

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-39/25**, rješavajući zahtjeve **Kantonalnog suda u Zenici i Općinskog suda u Zenici**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka a), člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 94/14, 47/23 i 41/24), u sastavu:

Mirsad Ćeman, predsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Angelika Nußberger, potpredsjednica

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

Marin Vukoja, sudija

na sjednici održanoj 26. marta 2026. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevima **Kantonalnog suda u Zenici (predsjednica Suda Snježana Čolaković)** i **Općinskog suda u Zenici (sudija Alija Sinanović)** za ocjenu kompatibilnosti člana 52. st. 1. i 2, člana 54. stav 1. tačka m) i člana 62. st. 3. i 4. Zakona o visokom obrazovanju („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 12/22, 15/24 i 5/25),

utvrđuje se da član 54. stav 1. tačka m) i član 62. st. 3. i 4. Zakona o visokom obrazovanju („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 12/22, 15/24 i 5/25) nisu u skladu sa članom 4. i članom 63. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09) i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Nalaže se Skupštini Zeničko-dobojskog kantona da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ uskladi član 54. stav 1. tačka m) i član 62. st. 3. i 4. Zakona o visokom obrazovanju („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 12/22, 15/24 i 5/25) sa članom 4. i članom 63. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09) i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da je član 52. st. 1. i 2. Zakona o visokom obrazovanju („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 12/22, 15/24 i 5/25) u skladu sa čl. 4, 14, 15, 16, 18, 22. i 63. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne

i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09) i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev **Kantonalnog suda u Zenici (predsjednica Suda Snježana Čolaković)** u dijelu zahtjeva za ocjenu kompatibilnosti člana 20. stav 3. i člana 23. Zakona o Javnoj ustanovi Univerzitet u Zenici („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 1/18, 10/18 i 13/21) zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Kantonalni sud u Zenici (predsjednica Suda Snježana Čolaković; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 26. novembra 2025. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti člana 20. stav 3. i člana 23. Zakona o Javnoj ustanovi Univerzitet u Zenici („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 1/18, 10/18 i 13/21; u daljnjem tekstu: Zakon o Univerzitetu) i člana 52. st. 1. i 2, člana 54. i člana 63. stav 3. Zakona o visokom obrazovanju („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 12/22, 15/24 i 5/25; u daljnjem tekstu: ZVOZDK) u odnosu na odredbu člana 16. st. 1. i 5. i člana 18. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09; u daljnjem tekstu: Okvirni zakon). Zahtjev je evidentiran pod brojem U-39/25.
2. Općinski sud u Zenici (sudija Alija Sinanović; u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 26. novembra 2025. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu kompatibilnosti člana 52. st. 1. i 2. i člana 62. st. 3. i 4. ZVOZDK sa čl. 4, 14, 15, 16, 18. i 22. Okvirnog zakona i sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Zahtjev je evidentiran pod brojem U-40/25.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. S obzirom na to da se zahtjevima pokreću ista ustavna pitanja, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. Pravila Ustavnog suda, odlučio da navedene zahtjeve spoji i donese jednu odluku pod brojem U-39/25.

4. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Skupštine Zeničko-dobojskog kantona (u daljnjem tekstu: Skupština ZDK) zatraženo je 17. decembra 2025. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostavi odgovor na zahtjeve.

5. Skupština ZDK je 15. januara 2026. godine dostavila odgovor na zahtjeve.

6. Ustavni sud je na osnovu člana 90. stav 1. tačka c) Pravila Ustavnog suda donio odluku da sutkinja Larisa Velić neće učestvovati u radu i odlučivanju u ovom predmetu.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva broj U-39/25

7. Obrazlažući zahtjev, podnosilac zahtjeva navodi da shodno članu 18. Okvirnog zakona i Statutu JU „Univerzitet u Zenici“ (u daljnjem tekstu: Univerzitet) rektora imenuje i razrješava senat, dok je članom 62. ZVOZDK propisano da rektora razrješava upravni odbor ako ga ne razriješi senat. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva ističe da razrješenje rektora predstavlja akademsko pitanje koje je u isključivoj nadležnosti senata, te da se propisivanjem prava upravnog odbora da razriješi rektora narušava akademska sloboda i institucionalna autonomija univerziteta. Također navodi da je članom 20. stav 3. i članom 23. Zakona o Univerzitetu propisano da rektora Univerziteta bira Senat, na osnovu javnog konkursa, uz prethodnu saglasnost Vlade Kantona. Stoga smatra da su te odredbe u suprotnosti sa članom 16. st. 1. i 5. i članom 18. Okvirnog zakona. Podnosilac zahtjeva se pozvao na Odluku Ustavnog suda o dopustivosti i meritumu broj U-22/18 od 5. jula 2019. godine.

b) Navodi iz zahtjeva broj U-40/25

8. Obrazlažući zahtjev, podnosilac zahtjeva navodi da je članom 62. stav 4. ZVOZDK propisano da će upravni odbor razriješiti rektora zbog razloga iz stava 3. tog člana ukoliko ga ne razriješi senat. Navodi da je način na koji je pitanje izbora i razrješenja rektora uređeno ZVOZDK u suprotnosti sa članom 4. stav 1, članom 14, članom 16. stav 2. tačka 5, članom 18. stav 1. i članom 22. Okvirnog zakona. Dalje navodi da je član 52. ZVOZDK u suprotnosti sa članom 15. i članom 16. st. 1. i 5. Okvirnog zakona i praksom Ustavnog suda iz odluka br. U-22/18, U-10/21 i U-9/22. U vezi s tim, podnosilac zahtjeva navodi da je članom 52. ZVOZDK propisano da od sedam članova upravnog odbora četiri imenuje osnivač, što je više od 50%. Smatra da se na taj način osnivaču Skupštini ZDK daje apsolutna kontrola nad upravnim odborom i on stavlja pod politički utjecaj, što ugrožava

institucionalnu samoupravu i akademsku autonomiju univerziteta. Također se dovodi u pitanje odgovornost i nadležnost senata za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi, zagarantirana Okvirnim zakonom. Podnosilac zahtjeva navodi da član 52. ZVOZDK sadrži rješenja koja u bitnoj mjeri odstupaju od ciljeva i sadržajno-koncepcijskih rješenja Okvirnog zakona, koja narušavaju standard koji garantira autonomiju i samoupravu univerziteta, a koji zahtijeva evropski sistem visokog obrazovanja. Navodi da upravni odbor ne može imati ingerencije u pogledu izbora ili smjene rektora, što predstavlja isključivu ingerenciju senata, te da je Ustavni sud već zauzeo stav o pitanju omjera članova upravnog odbora iz reda osnivača u odnosu na one iz akademske zajednice u odlukama br. U-22/18 i U-10/21. Podnosilac zahtjeva također navodi da su osporene odredbe u suprotnosti i sa članom 63. Okvirnog zakona i načelom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

c) Predmeti povodom kojih su podneseni zahtjevi

9. Podnosilac zahtjeva broj U-39/25 naveo je da se pred tim sudom vodi upravni spor po tužbi Univerziteta protiv rješenja Ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport ZDK broj 10-34-318-33/25 od 9. juna 2025. godine. Tim rješenjem poništena je Odluka o poništenju Odluke Upravnog odbora Univerziteta broj 01-01-3-2786/25 od 2. juna 2025. godine i potvrdi mandata rektora broj 01-02-5-2806/25 od 3. juna 2025. godine jer je navedena odluka suprotna odredbama člana 56. stav 1. i člana 63. stav 2. ZVOZDK i člana 16. Okvirnog zakona. Naime, odlukom Upravnog odbora od 2. juna 2025. godine razriješen je dužnosti rektor jer nije izvršio određene odluke Upravnog odbora, odnosno „nije izvršio usklađivanje rada Univerziteta sa članom 49. stav 4. ZVOZDK“, niti je izvršio finansijski plan, što je konstatirano odlukom Upravnog odbora. Zatim, razriješen je i jer je Mašinski fakultet troškove reprezentacije koristio protivno članu 4. Pravilnika o reprezentaciji i poklonima iz vlastitih sredstava Univerziteta, te jer je rektor nenamjenski trošio finansijska sredstva Univerziteta suprotno članu 6. navedenog pravilnika. Osim toga, utvrđeno je da je rektor postupao suprotno Planu nabavki i Zakonu o javnim nabavkama, te jer Skupština ZDK nije prihvatila izvještaj o radu i poslovanju Univerziteta. Ta odluka Upravnog odbora je poništena odlukom Senata od 3. juna 2025. godine uz obrazloženje da ju je donio nenadležni organ, suprotno Statutu Univerziteta, Okvirnom zakonu i presudama Ustavnog suda, te je potvrđen mandat rektora.

