

*Доц. др Јелена Старчевић*

Министарство за научнотехнолошки развој, високо образовање и информационо друштво Републике Српске

## **ПОСЕБАН УПРАВНИ ПОСТУПАК ИЗБОРА У НАУЧНО-НАСТАВНА, УМЈЕТНИЧКО- НАСТАВНА ЗВАЊА НА УНИВЕРЗИТЕТИМА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

*Поступак избора у научно-наставна и умјетничко-наставна звања је један од најсложенијих управних поступака у важећем законодавству Републике Српске. Сложеност овог поступка произлази из неколико чињеница. На првом мјесту, због бројности правних аката којима је регулисан овај поступак, с обзиром на то да се уређује општим актима универзитета, док су законом регулисани само минимални услови за избор али не и поступак. Потом, различитост тј. хетерогеност аката којима је регулисан, будући да општи акти високошколских установа међусобно нису усклађени те да постоје значајне разлике међу њима што значајно отежава мобилност наставника и сарадника са једног на други универзитет. Такође, у поступку учествује велики број већином колегијалних органа. Хармонизација прописа у једном дијелу – оном који се тиче услова за избор у звања учињена је новим Законом о високом образовању из 2020. године, којим су прописани минимални услови за избор у звања, те општим актом – правилником, донесеним на основу закона. Међутим, ни ови акти нису у потпуности ускладили критеријуме и услове за избор у звање на два јавна универзитета. У раду се анализирају ток и фазе овог поступка, поједине одредбе и процесноправни институти, указује се на недостатке, правне недоречености и празнине, те на проблем неусклађености поступања високошколских установа са правним начелом *non bis in idem* када је ријеч о овој управној ствари. Ради уске повезаности са самим поступком избора у звање, истакнут је и проблем законске регулативе питања уговора који закључују наставници и сарадници који нису у радном односу на високошколској установи. Рад је допринос измјенама и допунама Закона о високом образовању које су у зако-*

---

Јелена Старчевић, [j.starcevic@mnrvoid.vladars.net](mailto:j.starcevic@mnrvoid.vladars.net).

*нодавној процедури те доношењу што ефикаснијих подзаконских прописа који детаљније уређују поступак избора у звање.*

**Кључне ријечи:** Управни поступак; Управни акт; Управна ствар; Посебан управни поступак; Високошколска установа; Универзитет; Факултет; Академија; Избор у звање; Наставници; Сарадници.

## УВОД

Управна дјелатност високог образовања, која се остварује на високошколским установама као вршиоцима јавних овлашћења, представља дјелатност од општег друштвеног интереса тј. јавни интерес. А будући да је јавни интерес иманентан друштвеној заједници као цјелини, јер се њено функционисање, по правилу равна према том интересу, несумњиво је да јавни интерес у области образовања, као и у другим областима друштвеног живота, има ону исту неопходну политичко-правну превагу над засебним, индивидуалним интересима.<sup>1</sup>

Окосницу и темељ научноистраживачког рада на високошколским установама, а тиме и основ за развој високог образовања и науке у држави представља академска заједница, а понајвише наставници и сарадници високошколских установа као један њен дио. Они су стваралачка снага и механизам креирања нових научних достигнућа и најбитнији (људски) фактор у преносу знања ка студентима, дакле, ка ширењу и подизању степена образованости становништва. Стога је од изузетног значаја омогућити им услове за рад и услове за напредовање у струци јер ће се на тај начин створити амбијент аутономије и независности високошколске установе у којем наставници, без утицаја политичко-идеолошких идеја структура власти, развијају научноистраживачку делатност, а тиме и друштво у цјелини.<sup>2</sup>

\*

\* \*

Поступак избора у звање наставника и сарадника је посебан управни поступак у којем се утврђује испуњеност услова за избор у научно-наставно, умјетничко-наставно, наставно и сарадничко звање.

---

<sup>1</sup> М. Рађеновић, „Посебни управни поступак избора наставника (сарадника) универзитета у одређено звање и вршење других повјерених управно-јавних овлашћења од стране универзитета, односно високошколске установе“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци* 29/2005, 134.

<sup>2</sup> Ј. Старчевић, *Решавање у управним стварима у високом образовању*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2017, 113.

Општи акт којим је ова управна ствар уређена јесте Закон о високом образовању.<sup>3</sup> Овим је законом поступак избора у звање уређен значајно другачије него што је то био случај до 2020. године. Наиме, по први пут је законом одвојен поступак избора у звање од поступка заснивања радног односа изабраног наставника на универзитету, а друго, по први пут су *услови* за избор у звање уређени законом и подзаконским актом донесеним на основу њега<sup>4</sup> који важи за све високошколске установе са сједиштем на територији Републике, док је *поступак* за избор у звање остављен у надлежности високошколским установама.<sup>5</sup>

Према раније важећим прописима законом су били уређени минимални услови и општа питања поступка избора у звања, док је високошколским установама било остављено да ближе уреде критеријуме тј. услове за избор, сам поступак избора и сва друга питања везана за избор.<sup>6</sup> Ранијим прописима је, такође, управни поступак избора у звања био неодвојиво повезан са заснивањем радног односа са изабраним кандидатом те се поступак избора у звање није могао спроводити без закључивања уговора са изабраним кандидатом, након окончања поступка. Новим ЗОВО јасно су одвојене ове процедуре, односно сам акт о избору у звање не даје право на заснивање радног односа са високошколском установом.

Због чињенице да је ова материја до сада била већином у надлежности универзитета, услови за избор у звања и поступак избора разликовали

<sup>3</sup> Закон о високом образовању – ЗОВО, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 67/20.

<sup>4</sup> Правилник о условима за избор у научно-наставна, умјетничко наставна, наставна и сарадничка звања, *Службени гласник Републике Српске* бр. 2/22.

<sup>5</sup> ЗОВО, чл. 87 ст. 3.

<sup>6</sup> Статутом Универзитета у Бањој Луци, чл. 139 ст. 14 било је прописано да се ближи услови за избор наставника и сарадника, као и истраживача у институтима, поступак, начин и услови именовања, рад комисије за писање извјештаја за избор, садржина извјештаја, публиковање извјештаја, рокови поступка избора, као и друга питања у вези са поступком избора, ближе уређују правилником који доноси Сенат (основни текст Статута и измјене доступне на интернет страници <https://www.unibl.org/sr/univerzitet/propisi/statut/>). На основу ове одредбе Сенат Универзитета је донио Правилник о поступку и условима избора наставника и сарадника на Универзитету у Бањој Луци који је потом мијењан и допуњаван 2015. и 2017. године (текстови доступни на интернет страници <https://www.unibl.org/sr/univerzitet/propisi/pravilnici/>). На сличан начин, Универзитет у Источном Сарајеву је својим Статутом из 2012. године уредио поступак избора у звање (текст и све измјене Статута доступне су на интернет страници <https://www.ues.rs.ba/o-univerzitetu/akti-univerziteta/statut/>) гдје је у члану 152 ст. 12 прописано да се поступак, начин и услови именовања, рад комисије за писање извјештаја за избор, садржина извјештаја, публиковање извјештаја, рокови поступка избора и друга питања у вези са поступком избора ближе се уређују правилником који доноси Сенат. Правилник о поступку и условима избора академског особља на Универзитету у Источном Сарајеву донесен је у марту 2012. године и мијењан осам пута (основни текст и измјене доступни на интернет страници <https://www.ues.rs.ba/o-univerzitetu/akti-univerziteta/pravilnici/>).

су се од универзитета до универзитета. Сама процедура, број тијела и органа који учествују у поступку, критеријуми за вредновање резултата научноистраживачког рада, начин бодовања референци, те одређивање уже научне тј. умјетничке области на коју се врши избор у звање били су неуједначени и значајно различити од универзитета до универзитета. Све ово је отежавало, а у великом броју случајева и онемогућавало мобилност наставника са једног на други универзитет па се у случају потребе за преласком наставника са једног на други универзитет поново расписивао конкурс и покретао поступак избора у звање. Остављајући по страни тврдње да квалитет и стандарди на универзитетима нису исти, па самим тим ни критеријуми за избор у звање, доношење новог управног акта у ситуацији када у истој управној ствари већ постоји правоснажан управни акт представљало је директно кршење правног начела *non bis in idem*, односно начела забране вођења поступка поводом исте правне ствари.

Осим у случајевима када је рјешење о избору кандидата негативно, а због тога што негативни управни акти не могу стећи материјалну правоснажност, правна могућност да свака високошколска установа врши избор у звање и уређује под којим условима то чини, довела је до правне несигурности у којој један исти кандидат може неколико пута покренути и окончати правоснажним рјешењем исти управни поступак код различитих установа које опет, могу примјењивати различите услове и критеријуме у истој управној ствари. Практична последица ове праксе је да један исти наставник може имати више одлука/рјешења којима је изабран у исто или другачије звање издатих од стране више установа. Тиме се директно нарушава начело правоснажности управног акта и отвара низ проблема као што су рачунање рокова за избор у звање, мобилност наставника између установа и слично. Високошколске установе ову неправну ситуацију оправдавају чињеницом да се услови за избор у звање значајно разликују од установе до установе (нарочито истичу да је то случај са приватним високошколским установама) те да свака високошколска установа има аутономију да одлучује о томе да ли неко лице испуњава њихове услове и критеријуме за рад у настави. Уважавајући разлоге високошколских установа, ипак остаје чињеница да ово питање није исправно уређено важећим прописима.

