

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

481

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Snježana Bagić, zamjenica predsjednice, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku koji je ustavnim tužbama pokrenuo Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, kojeg zastupaju odvjetnici Marijan Ruždjak i Nataša Grah Ruždjak iz Odvjetničkog društva Ruždjak i partneri j.t.d. iz Zagreba, na sjednici održanoj 26. siječnja 2016. donio je

RJEŠENJE

I. Ustavne tužbe se odbacuju.

II. Ovo rješenje objaviti će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, zastupan po dekanu prof. dr. sc. Davoru Miličiću, kojeg u ustavnosudskom postupku zastupaju odvjetnici Marijan Ruždjak i Nataša Grah Ruždjak iz Odvjetničkog društva Ruždjak i partneri j.t.d. iz Zagreba, podnio je 18. srpnja 2013. ustavnu tužbu, kojom osporava presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: Uoz-117/2012-15 od 12. lipnja 2013., koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 89/13. (predmet broj: U-III-4035/2013).

Tom je presudom ukinut Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu – pročišćeni tekst, koji je objavljen na oglasnoj ploči Medicinskog fakulteta 5. veljače 2007. (u daljnjem tekstu: PUPIZMF/07).

2. Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, zastupan po dekanu prof. dr. sc. Davoru Miličiću, kojeg u ustavnosudskom postupku zastupaju odvjetnici Marijan Ruždjak i Nataša Grah Ruždjak iz Odvjetničkog društva Ruždjak i partneri iz Zagreba, podnio je 20. svibnja 2015. ustavnu tužbu, kojom osporava presudu Visokog upravnog suda broj: Uoz-328/13-6 od 28. travnja 2015. koja je objavljena u »Narodnim novinama« broj 55/15. (predmet broj: U-III-2272/2015).

Tom je presudom, po službenoj dužnosti, ukinut Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanja Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, koji je objavljen na oglasnoj ploči Medicinskog fakulteta 19. srpnja 2013. (u daljnjem tekstu: PUPIZMF/13).

3. Kako su presudama Visokog upravnog suda ukinuti pravilnici istog donositelja koji uređuju istu materiju (uvjeti i postupak izbora u znanstvena zvanja), Ustavni sud je o obje ustavne tužbe proveo objedinjeni ustavnosudski postupak.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

4. Dr. sc. Robert Kolundžić dr. med. iz Zagreba podnio je Ustavnom sudu Republike Hrvatske na temelju članka 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) 21. srpnja 2010. prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu

ustavnosti i zakonitosti Pravilnika Medicinskog fakulteta o postupku izbora u zvanja – pročišćeni tekst koji je stupio na snagu 13. veljače 2007., objavljenog na oglasnoj ploči Medicinskog fakulteta 5. veljače 2007.

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3777/2010 od 5. ožujka 2012. taj prijedlog dostavljen je Visokom upravnom sudu na nadležno postupanje.

4.1. Visoki upravni sud je presudom broj: Usov-117/2012-15 zahtjev ocijenio osnovanim iz sljedećih razloga:

»Uvidom u Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanja kojega u cijelosti osporava podnositelj zahtjeva vidljivo je da je na temelju članka 154. Statuta Sveučilišta u Zagrebu Medicinskog fakulteta, dekan fakulteta utvrdio dana 16. siječnja 2007. godine pročišćeni tekst Pravilnika o uvjetima i postupku izbora u zvanja.

Pročišćeni tekst Pravilnika o uvjetima i postupku izbora zvanja obuhvaća: tekst Pravilnika o uvjetima i postupku izbora u zvanja broj: 02-61/15-2005 od 20. prosinca 2005. godine i Odluku o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima i postupku izbora u zvanja broj: 02-61/12-2006 od 12. prosinca 2006. godine.

(...)

Prema ocjeni ovoga Suda navedeni Pravilnik nije donesen u postupku propisanom Statutom Sveučilišta u Zagrebu koji Statut je Senat Sveučilišta u Zagrebu donio dana 25. veljače 2005. godine temeljem, članka 59. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (dalje: Statut).

