

BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 11 0 U 026850 21 Uvp
Banjaluka, 18.05.2023. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sudija Strahinje Ćurkovića, predsjednika vijeća, Edine Ćupeljić i Smiljane Mrše, članova vijeća, uz učešće zapisničara Nataše Božić, u upravnom sporu po tužbi Univerziteta..., koga zastupa direktor prof. dr I.DŽ. iz B. (u daljem tekstu: tužilac), protiv rješenja broj ... od 28.05.2020. godine tuženog Ministarstva..., u predmetu licenciranja studijskog programa, odlučujući o zahtjevu tuženog za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 026850 20 U od 18.05.2021. godine, u sjednici vijeća održanoj 18.05.2023. godine, donio je

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 026850 20 U od 18.05.2021. godine se preinačava tako da se tužba odbija kao neosnovana.

Odbija se zahtjev tužioca za naknadu troškova sastava odgovora na zahtjev.

Obrazloženje

Pobijanom presudom je tužba uvažena i poništen uvodno označeni osporeni akt. Osporenim aktom je odbijen zahtjev tužioca za licenciranje studijskog programa Sestrinstvo, 240 ECTS, prvi ciklus studija, zbog neispunjavanja uslova propisanih Zakonom i Uredbom za početak izvođenja novih studijskih programa.

Uvaženje tužbe obrazloženo je razlozima da osporeni akt nije pravilan ni zakonit jer da je zahvaćen povredama odredaba postupka iz člana 197. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ broj 13/02-66/18, u daljem tekstu: ZOUN), a s obzirom da je tuženi u osporenom aktu samo iznio hronologiju postupka koji je prethodio donošenju istog, a zatim u cijelosti prenio u obrazloženje sadržaj dopune izvještaja Komisije za licenciranje (Komisija) od 27.05.2020. godine ne upuštajući se u ispitivanje i ocjenu ovog izvještaja. Sud uvažava navode tuženog iz odgovora na tužbu da je Komisija stručno tijelo sastavljeno od nastavnika sa izborom u zvanje u naučnoj oblasti kojoj pripada studijski program koji je tužilac želio licencirati i da stoga ima status vještaka koji svoj nalaz i stručno mišljenje sačinjava nakon provedenog postupka i ocjene svakog predloženog dokaza pojedinačno i svih dokaza zajedno, ali da se iz navedenog dopunskog izvještaja ne može zaključiti da li je tužilac otklonio neke od nedostataka i koje. Ovo posebno kod činjenice da se i u dopunjenom izvještaju Komisije na strani 10 pod tačkom 1. izvještaja navodi studijski program „Bezbjednost i kriminologija“ dok je studijski program koji se licencira „Sestrinstvo“ koja greška je obrazložena u dopuni dokumentacije, a o čemu se tuženi nije

