

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 29. novembra 2023. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 9. stav 1. tačka 1) podtačka 3. Pravilnika o standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 85/21, 9/22 i 86/23).

O b r a z l o ž e n j e

Borko Gavrilović iz Sarajeva dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 9. stav 1. tačka 1) podtačka 3. (u inicijativi pogrešno navedeno alineja 3) Pravilnika o standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 85/21 i 9/22) kojim je određeno da se nastavnicima u visokoškolskim ustanovama jedan čas vježbi obračunava kao 0,6 normačasova. Davalac inicijative smatra da su primjenom osporenog propisivanja nastavnici u visokoškolskim ustanovama dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na asistente u tim ustanovama, budući da za isti rad ostvaruju manju platu. Ističe se da je predmetna odredba Pravilnika u suprotnosti sa članom 120. st. 2. i 3. Zakona o radu koji radnicima jemči jednaku platu za isti rad ili rad iste vrijednosti koji ostvaruju kod poslodavca, kao i sa Zakonom o visokom obrazovanju, jer propisuje manji obim prava nastavnika od obima prava koji je utvrđen tim zakonom. U ovom smislu davalac inicijative navodi da je istu podnio imajući u vidu član 108. stav 2. Ustava Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustav) prema kojem propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, te nadležnosti ovog suda utvrđene članom 115. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava.

U odgovoru koji je Sudu dostavio donosilac osporenog akta se ističe da su navodi iz inicijative netačni i neosnovani. Citirajući član 9. Zakona o platama zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja i studentskog standarda („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 11/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 i 132/22) argumentuje da je plata nastavnika i saradnika u visokoškolskim ustanovama uređena ovim zakonom, te da se ista ne obračunava u skladu sa osporenim članom 9. stav 1. tačka 1) podtačka 3. Pravilnika. Takođe, ističe se da je plata nastavnika u visokoškolskim ustanovama viša od plate saradnika, zbog čega nije osnovana tvrdnja davaoca inicijative prema kojoj ovaj pravilnik, kao propis niže pravne snage u odnosu na Zakon o visokom obrazovanju, određuje manji obim prava nastavnika nego sam zakon. Pored toga, navodi se da je osporena odredba Pravilnika u direktnoj vezi sa članom 11. stav 1. tog pravilnika, kojim je propisano da se „za nastavnike i saradnike koji se angažuju na osnovu ugovora o dopunskom radu primjenjuje norma iz člana 9. ovog pravilnika, utvrđena za nastavnike i saradnike na toj visokoškolskoj ustanovi“. U ovom smislu donosilac Pravilnika smatra da je „iz navedenog vidljivo da se odredbe navedenog pravilnika primjenjuju na obračun naknade za nastavnike i saradnike koji se na visokoškolskim ustanovama angažuju na osnovu ugovora o dopunskom radu“, što u praksi podrazumijeva da se naknada za ugovore o dopunskom radu obračunava primjenom člana 11. Pravilnika i člana 9. Zakona o platama zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja i studentskog standarda, zbog čega i u tom slučaju naknada za nastavnike nije manja od naknade za isti rad

koju primaju saradnici, tj. asistenti i viši asistenti. U pogledu navoda iz inicijative kojima se osporava saglasnost Pravilnika sa Zakonom o radu, u odgovoru se ističe da se na domen radnih odnosa akademskog osoblja (nastavnika i saradnika) primjenjuje, kao *lex specialis*, Zakon o visokom obrazovanju. Na osnovu navedenog, a imajući u vidu da Republika Srpska uređuje, kako se navodi, sistem u oblasti obrazovanja, te da je visoko obrazovanje djelatnost od opšteg društvenog interesa, kao i da su visokoškolske ustanove vršioци javnih ovlašćenja povjerenih od strane Republike, ukazuje se da je osporena odredba Pravilnika u skladu sa sistemom obrazovanja, te da ovaj akt služi za izračunavanje norme časova i naknade nastavnicima i saradnicima za rad na osnovu ugovora o dopunskom radu, a ne za obračun plata nastavnika i saradnika, kako se tvrdi u inicijativi. Imajući u vidu izloženo, donosilac osporenog pravilnika predlaže da Sud ne prihvati predmetnu inicijativu.