Odredbom članka 2. stavka 1. Statuta propisano je da je Sveučilište u Zagrebu pravna osoba sa statusom javne ustanove. Odredbom članka 38. stavka 1. Statuta propisano je da su sastavnice Sveučilišta između ostalog i fakulteti. Dakle, nesporno je da je Medicinski fakultet sastavnica Sveučilišta.

Člankom 38. stavkom 3. Statuta propisano je da Senat Sveučilišta daje na osnovu mišljenja Odbora za statutarna pitanja suglasnost na statute odnosno pravilnike sastavnica, koji bez te suglasnosti ne mogu stupiti na pravnu snagu. Statuti, odnosno opći akti sastavnica ne smiju biti u suprotnost s ovim Statutom.

Kako je nesporno da Senat Sveučilišta na osnovi mišljenja Odbora za statutarna pitanja nije dao suglasnost na sporni Pravilnik, navedeni Pravilnik nije mogao stupiti na pravnu snagu bez suglasnosti Senata Sveučilišta.

Odredbom članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima propisano je da će sud presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.

Kako je u postupku utvrđeno da je sporni Pravilnik donesen bez suglasnosti Senata Sveučilišta navedeni Pravilnik nije donesen sukladno članku 38. stavku 3. Statuta Sveučilišta, te bez propisane suglasnosti nije mogao ni stupiti na pravnu snagu, pa ga je stoga temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima trebalo ukinuti.

Što se tiče navoda iz očitovanja dekana Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu da prema članku 21. stavku 1. točka 14. Statuta, Senat Sveučilišta daje suglasnost samo na Statute sveučilišta, a ne i na pravilnik navedeno nije točno, budući da je odredbom članka 21. stavka 1. točke 28. Statuta propisano da Senat obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, Statutom i općim aktima Sveučilišta, a Statutom je propisano (odredbom članka 38. stavak 3.) da Senat daje suglasnost i na pravilnike sastavnica.

Objava ove presude temelji se na odredbi članka 86. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, prema kojoj odredbi ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti, danom objave presude Visokog upravnog suda u 'Narodnim novinama'.

5. Željka Janjanin, odvjetnica iz Zagreba, podnijela je inicijativu Visokom upravnom sudu za ocjenu zakonitosti PUPIZMF/13 koji je objavljen na oglasnoj ploči Fakulteta dana 19. srpnja 2013. a stupio je na snagu 27. srpnja 2013. godine.

Nakon toga je podnositeljica povukla podnesenu inicijativu i prepustila odluci suda da li će postupak nastaviti po službenoj dužnosti, pa je Visoki upravni sud na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« broj 20/10. i 143/12.; u daljnjem tekstu: ZUS) pokrenuo postupak ocjene navedenog općeg akta po službenoj dužnosti.

5.1. Visoki upravni sud je presudom broj: Usoz-328/13-6 ukinuo PUPIZMF/13 iz sljedećih razloga:

»Prema ocjeni ovoga Suda navedeni Pravilnik nije donesen u postupku propisanom Statutom Sveučilišta u Zagrebu, koji Statut je Senat Sveučilišta u Zagrebu donio 25. veljače 2005. godine na temelju članka 59. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Odredbom članka 2. stavka 1. Statuta propisano je da je Sveučilište u Zagrebu pravna osoba sa statusom javne ustanove. Odredbom članka 38. stavka 1. Statuta propisano je da su sastavnice Sveučilišta između ostalog i fakulteti. Dakle, nesporno je da je Medicinski fakultet sastavnica Sveučilišta.

Člankom 38. stavkom 3. Statuta propisano je da Senat Sveučilišta daje na osnovu mišljenja Odbora za statutarna pitanja suglasnost na statute odnosno pravilnike sastavnica, koji bez te suglasnosti ne mogu stupiti na pravnu snagu. Statut, odnosno opći akti sastavnica ne smiju biti u suprotnosti s ovim Statutom.

Kako je nesporno da Senat Sveučilišta na osnovi mišljenja Odbora za statutarna pitanja nije dao suglasnost na sporni Pravilnik, navedeni Pravilnik nije mogao stupiti na pravnu snagu, bez suglasnosti Senata Sveučilišta.

