

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
TUZLANSKI KANTON
KANTONALNI SUD U TUZLI
Broj: 03 0 U 026363 25 U
Tuzla, 24.07.2026. godine

Kantonalni sud u Tuzli, sudija Mihaela Jovanović, uz sudjelovanje zapisničara Mirjane Kanjić, u nejavnom rješavanju upravnog spora pokrenutom po tužbi tužitelja Evropski univerzitet „Kallos“ Tuzla, XVIII hrvatske brigade 8, kojeg zastupa punomoćnik dr.sc. Mirnes Ajanović i Predrag Krsmanović, advokati iz Tuzle, protiv akta tuženog Ministarstva obrazovanja i nauke Tuzlanskog kantona broj 10/1-34-022726-8/25 od 14.11.2025.godine, u upravnoj stvari trajne zabrane obavljanja djelatnosti, dana 24.07.2026. godine donio je sljedeću

P R E S U D U

I

Odbacuje se dopuna tužbe od 30.12.2025. i 19.01.2026.godine.

II

Odbija se tužba kao neosnovana (u preostalom dijelu koji obuhvata osnovnu tužbu i blagovremene/dopuštene dopune)

O B R A Z L O Ž E N J E

Protiv osporenog akta, bliže opisanog u uvodu presude, kao konačnog u upravnom postupku, tužitelj je ovom Sudu dana 03.12.2025. godine, podnio dozvoljenu i blagovremenu tužbu za pokretanje upravnog spora. Dana 10.12, 24.12, 30.12.2025. i 19.01.2026.godine tužitelj je izvršio dopune tužbe.

Cijeneći navedene dopune, Sud nalazi da su iste od 10.12. i 24.12.2025.godine blagovremene i dozvoljene, dok je dopunu od 30.12.2025. i 19.01.2026.godine odbacio kao nedozvoljene. Naime, tužitelj je dana 27.11.2025.godine zaprimio osporavani akt tuženog. Unutar zakonskog roka od 30 dana podnio je tužbu, a potom je dana 10. i 24.12. 2025.godine izvršio i njenu dopunu, što je u skladu sa odredbom čl.18. stav 2. Zakona o upravnim sporovima¹ (skraćeno: ZUS). S druge strane, postupajući po dopunama tužbe od 30.12.2025.godine i 19.01.2026.godine, Sud je utvrdio da je u odnosu na te podneske protekao prekluzivni rok od 30 dana za podnošenje, odnosno za proširivanje tužbe i uređenje tj. izmjenu tužbenog zahtjeva. Međutim, kod odlučivanja o pitanju procesne valjanosti i dopuštenosti navedenih podnesaka, ovaj Sud se nije rukovodio isključivo formalnim protekom prekluzivnog roka od 30 dana propisanog za podnošenje tužbe, već je cijenio pravnu prirodu i sadržaj svake pojedinačne dopune. U tom smislu, Sud nalazi da su dopune od 10. i 24.12.2025.godine blagovremene i dopuštene, jer se u njima tužitelj držao okvira postavljenog zahtjeva, koristeći pravo da detaljnije obrazloži i pravno argumentuje već istaknute navode iz blagovremene osnovne tužbe. ZUS ne isključuje mogućnost da stranka i nakon proteka osnovnog roka pojašnjava svoje tvrdnje ili upućuje na već raspoložive elemente

¹ „Službene novine Federacije BiH“ broj 9/05

spisa, zbog čega je ove dopune Sud uzeo u meritorno razmatranje (cijeneći smisao i sadržinu odredbe čl.24. (nepotpuna i nerazumljiva tužba) i 28.stav 2. navedenog zakona, a u vezi sa čl.6. stav 1. Evropske konvencije o osnovnim ljudskim pravima i slobodama). Međutim, sasvim je drugačija pravna situacija sa dopunama tužbe od 30.12.2025. i 19.01.2026.godine. Analizirajući sadržaj ovih podnesaka, Sud je utvrdio da tužitelj njima ne vrši samo formalno otklanjanje eventualnih nejasnoća niti puko pojašnjavanje već iznesenog, već da kroz ove podneske uvodi sasvim nove činjenice, mijenja tužbeni zahtjev tj. uređuje (kako u naslovu podneska od 19.01.2026.godine i stoji), te predlaže izvođenje novih dokaza, koji mijenjaju činjenični i pravni temelj prvobitne tužbe.

Duh procesnih odredbi ZUS (uključujući i smisao pravila o uređenju i otklanjanju nedostataka tužbe, kao i mogućnost suda da u određenim fazama kroz raspravljanje i razjašnjenje stanja stvari održi javnu raspravu) služi tome da se razjasni ono što je već nejasno u blagovremeno postavljenom zahtjevu, a ne da se pod krinkom „dopune“ zaobilaze prekluzivni rokovi i naknadno kreiraju potpuno novi pravni i činjenični temelji spora. Mogućnost suda da traži razjašnjenje ili da otvori raspravu radi pravilnog utvrđivanja stanja, ne daje stranci diskreciono pravo da u nedogled širi predmet spora i unosi nove elemente koji u zakonskom roku nisu ni bili obuhvaćeni tužbom. S obzirom da su gore navedene dopune izašle izvan okvira dopuštenog pojašnjenja, primjenom procesnih pravila upravnog spora odlučeno je kao u stavu I izreke ove presude. U preostalom dijelu, Sud je ispitao zakonitost osporavanog akta u granicama osnovne tužbe i onih dopuna koje su zadovoljile test blagovremenosti i dopuštenosti.

Iz navoda tužbe, blagovremenih i dozvoljenih dopuna, slijedi da se osporeni akt pobija zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te nepravilne primjene materijalnog prava. Odnosno, tužitelj ističe navode o nezakonitosti postupanja tuženog organa i diskriminatorskom odnosu prema tužitelju-visokoškolskoj ustanovi, a time, ujedno, da su i prava tužitelja bitno povrijeđena.

Činjenični navodi tužitelja u pogledu osnovanosti zahtjeva, u bitnom, tiču se sljedećeg: da je u postupanju tuženog, koje je prethodilo donošenju osporenog akta, postupljeno na selektivan način u odnosu na druge visokoškolske ustanove na području TK, te isto veže sa osnovom nacionalne diskriminacije (s obzirom na nacionalnost osnivača i vođenje postupaka pred POSKOK-om), da je zbog takvog nejednakog tretmana tuženi počinio niz procesnih povreda, a koje se, suštinski, ogledaju u tome da tužitelju nije pružena mogućnost da učestvuje u postupku donošenja spornog rješenja, da imenovana Komisija koja je utvrđivala ispunjenost uslova za rad tj. koja je utvrđivala ispunjenost naloga iz rješenja tuženog od 29.04.2024.godine, nije sačinila ni zapisnik koji bi dostavila tužitelju radi izjašnjenja, čime je, praktično, na ovaj način prekršena i odredba čl.8. Zakona o upravnom postupku FBiH (skraćeno: ZUP). U daljem se predočilo, da imenovana Komisija nije mogla ni da postupa jer je donijeto rješenje tuženog br.10/1-34-030943-24 od 28.10.2024.godine odloženo rješenjem ovog suda br. 03 0 U 025256 24 U od 31.12.2024.godine, a naknadno je donijeta i presuda kojom je ovo rješenje ukinuto i predmet vraćen na ponovni postupak. Tužitelj je istakao i tvrdnju da tuženi nije pravilno utvrdio činjenično stanje jer je vršio pogrešne kalkulacije potrebnog broja nastavnog osoblja (u smislu matematičkog obračuna), a s tim u vezi je dao i svoju metodologiju obračuna, pozivajući se na činjenicu da je tužitelju bio zabranjen upis u prvu godinu studija akademske 2024/25 godine. Smatra i da je rješenje tuženog br.10/1-34-010766/24 od 29.04.2024.godine, a kojim mu je naložena mjera otklanjanja utvrđenih prostornih i kadrovskih nedostataka u roku od godinu dana, po proteku navedenog roka steklo „svojstvo nepostojećeg pravnog akta“, a time i da je tuženi izgubio zakonsku mogućnost da vrši kontrolu postupanja po datom nalogu, tim prije što, prema rezonu tužitelja, tuženi uopšte nije ni mogao da postupa sve dok je na snazi rješenje ovog suda kojim se odlaže izvršenje rješenja tuženog br.10/1-34-030943-24 od 28.10.2024.godine, a da je svakim drugačijim postupkom tuženi zapravo povrijedio načelo poštovanja sudske odluke, što je u suprotnosti sa čl.13. stav 3. ZUP. Tužbeni navodi ticali su se

i prigovora povrede načela zakonitosti, pravne sigurnosti i predvidivosti postupka, odnosno da sporno rješenje od 14.11.2025.godine predstavlja zloupotrebu instituta trajne zabrane rada. U tom kontekstu, tužba se poziva na brojnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (skraćeno: ESLJP). Ukazano je i na štetu koja je nastala visokoškolskom obrazovanju tj. tužitelju koji se bavi visokoškolskim obrazovanjem, donošenjem predmetnog rješenja, kao i na štetu koja je nastala i koja će nastati po studente. U vezi svega navedenog tužitelj je podnio predmetnu tužbu osporavajući navedeno rješenje, s prijedlogom da se tužba uvaži i rješenje poništi, ili da Sud sam odluči o ovoj upravnoj stvari i to utvrđenjem da tuženi nije bio ovlašten da donese osporavano rješenje, i sa nalogom da tuženi odmah, a najkasnije u roku od 15 dana računajući od dana prijema ove presude, postupi u skladu sa stanjem koje je nastupilo uslijed sudskog rješenja od 31.12.2024.godine, te da se suzdrži od donošenja novih mjera zabrane rada sve do konačnog okončanja upravnog postupka koji je pokrenut protiv rješenja tuženog br. 1071-34-030943-24 od 28.10.2024.godine. Potraživao je i neopredijeljene troškove postupka.