10. Podnosilac zahtjeva broj U-40/25 naveo je da se pred tim sudom vodi parnični postupak radi utvrđivanja ništavnosti odluke Upravnog odbora Univerziteta o razrješenju rektora Univerziteta, koja je donesena na osnovu Zakona o izmjenama i dopunama ZVOZDK („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj 5/25), kojim je upravni odbor ovlašten da razriješi rektora ukoliko to ne uradi senat.

d) Odgovor na zahtjev

11. Skupština ZDK je navela da su osporene zakonske odredbe u saglasnosti s Okvirnim zakonom, zbog čega su zahtjevi za ocjenu ustavnosti neosnovani.

12. U pogledu zahtjeva u predmetu broj U-39/25 navela je da su član 20. stav 3. i član 23. Zakona o Univerzitetu u saglasnosti s odredbama člana 16. st. 1. i 5. Okvirnog zakona jer se njima „ne osporavaju“ te odredbe. Dalje je navela da su član 52. st. 1. i 2. ZVOZDK u skladu sa članom 16. st. 1. i 5. Okvirnog zakona jer se ne odnose na ista pitanja. Skupština ZDK je navela da su te odredbe u potpunosti u skladu sa članom 15. stav 1. Okvirnog zakona, te da propisani sastav upravnog odbora predstavlja neposrednu implementaciju okvira utvrđenog tim zakonom, čime se osigurava zakonita ravnoteža između osnivača, akademske zajednice i studenata. Navela je da član 4. Okvirnog zakona ne predstavlja normu kojom se iscrpno uređuju institucionalni odnosi unutar visokoškolskih ustanova, već programsku i načelnu normu koja usmjerava zakonodavca nižeg nivoa prilikom uređenja sistema visokog obrazovanja. Ukazuje da ta odredba ostavlja prostor za normativno razrađivanje organizacije i upravljanja u skladu s ustavnim nadležnostima, odnosno ne ograničava zakonodavca u uređivanju modela upravljanja univerzitetom. Ističe da akademska autonomija nije apsolutna niti institucionalno neograničena, već se odnosi prvenstveno na akademsku sferu djelovanja univerziteta, dok zakonodavac zadržava pravo da uredi upravljačke i finansijske mehanizme radi osiguranja zakonitosti, odgovornosti i zaštite javnog interesa.

13. Dalje navodi da su odredbe 16. st. 1. i 5. Okvirnog zakona već sadržane u čl. 55. i 56. ZVOZDK. Skupština ZDK ističe da se član 54. stav m) ZVOZDK ne odnosi na izbor rektora nego na njegovo razrješenje, a imajući u vidu član 63. Okvirnog zakona kojim je propisano da će se pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulirana tim zakonom regulirati zakonima na nivou Republike Srpske i kantona. Navodi da je isti stav zauzeo i Ustavni sud u predmetu broj U-22/18. Stoga, smatra da zakonodavac na kantonalnom nivou ima pravo da uredi pitanje razrješenja rektora jer ono nije normirano Okvirnim zakonom. Skupština ZDK ističe da član 54. ZVOZDK ne uvodi konkurentsku akademsku nadležnost, već uređuje isključivo poslovno-upravni aspekt funkcioniranja visokoškolske ustanove. Stoga je ovlaštenje upravnog odbora da usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora izričito ograničeno na domen finansijskog i poslovnog upravljanja. Ističe da je to u potpunosti u skladu sa sistemskim rješenjem Okvirnog zakona, prema kojem rektor u akademskim pitanjima odgovara senatu, a u poslovnim pitanjima upravnom odboru. Smatra da ta dvostruka linija odgovornosti predstavlja standardno rješenje u javnim visokoškolskim ustanovama i ne može se tumačiti kao narušavanje akademske autonomije. Skupština ZDK ukazuje da razrješenje predstavlja institut odgovornosti, a ne institut akademskog izbora, te da se stoga imenovanje i razrješenje ne mogu

poistovjetiti. Navodi da izbor rektora ostaje isključiva nadležnost senata u skladu sa članom 18. Okvirnog zakona, dok se ovlaštenje upravnog odbora odnosi na situacije odgovornosti rektora u domenu zakonitosti i finansijskog poslovanja, što predstavlja mehanizam kontrole, a ne preuzimanje akademskih ovlaštenja. Ističe da se na taj način osigurava ravnoteža između akademske autonomije i javne odgovornosti rukovodstva univerziteta. Stoga smatra da član 54. ZVOZDK predstavlja zakonitu i funkcionalnu razradu načela iz člana 16. st. 1. i 3. te člana 18. Okvirnog zakona jer osigurava jasnu podjelu nadležnosti između senata i upravnog odbora, štiti akademsku autonomiju univerziteta i istovremeno osigurava odgovorno i zakonito upravljanje javnim sredstvima, u skladu s ustavnim načelima. Konačno, navodi da član 63. ZVOZDK ne sadrži stav 3, zbog čega se ne može izjasniti o tom dijelu zahtjeva.

14. U pogledu zahtjeva u predmetu broj U-40/25 Skupština ZDK navodi da je član 52. st. 1. i 2. ZVOZDK u potpunosti kompatibilan sa članom 14. Okvirnog zakona jer osigurava da upravni odbor ima strukturu koja omogućava efikasno vršenje odgovornosti za poslovanje visokoškolske ustanove. U vezi s tim, ističe da je učešće predstavnika osnivača u upravnom odboru opravdano činjenicom da upravni odbor odgovara za finansijsko poslovanje. U tom smislu, naglašava da sastav upravnog odbora ne predstavlja pitanje akademske samouprave, već pitanje organizacije i kontrole poslovanja, koje je u javnim ustanovama legitimno vezano za interes osnivača i zaštitu javnih sredstava. Skupština ZDK navodi da je i norma po kojoj se predsjednik upravnog odbora imenuje iz reda osnivača također u saglasnosti sa članom 14. Okvirnog zakona. Smatra da ta norma omogućava funkcionalnu povezanost između osnivača i organa odgovornog za poslovanje, bez zadiranja u akademske nadležnosti senata. Ističe da imenovanje predsjednika upravnog odbora iz reda osnivača predstavlja organizaciono rješenje koje jača odgovornost upravnog odbora prema osnivaču, ali ne utječe na raspodjelu akademskih ovlaštenja, niti mijenja nadležnosti senata kao najvišeg akademskog tijela. Također smatra da su osporene odredbe ZVOZDK u saglasnosti i sa članom 15. Okvirnog zakona, koji propisuje minimalne i maksimalne normativne granice sastava upravnog odbora, ali ne propisuje obavezu jedinstvenog ili numerički fiksnog modela, već svjesno ostavlja prostor zakonodavcu nižeg nivoa da izvrši normativnu razradu u skladu s vlastitim institucionalnim i finansijskim kontekstom. Ističe da član 52. stav 1. ZVOZDK propisuje da upravni odbor ima sedam članova, što je u potpunosti kompatibilno sa članom 15. Okvirnog zakona, koji dozvoljava raspon od sedam do jedanaest članova. U vezi s tim, Skupština ZDK je naglasila da je Ustavni sud u Odluci broj U-22/18 razmatrao član 15. Okvirnog zakona i istakao da je takva zakonska formulacija svjesno ostavljena fleksibilnom i otvorenom, upravo s ciljem da kantonalni zakonodavac ima diskreciono pravo da uredi tačan broj članova upravnog odbora, njihov sastav i omjer članova upravnog odbora iz reda osnivača u odnosu

na one iz akademske zajednice, u skladu s vlastitom politikom upravljanja visokoškolskim ustanovama. Ističe da Ustavni sud jest ukazao da omjer članova upravnog odbora u korist osnivača može, ali ne nužno, voditi ka slabljenju akademske autonomije. Međutim, smatra da se takav stav odnosi na potencijalni, a ne automatski efekt, te zahtijeva analizu stvarnih nadležnosti organa, a ne puko matematičko prebrojavanje članova. Smatra da je na taj način potvrđeno da se sama činjenica postojanja većine članova koje je imenovao osnivač ne može automatski smatrati povredom akademske autonomije.

