilnika o ustroju i djelovanju Hrvatskih studija iz 2008., kao temeljnog akta Hrvatskih studija, isključivo u nadležnosti znanstveno-nastavnog vijeća te sastavnice i da ne postoji niti zakonska niti statutarna osnova na koji bi rektor ili bilo koje drugo tijelo Sveučilišta moglo izuzeti bitna pitanja znanstveno-nastavnog profila iz nadležnosti istog Vijeća i povjeriti ih drugom tijelu na odlučivanje, da donošenje navedenih odluka predstavlja povredu načela autonomije visokog učilišta, jer se istima onemogućuje tijelima sastavnice Sveučilišta u Zagrebu Hrvatskim studijima da samostalno utvrde obrazovne, znanstvene i druge programe sastavnice, da je

navedenim Odlukama onemogućen daljnji rad na izradi programa i otklanjanju nedostataka uočenih u postupku vrednovanja sastavnice, pa da su povrijeđeni interesi, prava i dužnosti svih zaposlenika, jer je otklanjanje nedostataka uvjet za ishođenje dopusnice za nastavak rada Hrvatskih studija, a preduvjet nastavka rada zaposlenika na toj sastavnici, da je dana 17. siječnja 2017. Senat Sveučilišta u Zagrebu donio Odluku o promjeni statusa Sveučilišnog centra Hrvatski studiji u Sveučilišni odjel Hrvatski studiji i Odluku o imenovanju privremenih tijela Sveučilišnog odjela Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu, da su navedene Odluke nezakonite, kako Odjel Hrvatski studiji kao novoosnovana sastavnica Sveučilišta u ovom trenutku opstoji bez temeljnih pravnih akata sukladno kojima bi mogli raditi, da time radna mjesta sadašnjih zaposlenika postaju krajnje neizvjesna, da je gubitak radnih mjesta na Hrvatskim studijima izvjestan ako se uzme u obzir činjenica da je Senat Sveučilišta 14. ožujka 2017. donio Odluku o upisnim kvotama studenata na preddiplomski studij filozofije na Hrvatskim studijima u akademskoj godini 2017/2018 kojom je ista kvota određena u visini 0."

**4.** Na ročištu prvostupanjskog postupka, održanom 7. travnja 2017., podnositelj je uz ostalo naveo "da se štrajk provodi iz razloga navedenih u najavi štrajka i to da je zaposlenicima Hrvatskih studija onemogućeno odlučivanje na način da se radi o povredi prava na autonomiju, povredi prava na samoupravu i autonomnost, u slobodnom određivanju znanstveno nastavnih programa čime se utječe na kvalitetu studijskih programa, a čime se utječe i na kvalitetu cjelokupnog studija, a time i opstojnost, sigurnost i stabilnost znanstveno-nastavnih radnih mjesta, kao i da su time zaposlenici onemogućeni u sudjelovanju u radu znanstveno-nastavnog vijeća, a kako je to propisano odredbama mjerodavnog Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ('Narodne novine', broj 132/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07, 47/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 i 60/15.), odnosno da su onemogućeni u donošenju odluka o uređenju znanstveno-nastavnih sadržaja. U tome da se ogleda i društveni interes drugih članova akademske zajednice, a kako bi se kvalitetno moglo provoditi obrazovanje, a da je cilj da se omogući njihov rad u znanstveno-nastavnom vijeću i kreiranje znanstveno-nastavnih sadržaja kako bi se ishodila dopusnica Agencije za znanost i visoko obrazovanje, čime bi sastavnica Sveučilišta mogla obavljati svoju funkciju, a s obzirom da su sukladno statutu Sveučilišta jedini ovlašteni predlagati znanstveno-nastavne sadržaje."

**4.1.** Prvostupanjski sud prihvatio je tužbeni zahtjev i zabranio štrajk uz sljedeće obrazloženje:

"Odredbom članka 205. stavka 1. ZR-a propisano je da sindikati imaju pravo pozvati se na štrajk i provesti ga u svrhu zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova te zbog neisplate plaće, dijela plaće odnosno naknade plaće, ako nisu isplaćene do dana dospijeca.

Razmatrajući razloge zbog kojih se provodi štrajk ovaj sud utvrđuje da navodi tuženika kojima dovodi u pitanje zakonsku i statutarnu osnovu Odluka rektora i drugih tijela Sveučilišta, upućuju na tvrdnje tuženika o povredi prava na samoupravu i autonomiju sastavnice Sveučilišta. Svi navodi koji upućuju na autonomiju sastavnice Sveučilišta, ne predstavljaju opravdani razlog za štrajk u smislu odredbe članka 205. stavka 1. ZR-a, budući su to pitanja o ustrojstvenim i organizacijskim pitanjima Sveučilišta u Zagrebu.

Odlučivanje o eventualnoj nezakonitosti Odluka od 1. veljače 2016. i 9. veljače 2016. koje ističe tuženik mogu biti predmetom sudskog postupka u kojem se iste

mogu pobijati, ali iz navedenih razloga štrajk ne može biti dopušten. Pri tome valja napomenuti da je u svezi navedenoga u tijeku postupak pred Upravnim sudom po tužbi koja prileži spisu.

Odredbom članka 9. stavka 1. ZU-a (Zakona o ustanovama, op. Ustavnog suda), navedeno je da Ustanova može imati jednu ili više podružnica (odjela, zavoda, centara i slično) dok se stavkom 3. određuje da podružnica nije pravna osoba i da njenom djelatnošću i poslovanjem prava i obaveze stječe ustanova.