Но, вратимо се на почетак како бисмо прво размотрили општа правила овог управног поступка. Као што смо рекли, ЗОВО и правилник донесен на основу њега уређују (минималне) услове за избор у звање, док универзитети својим актима уређују поступак избора у звање. У вријеме писања овог рада, на снази су, на Универзитету у Бањој Луци и Универзитету у Источном Сарајеву, још увијек били правилници о избору у звања донесени на основу раније важећег Закона о високом

образовању<sup>7</sup> али су нови правилници припремљени у форми нацрта и аутор ће, приликом анализе самог управног поступка, имати у виду одредбе нацрта новог Правилника са Универзитета у Источном Сарајеву који му је уступљен за потребе овог рада.

На првом мјесту, иако се чини као превазиђена дилема,<sup>8</sup> нужно је споменути да она ипак егзистира кроз различиту праксу судова у Босни и Херцеговини у погледу схватања да ли избор у звање представља управну ствар или не.

У домаћој теорији присутне су бројне теоријскоправне конценције и дефиниције појма управна ствар. Тако, Драган Милков наводи да је основна карактеристика правног уређивања управних ствари чињеница да правно уређивање о којем говоримо представља конкретизацију општих правних норми као недовршених и непрецизираних правних бића у управно-правном режиму.<sup>9</sup> Милош Прица појашњава да управна ствар представља слагање правног предмета из управне материје (најужег подручја општег добра) и управно-правног режима уређивања предмета у питању издавањем управног акта.<sup>10</sup> Никола Стјепановић истиче да је управна ствар таква активност државних органа, најчешће органа управе или организација са јавним овлашћењима, којом се стварају мењају или укидају управно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица.<sup>11</sup> Са друге стране, Милков критикује ово становиште, истичући да „управна ствар није делатност, активност, нити то може бити. Ствар је статичка, а не динамичка појава.“ Управна ствар је правни предмет који треба да буде регулисан управним актом. Према томе, управна ствар, на начин, на који је дефинише Стјепановић не може бити дјелатност, односно активност стварања, мијењања или укидања управноправног односа. Управна ствар је баш она ствар у којој таквом активношћу треба засновати управноправни однос.<sup>12</sup>

Зоран Томић дефинише управну ствар као појединачну, начелно ванспорну животну ситуацију од јавног интереса, правно зрелу за ау-

<sup>7</sup> Закон о високом образовању, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16, 31/18, 26/19 и 40/20.

<sup>8</sup> Нарочито имајући у виду одредбу члана 96 став 2 ЗОВО према којој је одлука сената донесена по захтјеву за преиспитивање коначна, али се може покренути управни спор

<sup>9</sup> Вид. Д. Милков, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду* 5/1986, 490–504.

<sup>10</sup> М. Прица, „Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа“, *Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“*, том 1, Универзитет У Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Косовска Митровица 2019, 626.

<sup>11</sup> Н. Стјепановић, *Управно право СФРЈ*, Београд 1971, 71.

<sup>12</sup> Д. Милков, 502.

торитативно регулисање од стране надлежног органа, у предвиђеном поступку непосредне примјене прописа.<sup>13</sup> Даље истиче да термин управна ствар указује да би таква врста правне ствари морала да има неки заједнички „управни супстракт“. Када у конкретној ситуацији овлашћени субјекти наиђу на такво обележје, њихова дужност је да, решавајући непосредном применом правних прописа о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта, издају управни акт. Рјешавање у управним стварима, по мишљењу овог аутора, представља одлучивање са позиције државне власти и на основу закона о извесном праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта-странке непосредном применом правних прописа у неспорним појединачним ситуацијама.<sup>14</sup> Овај аутор је издвојио и сљедеће садржинске компоненте управне ствари које су више него корисне за потребе одређивања да ли је избор у звање наставника управна ствар или није. Према овом аутору, управну ствар одликују сљедеће карактеристике: а) Непосредно правно дејство, непосредно рјешавајући карактер у примјени прописа. Ово својство управног акта, који је донијет у управној ствари, означава „рјешавање“, односно одлучивање о нечијем праву, обавези или правном интересу на основу правних прописа и у њиховој примјени. б) Ауторитативност је обиљежје рјешавања у управним стварима, које указује на то да је у питању облик вршења државне власти, односно примјене јавних овлашћења. Ово својство управне ствари указује на то да у управним стварима могу да рјешавају једино организациони облици у саставу државе, односно недржавни субјекти када су им повјерена јавна овлашћења. в) Јавни интерес указује на то да управној ствари, као одредници управног акта, није примјерено било какво уговорно, нити вољно правно дејствовање. г) Управна ствар је увијек појединачна, конкретна ситуација, док су опште законодавна и подзаконско-нормативна ситуација. д) Неспорни (ванспорни) карактер јер је, за разлику од судске, управна ствар неспорна ситуација.<sup>15</sup>

Имајући у виду напријед наведена теоријска гледишта, а нарочито карактеристике управне ствари као такве коју је дао Томић, неспорно се може закључити да је избор у звање наставника управна ствар. Треба напоменути и то да правна заштита странака у поступцима избора у звање није обезбијеђена на други начин те да из самих одредби ЗОВО произлази да је ријеч о управној ствари.

<sup>13</sup> З. Томић, Ђ. Блажић, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Подгорица 2017, 73.

<sup>14</sup> З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010, 152.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 156.

Корисно је подсјетити да је, према Закону о општем управном поступку Републике Србије, по први пут у правној историји управног поступка у овој држави дефинисана управна ствар<sup>16</sup> те је речено да је управна ствар, у смислу овог закона, појединачна ситуација у којој орган, непосредно примјењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге као и да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.<sup>17</sup> Тиме се несумњиво заокружује став да је избор у звање наставника и сарадника управна ствар у којој високошколска установа, непосредно примјењујући ЗОВО, статут установе и важеће правилнике, правно уређује положај странке тако што о њеном захтјеву доноси управни акт којим се захтјев усваја или одбија.

Наведено становиште потврђује и одредба члана 96 став 2 ЗОВО којом је прописано да је одлука Сената по захтјеву за преиспитивање првостепене одлуке Сената о избору у звање коначна и против ње се може покренути управни спор. Имајући у виду да се према важећем законодавству управни спор може водити само против коначних управних аката,<sup>18</sup> овим је и са становишта управног суда спора потврђено да се ради о управној ствари.

Општа правила поступка избора у звање су, како је већ споменуто, уређена ЗОВО и правилницима о изборима у звање високошколских установа.<sup>19</sup> ЗОВО садржи одредбе о врсти звања и минималним условима за избор у научно-наставна, сарадничка умјетничко-наставна и умјетничко-сарадничка звања на универзитету, звања на високој школи те звања на високој умјетничкој школи, критеријуме за категоризацију часописа (у којима само упућује на Савјет за високо образовање те про-

<sup>16</sup> Поједини аутори оспоравају значај и исправност ове законске дефиниције управне ствари. „... Дефинисање управне ствари у нашем Закону о општем управном поступку је ствар чистог теоријског експериментисања. Прво, дефиниција управне ствари је научно неоснована јер не полази од разлике између правне ствари и правне ситуације, јавног и општег интереса, одређујући притом управну ствар као ‘неспорну ситуацију’ што је научно и позитивноправно неприхватљиво. Друго, осим научно неоснованог сагледавања управне ствари у материјалном смислу, не види се уопште у чему је практични значај дотичне дефиниције, посебно што дефиниција у питању садржи и формулацију да ће карактер управне ствари имати свака правна ствар која се управном ствари именује посебним законом.“ М. Прица, 624.

<sup>17</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016, чл. 2.

<sup>18</sup> Закон о управним споровима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 109/05 и 63/11, чл. 7.

<sup>19</sup> ЗОВО, чл. 79–97.

писује да ово тијело предлаже критеријуме) као и законски основ за доношење правилника о условима за избор у звања и општих аката високошколских установа којима се регулише поступак избора у складу са условима прописаним законом.

У погледу поступка избора у звање, по први пут се законским прописом спомиње план избора у звање.<sup>20</sup> Сенат универзитета доноси годишњи план избора у звања на основу приједлога листа одговорних наставника чланица универзитета. План се доноси најкасније осам мјесеци прије почетка академске године. За одговорне наставнике и сараднике на универзитету предлажу се наставници и сарадници који имају избор у одговарајуће звање у складу са законом. У приједлогу листе одговорних наставника и сарадника за сваког наставника и сарадника обавезно се наводи трајање изборног периода. У складу са годишњим планом високошколска установа расписује конкурсе за избор у звања.

ЗОВО је такође, прописано да је високошколска установа дужна да спроведе процедуре избора у звања у року од шест мјесеци од дана расписивања конкурса. Изузетно, уколико конкурс за избор у звање из објективних разлога није окончан у наведеном року, високошколска установа је дужна да га оконча најкасније два мјесеца након истека рока.

