

## **ПРАВНО СХВАТАЊЕ О НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ У СПОРОВИМА О ИЗБОРУ НАСТАВНОГ ОСОБЉА НА ВИСОКОШКОЛСКИМ УСТАНОВАМА**

**Управни суд је надлежан да у управном спору одлучује о законитости коначног акта о стицању наставног звања на високошколској установи са заснивањем радног односа, ако се тужбом оспорава поступак избора и одлука о избору у наставно звање.**

### **Образложење**

#### **1. Досадашња судска пракса о спорном питању**

Питање правне природе аката о избору, именовању, постављењу и разрешењу лица у изборним звањима, а у вези са тим и надлежност суда да одлучује о тужбама за поништај ових аката, врло често се појављивало као спорно у пракси највиших судова у Републици Србији. У највећој мери томе је допринео законодавац пропуштајући да у меродавним законима на експлицитан начин пропише надлежност суда за одлучивање у овој врсти спорова. Недостатак јасних нормативних решења довео је до тога да у судској пракси и даље остају спорна питања у ком судском поступку – парничном или управном спору и пред којим судом – основним судом или Управним судом се оцењује законитост аката о избору наставног особља на високошколским установама.

Према правном становишту Врховног суда Србије, одлуке о избору наставника и сарадника факултета, представљају управне акте, па и одлуке да се не изврши избор односно реизбор, јер те одлуке доноси надлежни орган факултета у вршењу јавних овлашћења, ауторитативно, у поступку који је прописан законом, решавајући о правима физичких лица у управној ствари, непосредно примењујући пропис.<sup>1</sup> У складу са наведеним становиштем, Врховни суд Србије је о оцени законитости наведених аката одлучивао у управном спору.

Након преношења надлежности за решавање управних спорова на Управни суд 2010. године, тај суд је наставио да поступа у складу са ранијом праксом Врховног суда Србије по тужбама за оцену законитости одлука о избору и реизбору наставног особља на високошколским установама.

Међутим, по таквим тужбама поступају и судови опште надлежности у радном спору, с обзиром на то да одлука о избору у одређено наставно звање, по правилу, садржи и одлуку да изабрани кандидат са високошколском установом заснива радни однос на одређено или неодређено време. Овакво поступање судова опште надлежности проистекло је из појединих одлука (решења) Врховног касационог суда донетих након 2014. године, у предметима сукоба надлежности између Управног суда и судова опште

---

<sup>1</sup> Види: сентенцу из пресуде Врховног суда Србије Увп II 135/04 од 8. јуна 2005. године, Билтен праксе Врховног суда Србије, број 4/2005

надлежности, којима је за поступање у оваквим споровима одређена надлежност основних судова.<sup>2</sup>

Одлучујући о захтеву за преиспитивање пресуде Управног суда којом је оцењивана законитост одлуке Изборног већа једног факултета о избору у звање асистента са заснивањем радног односа на одређено време у трајању од три године,<sup>3</sup> Врховни касациони суд је оценио да надлежност суда у предметима избора у наставна звања зависи од навода тужбе и разлога због којих се одлука о избору оспорава. О томе се изјаснио на следећи начин:

„Врховни касациони суд стоји на истом становишту као Врховни суд Србије налазећи да одлуке надлежног органа факултета о избору у звање наставника и сарадника имају све карактеристике управног акта прописане чланом 4. важећег Закона о управним споровима из 2009. године, а да је, при томе, одредбама члана 3. овог закона предмет управног спора сада проширен са коначних управних аката и на друге појединачне акте којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита. Законом о високом образовању није прописан правни лек против одлука органа факултета о избору у звање наставника или сарадника факултета, па се судска заштита стога обезбеђује у управном спору.

На надлежност суда да у управном спору одлучује о законитости коначне одлуке о избору у звање наставника и сарадника факултета није од утицаја чињеница да одлука о избору, по правилу, садржи и одлуку о заснивању радног односа наставника или сарадника, као ни то да се, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр.88/17...67/19), у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи, примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије одређено. Уколико се наводима тужбе оспорава законитост коначне одлуке о избору у звање наставника или сарадника факултета, као што је случај у овом предмету, а не одлука о заснивању радног односа наставника или сарадника факултета која последично прати избор у звање, судска заштита се обезбеђује у управном спору. Када се тужба односи на заснивање, постојање или престанак радног односа наставника или сарадника факултета, у питању је радни спор о коме се одлучује у парничном поступку пред судом опште надлежности. Следом наведеног, Врховни касациони суд сматра да је управни суд био надлежан да у управном спору преиспитује законитост оспорене одлуке ..., с обзиром на то да је тужба поднета због неправилности у току избора кандидата по објављеном конкурсусу.“

## **2. Мерадавни закони**

**Законом о управним споровима** („Службени гласник РС“, број 111/09) прописано је:

Члан 3.

---

<sup>2</sup> Види: решење Врховног касационог суда Ус 3/2014 од 3.2.2014. године.

<sup>3</sup> Види: пресуду Врховног касационог суда Узп 13/2020 од 22.05.2020. године.

У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.

#### Члан 4.

Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт који надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.

**Законом о високом образовању** („Службени гласник РС“, бр.87/17, 73/18, 27/18 – др. закон, 67/19 и 6/20 – др. закони) у Глави VIII Особље високошколске установе, поред осталог, прописани су: наставно и ненаставно особље високошколске установе, услови за избор у звање наставника, стицање звања наставника и заснивање радног односа, предавачи ван радног односа, звања сарадника, звање истраживача, асистента, асистента са докторатом и сарадника ван радног односа.

