

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović, kao predsjednika vijeća i Srđana Nedić, Ilje Klaić, Josipe Lucić i Ruže Gligorević, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi Z.K. i D.K. iz B., zastupanih po punomoćniku Milenku Marjanović, advokatu iz Brčkog, na osnovu člana 2., 26. tačka a) i 38. stav 1. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 22.06.2016. godine, donio je

P R E S U D U

I

UTVRĐUJE SE da stav 4. člana 87. Zakona o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 10/08, 25/08 i 04/13) i stav 4. člana 18. Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti učenika srednjih škola Brčko distrikta BiH, Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta BiH, broj 07-02-00035/09 od 05.01.2009. godine (sa izmjenama i dopunama broj 07-02-000035/09 od 30.04.2009. godine i broj predmeta 02-000392/11, broj akta: 0285RG-002/11 od 17.08.2011. godine), nisu u saglasnosti sa članom 13. stav 4. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10) i prestaju da važe danom objavljivanja ove presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

II

ODBIJA SE zahtjev Z.K. i D.K. za naknadu troškova postupka.

Obrazloženje

Dana 19.04.2016. godine, Z.K. i D.K. iz B. su posredstvom punomoćnika Milenka Marjanović, advokata iz Brčkog (u daljem tekstu inicijatori), Apelacionom sudu Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu Sud) podnijeli inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbe člana 87. stav 4. Zakona o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 10/08, 25/08 i 04/13 – u daljem tekstu osporavani zakon) i odredbe člana 18. stav 4. Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti učenika srednjih škola Brčko distrikta BiH, Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta BiH broj 07-02-00035/09 od 05.01.2009. godine (sa izmjenama i dopunama broj 07-02-000035/09 od 30.04.2009. godine i broj predmeta 02-000392/11 broj akta: 0285RG-002/11 od 17.08.2011. godine – u daljem tekstu osporavani pravilnik), sa odredbama člana 13. stav 4. Statuta Brčko distrikta

Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut).

U inicijativi navode da pomenute odredbe osporavanog zakona i pravilnika nisu u skladu sa odredbom člana 13. stav 4. Statuta, odnosno sa odredbama člana 6. stav 1. i člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, iz razloga što nisu propisali mogućnost pokretanja upravnog spora protiv konačnog upravnog akta, odnosno rješenja školskog odbora o izricanju vaspitno-disciplinskih mjera u postupku disciplinske odgovornosti učenika srednjih škola, čime je povrijeđeno pravo učenika na sudsko odlučivanje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom i pravo na djelotvoran pravni lijek.

Kako inicijatori nisu dostavili Sudu ovjereni prepis osporavanog pravilnika, dana 21.04.2016. godine, u smislu odredbe člana 31. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10 – u daljem tekstu Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata), od inicijatora je zatraženo da dostave pravilnik u ovjerenom prepisu, a dana 22.04.2016. godine inicijatori su postupili po nalogu Suda i dostavili ovjereni prepis pravilnika, sa izmjenama i dopunama.

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata i članom 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 45/10 – u daljem tekstu Poslovnik o radu Apelacionog suda) dopisom broj 97 o U 001812 16 Ous od 25.04.2016. godine, Skupštini Brčko distrikta BiH (kao donosiocu osporavanog zakona) i Odjeljenju za obrazovanje Vlade Brčko distrikta BiH (kao donosiocu osporavanog pravilnika), dostavljena je predmetna inicijativa i zatraženo je da u roku od 30 dana dostave mišljenje odnosno odgovor na podnesenu inicijativu.

Dana 26.05.2016. godine Skupština Brčko distrikta BiH je dostavila mišljenje na inicijativu broj 01-05-348/16 od 20.05.2016. godine, u kojem se navodi da Skupština smatra da je inicijativa opravdana i da postoji neusklađenost odredbi osporavanog zakona sa Statutom, jer je potrebno u cilju poštovanja preuzetih obaveza iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te njenih protokola, osigurati nesmetan pristup sudu, pokretanjem upravnog spora pred nadležnim sudom u svim postupcima, pa tako i u disciplinskom postupku.