Odredbom članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima propisano je da će sud presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.

Kako je u postupku utvrđeno da je sporni Pravilnik donesen bez suglasnosti Senata Sveučilišta navedeni Pravilnik nije donesen sukladno članku 38. stavku 3. Statuta Sveučilišta, te bez propisane suglasnosti nije mogao ni stupiti na pravnu snagu, pa ga je stoga temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima trebalo ukinuti. Isto pravno shvaćanje zauzeo je ovaj Sud u presudi Usoz-117/2012 od 12. lipnja 2013. koja je objavljena u Narodnim novinama, broj 89/2013 od 10. srpnja 2013.

Što se tiče navoda iz očitovanja dekana Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, a prema kojem navodu Visoki upravni sud nije niti nadležan za ocjenu spornog Pravilnika budući da se prema mišljenju dekana uopće ne radi o općem aktu, valja istaći da je odredbom članka 3. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima propisano da je predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu.

Pravno shvaćanje da se radi o općem aktu za koji je nadležan Visoki upravni sud Republike Hrvatske izrazio je u svojem rješenju broj: U-II-377/2010 od 5. ožujka 2012. i Ustavni sud Republike Hrvatske kada je predmet ocjene ranijeg Pravilnika dostavio ovome Sudu na nadležno postupanje.

Što se tiče vjerodostojnog tumačenja Senata Sveučilišta u Zagrebu, klasa: 012-03/13-01/6, ur. broj: 380-021/105-13-2 od 15. srpnja 2013. kojeg je donio Senat Sveučilišta u Zagrebu na sjednici održanoj 11. srpnja 2013. godine valja istaći da donositelji podzakonskih propisa, a to su drugi propisi i opći akti, nisu ovlašteni donositi vjerodostojno tumačenje propisa.

Naime, vjerodostojno tumačenje po svojoj naravi proizvodi pravne učinke od dana stupanja na snagu propisa što znači da ima povratno djelovanje. Prema članku 90. stavku 4. Ustava Republike Hrvatske (‘Narodne novine’, broj 85/2010.-pročišćeni tekst) drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Navedeni Statut koji ima snagu i pravnu narav podzakonskog propisa, pa sili Ustava, ne može imati povratno djelovanje te ga nije dopušteno ni vjerodostojno tumačiti. Navedeno stajalište iznio je Ustavni sud u nekoliko svojih odluka primjerice, U-II-1362/2005 (‘Narodne novine’, broj 125/05.) i U-II-3438/2005 (‘Narodne novine’, broj 58/2007.).«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

6. Podnositelj u ustavnoj tužbi u predmetu broj: U-III-4035/2013 ističe da je presudom Visokog upravnog suda povrijeđeno načelo vladavine prava iz članka 3. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i dužnost poštivanja pravnog poretka iz članka 5. Ustava. Nakon toga podnositelj navodi:

»Predmet postupka pred Visokim upravnim sudom RH jest ocjena zakonitosti Pravilnika o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta – pročišćeni tekst od 05. veljače 2007.g. Prvenstveno se ističe da je Visoki upravni sud RH ispitivao zakonitost navedenog akta, iako za to nije nadležan. Naime, akt o kojem je odlučivao

Visoki upravni sud RH nije opći akt kojim se rješavaju predmeti na temelju javnih ovlasti ili u obavljanju javne službe. Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta jest opći akt Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, pa je za njegovo pobijanje pod uvjetima propisanim zakonom, ovlašteno samo radničko vijeće ili sindikat. Stoga je Visoki upravni sud RH donio presudu u predmetu u kojem nije stvarno nadležan, unatoč izričitom prigovoru tužitelja, čime je povrijeđeno naprijed načelo vladavine prava i dužnost poštivanja pravnog poretka RH.

