

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 96 o U 152794 24 Už
Brčko, 02.10.2024. godine

U IME BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE!

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Drpljanin Šejle kao predsjednika vijeća, Lučić Vuka i Klaić Ilje kao članova vijeća, u pravnoj stvari tužioca M.A. iz B., zastupanog po punomoćniku Oparnica Draganu, advokatu iz Brčkog, protiv tužene Apelacione komisije Kancelarije gradonačelnika Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, radi poništenja rješenja tužene broj predmeta: UP-II-33-000039/22, broj akta: 01.7-0393SB-002/22 od 24.11.2022. godine, odlučujući o žalbi tužene izjavljenoj protiv presude Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 o U 152794 22 U od 25.01.2024. godine, na sjednici vijeća održanoj dana 02.10.2024. godine donio je slijedeću

P R E S U D U

Žalba tužene se odbija kao neosnovana i presuda Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 96 o U 152794 22 U od 25.01.2024. godine POTVRĐUJE.

Obrazloženje

Prvostepenom presudom tužba je uvažena, poništena su rješenje tužene broj predmeta: UP-II-33-000039/22, broj akta: 01.7-0393SB-002/22 od 24.11.2022. godine (u daljem tekstu konačni upravni akt) i rješenje Disciplinske komisije Vlade Brčko distrikta BiH broj: DK-06/21 od 17.10.2022. godine u dijelu koji se odnosi na odluku o troškovima postupka (u daljem tekstu prvostepeni upravni organ i prvostepeni upravni akt) i predmet je vraćen prvostepenom upravnom organu na ponovni postupak i odlučivanje (stav prvi izreke), te je obavezana tužena da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 902,00 KM, u roku od 30 dana po pravosnažnosti presude, pod prijetnjom prinudnog izvršenja (stav drugi izreke).

Navedenu presudu blagovremenom žalbom u cjelosti pobija tužena zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava, s prijedlogom da ovaj sud žalbu uvaži i prvostepenu presudu preinači tako da tužbu odbije kao neosnovanu.

Odgovor na žalbu nije podnesen.

Nakon što je prvostepenu presudu ispitao u smislu odredbe člana 341. Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 28/18 i 6/21 – 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 Bosne i Hercegovine“ br. 4/00 i 1/01 – u daljem tekstu Zakon o upravnim sporovima), ovaj sud je odlučio kao u izreci, iz slijedećih razloga:

Kako proizilazi iz obrazloženja pobijane presude, prvostepeni sud je razmatrajući tužbu i odgovor na tužbu, te cjelokupnu dokumentaciju priloženu u spis, zaključio da u upravnom postupku koji je prethodio donošenju osporenog dijela prvostepenog upravnog akta činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, a što je rezultiralo pogrešnom primjenom odredbe člana 99. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 48/11 – prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19 – u daljem tekstu Zakon o upravnom postupku), kao i da je tužena kao nadležni drugostepeni organ, takvo postupanje prvostepenog upravnog organa donoseći konačni upravni akt propustila otkloniti, radi čega je na osnovu odredbi članova 29. stav (2), 30. i 31. stav (3) Zakona o upravnim sporovima, uvažio tužbu, poništio i konačni i prvostepeni upravni akt u dijelu koji se odnosi na odluku o troškovima postupka, te predmet vratio prvostepenom upravnom organu na ponovno rješavanje uz upute za postupanje (stav prvi izreke pobijane presude), dok je o troškovima upravnog spora (stav drugi izreke pobijane presude) odlučio primjenom odredaba članova 120. i 130. Zakona o parničnom postupku i relevantnih odredaba Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 68/05).

Po ocjeni ovog suda, tužena žalbom nije dovela u pitanje pravilnost i zakonitost prvostepene presude.