ЗОВО прописује да вијеће чланице универзитета формира комисију за сачињавање извјештаја о пријављеним кандидатима. Комисију чине најмање три наставника из научног или умјетничког поља, од којих је најмање један из уже научне или умјетничке области за коју се наставник, односно сарадник бира. Приликом именовања комисије, најмање један члан комисије мора бити у радном односу на другој високошколској установи. Чланови комисије морају бити у истом или вишем звању од звања у које се кандидат бира. Извјештај који сачињава комисија садржи биографске податке о пријављеним кандидатима, преглед и мишљење о досадашњем научном, стручном, односно умјетничком раду пријављених кандидата и наставном раду кандидата, податке о објављеним радовима, мишљење о испуњавању других услова утврђених овим законом, приједлог кандидата за избор у звање наставника, односно сарадника и друге елементе прописане подзаконским актом и статутом високошколске установе.

Вијеће чланице универзитета утврђује приједлог одлуке о избору у звање. Вијеће одговарајуће научне области даје сенату мишљење о приједлогу одлуке о избору у звање. Одлуку о избору у звање доноси сенат универзитета, на основу приједлога одлуке вијећа чланице универзитета и мишљења вијећа одговарајуће научне области. На ову

<sup>20</sup> *Ibid.*, чл. 91.



одлуку, кандидат може сенату поднијети захтјев за преиспитивање, у року од 15 дана од дана пријема обавјештења о одлуци сената. Одлука сената, по захтјеву за преиспитивање, коначна је, али се може покренути управни спор. Рокови и процедуре за рјешавање по захтјеву за преиспитивање одлуке прописују се правилницима универзитета.<sup>21</sup>

Као што је већ речено, по први пут је законом заснивање радног односа материјалноправно одвојено од поступка избора у звање, те између одредби закона које уређују поступак избора у звање и одредбе која се односи на заснивање радног односа, тј. на запошљавање и ангажовање наставника<sup>22</sup> нема условљености, односно универзитет ангажује недостајуће наставнике на основу листе одговорних наставника и сарадника који имају избор у звање, уз обавезу да наставни процес организује на квалитетан, рационалан и ефикасан начин. Другим ријечима, у поступцима избора у звање наставника и сарадника високошколска установа може изабрати више кандидата у звање те на тај начин са листе изабраних, а према потребама, односно према листи одговорних наставника коју је дужна донијети и јавно објавити најкасније мјесец дана прије почетка академске године, ангажовати недостајући кадар. Међутим, судећи по статутима два јавна универзитета, ова могућност није препозната нити ће бити детаљније разрађена јер су оба статута предвидјела да се са изабраним кандидатом (дакле, у једнини) закључује уговор о раду.

Наставници и сарадници закључују са високошколском установом уговор о раду са пуним или непуним радним временом у складу са овим законом и прописима из области рада. Статут Универзитета у Источном Сарајеву и Статут Универзитета у Бањој Луци садрже одредбе<sup>23</sup> које се односе и на могућност (хонорарног) ангажовања наставника што надлежна просвјетна инспекција оспорава те тврди да томе нема основа у ЗОВО. Због тога се појавила дилема око тумачења термина „ангажовање“ наставника у смислу врсте уговора који наставници могу, у складу са законом, закључити са универзитетом о чему ће бити ријечи касније.

Како је између усвајања важећег Правилника о условима за избор у научно-наставна, наставна и сарадничка звања до данас већ прошло више од пола године, а високошколске установе нису донијеле нове опште акте којима је уређен поступак избора у звање<sup>24</sup> тренутно се у

<sup>21</sup> *Ibid.*, чл. 95–96.

<sup>22</sup> *Ibid.*, чл. 97.

<sup>23</sup> Статут Универзитета у Источном Сарајеву, чл. 167 ст. 2 и чл. 179, Статут Универзитета у Бањој Луци, чл. 144–146.

<sup>24</sup> ЗОВО, чл. 149 ст. 1 прописује да су високошколске установе дужне ускладити своје статуте и друге опште акте са одредбама овог закона у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу подзаконских аката прописаних чл. 145. и 147. закона. Међу-

овој области истовремено и „комбиновано“ примјењују стари и нови прописи. Наиме, у складу са ЗОВО, до доношења нових општих аката, на високошколским установама егзистирају још увијек општи акти тј. правилници о условима и о поступку избора у звање који су донесени у складу са раније важећим Законом о високом образовању<sup>25</sup> којим је било прописано да су високошколске установе надлежне како за уређење процедуре тј. поступка тако и уређење ближих услова за избор у звање. Већина високошколских установа је процес доношења нових правилника започела али није довршила. У међувремену, ступио је на снагу и нови Правилник о условима за избор у научно-наставна, наставна и сарадничка звања који је донијело Министарство након чијег доношења се, у веома кратком року, а по приједлогу два јавна универзитета, приступило његовим измјенама и допунама.

Поступак избора у звања на Универзитету у Источном Сарајеву је регулисан Правилником о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-129-VIII/12 од 18. априла 2012. године.<sup>26</sup> Као што је већ споменуто, из разлога сврсисходности

тим, са доношењем неких подзаконских аката каснило се из различитих разлога. Тако је Правилник о условима за избор у научно-наставна, наставна и сарадничка звања донесен тек 25. јануара 2022. године због немогућности усаглашавања ставова високошколских установа и Министарства о условима за избор у звање, а одмах по његовом доношењу високошколске установе су изразиле незадовољство текстом те се приступило изради измјена и допуна. С обзиром на то да неки подзаконски акти још увијек нису донесени из техничких разлога, то високошколске установе, практично, још увијек имају времена поступити по члану 149 ст. 1 Закона. Иако је већина њих већ усвојила нове статуте, када је ријеч о правилницима који уређују поступак избора у звање, то још није учињено.

<sup>25</sup> Вид. Закон о високом образовању из 2010. године.

<sup>26</sup> Измјене овог правилника су вршене Правилником о измјенама и допунама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-45-XXVI/14 од 19. фебруара 2014. године, Правилником о измјенама и допунама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-92-XXVII/14 од 27. марта 2014. године, Правилником о измјенама и допунама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-78-1-XXXVIII/15 од 26. марта 2015. године, Правилником о измјенама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-560-1-XVIII/16 од 29. септембра 2016. године, Правилником о измјенама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-150-XXVII/17 од 23. марта 2017. године, Правилником о измјенама и допунама Правилник о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-461-1-XXXVIII/17 од 30. новембра 2017. године, Правилником о измјенама и допунама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-8-1-XLI/18 од 25. јануара 2018. године и Правилником о измјенама и допунама Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-53-1-XXVIII/22 од 24. фебруара 2022. године.

и оправданости овог научноистраживачког рада те у циљу коришћења резултата овог истраживања за легислативно унапређење овог управног поступка, аутор ће паралелно са анализом одредби овог Правилника анализирати и упоређивати одредбе нацрта новог Правилника о поступку и условима избора академског особља Универзитета у Источном Сарајеву. У раду ће се, такође, указивати на, уколико постоје, значајније разлике између правила поступка избора у звања на овој високошколској установи и Универзитета у Бањој Луци, како би се упоредним прегледом појединих правних рјешења допринијело будућем уређењу ове области.

Поступак избора у научно-наставна и умјетничко-наставна звања започиње расписивањем јавног конкурса, у складу са условима и критеријумима који су утврђени ЗОВО, Статутом Универзитета.<sup>27</sup> Тиме, овај се управни поступак сврстао у ону групу поступака који се покрећу јавним позивом, јавним саопштењем или јавним конкурсом и то према већем броју (унапријед неодређених) лица. Таквим се имају сматрати и други, слични поступци у универзитетском праву као што су поступак додјеле стипендија студентима, поступак суфинансирања међународне академске размјене и сарадње и слично. У складу са годишњим планом избора у звања Универзитет расписује конкурсе за избор у звања. Конкурс се расписује за ужу научну/умјетничку област. Универзитет је дужан да спроведе процедуре избора у звања у року од шест мјесеци од дана расписивања конкурса. Изузетно, уколико конкурс за избор у звање из објективних разлога није окончан у наведеном року, Универзитет је дужан да га оконча најкасније два мјесеца након истека рока. Услови за изборе у звања су прописани ЗОВО и Правилником о условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања који доноси надлежни министар док је поступак за изборе у звања прописује се општим актом који усваја Сенат Универзитета.<sup>28</sup>

Правилник из 2012. године је неколико пута, као што је већ речено мијењан и допуњаван, нарочито у дијелу који се тиче надлежних органа факултета/академије и универзитета у поступку избора у звање. Тако је једно вријеме (до измјена и допуна из 2015. године), цјелокупна процедура избора у звање спровођена од стране вијећа факултета/академије које је исказало потребу за расписивањем конкурса и донијело приједлог одлуке о расписивању, био он матичан или не за одређену ужу научну, односно умјетничку област. Потом је 2015. године ова пракса, тј. пропис измијењен, у смислу да се поступак избора у звање одвија пред вијећем матичног факултета/академије, а уколико потребу за расписивањем конкурса

<sup>27</sup> Нови Статут Универзитета у Источном Сарајеву донесен је 26. маја 2022. године на XXXV сједници Сената и ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања на интернет страници Универзитета у Источном Сарајеву.

