



УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

Адреса: Студентски трг 1, 11000 Београд, Република Србија
Тел.: 011 3207400; Факс: 011 2638818; E-mail: officebu@rect.bg.ac.rs

Београд, 29.5.2017.

02 Број: 612-2126 / 9-17

УНИВЕРЗИТЕТСКИ ОМБУДСМАН

**Члановима Ректорског колегијума Универзитета у Београду
Председнику Одбора за статутарна питања Универзитета у Београду
Декану Филозофског факултета Универзитета у Београду
Члановима Наставно-научног већа Филозофског факултета Универзитета у
Београду**

Поштовани,

Након већег броја представки које сам током претходних година добијао и које се односе на поштовање права на Филозофском факултету Универзитета у Београду, из којих се може закључити да су односи на том факултету озбиљно поремећени, што се одражава на законитост рада на њему, недавно ми се обратио већи број наставника са тог факултета са истом врстом притужбе. Наиме, ради се о наставницима који се налазе у поступку избора у звање на основу већ расписаних конкурса, у неким случајевима и са написаним рефератима о пријављеним кандидатима, а ти конкурси не могу да буду окончани због процедуралних пропуста, на првом месту због нефункционисања Изборног већа Филозофског факултета (последње седнице Изборног већа и Наставно научног већа Филозофског факултета које су приведене крају биле су одржане још 10. новембра 2016. године), а по тврдњама подносилаца представки немогућност да Изборно веће поступа у погледу избора наставника о којима је реч и други облици непоступања последица су свесне и организоване опструкције. По наводима подносилаца представки, кршење прописима постављених процедуралних захтева довело је до стања у коме данас близу 40 запослених на Филозофском факултету и даље, без успеха, чека споровођење законске процедуре избора и реизбора у звања.

Не улазећи у то да ли се врши свесна опструкција или не, сасвим је извесно да непоштовање важећим прописима предвиђених рокова у којима се морају покренути и окончати поступци избора у звања, а та појава је очигледно широко распрострањена на Филозофском факултету, представља кршење прописа и повреду права и на праву заснованих интереса заинтересованих наставника и других евентуалних учесника на расписаним конкурсима.

Зато овим путем желим да скренем пажњу горе наведеним адресатима на чињеницу да на Филозофском факултету постоји поремећено стање које доводи до противправног поступања (и непоступања) и да изнесем свој правни став о неким питањима за која могу, на основу представки, да закључим да су недовољно рашчишћена и спорна.

О правној природи поступка избора у звања наставника и сарадника и о поштовању рокова у том поступку

Иако би то требало да буде општепознато, морам да подсетим да важећа судска пракса стоји на становишту да се о избору у звање наставника и асистента факултета (односно у сва наставно-научна звања у оквиру универзитета) **одлучује у управном поступку (ВСВ, Ур. 38/85 од 1986)**. Дакле као и сви други учесници у овим поступцима, и чланови колегијалних стручних органа приликом расправе и одлучивања у тим поступцима учествују у одлучивању у управном поступку, односно **врше јавно овлашћење**. При том, учествујући у раду ових колегијалних органа, њихови чланови одлучују, између осталог, о праву на рад кандидата у поступку, као једном од основних људских права (загарантованом чланом 60. Устава Републике Србије), док је и сам поступак пред колегијалним органима о којима је реч, поред обавезе поштовања специфичних процедуралних правила која се тичу самих тих поступака, подвргнут, између осталог, и широј обавези поштовања права на једнаку заштиту права и на правно средство, као такође основних људских права (загарантованих чланом 36. Устава Републике Србије и чланом 13. Европске конвенције о људским правима).