Niti stav Visokog upravnog suda RH o tome da pobijani Pravilnik ...nije donesen u postupku propisanom Statutom Sveučilišta u Zagrebu, nije osnovan na zakonu. Visoki upravni sud RH potpuno pogrešno tumači odredbe Statuta Sveučilišta, na koje se poziva. Naime, člankom 38. stavak 3. Statuta Sveučilišta u Zagrebu, propisano je da Senat Sveučilišta daje na osnovu mišljenja Odbora za statutarna pitanja suglasnost na Statute, odnosno Pravilnike sastavnica, koji bez te suglasnosti ne mogu stupiti na pravnu snagu. Pod suglasnostima na Statute, odnosno Pravilnike sastavnice, nije se mislilo na sve Pravilnike sastavnica, nego na činjenicu da Sveučilište ima sastavnice koje kao temeljni akt nemaju Statut, nego Pravilnike, tj. opći akt koji je po svom značenju i funkciji izjednačen sa Statutom (npr. Hrvatski studiji kao sveučilišni centar, te još neke sastavnice koje nisu znanstveno-nastavne i umjetničko-nastavne sastavnice). Izraz 'Statuta, odnosno Pravilnike sastavnica' treba tumačiti kao 'ili'.

O tome je Senat Sveučilišta u Zagrebu dao i Vjerodostojno tumačenje pod brojem klasa: 012-03/13-01/6, Urbr. 380-21/105-13-2 od 15. srpnja 2013.g. Iz navedenog Vjerodostojnog tumačenja nedvojbeno proizlazi da Senat Sveučilišta daje suglasnost samo na Statute sastavnica, koje imaju pravnu osobnost, odnosno Pravilnike sastavnica, koje nemaju pravnu osobnost, kojima se uređuju temeljna pitanja koja po svojem sadržaju odgovaraju sadržaju Statuta.

(...)

Slijedi iz navedenog da je i u odnosu na primjenu propisa Visoki upravni sud RH povrijedio ustavno načelo vladavine prava i dužnost poštivanja pravnog poretka RH, kad je donio pobijanu presudu.«

Predlaže ukinuti osporenu presudu Visokog upravnog suda od 12. lipnja 2013. te ostaviti na snazi PUPIZMF/07. Predlaže i donošenje privremene mjere kojom se obustavlja od izvršenja osporena presuda.

7. U ustavnoj tužbi u predmetu broj: U-III-2272/2015 podnositelj ponavlja navode iz prethodno podnesene ustavne tužbe, te navodi:

»Predmet postupka pred Visokim upravnim sudom RH jest ocjena zakonitosti Pravilnika o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta – pročišćeni tekst od 19. srpnja 2013.g., a stupio na snagu 27. srpnja 2013.g. U identičnoj pravnoj situaciji, Visoki upravni sud RH već je donio svoju presudu broj Usoz-117/12 od 12. lipnja 2013.g.

Međutim, ni u gore navedenoj presudi, niti u sada pobijanoj presudi, Visoki upravni sud RH nije dao nikakvo obrazloženje o obrazloženom prigovoru tužitelja da za ispitivanje zakonitosti navedenog akta, Visoki upravni sud RH nije stvarno nadležan.

Da bi Visoki upravni sud o navedenom aktu mogao odlučivati, potrebno je da se radi o drugom propisu u smislu čl. 129. podstavak 2. Ustava Republike Hrvatske. To znači da se pod drugim propisom podrazumijeva akt opće obvezatnog karaktera, koji su donijela nadležna tijela državne vlasti ili tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te druge pravne osobe s javnim ovlastima koji uređuju odnose na općenit način i koji se u pravilu odnosi na neodređen krug adresata.

(...)

Naime, akt o kojem je odlučivao Visoki upravni sud RH nije opći akt kojim se rješavaju predmeti na temelju javnih ovlasti ili u obavljanju javne službe. Pravilnik o uvjetima i postupku izbora u zvanje Medicinskog fakulteta jest opći akt Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, pa je za njegovo pobijanje pod uvjetima propisanim zakonom, ovlašteno samo radničko vijeće ili sindikat. Stoga je Visoki upravni sud RH donio presudu u predmetu u kojem nije stvarno nadležan, unatoč izričitom prigovoru tužitelja, čime je povrijeđeno naprijed navedeno načelo vladavine prava i dužnost poštivanja pravnog poretka RH.