<sup>28</sup> Статут Универзитета у Источном Сарајеву, чл. 170. ст. 5–10.

изнесе нематично вијеће, тј. вијеће нематичног факултета/академије, оно је дужно да, прије доношења одлуке тј. приједлога за расписивање конкурса за избор у звање наставника или сарадника, прибави сагласност матичног научно-наставног, односно умјетничко-наставног вијећа, односно матичне катедре са матичног факултета/академије. Ове обавезе је нематично вијеће факултета/академије поштеђено уколико се ради о већ запосленом којем истиче избор у звање те се конкурс расписује ради његовог реизбора или избора у више звање. Измјенама из 2014. године уведена је и обавеза обављања интервјуа са свим пријављеним кандидатима који су доставили благовремене и потпуне пријаве и који испуњавају услове конкурса.

На овај начин је чини се, учињен корак унапријед у правцу интеграције универзитета јер је, у случају потребе за одређеним наставником или сарадником, једна од чланица универзитета у обавези затражити ангажовање недостајућег наставника или сарадника са матичног факултета/академије, а тек уколико матични факултет нема одговарајућег наставника или сарадника у звању, односно уколико овај већ имају пуну норму на Универзитету, нематични факултет/академије може затражити расписивање конкурса. Са друге стране, у примјени ове праксе, Универзитет у Источном Сарајеву се суочава са ситуацијама за одговорног наставника на неком факултету/академији одреди неког ко нема пребивалиште на подручју на којем је смјештен (нематични) факултет/академија чиме се сужава простор за пријем нових академских радника који су већ интегрисани у средину у којој се налази факултет/академија и истовремено се проузрокују додатни трошкови (путни и остали) за наставнике и сараднике који морају путовати до нематичног факултета/академије што, у коначници, засигурно има негативан утицај и на квалитет наставног процеса.

За разлику од Универзитета у Источном Сарајеву, Правилником о поступку и условима избора у звање наставника и сарадника Универзитета у Бањој Луци је прописано да је за избор у звање наставника и сарадника надлежно вијеће организационе јединице која је матична за ужу научну и/или умјетничку област за коју је расписан конкурс и ова се одредба није мијењала од доношења правилника из 2013. године. Дакле, сва процедура, од предлагања конкурса, предлагања и именовања комисије, разматрања извјештаја комисије и слања приједлога Сенату универзитета, обавља се (искључиво) пред вијећем матичног факултета/академије.

Разлози за различито нормативно регулисање овог питања и за честе измјене прописа Универзитета у Источном Сарајеву засигурно леже у територијалној дислоцираности, тј. разуђености организационих чланица овог универзитета због чега је овај универзитет очигледно на различите начине покушавао ријешити проблем надлежности тј. матичности и обезбиједити ефикаснији и рационалнији поступак избора у звање.

Питање матичности факултета/академија уско је повезано са начином на који се формирају матичне катедре. Раније важећим Статутом Универзитета у Источном Сарајеву било је прописано да катедре обухватају све сродне стручне, односно стручно-умјетничке и стручнотеоријске наставне предмете који припадају одређеној ужој или широј научној, односно умјетничкој области, *за коју се установи матичност одређеног факултета/академије*<sup>29</sup> те да се катедре успостављају и врше своје компетенције уколико се на факултету/академији налази најмање два наставника из шире, односно уже<sup>30</sup> научне и умјетничке области, а који су на Универзитету у радном односу са пуним радним временом, осим наставника клиничких грана медицине и стоматологије који су у радном односу са непуним радним временом на Универзитету, а имају закључен уговор о раду са пуним радним временом са здравственом установом која је наставна база Универзитета, *и уколико је факултет/академија матичан за ту област*, уз обавезу утврђивања персоналног састава наставничког и сарадничког особља за сваку академску годину.<sup>31</sup> Правилником о организацији и раду катедри на Универзитету у Источном Сарајеву који је донесен на основу тог Статута било је прописано да је катедра организована тако да обједињује цјелокупно наставно-научно, наставно-умјетничко, сарадничко и научноистраживачко особље (с научним звањима) из одређене научне области, *без обзира у којој су организационој јединици они доминантно ангажовани*, те да у састав катедре улазе сви наставници и сарадници у академском звању који су ангажовани на предметима за које је односна катедра матична, а који су на Универзитету запослени по основу уговора о раду и уговора о допунском раду, као и наставници са којима Универзитет има закључен уговора о ангажовању за извођење наставе. Катедре се формирају одлуком Сената, на организационој јединици која организује студиј из уже односно шире научне/умјетничке области, а која је за ту научну/умјетничку област матична или на којој је ангажован највећи број наставног и научно/умјетничко истраживачког особља из те области. Број и назив катедри утврђује Сенат Универзитета на приједлог вијећа организационе јединице Универзитета.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Статут Универзитета у Источном Сарајеву из 2012. године, чл. 60 ст. 3.

<sup>30</sup> Овај дио одредбе је потпуно нејасан јер изједначава ширу са ужом научном облашћу што је у пракси немогуће изједначити.

<sup>31</sup> Измјене и допуне Статута Универзитета у Источном Сарајеву број: 01-С-41-ХVII/13 од 27. фебруара 2013. године, чл. 4.

<sup>32</sup> Правилник о организацији и раду катедри на Универзитету у Источном Сарајеву број: 01-С-400-ХIV/12 од 15. новембра 2012. године, текст доступан на интернет страници <https://www.ues.rs.ba/wp-content/uploads/2017/10/uis-pravilnik-o-organizaciji-i-radu-katedri.pdf>, чл. 3. и 4.

Важећим Статутом је промијењен начин формирања матичних катедри, те је прописано да катедре обухватају све сродне стручне, односно стручно-умјетничке и стручнотеоријске наставне предмете који припадају ужој научној/умјетничкој области или ужим научним/умјетничким областима, *а који се изучавају на факултету/академији на којој се формира катедра* (дакле без обзира на матичност факултета/академије). И даље стоји да се катедре успостављају и врше своје компетенције уколико се на факултету/академији у сталном радном односу са пуним радним временом налазе најмање два наставника из ужих научних области којима припадају наставни предмети за које се формира, а који су на Универзитету у радном односу са пуним радним временом, осим наставника клиничких грана медицине и стоматологије који су у допунском раду на Универзитету, а имају закључен уговор о раду са пуним радним временом са здравственом установом која је наставна база Универзитета, уз обавезу утврђивања персоналног састава наставничког и сарадничког особља за сваку академску годину. У случају неиспуњења услова из претходног става, компетенције катедри преузима вијеће. Такође, катедре се као и до сада, формирају, одлуком Сената, на приједлог вијећа факултета/академије.<sup>33</sup>

Као примјер може послужити Филозофски факултет који, према новом Статуту може бити матичан како за природно-математичке и хуманистичке тако и за правне науке под горе наведеним условима.

Конкурс за избор у академска звања Универзитет расписује на основу приједлога наставно-научног вијећа, односно умјетничко-научног вијећа чланице Универзитета, полазећи од потребе да се наставни процес организује на квалитетан, рационалан и ефикасан начин. Објављује се у средствима јавног информисања и на интернет страници Универзитета. Иако се већ дуже вријеме у академској заједници води полемика око тога да ли је ово исправан начин покретања поступка за избор у звање или би јавни конкурс требало расписивати само у случајевима када на високошколској установи нема већ запосленог наставника или сарадника којима истиче избор у звање, као и да ли би прописима на неки начин (бодовима и слично) требало дати предност наставницима и сарадницима који су већ запослени на установи, још увијек се ставови по овом питању нису усагласили те је задржана општа норма о расписивању јавног конкурса.

Конкурс садржи опште и посебне услове које кандидат треба да испуни, ужу научну, односно умјетничку област за коју се бира, звање, рок за пријављивање, документе које кандидат прилаже као доказ да испуњава услове и адресу на коју се доставља пријава са документима

<sup>33</sup> Статута Универзитета у Источном Сарајеву, чл. 67.

те напомена да ће се са пријављеним кандидатима обавити интервју. Овдје се конкурси Универзитета у Источном Сарајеву и Универзитета у Бањој Луци разликују јер овај други, у складу са својим правилником, приликом расписивања јавног конкурса не наводи у која научно-наставна односно умјетничко-наставна односно сарадничка звања се врши избор већ конкурс расписује за сва наставничка, односно сарадничка звања, док се на првом универзитету расписује конкурс за тачно одређено звање. И једна и друга правна опција имају својих предности и недостатака. Недостатак навођења звања у конкурс у засигурно тај што је се овим „узурпира“ надлежност комисије за писање извјештаја која је једина надлежна да утврди да ли кандидат испуњава услове за избор у више звање или за реизбор у исто звање. Предност навођења звања у конкурс у је та што, у случајевима када на високошколској установи постоји кандидат који треба избор у више звање (нпр. у звање редовног професора) и јасно се наведе у које се звање кандидат бира, смањује се број потенцијалних кандидата и сам поступак је тиме једноставнији и ефикаснији.