Учешће у раду колегијалних органа о којима је реч не представља само право чланова тих органа, већ оно представља и њихову обавезу и подразумева њихову одговорност, почев од етичке па чак и до могуће кривичне одговорности. Приликом учешћа у раду колегијалних органа о којима је реч, чланови тих органа немају слободу да поступају или да непоступају по свом нахођењу, већ су дужни да поштују процедуралне и материјалноправне одредбе одговарајућих аката. На жалост, искуство ми говори да на Универзитету, међу учесницима у одлучивању на различитим нивоима у поступцима избора у звања, не постоји свест о томе да се ради о обавези приликом чијег вршења се мора строго поштовати право и да учесници у одлучивању имају одговорност за своје поступање. Наиме, широко је распрострањено уверење да учесници у поступцима избора у звања уопште, а посебно у колегијалним телима на нивоу јединица у саставу Универзитета или самог Универзитета, остварују неку врсту права које личи на активно бирачко право на изборима за државне органе или органе локалне самоуправе, где могу да се изјашњавају по свом нахођењу, да по свом нахођењу учествују или не учествују у изјашњавању и да на овом плану не поседују ни процесноправне ни материјалноправне обавезе и ограничења, као ни било какву одговорност. Стварно стање је сасвим супротно. Учесници у одлучивању на свим нивоима и у свим органима у поступцима избора у звања вршиоци су јавних овлашћења и одлучиоци у управном поступку, са једнаком мером везаности процесноправним и материјалноправним правилима као и сви службеници у органима управе који одлучују о нечијим правима у управном поступку.

О проблему неразумевања обавезе поштовања важећих материјалноправних одредби писао сам у циркуларном допису од 12. фебруара 2011. године који вам достављам у прилогу. Овде ћу се посебно позабавити пренебрегавањем чињенице да су учесници у поступцима о којима је реч дужни да поштују и одговарајуће процедуралне захтеве из Статута Универзитета у Београду, Правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, других релевантних аката Универзитета, статута и других релевантних аката високошколских јединица у саставу Универзитета и, посебно, Закона о општем управном поступку.

Поступци избора у звања спадају у круг посебних управних поступака, са специфичним правилима, али та посебна правила морају да буду у складу са начелима општег управног поступка (регулисаног Законом о општем управном

поступку), а учесници у посебним поступцима су дужни да поштују начела општег управног поступка.¹ Тренутно важећи Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: „стари ЗУП“) биће ускоро замењен новим Законом о општем управном поступку, који ће почети да се примењује од 1. јуна 2017. године (у даљем тексту: „нови ЗУП“), мада је неколико одредби новог ЗУП-а већ у примени. Међу важећим начелима управног поступка, за питања којима се овде бавимо посебно су важни: начело заштите права грађана (које иде заједно са начелом заштите јавног интереса) из члана 6. старог ЗУП-а (став 1. тог члана гласи: „При вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи су дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима.“), начело ефикасности из члана 7. старог ЗУП-а („Органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака.“) и начело делотворности и економичности поступка из члана 9. новог ЗУП-а који се већ примењује (чији став 1. гласи: "Орган је дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе.", а став 2. гласи: "Поступак се води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања."). Поштовање ових начела сегмент је остварења права на правичано суђење загарантованог чланом 6. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција о људским правима) и чланом 32. Устава Републике Србије, при чему је судска пракса појам суђења проширила и на управни поступак, као и права на једнаку заштиту права и правно средство из члана 36. Устава Републике Србије и права на делотворан правни лек из члана 13. Европске конвенције о људским правима.

Специфичне норме којима се наведена начела конкретизују у поступцима избора у звање садржане су на првом месту у Статуту Универзитета у Београду и у Правилнику о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду, као актима Универзитета, као и у статутима и другим релевантним актима високошколских јединица у саставу Универзитета. Овде су од посебног значаја одредбе члана 128. став 4, 6. и 7. Статута Универзитета у Београду које имају за циљ да се обезбеди да се избор у звање наставника или асистента обави пре истека периода за који је изабран наставник или сарадник који се у том тренутку налази у радном односу на одређено време (/4/ Ако се ради о конкурс за избор наставника на који се може пријавити и лице које се налази у радном односу на одређено време у звању наставника или асистента, конкурс се расписује најкасније шест месеци пре истека времена за које је наставник, односно асистент биран. ... /6/ Ако се ради о конкурс за избор асистента на који се може пријавити и лице које се налази у радном односу на одређено време у звању асистента, конкурс се расписује најкасније три месеца пре истека времена за које је асистент биран. /7/ Избор у звање и заснивање радног односа наставника обавља се најкасније у року од шест месеци од дана објављивања конкурса, а избор у звање и заснивање радног односа асистента најкасније у року од три месеца од дана објављивања конкурса.). Иако је *ratio legis* наведених одредби на првом месту у томе што тренутно запосленом наставнику или асистенту престаје радни однос истеком периода на који је биран, па је неопходно примити учесника у настави за наредни изборни период да би се