Naime, predmet ove upravne stvari jeste zahtjev tužioca za naknadu troškova na ime zastupanja po punomoćniku – advokatu u disciplinskom postupku, a prvostepenim upravnim aktom (rješenjem Disciplinske komisije Vlade Brčko distrikta BiH broj: DK-06/21 od 17.10.2022. godine) tužilac je oslobođen odgovornosti da je radnjama opisanim u tačkama 1. i 2. dispozitiva tog rješenja „nesavjesno i nezakonito radio, zloupotrijebivši položaj i prekoračivši ovlaštenja, vršenjem zabranjenih aktivnosti“ iz člana 20. stav (1) tačka e) Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 17/22 – u daljem tekstu Zakon o državnoj službi) odnosno da je počinio težu povredu službene dužnosti iz člana 90. stav (1) tačke b), c), e) i t) Zakona o državnoj službi, dok je njegov zahtjev za naknadu troškova postupka (prema zapisniku sa javne rasprave Disciplinske komisije od 13.10.2022. godine, advokat-branilac tužioca je postavio zahtjev za naknadu troškova na ime sastava odgovora na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka i za zastupanje na dva održana ročišta u iznosima od po 300,00 KM uvećano za PDV) odbijen kao neosnovan i određeno je da je „stranka dužna sama snositi svoje troškove disciplinskog postupka“.

Kako proizilazi iz obrazloženja prvostepenog upravnog akta, odluka o troškovima postupka donesena je kod zaključka da nisu ispunjeni uslovi iz odredbe člana 99. stav (3) Zakona o upravnom postupku, odnosno da „sveukupni troškovi pravnog zastupanja u konkretnom slučaju za koje okrivljeni traži naknadu, ne mogu se smatrati nužnim i opravdanim“, imajući u vidu

da je odredbom člana 5. Pravilnika o disciplinskom postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti službenika i namještenika u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 42/14 – u daljem tekstu Pravilnik) određeno da službenik ili namještenik ima pravo da se brani sam ili uz stručnu pomoć branioca koga izabere, odnosno da „nije propisana obavezna stručna pomoć branioca nego je isto fakultativno određeno“,

da je odredbom člana 24. Pravilnika određeno da Disciplinska komisija dostavlja zahtjev na odgovor službeniku ili namješteniku protiv kojeg je podnesen, te da on može u roku od osam dana od prijema, podnijeti pisani odgovor na isti, iz čega proizilazi „da službenik ili namještenik nije u obavezi podnijeti odgovor (može ali i ne mora), te da takav odgovor nije od značaja za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja, a samim tim i za pravilno i zakonito odlučivanje u disciplinskom postupku“,

i da je odredbom člana 60. Pravilnika određeno da se na sva pitanja disciplinskog postupka koja nisu regulisana ovim Pravilnikom primjenjuju načela i odredbe Zakona o upravnom postupku, a što znači da je „Disciplinska komisija dužna u svakom pojedinačnom slučaju, utvrditi pravo stanje stvari i u tom cilju se moraju utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, bez obzira na to da li je stranka, odnosno okrivljeni u konkretnom slučaju na bilo koji način iznjeo svoju odbranu, odnosno da li se na bilo koji način uključio u postupak“.

Takav rezon, u potpunosti je prihvatila tužena donoseći konačni upravni akt (prihvatila je razloge odbijanja zahtjeva sadržane u prvostepenom upravnom aktu), s tim da je iste dopunila i zaključkom da „žalitelj nije dokazao da izazvani troškovi su bili nužni i opravdani“, odnosno pozivanjem i na odredbu člana 15. Zakona o upravnom postupku, koja propisuje da će se organ koji vodi postupak starati da neznanje i neukost stranke i drugih lica koja učestvuju u postupku ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju, uz navode „da je odredba jasna ko je neuka stranka, i ko se treba brinuti o zaštiti prava takvih osoba, a to su organi koji vode postupak“, te da „ako bi sve osobe koje nisu pravne struke smatrali neukim strankama, po tom osnovu bi stranka trebala angažovati advokata a što Vijeće smatra apsurdnim i neutemeljenim“.