Odgovorom na tužbu predloženo je da se ista u cijelosti odbije kao neosnovana.

Tužba nije osnovana.

Nakon što je razmotrio tužbu, odgovor na tužbu i dostavljeni upravni spis, Sud je ispitao zakonitost osporenog rješenja, pa je cijeneći zahtjev, navode i razloge istaknute u tužbi i odgovoru na tužbu, kao i sve odlučne činjenice, dokaze i podatke iz predmetnog upravnog spisa, odlučio kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Prema stanju spisa predmeta, u relevantnom, slijedi: da se tužitelj dana 09.06.2025.godine obratio Vladi Tuzlanskog Kantona sa Zahtjevom za davanje saglasnosti iz čl.100. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju TK-utvrđivanja broja i strukture studenata za akademsku 2025/26 godinu, a koji Zahtjev je dana 11.06.2025.godine proslijeđen tuženom, da se tužitelj dana 21.07.2025.godine ponovno obratio tuženom sa aktom naslovljenim kao „Obavještenje o prestanku važenja upravne mjere iz rješenja br. 10/1-34-0107666/24 od 29.04.2024.godine“, te je sadržinom istog navedeno da je tužitelj postupio u skladu sa propisanim obavezama, da je izvršio potrebne korektivne radnje i o tome uredno obavještava tuženog, a da je navedeno rješenje prestalo da proizvodi pravno dejstvo. Istog dana, tužitelj je ponovio ranije podnijet Zahtjev, a koji je, takođe, ponovno proslijeđen tuženom. Uz zahtjeve je priložena materijalna dokumentacija koja se odnosila na Odluku tužitelja br.02-311-6/25 od 22.05.2025.godine o konačnom broju i strukturi studenata za upis na odobrene studijske programe u prvu godinu prvog i integrisanog prvog i drugog ciklusa studija, drugog i trećeg ciklusa studija na fakultete Univerziteta u akademskoj 2025/26 godini, Pravnu ekspertizu dr.sc.M.A. od 28.09.2025.godine, Rješenje tuženog br.10/1-34-010766/24 od 29.04.2024.godine, Rješenje tuženog br.10/1-34-030943-24 od 28.10.2024.godine, Rješenje Kantonalnog suda u Tuzli br.03 0 U 025256 24 U od 31.12.2024.godine, Rješenje tuženog o akreditaciji tužitelja od 16.08.2022.godine, Rješenja tuženog o odobravanju izvođenja studijskih programa na Pedagoškom, Fakultetu zdravstvenih nauka i Tehničkom fakultetu kod tužitelja od 20.08.2015.godine, te Rješenje tuženog koji se tiče izvođenja studijskog programa i na Ekonomskom fakultetu od 27.08.2015.godine. U daljem slijedi, da je Vlada TK dana 05.08.2025.godine tuženom dostavila na uvid presudu ovog Suda br. 03 0 U 025031 24 U od 16.06.2025.godine, a kojom presudom je odbijena tužba tužitelja za poništenje rješenja Vlade TK od 28.06.2024.godine (kojim je potvrđeno rješenje tuženog br. 10/1-34-010766/24 od 29.04.2024.godine-kojim je izdat nalog za otklanjanje prostornog i kadrovskog nedostatka u roku od godinu dana). Istoga dana, tuženi se dopisom obratio tužitelju (akt naslovljen kao odgovor na Zahtjev od 21.07.2025.godine), te je tim aktom tužitelj obaviješten da će se pokrenuti postupak radi provjere i utvrđivanja da li je navedena visokoškolska ustanova u ostavljenom roku otklonila utvrđene nedostatke. Tuženi je naglasio

i da, a budući da je svojim konačnim rješenjem br.10/1-34-030943-24 od 28.10.2024.godine oduzeo dozvolu za rad-licencu tužitelju, to da se u smislu odredbe čl.100. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju TK i ne može pokrenuti postupak davanja saglasnosti prije okončanja spora pred Kantonalnim sudom Tuzla, koji je pokrenut radi osporavanja navedenog rješenja. U daljem je tužitelj dana 13.08.2025.godine imenovao Komisiju za provjeru ispunjenosti uslova za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja kod tužitelja (članovi komisije su činila 3 predstavnika ministarstva tj. tuženog, jedan predstavnik Kantonalne uprave za inspekcijske poslove i jedan predstavnik Savjeta za visoko obrazovanje, u daljem tekstu skraćeno: Komisija), a Komisija se dana 19.08.2025.godine obratila tužitelju sa Zahtjevom za dostavu dokumentacije (tražena je dostava dokumentacije vezane za prostor koji tužitelj koristi za izvođenje nastave, podaci o broju upisanih studenata razvrstanih po fakultetima i studijskim programima i godinama studija, plan realizacije nastave za sve studijske programe koji se izvode u akademskoj 24/25 godine i ugovore o radu sa akademskim osobljem i tehničkim osobljem). Istovremeno, Komisija se obratila i Poreznoj upravi FBiH radi dostave podataka o svim zaposlenim/osiguranim licima kod tužitelja, tj. radi dostavljanja podataka radnog mjesta koje obavljaju, datumom početka osiguranja, i da li su zaposleni na puno radno vrijeme ili kraće, a ovakav zahtjev je upućen i Poreznoj upravi Brčko Distrikta BiH, Federalnom zavodu za PIO/MIO kao i Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske. Nadležne ustanove dostavile su odgovore, iz kojih slijedi da Porezna ispostava Brčko Distrikt BiH ne raspolaže traženim podacima budući da ova uprava nema jedinstven sistem registracije zaposlenih na doprinose, i da takvim podacima raspolaže samo ukoliko je poslodavac predao obrazac MIP-1023, a slijedi da od strane tužitelja to nije učinjeno. Fondovi su ukazali da oni ni ne raspolažu traženim podacima, već se obrada istih isključivo nalazi u nadležnosti poreznih uprava, dok je Federalno ministarstvo finansija- Porezna ispostava Tuzla dana 16.09.2025.godine dostavilo tražene podatke (osim podatka da li su lica zaposlena na puno radno vrijeme ili kraće). Iz ovog akta br.13-3/1-12-46-5264 proizilazi da je tužitelj prijavio i osigurao ukupno 44 zaposlena lica (doktora nauka, magistara, i sa VSS), a pobliže, uvidom u dostavljene podatke, proizilazi da je 10 lica zaposleno nakon što je tužitelj obaviješten da će se provesti postupak kontrole ispunjenosti uslova shodno izdatoj upravnoj mjeri i nakon što je tuženi tražio dostavu gore navedene dokumentacije, znači dokumentacije i za kadrovsku ispunjenost uslova (za pojedina lica datum početka osiguranja datira od 03.07. i 03.09.2026.godine). Među osiguranim licima nalazio se i profesor za kojeg je tužitelju izdata upravna mjera prekida radnog odnosa zbog počinjenja krivičnog djela i njegove pravosnažne osuđivanosti za krivično djelo primanja nagrade ili drugog oblika koristi za trgovinu uticajem, kao i profesori koji nisu mogli biti u radnom odnosu, shodno čl.93. Zakona o visokom obrazovanju TK.

Potom, da je postupajući po zahtjevu tuženog od 19.08.2025.godine, tužitelj dana 03.09.2025.godine (kada su i zaključeni pojedini ugovori o radu sa određenim akademskim osobljem) dostavio traženu dokumentaciju, a 04.09.2025.godine dostavljena je i dopuna dokumentacije u vezi sa prostorom koji tužitelj koristi za izvođenje nastave (rješenje o upotrebnoj dozvoli od 28.11.2024.godine). Nakon što je tuženi tj. imenovana Komisija izvršila uvid u dostavljenu dokumentaciju, tuženi se aktom br.10/1-34-022726-6/25 od 01.10.2025.godine ponovno obratio radi dopune tražene dokumentacije, budući da tužitelj nije dostavio podatak o studijskim programima drugog i trećeg ciklusa studija, nastavne planove i programe za iste, te podatke o broju upisanih studenata na ove cikluse, a tužitelj je dana 07.10.2025.godine dostavio određenu dokumentaciju, te je istovremeno obavijestio tuženog da se na II (drugi) ciklus studija ni na jednom fakultetu odnosno studijskom programu ne izvodi nastava jer tužitelju nije odobren upis, dok za III (treći) ciklus studija tužitelj ima upisane studente samo na III godini za studijske programe: farmacije, ekonomije, saobraćaja, matematike i fizike, biomedicine i zdravstva.