Hrvatski studiji su podružnica Sveučilišta u Zagrebu, a isticanje povreda prava na samoupravu i autonomiju u odnosu na Sveučilište i autonomnom pravu Hrvatskih studija da odlučuju o vlastitom ustroju, slobodnom i autonomnom kreiranju sadržaja svojih znanstveno-nastavnih programa te izmjenama i uvođenju novih studijskih programa, bez obzira na odluke koje donosi Sveučilište, ne mogu biti opravdani i zakoniti razlozi za pokretanje i ustrajanje u provedbi štrajka.

Jedna od temeljnih pretpostavki štrajka je da se on provodi sa svrhom zaštite promicanja gospodarskih i socijalnih interesa članova sindikata.

U odnosu na povredu prava na autonomiju posebnu istaknutu od strane tuženika na ročištu održanom 7. travnja 2017. proizlazi da se autonomija Sveučilišta jamči kao poseban oblik zaštite neovisnosti i samostalnosti Sveučilišta u odnosu na vanjske utjecaje, a osobito utjecaj izvršne vlasti, no autonomija pojedine sastavnice Sveučilišta ne može značiti autonomiju u odnosu na samo Sveučilište, jer je sastavnica integralni dio Sveučilišta te navedeni razlozi koje tuženik navodi u najavi štrajka, a obrazloživši ga i na ročištu ne mogu biti razlogom zbog kojeg bi štrajk bio zakonit.

Obzirom da iz izvedenih dokaza ne proizlazi da je štrajk najavljen i da se provodi u svrhu zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova to je valjalo prihvatiti tužbeni zahtjev tužitelja."

**5.** Vrhovni sud ocijenio je da je na utvrđeno činjenično stanje prvostupanjski sud pravilno primijenio materijalno pravo kada je usvojio tužbeni zahtjev. U odnosu na žalbene navode podnositelja u osporenoj se presudi navodi:

"U obrazloženju takve ocjene prvostupanjski sud pravilno zaključuje da razlozi koje tuženik navodi u odgovoru na tužbu i tijekom postupka ne predstavljaju opravdani razlog za štrajk u smislu odredbe članka 205. stavka 1. ZR-a, budući da se navedenim razlozima dovodi u pitanje zakonska i statutarne utemeljenost Odluka rektora i drugih tijela Sveučilišta, odnosno ističe da je došlo do povrede prava na samoupravu i autonomiju sastavnice Sveučilišta. Slijedom navedenog, drugostupanjski sud u svemu prihvaća ovakvu pravnu prosudbu prvostupanjskog suda budući da se konkretni štrajk poduzima i provodi radi odluka koje se zapravo tiču ustrojstvenih i organizacijskim pitanja samog Sveučilišta, a ne radi zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa tuženikovih članova.

Tuženik u žalbi posebno naglašava da se štrajk provodi zbog toga jer su radna mjesta zaposlenika Hrvatskih studija u opasnosti i ozbiljno ugrožena, međutim, niti takva tvrdnja ne dovodi u pitanje pravilnost i zakonitost prvostupanjske odluke. To je zato jer je pitanje organizacije studija autonomna i unutarnja stvar Sveučilišta i mogući gubitak radnih mjesta, koji je uz to u konkretnom slučaju sasvim neizvjesna buduća činjenica, sam po sebi ne može biti opravdani razlog za štrajk. To tim više jer je sudska zaštita prava iz radnog odnosa u vezi s prestankom pojedinačnih ugovora o radu propisana odredbama članka 133. ZR-a.

Prema tome, pazeći i po službenoj dužnosti ovaj drugostupanjski sud ocjenjuje da materijalno pravo nije pogrešno primijenjeno.

Prvostupanjski sud pritom pravilno zaključuje da pitanje zakonitosti ili nezakonitosti tužiteljevih odluka može biti predmetom eventualnog sudskog postupka u kojem se iste mogu pobijati, ali iz navedenih razloga štrajk ne može biti dopušten.

Ostali razlozi nisu o odlučnog značenja za odluku o tuženikovoju žalbi slijedom čega ih ovaj drugostupanjski sud nije posebno niti ocjenjivao (članak 375. stavak 1. ZPP)."

**5.1.** Vrhovni sud ocijenio je neosnovanima i prigovore podnositelja (koje ponavlja i u ustavnoj tužbi) i u odnosu na označavanje naziva tužitelja, te je istaknuo:

"Tuženik neosnovano osporava pravnu osobnost tužitelja ističući da je njegov naziv, kako je označen u tužbi, zapravo naziv podružnice koja nema pravnu osobnost ...

Međutim, protivno tome, pravilno je sud prvog stupnja ustvrdio da je identitet osoba bilo fizičke ili pravne moguće utvrditi na više načina, a ne samo pomoću njezina imena pa je upravo s tom svrhom i uveden OIB, kao stalna i glavna identifikacijska oznaka svakog hrvatskog državljanina i pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj.

Slijedom toga je pravilan zaključak suda prvog stupnja da je tužba podnesena od strane Sveučilišta u Zagrebu (iz sudskog registra Trgovačkog suda u Zagrebu utvrđeno je da je naziv tužitelja 'Sveučilište u Zagrebu', uz koji naziv je naveden i osobni identifikacijski broj: 36612267447). Prema tome, tužitelj je Sveučilište u Zagrebu koje nesporno ima pravnu osobnost i stranačku sposobnost te je bez daljnega i aktivno legitimirano u ovom postupku."