Odredbom člana 98. Zakona o upravnom postupku propisano je da izdaci u gotovom novcu kao što su: putni troškovi službenih lica, izdaci za svjedoke, vještake, sudske tumače, uviđaj, oglase i slično, a koji su nastali sprovođenjem postupka po nekoj upravnoj stvari, padaju, po pravilu, na teret onoga koji je cio postupak pokrenuo (stav 1), da kada lice koje učestvuje u postupku prouzrokuje svojom krivicom ili obiješću troškove pojedinih radnji u postupku, dužno je da snosi te troškove (stav 2) i da kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno po stranku, troškove postupka snosi organ koji je postupak pokrenuo (stav 3), a odredbom člana 99. da svaka stranka, snosi po pravilu, sama svoje troškove prouzrokovane postupkom, kao što su: troškovi dolaženja i izgubljenog vremena, izdaci na takse, za pravno zastupanje i stručno pomaganje (stav 1), da kada u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka koja je izazvala postupak a na čiju štetu je postupak okončan, dužna je da protivnoj stranci naknadi opravdane troškove koji su toj stranci nastali učestvovanjem u postupku, da ako je u takvom slučaju neka od stranaka djelimično uspjela sa svojim zahtjevom, ona je dužna da naknadi protivnoj stranci troškove srazmjerno dijelu svog zahtjeva s

kojim nije uspjela, kao i da stranka koja je obiješću prouzrokovala protivnoj stranci troškove u postupku dužna je da toj stranci te troškove nadoknadi (stav 2), da se troškovi za pravno zastupanje naknađuju samo u slučajevima kad je takvo zastupanje bilo nužno i opravdano (stav 3) i da troškove stranke ili drugog lica u postupku, prouzrokovane postupkom pokrenutim po službenoj dužnosti ili javnom interesu, a koje stranka odnosno drugo lice u postupku nije prouzrokovalo svojim ponašanjem, snosi organ (stav 4).

Prema tome, kako su to u suštini pravilno zaključili i nadležni upravni organi koji su rješavali ovu upravnu stvar, Zakon o upravnom postupku u dijelu koji determiniše ovu materiju, prije svega pravi jasnu distinkciju u pogledu postupaka koji su pokrenuti po službenoj dužnosti i postupaka koji su pokrenuti na zahtjev stranke (odredba člana 98.), dok u pogledu troškova pravnog zastupanja (za razliku od parničnog postupka gdje je osnovni princip i u pogledu tih troškova princip uspjeha u sporu), u pravilu, određuje da ti troškovi padaju na teret same stranke, odnosno da se naknađuju samo u slučajevima kad je takvo zastupanje bilo nužno i opravdano (odredba člana 99.). A, pitanje nužnosti i opravdanosti, se u svakom pojedinom slučaju cijeni uzimajući u obzir kako karakter upravne stvari (vrstu, predmet i razloge pokretanja upravnog postupka, zatim složenost upravne stvari i ozbiljnost mogućih posljedica koje mogu nastupiti prema stranci), a potom i okolnosti koje se tiču načina postupanja nadležnih upravnih organa (preduzimanja upravnih radnji u cilju rješavanja predmetne upravne stvari i u konačnom način kako je određena stvar riješena) kao i okolnosti na strani same stranke odnosno učesnika u postupku (da li se radi o laiku, tj. da li je stranka sposobna sama da zaštiti odnosno ostvari svoja prava u adekvatnom kapacitetu spram predmeta upravnog postupka).

U konkretnom slučaju, te okolnosti od strane upravnih organa (primarno prvostepenog) nisu utvrđivane i pravilno razmatrane u cilju primjene odredbe člana 99. stav (3) Zakona o upravnom postupku i donošenja osporenog dijela prvostepenog upravnog akta (odluke o troškovima postupka), kako je to ispravno zaključio i prvostepeni sud donoseći pobijanu presudu, već je samo pozivom na pravila disciplinskog postupka (odredbe članova 5, 24. i 60. Pravilnika) i osnovna načela Zakona o upravnom postupku (načelo materijalne istine i pomoći neukoј stranci – odredbe članova 7. i 15. Zakona o upravnom postupku) konstatovano da iste nisu ispunjene.

Jer, nije sporno da Pravilnik kao opšti akt koji uređuje disciplinski postupak ne sadrži posebne odredbe o naknadi troškova postupka pravnog zastupanja po kvalifikovanom punomoćniku u slučaju oslobađanja od odgovornosti službenika ili namještenika, zatim, da određuje da službenik ili namještenik ima pravo da se brani sam ili uz stručnu pomoć branioca koga izabere i da može u roku od osam dana od prijema, podnijeti pisani odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, kao i da su osnovna načela upravnog postupka (koja se primjenjuju na sva pitanja koja nisu regulisana Pravilnikom) načelo materijalne istine i pomoći neukoј stranci, međutim, to samo po sebi, po automatizmu ne znači da troškovi zastupanja tužioca u ovom disciplinskom postupku nisu bili nužni i opravdani.