Pravilnik o standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 85/21, 9/22 i 86/23) donio je ministar za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo na osnovu člana 125. stav 3. tačka 1. Zakona o visokom obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 67/20) i člana 76. stav 2. Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 115/18).

Osporenim članom 9. stav 1. tačka 1) podtačka 3. je propisano da se puna norma u okviru 40-časovne radne sedmice nastavnika i saradnika iz člana 8. stav 1. tačka 1) ovog pravilnika iskazuje časovima, između ostalog, u sljedećem obimu: za nastavnička zvanja jedan čas vježbi obračunava se kao 0,6 norma-časova.

Sud konstatuje da je članom 8. stav 1 tačka 1) Pravilnika, na koji upućuje osporena odredba Pravilnika, propisano da se osnovna struktura svih poslova nastavnika i saradnika u radnom odnosu sa punim radnim vremenom u okviru 40-časovne radne sedmice utvrđuje na sljedeći način: 16 časova sedmično čine poslovi pripreme i izvođenja nastave utvrđeni čl. 3. i 4. ovog pravilnika, a to čini 40% ukupnog radnog vremena nastavnika, odnosno saradnika.

Navedenim članovima 3. i 4. istog pravilnika utvrđeno je: da nastavnici u realizaciji nastavnog i naučnoistraživačkog rada obavljaju sljedeće poslove: pripremu i izvođenje predavanja i vježbi, kao i drugih oblika nastave utvrđenih programom nastavnog predmeta i statutom visokoškolske ustanove, na sva tri ciklusa studija, organizovanje pojedinačnog i zajedničkog naučnoistraživačkog, stručnog ili umjetničkog rada sa studentima, mentorstvo u izradi završnog rada prvog ciklusa studija, pripremu i održavanje ispita, pripremu i pregled samostalnih radova studenata, konsultacije sa studentima, učestvovanje u radu komisije za ocjenu i odbranu završnog rada na prvom ciklusu studija, rad na inovacijama u nastavi, rad na izradi i osavremenjavanju nastavnih planova i studijskih programa (član 3), da saradnici u realizaciji nastavnog i naučnoistraživačkog rada obavljaju sljedeće poslove: pripremu i izvođenje nastave na svim ciklusima studija, osim predavanja i ispita, pripremu i pregled samostalnih radova studenata, ostale poslove koji se odnose na realizaciju nastavnog procesa (član 4).

U postupku ocjenjivanja ustavnosti osporene odredbe Pravilnika Sud je imao u vidu odredbe Ustava kojima je utvrđeno: da su građani ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10), da Republika uređuje i obezbjeđuje, između

ostalog, ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, obrazovanje, radne odnose, kao i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom (tač. 5, 12. i 18. Amandmana XXXII na Ustav, kojim je zamijenjen član 68. Ustava), da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, a propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Zakonom o visokom obrazovanju („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 67/20) uređeni su ciljevi i principi visokog obrazovanja u Republici Srpskoj, nivoi i vrste visokog obrazovanja, osnivanje, organizacija i rad visokoškolskih ustanova, opšta načela u oblasti obezbjeđenja kvaliteta u visokom obrazovanju, obrazovna, naučnoistraživačka i umjetnička djelatnost visokoškolskih ustanova, prava i obaveze akademskog osoblja i studenata, tijela u oblasti visokog obrazovanja, finansiranje visokoškolskih ustanova, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja (član 1. tog zakona), te je utvrđeno da je visoko obrazovanje djelatnost od opšteg interesa u Republici (član 2. stav 1). Članom 79. Zakona, kojim su uređena zvanja akademskog osoblja, je, između ostalog, propisano da su nastavnička zvanja na visokoškolskim ustanovama: naučno-nastavna, umjetničko-nastavna i nastavna (stav 1), da su naučno-nastavna i umjetničko-nastavna zvanja: docent, vanredni profesor i redovni profesor (stav 2), da su nastavna zvanja: predavač visoke škole i profesor visoke škole (stav 3), da su saradnička zvanja na univerzitetu: asistent, umjetnički saradnik, viši asistent, viši umjetnički saradnik i lektor, a na visokoj školi asistent i umjetnički saradnik (stav 8). Članovima 81, 82, 83, 84. i 85. ovog zakona predviđeni su minimalni uslovi za izbor u naučno-nastavna, umjetničko-nastavna, nastavna i saradnička zvanja. Takođe, ovim zakonom je propisano da se za pitanja prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa akademskog osoblja i drugih lica zaposlenih u visokoškolskoj ustanovi primjenjuje zakon kojim se uređuju radni odnosi, ako ovim zakonom nije drugačije određeno (član 102. stav 6), da se sredstvima budžeta Republike finansiraju plate i naknade zaposlenih, u skladu sa propisima kojima se uređuju plate zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja, standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova, da ministar donosi pravilnik o standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova (član 125. st. 1. i 3. tačka 1), da će ministar u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti, između ostalog, pravilnik o standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova (član 147. tačka 9).