### III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

**6.** U ustavnoj tužbi podnositelj ističe da mu je povrijeđeno ustavno pravo na štrajk koje jamči članak 60. stavak 1. Ustava jer mu je nezakonito uskraćeno pravo na štrajk koji je sazvaio radi zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova. To stajalište obrazlaže (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

"Podnositelj je dana 24. ožujka 2017. godine najavio štrajk Sveučilištu u Zagrebu, podružnica Hrvatski studiji ... a kao razlog štrajka je u uvodnom dijelu najave štrajka navedeno:

'Štrajk se organizira i provodi u skladu s odredbama zakona, kolektivnog ugovora i pravilima sindikata, prvenstveno u cilju osiguravanja opstojnosti, stabilnosti i sigurnosti radnih mjesta zaposlenika koja su uzimajući u obzir sve okolnosti iznijete niže u obrazloženju ove najave štrajka, u ovom trenutku objektivno ugrožena.'

(...)

Dakle, razlozi zbog kojih je podnositelj najavio i proveo štrajk su očuvanje objektivno ugroženih radnih mjesta. Podnositelj je u obrazloženju najave štrajka, te u sudskom postupku, detaljno naveo činjenice koje su dovele do ugroženosti radnih mjesta, a koje se svode na povrede prava Hrvatskih studija kao sastavnice sveučilišta i njegovih djelatnika na sveučilišnu autonomiju i samoupravu.

Osporavanim aktima su sudovi prvog i drugog stupnja štrajk utvrdili nezakonitim i zabranili ga s obrazloženjem da se razlozi zbog kojih je štrajk organiziran ne mogu smatrati zaštitom niti promicanjem gospodarskih ili socijalnih interesa članova sindikata iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu.

Županijski sud u Zagrebu (dalje: ŽSZ) se u obrazloženju prvostupanjske presude nije izričito očitovao na razloge zbog kojih je štrajk najavljen (očuvanje ugroženih radnih mjesta), već je utvrdio da je štrajk pokrenut zbog drugih razloga, i to protiv odluka Sveučilišta u Zagrebu o ustrojstvenim i organizacijskim pitanjima. Isti sud je zaključio da se štrajk ne može zakonito pokrenuti protiv takvih odluka.

Vrhovni sud Republike Hrvatske (dalje: VSRH) je prihvatio stajalište ŽSZ da je štrajk zapravo pokrenut protiv odluka o ustrojstvenim i organizacijskim pitanjima, pa je

stoga zaključio da se štrajk ne provodi radi zaštite i promicanja gospodarskih ili socijalnih interesa članova sindikata.

No, VSRH se ipak osvrnuo i na podnositeljeve navode o tome da je štrajk proveden radi zaštite i očuvanja ugroženih radnih mjesta, zaključujući da je: 'pitanje organizacije studija autonomna i unutarnja stvar Sveučilišta i mogući gubitak radnih mjesta, koji je u konkretnom slučaju sasvim neizvjesna buduća činjenica, sam po sebi ne može biti opravdani razlog za štrajk. To tim više jer je sudska zaštita prava iz radnog odnosa u vezi s prestankom pojedinačnih ugovora o radu propisana odredbama članka 133. ZR-a'.

Ne ulazeći ovdje u pitanje jesu li redovni sudovi ispravno utvrdili razloge iz kojih je štrajk zapravo pokrenut, iz obrazloženja osporavanih akata proizlazi da štrajk ne bi mogao biti zakonito pokrenut protiv odluka o internim organizacijskim ili ustrojstvenim pitanjima, pa čak niti u slučaju da takve odluke ugrožavaju radna mjesta.

Stoga se otvara pitanje kako bi u ustavno-pravnom smislu trebalo tumačiti gospodarske i socijalne interese iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu radi kojih se štrajk može zakonito provesti.

(...)

Podnositelj drži da, u smislu ustavnih prava, gospodarski i socijalni interesi iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu zbog kojih štrajk može biti zakonito pokrenut svakako mogu biti:

- interes za radom pa time i interes za očuvanjem radnog mjesta (čl. 55. Ustava) kao i interes za zaradom odnosno plaćom, pa time i interes za očuvanjem plaće (čl. 56. Ustava);

- dok bi posebno za znanstveno-nastavne djelatnike koji rade na sveučilištu gospodarski i socijalni interes mogao biti i interes za primjenom i očuvanjem autonomije sveučilišta (čl. 68. Ustava).

(...)

Sukladno gore navedenom, stav redovnih sudova je da se štrajk ne može pokrenuti protiv odluka poslodavca, u ovom slučaju sveučilišta, o ustrojstvenim i organizacijskim pitanjima, pa čak niti u slučaju da takve odluke ugrožavaju radna mjesta.

(...)

Takvi stavovi predstavljaju očigledno protuustavno ograničenje ustavnog prava na štrajk. Štrajk je krajnje sredstvo pritiska sindikata i njegovih članova kojim se radnici bore za svoje gospodarske i socijalne interese. Svakome bi trebalo biti jasno da interes radnika za očuvanjem njegovog radnog mjesta predstavlja gospodarski i socijalni interes iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu.

Stoga je potpuno neshvatljiv stav redovnih sudova da se štrajk ne može pokrenuti protiv odluka o internim i organizacijskim pitanjima u slučaju kada te odluke ugrožavaju radna mjesta.

Iz stavova redovnih sudova proizlazi da bi bilo koji poslodavac mogao npr. donijeti odluku o ukidanju nekog svog pogona ili podružnice uz posljedicu gubitka velikog broja radnih mjesta, a da bi s druge strane sindikatima i radnicima bilo zabranjeno štrajkom kao krajnjim sredstvom pritiska utjecati na izmjenu takve odluke. U takvoj situaciji poslodavac bi imao apsolutnu i neograničenu moć, a sindikati i radnici bi pravno i stvarno bili nemoćni.

Ustavno pravo na štrajk postoji upravo kako bi se takve situacije neravnoteže u korist poslodavca izbjegle, te kako bi se sindikatima i radnicima omogućilo da štrajkom kao krajnjim sredstvom pritiska utječu na poslodavca, te da se izbore za svoje interese.