izjasnio kao ni o ostalim nedostacima koje je tužilac navodno otklonio, a što se iz dopune izvještaja ne može zaključiti. Tuženi nije od Komisije tražio da taj izvještaj dopuni u smislu koji su nedostaci otklonjeni, a koji nisu kako bi u osporenom aktu mogao donijeti zaključak o osnovanosti zahtjeva tužioca za licenciranje studijskog programa. Uz to, s obzirom da Komisija u suštini predstavlja nalaz vještaka sud ukazuje da to nije jedini i isključivi dokaz, a na tuženom je bila obaveza da u situaciji ako dopuna izvještaja od 27.05.2020. godine nije bila jasna i određena zahtijeva izjašnjenje Komisije i na dopunjeni izvještaj i pojašnjenje u navedenom pravcu, što je u konkretnom slučaju izostalo. S obzirom na sve navedeno a kako se tuženi nije ni upuštao u analizu dopunjenog izvještaja već je isti prekopirao, obrazloženje osporenog akta ne može se smatrati valjanim jer ne sadrži ocjenu dokaza u smislu odredbe člana 10. i 8. ZOUP, na šta tužilac u tužbi osnovano ukazuje.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje presude tuženi osporava njenu zakonitost iz razloga propisanih članom 35. stav 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS). Navodi istorijat postupka i kratak sadržaj obrazloženja pobijane presude i razloge uvažanja tužbe te u tom pravcu ukazuje prije svega na odredbe tada važećeg Zakona o visokom obrazovanju („Službeni glasnik RS“ broj: 73/10-26/19) i Uredbe o uslovima za osnivanje i početak rada visokoškolskih ustanova u postupku utvrđivanja ispunjenosti uslova („Službeni glasnik RS“ broj: 35/11 i 51/11, u daljem tekstu: Uredba) kojima je propisan poseban upravni postupak za licenciranje programa na visokoškolskoj ustanovi. Navodi da je osporeni akt donesen u izvršenju presude nižestepenog suda broj 11 0 U 023768 18 U od 03.03.2020. godine, nakon što je u skladu sa datim uputama tuženi kao sada postupajući organ zatražio od Komisije da dopuni izvještaj sačinjen u prethodnom postupku, odnosno da u istom otkloni nedostatke navedene u presudi, što je Komisija i učinila i dopunila izvještaj 28.05.2020. godine i u istom otklonila sve tražene nedostatke. Ukazuje i da je u prethodnom postupku, prilikom provođenja stručnosti vrednovanja predloženih studijskih programa i provjere ispunjenosti uslova za obavljanje te djelatnosti, Komisija iz dostavljene dokumentacije utvrdila niz nedostataka o kojima je dana 29.08.2018. godine obavijestila kontakt osobu tužioca koja je potvrdila prijem ovih informacija, da je dostavljena dopuna dokumentacije, ali da ista i dalje ne sadrži dokaze o tome da su nedostaci otklonjeni. Ponovnim poništenjem osporenog akta iz razloga navedenih u pobijanoj presudi nižestepeni sud je u potpunosti ignorisao materijalno pravne odredbe propisa koje su se u ovom upravnom postupku primjenjivale kao *lex specialis* odnosno odredbe tada važećeg Zakona o visokom obrazovanju i Uredbe koji propisuju poseban upravni postupak za licenciranje studijskog programa na visokoškolskoj ustanovi. U tom postupku na osnovu izvještaja Komisije ministar donosi rješenje u skladu sa izvještajem u zavisnosti od toga da li je Komisija utvrdila da podnosilac zahtjeva za licenciranje ispunjava uslove za licenciranje studijskog programa i za obavljanje te djelatnosti. Tuženi nema ovlaštenje da se upušta u analizu mišljenja Komisije, samo može da traži ponovno vještačenje u slučaju nejasnoća i nepotpunosti, što je u ovom slučaju urađeno. U potpunosti je postupljeno po navedenoj presudi, a osporeni akt sadrži sve dopunjene navode izvještaja iz kojih se jasno i nedvosmisleno može zaključiti da tužilac ne ispunjava uslove za izvođenje studijskog programa „Sestrinstvo“. Osporava navode suda da je obrazloženje osporenog akta nejasno i da ne sadrži sve potrebne razloge s obzirom da je u istom detaljno navedeno o kojim nedostacima se radi i na osnovu kojih je zaključeno da tužilac ne ispunjava uslove za izvođenje predloženog studijskog programa. Komisija je razmatrala sve kompetencije koje se stiču nakon završetka studija i mišljenja je da iste nisu usklađene sa kompetencijama diplomiranog medicinaru zdravstvene njege propisane EU Direktivom o regulisanim profesijama za osposobljavanje medicinskih sestara (2005/36/EC, 31. član i dopunjena EU Direktiva 2013/55/EC i „EFN Guideline for the implementation of

Article 31 of the Mutual Recognition of Professional Qualifications Directive 2005/36/EC dopunjene Direktivom 2013/55/EC, EFN 2015“. Nastavni plan i program nije fokusiran na zdravstvenu njegu i sestrinske kompetencije i ne daje medicinsku orijentaciju u kurikulumu, a silabusi ne sadrže informacije o tome ko su nosioci (predavači) nastavnih predmeta. Ishodi učenja nisu dobro definisani niti usklađeni sa navedenim dokumentima jer treba da jasno, precizno i deskriptivno opišu stečena znanja, vještine i kompetencije, a umjesto toga u nastavnom planu su navedeni samo nazivi predmeta. Uočen je nedovoljan broj časova teorijske nastave i broj časova stručne kliničke prakse što je sve detaljno obrazloženo. Nije jasno definisano kliničko osposobljavanje ni broj sati koji je naveden u nastavnom planu i programu, ni na koji način i gdje će student to obaviti. Nije vidljivo u kojim zdravstvenim ustanovama će biti izvođena klinička praksa, a predmet Patronažna zdravstvena njega treba da je u sklopu porodične medicine, jer koncept patronaže kod nas ne postoji zbog čega je trebalo prilagoditi naziv predmeta našem konceptu. Ciljevi, ishodi učenja i kompetencije nisu u skladu sa vodičima iz oblasti zdravstvene njege i nisu dobro definisani a nastavnici i saradnici navedeni su samo za prvu godinu studija te nedostaje podatak o ukupnom broju nastavnika i saradnika za sve godine studija što je propisano Uredbom. Prema tome smatra da je nepravilan navod iz presude da stranci nije omogućeno da shvati zašto je doneseno osporeno rješenje, a da je sud u pobijanoj presudi samo iznio hronologiju kompletnog prethodnog postupka ne upuštajući se u ispitivanje i sadržaj samog obrazloženja osporenog akta iz kojeg je vidljivo da sadrži sve elemente koje ZOUP predviđa. Imajući u vidu sve navedeno predlaže da se zahtjev uvaži, pobijana presuda preinači tako da se tužba odbije i potvrdi osporeni akt.