Dana 27.05.2016. godine Odjeljenje za obrazovanje Vlade Brčko distrikta BiH je dostavilo odgovor na inicijativu broj predmeta: 02-000108/16 broj akta 07-1125BS-001/16 od 25.05.2016. godine, u kojem Odjeljenje osporava neusaglašenost odredbi pravilnika sa Statutom, ističući da prema odredbi člana 88. stav 2. osporavanog zakona, izrečena vaspitno-disciplinska mjera važi samo za školsku godinu u kojoj je izrečena, te njenim završetkom mjera prestaje i učenik upisuje narednu školsku godinu kao da prethodno nije disciplinski kažnjen, zatim da se izrečena mjera tokom školske godine može ublažiti ili ukinuti ukoliko ima pozitivne efekte na učenikovo ponašanje i da iz tog razloga nema potrebe da se

pokreće upravni spor protiv drugostepene odluke, odnosno odluke školskog odbora.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10)

Član 1 Osnovni principi

- (4) Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, direktno su primjenljivi na cijeloj teritoriji Distrikta. Zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.

Član 13 Osnovna prava i obaveze

- (4) Sva lica na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koje su im date Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ta prava i slobode će imati veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom. Sve institucije Distrikta će poštovati ta prava i slobode. Sudovi Distrikta će sprovoditi ta prava i slobode u skladu s postupcima koji su predviđeni zakonima Distrikta. Kada se bave predmetima koji se odnose na optužbe u vezi s kršenjem tih prava i sloboda, sudovi Distrikta uzimaju u obzir precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava.

Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 4. novembar 1950. godine)

Član 6. Pravo na pravično suđenje

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu interesima pravde.

Član 13. Pravo na djelotvorni pravni lijek

Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnosti.

Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama
Brčko distrikta BiH
(„Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 10/08, 25/08 i 04/13)

Član 87
(Žalba na rješenje o izricanju vaspitno-disciplinske mjere)

- (1) Učenik, njegov roditelj ili staratelj imaju pravo da podnesu žalbu školskom odboru protiv rješenja iz člana 86 stava 5 u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja.
- (2) Žalba na rješenje za vaspitno-disciplinske mjere iz člana 86 stava 3 tačaka e) i f) odlaže izvršenje do donošenja drugostepenog rješenja.
- (3) Školski odbor škole donosi drugostepeno rješenje u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.
- (4) Protiv rješenja iz stava 3 ovog člana ne može se pokrenuti upravni spor.

Član 91
(Pravo na pritužbu)

Učenik, njegov roditelj ili staratelj, koji smatra da su mu povrijeđena prava utvrđena ovim zakonom, ima pravo da podnese pritužbu.

Član 92
(Razmatranje pritužbe)

- (1) Pritužba se podnosi šefu Odjeljenja u roku od osam (8) dana od dana saznanja, a najkasnije u roku od tri (3) mjeseca od dana povrede prava.
- (2) Šef Odjeljenja je dužan, ukoliko je pritužba osnovana, da upozori odgovorno lice i utvrdi rok za otklanjanje povrede prava.
- (3) Ukoliko odgovorno lice ne postupi po upozorenju iz stava 2 ovog člana, šef Odjeljenja je dužan da odluči o pritužbi u roku od osam (8) dana.
- (4) Odgovorno lice iz stava 3 ovog člana čini težu povredu službene dužnosti zbog nepostupanja po upozorenju iz stava 2 ovog člana.

Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti
učenika srednjih škola Brčko distrikta BiH
broj 07-02-00035/09 od 05.01.2009. godine
(sa izmjenama i dopunama broj 07-02-000035/09 od 30.04.2009. godine i
broj predmeta 02-000392/11, broj akta: 0285RG-002/11 od 17.08.2011. godine)

Član 18
(Žalba)

- (1) Učenik, roditelj odnosno staratelj učenika mogu podnijeti žalbu školskom odboru protiv rješenja iz člana 16. na izrečenu vaspitno – disciplinsku mjeru u roku od pet dana od dana dostavljanja rješenja.
- (2) Žalba na rješenje za vaspitno-disciplinske mjere „premještaj iz jednog u drugo odjeljenje škole“ i „isključenje iz škole“ odlaže izvršenje do donošenja drugostepenog rješenja.
- (3) Školski odbor škole donosi drugostepeno rješenje u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.
- (4) Protiv rješenja iz stava 3 ovog člana ne može se pokrenuti upravni spor.