Europski sud pravde je u jednom od najvažnijih slučajeva ocjene zakonitosti štrajka, slučaj br. C-438/05 (Rossella Federacija radnika u međunarodnom transportu c/a Viking Line ABP), jasno zauzeo stajalište da postoji pravo na štrajk ako bi radna mjesta bila u opasnosti ili ozbiljno ugrožena, pa i u slučajevima kada bi povod

opasnosti bile organizacijske, ili bilo kakve druge, odluke poslodavca, sve pod uvjetom da se štrajk vodi zbog ostvarenja legitimnog cilja. Podnositelj je pred redovnim sudovima nebrojeno puta istaknuo da zbog teških povreda prava na sveučilišnu autonomiju od strane Sveučilišta, Hrvatskim studijima prijeti potpuna zabrana rada i ukidanje, s posljedicom prestanka radnog odnosa svih zaposlenika, međutim VSRH i ŽSZ se na iste navode i razloge nisu očitovali.

Stoga je u cijelosti protivno Ustavu stajalište VSRH o tome da štrajk ne bi mogao biti najavljen i proveden zbog zaštite i očuvanja objektivno ugroženih radnih mjesta.

VSRH je također prihvatio stav ŽSZ prema kojem bi štrajk pokrenut zbog povrede prava na sveučilišnu autonomiju trebalo smatrati štrajkom pokrenutim protiv odluka poslodavca o ustrojstvenim i organizacijskim pitanjima, zbog čega se štrajk zbog povrede sveučilišne autonomije ne bi mogao smatrati pokrenutim radi promicanja ili zaštite gospodarskih ili socijalnih interesa članova sindikata.

ŽSZ je u obrazloženju prvostupanjske presude istaknuo da Hrvatski studiji kao sastavnica Sveučilišta u Zagrebu nemaju autonomiju u odnosu na Sveučilište, te da svi navodi koji bi se odnosili na autonomiju sastavnice Sveučilišta ne predstavljaju opravdani razlog za štrajk u smislu odredbe čl. 205. st. 1. Zakona o radu. VSRH je takva stajališta drugostupanjskom odlukom prihvatio.

ŽSZ i VSRH svojim stavovima zanemaruju ustavno pravo i interes za očuvanjem i poštivanjem sveučilišne autonomije iz čl. 68. Ustava. Podnositelj je u najavi štrajka i u postupku pred redovnim sudovima višekratno pojašnjavao da Ustav jamči autonomiju sveučilišta kao temeljeno gospodarsko i socijalno pravo, te da je isto propisano i odredbama zakona tj. odredbama čl. 2. st. 2. i 3. te čl. 4. st. 5. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ...

Pri tome se podnositelj pozivao i na odluku Ustavnog suda RH br. U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. godine kojom je, suprotno stavovima iz osporavanih akata, utvrđeno da:

'autonomija obuhvaća sveučilište odnosno drugo visoko učilište unutar sveučilišnog sustava, ali i autonomiju svake pojedine članice sveučilišta, to jest svakog pojedinog fakulteta ili drugih ustrojbenih jedinica unutar pojedinog sveučilišta te autonomiju svih djelatnika određene znanosti unutar cjelokupnog sveučilišnog i/ili znanstvenog sustava u Republici Hrvatskoj. Stoga se treba smatrati da su pod jedinstveni pojam 'autonomije sveučilišta' podvedeni svi navedeni subjekti'.

Budući da je štrajk najavljen i pokrenut na Hrvatskim studijima čiji zaposlenici su znanstveno-nastavni djelatnici na čije radne odnose se primjenjuju odredbe ZZDVO kao specijalan izvor radnog prava, pa time i odredbe o sveučilišnoj autonomiji kao pravo iz radnog odnosa, onda bi trebalo smatrati da postoji ustavno pravo koristiti štrajk kao sredstvo pritiska radi zaštite i promicanja interesa za očuvanjem i poštivanjem sveučilišne autonomije kao ustavne kategorije, kao legitimnog cilja radnika u štrajku."

**7.** Osim toga, podnositelj posebno obrazlaže i povredu prava na pravično suđenje i prava na žalbu jer smatra da su osporene odluke nedostatno obrazložene i da su sudovi "arbitrarno odabrali samo pojedine činjenice koje su bile iznesene u najavi štrajka i sudskom postupku, te su potom pristrano i nepravično na štetu podnositelja uzeli samo te činjenice kao relevantne, dok istodobno druge ključne činjenice zbog kojih je štrajk najavljen i pokrenut uopće nisu uzete u obzir prilikom odlučivanja." Nakon nabrojanja činjenica koje su po njemu bitne za rješavanje spora i navođenja zbivanja vezana uz Hrvatske studije od 27. listopada 2014. do travnja 2017., smatra da sudovi te činjenice nisu uzeli u obzir kod donošenja svojih presuda te navodi (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

"Time su ujedno povrijeđene i zakonske odredbe koje proizlaze iz tog ustavnog jamstva, i to čl. 8. Zakona o parničnom postupku (NN 89/14; dalje: ZPP) prema kojoj bi sudovi trebali na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zasebno i svih dokaza zajedno odlučiti koje su činjenice dokazane, te čl. 338. st. 4. ZPP-a o sadržaju obrazloženja presude jer u obrazloženjima osporenih akata uopće nisu izložene činjenice i dokazi na koje je podnositelj upirao niti je navedeno kako su sudovi iste cijenili, a niti je bilo što navedeno o podnositeljevima stavovima o pravnoj osnovi spora.

(...)