15. Nadalje, Skupština ZDK navodi da je članom 62. st. 3. i 4. ZVOZDK propisana mogućnost da upravni odbor smijeni rektora, i to samo ako to ne učini senat i samo iz razloga iz domena poslovanja. Navodi da ta odredba svoj osnov ima u članu 17. stav 2. Okvirnog zakona kojim je propisano da rektor odnosno direktor visoke škole za svoj rad u domenu akademskih pitanja odgovara senatu, a u domenu poslovanja upravnom odboru. Ističe da se osporenim članom ZVOZDK stoga ne zadire u pravo senata da bira rektora, koje je propisano članom 58. stav 1. tog zakona, što je u skladu sa članom 16. stav 2. tačka 5, članom 18. stav 1. i članom 22. Okvirnog zakona. U pogledu nadležnosti upravnog odbora Skupština ZDK ukazuje da je članom 14. stav 2. tačka 11. Okvirnog zakona propisano da taj organ obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove. Stoga smatra da je Okvirni zakon ostavio mogućnost propisivanja dodatnih nadležnosti upravnog odbora u odnosu na one taksativno nabrojane u članu 14. tog zakona. Navodi da je mogućnost upravnog odbora da razriješi rektora u slučaju neizvršavanja odluka upravnog odbora koje se tiču finansijskog poslovanja, korištenja sredstava i izvještaja o poslovanju u skladu sa članom 14. Okvirnog zakona. Ukazuje da taj član propisuje da upravni odbor usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora u domenu finansijskog poslovanja, donosi finansijski plan, usvaja godišnji obračun i podnosi izvještaj osnivaču. Ističe da se time osigurava zakonito i transparentno funkcioniranje ustanove, dok akademska pitanja ostaju u nadležnosti senata, na koji način se štiti akademska autonomija. Stoga smatra da odgovornost rektora i direktora prema upravnom odboru u oblasti poslovanja predstavlja direktnu normativnu posljedicu uloge upravnog odbora kao organa odgovornog za zakonitost i finansijsko upravljanje, te da ne može biti dovedena u vezu s akademskom autonomijom. Skupština ZDK ukazuje na to da izvršna funkcija rektora nije jedinstvena i nediferencirana jer je članom 17. Okvirnog zakona uspostavljeno načelo dvostruke odgovornosti izvršnog rukovodstva, čime se potvrđuje da isto lice može istovremeno biti nosilac akademske i poslovne funkcije, ali uz jasno razdvojene linije odgovornosti. Tako rektor za akademska pitanja odgovara senatu, a za pitanja poslovanja, finansija i zakonitosti rada upravnom odboru. Ističe da takva dvostruka linija odgovornosti ne predstavlja pravnu nedosljednost, već svjesno normativno rješenje kojim se

osigurava ravnotežu između akademskih sloboda i javne odgovornosti. Stoga smatra da član 62. ZVOZDK predstavlja operativnu razradu načela iz čl. 14. i 17. Okvirnog zakona, čime se osigurava njihova efektivna i dosljedna primjena u praksi. Ukazuje da se razlozi za razrješenje predviđeni u članu 62. stav 2. ZVOZDK odnose prvenstveno na neizvršavanje obaveza prema senatu i povrede ugleda institucije, što korespondira akademskoj odgovornosti rektora i direktora. S druge strane, razlozi iz stava 3. tog člana su isključivo vezani za finansijsko poslovanje i izvršavanje odluka upravnog odbora, čime se potvrđuje odgovornost rektora i direktora prema upravnom odboru u domenu poslovanja. Iz navedenih razloga Skupština ZDK smatra da su te odredbe u skladu s osnovnim načelima akademskih sloboda, autonomije i samouprave univerziteta, garantiranim članom 4. Okvirnog zakona.

IV. Relevantni propisi

16. **Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik BiH“ br. 59/07 i 59/09) u relevantnom dijelu glasi:

Član 4. stav 2.

Visoko obrazovanje zasniva se na:

- akademskim slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji univerziteta;

[...]

Član 14.

Odgovornost za poslovanje licencirane javne visokoškolske ustanove nosi upravni odbor univerziteta ili visoke škole (u daljnjem tekstu: upravni odbor).

Upravni odbor obavlja poslove utvrđene zakonom i statutom univerziteta, a naročito:

[...]

- usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora ili direktora u domenu finansijskog poslovanja;

[...]

- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove.

Član 15.

Upravni odbor ima između sedam i jedanaest članova od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, a ostale imenuje senat te visokoškolske ustanove u skladu sa statutom.

Senat univerziteta imenuje i razrješava članove upravnog odbora na mandat od četiri godine, u javnoj i transparentnoj proceduri javnog konkursa.

Član 16. stav 1. i 2.

Odgovornost za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi ima senat kao najviše akademsko tijelo koje čine predstavnici akademskog osoblja i studenata.

Senat visokoškolske ustanove odlučuje o svim akademskim pitanjima, a posebno:

- odlučuje o pitanjima nastavne, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove;*
- donosi statut visokoškolske ustanove uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora;*
- donosi opće akte u skladu sa zakonom i statutom visokoškolske ustanove;*
- donosi nastavne planove i nastavne programe dodiplomskog, postdiplomskog i dokorskog studija;*
- bira rektora i prorektora univerziteta, odnosno direktora visoke škole;*
- bira akademsko osoblje na prijedlog naučno-nastavnog vijeća, odnosno naučnoistraživačkog vijeća organizacione jedinice;*
- imenuje komisije u postupku sticanja doktorata nauka;*
- dodjeljuje počasna zvanja profesor emeritus te počasni doktor nauka;*
- daje inicijativu upravnom odboru za organiziranje i ukidanje fakulteta i drugih organizacionih jedinica na univerzitetu;*
- obavlja i druge poslove u skladu sa zakonima i statutom visokoškolske ustanove.*

7. Rektor univerziteta i direktor visoke škole

Član 17. stav 2.

Rektor univerziteta, odnosno direktor visoke škole, za svoj rad u domenu akademskih pitanja odgovara senatu, a u domenu poslovanja upravnom odboru.

Član 18. stav 1.

Rektora javnog univerziteta bira senat na osnovu javnog konkursa.

*8. Pravni subjektivitet i institucionalna autonomija**Član 19. stav 1.*

Osim ako zakonom nije drugačije propisano, svaka licencirana javna visokoškolska ustanova, bilo univerzitet ili visoka škola, ima puni pravni subjektivitet u vezi sa onim pitanjima koja su predmet ovog Zakona, uključujući i ovlašćenja da:

[...]

- zapošljava osoblje;

[...]

- ima druga ovlašćenja neophodna za djelotvorno obavljanje svojih funkcija.

Član 22.

Visokoškolske ustanove, u skladu s odredbama ovog Zakona, imaju pravo:

- izabrati svoja upravna i rukovodna tijela i odrediti im mandat;

- urediti svoje strukture i aktivnosti vlastitim pravilima u skladu s ovim Zakonom, drugim važećim zakonima i svojim statutima;

- izabrati nastavno i drugo osoblje;

- primati studente i odrediti metode nastave i provjere znanja studenata;

- samostalno razvijati i primjenjivati nastavne planove i programe i istraživačke projekte;

- u okviru raspoloživih finansijskih sredstava izabrati predmete koji će se predavati;

- na univerzitetima, dodjeljivati zvanja profesorima i drugom osoblju;

- odrediti kao službeni jezik, ili službene jezike, jedan ili više jezika konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine.