У глави IX Закона о високом образовању која се односи на права и обавезе запослених на високошколској установи, одредбама члана 89, прописано је: да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи, примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије уређено (став 1.) и да о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених на високошколској установи одлучује орган пословођења те установе (став 2.). Поред тога, уређена су питања рада на другим самосталним високошколским установама и здравственим установама (члан 90.), право на плаћено одсуство (члан 91.), мировање радног односа и изборног периода (члан 92.), престанка радног односа наставника и могућности продужења радног односа након 65. године живота (члан 93.).

### 3. Анализа цитираних одредаба закона

Из одредаба чл. 72 до 93. Закона о високом образовању произлази следеће:

1) да наставно особље високошколске установе стиче звање наставника (предавач, виши предавач, професор струковних студија, доцент, ванредни професор и редовни професор), односно звање сарадника (сарадник у настави, асистент и асистент са докторатом) избором у звање;

2) да високошколска установа расписује конкурс за стицање звања и заснивање радног односа и да општим актом уређује услове за избор у звање и поступак избора;

3) да лице изабрано у звање заснива радни однос на одређено или неодређено време у зависности од стеченог звања;

4) да надлежни орган високошколске установе са лицем изабраним у звање закључује уговор о раду;

5) да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи примењује закон којим се уређује рад;

6) да високошколска установа може ангажовати и наставно особље ван радног односа у случајевима предвиђеним овим законом, с тим што се начин избора и време на које се то лице ангажује уређује општим актом високошколске установе, а са тим лицем се закључује уговор о ангажовању.

Уколико је високошколска установа расписала конкурс за заснивање радног односа и стицање одређеног наставног звања, тада диспозитив акта о избору у звање садржи и одлуку о заснивању радног односа на одређено или неодређено време. Права и обавезе из радног односа изабраног лица ближе се уређују уговором о раду који закључује надлежни орган високошколске установе. Акт о избору у наставно звање без заснивања радног односа праћен је закључивањем уговора о ангажовању на одређено време (уговора о делу). Високошколска установа може одлучити да се не изврши избор, јер се ниједно лице није пријавило на конкурс или зато што нико од пријављених кандидата није испунио конкурсне услове.

Коначна одлука о избору у наставно звање без заснивања радног односа и одлука о неизбору у наставно звање имају све карактеристике управног акта, како је наведено у сентенци Врховног суда Србије из пресуде Увп II 135/04 од 08. јуна 2005. године, па се оцена њихове законитости врши у управном спору сагласно члану 3. став 1. Закона о управним споровима. Чак и када би се наведеним одлукама оспорило својство управне ствари као обавезног елемента управног акта, њихова законитост би морала бити оцењивана у управном спору на основу члана 3. став 2. Закона о управним споровима, јер се ради о појединачним актима којима се решава о праву, а у погледу којих у Закону о високом школству није предвиђена другачија судска заштита.

Акт високошколске установе донет након спроведеног поступка по конкурс за заснивање радног односа и стицање одређеног звања садржи одлуку о избору у наставно звање и одлуку о заснивању радног односа која по сили закона последично прати одлуку о избору. За правилно одређивање стварне надлежности суда за одлучивање о тужби ради поништаја таквог коначног акта битно је да ли тужилац тужбом оспорава одлуку о избору, односно поступак избора и његов исход у погледу изабраног кандидата или оспорава одлуку о заснивању радног односа. У првом случају ради се о спору о избору у наставно звање и тужбу подноси неизабрани кандидат, а у другом случају о радном спору у коме тужбу подноси изабрани кандидат због тога што нпр. са њим није заснован радни однос на неодређено него на одређено време или зато што сматра да је радни однос требало засновати на дужи временски период и сл. Предмет радног спора могу бити и тужбе запосленог наставног особља на високошколским установама ради остваривања права прописаних у Глави IX Закона о високом образовању (нпр. рада на другим високошколским установама, продужења радног односа након 65. године живота и сл.),

или у вези других права, обавеза и одговорности на која се, сагласно члану 89. став 1. истог закона, примењује закон којим се уређује рад.

С обзиром на то да је за поступање по тужби ради поништаја акта високошколске установе о избору у наставно звање без заснивања радног односа и акта о неизбору у наставно звање несумњиво надлежан Управни суд у управном спору, доследна примена норми о стварној надлежности судова и потреба да се обезбеди право на једнаку судску заштиту странака у судским поступцима налажу да и оцена законитости акта високошколске установе о избору у наставно звање са заснивањем радног односа буде предмет управног спора, а не радног спора, уколико се тужбом првенствено оспорава одлука о избору, односно поступак избора и његов исход у погледу изабраног кандидата.

Ситуација у којој истовремено Управни суд у управном спору и судови опште надлежности у радном спору одлучују о тужбама за поништај аката високошколских установа о стицању наставног звања са заснивањем радног односа, а у којима се несумњиво оспорава одлука о избору у наставно звање, не само да доводи до правне несигурности, већ не обезбеђује истоврсну судску заштиту странкама. У радном спору је обезбеђена тростепена судска заштита (пред основним судом, апелационим судом и Врховним касационим судом по ревизији) и у поступку доминира расправно начело, док је у управном спору судска заштита омогућена у једном степену пред Управним судом или у два степена (пред Управним судом и Врховним касационим судом) у зависности од тога да ли је поступак избора био једноступен или двоступен, а усмена расправа у управном спору може изостати. Такво даље поступање судова потенцијално може довести до повреде права на правично суђење зајемченог чланом 6. став 1. Устава и права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Због свега изложеног, било је неопходно да се о спорном питању надлежности суда за одлучивања у споровима о избору наставног особља на високошколским установама утврди одговарајуће правно схватање које ће омогућити једнаку примену права странака пред судом.

*(Правно схватање утврђено на седници Грађанског одељења Врховног касационог суда од 16.03.2021. године)*