

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 96 o U 074737 15 Už 2
Brčko, 17.09.2015. godine

U IME BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE!

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Lucić Josipe, kao predsjednika vijeća, Gligorević Ruže i Tešić Dragane, kao članova vijeća, u upravnom sporu tužioca Evropski Univerzitet Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, zastupanog po punomoćniku Maksimović Slavku, advokatu iz Bijeljine, protiv tuženog Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, radi poništenja rješenja tuženog, broj predmeta: 37-000056/14, broj akta: 1003MP-001/14 od 23.01.2014. godine, odlučujući o žalbi tužioca izjavljenoj protiv presude Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 o U 074737 14 U 2 od 20.02.2015. godine, na sjednici vijeća održanoj dana 17.09.2015. godine, donio je slijedeću

P R E S U D U

Žalba tužioca Evropski Univerzitet Brčko distrikt Bosne i Hercegovine se uvažava i presuda Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 o U 074737 14 U 2 od 20.02.2015. godine PREINAČAVA, tako što se tužba tužioca usvaja, rješenje Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj predmeta: 37-000056/14, broj akta: 1003MP-001/14 od 23.01.2014. godine poništava i predmet vraća tuženom na ponovno rješavanje.

Obrazloženje

Presudom Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj 96 o U 074737 14 U 2 od 20.02.2015. godine, tužba je odbijena, u cjelosti kao neosnovana.

Protiv te presude tužilac je blagovremeno izjavio žalbu zbog povrede odredaba Zakona o upravnim sporovima, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava, povrede Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i povrede odredaba Ustava Bosne i Hercegovine, s prijedlogom da ovaj sud žalbu uvaži i presudu prvostepenog suda preinači tako da „udovolji tužbenom zahtjevu tužioca u cjelosti“ ili da pobijanu presudu ukine i predmet vrati prvostepenom sudu na ponovno suđenje.

U odgovoru na žalbu, tuženi pobija istaknute žalbene navode i razloge i predlaže da ovaj sud žalbu tužioca odbije kao neosnovanu i presudu prvostepenog suda potvrdi.

Tužilac je dana 04.09.2015. godine podnio dopunu žalbu, koji podnesak ovaj sud nije razmatrao obzirom da je sudu dostavljen po proteku zakonskog roka za izjavljivanje žalbe.

Nakon što je prvostepenu presudu ispitao u smislu odredbe člana 330. Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 8/09, 52/10 i 27/14 – u daljem tekstu Zakon o parničnom postupku) u vezi sa odredbom člana 32. Zakona o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 4/00 i 1/01 – u daljem tekstu Zakon o upravnim sporovima), ovaj sud je odlučio kao u izreci iz slijedećih razloga:

Predmet ovog upravnog spora jeste sudska kontrola zakonitosti rješenja tuženog broj predmeta: 37-000056/14, broj akta: 1003MP-001/14 od 23.01.2014. godine, kojim je, na osnovu odredbi članova 33. stav 1., 38. stavovi 1. i 3. i 154. Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 30/09 – u daljem tekstu Zakon o visokom obrazovanju), odredbe člana IV stav 2. tačka e) Preporuka o kriterijumima i standardima Ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za prestrukturiranje studijskih programa („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 13/12) i Standarda i normativa za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta BiH, nakon izvršenog upravnog nadzora, tužiocu oduzeta licenca i zabranjeno obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, a zbog prestanka ispunjavanja uslova za rad propisanih zakonom, podzakonskim aktima i preporukama za razvoj visokoškolskog obrazovanja i osiguranja kvaliteta Bosne i Hercegovine, kao i zbog utvrđenih nedostataka i propusta u radu koji su neotklonjivi ili se ne mogu otkloniti bez ozbiljnih posljedica po kvalitet studija.

Postupajući u ovom upravnom sporu, prvostepeni sud je presudom broj 96 o U 074737 14 U od 06.05.2014. godine, tužbu tužioca uvažio, rješenje tuženog broj predmeta: 37-000056/14, broj akta: 1003MP-001/14 od 23.01.2014. godine poništio i predmet je vratio tuženom na ponovno rješavanje, ocjenivši da nisu bili ispunjeni uslovi za donošenje osporavanog rješenja bez prethodno pribavljenog mišljenja Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine za zatvaranje visokoškolske ustanove, odnosno kod zaključka da tuženi nije pravilno primijenio odredbu člana 38. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju.