Конкурс остаје отворен 15 дана од дана расписивања. Од ступања на снагу ЗОВО, а у циљу поштовања начела заштите права странака, у конкурсима Универзитета у Источном Сарајеву се ставља напомена да, према условима за избор у научно-наставно звање, умјетничко-наставно звање или сарадничко звање из члана 77. или члана 78. раније важећег Закона о високом образовању, имају право да буду бирана лица из члана 138. став 2. важећег Закона, односно лица која су већ бирана у звања и која су до ступања на снагу Правилника о условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања, у том звању провела више од једне половине изборног периода. Кандидати су дужни у пријави навести да ли желе да користе ово право или не.

Када је ријеч о прибављању мишљења матичне катедре када конкурс жели да распише факултет/академија за избор у звање на ужу научну односно умјетничку област за коју није матичан, одредба којом се ова обавеза ограничава на случајеве када факултет/академија нема већ запосленог који се бира у исто или више звање није потпуно јасна, јер се под „запослењем“ може подразумијевати и академско особље у допунском раду. Прецизније, није јасно да ли се одредба односи на запослене у сталном радном односу са пуним радним временом или (и) на запослене у допунском радном односу.

Матични факултет, тј. матична катедра су, према нацрту Правилника, дужни по захтјеву одговорити у року од 30 дана од пријема захтјева нематичног факултета/академије. Уколико не одговоре, тј. не доставе сагласност за расписивање конкурса, сматраће се да је дата прећутна

сагласност. Све ове документе нематични факултет/академија су дужни доставити Сенату уз приједлог за расписивање конкурса.

Даљи поступак избора у звање одвија се на вијећу факултета/академије које именује комисију за разматрање конкурсног материјала и писање извјештаја за избор у академска звања. Вијеће факултета/академије именује комисију за разматрање конкурсног материјала и писање извјештаја за избор у академска звања, на приједлог матичне катедре. Ова комисија се састоји од најмање три наставника из научног поља, од којих је најмање један из уже научне, односно умјетничке области за коју се кандидат бира, док најмање један од њих не може бити у радном односу на Универзитету већ на некој другој високошколској установи. Такође, чланови комисије морају бити у истом или вишем звању од звања у које се бира кандидат и не смију бити у сродству са кандидатом.

Новина од прије неколико година је и обавеза комисије за избор да обави интервју са свим кандидатима који су поднијели уредне, потпуне и благовремене пријаве. По обављеном интервјуу, у року од 30 дана од пријема документације, комисија припрема извјештај о пријављеним кандидатима и предлаже кандидата за избор у наставничко/сарадничко звање. На Универзитету у Бањој Луци овај рок је нешто дужи и износи 45 дана од дана пријема конкурсног материјала, а комисија нема обавезу обављања интервјуа са кандидатима. У међувремену, извјештај се објављује на интернет страници универзитета и стоји на увиду јавности 15 дана.

Сам поступак избора кандидата је различит на два јавна универзитета. Универзитет у Бањој Луци вредновање научне/умјетничке, образовне и стручне дјелатности кандидата изражава бројем бодова те их у коначном извјештају рангира према броју додијељених бодова уз детаљно образложење и могућност давања издвојеног мишљења док Универзитет у Источном Сарајеву не додјељује бодове већ у извјештају износи свој приједлог кандидата за избор у академско звање са конкретним и јасним образложењем уколико један или више кандидата задовољавају услове за избор у звање према конкурс. Систем бодовања свакако садржи своје предности и недостатке те у том погледу није захвално судити да ли он чини поступак бољим, транспарентнијим и ефикаснијим већ само констатовати да се ради о различитом приступу.

Универзитет у Источном Сарајеву је предвидио и рјешење за случај да именована комисија не достави извјештај у остављеном року – у том случају је вијеће факултета/академије обавезно именовати нову комисију у којој не могу бити чланови раније именоване комисије. Са друге стране, Универзитет у Бањој Луци је прописао да комисија може да предложи да се ниједан од пријављених кандидата не бира чиме је



практично спријечило ситуацију да чланови комисије не доставе извјештај јер се ова ситуација најчешће дешава због неслагања чланова комисије око избора кандидата.

Кандидат за избор који раније није изводио наставу у високошколским установама, дужан је да, пред комисијом коју формира вијеће чланице универзитета, одржи предавање из наставног предмета уже научне области за коју се бира у звање. Универзитет је дужан да јавно огласи датум одржавања овог предавања.

По истеку рока за објаву на интернет страници Универзитета, извјештај комисије разматра матична катедра и о њему доставља мишљење вијећу факултета/академије. Вијеће даље, узевши у обзир и мишљење матичне катедре о извјештају, разматра извјештај и евентуалне примједбе уколико су достављене у писаној форми, утврђује приједлог одлуке о избору кандидата те га, заједно са цјелокупним изборним материјалом, доставља Сенату, односно стручној служби ректората ради припреме материјала за одговарајуће струковно вијеће. По правилу, вијеће факултета/академије ће прихватити мишљење матичне катедре, а уколико то не учини, у одлуци којом утврђује приједлог одлуке о избору кандидата мора образложити своје разлоге неприхватања.

У складу са Правилником, поступак даље преузима струковно вијеће<sup>34</sup> које разматра изборни материјал у року од 15 дана<sup>35</sup> и у случају да сматра потребним, може затражити додатну документацију, појашњења или отклањање уочених недостатака и неправилности. У том случају, факултет/академија је дужан комплетирати документацију, доставити додатна појашњења или отклонити уочене недостатке и неправилности у року од 10 дана, након чега поново почиње да тече рок од 15 дана за давање мишљења струковног вијећа.

С обзиром на то да се формално-процесне претпоставке за поступање по захтјеву странке провјеравају на самом почетку поступка приликом пријема конкурсне документације,<sup>36</sup> а предсједник комисије за писање извјештаја заказује интервју (само) са кандидатима који су поднијели уредне, потпуне и благовремене пријаве на конкурс, што имплицира да се у тој фази поступка окончава поступање по захтјевима кандидата који не испуњавају ове услове, може се претпоставити да је струковном вијећу остављена могућност да у већ поодмаклој фази

<sup>34</sup> Ријеч је заправо, о вијећу научних области на начин како је исто предвиђено чл. 94 ЗОВО те чл. 45–47 Статута Универзитета у Источном Сарајеву те је овај назив „струковно вијеће“ у новом нацрту Правилника замијењен називом „вијеће научних области“.

<sup>35</sup> Нацртом новог правилника овај је рок продужен на 30 дана.

<sup>36</sup> У самом конкурс за избор у звање универзитет наводи да се непотпуне и неблаговремене пријаве неће узети у разматрање.

поступка може затражити отклањање уочених недостатака и неправилности првенствено из разлога што извјештај комисије, мишљење магичне катедре, те приједлог одлуке вијећа факултета/академије могу бити нејасни, контрадикторни или садржати неке друге недостатке (нпр. нису размотрене примједбе на извјештај).

Разматрајући приједлоге чланица универзитета, струковно вијеће тј. вијеће научних области може дати мишљење да се предложени кандидат изабере у звање, да се предложени кандидат не изабере у предложено звање, да се конкурсни материјал врати на допуну/корекцију вијећу факултета/академије или да се конкурсни материјал прослиједи на одлучивање Сенату Универзитета без мишљења вијећа научних области. Вијеће научних области одлуку доноси већином гласова укупног броја чланова, а приликом доношења мишљења, потребно је да на сједници присуствује најмање двије трећине чланова вијећа. Према важећем Статуту Универзитета у Источном Сарајеву, постоје четири вијећа: Вијеће природних наука, инжењерства и технологије, Вијеће медицинских и здравствених и пољопривредних наука, Вијеће друштвених наука и Вијеће хуманистичких наука.<sup>37</sup>

Након тога поступак улази у финалну фазу тј. доношење одлуке о избору у звање од стране Сената, на приједлог вијећа факултета/академије. Сенат овај приједлог може одбити или прихватити. Одлуку доноси већином гласова од укупног броја чланова. Цјелокупан поступак се, како је већ речено, мора окончати у року од шест мјесеци од дана расписивања конкурса. Изузетно, уколико конкурс из објективних разлога

---

<sup>37</sup> Статута Универзитета у Источном Сарајеву, чл. 47: „Чланове вијећа научних области именује Сенат на начин да у структури вијећа научне области најмање једну половину од укупног броја чланова сваког вијећа чине наставници у звању редовног професора. Вијећа научних области се састоје од по два представника чланица универзитета из реда наставног особља, од којих је најмање један у звању редовног професора. У састав сваког од вијећа научних области улази један од проректора којег Сенат Универзитета именује истовремено за члана и предсједавајућег одређеног вијећа научне области. Чланове вијећа научних области именује и разрјешава Сенат на приједлог научнонаставног вијећа/умјетничко-научно-наставног вијећа чланице универзитета. Мандат члановима вијећа научних области траје до истека мандата декану факултета/академије. Декани факултета/академија су у правилу чланови вијећа научних области. Статут Универзитета у Бањој Луци не предвиђа вијећа научних области већ „заједничке јединице“ као друге облике организовања унутар Универзитета који имају статус јединица које се формирају у функцији остваривања укупне дјелатности Универзитета, а чији се број и дјелокруг рада, начин руковођења и управљања, као и друга питања утврђују Правилником о унутрашњој организацији рада и систематизацији радних мјеста. Међутим, ни важећи правилник о систематизацији не предвиђа вијећа научних области на нивоу универзитета веће неке сасвим друге заједничке јединице на појединим организационим јединицама као што су дентална клиника на Медицинском факултету, вијећа студијских програма на Пољопривредном факултету и слично.