Komisija je dana 24.09.2025.godine izvršila i najavljenju službeni posjedu kod tužitelja, a ispred tužitelja bili su prisutni imenovani profesori, nakon čega je Komisija sačinila Izvještaj, dana 10.11.2025.godine, te je u ovom izvještaju detaljno pružila obrazloženje o svim obrađenim podacima koje je sam tužitelj dostavio, pa je u skladu sa navedenim utvrdila da je tužitelj ispoštovao svoju obavezu prostornog obezbjeđenja kapaciteta kako to nalaže relevantno zakonodavstvo, ali da u pogledu kadrovske ispunjenosti nije zadovoljio zakonski standard, budući da je Nastavnim planovima i programima za sve studijske programe koji se vode kod tužitelja predviđeno ukupno 29.730 časova nastave, što ukazuje na potrebu angažmana 99,1 nastavnika, a da polovina od toga iznosi 49,55 odnosno 50 nastavnika. Utvrđeno je i da postoji prekomjerno opterećenje nastavnika, a što nije u skladu sa Standardima i normativima TK (pojedinačno su navedeni profesori sa nastavnim opterećenjem), a da sam tužitelj uopšte i nije dostavio podatak da li se u nekim slučajevima eventualno radi o zajedničkim predmetima za više studijskih programa, a na temelju kojeg bi Komisija, eventualno, i mogla da utvrdi drugačije činjenično stanje. Tuženi je, prema priloženim ugovorima o radu (mimo onih naknadno dostavljenih nakon što je donijeto sporno rješenje) utvrdio da tužitelj u radnom odnosu ima ukupno 33 nastavnika, od kojih neki ne mogu biti u radnom odnosu shodno čl.93. i 59. Zakona o visokom obrazovanju TK, a neki su zaposleni samo na ½ radnog vremena, odnosno da je kod tužitelja 22 nastavnika u radnom odnosu sa punim radnim vremenom i koji ispunjavaju uslove da mogu imati zasnovan radni odnos, od kojih 4 nastavnika sa punim radnim vremenom nisu raspoređeni na izvođenje nastave na prvom i integrisanom prvom i drugom ciklusu studija u akademskoj 24/25 godini.

Nakon što je sačinjen Izvještaj tuženi je donio sporno rješenje dana 14.11.2025.godine, a istog dana kada je ovo rješenje donijeto tužitelj je tuženom dostavio dopunu tražene dokumentacije (br.01-905-1/25). Ovom dopunom dostavljeno je 10 novih ugovora o radu, zaključenih upravo dana 14.11.2025.godine. Nakon dostave rješenja, tužitelj je ustao sa predmetnom tužbom, osporavajući isto sa već ukazanim navodima. Pri tome, tužbom nije sporio, od strane Komisije, utvrđene činjenice broja akademskog osoblja koje je kod njega zaposleno (mada je, u dopuni od 24.12.2025.godine, kao konačan broj uzeo i osoblje za koje su ugovori o radu zaključeni u postupku kontrole tj. dana kada je i donijeto sporno rješenje koje se sada tužbom pobija), niti činjenicu da li su zaposleni na puno ili kraće radno vrijeme, kao i status profesora, već se isključivo referisao na pogrešan obračun potrebnog broja nastavnog osoblja.

Imajući u vidu izloženo, a ispitujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenih navoda, ovaj Sud je zaključio da je tužba neosnovana, te da je tuženi organ pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje na koje je pravilno primijenio materijalno pravo.

Tužitelj u tužbi, pored prigovora procesne i materijalno pravne prirode, ističe i navode o postojanju nacionalne diskriminacije, povezujući rad tuženog organa sa nacionalnom pripadnošću osnivača tužitelja, i pozivajući se na raniju krivičnu presudu u kojima je osnivač bio žrtva krivičnog djela motivisanog nacionalnom netrpeljivošću, a komparirajući svoj položaj sa drugim visokoškolskim ustanovama na području Tuzlanskog kantona, uz istovremeno pozivanje na odredbe Zakona o zabrani diskriminacije i čl.14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (skraćeno: EKLJP).

Sud je detaljno razmotrio ove navode tužitelja i našao ih potpuno neosnovanim, iz sljedećih razloga:

Prema izričitoj odredbi čl.15. Zakona o zabrani diskriminacije BiH² (skraćeno: ZZD), lice koje tvrdi da je žrtva diskriminacije dužno je da sudu predoči činjenice iz kojih se može osnovano zaključiti da postoji vjerovatnost prava, odnosno da je došlo do diskriminacije. Tek u slučaju kada tužitelj učini postojanje diskriminacije vjerovatnim, teret dokazivanja da nije bilo povrede načela jednakog postupanja, odnosno zabrane diskriminacije, prelazi na tuženu stranu. U konkretnom slučaju, tužitelj se u tužbi isključivo paušalno poziva na tvrdnje o počinjenom diskriminatorskom aktu, povezujući radovnu i zakonom propisanu kontrolu ispunjenosti prostornih i kadrovskih uslova sa nacionalnom pripadnošću osnivača. Iako je tužitelj u tužbi pokušao uspostaviti komparaciju sa drugim visokoškolskim ustanovama, isti nije dostavio niti jedan konkretan i dostatan dokaz kojim bi potkrijepio navode o nejednakom tretmanu, niti je dokazao da su druge ustanove u identičnoj činjeničnoj situaciji bile tretirane povoljnije. Pozivanje tužitelja na presudu ovog Suda br.03 0 K 0013388 17 K2 od 20.11.2017.godine, kojom je utvrđeno izvršenje ratnog zločina nad osnivačem tužitelja, ovaj Sud je cijenio sa dužnim pijetetom, ali ista, sama za sebe kao dokaz, nije bila dovoljna za utvrđivanje postojanja vjerovatnosti da je, u konkretnom slučaju, tužitelj bio nejednako tretiran u postupku upravne kontrole i nadzora.

U kontekstu člana 14. EKLJP, zaštita od diskriminacije podrazumijeva različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja u situacijama koje su komparativne. S tim u vezi, na tužitelju je ležao teret dokazivanja vjerovatnosti da se u radnjama tuženog steklo obilježje diskriminatorskog postupanja. Tužitelj nije priložio nijedan materijalni dokaz, niti je uopšte ponudio dokaze iz kojih bi se moglo izvući minimalno osnovano uvjerenje tj. vjerovatnost da je osporeno rješenje doneseno isključivo iz razloga da se tužitelj, s obzirom na zabranjenu osnovu, stavi u nepovoljniji položaj u odnosu na druge, a ne kao isključiva posljedica neutvrđenosti zakonom propisanih uslova za rad visokoškolske ustanove. Navodi tužitelja o selektivnom postupanju u odnosu na druge visokoškolske ustanove, ostali su na nivou nedokazanih tvrdnji. Činjenica što je u postupku nadzora utvrđeno da tužitelj ne raspolaže potrebnim brojem nastavnika u radnom odnosu (kako je to propisano zakonskom regulativom), ne predstavlja nikakav oblik diskriminacije, već zakonitu reakciju nadležnog organa na neispunjavanje imperativnih zakonskih standarda visokoškolskog obrazovanja. S obzirom na to da tužitelj ni na koji način nije učinio vjerovatnim da je stavljen u nepovoljni položaj po osnovu zaštićene osnove-nacionalnosti- u ostvarivanju svojih prava propisanih zakonom, Sud nalazi da nema povrede čl.3. ZZD i čl.14. EKLJP.

Sud je cijenio navode tužitelja da je tuženi organ formirao internu komisiju koja je navodno postupala pristrasno, te da o izvršenom nadzoru nije sačinjen formalni zapisnik, ali nalazi da su ovi navodi neosnovani i da ne mogu dovesti do drugačijeg rješenja ove upravne stvari.

Tužitelj u tužbi ističe prigovor procesne prirode, navodeći da osporeno rješenje o zabrani rada nije doneseno u skladu sa procedurom propisanom čl.23. stav 7. i 9. Zakona o visokom obrazovanju TK³ (skraćeno ZVO TK), uz tvrdnju da je stručnu komisiju morala imenovati Vlada Kantona na prijedlog Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta Bosne i Hercegovine (skraćeno: HEA), te da je sastav Komisije koja je obavila periodičnu provjeru ispunjenosti uslova za rad tužitelja, nezakonit.