Međutim, rješenjem broj 96 o U 074737 14 Už od 26.08.2014. godine, ovaj sud je žalbu tuženog uvažio, presudu Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 o U 074737 14 U od 06.05.2014. godine ukinuo i predmet je vratio prvostepenom sudu na ponovni postupak, nalazeći da je tuženi osnovano u žalbi ukazao na pogrešno tumačenje odredbe člana 38. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju u smislu prethodnog pribavljanja mišljenja Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine (uzimajući u obzir i dopis

Agencije od 24.02.2015. godine, koji je tuženi u prilogu žalbe dostavio), a prvostepenom sudu je naloženo da nakon što ocjeni potrebu pribavljanja posebnog mišljenja u skladu sa navodima iz dopisa Agencije od 24.02.2015. godine, pri ponovnom odlučivanju odgovori i na ostale prigovore tužioca kojima pobija sporno rješenje (da je tuženi primorao tužioca da dostavi svu dokumentaciju uključujući dosijee studenata i zaposlenih nastavnika na Univerzitetu, a što je suprotno odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka BiH, da je tuženi razgledao pribavljenu dokumentaciju bez prisustva predstavnika tužioca, odnosno nije mu omogućio da učestvuje u postupku upravnog nadzora, zatim navode da je netačan zaključak tuženog da tužilac ne ispunjava kadrovske uslove za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, da nisu tačni podaci da pojedini profesori izvode nastavu iz velikog broja predmeta, da su netačni navodi tuženog da je nastava izvođena na osnovu nastavnih planova i programa koji nisu licencirani itd.).

Kako proizilazi iz obrazloženja pobijane presude, prvostepeni sud je u ponovnom suđenju, imajući u vidu dopis Agencije od 24.02.2015. godine, ocijenio da posebno mišljenje Agencije nije potrebno u skladu sa odredbom člana 38. stav 1. Zakona o visokom obrazovanju, zatim, da "tužilac neosnovano u tužbi ističe da ga je tuženi primorao da dostavi svu dokumentaciju (uključujući dosijea studenata i zaposlenih nastavnika na Univerzitetu) suprotno odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka, budući je odredbom člana 154. stav 6. Zakona o visokom obrazovanju izričito propisano da su odgovorni organi visokoškolske ustanove obavezni na zahtjev Odjeljenja u zahtijevanom roku dostaviti sve tražene informacije i dokumente potrebne za izvršavanje njegove dužnosti", potom, da „neosnovano ističe i da mu tuženi nije omogućio da učestvuje u postupku upravnog nadzora, te da je razgledao pribavljenu dokumentaciju bez predstavnika tužioca, budući da Zakonom o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH (koji se primjenjuje na postupak upravnog nadzora nad zakonitošću rada visokoškolskih ustanova u Brčko distriktu BiH) nije propisano da se dokumentacija dostavljena na osnovu člana 154. stav 6. tog Zakona treba pregledati u prisustvu predstavnika visokoškolske ustanove“, kao i da „tužilac neosnovano ističe da je netačan zaključak tuženog da Univerzitet ne ispunjava kadrovske uslove za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, da su netačni podaci da pojedini profesori izvode nastavu iz velikog broja predmeta i da je nastava izvođena na osnovu nastavnih planova i programa koji nisu licencirani, budući da je tuženi činjenično stanje utvrdio na osnovu dokumentacije dostavljene od strane tužioca i na podlozi tako utvrđenih činjenica donio osporeno rješenje“.

Dakle, prvostepeni sud je zaključio da je tuženi „na pravilno utvrđeno činjenično stanje (da je tužilac prestao ispunjavati uslove za rad propisane zakonom, podzakonskim aktima i preporukama Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine, kao i utvrđenih nedostataka i propusta u radu koji su neotklonjivi ili se ne mogu otkloniti bez ozbiljnih posljedica po kvalitet studija) pravilno primijenio materijalno pravo (odredbe članova 33. stav 1., 38. stav 1. i 3. i 154. Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH, člana IV stav 2. tačka e) Preporuka o kriterijima i standardima Ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova te za prestrukturiranje studijskih programa, te Standarde i normative za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Brčko distrikta BiH) i donio pravilno i zakonito rješenje kojim se tužiocu oduzima licenca i

zabranjuje obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, zbog čega se navodi tužiocu izneseni u tužbi ne mogu uzeti kao odlučni razlozi da bi se udovoljilo njegovoj tužbi", slijedom čega je na osnovu odredbe člana 31. stav 2. Zakona o upravnim sporovima i odlučio kao u izreci prvostepene presude, odnosno, tužbu tužioca je, kao neosnovanu, u cjelosti odbio.

Tužilac u žalbi, po ocjeni ovog suda, osnovano ukazuje da presuda prvostepenog suda nije na zakonu zasnovana.

Naime, sa pravom se u žalbi ističe da je prvostepeni sud pogrešno zaključio da tuženi prije donošenja rješenja kojim je oduzeta licenca i zabranjeno obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, nije bio u obavezi omogućiti tužiocu da se izjasni na sve relevantne okolnosti koje se u konačnom, prije svega, tiču potpunog i pravilnog utvrđenja činjenica na kojima je sporni upravni akt zasnovan, a potom i materijalno-pravnih normi primjenom kojih se ova upravna stvar ima riješiti.