U odgovoru na zahtjev tužilac po punomoćniku dr M.P., advokatu iz B., navodi da je zahtjev neosnovan i protivan odredbama ZUS jer nižestepeni sud nije povrijedio odredbe zakona, a ni drugih propisa već je pravilno cijenio sve dokaze u vezi sa zakonskim odredbama koje se imaju primijeniti u ovoj upravnoj stvari. Smatra da tuženi neće da shvati ili ne razumije obrazloženje i uputstvo šta je trebao činiti u postupku koji se ima ponoviti radi donošenja nove odluke po zahtjevu tužioca. Međutim u ovom zahtjevu se ponovo iznosi hronologija disponiranja stranaka u postupku, a uporno se previđa ili izbjegava izjasniti na revidirani elaborat koji je dostavljen Komisiji nakon prethodno provedenog postupka. Evidentno je da tuženi nije upućen u odredbe ZOUP na kome je utemeljena pobijana presuda koji je u ovom slučaju lex specialis koji organ uprave izbjegava da primjeni iako nižestepeni sud u pobijanoj presudi doslovno citira odredbu člana 197. stav 2. ZOUP i na taj način poučava stranke u postupku šta treba da sadrži jedno „obično“ obrazloženje. U pobijanoj presudi jasno se navodi da se organ uprave ne izjašnjava da li je izvršena dopuna dokumentacije i da li su ti nedostaci otklonjeni, a niti od Komisije traži pregledan izvještaj o nedostacima i ispravkama, što je nižestepeni sud jasno stavio na znanje. Proizlazi i iz samog spisa predmeta da je čak i u zahtjevu propustio da objasni zašto nije postupio shodno uputstvu iz presude koja je prvobitno donesena s obzirom da je dopunu izvještaja Komisija trebala da dostavi organu uprave na temelju revidiranog elaborata kojim su uvažene primjedbe Komisije, što sud i konstatuje. Smatra da podneseni zahtjev treba odbiti, a zatražio je troškove za sastav odgovora na zahtjev u iznosu od 750,00 KM.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu i ostale priloge u spisima predmeta, na osnovu člana 39. ZUS, ovaj sud je odlučio kao u izreci iz sljedećih razloga:

Osporeni akt donesen je u izvršenju presude nižestepenog suda broj 11 0 U 023768 18 U od 03.03.2020. godine, kojom je po tužbi tužioca poništeno ranije doneseno rješenje od 31.10.2018. godine, jer je utvrđeno da izvještaj Komisije, na kojem je zasnovan osporeni