Sud konstatuje da se termin ministar, u smislu člana 12. tačka 7. Zakona o visokom obrazovanju, u vezi sa članom 1. Zakona o izmjenama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 90/23), odnosi na ministra za naučnotehnološki razvoj i visoko obrazovanje.

Pored navedenog, Sud je imao u vidu: da je Zakonom o platama zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja i studentskog standarda („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 11/19, 105/19, 49/21, 119/21, 68/22 i 132/22) uređen način utvrđivanja plata zaposlenih lica u javnim visokoškolskim ustanovama i javnim ustanovama studentskog standarda u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: zaposleni) (član 1), da se plata zaposlenih sastoji od osnovne plate, uvećanja plate i naknada propisanih ovim zakonom (član 2. stav 1), da se osnovna plata obračunava i iskazuje mjesečno za puno radno vrijeme, prema radnom mjestu i odgovarajućoj platnoj grupi i platnoj podgrupi, kao i da je osnovna plata iz stava 1. ovog člana proizvod cijene rada kao izraza vrijednosti za najjednostavniji rad i koeficijenta utvrđenog prema platnoj grupi i platnoj podgrupi

(član 6. st. 1. i 2).

Sud je uzeo u obzir da je Zakonom o radu („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 1/16, 66/18 i 119/21) propisano: da se ovim zakonom uređuju radni odnosi, prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa i drugi odnosi po osnovu rada u Republici Srpskoj, ako posebnim zakonima nije drugačije određeno (član 1. stav 1), da radnik ostvaruje pravo na bruto platu, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, da se radnicima garantuje jednaka plata za isti rad ili rad iste vrijednosti koji ostvaruju kod poslodavca, da se pod radom iste vrijednosti podrazumijeva rad za koji se zahtijeva isti stepen stručne spreme, odnosno obrazovanja, znanja i sposobnosti, u kome je ostvaren jednak radni doprinos uz jednaku odgovornost (član 120. st. 1, 2. i 3).

Isto tako Sud je imao u vidu da je Zakonom o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23) utvrđeno: da organi uprave donose pravilnike, naredbe, uputstva i druge opšte akte, da se pravilnikom razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade (član 63. st. 1. i 2), da organi uprave mogu donositi propise iz člana 63. ovog zakona samo kada su za to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade (član 64. stav 1), da ministar predstavlja ministarstvo, donosi propise iz člana 63. stav 1. ovog zakona i rješenja u upravnim i drugim pojedinačnim stvarima, odlučuje o pravima i dužnostima zaposlenih u ministarstvu i odlučuje o drugim pitanjima iz djelokruga ministarstva (76. stav 2).

Sud konstatuje da je u toku postupka pred ovim sudom stupio na snagu Zakon o izmjenama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 90/23) kojim je, između ostalog, u članu 15. stav 1. Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22 i 132/22) mijenjana tačka 12) „Ministarstvo za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo“, te da ista sada glasi „Ministarstvo za naučnotehnoški razvoj i visoko obrazovanje“. Sud takođe konstatuje da ova zakonska izmjena nije od značaja za način odlučivanja Suda u konkretnom predmetu.

Uzimajući u obzir navedeno Sud je utvrdio da je osporeni pravilnik donesen saglasno ovlašćenju ministra iz člana 125. stav 3. tačka 1) Zakona o visokom obrazovanju, u vezi sa članom 147. tačka 9) istog zakona, što je u skladu sa odredbama člana 63. st. 1. i 2, člana 64. stav 1. i člana 76. stav 2. Zakona o republičkoj upravi.