Ovo stoga jer, osim što je uspostavio nadležnost Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta BiH da vrši provjeru ispunjavanja uslova za rad visokoškolskih ustanova (odnosno da vrši upravni nadzor nad radom visokoškolskih ustanova) i propisao obavezu odgovornim organima visokoškolske ustanove da na zahtjev Odjeljenja u zahtjevanom roku dostave sve tražene informacije i dokumenta potrebne za izvršavanje njegovih dužnosti (članovi 33., 38. i 154. Zakona o visokom obrazovanju), Zakon o visokom obrazovanju nije bliže regulisao postupak vršenja ove kontrole odnosno nadzora od strane Odjeljenja za obrazovanje.

To znači, da se ta procedura mora provesti uz dosljedno poštovanje osnovnih principa Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 48/11 – u daljem tekstu Zakon o upravnom postupku), konkretno, načela materijalne istine (član 7.) i načela saslušanja stranke (član 8.), jer se u postupku prije donošenja rješenja, stranci mora pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, obzirom da se u postupku mora utvrditi pravo stanje stvari i u tom cilju se moraju utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Tim prije kada rješenje o oduzimanju licence ima svojstvo konačnosti (dakle, isključeno je pravo žalbe odnosno dvostепенost u odlučivanju od strane upravnih organa) i može se preispitivati samo u postupku pred sudom.

U datoj situaciji, tuženi je po prijemu dokumentacije na osnovu koje je vršio upravni nadzor, osim zapisnika o primopredaji, po ocjeni ovog suda, bio dužan sačiniti i zapisnik o utvrđenom činjeničnom stanju, koji bi (imajući u vidu da je tužilac u ovom sporu osporavao i utvrđenje tuženog da nije predata sva tražena dokumentacija, ali i utvrđenje da određeni dokumenti iz pojedinačnih dosijea takođe nisu predati) u potpunosti razjasnio prvu bitnu okolnost: koja dokumentacija je dostavljena tuženom u cilju vršenja upravnog nadzora, odnosno na osnovu koje dokumentacije je tuženi upravni nadzor obavljao.

Nakon što bi u potpunosti bilo razjašnjeno to pitanje (koja dokumentacija je dostavljena na traženje Odjeljenja), tuženi bi imao mogućnost dati primjedbe na

utvrđeno činjenično stanje iz dostavljene dokumentacije i na izvedene zaključke u smislu primjene pozitivnih materijalnopравnih propisa koji konkretnu upravnu stvar determinišu, a konačno rješenje, koje bi potom Odjeljenje eventualno donijelo, bi sadržavalo odgovor na sve činjeničnopravne i materijalnopравne primjedbe koje bi tužilac kao subjekt nadzora u gore opisanom postupku stavio na zapisnik.

Образложени propust tuženog da prije donošenja spornog rješenja na gore izneseni način omogući tužiocu učesće u ovom postupku upravnog nadzora nad njegovim radom, dovoljan je razlog da ovaj sud, bez ulaženja u ostale žalbene navode i razloge, žalbu tužioca uvaži i presudu prvostepenog suda preinači tako da tužbu uvaži i rješenje tuženog (konačni upravni akt) poništi, te predmet vrati tuženom na ponovno rješavanje, na osnovu odredbe člana 338. Zakona o parničnom postupku u vezi sa odredbom člana 32. Zakona o upravnim sporovima.

Pri ponovnom rješavanju tuženi će, držeći se uputa iznesenih u obrazloženju ove presude, dakle, nakon što tužiocu omogući da se izjasni na sve relevantne okolnosti koje se tiču utvrđenja činjenica bitnih za odlučivanje (prije svega okolnost da li je sva tražena dokumentacija dostavljena) i materijalnopравnih propisa kojima je konkretna oblast regulisana (odnosno zaključaka do kojih je Komisija koja je vršila upravni nadzor došla na osnovu razmatranja dostavljene dokumentacije, a to su zaključci da tužilac neispunjava konkretno obrazložene kadrovske, prostorne, zatim, standarde koji se tiču nastavnih planova, itd...), donijeti novi i na zakonu zasnovani akt koji će sadržavati i sve odgovore na primjedbe koje će tužilac na taj način iznijeti, kako bi sud, u eventualnom ponovnom sudskom preispitivanju konačnog akta o oduzimanju licence, mogao adekvatno odgovoriti svom zadatku, ali tek nakon što mu tuženi dostavi sve spise odnosno dokumente koji se odnose na predmet upravne stvari.



PREDSJEDNIK VIJEĆA

Јосипа Луцић

prepis ovjerava - potvrđuje
predsjednik vijeća, sudija

OVLAŠTENI RADNIK SUDA