akt, nije mogao poslužiti kao osnov za donošenje pravilnog i na zakonu zasnovanog rješenja. Kao nesporno konstatovano je da su u ranijem izvještaju Komisije utvrđeni nedostaci, koje tužilac nije otklonio u ostavljenom roku, ali da izvještaj ne sadrži obrazloženje u čemu se sastoje utvrđeni nedostaci koji su samo uopšteno konstatovani, niti se daje bilo kakvo obrazloženje u pogledu ocjene naknadno dostavljenih dokaza koji se uopšte i ne pominju u izvještaju. To se prije svega odnosi na nedostatak jasnih razloga koji bi trebali biti potkrijepljeni relevantnim dokazima o tome u čemu se sastoji utvrđena nekompatibilnost predmetnog studijskog programa sa studijskim programima koji se izvode na Univerzitetu B.1 iz B.1 i Univerzitetu S. iz B.2, već je samo konstatovano da Univerzitet S. ne izvodi studijski program „Sestrinstvo“, zatim u čemu se sastoji neusklađenost ishoda učenja i vještina sa odredbama Direktive 2005/36 EU i 2013/55 EU koji se odnose na sticanje i priznavanje kvalifikacija u regulisanju profesijama na području Evropske unije, u čemu se sastoji nejasnost podjele nastave na praktični i teorijski dio i samostalan rad studenata, u čemu se sastoji nepoštovanje mjera praktične i teorijske nastave u vezi sa pomenutim direktivama, u čemu se sastoji nekompatibilnost u predmetima i ECTS bodovima, kao i u čemu kompetencije koje student stiče ne odgovaraju onima koje su propisane direktivama, a takođe i u pogledu podjele na obavezne i izborne predmete i njihova obavezna procentualna zastupljenost. Takođe, a s obzirom na to da direktive predstavljaju evropske standarde koje se primjenjuju shodno strategiji razvoja obrazovanja Republike Srpske za period 2016/2021. kojim je predviđeno pooštavanje kriterijuma za osnivanje, licenciranje i akreditaciju studijskih programa medicine, prava i pedagoških zanimanja tuženi je bio dužan zatražiti od Komisije obrazloženje datog izvještaja u pogledu utvrđenih nedostataka u odnosu na navedene direktive, ali i u pogledu ostalih utvrđenih nedostataka, te shodno tome datog negativnog izvještaja pa kako to nije učinio, a niti u osporenom aktu obrazložio razloge odbijanja zahtjeva tužioca u pogledu utvrđenih nedostataka kao i njihovog otklanjanja, a niti razloge u pogledu zaključka Komisije da tužilac ne ispunjava propisane uslove već je samo u izvještaju iznio tu konstataciju uopšteno, te konstataciju da dopuna dokumentacije i dalje ne sadrži dokaze da su uočeni nedostaci otklonjeni, to je sud našao povredu odredbe člana 197. stav 2. ZOUP i u tom pravcu dao upute tuženom za otklanjanje nedostataka.

U ponovnom postupku shodno uputama suda tuženi je podneskom od 14.05.2020. godine zatražio od Komisije otklanjanje nedostataka utvrđenih u navedenoj presudi, izričito naveo da nedostaje ocjena naknadno dostavljenih dokaza i ostavio rok za postupanje, pa je neosnovan navod u pobijanoj presudi da tuženi nije od Komisije tražio da taj izvještaj dopuni u smislu koji su nedostaci otklonjeni. Komisija je postupajući po navedenom sačinila dopunu izvještaja 27.05.2020. godine i isti dostavila tuženom koji je isti prihvatio kao valjan i detaljno obrazložen, te ga je detaljno navela u obrazloženju osporenog akta kojim je ponovo odbila zahtjev tužioca zbog neispunjavanja uslova propisanih Zakonom o visokom obrazovanju i Uredbom za licenciranje studijskog programa „Sestrinstvo“.

U dopuni izvještaja Komisija je dala detaljno obrazloženje i razloge o svim nedostacima dostavljenog Elaborata i studijskog programa na koje je ukazano prethodnom presudom, a i konstatovala da tužilac nije otklonio ukazane nedostatke ni u naknadno ostavljenom roku. Kada su u pitanju nedostaci obrazloženja o razlozima nekompatibilnosti predmetnog studijskog programa sa studijskim programima na Univerzitetu B.1 iz B.1 i Univerzitetu S. iz B.2, dati su prihvatljivi razlozi da Univerzitet B.1 ima nekompatibilan studijski program sa 180 ECTS i nekompatibilan izlazni profil, te da Univerzitet S. nije dostavio plan i program za studijski program „Sestrinstvo“ pa da se nije mogla utvrditi kompatibilnost njihovog studijskog programa. Nejasnost podjele nastave na praktični i teorijski dio i samostalan rad studenata se ogleda u nedostatku liste obaveznih i izbornih