Prigovor nije osnovan. Tužitelj miješa dva apsolutno različita pravna režima i stadijuma u radu jedne visokoškolske ustanove. Član 23. ZVO TK odnosi se na inicijalni postupak osnivanja, davanja licence i početak rada visokoškolske ustanove. S obzirom na to da se radi o ulasku novog subjekta u

² “Službeni glasnik BiH”, broj 59/09 i 66/16

³ „Sl.novine TK“, br. 21/21-prečišćen tekst, 22/21-autentično tumačenje, 5/22, 11/22, 16/22, 5/25 i 14/25

pravni promet, zakonodavac je propisao strogu i širu proceduru kojom Vlada Kantona, na prijedlog Ministarstva i uz učešće stručnjaka sa liste Agencije, verifikuje uslove za sam početak rada. S druge strane, čl.26. istog Zakona reguliše sasvim drugi pravni institut – periodičnu provjeru ispunjenosti kadrovskih i prostornih uslova i postupanje nakon što je ustanovi već bio dat rok za otklanjanje nedostataka. Organ uprave tj. tuženi u redovnoj, kontrolnoj i nadzornoj funkciji provodi provjeru izvršenja ranijih naloga kroz rad stručnih komisija formiranih u skladu sa ovlaštenjima koja proizilaze iz čl.8. i 23. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Tuzlanskog Kantona⁴, a ne ponovno „licencnu“ proceduru osnivanja. Nametanje obaveze da se za svaku radovnu inspekcijsku i kontrolnu provjeru uslova nakon proteka zakonskog roka mora ponovno pokretati procedura Vlade i Agencije kao kod osnivanja, predstavljao bi, po ocjeni ovog Suda, pravni apsurd koji bi blokirao rad svakog nadzornog organa. Ovo iz razloga što visoko obrazovanje, ustavno i zakonski, predstavlja, djelatnost od posebnog društvenog i strateškog interesa, i to ne samo za Tuzlanski Kanton, već i državu Bosnu i Hercegovinu (kako je to i definisano u članu 3. ZVO TK, ali i čl.2. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH⁵). Visokoškolske ustanove ne djeluju u vakuumu, niti imaju karakter privrednih subjekata čiji je rad prepušten slobodnom tržišnom takmičenju. One čine širu mrežu obrazovnih institucija od čijeg kvaliteta, zakonitosti rada i kredibiliteta direktno zavisi javni poredak, zaštita prava studenata i sigurnost cjelokupnog društvenog sistema. Iz tog razloga, zaštita zakonitosti u ovoj oblasti mora biti brza i efikasna i u rukama nadležnog organa uprave onda kada se utvrdi da ustanova ne ispunjava zakonske uslove za rad, u konkretnom slučaju, prostorne i kadrovske normative. Tumačenje koje zagovara tužitelj, da se kroz procesne formalnosti razvodni nadzor nad radom visokoškolskih ustanova, a posebno ustanove koja je već jednom dobila rok od godinu dana da otkloni grube nedostatke, pa to nije učinila, u potpunosti bi obesmisliło svrhu postojanja kontrole kvaliteta i zaštite javnog interesa u visokom obrazovanju. Stoga je i postupak koji je proveo tuženi u okviru svojih nadležnosti iz čl.26. ZVO u potpunosti zakonit, a prigovori tužitelja na sastav Komisije i miješanje nadležnosti sa čl.23., ovaj Sud tretira samo kao pokušaj izbjegavanja suštinske odgovornosti za neispunjavanje zakonskih uslova za rad.

U skladu sa propisima o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju, HEA izdaje akte savjetodavne i preporučene prirode (poput smjernica, mišljenja ili preporuka), s ciljem unapređenja standarda rada. Međutim, ove preporuke nemaju karakter imeprativnih zakonskih normi, niti mogu suspendovati ili staviti van snage izričite odredbe kantonalnog zakona i podzakonskih akata (ZVO i Standarda i normativa visokog obrazovanja TK). Organ uprave u vršenju upravnog nadzora primjenjuje obavezujuće odredbe zakona, a ne preporuke čije se ne poštovanje ne može tretirati kao povreda zakona. Stoga se ni preporukama HEA ne može nametnuti obavezujući model upravnog postupka koji bi derogirao ovlaštenja tuženog iz čl.26. ZVO, jer bi takvo tumačenje bilo pravno neutemeljeno. Znači, dokumenti o osnivanju i zatvaranju visokoškolskih ustanova nisu izravno pravno obavezujući za nadležne obrazovne vlasti, već imaju status savjetodavnih smjernica. Ovi akti služe isključivo kao stručna osnova i orijentir. Nadležna ministarstva obrazovanja imaju autonomiju da samostalno definišu vlastite kvantitativne i pravne kriterije za izdavanje licenci (dozvola za rad). HEA nema zakonska ovlaštenja zatvoriti ili osnovati fakultete. Međutim, za razliku od preporuka za osnivanje ili gašenje, kriteriji koje HEA donosi za postupak akreditacije i vođenje Državnog registra visokoškolskih ustanova jesu jedinstveni i obavezni za cijelu teritoriju BiH. Bez pozitivne preporuke HEA i upisa u državni registar, diploma ustanove ne smatra se potpuno priznatom na državnoj i evropskoj razini, ali predmetni slučaj, što tužitelj gubi iz vida, tiče se upravo zabrane rada visokoškolske ustanove, a Ministarstvo odluke o zabrani rada donosi isključivo na temelju kantonalnog Zakona o visokom obrazovanju, a ne na temelju čl.IV. navedene Preporuke HEA.

⁴ „Sl.novine TK“, br.10/18, 5/24 i 10/25

⁵ „Sl. glasnik BiH“, br. 59/07 i 59/09

Nadalje, okolnost da o izvršenom nadzoru Komisije nije sačinjen formalni zapisnik u smislu pravila upravnog postupka (čl.73. Zakona o upravnom postupku FBiH- skraćeno: ZUP), u konkretnom slučaju nema karakter bitne povrede postupka koja utiče na zakonitost konačne odluke, tj. osporavanog rješenja. Ovo iz razloga što je u toku postupka nadzora tužitelj dostavljao relevantnu dokumentaciju koja se ticala prostorne i kadrovske ispunjenosti uslova. Ovim procesnim radnjama sam tužitelj je pružio materijalni dokaz i zapravo potvrdio da u vrijeme nadzora, kao i u momentu isteka ostavljenog roka od godinu dana, nije ispunjavao zakonom propisane kadrovske uslove. Imenovana Komisija je dana 24.09.2025.godine izvršila i najavljenju službeni posjetu kod tužitelja, a tom prilikom bili su prisutni i imenovani predstavnici tužitelja. Pored toga, dokumentacija iz spisa ukazuje da je tuženi u više navrata (akti od 19.08 i 01.10.2025.godine) tražilo dopunu dokumentacije o nastavnim planovima, drugom i trećem ciklusu studija te ugovorima o radu, pružajući tužitelju adekvatnu priliku da opravda ili otkloni nedostatke. Znači, Komisija je više puta tražila dopune dostavljene dokumentacije, pa je u tom smislu tužitelju ostavljeno više mogućnosti da pruži dostatne dokaze o ispunjenosti zakonom propisanih uslova za rad. Prema tome, nikako se ne može govoriti o postupanju tuženog mala fides, kako to tužitelj nastoji predstaviti kroz tužbene navode, niti se tužitelj osnovano može pozivati na povredu forme ako je sama suština prava na učešće u postupku, ispoštovana. Stoga i nisu osnovani navodi da tužitelju nije bilo omogućeno učešće u postupku. Tuženi organ je omogućio stranci učešće u smislu čl.8. i 134. ZUP, upućivanjem pismenih poziva i obavljanjem službene posjete kod tužitelja, a pasivnost stranke koja ne koristi svoja procesna prava u potpunosti, ne predstavlja povredu pravila postupka od strane organa.

S obzirom na to da je materijalna istina (čl.7. ZUP) o neispunjavanju kadrovskih uslova nesporno utvrđena i od samog tužitelja dokumentovana, izostanak formalnog zapisnika nije bio od uticaja na pravilno rješavanje ove upravne stvari, jer bi ishod postupka i u slučaju sačinjavanja zapisnika morao biti identičan.

Neosnovana je tvrdnja tužitelja da je 24.09.2025.godine izvršena sasvim „nova kontrola“ jer je rješenje tuženog br.10/1-34-010766/24 od 29.04.2024.godine, a kojim rješenjem je (u stavu I izreke) utvrđeno da tužitelj ne ispunjava kadrovske i prostorne uslove za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Tuzlanskog kantona, te mu je utvrđen i dat rok od jedne godine za otklanjanje utvrđenih nedostataka, prestalo da egzistira kao pravni akt istekom roka od godinu dana koji je tim rješenjem ostavljen za otklanjanje nedostataka. Naime, u pravnom sistemu i teoriji upravnog prava, konačni upravni akt koji nije poništen, ukinut, oglašen ništavim ili zamijenjen novim aktom od strane nadležnog organa ili suda, trajno egzistira u pravnom prometu i proizvodi pravna dejstva. Rok od godinu dana, određen u izreci navedenog rješenja, predstavlja isključivo vremenski okvir za izvršenje obaveze nametnute tužitelju (otklanjanje utvrđenih nedostataka), kako bi izbjegao nastupanje teže zakonske posljedice, trajne zabrane rada. Protek tog roka ne vodi prestanku postojanja samog pravnog akta, već samo aktivira zakonski osnov za provjeru ispunjenja obaveze i eventualno izricanje konačne sankcije.