није окончан у овом року, он се мора окончати у року од два мјесеца по истеку овог рока. За наставника или сарадника који је запослен на универзитету и који је био учесник на конкурс за избор у звање, а који није окончан у року од шест мјесеци од дана расписивања конкурса, неће се прекидати радни однос до окончања поступка избора.<sup>38</sup>

Дакле, Сенат Универзитета може донијети одлуку да се предложени кандидат изабере у предложено звање или да се не изабере.<sup>39</sup> Незадовољни кандидат може, у складу са ЗОВО и Правилником, поднијети захтјев за преиспитивање одлуке о избор кандидата у звање у року од 15 дана од дана пријема обавјештења о одлуци Сената. О благовременом и од овлашћеног лица поднесеном захтјеву Сенат се изјашњава у року од 60 дана од пријема захтјева. Аутору се чини да је овај рок предугачак имајући у виду да је ипак, ријеч о управном поступку који се има, под свим околностима, обавити у најкраћем могућем року те да се сједнице Сената одржавају најмање једном мјесечно. Разматрајући захтјев за преиспитивање одлуке о избору кандидата Сенат га може одбити као неоснован, може га усвојити као основан и предмет вратити вијећу организационе јединице на поновни поступак, може га усвојити и преиначити првостепену одлуку и донијети одлуку о избору подносиоца захтјева у звање. Из наведених одредби јасно је да овај захтјев представља својеврсно правно средство налик жалби којим се обезбјеђује двостепеност поступка додуше, не и у погледу органа који одлучује у другом степену. Одлука Сената по захтјеву за преиспитивање је коначна и против ње се може покренути управни спор. Та одлука се доставља подносиоцу захтјева за преиспитивање првостепене одлуке, док се другим кандидатима (што значи и оном кандидату који је можда био изабран у првостепену поступку) доставља обавјештење о коначној одлуци, ако се коначном одлуком захтјев за преиспитивање усваја као основан. Сенат Универзитета у Источном Сарајеву до сада никада није искористио могућност преиначења првостепене одлуке вијећа што је и разумљиво с обзиром на то да би тиме

<sup>38</sup> Статут Универзитета, чл. 68. ст. 3.

<sup>39</sup> Нацртом новог Правилника прописана је могућност доношења закључка о одлагању доношења одлуке у случају да су за ваљану одлуку потребна додатна објашњења или отклањање недостатака или неправилности. Аутор је става да би се на овај начин угрозила ефикасност, рационалност и транспарентност поступка с обзиром на то да је документација кандидата већ неколико пута могла бити допуњена и уређена прије него што са коначним приједлогом одлуке стигне до Сената. Такође, закључак „о одлагању доношења одлуке“ није прописан као врста управног акта општим прописима о управном поступку у Републици и БиХ чиме би се створила додатна забуна о којем је акту заправо ријеч. Аутор претпоставља да је ријеч о закључку о прекиду поступка због рјешавања претходног питања али у том случају исти не може бити донесен због неуредности документације. Стога је ово рјешење неповољно и неисправно из више разлога.

оспорио вољу већине у вијећу. Но ипак, теоријски гледано, уколико би се то десило, поставља се питање правне заштите кандидата који су били првоизабрани и који би можда против коначне одлуке Сената хтјели покренути управни спор – њихово право на подношење тужбе оспорено је достављањем обавјештења умјесто управног акта. У таквом случају овакав кандидат ће морати да прибјегне самопомоћи и затражити од Сената достављање коначне одлуке. Но, да ли је то нужно или је довољно прописати Правилником да се коначна одлука о избору у звање доставља свим учесницима у поступку који су били кандидати и тиме постали заинтересовано треће лице у поступку? Судска пракса показује да суд у оваквим случајевима увијек признаје својство странке таквим лицима, односно прихвата њихову страначку легитимацију за покретање управног спора с обзиром на то да су имали легитиман интерес за доношење одлуке у своју корист.<sup>40</sup>

Када је ријеч о избору наставника страних језика и вјештина, поступак је исти, с тим што се одлука о избору кандидата доставља кандидату, матичној организационој јединици и нематичној организационој јединици.

У циљу ефикасности поступка, правилником је прописан образац извјештаја комисије о пријављеним кандидатима. Правилник такође, прописује супсидијарну примјену ЗОВО на сва питања која нису регулисана овим правилником што представља неуобичајену праксу с обзиром на то да је ЗОВО системски правни акт у форми закона те у том смислу не садржи детаљније одредбе о питањима која су регулисана правилником већ је управо обрнуто.

Сврсисходније би, свакако, било у нови Правилник унијети одредбу која се односи на супсидијарну примјену Закона о општем управном поступку на сва питања која нису уређена ЗОВО и овим Правилником јер их има доста (општа начела управног поступка, изузеће, позивање, записник, општење органа и странака, рачунање рокова, доказивање, достављање и друга питања).<sup>41</sup> Нарочито јер је важећим ЗУП-ом прописан режим правне надређености општег закона над посебним законима. У погледу односа ЗОВО и правилника високошколских установа којима се уређује овај посебни управни поступак са ЗУП-ом као општим, си-

<sup>40</sup> Према подацима из посљедњих шест година, тј. од 2016. године, Универзитет је водио управни спор против 11 незадовољних кандидата, а у 10 случајева спор је окончан у корист Универзитета.

<sup>41</sup> Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 13/02, 87/07 – исправка, 50/10 и 66/18 у члану 3 прописује општу обавезу супсидијарне примјене овог закона на следећи начин: „У управним областима за које је законом прописан посебан поступак поступа се по одредбама тог закона и те одредбе морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним овим законом. По одредбама овог закона поступа се у свим оним питањима која нису уређена посебним законом.“

стемским законом, важно је напоменути и то да наведеним посебним прописима нису учињена драстична одступања од правила ЗУП као што је то случај у неким другим управним областима какве су пензијско-инвалидско осигурање, порези и царине, здравствена заштита и слично. Право на жалбу омогућено је путем захтјева за преиспитивање одлуке Сената о избору у звање, право на покретање управног спора је прописано осим у случају других странака/учесника у поступку по конкурсуначији избор није потврђен другостепеном одлуком Сената као и они који су били кандидати али нису предложени за избор у звање од стране комисије за писање извјештаја – њихово се право на покретање управног угрожава одредбом о достављању обавјештења умјесто управног акта тј. одлуке Сената. Иако су, понављамо, ово изузетно ријетке ситуације, у овом би дијелу подзаконски акт – Правилник требало ускладити са општим принципима ЗУП и одредбама овог закона који се односи за правну заштиту. Ово је у Републици Србији ријешено Законом о општем управном поступку (макар формално) тако што је њим прописана изричита обавеза усаглашавања свих посебних управних поступака са правилима новог Закона до тачно утврђеног датума, тачније до 1. јуна 2018. године. Овим су се настојале ускладити бројне посебне управне прописе са новим Законом о општем управном поступку који је, по први пут у дугој правној традицији, одређене правне институте уредио на другачији начин како би се поштовање правних начела управног поступка подигло на виши ниво. Наиме, посебни управни поступци не могу никада бити цјеловити, односно њима се могу уредити само одређене специфичности поступања органа управе у појединим управним областима друштвеног живота. Затим, правила посебних управних поступака морају увијек бити прописана законом у формалном смислу, што значи да правила посебних управних поступака никада не могу да прописују органи извршне или управне власти. И на крају, за међусобни однос општег и посебних управних поступака одувијек је важио принцип примарне примјене правила посебних поступака, а супсидијарне правила Закона о општем управном поступку, односно на правила посебних управних поступака која нису уређена посебним законом, примјењују се правила Закона о општем управном поступку.<sup>42</sup>

Потпуно подржавајући став Лончара и других<sup>43</sup> о томе да правила посебних управних поступака морају увијек бити прописана законом у формалном смислу, намеће се дилема да ли је ЗОВО требало да дозво-

<sup>42</sup> З. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, Нови Сад, 1234.

<sup>43</sup> Вид. Д. Милков, *Управно право II*, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2016, 60–70 и З. Томић, *Опште управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2015, 268 и 270.