Zakonom o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko distrikta BiH propisani su ciljevi, organizacija i djelatnost ustanova osnovnog i srednjeg obrazovanja Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, njihovo osnivanje, rad, upravljanje, rukovođenje, finansiranje, nadzor nad njima i druga pitanja koja se odnose na njihov rad.

Odredbom člana 86. i 87. istog zakona propisane su vaspitno-disciplinske mjere koje se mogu izreći učeniku za povrede discipline i obaveza, postupak izricanja mjera i postupak po žalbi izjavljenoj protiv rješenja direktora škole kao prvostepenog organa. U tom smislu, osporavani zakon propisuje da odluku o izricanju vaspitno- disciplinskih mjera za teže povrede discipline i obaveza učenika donosi nastavničko vijeće, a da na osnovu te odluke direktor škole donosi rješenje o izricanju vaspitno- disciplinske mjere. Protiv rješenja direktora škole, učenik, njegov roditelj ili staralac imaju pravo žalbe školskom odboru (drugostepenom organu), a školski odbor škole je dužan donijeti drugostepeno rješenje u roku od 15 dana od podnošenja žalbe. Osporavanim zakonom nije propisao pravo učenika (odnosno njegovog zakonskog zastupnika) da podnese pravno sredstvo protiv rješenja školskog odbora, odnosno izričito je isključena mogućnost pokretanja upravnog spora protiv tog rješenja. Identičnu odredbu u članu 18. sadrži i osporavani pravilnik, kojim je detaljnije regulisan postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti učenika.

Međutim, ovaj sud podsjeća da je osporavani zakon (a samim tim i podzakonski akt, odnosno osporavani pravilnik) donesen na osnovu Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj 18/03 – u daljem tekstu Okvirni zakon), kojim je u glavi XII, pod naslovom „Zaštita prava“, u odredbi člana 57., propisano da stranka može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom, ukoliko ne bude zadovoljna rješavanjem njene prijave za kršenje principa definisanih Okvirnim zakonom, od strane nadležne obrazovne institucije ili inspekcije nadležne za područje obrazovanja (odredba stava 1.), odnosno ukoliko nakon toga ne bude zadovoljna rješavanjem njene pritužbe od strane nadležnog ministarstva (odredba stava 2.). Polazeći od odredbe člana 1. Okvirnog zakona, kojom je propisano da su organi vlasti nadležni za organizovanje obrazovnog sistema u Brčko distriktu BiH, Republici Srpskoj, Federaciji BiH i kantonima, (...), obavezni primjenjivati i poštivati principe i norme utvrđene tim zakonom (odredba stava 3.) i da se principi i standardi utvrđeni tim zakonom i na osnovu tog zakona ne mogu smanjivati (odredba stava 4), entiteti u Bosni i Hercegovini su zakonima u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja propisali pravo učenika na sudsku zaštitu, nakon

provedenog disciplinskog postupka pred prvostepenim i drugostepenim organom škole zbog povrede obaveza učenika.

Tako je odredbom člana 82. stav 10. Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 74/08, 71/09, 104/11 i 33/14), odnosno odredbom člana 65. stav 15. Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 74/08, 106/09, 104/11 i 33/14) propisano da je „odluka školskog odbora konačna“, odnosno odluci školskog odbora donesenoj po žalbi na rješenje nastavničkog vijeća o isključenju učenika iz škole, zakonom je priznato svojstvo konačnog upravnog akta i posredno je data mogućnost pokretanja upravnog spora i ostvarivanje sudske zaštite. Identično rješenje sadrži i odredba člana 65. stav 5. Zakona o osnovnom vaspitanju i obrazovanju Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 10/04, 21/06, 26/08, 31/11, 15/13 i 01/16), dok je odredbom člana 104. stav 7. Zakona o srednjem obrazovanju Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 23/10 i 01/16) izričito propisano da protiv odluke školskog odbora nije dozvoljena žalba ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom (...).