¹ Члан 3. важећег Закона о општем управном поступку предвиђа: „Одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним принципима утврђеним овим законом.“

задовољили захтеви квалитета, рационалности и ефикасности наставног процеса, њиховим поштовањем се постиже и отварање могућности тренутно запосленом наставнику или асистенту да се пријави на конкурс, као један од равноправних кандидата који морају бити на једнак начин третирани, и да у случају да буде изабран продужи радни однос без икаквог прекида (дакле да не дође до престанка његовог радног односа, макар и привремено). Одређивање рокова за неке посебне процедуралне радње у оквиру наведених укупних рокова за спровођење целокупног поступка избора има за циљ да се оствари поштовање наведених укупних рокова за спровођење целокупног поступка (рок од 60 дана за израду реферата о пријављеним кандидатима прописан чланом 14. став 1. Правилника о начину и поступку стицања звања и заснивања радног односа наставника Универзитета у Београду или периоди у којима се реферати стављају на увид јавности, прописани релевантним актима високошколских јединица у саставу Универзитета).

Иако наведени рокови имају карактер тзв. инструкционих рокова и њихово прекорачење не спречава спровођење поступка до краја, **непоштовање тих рокова представља кршење права, и то не само повреду одредби којима су ти рокови прописани, већ и повреду наведених начела управног поступка и кршење права лица о чијим правима се одлучује на правичан поступак**, а као даљу последицу и евентуално кршење права на рад итд.

Учесници на конкурсима (односно наставници и асистенти у радном односу на одређено време којима истиче време на које су бирани) не смеју дакле да трпе штетне последице процедуралних пропуста и грешака учињених код започињања и спровођења поступака избора у звања на нивоу Универзитета у Београду или високошколских јединица у саставу Универзитета у Београду. Намерно чињење таквих пропуста и грешака, попут развлачења поступака и прекорачења рокова, представља злоупотребу и основ за одговорност учесника у тим поступцима и лица дужних да се старају о законитости у спровођењу тих поступака. Кршење процедуралних одредби важећих прописа у поступцима избора у звања може попримити и карактер неког од кривичних дела против службене дужности из Кривичног законика Републике Србије, попут злоупотребе службеног положаја из члана 359. Кривичног законика,² несавесног рада у служби из члана 361. Кривичног законика³ итд.

² Први став овог члана гласи:

Злоупотреба службеног положаја
Члан 359

(1) Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог,
казниће се затвором од шест месеци до пет година.

...

³ Прва три става овог члана гласе:

Несавестан рад у служби
Члан 361

(1) Службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и морало бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четристопедесет хиљада динара и наступи,

казниће се новчаном казном или затвором до три године.

(2) Ако је услед дела из става 1. овог члана дошло до тешке повреде права другог или је наступила имовинска штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара,
учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

(3) Одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних које се баве привредном делатношћу, које учини дело из ст. 1. и 2. овог члана,
казниће се казном прописаном за то дело.