Podnositeljevo ustavno pravo na pravično suđenje iz čl. 29. st. 1. Ustava povrijeđeno je i stoga što osporavani akti ne sadrže razumne niti pravno logične razloge.

(...)

Podnositelj smatra da razlozima koje su redovni sudovi naveli u obrazloženjima osporavanih akata manjka citirani element zdravog razuma i pravne logike u pogledu tumačenja socijalnih ili gospodarskih interesa iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu.

Redovni sudovi tako ističu da štrajk nije dopušten protiv odluka o internim ili organizacijskim pitanjima, ali uopće ne obrazlažu zašto se štrajk sindikata i radnika protiv takvih odluka ne može smatrati zaštitom i promicanjem gospodarskih ili socijalnih interesa iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu. Nikakvi jasni i dostatni razlozi o tome zašto se štrajk ne bi mogao provesti protiv takvih odluka nisu dani.

VSRH na str. 6. odlomak 3. svoje presude ističe da štrajk nije opravdan u slučaju mogućeg gubitka radnih mjesta, a koja okolnost je 'u konkretnom slučaju sasvim neizvjesna buduća činjenica'. Dakle, a contrario, iz stava VSRH proizlazi da ako bi gubitak radnih mjesta bio sasvim izvjestan i trenutno, da bi tek onda možda štrajk bio dopušten. Bilo bi potpuno nelogično i nerazumno očekivati od sindikata i radnika da čekaju sve do trenutka gubitka radnih mjesta kako bi krenuli u štrajk. Time bi štrajk izgubio svoj smisao.

Završno stajalište VSRH o tome da se radnici mogu koristiti pravom na sudsku zaštitu iz čl. 133. Zakona o radu pokazuje visoku razinu nerazumijevanja o pravu radnika na udruživanje i pravu na štrajk. U situaciji kada postoji objektivna opasnost po gubitak radnih mjesta, potpuno je nerazumno očekivati od sindikata da ništa ne poduzme radi ostvarenja interesa svojih članova da sačuvaju svoja radna mjesta.

Očuvanje kontinuiteta radnih mjesta je temeljni gospodarski i socijalni interes svih radnika. Promicanje i zaštita sveučilišne autonomije je temeljni gospodarski interes svih znanstveno-nastavnih djelatnika na svakom sveučilištu. Redovni sudovi su ove notorne i temeljne postavke Ustava u cijelosti prekršili, a pri tome nisu dali niti jedno dostatno obrazloženje iz kojeg bi se moglo zaključiti kojim su se razlozima redovni sudovi vodili prilikom donošenja osporavanih akata.

Slijedom navedenog, razlozi koje su redovni sudovi naveli kao opravdanje za svoje odluke, nisu dostatni da bi se zaključilo da je konkretno poduzeti štrajk nezakonit.

Sudovi su tako naveli da je štrajk pokrenut protiv odluka o ustrojstvenim i organizacijskim pitanjima, a uopće nisu pojasnili kako su tu činjenicu utvrdili. Sudovi su dalje naveli da se štrajk ne može pokrenuti protiv ustrojstvenih i organizacijskih odluka, a nisu dali objašnjenje zašto se takav štrajk ne bi mogao pokrenuti niti su naveli protiv točno kojih je odluka štrajk navodno pokrenut. Konačno, sudovi su naveli da se štrajk ne može pokrenuti u slučaju opasnosti gubitka radnih mjesta, a nisu objasnili zašto interes sindikata i radnika za očuvanjem radnih mjesta ne može predstavljati gospodarski ili socijalni interes iz čl. 205. st. 1. Zakona o radu.

(...)

Očigledna arbitrarnost i pristranost redovnih sudova ogleda se u načinu kako su sudovi riješili podnositeljev prigovor nepostojanja stranačke sposobnosti zbog pogrešne naznake naziva Sveučilišta u Zagrebu."



Od Ustavnog suda traži usvajanje ustavne tužbe i ukidanje osporene presude Vrhovnog suda.

#### IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

**8.** Ustavna je obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja, odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe. Ustavni sud se, u postupcima pokrenutim ustavnim tužbom, ne upušta, u pravilu, u ispitivanje činjenica, jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom. Ustavni sud u tom smislu svoje odluke zasniva na činjenicama utvrđenima u sudskom postupku, osim ako podnositelj ustavne tužbe ne iznese ozbiljne, relevantne i dostatne razloge zbog kojih je u konkretnom slučaju od tog pravila potrebno odstupiti.

**9.** U konkretnom slučaju Ustavni sud ocjenjivao je ustavnu tužbu s aspekta eventualne povrede članka 60. stavka 1. i 16. stavka 2. Ustava, koji u mjerodavnom dijelu glase:

"Članak 60.

Jamči se pravo na štrajk.  
(...)"

"Članak 16.

(...)

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

**9.1.** "Pravo na štrajk je ustavno pravo, i ono se može zakonom ograničiti samo na način i u mjeri u kojoj se mogu ograničavati i druga ustavna prava, zbog čega i granicu tog ograničavanja treba potražiti u Ustavu, i to upravo u njegovom članku 16., gdje propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje." (stajalište Ustavnog suda iz odluke broj: U-I-920/1995, U-I-950/1996 od 15. srpnja 1998., "Narodne novine" broj 98/98.).

**9.2.** Pravo na štrajk zaštićeno je i člankom 6. Europske socijalne povelje ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 15/02.), koji glasi:

"Članak 6.