*Usklađivanje drugih zakona**Član 63*

Zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja uskladiće se sa odredbama ovog Zakona u periodu od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu.

Sva pitanja iz oblasti visokog obrazovanja koja nisu regulisana ovim Zakonom regulisaće se zakonima na nivou Republike Srpske i kantona.

17. **Zakon o visokom obrazovanju** („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 12/22, 15/24 – autentično tumačenje i 5/25)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 52. stav (1) i (2)

(Sastav, broj i mandat upravnog odbora)

(1) Upravni odbor visokoškolske ustanove ima sedam članova i čine ga četiri predstavnika iz reda osnivača koje imenuje osnivač, te dva predstavnika iz reda stalno uposlenih i jedan predstavnik iz reda studenata koje imenuje senat u skladu sa statutom u javnoj i transparentnoj proceduri javnog konkursa.

(2) Predsjednik upravnog odbora visokoškolske ustanove imenuje se iz reda osnivača.

Član 54.

(Nadležnost upravnog odbora)

Upravni odbor obavlja poslove utvrđene zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove, a naročito:

- a) na prijedlog senata daje prethodno mišljenje na Statut visokoškolske ustanove,*
- b) na prijedlog rektora donosi akt kojim se utvrđuje način obračuna plaća i drugih primanja u javnoj visokoškolskoj ustanovi uz prethodnu saglasnost Vlade Kantona, te donosi opći akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, pravilnik o radu, kao i druge opće akte u skladu sa zakonom i statutom visokoškolske ustanove;*
- c) donosi odluku o osnivanju drugih pravnih lica, u skladu sa zakonom i statutom visokoškolske ustanove;*

- d) utvrđuje planove finansiranja i razvoja, uključujući i organizovanje novih organizacionih jedinica i studijskih programa;*
- e) donosi godišnji program rada visokoškolske ustanove na prijedlog senata visokoškolske ustanove;*
- f) na prijedlog rektora donosi finansijski plan i usvaja godišnji obračun i usvaja izvještaj o izvršenju finansijskog plana iz člana 59. stav (1) tačka l) ovog Zakona;*
- g) usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora, odnosno direktora u domenu finansijskog poslovanja;*
- h) rješava pitanja odnosa sa osnivačem;*
- i) odlučuje o korištenju sredstava za rad preko iznosa utvrđenog statutom visokoškolske ustanove;*
- j) odlučuje o prigovoru zaposlenika na odluke organa visokoškolske ustanove koji su u prvom stepenu odlučivali o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa;*
- k) najmanje jedanput godišnje podnosi osnivaču izvještaj o poslovanju i rezultatima rada visokoškolske ustanove;*
- l) donosi konačnu odluku o izboru i razrješenju direktora studentskog centra;*
- m) razrješava rektora univerziteta i direktora visoke škole, ako ga ne razriješi senat.*
- n) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom.*

Član 56. stav (1) i (2) tačka f)

(Nadležnost senata)

(1) Senat visokoškolske ustanove odlučuje o svim akademskim pitanjima, a posebno o pitanjima nastavne, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove.

(2) Senat visokoškolske ustanove:

f) bira i razrješava rektora univerziteta, direktora visoke škole, a prorektore na obrazloženi prijedlog rektora;

Član 59. stav (1)

(Nadležnost rektora univerziteta i direktora visoke škole)

(1) Rektor univerziteta, odnosno direktor visoke škole obavlja poslove utvrđene zakonom i statutom, a naročito:

[...]

i) izvršava odluke upravnog odbora, senata i drugih organa visokoškolske ustanove;

j) odlučuje o korištenju sredstava do iznosa utvrđenog statutom visokoškolske ustanove;

[...]

l) podnosi upravnom odboru izvještaj o izvršenju finansijskog plana;

[...]

*Član 62.**(Razrješenje rektora, prorektora univerziteta i direktora visoke škole)*

(1) Rektor, prorektor i direktor visoke škole prestaje mandat:

[...]

c) prijevremenim razrješenjem;

[...]

(2) Senat donosi odluku o razrješenju rektora, prorektora i direktora visoke škole i prije isteka perioda na koji je izabran odnosno imenovan:

a) ako ne izvršava zadatke predviđene zakonom i statutom ili ih izvršava protivno njima;

b) prekorači ovlaštenja i time nanese štetu ugledu visokoškolske ustanove;

c) zbog neopravdane odsutnosti ili spriječenosti da u neprekidnom periodu dužem od tri mjeseca obavlja dužnost;

d) ako svojim ponašanjem povrijedi ugled institucije i funkcije koju obavlja;

e) ako ne izvršava odluke senata u skladu sa obavezom iz člana 59. stav (1) tačka i) ovog Zakona.

(3) Senat na prijedlog upravnog odbora donosi odluku o razrješenju rektora javnog univerziteta i direktora visoke škole i prije isteka perioda na koji je izabran odnosno imenovan u sljedećim slučajevima:

a) ako ne izvršava odluke upravnog odbora u skladu sa obavezom iz člana 59. stav (1) tačka i) ovog Zakona, ukoliko se odluke odnose na finansijsko poslovanje.

b) ako odlučuje o korištenju sredstava preko iznosa utvrđenog statutom visokoškolske ustanove protivno odredbi člana 59. stav (1) tačka j) ovog Zakona.

c) ako upravni odbor ne usvoji izvještaj o izvršenju finansijskog plana iz člana 59. stav (1) tačka l) ovog Zakona.

d) ako Skupština Kantona ne usvoji izvještaj o poslovanju i rezultatima rada visokoškolske ustanove.

(4) Ako senat ne razriješi rektora i direktora visoke škole zbog razloga navedenih u stavu (3) ovog člana u roku od 15 dana od prijema prijedloga za razrješenje, upravni odbor razrješava rektora javnog univerziteta i direktora javne visoke škole.

[...]

Član 63.

(Obustavljanje općeg i pojedinačnog akta)

(1) Rektor univerziteta, odnosno direktor visoke škole obustavlja od izvršenja opći i pojedinačni akt donesen u visokoškolskoj ustanovi koji nije u saglasnosti sa ustavom ili je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima, kao i izvršavanje općeg i pojedinačnog akta kojim se nanosi šteta visokoškolskoj ustanovi ili društvenoj zajednici i dužan je da o tome obavijesti Ministarstvo.

(2) U slučaju nepostupanja ovlaštenih osoba iz stava (1) ovog člana, obaveza Ministarstva je da ukoliko u vršenju nadzora putem nadležne inspekcije utvrdi da su odluke koje donose organi visokoškolske ustanove protivne zakonu, iste poništi, odnosno obustavi od daljeg izvršenja.

18. **Zakon o Javnoj ustanovi Univerzitet u Zenici** („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 1/18 – prečišćeni tekst, 10/18 i 13/21) u relevantnom dijelu glasi:

Član 20. stav (3)

Ista osoba može se imenovati na dva uzastopna mandata.

VI AKTI UNIVERZITETA

Član 23.

Statut je osnovni opći akt Univerziteta kojim se uređuju pitanja značajna za obavljanje djelatnosti Univerziteta.