Kada je u pitanju Brčko distrikt BiH, pored toga što je isključena mogućnost pokretanja upravnog spora protiv rješenja školskog odbora, osporavanim zakonom je u odredbi člana 91. propisano pravo učenika i njegovog zakonskog zastupnika da podnesu pritužbu šefu Odjeljenja za obrazovanje Vlade Distrikta u slučaju povrede osporavanim zakonom propisanih prava. Međutim, izostalo je propisivanje prava učenika da „pokrene postupak pred nadležnim sudom“ ukoliko bude nezadovoljan odlukom šefa Odjeljenja (što je u Brčko distriktu BiH analogno „nadležnom ministarstvu“ iz odredbe člana 57. stav 2. Okvirnog zakona) i u tom dijelu osporavani zakon (a time i pravilnik) nije usklađen sa Okvirnim zakonom.

Slijedom navedenog, učenici u Brčko distriktu BiH su diskriminirani u odnosu na učenike u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, jer im je za razliku od tih učenika, onemogućeno da, u upravnom sporu pred nadležnim sudom, zahtijevaju sudsku kontrolu zakonitosti i pravilnosti upravnih akata organa škole, odnosno rješenja školskog odbora i rješenja direktora škole donesenih u postupku disciplinske odgovornosti učenika. Prema tome, zbog neusklađenosti osporavanog zakona i pravilnika sa važećim zakonom institucija BiH, učenicima u Brčko distriktu BiH je uskraćeno „pravo na pristup sudu“, kao neodvojivog dijela prava iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, tačnije prava na „pravičnu i javnu raspravu...pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“, nakon provedenog upravnog postupka pred organima škole.

Uzimajući u obzir navedeno, ovaj sud zaključuje da organi vlasti nadležni za organizovanje obrazovnog sistema u Brčko distriktu BiH nisu ispunili dužnost iz odredbe člana 1. stav 4. Statuta, te iz odredbe člana 1. stav 3. i stav 4. Okvirnog zakona, odnosno osporavanim zakonom i pravilnikom nisu u potpunosti sprovedi principe i standarde utvrđene Okvirnim zakonom, kao važećim zakonom institucija Bosne i Hercegovine, što je za posledicu imalo povredu „prava na

pristup sudu“ iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, na čiju primjenu upućuje odredba člana 13. stav 4. Statuta Brčko distrikta BiH, jer osporavani zakon i pravilnik, u dijelu koji se tiče disciplinske odgovornosti učenika, nisu učenicima omogućili sudsku zaštitu, odnosno pravo na sudsko preispitivanje upravnih akata organa škole kojim im je izrečena vaspitno-disciplinska mjera.

S obzirom da je Sud utvrdio povredu „prava na pristup sudu“, kao dijela prava iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, bespredmetno je bilo odlučivati i o povredi prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. navedene konvencije.

Povodom zahtjeva inicijatora da Sud „naloži Brčko distriktu BiH“ da inicijatorima nadoknadi troškove postupka u iznosu od 400,00 KM, koji se sastoje od troškova izrade inicijative, ovaj sud podsjeća da je odredbom člana 6. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata propisano da učesnici u postupku snose svoje troškove, ako Sud ne odredi drugačije. Polazeći od odredbe stava 1. istog člana kojom je propisano da se u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata ne plaća taksa, te imajući u vidu činjenicu da inicijatori nisu imali druge troškove postupka (troškove dolaska na javnu raspravu, angažovanja vještaka i sl.), ovaj sud nije našao osnovanim zahtjev inicijatora za naknadu troškova postupka.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka, na osnovu člana 33. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta BiH.

Imajući u vidu izloženo, ovaj Sud je odlučio kao u izreci presude u skladu sa odredbama člana 26. tačka a), člana 38. stav 1. i člana 6. stav 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 0 U 001812 16 Ous
Brčko, 22.06.2016. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

Da je ovaj otpravak presude
saglasan sa izvornikom
tvrdi i ovjerava pisarnica Suda