Konačno, suprotno tvrdnjama tužitelja, niti jedna odredba ZVO TK, niti ZUP, ne propisuje prekluzivni rok u kojem je tuženi dužan izvršiti kontrolni nadzor nakon proteka ostavljenog roka za otklanjanje nedostataka. Vrijeme poduzimanja kontrolne radnje, u konkretnoj upravnoj stvari, stvar je procjene i organizacije nadležnog organa uprave, a u predmetnom slučaju kontrola je započeta donošenjem Rješenja o imenovanju Komisije za provjeru ispunjenosti uslova za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja br. 10/1-34-022726-1/25 od 13.08.2025.godine i upućenim dopisom tužitelju da se dostavi relevantna dokumentacija (dana 19.08.2025.godine), dok je prethodno tužitelj bio obaviješten da će navedeni upravni nadzor biti proveden (akt tuženog br. 10/01-32-0022726/25 od 05.08.2025.godine). Dakle, kontrola je obavljena u sasvim primjerenom i razumnom roku po isteku godinu dana od nalaganja obaveze tužitelju (otprilike tri mjeseca nakon isteka roka iz rješenja od

29.04.2024.godine). Ovakav protok vremena u potpunosti pogoduje samom tužitelju, jer mu je tuženi pružio dodatni vremenski prostor van zakonskog roka od minimum godinu dana i van roka koji je sam ostavio (čl.26. stav 2. ZVO TK), da uredi svoje poslovanje i angažuje nedostajući kadar. Činjenica da tužitelj ni na dan kontrole (nakon više od 15 mjeseci od prvobitnog rješenja) nije ispunio kadrovske uslove, implicira jasan logički zaključak da isti uslovi nisu bili ispunjeni ni u momentu isteka roka od godinu dana iz rješenja od 24.09.2024.godine. Ovo tim prije, što je 10 ugovora o radu zaključeno sa nastavnim osobljem nakon što je pokrenut postupak utvrđivanja ispunjenosti uslova tj. kontrole postupanja po izdatoj mjeri. Ukoliko bi se i navedeno zanemarilo, ostaje i dalje činjenica da je dana 14.11.2025.godine tužitelj zaključio još dodatnih 10 ugovora o radu, i to u momentu kada je donijeto predmetno rješenje koje se pobija tužbom. Prema shvatanju ovog Suda tužitelj je bio dužan da uskladi svoju kadrovsku ispunjenost po proteku ostavljenog roka od godinu dana, te da ispunjenost, zakonom propisanih uslova, posjeduje već u momentu podnošenja Zahtjeva za davanje saglasnosti iz čl.100.stav 1. ZOV TK (utvrđivanje broja i strukture studenata za akademsku 25/26 godinu), budući da je logika i svrha zakonskih propisa da se uslovi za obavljanje visokoškolske djelatnosti moraju ispuniti prije dobijanja odgovarajućih odobrenja i saglasnosti, a ne naknadno.

Stoji tvrdnja tužitelja, iako se pogrešno poziva na čl.13. stav 3. ZUP, da postoji obaveza organa da poštuju sudsku odluku, kako je to i propisano odredbom čl.57. ZUS. Međutim, tužitelj nije u pravu kada prigovara da je tuženi organ postupio suprotno sudskim odlukama, pozivajući se na privremenu mjeru kojom je bilo odloženo izvršenje rješenja tuženog br. 10/1-34-030943-24 od 28.10.2024. godine, a koje je, u međuvremenu, stavljen van snage donošenjem odluke ovog suda broj 03 0 U 025256 24 U od 08.05.2026.godine. Tužitelj pogrešno smatra da je postojanje te sudske mjere iz čl.17.ZUS, i kasnije vraćanje ovog predmeta na ponovno rješavanje, pravno vezalo ruke organu uprave i onemogućilo ga da primjenjuje odredbe čl.26. ZVO TK. Ovakvi navodi tužitelja nemaju nikakvog uticaja na zakonitost osporenog rješenja. Ovo iz razloga što je postupak koji je doveo do donošenja osporenog rješenja samostalan nadzorni postupak utvrđivanja ispunjenosti kadrovskih i prostornih uslova nakon proteka ostavljenog roka od jedne godine. Činjenica da su u drugom, odvojenom predmetu (koji se faktički ticao licence ili statusnih pitanja) vođeni sudski postupci i izrečena mjera odlaganja, ne čini ove postupke jedinstvenim, niti privremena mjera u jednoj upravnoj stvari može predstavljati trajnu sudsku zaštitu od redovne primjene zakonskih propisa i kontrole u drugoj pravnoj stvari. Znači, u pitanju su dva različita postupka, koja međusobno nisu nužno uslovljena. U gore navedenom sudskom postupku br. 03 0 U 025256 24 U sud je i izrazio navedeni stav, činjenicom da je zahtjev tužitelja za spajanje navedenog postupka, sa predmetnim, odbio kao neosnovan, a iz razloga što se u konkretnim postupcima osporavaju različiti upravni akti doneseni u zasebnim upravnim stvarima, te ne postoji takva međusobna pravna ni činjenična povezanost koja bi opravdavala zajedničko raspravljanje i odlučivanje. Zbog toga se i nije moglo udovoljiti zahtjevu (ispravno prijedlogu) tužitelja da se gore navedeni sudski postupak spoji sa predmetnim.

Bitno je i naglasiti, da se predmetni postupak zapravo nadovezuje na donijeto rješenje tuženog od 29.04.2024.godine, kojim je utvrđeno da tužitelj ne ispunjava kadrovske i prostorne uslove za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Tuzlanskog kantona, te mu je dat rok od jedne godine za otklanjanje utvrđenih nedostataka, a zabrana tužitelju da u tom roku vrši upis studenata u pravu godinu studija, je zapravo zakonska, imperativna posljedica (čl.26. stav 3.ZVO TK). Protiv ovog rješenja tužitelj je izjavio žalbu Komisiji Vlade TK za drugostepeno upravno rješavanje, koja je rješenjem broj UP2-02/10-34-000143-24 od 26.06.2024.godine, žalbu odbila kao neosnovanu. Protiv tog konačnog rješenja tužitelj je pokrenuo upravni spor koji je okončan presudom ovog Suda br 03 0 U 025031 24 U od 16.06.2025.godine, i to na način da je tužba odbijena. U daljem to znači, da je donijeto

rješenje od 29.04.2024.godine u cijelosti održano na snazi, i da se tuženi mogao i trebao u vršenju upravnog nadzora pozvati na isto.

U pogledu navedenog tužitelj se u dozvoljenim dopunama tužbe pozvao na presude Evropskog suda za ljudska prava (skraćeno ESLJP) u predmetu Brumarescu protiv Rumunije⁶ i Russu protiv Moldavije⁷, kao i druge odluke. Međutim, nakon čitanja istih ovaj Sud nalazi da su navedene presude neodgovarajuće i pravno irelevantne za predmetni spor.

Naime, predmet Brumarescu tretirao je pitanje povrede principa pravne sigurnosti (res iudicata) kroz naknadno ukidanje pravosnažne i izvršne sudske presude od strane državnih organa, što u konkretnom slučaju uopšte nije predmet spora. U ovom postupku tuženi organ nije zadirao u pravosnažnosti bilo koje sudske odluke, već je, naprotiv, nakon donošenja presude ovog suda br. 03 0 U 025031 24 U od 16.06.2025.godine, kojom je tužba tužitelja odbijena, nastavio zakonito provođenje postupka u skladu sa sudskim utvrđenjem. S druge strane, predmet Russu protiv Moldavije ticao se drastične povrede prava na pravično suđenje zbog potpunog propusta domaćeg suda da sasluša stranku u postupku prije izricanja sankcije. Nasuprot tome, tužitelju je u toku višegodišnjeg upravnog i sudskog postupka omogućeno potpuno i neometano korištenje svih procesnih prava, instrumenata i pravnih lijekova, uključujući i pravo na sudsku zaštitu, pa i privremeno odlaganje izvršenja upravnog akta. Stoga se navedeni presedani ESLJP ni u činjeničnom ni u pravnom smislu ne mogu dovesti u vezu sa postupanjem tuženog u ovoj upravnoj stvari, a identično se, suštinski, odnosi i na ostalu praksu ESLJP na koju je ukazano kroz tužbene navode.