Statutom se bliže uređuju:

- organizacija Univerziteta;*
- zastupanje i predstavljanje Univerziteta;*
- pravila za izbor članova Upravnog odbora;*
- načini organiziranja i izvođenje studija;*
- pravila studiranja i prava studenata;*
- izbor u nastavno-naučna i saradnička zvanja;*
- način implementacije Evropskog sistema prenosa bodova (u daljem tekstu: ECTS);*
- kriteriji za dodjelu akademskih titula;*
- obaveze Univerziteta prema osnivaču;*
- ovlaštenja Univerziteta u pravnom prometu;*
- organizacija i nadležnosti organizacionih jedinica;*
- statusne promjene, obrazovanje novih organizacionih jedinica i studijskih odsjeka;*
- ostvarivanje prihoda, upravljanje sredstvima i imovinom;*
- akademska, finansijska i druga ovlaštenja organizacionih jedinica u pravnom prometu;*
- organizacija naučnoistraživačkog i umjetničkog rada;*
- kriteriji za provođenje procesa evaluacije i objavljivanje rezultata provedene evaluacije;*
- broj članova Senata i način njihovog biranja;*

- oblik i nivo učešća studenata u radu ustanove;
- način izjašnjavanja i donošenja odluka po pojedinim pitanjima, kao i preciziranje odluka koje se mogu donositi tajnim glasanjem;
- druga pitanja u skladu sa zakonom.

Univerzitet ima i druge opće akte u skladu sa zakonom i Statutom Univerziteta.

19. **Statut Univerziteta u Zenici** (dostupan na <https://unze.ba/wp-content/uploads/2022/10/Statut-UNZE.pdf>, preuzeto 11. septembra 2025. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 85.

(Razrješenje dužnosti rektora)

(1) Senat će razriješiti rektora dužnosti dvotrećinskom većinom i prije isteka vremena na koji je imenovan, u sljedećim slučajevima:

- a) ako bude pravosnažno osuđen za krivično djelo;*
- b) ukoliko se utvrdi da rektor ne izvršava zadatke predviđene zakonom ili Statutom, odnosno, izvršava ih protivno njima;*
- c) ukoliko se utvrdi da je prekoračio svoja ovlaštenja i time nanio štetu Univerzitetu;*
- d) ukoliko u neprekidnom periodu, dužem od 3 mjeseca, bude neopravdano odsutan ili spriječen da obavlja dužnosti;*
- e) kada svojim ponašanjem povrijedi ugled dužnosti koju vrši, što se mora utvrditi u prethodno provedenom postupku od strane komisije koju imenuje Senat;*
- f) ukoliko izgubi sposobnost obavljanja dužnosti rektora;*
- g) drugim slučajevima predviđenim zakonom.*

(2) Obrazložen prijedlog za prijevremeno razrješenje rektora može podnijeti ministar obrazovanja u ime Osnivača, Osnivač visokoškolske ustanove, najmanje 1/3 članova Upravnog odbora, najmanje 1/3 članova Senata i najmanje 3 naučnonastavna, odnosno umjetnička vijeća organizacionih jedinica.

(3) U svim slučajevima razrješenja dužnosti, odnosno imenovanja novog rektora Univerziteta, primopredaja dužnosti između zatečenog i novoimenovanog rektora vrši se komisijski. Komisiju za provođenje postupka primopredaje dužnosti imenuje Senat Univerziteta od najmanje 3 (tri) člana iz reda članova Senata i sekretara iz reda diplomiranih ekonomista Univerziteta.

Član 86. st. 1. i 2.

(Odlučivanje Senata o razrješenju dužnosti rektora)

(1) O prijedlogu za razrješenje dužnosti rektora, u smislu stava (1) prethodnog člana, Senat odlučuje javnim glasanjem, a za donošenje pravovaljane odluke potrebna je dvotrećinska većina glasova od ukupnog broja njegovih članova.

(2) Odluka Senata o razrješenju dužnosti rektora je konačna.

V. Dopustivost

20. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

21. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

22. Zahtjeve za ocjenu kompatibilnosti podnijeli su Kantonalni sud u Zenici (predsjednica Suda Snježana Čolaković) i Općinski sud u Zenici (sudija Alija Sinanović), što znači da su zahtjeve podnijeli ovlašteni podnosioci iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-5/10 od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Također, Ustavni sud zapaža da se zahtjevom traži ocjena kompatibilnosti osporenih odredbi Zakona o Univerzitetu i ZVOZDK s odredbama Okvirnog zakona i Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno da se pitanje odnosi na to da li su osporene odredbe u skladu s odredbama zakona Bosne i Hercegovine i načelom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

23. Analizirajući pitanje da li od valjanosti tih zakona zavisi odluka redovnih sudova u konkretnim postupcima, Ustavni sud zapaža da je u predmetu broj U-39/25 podnosilac zahtjeva tražio ocjenu kompatibilnosti odredbi člana 52. st. 1. i 2, člana 54. i člana 63. stav 3. ZVOZDK i člana 20. stav 3. i člana 23. Zakona o Univerzitetu. Ustavni sud primjećuje da se u tom predmetu vodi upravni spor po tužbi Univerziteta protiv rješenja Ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport ZDK od 9. juna 2025. godine. Tim rješenjem je poništena Odluka o poništenju Odluke Upravnog odbora Univerziteta broj od 2. juna 2025. godine i potvrdi mandata rektora od 3. juna 2025. godine jer je navedena odluka suprotna odredbama člana 56. stav 1. i člana 63. stav 2. ZVOZDK, te člana 16. Okvirnog zakona (vidi tačku 8. ove odluke). Iz navedenog proizlazi da se u tom postupku raspravlja o primjeni odredbi navedenih zakona u kontekstu ovlaštenja upravnog odbora da razriješi rektora, a ne člana 20. stav 3. i člana 23. Zakona o Univerzitetu. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je tim odredbama Zakona o Univerzitetu propisano da se isto lice može imenovati na mjesto rektora na dva uzastopna mandata (član 20. stav 3), te je određeno koja se pitanja uređuju Statutom Univerziteta (član 23). Pri tome, podnosilac tog zahtjeva nije obrazložio iz kojeg razloga njegova odluka zavisi od primjene navedenih zakonskih odredbi. Stoga, Ustavni sud smatra da u tom dijelu nisu ispunjeni uvjeti za dopustivost zahtjeva broj U-39/25 propisani članom VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U-8/20 od 26. novembra 2020. godine, tačka 21, dostupna na www.ustavnisud.ba), odnosno da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje.

24. S druge strane, oba predmeta pred redovnim sudovima se tiču primjene osporenih odredbi člana 52. st. 1. i 2, člana 54. i člana 62. st. 3. i 4. ZVOZDK, zbog čega Ustavni sud smatra da od valjanosti tih odredbi zavisi odluka redovnih sudova u tim postupcima, iz čega slijedi da u tom dijelu nesporno postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Ustavni sud smatra da ne postoje drugi razlozi nedopustivosti iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Stoga, Ustavni sud smatra da u odnosu na osporene odredbe ZVOZDK oba zahtjeva za ocjenu kompatibilnosti ispunjavaju uvjete za razmatranje merituma predmeta.

VI. Meritum

25. Podnosioci zahtjeva smatraju da član 52. st. 1. i 2. (sastav upravnog odbora i imenovanje predsjednika), član 54. (nadležnosti upravnog odbora) i član 62. st. 3. i 4. ZVOZDK (razrješenje rektora na prijedlog i od strane upravnog odbora) nisu u skladu sa članom 4. (akademske slobode i samouprava i autonomija univerziteta), članom 14. (nadležnosti upravnog odbora), članom 15. (sastav upravnog odbora), članom 16. (nadležnost senata), članom 18. (izbor rektora), članom 22.

(prava visokoškolskih ustanova) i članom 63. (obaveza usklađivanja kantonalnih zakona) Okvirnog zakona, te članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je Kantonalni sud osporio i ustavnost člana 63. stav 3. ZVOZDK. Međutim, član 63. ZVOZDK ne sadrži stav 3, pa Ustavni sud ne može ispitati njegovu ustavnost.