Pravo na kolektivno pregovaranje

Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na kolektivno pregovaranje, ugovorne stranke se obvezuju:

1. promicati jednakopravna savjetovanja između radnika i poslodavaca;
2. promicati, kada je to potrebno i prikladno, uspostavu mehanizama dobrovoljnog pregovaranja između poslodavaca ili poslodavačkih organizacija, s

jedne strane, i organizacija radnika, s druge strane, radi uređenja uvjeta zaposlenja kolektivnim ugovorima;

3. promicati uspostavu i korištenje odgovarajućih mehanizama mirenja i dobrovoljne arbitraže radi rješavanja radnih sporova;

i priznaju:

4. pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju u slučaju interesnih sukoba, uključujući i pravo na štrajk, ograničeno obvezama koje mogu proizaći iz prethodno prihvaćenih kolektivnih ugovora."

**9.3.** Ograničenje prava na štrajk u određenim slučajevima može dovesti i do povrede članka 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija), koji glasi:

"Članak 11.

1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.

2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave."

Tako je Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u predmetu *Hrvatski liječnički sindikat protiv Hrvatske* (br. 36701/09, presuda od 27. studenoga 2014.) utvrdio da je došlo do povrede prava na udruživanje, zajamčenog člankom 11. Konvencije, zbog sudske zabrane članovima sindikata održavanja štrajka.

Svoja je načelna stajališta u odnosu na pravo na štrajk i slobodu udruživanja ESLJP naveo, između ostalog, i u svojim presudama u predmetima *Wilson, National Union of Journalists i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 30668/96, 30671/96 i 30678/96, presuda od 2. srpnja 2002.) i *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 31045/10, presuda od 8. travnja 2014.).

**9.4.** U odnosu na ostvarenje prava na štrajk, ESLJP zauzeo je načelna stajališta u predmetu *Demir i Baykara protiv Turske [Vv]* (br. 34503/97, presuda od 12. studenoga 2008.), koja su od značaja i u ovom predmetu, a koja glase (pri citiranju sadržaja izostavljen je poseban način označavanja teksta):

"96. Sud mora razmotriti Vladin prigovor da je zahtjev nesuglasan *ratione materiae* s odredbama Konvencije jer se članak 11. Konvencije ne primjenjuje na 'pripadnike (...) državne uprave'.

Točno je da stavak 2. in fine članka 11. jasno naznačava da se od države iziskuje da poštuje slobodu udruživanja svojih zaposlenika, osim ako postoje zakonita ograničenja ostvarivanja prava zaštićenih tim člankom u slučaju oružanih snaga, policije ili uprave (vidi, Švedski sindikat vozača lokomotiva, stavak 37, Serija A broj 20).

97. U vezi s tim, Sud smatra da ograničenja, koja se mogu nametnuti trima grupama koje su spomenute u članku 11., moraju biti tumačena striktno, te se moraju ograničiti na 'ostvarivanje' odnosnih prava. Ta ograničenja ne smiju utjecati na samu

bit prava na organiziranje. U tom pogledu, Sud ne dijeli mišljenje Komisije da termin 'zakonit' u drugoj rečenici članka 11. stavka 2. jednostavno znači da predmetna ograničenja moraju imati osnovu u domaćem pravu i ne biti arbitrarna, a da ne moraju biti razmjerna (vidi, Council of Civil Service Unions i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, broj 11603/85, odluka Komisije od 20. siječnja 1987, Decision and Reports 50, str. 241). Osim toga, prema mišljenju Suda, na tuženoj državi je da dokaže legitimni karakter bilo kojih ograničenja prava na organiziranje takvih osoba. Sud dalje smatra da se općinski državni službenici, čije se djelatnosti ne odnose na državnu upravu kao takvu, ne mogu, u principu, smatrati 'pripadnicima državne uprave', te, na toj osnovi, biti podvrgnuti ograničenju prava na organiziranje i osnivanje sindikata (vidi, mutatis mutandis, Tüm Haber Sen and Çýnar, citiran gore, st. 35-40 i 50).

98. Sud smatra da ta pitanja imaju oslonac u većini relevantnih međunarodnih instrumenata i u praksi europskih država.

99. Iako stavak 2. članka 8. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji se odnosi na isto pitanje, uključuje pripadnike državne uprave u kategorije osoba koje mogu biti podvrgnute ograničenjima, članak 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, čiji je tekst sličan tekstu članka 11. Konvencije, propisuje da država može ograničiti ostvarivanje prava na slobodu udruživanja samo članovima oružanih snaga i policije, a da se ne poziva na pripadnike državne uprave.

100. Sud ističe da je osnovni instrument koji na međunarodnom planu jamči pravo državnih službenika da osnivaju sindikate Konvencija broj 87 o slobodi udruživanja Međunarodne organizacije rada, čiji članak 2. propisuje da svi radnici, bez ikakve razlike, imaju pravo osnivati i pristupati organizacijama prema svom izboru (vidi, stavak 37. gore).

(...)

103. Instrumenti koji proizlaze iz europskih organizacija također pokazuju da su države članice široko prihvatile načelo prema kojem državni službenici uživaju osnovno pravo na udruživanje. Na primjer, članak 5. Europske socijalne povelje jamči slobodu radnicima da osnivaju lokalne, nacionalne ili internacionalne organizacije za zaštitu svojih gospodarskih i socijalnih interesa, i da se uključuju u te organizacije. Domaće zakonodavstvo može nametnuti djelomična ograničenja policiji i potpuna ili djelomična ograničenja pripadnicima oružanih snaga, ali nikakvo ograničenje nije previđeno u pogledu ostalih pripadnika državne uprave.

104. Pravo na udruživanje državnih službenika je priznao i Komitet ministara Vijeća Europe u Preporuci R (2000) 6 o statusu državnih službenika u Europi, čije Načelo broj 8 predviđa da bi državni službenici u načelu trebali uživati ista prava kao i svi građani i da bi njihova sindikalna prava trebala biti zakonito ograničena samo ako je to potrebno za propisno obavljanje njihovih javnih funkcija (vidi, stavak 46. gore).