ли високошколским установама да својим подзаконским актима прописују поступак избора у звање наставника и сарадника? Лончар наводи бројне ситуације у којима овај принцип није испоштован. Такође, тешко је замислити ситуацију у којој би ЗОВО могао у потпуности уредити овај поступак, с обзиром на степен његове сложености и специфичности које опет, зависе од саме организације и устројства високошколске установе која, у границама дозвољеним законом, ипак има аутономију да самостално одлучује о важним питањима каква су врста и облик органа и тијела који, поред оних законом прописаних, могу постојати на високошколској установи, а тиме и бити надлежни за одређена питања у овој управној ствари. Стога је, чини се, оправдано и једино могуће било рјешење којим се, од како постоје универзитети на територији Босне и Херцеговине, ово питање оставља у надлежност истима на детаљно уређивање.

Поједини теоретичари иду корак даље па указују на нужност законског разликовања између *супсидијарне* и *сходне* примјене одредаба ЗУП генерално, а самим тим и на посебне управне поступке. Тако је Прица мишљења да усклађивање посебних закона није могуће без измјене ЗУП-а у правцу јасног разликовања ове двије појаве.<sup>44</sup>

Оно што је пак значајно важније у овом случају јесте да се важећим прописима који уређују овај посебни управни поступак не умање или ограниче права и интереси зајемчени ЗУП-ом. Нажалост, важећи ЗУП још увијек није препознао важност овог принципа те не садржи изричиту одредбу о томе.<sup>45</sup>

У контексту правне заштите зајемчене странкама у овом управном поступку, неопходно се осврнути и на услове за избор у звање, односно

<sup>44</sup> М. Прица, „Однос Закона о општем управном поступку и других закона у правном поретку Републике Србије“, *Зборник радова „Изазови правном систему“* (ур. С. Стјепановић, Р. В. Лукић, Д. Перанић), Источно Сарајево 2021, 173: „Чланом 214. важећег ЗУП-а установљена је обавеза усклађивања посебних закона са ЗУП-ом, а одлуком Владе Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 119 од 29. децембра 2017) образовано Координационо тијело за усклађивање посебних закона са ЗУП-ом. Усклађивање посебних закона са ЗУП-ом ни дан-данас није проведено! Наше је мишљење да усклађивање посебних закона није могуће без измене ЗУП-а, тако што ће се у тексту ЗУП-а: (1) утеловити разлика између супсидијарне и сходне примене општег процесног закона и (2) појачати непосредна примена ЗУП-а управној материји. Будући да је ЗУП системски (основни) процесни закон у управној материји, није довољно да посебни закони буду везани само правним принципима и степеном правне заштите садржаним у ЗУП-ом, што значи да је у управној материји неопходно обезбедити да ЗУП у целисти важи као системски и општи процесни закон. Посебан закон у управној материји треба да буде конкретизација правних принципа и правних норми системског процесног закона као општег закона, тако што ће се посебним законом нормирати посебни случајеви испољавања правних института садржаних у општем процесном закону.“

<sup>45</sup> Вид. З. Лончар, 1235.

критеријуме за избор у звање. Као што је већ речено, они су уређени ЗОВО и Правилником који доноси ресорно надлежно Министарство. Међутим, због немогућности постизања сагласности између два јавна универзитета у процесу доношења Правилника о томе да ли кандидате треба бодовати приликом утврђивања испуњености услова или не,<sup>46</sup> то ће се поступак избора у звање и у новим правилницима чије се доношење очекује ускоро значајно разликовати од високошколске установе до високошколске установе.

У погледу рокова за поједине управне радње и доношење управних аката у овом управном поступку прописима је значајно одступљено од општих правила ЗУП. У одређеној мјери то је и оправдано имајући у виду сложеност унутрашње организације високошколске установе и њених организационих јединица. Међутим, чини се да би ипак поједини рокови могли бити краћи у циљу ефикаснијег поступка. На примјер, уколико је за расписивање конкурса за избор у звање потребно и мишљење матичне катедре, када се узму у обзир сви рокови за обављање појединих процесних радњи и доношење појединих аката тј. мишљења, приједлога одлука и одлука тј. управних аката, поступак може трајати и до четири мјесеца и то под условом да ни струковно вијеће ни Сенат не траже додатна појашњења, додатну документацију или отклањање недостатака у пријави (у том случају рок се продужава за још максимално 30 дана). Као што је већ речено, поступак се према Правилнику мора окончати у року од шест мјесеци од дана расписивања конкурса који се, из објективних разлога, може продужити за још два мјесеца. У овако дугом временском периоду, низ чињеница које утичу на резултате поступка се може значајно промијенити као што су рецимо, стручно-научне или умјетничке референце тј. број објављених радова кандидата или број умјетничких референци. Стога је од пресудног значаја утврдити прецизно питање рачунања рокова тј. питања као што су да ли се под бројем објављених радова подразумијевају и они који су прихваћени за објаву (и чекају на штампање публикације у којој ће бити објављени) или само они који су већ објављени.<sup>47</sup> Потом, ту је

<sup>46</sup> Правилником о поступку и условима за избор у звања Универзитета у Бањој Луци бодовање је прописано као „ближи услов за избор у звање“ тј. као „квантитативно и квалитативно изражавање научне/умјетничке, образовне и стручне дјелатности кандидата“. Но, како је речено, новим правилником који ће уређивати само поступак биће задржан систем бодовања али сада као, условно речено, дио поступка за избор у звање. Ситуација је, наравно, парадоксална јер једна иста установа систем бодовања назива ближим условима за избор у звање, а потом исто прописује као правила поступка но понекад нужност постизања компромиса између кључних корисника тј. субјеката приликом доношења неког општег акта надвладава правна питања као што је ово.

<sup>47</sup> ЗОВО, чл. 81. ст. 1 т. 2 користи термин „објављен“ те је стога можда Правилником о условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна и сарадничка звања требало прецизније дефинисати шта се под овим појмом подразумијева.

и питање да ли се као референтан у смислу испуњености услова кандидата узима тренутак расписивања конкурса или се узимају у обзир све референце стечене за вријеме трајања поступка избора у звање или се узимају у обзир референце степене до тренутка сачињавања извјештаја комисије за писање извјештаја о пријављеним кандидатима или неки сасвим други тренутак. Уколико се ради о првом тумачењу, оно је изузетно неповољно по кандидате јер се конкурс, у складу са ЗОВО, статутима универзитета и правилницима о избору у звање, увијек расписује најмање шест мјесеци прије истека времена на које је наставник, односно сарадник биран (када је ријеч о конкурсима за већ запослене којима истиче изборни период). Тиме се практично рок на који су изабрани (пет или шест година), скраћује за најмање шест мјесеци у којем су дужни испунити услове за избор у више звање. Управо код оваквих дилема потребно је вратити се изворним начелима и правилима општег управног поступка, нарочито начелу заштите права и интереса странака које је разрађено кроз одредбу члана 124 ЗУП којим је прописано да службено лице може у току поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнијете или нису биле утврђене те одредбе члана 131 ЗУП који, између осталог, странци гарантује право да, све до доношења рјешења, допуњава и објашњава своје наводе, као и дужност службеног лица дужно је да пружи могућност странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнесене у испитном поступку, о приједлозима и предложеним доказима, те гарантује да орган неће донијети рјешење прије него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива рјешење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

Имајући у виду напријед цитиране одредбе ЗУП, неспорно је да се поступак избора у звање има одвијати у корист кандидата који се бира у звање, наравно, не на штету јавног интереса те се у том смислу има поступати и код прописивања и тумачења рокова и њиховог рачунања.

У неким дијеловима поступка рокови су потпуно изостављени. Тако недостаје рок за заказивање и обављање интервјуа са кандидатима који су доставили потпуне, благовремене и уредне пријаве<sup>48</sup> као и рок за доношење одлуке Сената о избору у звање. Ваљда је Универзитет подразумијевао да се поступак има окончати у законом прописаном року те да стога није било потребно посебно прописивати рок за доношење управног акта.

<sup>48</sup> Новим правилником ће ова одредба бити допуњена на начин да ће се интервју обављати са кандидатима који испуњавају не формално процесне већ морају испуњавати и услове конкурса.



На крају, због непосредне повезаности са поступком избора у звање, нужно је споменути проблем нејасних законских одредби у погледу врсте уговора којима се на високошколској установи могу ангажовати наставници са других високошколских установа. Наиме, ЗОВО-м је прописано да наставници и сарадници закључују са високошколском установом уговор о раду са пуним и непуним радним временом у складу са овим законом и прописима из области рада.<sup>49</sup> Такође, наставник, односно сарадник високошколске установе може закључити уговор о допунском раду на другој високошколској установи само уз претходну сагласност високошколске установе на којој има заснован радни однос са пуним радним временом.<sup>50</sup> Међутим, одредбом члана 100 ЗОВО прописано је да високошколска установа, у складу са општим актом, може ангажовати наставнике и сараднике са другог универзитета из БиХ или иностранства који имају одговарјући избор у звање на ужу научну/умјетничку област. Такође, одредбом члана 87. став 2 ЗОВО прописано је да високошколска установа на основу листе одговорних наставника и сарадника ангажује недостајуће наставнике и сараднике који имају избор у звање, уз обавезу да наставни процес организују на квалитетан, рационалан и ефикасан начин.