Tužbom se zanemaruje da je imenovana Komisija koja je vršila kontrolu nadzora izašla na lice mjesta dana 24.09.2025.godine, a tom prilikom su bili prisutni i predstavnici tužitelja, koje prilike su mogli ukazati na sve činjenice koje su smatrali odlučnim po njihova prava i obaveze. To su mogli čak i pismeno učiniti nakon što je obavljena službena posjeta Komisije, a ovo tim prije što je i od strane tuženog, ponovno, dana 07.10.2025.godine uslijedio akt prema tužitelju kojim se traži dopuna dokumentacije. Prema tome, po ocjeni ovog Suda, tužitelju je omogućeno učešće u postupku, isti je mogao uticati na ishod postupka, pa stoga i ne postoji povreda iz čl.8. ZUP. Pravo na izjašnjenje ne služi ispunjavanju prazne administrativne forme, već iznošenju činjenica koje mogu promijeniti odluku organa. Tužitelj u tužbi ne tvrdi, niti dokazuje da je u vrijeme kontrole ispunjavao kadrovske normative, pa i izostanak posebnog poziva za izjašnjenje na zapisnik (sve i da je postojao), predstavlja procesni nedostatak koji nije mogao bitno uticati na drugačije rješenje ove upravne stvari.

Uvidom u spis predmeta Sud je utvrdio sljedeće odlučne činjenice. Najprije, protekom zakonskog roka od jedne godine (koji je tužitelju bio ostavljen za otklanjanje kadrovskih i prostornih nedostataka), tužitelj nije raspolagao propisanim brojem akademskog osoblja u skladu sa mjerodavnim Standardima i normativima visokoškolskog obrazovanja TK, odnosu u skladu sa odredbama ZVO TK. Činjenica da nedostaci nisu bili otklonjeni potvrđena je i naknadnom kontrolom koji je tuženi organ izvršio po proteku ostavljenog roka, pri čemu je utvrđeno da tužitelj sa potrebnim brojem akademskog osoblja uopšte nije imao zaključene ugovore o radu u relevantnom periodu, već je iste pokušao parcijalno i naknadno rješavati tek u momentu samog vršenja kontrole, a što slijedi iz sadržine dopisa tužitelja od 03.09. i 14.11.2025.godine. Štaviše, iz samih navoda tužitelja i priloženog spisa proizilazi kontradiktornost u njegovom postupanju, jer je tužitelj u toku trajanja postupka, pa sve do donošenja osporenog rješenja, naknadno dostavljao ugovore o radu sa akademskim osobljem, od kojih neki nose datum zaključenja samog dana kada je sporno rješenje donijeto. Time je tužitelj sam sebe demantovao,

⁶ Vidi: aplikacija br.28342/95, presuda od 28.10.1999.godine

⁷ Vidi: aplikacija br.7413/05, presuda od 13.11.2008.godine

jer nesumnjivo potvrđuje upravo suprotno od onoga što tvrdi u tužbi, i to da u vrijeme isteka datog roka, pa čak ni u vrijeme kontrole organa uprave, nije ispunjavao zakonom propisane kadrovske uslove. Ugovori o radu koji je univerzitet zaključio nakon proteka roka, pa i nakon obavljene kontrole, su pravno irelevantni bili i za tuženog, ali i za ovaj spor.

Organ uprave nije dužan u nedogled čekati da subjekti koji obavljaju djelatnost od posebnog društvenog interesa naknadno, ad hoc i stihijski usklađuju svoje kadrovske kapacitete tek kada se suoče sa kontrolom i krajnjim sankcijama, jer to po prirodi stvari visokoškolske djelatnosti, nema logičkog smisla. Zakonski rokovi i normativi služe da se obezbijedi stvarni, a ne fiktivni kvalitet visokog obrazovanja. Stoga je i tuženi organ potpuno i pravilno utvrdio činjenično stanje, te na isto primijenio relevantne odredbe zakona, kada je utvrdio da uslovi za rad tužitelja ne postoje.

Neosnovani su i navodi tužitelja kojima se kroz naknadne matematičke proračune, pa i dostavljanje ugovora o radu, nastoji dokazati ispunjenost kadrovskih uslova. Kao što je to već u gorenjem dijelu obrazloženja i rečeno, predmet ocjene u upravnom sporu jeste zakonitost osporenog upravnog akta prema činjeničnom i pravnom stanju koje je postojalo u vrijeme njegovog donošenja. Komisija je nedvosmisleno utvrdila da za realizaciju ukupnog fonda od 29.730 sati nastave na Evropskom univerzitetu „Kallos“ postoji potreba za angažovanjem 99,1 nastavnika, što nalaže obavezu postojanja najmanje 50 nastavnika u radnom odnosu sa punim radnim vremenom. Poreska uprava je dana 16.09.2025.godine, pod brojem 13-371-12-46-5264, dostavila podatak (spisak) od 44 osigurana lica na dan 16.09.2025.godine, što objektivno ukazuje na deficit u kadrovskoj strukturi u odnosu na Standarde i normative u visokom obrazovanju TK, tj. ZVO TK. Pored toga, iz akta Porezne uprave nije vidno da li je svo navedeno akademsko osoblje zasnovalo radni odnos na puno radno vrijeme, što je jedan od kriterija koji se traži kod utvrđivanja ispunjenosti kadrovskih uslova. Ovaj kriterij, pak, tuženi je utvrdio uvidom u, od strane tužitelja, dostavljene pojedinačne ugovore o radu zaključene između tužitelja i njegovih uposlenika.

Odredbom člana 25. stav 3. ZOV TK propisano je da visokoškolska ustanova ispunjava kadrovske uslove ako ima u radnom odnosu najmanje jednu polovinu nastavnika od ukupnog broja nastavnika potrebnih za izvođenje nastave na obaveznim nastavnim predmetima za sve cikluse koje organizuje utvrđenim nastavnim planom, osim na akademiji umjetnosti. Odredbama člana 93. istog zakona regulisana je materija prestanka ugovora o radu akademskog osoblja po osnovu godina života i staža osiguranja ili po osnovu godina staža osiguranja, a ista glasi:“ Akademskom osoblju prestaje ugovor o radu sa visokoškolskom ustanovom na kraju akademske godine u kojoj je, u skladu sa Zakonom o radu, ispunio uslove za prestanak ugovora o radu po osnovu godina života i staža osiguranja ili po osnovu godina staža osiguranja (stav 1), izuzetno, visokoškolska ustanova može donijeti odluku o zadržavanju u radnom odnosu nastavnika u naučno-nastavnom zvanju redovnog profesora za još najduže dvije akademske godine nakon što ispuni uslove za prestanak ugovora o radu iz stava 1. ovog člana, pod uslovom da postoji nastavna potreba za njegovim angažmanom, uzimajući u obzir nastavnu potrebu za napredovanjem izabranih viših asistenata (stav 2), odluku iz stava 2. ovog člana, na prethodni zahtjev nastavnika upućen naučno nastavnom vijeću i na prijedlog naučno-nastavnog vijeća, donosi senat visokoškolske ustanove (stav 3) i akademsko osoblje kojem je prestao ugovor o radu iz razloga propisanih stavom 1. ovog člana, zadržava naučno-nastavno/umjetničko-nastavno/nastavno zvanje do isteka izbornog perioda koje je imalo u trenutku prestanka ugovora o radu, odnosno trajno ako se radi naučno-nastavno/umjetničko nastavnom/nastavnom zvanju redovnog profesora/profesora visoke škole (stav 4).“

Tužitelj nije dokazao eventualni izuzetak u pogledu prestanka radno-pravnog statusa pojedinih nastavnika.

Takođe, zakonodavac je propisao i status profesora emeritusa, koji prema odredbi čl.94. navedenog zakona ne može biti radno-pravni, budući da odredba jasno propisuje da na prijedlog organizacione jedinice visokoškolska ustanova može penzionisanom redovnom profesoru dodijeliti zvanje professor emeritus (stav 1), da kriteriji i postupak izbora profesora emeritusa se utvrđuju statutom visokoškolske ustanove (stav 2), da profesor emeritus može biti angažovan bez zasnivanja radnog odnosa kao mentor pri izradi doktorskih i magistarstkih radova, te za ocjenu i odbranu istih, kao član komisije za izbor akademskog osoblja, komisije za nostrifikaciju i ekvivalenciju inostranih visokoškolskih diploma, kao recenzent rukopisa, za koordinaciju i rad u naučno-istraživačkim i umjetničkim projektima, te za održavanje dijela predavanja unutar predmeta u sva tri ciklusa studija ukoliko ne postoje druga kadrovska rješenja, s tim da ne može voditi predmet u cijelosti, niti samostalno obavljati završni ispit (stav 3).

U daljem zakonska regulativa u pogledu kadrovskog uslova sadržana je kroz odredbe Standarda i normativa visokog obrazovanja Tuzlanskog kantona⁸, pa je tako odredbom čl.16. propisano da visokoškolska ustanova može obavljati djelatnost visokog obrazovanja ako ima potreban broj akademskog i tehničkog osoblja, u radnom odnosu sa punim radnim vremenom, i koje ispunjava uslove propisane zakonom, dok je odredbom člana 17.stav 2. propisano da visokoškolska ustanova može obavljati djelatnost visokog obrazovanja ako ima najmanje 1/2 nastavnika u radnom odnosu sa punim radnim vremenom, u odnosu na ukupan broj sati predavanja na svim studijskim godinama studijskog programa koji se realizuje na području Kantona.