Ovo stoga što, kod donošenja odluke o troškovima postupka, prvostepeni upravni organ mora uzeti u obzir (a što je propustio učiniti donoseći pobijani dio prvostepenog upravnog akta), odnosno prije svega utvrditi i razmotriti slijedeće

okolnosti: način pokretanja postupka (da li postupak pokrenut povodom zahtjeva stranke ili po službenoj dužnosti), vrstu i težinu povreda službenih dužnosti koje su tužiocu stavljene na teret (da li se radi o lakšim ili težim povredama i brojnost istih), ozbiljnost mogućih posljedica koje su tužiocu prijetile okončanjem disciplinskog postupka (da li je kao kazna mogla biti izrečena i najteža kazna, odnosno prestanak radnog odnosa), složenost činjeničnih i pravnih pitanja koja su bila predmet disciplinskog postupka (uključujući složenost i brojnost provedenih dokaza i aktivnost angažovanog kvalifikovanog punomoćnika prilikom provođenja ovih dokaza), a svakako (ne mora biti odlučujuća okolnost, ali je po ocjeni ovog suda relevantna) i kakav je konačan ishod disciplinskog postupka (da li je službenik oglašen krivim ili je oslobođen i iz kojih razloga), te okolnost koji se tiče sposobnosti tužioca da sam adekvatno učestvuje i zaštiti svoja prava u disciplinskom postupku (da li se radi o pravnom laiku ili licu koje ima odgovarajuće kvalifikacije u tom smislu). Pri tome, treba imati u vidu i da se pravo na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, mora prema svim učesnicima u postupku (kako pred sudom tako i pred upravnim organom) ostvariti na djelotvoran i praktičan način, što u suštini znači da je ključno da stranke mogu efektivno i djelotvorno raspravljati u postupku i da su u odnosu na protivnu stranu (ovdje bi to bio disciplinski tužilac) u stanju na jednak način braniti svoja prava i interese. U tom kontekstu, valja reći i da bi restriktivno tumačenje odredbe člana 99. stav (3) Zakona o upravnom postupku, u povodu davanja odgovora na pitanje da li je pravno zastupanje bilo nužno i opravdano, imalo za posljedicu obeshrabrivanje pravno neukih stranaka lošijeg materijalnog stanja da radi zaštite svojih prava i interesa u postupku (naročito u slučaju kada su postupci pokrenuti po službenoj dužnosti i u kojima konačan ishod postupka može imati ozbiljne negativne implikacije na imovinska, radna, statusna i druga prava i interese) angažuju stručnu (kvalifikovanu) pravnu pomoć, u situaciji kada bi i pored povoljnog ishoda postupka po njima bili u obavezi snositi troškove zastupanja kvalifikovanog punomoćnika (advokata), a što bi neminovno dovelo do kršenja principa pravičnog suđenja koje uključuje i pravo na pravično vođenje upravnog postupka u kojima se odlučuje o pravima, obavezama i interesima stranke jer bi pravno neukoj stranci, bez stručne pravne pomoći, faktički bilo onemogućeno da štiti svoja prava i interese u postupku.

Kod izloženog, kako žalba tužene nije osnovana (tužena u žalbi ponavlja argumente na kojima je zasnovan konačni upravni akt, a pri tome odluku o troškovima postupka sadržanu u stavu drugom izreke prvostepene presude pobija samo kroz pobijanje odluke o glavnoj stvari) i kako prvostepeni sud nije počinio ni povrede i propuste o kojima ovaj sud vodi računa po službenoj dužnosti, valjalo je na osnovu odredbe člana 346. Zakona o parničnom postupku u vezi sa odredbom člana 32. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci ove presude.

Prilikom ponovnog rješavanja ove upravni stvari, nadležni upravni organ će novu odluku po zahtjevu tužioca za naknadu troškova postupka donijeti saglasno odredbi člana 33. Zakona o upravnim sporovima, odnosno u zakonom propisanom roku i u skladu sa pravnim shvatanjem i primjedbama suda iznesenim u obrazloženju ove i prvostepene presude.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Šejla Drpljanin