105. U jednom drugom europskom instrumentu, Povelji o temeljnim pravima Europske unije, usvojen je otvoren pristup pravu na organiziranje, u čijem članku 12(1) se izjavljuje, inter alia, da 'svatko' ima pravo osnivati sindikate i pridruživati se sindikatima s ciljem zaštite svojih interesa (vidi, stavak 47. gore).

106. U vezi s europskom praksom, Sud ponavlja da su pravo državnih službenika da osnivaju sindikate sada priznale sve države ugovornice (vidi, stavak 48. gore). To pravo se primjenjuje na profesionalne državne službenike ili dužnosnike i na zaposlenike javnih industrijskih i komercijalnih poduzeća, bilo da su državna ili općinska. Državni službenici, bilo da rade za središnju ili lokalnu vlast, generalno imaju pravo pridružiti se sindikatima po svom izboru. Sud također ističe činjenicu da je gustoća sindikalnih članova generalno veća u javnom sektoru, nego u privatnom sektoru, što je očigledan znak pravnog i upravnog okruženja koje su stvorile države članice. U većini država članica, nekoliko ograničenja koja se mogu naći su ograničenja u odnosu na sudske djelatnike, policiju i vatrogasce, s najvećim ograničenjima, koja mogu ići do zabrane članstva u sindikatu, za oružane snage.

(...)

109. Sud ponavlja da članak 11. stavak 1. predstavlja sindikalnu slobodu kao oblik ili posebni aspekt slobode udruživanja (vidi, Nacionalni sindikat belgijske policije protiv Belgije, od 27. listopada 1975. godine, stavak 38, Serija A broj 19; i Švedski sindikat vozača lokomotiva, citiran gore, stavak 39). Konvencija ne pravi razliku između funkcija države ugovornice kao nosioca javne vlasti i njezinih odgovornosti kao poslodavca. Članak 11. nije izuzetak od tog pravila. Sasvim suprotno, stavak 2. in fine te odredbe jasno propisuje da država treba poštivati slobodu okupljanja i udruživanja, osim u slučaju mogućih 'zakonitih ograničenja' kada se radi o pripadnicima oružanih snaga, policije ili uprave (vidi, Tüm Haber Sen and Çýnar, citiran gore, stavak 29). Prema tome članak 11. je obavezujući za 'državu kao poslodavca', bilo da se njezini odnosi sa zaposlenicima zasnivaju na javnom ili privatnom pravu (vidi, Švedski sindikat vozača lokomotiva, citiran gore, stavak 37).

110. Sud dalje ponavlja da, iako je osnovni cilj članka 11. zaštititi pojedinca od proizvoljnog miješanja javnih vlasti u ostvarivanje zaštićenih prava, mogu postojati, pored toga, pozitivne obveze za državu da osigura uživanje takvih prava. Imajući u vidu poseban kontekst ovog predmeta, odgovornost Turske mora postojati ako su činjenice na koje se žale podnositelji zahtjeva - tj, u načelu, na nepriznavanje njihovog sindikata od strane države u relevantno vrijeme - rezultat nejamčenja od strane države, u skladu s domaćim pravom, prava podnositelja zahtjeva iz članka 11. Konvencije (vidi, Wilson, National Union of Journalists i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 30668/96, 30671/96 i 30678/96, stavak 41, ECHR 2002-V; i Gustafsson protiv Švedske, od 25. travnja 1996, stavak 45, Reports 1996-II).

111. Međutim, kao što je Sud istakao u kontekstu članka 8. Konvencije, ocjenjuje li se predmet u smislu pozitivne obveze države da preuzme odgovornost i poduzme adekvatne mjere kako bi osigurala prava nekog podnositelja zahtjeva na osnovu tog članka ili u smislu miješanja javne vlasti, kako bi bilo opravdano prema stavku 2. članka, primjenjiva načela su dosta slična (vidi, Hatton i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva [VV], broj 36022/97, stavak 98, ECHR 2003-VIII)."

**10.** Pravo na štrajk uređuju članci 205. i 206. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 93/14. i 127/17.; u daljnjem tekstu: ZR), koji glase:

"Članak 205.

(1) Sindikati imaju pravo pozvati na štrajk i provesti ga u svrhu zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa svojih članova te zbog neisplate plaće, dijela plaće, odnosno naknade plaće, ako nisu isplaćene do dana dospijanja.

(2) U slučaju spora o sklapanju, izmjeni ili obnovi kolektivnog ugovora, pravo pozvati na štrajk i provesti ga imaju sindikati kojima je u skladu s posebnim propisom utvrđena reprezentativnost za kolektivno pregovaranje i sklapanje kolektivnog ugovora i koji su pregovarali o sklapanju kolektivnog ugovora.

(3) Štrajk se mora najaviti poslodavcu, odnosno udruzi poslodavaca protiv koje je usmjeren, a štrajk solidarnosti poslodavcu kod kojeg se taj štrajk organizira.

(4) Štrajk se ne smije započeti prije okončanja postupka mirenja kada je takav postupak predviđen ovim Zakonom, odnosno prije provođenja drugog postupka mirnog rješavanja spora o kojem su se stranke sporazumjele.

(5) Štrajk solidarnosti se smije započeti bez provedbe postupka mirenja, ali ne prije isteka roka od dva dana od dana početka štrajka u čiju se potporu organizira.

(6) U pismu kojim se najavljuje štrajk moraju se naznačiti razlozi za štrajk, mjesto, dan i vrijeme početka štrajka te način njegova provođenja.

Članak 206.