Поред наведеног, желим да скренем пажњу и на то да члан 10. Кодекса професионалне етике на Универзитету у Београду прописује: „Члановима универзитетске заједнице обезбеђују се једнаки услови за извршавање професионалних обавеза, као и исказивања интелектуалних способности и напредовања.“ А члан 34. Кодекса професионалне етике на Универзитету у Београду, који се односи на професионално напредовање, у ставовима 2, 3. и 4. предвиђа: „(2) Недозвољен је сваки облик дискриминације у поступку вредновања услова професионалног напредовања, као и у самом поступку напредовања. / (3) Сви чланови универзитетске заједнице имају једнаке услове за напредовање на основу процене испуњености професионалних обавеза. / (4) Наставници имају професионалну одговорност да брину о обезбеђивању подмлатка научне и наставне заједнице и да подстичу напредовање и осамостаљивање млађих чланова универзитетске академске заједнице.“ Дакле, **поступање *in favorem* наставника и сарадника у погледу њиховог напредовања сматра се и питањем и захтевом професионалне етике на Универзитету у Београду.**

Посебно желим да истакнем једно своје запажање које се поклапа и са запажањем Заштитника грађана Републике Србије у једном предмету који се тиче Универзитета у Београду. На Универзитету постоји тенденција да се аутономија универзитета схвата прешироко, те да се пренебрегава чињеница да су начело законитости и начело аутономије универзитета два међусобно повезана и комплементарна принципа, те да аутономија универзитета ни у чему не може представљати основ за изузимање од поштовања закона и других прописа и од одговарајућих поступака контроле законитости које спроводе надлежни државни органи. Дакле, **законитост у поступању је оквир из кога се не може излазити код уживања аутономије универзитета.** Члан 71. Устава Србије, који се бави питањем аутономије универзитета у том погледу је јасан:

„Аутономија универзитета

Члан 72.

Јемчи се аутономија универзитета, високошколских и научних установа.

Универзитети, високошколске и научне установе самостално одлучују о своме уређењу и раду, у складу са законом.“

Да ли кршење процедуралних одредби везаних за благовремено покретање и окончање поступака за избор у звања сме да резултира престанком радног односа и губитком звања лица о чијем се праву ради

Члан 141. Статута Универзитета у Београду, који регулише престанак радног односа због неизбора у звање и губитак звања, у релевантном делу гласи:

„Члан 141.

(1) Наставнику и сараднику који је у радном односу на Универзитету, односно у високошколској јединици у његовом саставу, који не буде изабран у исто или више звање, престаје радни однос истеком периода на који је изабран.

(2) Уколико у високошколској установи–послодавцу има могућности, лице из става 1. овог члана може поново засновати радни однос и бити распоређено на друго одговарајуће радно место.

(3) Неизбором, односно престанком радног односа у складу са законом, осим на начин из члана 140. ст. 1. и 2. овог статута и из члана 175. тачка 6. Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14), наставник,

односно сарадник губи звање које је имао до момента неизбора, односно престанка радног односа.“

Чак и ако се овај члан посматра и тумачи сам, језичким тумачењем се може доћи до закључка да до штетне последице, која се састоји у престанку радног односа и губитку звања, долази само ако је до краја спроведен поступак избора и ако наставник или сарадник о коме је реч у том поступку није изабран у исто или више звање. Док речи „који не буде изабран у исто или више звање“ употребљене у ставу 1. и реч „неизбор“ из става 3. вуку ка таквом тумачењу (ка тумачењу да је избор вршен, тј. да је поступак избора спроведен и окончан, али да дато лице није изабрано), израз „до момента неизбора“ из става 3. не оставља никакву сумњу у погледу исправности таквог тумачења. Јер ако није окончан поступак избора (било зато што није покренут било зато што није још увек окончан иако је покренут) онда се не може говорити о „моменту неизбора“ већ само о временском току у коме бирање није вршено иако је требало да буде вршено.⁴