Za pitanja prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa akademskog osoblja i drugih lica zaposlenih na visokoškolskoj ustanovi primjenjuje se zakon kojim se uređuju radni odnosi, ako Zakonom o visokom obrazovanju nije drugačije određeno (član 102. stav 6. Zakona o visokom obrazovanju, u vezi sa članom 1. stav 1. Zakona o radu). Prema članu 125. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju, sredstvima budžeta Republike finansiraju se plate i naknade zaposlenih, u skladu sa propisima kojima se uređuju plate zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja, standardima i normativima za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova. S tim u vezi, određujući ovim pravilnikom standarde i normative koji čine osnov za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova, opterećenja u nastavnom i naučnoistraživačkom radu, način na koji se utvrđuje potreban broj nastavnika i saradnika i nenastavnog osoblja, kao i način finansijskog izvještavanja (član 1. Pravilnika), donosilac ovog opšteg akta je propisao, saglasno Zakonu o visokom obrazovanju, te je omogućio primjenu odredbe člana 125. stav 1. tog zakona.

Osporenim pravilnikom su, u smislu člana 125. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju, utvrđeni normativi i standardi na osnovu kojih se utvrđuje iznos budžetskih sredstava potrebnih, između

ostalog, za finansiranje plata i naknada zaposlenih u visokoškolskim ustanovama, a ne metodologija i način obračuna tih primanja. Uređujući da se za nastavnička zvanja jedan čas vježbi obračunava kao 0,6 norma-časova, donosilac osporenog pravilnika, prema mišljenju Suda, nije uredio plate nastavnika u javnim visokoškolskim ustanovama. Način utvrđivanja plata zaposlenih u javnim visokoškolskim ustanovama je predmet regulisanja Zakona o platama zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja i studentskog standarda (član 1. tog zakona), prema kojem se plata zaposlenih, u konkretnom slučaju, plata nastavnika i asistenata, obračunava i isplaćuje na jedinstven način, a u zavisnosti od radnog mjesta, platne grupe i platne podgrupe, te predstavlja proizvod cijene rada kao izraza vrijednosti za najjednostavniji rad i koeficijenta utvrđenog prema platnoj grupi i platnoj podgrupi (član 6. st. 1. i 2. istog zakona).

Dodatno, Zakon o visokom obrazovanju, između ostalog, predviđa značajno različite minimalne uslove za izbor u naučno-nastavna, umjetničko-nastavna, nastavna i saradnička zvanja, zbog čega, prema ocjeni Suda, nastavnici i asistenti u visokoškolskim ustanovama pripadaju potpuno različitim kategorijama subjekata prava, iz čega proizlaze i njihova različita prava te obaveze iz radnog odnosa.

Imajući u vidu izloženo, Sud je utvrdio da se predmetnom inicijativom osporena odredba Pravilnika neosnovano dovodi u kontekst garancija iz člana 120. st. 2. i 3. Zakona o radu, kao i da nisu od ustavnopravnog značaja navodi kojima davalac inicijative poredi prava iz rada i po osnovu rada koja ostvaruju nastavnici u visokoškolskim ustanovama, sa odgovarajućim pravima asistenata u tim ustanovama, budući da se radi o različitim kategorijama subjekata prava.

U skladu sa članom 115. Ustava, nije u nadležnosti ovog suda da cijeni razloge cjelishodnosti kojima se rukovodio donosilac Pravilnika kada je propisao da se za nastavnička zvanja jedan čas vježbi obračunava kao 0,6 norma-časova, niti da li je ovakvo vrednovanje urađeno na optimalan način, kao ni da ocjenjuje rezultate, te posljedice u primjeni osporene odredbe Pravilnika.

Prema ocjeni Suda, a imajući u vidu izloženo, donosilac Pravilnika je propisujući na osporeni način postupao u skladu sa jemstvima iz člana 108. Ustava, jer nije izmijenio smisao zakonskog regulisanja, niti je doveo do nepouzdanosti kada je riječ o praktičnoj primjeni člana 125. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno te da prikupljene informacije pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Sud je odlučio da se u ovom predmetu iz vijećanja i glasanja izuzmu sudije prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić, koji su istovremeno i profesori javnih univerziteta u Republici Srpskoj.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Ovo rješenje Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić i Zlatko Kulenović.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

29. novembar 2023. godine