U skladu sa gore navedenim odredbama, kod utvrđivanja ispunjenosti kadrovskog uslova za rad visokoškolske ustanove u obzir se mogu uzeti samo nastavnici sa punim radnim vremenom i potreban broj sati predavanja na svim godinama studijskog programa koji se realizuje na području Tuzlanskog kantona, dok ZVO i Standardima i normativima nije predviđen izuzetak ukoliko visokoškolska ustanova iz objektivnih razloga ne izvodi prvu i drugu godinu studijskog programa. U ovom dijelu obrazloženja valja reći i to, da je tužitelj taj koji je svojim nezakonitim postupanjem (neispunjavanjem zakonom traženih uslova za obavljanje visokoškolskog obrazovanja) sam sebe doveo u nemogućnost upisa studenata na prvu godinu studija akademske 2024/25 godine. Stoga su i neutemeljeni prigovori tužitelja koji se tiču nemogućnosti realizacije studijskih ciklusa i upisa studenata. Ostavljeni zakonski rok od jedne godine odnosio se na cjelovito otklanjanje utvrđenih nedostataka za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja u cjelini, što obuhvata sve propisane studijske cikluse utvrđene nastavnim planovima i programima za sve studijske programe, a koji se u skladu sa odredbom čl.138. stav 1. ZVO TK izvodi prema nastavnom planu i programu koji donosi Senat na načini po postupku utvrđenim statutom. Univerzitet, odnosno visoka škola, obavezni su u cijelosti da realizuju usvojene i odobrene nastavne planove i programe, kako je to i propisano stavom 4. navedenog člana ZVO TK. U daljem to znači, da pomenutim Zakonom i Standardima i normativima TK nije predviđen izuzetak ukoliko visokoškolska ustanova iz određenog razloga ne izvodi prvu i drugu godinu studijskog programa. Apsolutna odgovornost za stanje upisa isključivo je na samom tužitelju. Budući da isti ni po proteku ostavljenog roka, pa ni u vrijeme izvršenog nadzora, nije uskladio svoje kadrovske kapacitete sa mjerodavnim standardima i normativima, te da je nesvjesno ili svjesno propustio da blagovremeno osigura zakonom propisane uslove za obavljanje visokoškolske djelatnosti, on sam snosi sve pravne i poslovne posljedice koje proizilaze iz zakonito utvrđene nemogućnosti obavljanja te djelatnosti.

Shodno navedenom, da bi se utvrdilo da li tužitelj ispunjava kadrovske uslove u obzir se morao uzeti broj sati predavanja na svim godinama svakog studijskog programa, prema dostavljenom

⁸ „Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 8/15, 4/16, 12/16, 9/17, 6/19 i 12/22

nastavnom planu i programu za svaki studijski program, te je isti morao biti podijeljen sa brojem sati koje jedan nastavnik može imati u toku jedne akademske godine, a u skladu sa odredbom člana 18. stav 2. Standarda i normativa TK. S tim i vezi, nepravilno je postavljena metodologija rada tužitelja kroz navedene primjere u tužbi.

Pored toga, tužitelju su izdate licence za izvođenje mnogo više studijskih programa, ukupno njih 86, ali je tuženi, u skladu sa odredbama člana 17. stav 2. Standarda i normativa TK u obzir uzeo samo one studijske programe koje je tužitelj u datom momentu realizirao na području Tuzlanskog kantona. Ova činjenica za tužitelja i nije bila sporna jer se ni ne navodi u tužbi, niti pak sa svoje strane dostavlja dokumentaciju koja bi eventualno ukazivala na drugačije činjenično stanje, a Sud podsjeća da je na tužitelju teret dokazivanja tužbenih navoda, u smislu odredbe člana 22. ZUS.

Uvidom u nastavne planove i programe koje je tužitelj dostavio, slijedi i da opterećenje studenata na sedmičnom nivou nije usklađeno sa odredbom člana 130. stav 6. ZVO TK, odnosno isto je manje od zakonom propisanog minimuma, jer je zakonom propisano 20 do 25 sati sedmično, a prema nastavnim planovima i programima tužitelja predviđeno sedmično opterećenje iznosi 10 ili 8 sati, kako to pravilno utvrđuje i tuženi. U konačnici, da je sedmično opterećenje studenata u nastavi kod tužitelja usklađeno sa navedenom odredbom, potreban broj nastavnika bi bio puno veći. Odredbom člana 130. stav 6. ZVO TK propisano je da sedmični broj časova za nastavne aktivnosti studenta predviđene nastavnim planom i nastavnim programom (predavanja, vježbe, seminari, praktični rad i sl.) u zimskom i ljetnom semestru ne može biti manji od 20 niti veći od 25 časova. Odredbom člana 7. Standarda i normativa TK regulisano je zajedničko realizovanje nastave, o kojem se tužitelj referiše u tužbi. U skladu sa zakonskom regulativom slijedi da za nastavne predmete koji se izučavaju na nematičnim fakultetima/odsjecima/usmjerenjima a koji su sadržajno usaglašeni minimalno 70%, nastava na istima se realizuje zajednički za studente svih studijskih programa visokoškolske ustanove u jednoj liniji nastave, a ukoliko broj studenata prelazi maksimalan broj studenata utvrđen u članu 6. stav 1. Standarda i normativa TK, tada se formira nova linija predavanja.

Shodno navedenom, ispravno tužitelj navodi da visokoškolska ustanova nastavu na zajedničkim predmetima može zajednički realizovati, ali gubi iz vida da se mora raditi o sadržajno usaglašenom minimumu od 70%, i to za sve studente svih studijskih programa, pri čemu se nastavniku koji realizuje nastavu na tim predmetima računa onoliko sati koliko je stvarno i realizovao u jednoj ili više linija predavanja i isto se odnosi na njegovo opterećenje u nastavi koje je regulisano odredbama člana 18. Standarda i normativa TK, ali ne utiče na izračun broja potrebnih sati predavanja za svaki studijski program, kako je propisano odredbom člana 17. stav 2. Standarda i normativa TK. Iz sadržine Izvještaja Komisije od 10.11.2025.godine, a nakon dostavljene dokumentacije od strane tužitelja, proizilazi da opterećenje pojedinih nastavnika u nastavi nije usklađeno sa odredbama čl.18. stav 1. Standarda i normativa TK, obzirom da isti imaju znatno veći broj sati predavanja od zakonom dozvoljenog, te da Komisija na temelju raspoložive dokumentacije, takođe dostavljene od strane tužitelja, nije mogla utvrditi da se u pojedinim slučajevima radi o zajedničkim predmetima za više studijskih programa. Naprotiv, uvidom u nastavni Plan realizacije za akademsku 2024/45 godinu utvrđeno je da su pojedini nastavnici opterećeni u tolikom broju sati da i kada bi se uzelo da su pojedini predmeti zajednički za više studijskih programa i da se eventualno izvode na taj način, i dalje bi broj opterećenosti nastavnika u nastavio bio preko dozvoljenog. Npr. rektorica A.B. ima ukupno 19h na nivou godine, a maksimalno opterećenje rektora prema Standardima i normativima (čl.21. stav 1.) je 1-3 sata prosječno sedmično na godišnjem nivou. Potom, prof.dr.sc. F.Ć. opterećen je ukupno sa 31h predavanja, prof.dr.sc. A.S.F. za 32h prosječno sedmično na godišnjem nivou i drugi.

U smislu svega gore navedenog, pravilno je tuženi, na osnovu dostavljenih nastavnih planova i programa za svaki studijski program koji se kod tužitelja izvodi, u skladu sa ukazanom regulativom, sačinio izračun broja sati na svim studijskim godinama svakog studijskog programa, na osnovu čega je utvrdio potreban broj nastavnika za svaki studijski program, pri čemu u obzir nije mogao uzeti nastavnike koji kod tužitelja nisu imali radni odnos sa punim radnim vremenom, kao i nastavnike koji u skladu sa odredbama člana 59., 93. i 94. ZVO TK ne mogu biti u radnom odnosu u visokoškolskoj ustanovi. Prema ugovorima o radu koje je tužitelj dostavljao u dva navrata tuženom u postupku kontrole ispunjenosti nalogom datih uslova, proizilazi da tužitelj u radnom odnosu sa punim radnim vremenom ima 22 nastavnika koji ispunjavaju uslove da mogu biti u radnom odnosu, od kojih 4 nastavnika sa punim radnim vremenom nisu raspoređena na izvođenje nastave na prvom i integrisanom prvom i drugom ciklusu studija u akademskoj 2024/25 godini.