Тумачењем члана 141. Статута Универзитета у Београду у светлу неких од основних правних начела, односно његовим систематским тумачењем (тумачењем у светлу других релевантних норми истог или других важећих прописа) потврђује се закључак да до престанка радног односа и губитка звања не сме да дође ако је истекао период на који је дати наставник или сарадник изабран а поступак избора није покренут или није окончан до тог момента. Најпре, до неокончања поступка избора до момента истека периода на који је наставник или сарадник који је у радном односу биран може доћи само ако су Универзитет или јединица у његовом саставу прекршили наведене одредбе који одређују рокове за покретање и окончање поступка за избор у звања. Дакле нове правне ситуације, престанак радног односа и губитак звања лица у питању, резултирале би из незаконитог поступања органа датог факултета или Универзитета. А древна и до данас важећа правна максима, окосница ширих начела законитости и правне сигурности, као базичних начела не само правног система Републике Србије већ и правног поретка свих цивилизованих народа, каже да „из неправда не може настати право“ (*ex injuria jus non oritur*). Поред тога, и наведена начела општег управног поступка (начело заштите права грађана, начело ефикасности и начело делотворности и економичности поступка), као и специфична правила о благовременом покретању и трајању поступка избора у звања и прецизно утврђени материјални услови и критеријуми за изборе у звања указују на тежњу законодавца да штити лица о чијим се правима одлучује, прецизније наставнике и сараднике који уредно испуњавају своје обавезе и показују марљивост и квалитет у научном и наставном раду. Могућност да такав наставник или сарадник изгуби звање и посао због незаконитог поступања органа који води поступак у потпуној је колизији са наведеним преокупацијама законодавца. А могућност мировање радног односа и изборног периода, тојест њиховог продужења у складу са чланом 77. Закона о високом образовању и чланом 132. Статута Универзитета у Београду, говори о томе да законодавац не сматра трајање радног односа и изборног периода апсолутно фиксираним и непромењивим. Напротив, тамо где је запослени наставник или сарадник оправдано спречен да извршава своје обавезе или где јавни интерес то налаже законодавац отвара могућност продужења трајања радног односа и изборног периода. Нема разлога да се на аналогни начин не поступи и ако је запосленом наставнику или сараднику противправним поступањем послодавца (који је вршилац делегираних јавних овлашћења) ускраћена могућност да буде благовремено реизабран или изабран у више звање.

⁴ Речи „односно престанком радног односа у складу са законом“ се односе на различите законом предвиђене разлоге за престанак радног односа, попут споразумног раскида, отказа итд, а међу разлозима те врсте изузети су одлазак у пензију и смрт, који не повлаче губитак звања.

Имајући наведено у виду, сматрам да је исправна пракса факултета (попут Правног факултета например) који наставнике и сараднике запослене на одређено време задржавају у радном односу и сматрају да им је продужен изборни период (тј. да задржавају звање) и након истека времена на које су изабрани, ако до њиховог реизбора или избора у више звање до момента истека тог времена није дошло јер одговарајући поступци нису покренути или нису спроведени до краја услед противправног поступања органа датог факултета или Универзитета. Сматрам и да је исправна досадашња пракса закључења анекса уговора о раду којима се продужава радни однос, којој је прибегавао Филозофски факултет.

Супротно поступање, доношење решења о престанку радног односа запосленом наставнику или сараднику у наведеној ситуацији, представљало би потврду и продужетак противправног поступања и кршења права тог наставника или сарадника и могло би чак да буде индикатор злонамерности, несавесности и злоупотребе, који могу да представљају основ за позивање на одговорност и санкционисање одговорних лица. Промена праксе, од закључења анекса уговора о раду ка доношењу решења о престанку радног односа (са или без распоређивања на друго радно место), значила би и повреду равноправности запослених (јер би једнима радни однос био продужен а другима у истој ситуацији не).

*
* *

Молим горе именоване адресате да у оквирима својих овлашћења и одговорности предузму мере да би се спречило даље кршење права на Филозофском факултету, да би се заштитили наставници и сарадници о чијим се правима ради, да би се спречило даље ескалирање проблема и да се не би нарушавао углед Филозофског факултета и Универзитета у целини.

С поштовањем,

У Београду, 29. маја 2017. године
омбудсман



Универзитетски

Проф. др Бранко М. Ракић

Прилог:

Циркуларни допис из 2