26. Ustavni sud zapaža da je suština navoda podnosioca zahtjeva da je povrijeđena akademska samouprava i autonomija zagaranirana članom 4. Okvirnog zakona jer je osporenim odredbama propisano da većinu članova upravnog odbora imenuje osnivač, te da taj organ ima pravo da razriješi rektora univerziteta. Naime, podnosioci zahtjeva smatraju da razrješenje rektora predstavlja akademsko pitanje koje je, kao takvo, u isključivoj ingerenciji senata kao najvišeg akademskog tijela shodno članu 16. Okvirnog zakona. Skupština ZDK, s druge strane, ističe da se osporenim odredbama ZVOZDK ne zadire u akademsku samoupravu i autonomiju. Naime, ukazuje na to da je upravni odbor ovlašten da razriješi rektora ukoliko to ne učini senat isključivo iz razloga koji potpadaju u domen finansijskog i poslovnog upravljanja univerziteta, za koje je isključivo nadležan upravni odbor kojem rektor u tom domenu i odgovara, u smislu čl. 14. i 18. Okvirnog zakona.

27. U vezi s tim, Ustavni sud naglašava da je na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine nadležan da ocjenjuje ustavnost *in abstracto*, s ciljem zaštite Ustava kao najvišeg pravnog akta i osiguravanja poštovanja hijerarhije pravnih normi, a ne da kontrolira pravilnu primjenu prava u konkretnom slučaju (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-21/25 od 22. januara 2026. godine, tačka 18). Dakle, Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti zakona razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (*op. cit.*, U-9/22, tačka 20. s daljnjim referencama). Stoga, Ustavni sud neće ulaziti u konkretne predmete koji se nalaze na rješavanju pred redovnim sudovima, već je zadatak redovnih sudova da u okolnostima konkretnih predmeta utvrde da li je upravni odbor svojim djelovanjem povrijedio načelo akademske samouprave i autonomije univerziteta koju garantiraju odredbe Okvirnog zakona.

Relevantna praksa

28. Ustavni sud podsjeća da se u svojoj praksi u nizu predmeta bavio pitanjem akademske samouprave i autonomije zagaranirane Okvirnim zakonom. Tako je Ustavni sud utvrdio da član 52. Zakona o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona (u daljnjem tekstu: ZVOTK) kojim je propisano uvjetovanje imenovanja rektora univerziteta od strane senata prethodnim davanjem saglasnosti senatu od strane upravnog odbora, odnosno propisana mogućnost, u određenim slučajevima, za imenovanje rektora od strane upravnog odbora, nije u skladu sa članom 18. Okvirnog zakona kojim je utvrđeno da

rektora univerziteta bira senat kao najviše akademsko tijelo (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-22/18* od 5. jula 2019. godine, tačka 37). Ustavni sud je pri tome ukazao da je navedena odredba Okvirnog zakona načelna i općenita odnosno da kao takva dozvoljava reguliranje određenog oblika saglasnosti upravljačke strukture javne visokoškolske ustanove koja brine o važnim pitanjima poslovanja. Međutim, Ustavni sud je utvrdio da je način na koji je članom 52. ZVOTK propisana saglasnost na izbor, odnosno i samo imenovanje rektora od strane upravnog odbora, suprotan samoj suštini člana 18. Okvirnog zakona koji je, osiguravajući načelo institucionalne autonomije univerziteta, značaj izbora rektora kao najviše univerzitetske funkcije prije svega vezao za samu akademsku zajednicu (*idem*, tačka 30). U odnosu na član 6. Zakona o izmjenama i dopunama ZVOTK kojim je ustanovljen privremeni mandat svih upravnih i rukovodnih organa univerziteta, Ustavni sud je zaključio da je u suprotnosti s autonomijom univerziteta, načelima i ciljevima organizacije i funkcioniranja univerziteta, a koji su propisani čl. 1. i 2. Okvirnog zakona (*idem*, tač. 33–36).

29. U odnosu na pravno pitanje sastava upravnog odbora koji prema članu 15. Okvirnog zakona može imati od sedam do 11 članova koji se biraju po provedenoj konkursnoj proceduri, uz uvjet da najmanje jednu trećinu članova imenuje osnivač visokoškolske ustanove, Ustavni sud je utvrdio da je takva zakonska formulacija ostavila dovoljno prostora kantonalnim vlastima da pitanja imenovanja, sastava i strukture upravnog odbora urede u skladu s vlastitom politikom uređivanja upravljačkih ovlaštenja u visokom obrazovanju. Međutim, Ustavni sud je naglasio da se u pogledu javnih visokoškolskih ustanova sastav i struktura upravnog odbora nameću kao ključni instrumenti za stvarno/faktičko implementiranje načela institucionalne autonomije visokoškolskih ustanova budući da su njihovi osnivači ujedno i predstavnici javne vlasti (u konkretnom slučaju u kantonu). U tom smislu, Ustavni sud je obrazložio da je jasno da omjer broja članova iz reda osnivača u odnosu na predstavnike akademske zajednice znači veću mogućnost političkog utjecaja i manji stepen stvarne institucionalne autonomije. Također, vrijedi i obrnuto, kada predstavnici akademske zajednice imaju veći broj članova u odnosu na predstavnike osnivača u upravnom odboru javne visokoškolske ustanove smanjuje se mogućnost političkog utjecaja (*op. cit.*, *U-22/18*, tačka 31).

30. Slijedeći praksu iz navedene odluke, Ustavni sud je u sličnom predmetu u kojem su razmatrane odredbe ZVOZDK zaključio da je načelo institucionalne autonomije univerziteta iz člana 18. Okvirnog zakona prekršeno i članom 55. stav 1. ZVOZDK kojim je bilo propisano da rektora i prorektora javnog univerziteta i direktora javne visoke škole bira senat, na osnovu javnog konkursa, uz saglasnost osnivača, jer rektor i prorektor javnog univerziteta i direktor visoke javne škole nisu

mogli biti izabrani bez saglasnosti Vlade Kantona (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-10/21* od 2. decembra 2021. godine, tač. 29–34).

31. Pored toga, Ustavni sud je u predmetu broj *U-9/22* zaključio da je povrijeđena autonomija visokoškolske ustanove iz člana 4. stav 2. Okvirnog zakona i u situaciji kada je ZVOZDK sadržavao odredbe kojima je donošenje statuta stavljeno u ingerenciju upravnog odbora, uz prethodnu saglasnost osnivača, što je u suprotnosti i sa članom 12. Okvirnog zakona kojim je propisano da statut donosi senat (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-9/22* od 26. maja 2022. godine, tač. 23. i 24).

32. Vraćajući se na konkretni predmet, Ustavni sud zapaža da je osporenim odredbama ZVOZDK propisano da četiri od sedam članova upravnog odbora i predsjednika tog tijela imenuje osnivač (član 52. st. 1. i 2), te da upravni odbor ima pravo da razriješi rektora ukoliko to ne učini senat (član 54. stav 1. tačka m) i član 62. st. 3. i 4). Dakle, podnosioci zahtjeva, u suštini, problematiziraju dva pitanja, a to su: a) sastav upravnog odbora propisan članom 52. st. 1. i 2. ZVOZDK i b) njegovo ovlaštenje da smijeni rektora propisano članom 54. stav 1. tačka m) i članom 62. st. 3. i 4. ZVOZDK.

a) U odnosu na član 52. st. 1. i 2. ZVOZDK

33. Ustavni sud zapaža da je osporenim odredbama ZVOZDK propisano da se upravni odbor sastoji od sedam članova – četiri predstavnika iz reda osnivača koje imenuje osnivač, te dva predstavnika iz reda stalno zaposlenih i jedan predstavnik iz reda studenata koje imenuje senat. Također je propisano da se predsjednik upravnog odbora visokoškolske ustanove imenuje iz reda osnivača. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je članom 15. Okvirnog zakona propisan minimalni broj od sedam članova upravnog odbora, kako je to i propisano osporenom odredbom ZVOZDK. Okvirnim zakonom je također propisan minimalni udio od jedne trećine članova upravnog odbora iz reda osnivača. Međutim, tom odredbom nije određen maksimalan udio članova iz reda osnivača, niti je propisan omjer između članova upravnog odbora koje imenuje osnivač i onih koje imenuje senat. Osim toga, nije regulirano ni pitanje izbora predsjednika upravnog odbora. Na taj način, Okvirni zakon je ostavio dovoljno prostora kantonalnim vlastima da pitanja imenovanja, sastava i strukture upravnog odbora urede u skladu s vlastitom politikom uređivanja upravljačkih ovlaštenja u visokom obrazovanju (*op. cit.*, *U-22/18*, tačka 31). Stoga, Ustavni sud smatra da je član 52. st. 1. i 2. ZVOZDK u skladu sa članom 15. Okvirnog zakona.