Имајући у виду да је Законом о раду<sup>51</sup> прописано да послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о дјелу ради обављања послова који су ван дјелатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла, то закључивање уговора о дјелу са ангажованим наставницима и сарадницима није правна опција. Међутим, реалност стања у високом образовању у Републици нужно намеће потребу за ангажовањем наставника и сарадника који већ раде на другој високошколској установи у сталном радном односу, најчешће у Републици Србији, што показују и подаци о тренутном броју уговора о дјелу на два јавна универзитета.<sup>52</sup> Стога је једино рјешење ускладити правну ситуацију са фактичком те ЗОВО-ом прописати могућност закључивања уговора о дјелу за одређени број (недостајућих) наставника под одређеним условима којима би се ипак спријечило да ова правна могућност буде масовно коришћена или злоупотријебљена од стране високошколских установа.

<sup>49</sup> ЗОВО, чл. 97. ст. 3.

<sup>50</sup> *Ibid.*, чл. 99. ст. 1.

<sup>51</sup> Закон о раду, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 1/2016, 66/2018 и 91/2021 – Одлука Уставног суда Републике Српске број: У-66/20 од 29. септембра 2021. и 119/2021, чл. 205. ст. 1.

<sup>52</sup> Према подацима којима Министарство располаже, на Универзитету у Бањој Луци је у току академске 2021/22 године било закључених 140 уговора о дјелу док је на Универзитету у Источном Сарајеву тај број био 200.

## ЗАКЉУЧАК

Поступак избора у звање наставника и сарадника представља изузетно сложен и комплексан посебан управни поступак уређен посебним системским законом и подзаконским прописима који, многим својим одредбама, нарочито у погледу рокова за рјешавање о управној ствари, одступа од општих правила ЗУП-а. Стога је пред законодавца и високошколске установе стављен велики изазов како осигурати поштовање начела управног поступка кроз цијели поступак, а нарочито начело заштите права и интереса странака и начело транспарентности које, иако (још увијек) није прописано законом, произлази из саме суштине и природе осталих начела управног поступка. Ситуацију нарочито компликује чињеница да је поступак уређен подзаконским прописима који се често мијењају, због природе материје и честих промјена у организацији и пословању високошколских установа. Чињеница да до данас није објављен нити сачињен пречишћени текст Правилника о условима и о поступку за избор у звања на Универзитету у Источном Сарајеву који је донесен 2012. године, а мијењан и допуњаван осам пута, говори у прилог овим тврдњама. Са друге стране, како се поступак избора у звање, у складу са начелом правне сигурности, има одвијати према прописима који су били на снази у вријеме расписивања конкурса, односно у вријеме када је поступак отпочет, то је неопходно све измјене и допуне прописа непрестано држати доступним странкама и имати у виду приликом поступања по пријавама кандидата, што је вјероватно и разлог зашто није сачињен пречишћени текст правилника. Чак ни доношење ЗОВО и новог подзаконског акта које ће убрзо услиједити неће ријешити овај проблем јер је и новим законом дато право кандидатима да буду бирани у звање према прописима који су важили до ступања на снагу Правилника о условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања, уколико су у звању које им истиче провели више од једне половине изборног периода.

Иако је нови ЗОВО раздвојио поступак избора у звање од заснивања радног односа, високошколске установе то нису учиниле својим статутима и правилницима те и даље важи правило да избору у звање непосредно слиједи закључење радног односа са изабраним кандидатом. Уколико и даље остане оваква ситуација, правна могућност стварања „листе наставника“ са избором у звање који ће се ангажовати по потреби остаће „мртво слово на папиру“.

Питање ангажовања наставника са других високошколских установа (ван радног односа) још увијек није ријешено и представља велики проблем у смислу радно-правних прописа због чега републичка

просвјетна инспекција има пуни легитимитет да налаже закључивање уговора (искључиво) у складу са ЗОВО који прописује само двије врсте уговора – уговор о раду и уговор о допунском раду. Стога би ово питање требало ријешити будућим измјенама закона.

С обзиром на то да је надлежност за детаљније правно регулисање овог управног поступка у надлежности високошколских установа, проблем коегзистирања више правоснажних управних аката тј. одлука о избору у звање издатих од стране надлежних установа је и даље присутан и директно пркоси правном начелу *non bis in idem*. Ситуацију драстично компликује чињеница да су донедавно високошколске установе биле надлежне и за прописивање ближих услова за избор у звање те тако постоји значајна разлика у критеријумима и условима за избор у звање између високошколских установа што отежава повјерење у квалитет и компетенције наставног кадра и преузимање наставника у звању које је стекао на другој установи. Кад се томе придода настојање сваке високошколске установе, нарочито оних у јавном власништву, да задрже пуну аутономију по питању запошљавања наставног кадра и провјере њихових компетенција, јасно је да ће овај проблем још дуго егзистирати на подручју Босне и Херцеговине и Републике Српске.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Лончар, Зоран, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016, Нови Сад 2016.
2. Милков, Драган, *Управна ствар*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5/1986, Београд.
3. Милков, Драган, *Управно право II*, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2016.
4. Прица, Милош, „Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа“, *Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“*, Универзитет У Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Том 1, Косовска Митровица 2019.
5. Прица, Милош, „Однос Закона о општем управном поступку и других закона у правном поретку Републике Србије“, *Зборник радова „Изазови правном систему*, Источно Сарајево 2021.
6. Рађеновић, Мирјана, „Посебни управни поступак избора наставника (сарадника) универзитета у одређено звање и вршење других повјерених управно-јавних овлашћења од стране универзитета, односно високошколске установе“, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, Број XXIX, Бања Лука 2005.

7. Старчевић, Јелена, *Решавање у управним стварима у високом образовању*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш 2017.
8. Стјепановић, Никола, *Управно право СФРЈ*, Београд 1971.
9. Томић, Зоран, Блажић, Ђорђе, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Подгорица 2017.
10. Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010.
11. Томић, Зоран, *Опште управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2015.

#### Правни прописи

1. Закон о високом образовању, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 67/20.
2. Закон о високом образовању, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15, 90/16, 31/18, 26/19 и 40/20.
3. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016.
4. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 13/02, 87/07 – испр., 50/10 и 66/18.
5. Закон о управним споровима Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 109/05 и 63/11.
6. Закон о раду, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 1/2016, 66/2018 и 91/2021 - Одлука Уставног суда Републике Српске број: У-66/20 од 29.09. 2021. године и 119/2021.
7. Правилник о условима за избор у научно-наставна, умјетничко-наставна, наставна и сарадничка звања, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 2/22.
8. Статут Универзитета у Бањој Луци, <https://www.unibl.org/sr/univerzitet/propisi/statut>.
9. Статут Универзитета у Источном Сарајеву, <https://www.ues.rs.ba/o-univerzitetu/akti-univerziteta/statut/>.
10. Правилник о поступку и условима избора академског особља на Универзитету у Источном Сарајеву <https://www.ues.rs.ba/o-univerzitetu/akti-univerziteta/pravilnici/>.
11. Правилник о поступку и условима избора наставника и сарадника на Универзитету у Бањој Луци <https://www.unibl.org/sr/univerzitet/propisi/pravilnici>.
12. Правилник о организацији и раду катедри на Универзитету у Источном Сарајеву <https://www.ues.rs.ba/wp-content/uploads/2017/10/uis-pravilnik-o-organizaciji-i-radu-katedri.pdf>.

*Assistant Professor Jelena Starčević, LL.D.*

Ministry of Scientific and Technological Development, Higher Education and Information Society, Republic of Srpska

## **THE PROCEDURE OF ELECTION OF UNIVERSITY TEACHERS IN REPUBLIKA SRPSKA**

### *Summary*

The procedure of awarding scientific-teaching and artistic-teaching titles to university teachers is one of the most complex administrative procedures in legislation of the Republika Srpska. The complexity of this procedure results from several facts: in the first place, the multitude of legal acts governing this procedure, given that it is regulated by acts of the universities, of which there are currently nine, while the Law on Higher Education only provides for the minimum conditions for election but not the procedure in detail. Then comes diversity, ie. heterogeneity of regulations: the fact that the regulations of the universities are not harmonized with each other and there are significant differences between them hinders significantly the mobility of teachers and associates from one university to another. Finally, the complexity of large number of independent and collegial bodies participating in this procedure. Harmonization of regulations concerning conditions for awarding titles was conducted (or at least an effort was made to do so) by the Law adopted in 2020, which stipulated minimum conditions for awarding titles and set the grounds for adoption of one more general acts - Rulebook on criteria for awarding titles. However, the work on this act has not been completed yet because there is a disagreement in the academic community regarding some important questions. The paper, through a comparative review, analyzes systematically the procedure for awarding titles, stages in the procedure, legal inconsistencies, legal gaps and gives proposals to promote the situation. The paper also takes note of the relationship between general and specific laws in this area and indicates the importance of respecting general legal principles of administrative procedure when deciding on this issue.

**Key words:** *Administrative procedure; Administrative act; Res administrativa; Special administrative procedure; Higher education institution; University; Faculty; Academy; Appointment procedure; Teachers; Associates.*