

Bosna i Hercegovina

Federacija Bosna i Hercegovina

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Zastupnički dom

Zastupnici Adnan Efendić i Adisa Kokić - Hinović

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO

Primljeno: 14-04-2022			
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
01	-02-	820	122

N/r Predsjedatelja, gdina Mirsada Zaimovića

PREDMET: Prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku – skraćeni postupak

Poštovani,

Temeljem članka 172. i 179. Poslovnika Zastupničkog doma Parlamenta Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 69/07, 2/08), dostavljamo Vam Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku – skraćeni postupak.

U privitku se nalazi navedeni Prijedlog zakona na službenim jezicima i pismima FBiH,

Molimo da navedeni Prijedlog zakona dostavite Vladi FBiH, kako bi se o njemu očitovala u roku od 30 dana.

S poštovanjem,

ZASTUPNICI:

Adnan Efendić, v.r.

Adisa Kokić – Hinović, v.r.

Bosna i Hercegovina

Federacija Bosna i Hercegovina

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Zastupnički dom

Zastupnici Adnan Efendić i Adisa Kokić - Hinović

PRIJEDLOG

ZAKON O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FBIH

Sarajevo, travanj 2022

PRIJEDLOG ZA DONOŠENJE PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU po skraćenome postupku

Predlažemo da se ovaj zakon donese po skraćenom postupku, sukladno članku 172. Poslovnika Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 69/07, 21/08 i 26/20) i članka 164. Poslovnika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 27/03, 21/09 i 24/20), jer se ne radi o složenom i opsežnom zakonu koji zahtijeva redovitu proceduru.

Ključna izmjena Zakona o parničnom postupku ("Službene novine Federacije BiH" ("Službene novine Federacije BiH", br. 53/03, 73/05, 19/06, 98/15)) odnosi se na isplatu naknade za državnog pravobranitelja, u smislu da sud neće obvezati stranke na isplatu iznosa nagrade, ako bi takva isplata bila nerazmjerno opterećenje za stranku i rezultirala povredom prava na pristup sudu i pravo na imovinu. Sud se obvezuje da će prilikom donošenja odluke o plaćanju iznosa nagrade voditi o svim posebnim okolnostima konkretnog slučaja.

Temeljni cilj donošenja ovog zakona je riješiti problem prekomjernog financijskog opterećenja građana i pravnih osoba u slučaju gubitka spora protiv entiteta, kroz odredbu koja izričito regulira obvezu sudova da odlučuju u svakom pojedinom slučaju, uzimajući u obzir sve posebne okolnosti. zastupanje javnih pravobranitelja u situacijama kada bi isplata tog iznosa bila nerazmjerno opterećenje za stranku i rezultirala povredom njenog prava na pristup sudu i povredom prava na imovinu.

Obzirom da se radi o izmjeni i dopuni Zakona koje je manjeg opsega i koje nisu složene, predlažemo da se ovaj zakon donese po skraćenome postupku.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FEDERACIJE BiH

Članak 1.

U Zakonu o parničnom postupku Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 53/03, 73/05, 19/06, 98/15) u članku 394. riječi: „Kad ombudsman sudjeluje u postupku kao stranka, on ima pravo“, zamijenjuju se riječima: „Kad ombudsman i javno pravobraniteljstvo sudjeluju u postupku kao stranke, oni imaju pravo“.

Članak 2.

U članku 395. dodaju se stavci (2) i (3) i glase:

“(2) Sud neće obvezati stranku na plaćanje iznosa nagrade iz stavka (1) ovog članka, ako bi plaćanje tog iznosa predstavljalo nesrazmjeran teret za stranku i imalo za posljedicu povredu prava na pristup sudu i prava na imovinu.

“(3) Prilikom donošenja odluke iz stavka (2) ovog članka sud će voditi računa o svim posebnim okolnostima konkretnog slučaja, a naročito je li stranka oslobođena od plaćanja troškova postupka u skladu s odredbama ovog zakona“.

Članak 3.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenim novinama Federacije BiH”.

OBRAZLOŽENJE

ZA DONOŠENJE PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FBiH

I. USTAVNI TEMELJ ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni temelj za donošenje Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku FBiH sadržan je u odredbama IV. A. članka 20. Ustava FBiH, prema kojem je Parlament FBiH nadležan "donositi zakone o vršenju funkcija federalne vlasti."