(1) U slučaju spora koji može dovesti do štrajka ili drugog oblika industrijske akcije, mora se provesti postupak mirenja propisan ovim Zakonom, ako stranke spora nisu dogovorile neki drugi način njegova mirnog rješavanja.

(2) Mirenje iz stavka 1. ovoga članka provodi miritelj kojeg stranke u sporu izaberu s liste koju utvrđuje Gospodarsko-socijalno vijeće ili koju sporazumno odrede."

**11.** Pri ispitivanju prigovora o povredi prava na štrajk potrebno je utvrditi sljedeće:

1. je li došlo do miješanja države u ostvarenje spomenutog prava,
2. ako jest, je li miješanje bilo utemeljeno na zakonu,
3. ako jest, je li ono imalo legitimni cilj, te
4. ako jest, je li miješanje bilo nužno u demokratskom društvu, odnosno je li ono bilo razmjerno cilju koji se njime želio ostvariti.

**11.1.** Nije sporno da presude Županijskog i Vrhovnog suda o zabrani štrajka predstavljaju miješanje u ostvarenje prava na štrajk.

U pogledu zakonitosti miješanja, Ustavni sud utvrđuje da se te presude temelje na članku 217. stavku 1. ZR-a, koji propisuje:

"Članak 217.

(1) Poslodavac, odnosno udruga poslodavaca može zahtijevati od nadležnog suda da zabrani organiziranje i poduzimanje štrajka protivno odredbama zakona.  
(...)"

Sudovi su utvrdili da štrajk nije bio organiziran radi zaštite i promicanja gospodarskih odnosno socijalnih interesa članova sindikata te je stoga suprotan članku 205. stavku 1. ZR-a koji propisuje kada je štrajk zakonit.

**11.2.** Miješanje u pravo podnositelja na štrajk imalo je legitimni cilj koji se sastojao od zaštite prava (drugih djelatnika i studenata sa Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatskih studija; u daljnjem tekstu: Hrvatski studiji) od provedbe nezakonitog štrajka koji se nije temeljio na članku 205. stavku 1. ZR-a jer, prema stajalištu sudova, ne postoji "opravdani razlog za štrajk u smislu odredbe članka 205. stavka 1. ZR-a, budući da se navedenim razlozima dovodi u pitanje zakonska i statutarna utemeljenost Odluka rektora i drugih tijela Sveučilišta, odnosno ističe da je došlo do povrede prava na samoupravu i autonomiju sastavnice Sveučilišta."

Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje da je miješanje u pravo podnositelja težilo ostvarivanju legitimnog cilja.

**11.3.** Konačno, ostaje odgovoriti na pitanje je li miješanje u pravo podnositelja na štrajk razmjerno legitimnom cilju koji se zabranom štrajka nastojao postići.

**11.4.** Ustavni sud utvrđuje da je u konkretnom slučaju podnositelj želio pokrenuti štrajk na Hrvatskim studijima zbog statusnih promjena u radu te znanstveno-nastavne ustanove do kojih je došlo odlukama Senata Sveučilišta u Zagrebu s početka 2017. godine kojima je izmijenjen status te ustanove, te je ona iz statusa sveučilišnog centra postala sveučilišni odjel. Sudovi zaključuju da se protiv tih odluka već vodi upravni spor pred nadležnim upravnim sudom po tužbi podnositelja, te smatraju da je to pravni put kojim se sindikat može na zakonit način "boriti" protiv statusnih promjena Hrvatskih studija.

Dakle, riječ je o pitanjima autonomije pojedinih sastavnica sveučilišta (koja mogu u krajnjem slučaju dovesti i do promjena u radno-pravnom statusu pojedinih djelatnika Hrvatskih studija - što nije pobliže specificirano u najavi štrajka podnositelja), sudovi utvrđuju da se pitanja iz područja unutarnje autonomije sveučilišta ne mogu razrješavati štrajkom kao industrijskom akcijom čiji je cilj promicanje gospodarskih i socijalnih interesa članova sindikata. Štrajk je interesni spor, a ne pravni i njime se ne mogu rješavati pravni sporovi između radnika i poslodavca.

**11.5.** Stoga, Ustavni sud utvrđuje kako je miješanje u podnositeljevo pravo na štrajk bilo razmjerno legitimnom cilju koji se njime želio ostvariti. Zbog toga zabrana štrajka u okolnostima ovoga predmeta nije bila protivna članku 60. stavku 1. Ustava.

Ustavni sud također smatra da nema osnove po kojoj se može zaključiti da je na odluku sudova utjecao element proizvoljnosti ili da su bile na drugi način očigledno nerazumne. Stoga, Ustavni sud ocjenjuje da osporenim presudama podnositelju nije povrijeđeno pravo na štrajk.

**12.** 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.

PREDSJEDNIK  
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

**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 prihvatila 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 sastavnicama 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 štiti 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 sveučilišne 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 u 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 konkretne 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 tvrdnju podnositelja kako se štrajkom ujedno štiti 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 tvrdnju 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 određen interes koji imaju kao radnici moguće štiti 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 sudskoj zaštiti svojih radnopravnih 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 sudskoj zaštiti 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 radnopravni spor, redovnu parnicu radi naknade štete odnosno upravni spor u slučaju da je poslodavac ujedno i javnopravno 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 umanjeno kvalitete uvjeta rada - od naknade za rad preko izmjene opisa radnog mjesta 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, primjerenost visine naknade za rad, organizacija radnog vremena, kvaliteta uvjeta konkretnog radnog mjesta - 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 minimuma je pitanje interesnog nadmetanja između poslodavaca i zaposlenika. Ovakvom "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 opravdanu 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 štiti 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 usmjerene protiv takvih odluka poslodavca bez obzira na njihov sadržaj i konkretne 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 prihvatiti 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.