Što se tiče uz tužbu dostavljenog nalaza Centra za vještačenje i procjenjivanje „Zenit“ doo od 16.04.2025.godine, isti nalaz predstavlja novi dokaz, a shodno odredbi čl.22. ZUS u tužbi se ne mogu iznositi nove činjenice i predlagati novi dokazi, osim ako nesumnjivo ukazuju da je činjenično stanje očigledno drugačije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku i pod uslovom da tužitelj pruži dokaze da ih bez svoje krivice nije mogao iznijeti, odnosno predložiti do završetka upravnog postupka. Ovaj nalaz tužitelj nije koristio u postupku kontrole od strane imenovane Komsije, pa se stoga ni sada u upravnom sporu ne može na njega opravdano pozivati, tim prije što je nalazom tužitelj raspolagao u vrijeme kada se utvrđivalo da li je postupljeno shodno nalogu iz rješenja tuženog od 29.04.2024.godine. Sve i da se sada u upravnom sporu takav nalaz može uzeti kao dokazno sredstvo, činjenice koje su utvrđene u postupku tog vještačenja ne bi išle u korist tužitelju, jer iz sadržine nalaza proizilazi da tužitelj nije u cijelosti ispunio zakonske uslove u pogledu kadrovske popunjenosti (npr. na strani 29. nalaza za Tehnički fakultet navedeno je da postojeća struktura nastavnog kadra nije adekvatna sa stanovišta broja zaposlenog akademskog osoblja, u skladu sa Zakonom i Standardima i normativima i dr.). Međutim, kao što je i navedeno, sadržinu nalaza Sud kod donošenja predmetne odluke neće interpretirati niti cijeliti, jer bi to bilo suprotno gore navedenoj odredbi, a na što je ukazano tužitelju i ranije, u odluci ovog Suda br.03 0 U 025031 24 U od 16.06.2025.godine.

Posebno treba naglasiti da, upravo suprotno tvrdnjama tužitelja, mjera trajne zabrane rada donesena je u interesu studenata i šire društvene zajednice. Javni interes u oblasti visokog obrazovanja nalaže da studenti dobiju validno, zakonito i kvalitetno obrazovanje. Dopuštanje univerzitetu da radi bez ispunjenosti personalnih uslova značilo bi da studenti na kraju dobiju diplome koje su pravno upitne ili bezvrijedne na tržištu rada, što za njih predstavlja neuporedivo veću i trajniju štetu. ZVO TK predviđa mehanizam zaštite studenata u slučaju prestanka rada ustanove. Tumačenjem odredbe čl. 30.stav 5. ovog Zakona slijedilo bi da u slučaju oduzimanja licence ili zabrane rada, tužitelj je dužan omogućiti studentima nastavak školovanja na drugim srodnim ili licenciranim visokoškolskim ustanovama, te je supsidijarno odgovoran za obaveze iste. Dakle, zakon je predvidio rješenje za studente, a formalno zatvaranje tužitelja ne znači automatski prekid njihovog školovanja, već prelazak u ustanovu koja ispunjava zakonske standarde.

Konačno, ocjenjujući navode tužitelja kroz prizmu navedene povrede prava na imovinu i slobodu rada (u kontekstu člana 1. i 2. Protokola broj 1 uz EKLJP), ovaj Sud je primijenio standarde tzv. trodjelnog testa ESLJP, nalazeći da su ispunjeni svi kumulativni uslovi za mjeru koju je preduzeo tuženi organ. Osporena mjera trajne zabrane rada donesena je na osnovu izričitih, jasnih i unaprijed predvidivih odredaba ZVO TK, na koje je već ukazano, nakon što je tužitelju bio ostavljen zakonski rok od jedne godine da otkloni utvrđene kadrovske i prostorne nedostatke za sve studijske programe i cikluse, a koji rok je protekao bez da je tužitelj uskladio svoje kadrovske kapacitete sa propisanim

standardima i normativima TK, čime je ispunjen uslov zakonitosti u postupanju. Potom, visoko obrazovanje predstavlja djelatnost od posebnog društvenog, javnog i strateškog interesa za Kanton i društvo u cjelini. Mjera organa uprave imala je za cilj zaštitu javnog poretka, osiguranje kvaliteta obrazovanja i zaštitu prava i interesa studenata, što nesumnjivo predstavlja legitiman cilj u demokratskom društvu. Time je zadovoljen i uslov legitimnog cilja. Mjera nije bilo proizvoljna ni pretjerana. Tužitelju je kroz ostavljeni zakonski rok data puna mogućnost da otkloni nedostatke, ali je on svojom pasivnošću i neblagovremenim zaključivanjem ugovora o radu, a time i neispunjavanjem uslova, sam sebe doveo u situaciju da tuženi, po sili zakona, mora izreći krajnju mjeru. S obzirom na to da blaže mjere nisu dale rezultat, trajna zabrana rada predstavlja srazmjernu i nužnu mjeru za spriječavanje narušavanja standarda visokoškolskog obrazovanja (uslov srazmjernosti i neophodnosti tj. proporcionalnost).

Prema opštoj sudskoj praksi ESLJP, Sud priznaje državama široko polje procjene u regulisanju svog obrazovnog sistema, što uključuje postavljanje akreditacijskih standarda, provođenje inspeksijskog nadzora i zaštitu kvaliteta obrazovanja. Mjere zatvaranja ustanova koje ne ispunjavaju te uslove same po sebi ne predstavljaju kršenje prava na obrazovanje i pravo na imovinu, pod uslovom da su zakonski utemeljene, nediskriminatorne i proporcionalne legitimnom cilju očuvanja obrazovnih standarda, a što je konkretan slučaj.

Budući da se u tužbi i dopuštenim dopunama navodi obimna praksa ESLJP, koja suštinski ili nije primjenjiva na konkretan slučaj ili, naime, potvrđuje pravni zaključak organa uprave, ovaj Sud nalazi da je potrebno referisati se i na neke ključne odluke ESLJP, a u kojim odlukama je upravo izričito potvrdio da države imaju široko polje procjene u regulisanju obrazovnog sistema. Ovaj Sud se posebno poziva na stav ESLJP iznesen u odluci o neprihvatljivosti u predmetu *Slavic University in Bulgaria i drugi protiv Bugarske*⁹. Navedeni predmet se ticao upravo situacije u kojoj je privatni univerzitet izgubio pravni status i pravo na rad nakon što su državni organi uveli novi zakonodavni okvir s ciljem standardizacije i podizanja kvaliteta visokog obrazovanja. ESLJP je u tom predmetu potvrdio da država ima pravo i legitimnu obavezu da konstantno reguliše i nadzire obrazovni sektor, što uključuje i donošenje mjera kojima se onemogućava rad onim visokoškolskim ustanovama koje ne ispunjavaju propisane standarde. Iz ovog presedana nedvosmisleno proizilazi da privatni ekonomski interes osnivača univerziteta (kao i pravo na mirno uživanje imovine), te interesi upisanih studenata, moraju biti podređeni opštem javnom interesu države da osigura zakonitost i kvalitet akademskog sistema. Shodno tome, kada upravni organ u zakonito sprovedenom postupku utvrdi da tužilac ne ispunjava imperativne zakonske uslove, izricanje mjere zabrane rada predstavlja jedinu nužnu i proporcionalnu mjeru za postizanje legitimnog cilja, jer bi tolerisanje daljeg rada takve ustanove vodilo anarhiji u obrazovnom sistemu i degradaciji javnih isprava koje ta ustanova izdaje.

Znači, u sveukupnosti iznesenog, proizilazi da tužitelj neosnovano ukazuje da je od strane organa uprave došlo do povreda na koje se pozivao u činjeničnom supstratu tužbe, tim prije kada je tuženi organ u svemu zadovoljio standard iz prakse ESLJP, u cijelosti je ispoštovao i procesne odredbe ZUP, te na koncu pravilno primijenili materijalno pravo.

Kako tužba ne nudi dokaze koji bi doveli do drugačijeg utvrđenja činjeničnog stanja ili drugačije primjene materijalnog prava, pri čemu se misli isključivo na dokaze koje je tužitelj prezentirao u upravnom postupku (čl.22. ZUS), sud je primjenom člana 36. stav 1. i 2. ZUS, odlučio kao u stavu II izreke presude.

⁹ Vidi: predstavka br. 60781/00, odluka o neprihvatljivosti od 18.11. 2004. godine

Sud je detaljno cijenio i analizirao i sve ostale navode tužbe, ali je, s obzirom na naprijed opisano nesporno utvrđeno činjenično stanje, ocijenio da ostali navodi tužbe po procesnom i materijalnom pravu ne mogu uticati na drugačije rješavanje ove upravne stvari i drugačije presuđenje.

Istovremeno, tužitelj je odbijen sa zahtjevom za naknadu troškova postupka, budući da je u cijelosti izgubio spor, a u smislu čl.55. ZUS u vezi sa čl.386. stav 1. ZPP.

Z a p i s n i č a r

Mirjana Kanjić, s.r.

S u d i j a

Mihaela Jovanović, s.r.

POUKA: Protiv ove presude nije dozvoljena žalba.