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Prijedlogom Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku Federacije BiH predviđa se rješavanje problema nametanja prekomjernog financijskog opterećenja građanima i pravnim osobama u slučaju gubitka spora protiv entiteta, kroz odredbu kojom se eksplicitno regulira obveza sudova da odlučujući u svakom pojedinom slučaju, vodeći računa o svim posebnim okolnostima, stranke oslobode plaćanja iznosa nagrade zastupanja javnih pravobranitelja u situacijama u kojima bi plaćanja tog iznosa predstavljalo nerazmjerno opterećenje za stranku i imalo za posljedicu povredu njihovog prava na pristup sudu i povredu prava na imovinu.

Važeći Zakon o parničnom postupku Federacije BiH slijedi princip koji u pogledu naknade troškova u postupku izjednačava stranke koje u parničnom postupku zastupa pravobraniteljstvo sa strankama koje zastupaju odvjetnici. Zakoni u parničnom postupku u Bosni i Hercegovini primjenjuju pravilo "gubitnik plaća", koje predstavlja prevalentno načelo u većini zemalja Europe. Postoji suglasnost da primjena ovog načela, kao takvog, ne predstavlja kršenje prava na pravično suđenje i prava na mirno uživanje posjeda, nego je izraz općeg interesa koji se ogleda u odvratanju od neutemeljenih parnica i preuveličanih troškova. Ovo načelo postoji u cilju osiguranja pravilnog funkcioniranja pravosudnog sustava i zaštite prava drugih.

Međutim, automatska primjena načela gubitka plaća u pogledu troškova javnog pravobraniteljstva može da rezultira povredom ustavom zagwarantiranog prava na pristup sudu kao dijelu prava na pravično suđenje iz članka II/3. e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak. 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te povredom prava na mirno uživanje imovine iz članka II/3. k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kako je to 2016. godine ocijenio Europski sud za ljudska

prava u presudi Cindrić i Bešlić protiv Republike Hrvatske¹. Takva povreda prava utvrđena je i u odluci Ustavnog suda BiH iz ožujka 2018. godine². Tako je Ustavni sud BiH utvrdio da obvezivanje na plaćanje troškova nagrade može da predstavlja pretjeran teret koji nije proporcionalan legitimnom cilju koji se želi postići, uzimajući u obzir financijsku situaciju tužitelja, onda kada tužbeni zahtjev nije bio "lišen ikakvog sadržaja ili očigledno nerazuman", te vodeći računa o tome da se pravobraniteljstvo financira iz proračuna, tj. da nije u istoj situaciji kao odvjetnik.

Iako se slijedom predstavljenih argumenata stavci utvrđeni u ovim presudama već primjenjuju u presudama pojedinih redovitih sudova i/ili pojedinih sudaca u BiH, to se uobičajeno dešava samo u odgovoru na kvalitetno postavljene zahtjeve i argumente pravnih zastupnika tužitelja. Takav ishod stoga ovisi djelomično o tomu imaju li tužitelji pristup adekvatnoj pravnoj pomoći, i je li tužitelj, odnosno njegov pravni zastupnik raspolaže potrebitim znanjem citirane sudbene prakse i međunarodnih standarda, tj. iznose li se potrebni argumenti u komunikaciji s sudom. S druge strane, konačan ishod ovisi i o znanju i spremnosti redovitog suda da vodi računa o ovom aspektu zaštite prava građana. Rezultat toga često jesu nejednaki ishodi parničnih postupaka u sličnim činjeničnim okolnostima, u ovisnosti od pravnog zastupnika koji je, i ukoliko je, na raspolaganju stranci, kao i u ovisnosti od datog suca ili suda koji rješava datu pravnu stvar. Negativan učinak ovakve prakse jeste neopravdano nametanje prekomjernih financijskih tereta osobama koja su u dobroj vjeri pokrenula postupke protiv organa vlasti, i koji u skladu s prethodno pomenutim standardima zaštite ljudskih prava ne bi trebali biti obvezani na plaćanje neproporcionalno visokih iznosa naknade troškova.