34. Međutim, podnosioci zahtjeva navode i da je uslijed propisanog sastava upravnog odbora povrijeđena akademska samouprava i autonomija garantirana članom 4. Okvirnog zakona. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je pitanje sastava upravnog odbora, u kontekstu zaštite akademske

samouprave i autonomije na koju podnosioci zahtjeva ukazuju, neodvojivo povezano s ingerencijama tog organa, odnosno s pitanjem da li je nadležnost upravnog odbora proširena i na sferu akademskih pitanja. Dakle, činjenica da je u upravnom odboru većina predstavnika osnivača, iz čijih redova se imenuje i predsjednik tog tijela, ne može *per se* dovesti do povrede akademske samouprave i autonomije. U tom kontekstu Ustavni sud ukazuje da su članom 14. Okvirnog zakona upravnom odboru već povjerene određene nadležnosti koje se odnose upravljačka i finansijska pitanja, uključujući i donošenje finansijskih planova, upravljanje imovinom i podnošenje izvještaja osnivaču. Time je i sam zakonodavac na državnom nivou predvidio model u kojem osnivač, putem svojih predstavnika u upravnom odboru, učestvuje u upravljačkoj strukturi visokoškolske ustanove, uz istovremeno očuvanje akademske autonomije u nadležnosti senata. Pri tome, Ustavni sud ukazuje da u predmetima br. U-22/18, U-10/21 i U-9/22 razlog utvrđivanje neustavnosti osporenih odredbi nije bio sam sastav upravnog odbora, već zadiranje u isključive akademske nadležnosti (izbor rektora, donošenje statuta, uvjetovanje saglasnošću vlade itd.). Dakle, razlog donošenja tih odluka je bilo funkcionalno miješanje izvršne/upravljačke strukture u akademsku sferu.

35. Posljedično, u ovom kontekstu sastav upravnog odbora kao takav ne može biti izdvojen kao samostalan osnov povrede autonomije univerziteta. Prema tome, do povrede tog načela eventualno bi moglo doći samo ukoliko neka od konkretnih ingerencija upravnog odbora propisanih članom 54. ZVOZDK zadire u sferu akademskih pitanja, odnosno pitanja koja su u isključivoj nadležnosti akademske zajednice i senata, a koja se, između ostalog, odnosi na odlučivanje o akademskim pitanjima, a posebno o pitanjima nastavne, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove. Pri tome, Ustavni sud naglašava da se postupci povodom kojih su podneseni zahtjevi odnose na pitanja nadležnosti upravnog odbora da odlučuje o razrješenju rektora, zbog čega Ustavni sud ne može *ex officio* širiti predmet odlučivanja na druge ingerencije iz člana 54. ZVOZDK, već mora ostati u okviru normi koje se odnose na pokrenute postupke pred redovnim sudovima. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je član 52. st. 1. i 2. ZVOZDK u skladu sa čl. 4, 14, 15, 16, 18, 22. i 63. Okvirnog zakona i sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

b) U odnosu na član 54. stav 1. tačka m) i član 62. st. 3. i 4. ZVOZDK

36. U kontekstu prethodnog razmatranja Ustavni sud ukazuje da je ključno pitanje da li pravo upravnog odbora na razrješenje rektora ili direktora visokoškolske ustanove, na način na koji je to propisano osporenim odredbama, zadire u akademska pitanja. Odgovor na to pitanje će determinirati zaključak o tome da li propisivanje tog prava upravnog odbora ugrožava načelo akademske samouprave i autonomije, koje je zagarantirano članom 4. Okvirnog zakona. Stoga, iako je Kantonalni sud osporio kompatibilnost člana 54. ZVOZDK u cijelosti, Ustavni sud smatra da se

suština njegovih navoda odnosi isključivo na nekompatibilnost člana 54. stav 1. tačka m) ZVOZDK, koja propisuje pravo upravnog odbora da razrješava rektora univerziteta i direktora visoke škole ako ga ne razriješi senat. Iz navedenih razloga Ustavni sud će ograničiti analizu samo na navedenu odredbu člana 54. ZVOZDK.

37. U vezi s tim, Ustavni sud, prije svega, zapaža da odredbama Okvirnog zakona nije propisano u čijoj ingerenciji je razrješenje rektora, na šta ukazuje i Skupština ZDK (vidi tačku 12. ove odluke). Međutim, Ustavni sud smatra da pravo senata da bira rektora, garantirano članom 16. Okvirnog zakona, podrazumijeva i pravo da odlučuje o njegovom razrješenju. Naime, ukoliko bi pravo na razrješenje rektora bilo u isključivoj nadležnosti upravnog odbora, onda bi pravo izbora rektora od strane senata bilo neefikasno u praksi jer bi upravni odbor mogao smijeniti svakog rektora kojeg izabere senat i na taj način u suštini utjecati na sam njegov izbor. Navedeno bi, prema mišljenju Ustavnog suda, nesumnjivo bilo u suprotnosti s načelom akademske samouprave i autonomije univerziteta koju garantiraju odredbe Okvirnog zakona.

38. Međutim, Ustavni sud zapaža da odredbama ZVOZDK pravo na smjenu rektora nije u isključivoj nadležnosti upravnog odbora, već je ta nadležnost podijeljena između senata i upravnog odbora zavisno od njihovih odgovornosti za poslovanje univerziteta. Tako je članom 62. stav 2. u vezi sa članom 54. stav (1) tačka m) ZVOZDK senat ovlašten da razriješi rektora ako ne izvršava zadatke predviđene zakonom i statutom ili ih izvršava protivno njima; prekorači ovlaštenja i time nanese štetu ugledu visokoškolske ustanove; zbog neopravdanog odsustva ili spriječenosti da u neprekidnom periodu dužem od tri mjeseca obavlja dužnost; ako svojim ponašanjem povrijedi ugled institucije i funkcije koju obavlja i ako ne izvršava odluke senata. Ustavni sud smatra da navedeni razlozi potpadaju pod akademska pitanja koja su u isključivoj ingerenciji senata.

39. S druge strane, članom 62. stav 3. ZVOZDK propisano je da će senat razriješiti rektora isključivo na prijedlog upravnog odbora ako ne izvršava odluke upravnog odbora koje se odnose na finansijsko poslovanje, odlučuje o korištenju sredstava preko iznosa utvrđenog statutom visokoškolske ustanove, ako upravni odbor ne usvoji izvještaj o izvršenju finansijskog plana ili ako Skupština Kantona ne usvoji izvještaj o poslovanju i rezultatima rada visokoškolske ustanove. Pri tome je članom 62. stav 4. ZVOZDK propisano da će iz navedenih razloga rektora razriješiti upravni odbor ukoliko to ne uradi senat u roku od 15 dana od prijema prijedloga za razrješenje.

40. Iz navedenog proizlazi da, iako se čini da je ovlaštenje upravnog odbora da razriješi rektora supsidijarno, konačnu odluku o razrješenju donosi upravni odbor. Stoga je uloga senata u procesu razrješenja rektora iz navedenih razloga „prividna“ jer je lišena svoje efektivnosti. Ustavni sud dalje

ukazuje da upravni odbor nesporno ima pravo i obavezu da uređuje pitanja koja se tiču finansijskog poslovanja univerziteta. To pravo podrazumijeva i neki vid odgovornosti rektora za propuste u poslovanju univerziteta. Osnov za to je sadržan u odredbama Okvirnog zakona kojim je propisano da je upravni odbor odgovoran za poslovanje licencirane javne visokoškolske ustanove, te da je nadležan da usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora ili direktora u domenu finansijskog poslovanja (član 14. st. 1. i 2). Također, prema članu 17. stav 2. Okvirnog zakona u domenu poslovanja rektor odgovara upravnom odboru.

41. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da se podnesenim zahtjevima, osim kompatibilnosti osporenih odredbi s odredbama Okvirnog zakona, postavlja i pitanje kompatibilnosti s odredbom člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine tumačio na način da sadrži načelo vladavine prava (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-21/16* od 1. juna 2017. godine, tačka 19, i *U-6/06* od 29. marta 2008. godine, tačka 22). Kao što je Ustavni sud naglasio u navedenoj praksi, načelo vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitet primjeren demokratskom sistemu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i tijela javne vlasti u okviru demokratskog političkog sistema. U vezi s tim, Ustavni sud je naglasio da standard kvaliteta zakona traži da zakonska odredba bude dostupna licima na koja se primjenjuje (transparentnost) i da bude za njih predvidiva, to jest dovoljno jasna i precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. novembra 2018. godine, tačka 26). Osim toga, zakonska odredba treba da bude u skladu s javnim interesom i njom se pojedincu ne može nametati pretjeran teret, odnosno zakonska odredba mora biti proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/19* od 5. jula 2019. godine, tačka 27). Također, zakon mora dati dovoljno jasan obim bilo kakvog diskrecionog prava koje se daje javnim vlastima, kao i način na koji se ono izvršava (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-27/22* od 23. marta 2023. godine, tačka 141. s daljnjim referencama).

42. U svjetlu navedenog, prilikom implementiranja navedenih načela Okvirnog zakona kroz uređivanje finansijskog poslovanja kantonalni zakonodavac je dužan da osigura zaštitu načela akademske samouprave i autonomije. Osim toga, kantonalni zakonodavac je dužan da, u smislu člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, osigura mehanizme zaštite od proizvoljnog postupanja upravnog odbora prilikom vršenja nadzora nad finansijskim poslovanjem univerziteta. To podrazumijeva da

sama procedura usmjeravanja, kontroliranja i ocjenjivanja rada rektora ili direktora, propisana Okvirnim zakonom, mora sadržavati procesne garancije s ciljem zaštite od proizvoljnosti. U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da su članom 62. st. 3. i 4. u vezi sa članom 54. stav (1) tačka m) ZVOZDK finansijski razlozi zbog kojih upravni odbor može smijeniti rektora propisani normativno široko i neprecizno. Konkretnije, razlozi za razrješenje koji su propisani članom 62. stav 3. tač. a) i b) ZVOZDK odnose se na propuste u finansijskom poslovanju (ako ne izvršava odluke upravnog odbora, ili ako odlučuje o korištenju sredstava preko iznosa utvrđenog statutom visokoškolske ustanove), ali bez jasno utvrđenih kriterija i postupka utvrđivanja tih nepravilnosti. Također, Ustavni sud zapaža da se razlozi za razrješenje koji su propisani članom 62. stav 3. tač. c) i d) ZVOZDK odnose na neusvajanje finansijskih izvještaja i izvještaja. Međutim, neusvajanje izvještaja u praksi ne znači objektivno nepravilno postupanje rektora niti nužno propust u finansijskom poslovanju. Dakle, radi se o aktu koji može da se ne usvoji iz proceduralnih, političkih ili tehničkih razloga, a ne zbog stvarne odgovornosti rektora. Na kraju, član 64. stav 4. ZVOZDK propisuje automatsko razrješenje od strane upravnog odbora ukoliko senat ne postupi u roku od 15 dana. Time senat gubi stvarnu efektivnost, a odluka o razrješenju prepuštena je diskreciji upravnog odbora, što povećava rizik od proizvoljnosti i mogućeg političkog utjecaja.

43. Prema tome, za smjenu rektora iz tih razloga nije propisan mehanizam koji bi osigurao da se odluka upravnog organa o razrješenju rektora zasniva na objektivno utvrđenim činjenicama. Naime, nije propisana obaveza da nadležni organi utvrde nepravilnost, odnosno nezakonitost u radu, niti obaveza da odluka o (ne)usvajanju finansijskih izvještaja bude zasnovana na nedvosmisleno utvrđenim činjenicama i jasno obrazložena. Iz navedenog proizlazi da je smjena rektora na način na koji je propisana osporenim odredbama, u suštini, stavljena u diskrecionu ocjenu upravnog odbora, odnosno Skupštine Kantona. Tako npr. navedeni organi mogu jednostavnim neusvajanjem finansijskih izvještaja bez ikakvog obrazloženja i objektivno utvrđenih razloga odlučiti o smjeni rektora. Dakle, primjena takve zakonske odredbe može proizvesti situaciju u kojoj će rektor biti smijenjen zbog proceduralnog neusvajanja izvještaja, bez utvrđene odgovornosti i bez stvarnog utjecaja na finansijsko poslovanje. To omogućava javnoj vlasti, koja ima većinu u upravnom odboru, da razriješi rektora i iz razloga koji nisu vezani za finansijsko poslovanje, što ugrožava načelo akademske samouprave i autonomije univerziteta. Prema tome, Ustavni sud smatra da osporenim odredbama nije uspostavljen jasan obim diskrecionog ovlaštenja koje je dato upravnom odboru. S druge strane, nepostojanje jasno utvrđenih razloga za razrješenje rektora onemogućava i efikasno sudsko preispitivanje takvih odluka. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je osporenim odredbama isključivo propisana sankcija u vidu razrješenja rektora, bez mogućnosti izricanja neke blaže sankcije,

zbog čega ona nije proporcionalna legitimnom cilju – zaštiti pravilnosti finansijskog poslovanja univerziteta. Naime, takvo normativno rješenje podrazumijeva da i najmanji propust u finansijskom poslovanju automatski dovodi do razrješenja rektora, a što je najteža sankcija koja nesporno zadire u akademska pitanja. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da osporene odredbe ne sadrže zaštitne mjere kako bi se spriječio potencijalni rizik od zloupotrebe propisa i proizvoljnog postupanja javne vlasti (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-6/25 od 29. maja 2025. godine, tač. 48. i 49). Stoga, osporene odredbe ne pružaju adekvatnu zaštitu od proizvoljnosti i kao takve ne služe zaštiti ljudskih prava, te su u suprotnosti s načelom akademske samouprave i autonomije univerziteta koju garantiraju odredbe Okvirnog zakona.

44. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su član 54. stav 1. tačka m) i član 62. st. 3. i 4. ZVOZDK nekompatibilni sa čl. 4. i 63. Okvirnog zakona, te sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

45. Ustavni sud zaključuje da su osporene odredbe člana 54. stav 1. tačka m) i člana 62. st. 3. i 4. ZVOZDK nekompatibilne sa čl. 4. i 63. Okvirnog zakona i članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer ne pružaju adekvatnu zaštitu od proizvoljnosti i u suprotnosti su s načelom akademske samouprave i autonomije univerziteta zbog toga što su, u suštini, razlozi zbog kojih upravni odbor može smijeniti rektora propisani normativno široko i neprecizno i omogućavaju široko diskreciono pravo javne vlasti da razriješi rektora, a što je jedina propisana sankcija, bez mogućnosti izricanja bilo kakve blaže mjere.

46. S druge strane, Ustavni sud zaključuje da su odredbe člana 52. st. 1. i 2. ZVOZDK u skladu sa čl. 4, 14, 15, 16, 18, 22. i 63. Okvirnog zakona i sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer činjenica da je u upravnom odboru većina predstavnika osnivača, iz čijih redova se imenuje i predsjednik tog tijela, ne može *per se* dovesti do povrede akademske samouprave i autonomije ukoliko ingerencije upravnog odbora ne zadiru u sferu akademskih pitanja, odnosno pitanja koja su u isključivoj nadležnosti akademske zajednice i senata.

47. Na osnovu člana 19. stav (1) tačka a), člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

48. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.