studijskih područja odnosno predmeta sa okvirnim sadržajem i utvrđenom matičnošću za svaki studijski predmet. Zatim nepoštovanje mjera praktične i teorijske nastave u vezi sa pomenutim direktivama te obrazloženje nekompatibilnosti po predmetima i ECTS bodovima koji su propisani direktivama detaljno su obrazloženi na strani 12 dopune izvještaja u poglavlju Analiza i usklađenost broja časova teorijske nastave predavanja pojedinačno po predmetima i sveukupno, te Analiza i usklađenost broja časova vježbi na kliničkom osposobljavanju klinika sa detaljnim zaključcima i preporukama kao i Analiza i usklađenost broja časova samostalnog rada studenata takođe sa zaključcima i preporukama. Data je i analiza pojedinih predmeta i silabusa i analiza kompatibilnosti programa koja je takođe detaljno obrazložena u dopuni izvještaja. Obrazloženi su i svi ostali nedostaci ranijeg izvještaja, koji su po ocjeni ovog suda detaljni i jasni i iz kojih proizlazi da je tuženi u potpunosti postupio po uputama suda datim u presudi od 03.03.2020. godine, pa ne stoji zaključak nižestepenog suda da se iz dopunskog izvještaja ne može zaključiti da li je tužilac otklonio neke od nedostataka i koje, jer iz navedenog proizlazi da opisani nedostaci nisu otklonjeni, što je konstatovano i u toj presudi od 03.03.2020. godine. Tužilac dodatno ističe da i u dopunjenom izvještaju stoji da se radi o studijskom programu „Bezbjednost i kriminologija“, smatrajući to dokazom da nije razmatrana dopuna dokumentacije, što prihvata i nižestepeni sud, što jeste propust i odnosi se na raniji elaborat, ali kod ostalih već utvrđenih nedostataka, koji nisu otklonjeni taj propust nije od uticaja.

Nižestepeni sud nalazi da obrazloženje osporenog akta kojim je prihvaćen i u potpunosti „prenesen“ dopunjeni izvještaj Komisije nije sačinjen u skladu sa odredbama člana 197. stav 2. ZOUP koji zaključak po ocjeni ovog suda nije pravilan. Ovo iz razloga što je dopunjeni izvještaj Komisije detaljan, potpun, jasan i dovoljno obrazložen pa je tuženi imao mogućnost da isti prihvati u potpunosti, kako je i učinio pa ne stoji prigovor o povredi navedene odredbe ZOUP, odnosno da osporeni akt ne sadrže valjane razloge o tome da li tužilac ispunjava uslove za uvođenje novog studijskog programa u pogledu kvaliteta obrazovanja. Osnovano tuženi ukazuje da nema ovlaštenje da se upušta u analizu mišljenja Komisije, samo može da traži ponovno vještačenje u slučaju nejasnoća i nepotpunosti, što je u ovom slučaju urađeno.

Imajući u vidu izneseno ovaj sud prihvata da su jasni i dovoljni razlozi za odbijanje zahtjeva navedeni u obrazloženju osporenog akta, pa je isti mogao ostati na snazi. Pri tome, a kako tužilac nije otklonio ukazane nedostatke i kako je Savjet za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (Savjet) dao negativno mišljenje nije od uticaja činjenica da je Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite dalo pozitivno mišljenje, jer se ono izjasnilo samo na postojanje potrebe za tim medicinskim kadrom, pa ne stoji prigovor tužioca na te okolnosti.

Slijedom prednjeg, cijeneći da i ostali prigovori nisu osnovani i da ne mogu dovesti do drugačijeg rješenja stvari, ovaj sud nalazi da su pobijanom presudom ostvareni razlozi iz člana 35. stav 2. ZUS, pa se zahtjev tuženog uvažava na način određen u izreci ove presude na osnovu odredaba člana 40. stav 1. i 2. toga zakona, jer nisu ostvareni razlozi iz člana 10. ZUS za poništenje osporenog akta.

Odluka o odbijanju zahtjeva tužioca za naknadu troškova sastava odgovora na zahtjev za vanredno preispitivanje se temelji na odredbi člana 387. stav 1. Zakona o parničnom postupku RS („Službeni glasnik RS” broj 58/03-61/13) u vezi sa članom 48. ZUS. Naime, odgovor na zahtjev nije obavezna radnja u postupku, tako da propustom davanja odgovora ne nastaju nikakve posljedice za stranku, a kako sadržaj odgovora na zahtjev nije

imao uticaja na ishod odlučivanja o zahtjevu za vanredno preispitivanje, ovaj sud nalazi da trošak sastava odgovora nije bio neophodan za okončanje postupka po ovom pravnom sredstvu.

Zapisničar
Nataša Božić

Predsjednik vijeća
Strahinja Ćurković

Za tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Aćić