To sve skupa u konačnici pridonosi nejednakosti građana i/ili pravnih osoba pred zakonom i pravnoj nesigurnosti koju je potrebno adresirati kroz ujednačavanje standarda odlučivanja u svim predmetima u kojima se ovo pitanje može pojaviti i pokazati spornim. U ovom trenutku građani kao opciju zaštite svojih prava, ukoliko ona budu povrijeđena od strane redovitih sudova, imaju mogućnost obraćanja Ustavnom sudu BiH. Međutim, zaštitu od kršenja prava u ovakvoj ili sličnoj situaciji posredstvom rješavanja pojedinačnih apelacija od strane USBiH ne predstavlja optimalnu opciju jer ovisi od upućenosti i istrajnosti stranaka, adekvatnoj pravnoj pomoći, zahtijeva vrijeme, te ne odlaže (prinudnu) naplatu troškova. Naposljetku, poštivanje najviših standarda zaštite ljudskih prava, u skladu s Ustavom BiH, treba biti osigurano već kroz praksu redovitih sudova, izbjegavajući iznošenje pred Ustavni sud BiH spornih pitanja koja su mogla biti riješena na nižim razinama odlučivanja bez nastupanja povrede ljudskih prava.

¹Presuda Europskog suda za ljudska prava donesena po predstavci br. 72152/13, od 06. rujna 2016. godine.

²Presuda Ustavnog suda BiH broj AP 1107/17 od 22. ožujka 2018. godine.

Nesporno je da je presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske, kao i na temelju nje uspostavljena praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, nametnula potrebu da se pitanje obveze naknade plaćanja troškova stranke koju zastupa javno pravobraniteljstvo drugačije tretira u praksi redovitih sudova u Bosni i Hercegovini, vodeći računa o svim relevantnim kriterijima razrađenim kroz stavove ovih sudova.

Ustavni sud BiH je imao priliku da se o primjeni ovog načela očituje i u okviru postupka apstraktne kontrole ustavnosti zakona o parničnom postupku.³ Navedena presuda je, dodatno problematizirala i postojanje potrebe da se ovo pravno pitanje drugačije regulira u odnosu na njegovu sadašnju regulaciju u našem građanskom procesnom zakonodavstvu. Naime, iako pri tome nije utvrdio da su postojeća zakonska rješenja kao takva u suprotnosti s Ustavom BiH, pažljivim tumačenjem teksta odluke je vidljivo da je Ustavni sud BiH ukazao na to da njegova odluka ne znači da on ovo rješenje smatra dobrim, je li to najbolje rješenje ili bi li drugačije rješenje bilo pravednije i bolje, navodivši da je to izvan dometa njegove nadležnosti.⁴ Ustavni sud BiH je neizravno uputio na potrebu provođenja ocjene kvaliteta ovakvog rješenja. U tom kontekstu je istakao da se takva pitanja mogu postaviti „nadležnom zakonodavcu u zakonom predviđenoj proceduri koja se odnosi na izmjene i dopune zakona“.⁵ U svom izdvojenom mišljenju na ovu Odluku, potpredsjednik suda, Mato Tadić, je posredno pozvao zakonodavca/ce da osiguraju da svaki zakon teži ka tome „da bude što jasniji i precizniji, da ne ostavlja mogućnost proizvoljnog tumačenja u primjeni“, te da „bi trebao imati iste kriterije za sve sudionike u postupku koji nastupaju u ime institucija države, odnosno entiteta.“ U svezi s tim naveo je primjer Institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH i ukazao na tekst odredbe članka 394. Zakona o parničnom postupku Federacije BiH u kojem je navedeno: „Kada ombudsman sudjeluje u postupku kao stranka, on ima pravo na naknadu troškova po odredbama ovog zakona, ali ne i pravo na nagradu.“ Ovu odredbu je pohvalio kao vrlo jasnu normu koja ne ostavlja nikakve dileme na šta ombudsman ima pravo kao stranka, iskatanuvši istovremeno na to da to „nije tako jasno napisano u osporenoj odredbi članka 395. Zakona o parničnom postupku Federacije BiH koja se odnosi na javno pravobraniteljstvo“, koja „samo upućuje na akt koji regulira naknade i nagrade prema odvjetničkoj tarifi“.

III. OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

Predloženi Prijedlog Zakona sadrži 3 članka, zbog čega se za isti predlaže razmatranje po skraćenom postupku. Naime, Prijedlog zakona nije opsežan i složen, tretira izmjenu

³ Odluka Ustavnog suda BiH, predmet broj U 16/18, odluka od 28. ožujka 2019. godine.

⁴ Tačka 56 Odluke.

⁵ Tačka 56 Odluke.

i dopunu članka 394. i 395. Zakona o parničnom postupku Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 53/03,73/05, 19/06, 98/15).

U članku 1 Prijedloga Zakona navedena je izmjena članka 394. Zakona o parničnom postupku, na način da se dodaje riječ javno pravobraniteljstvo, u smislu da kada ombudsman i javno pravobraniteljstvo sudjeluje u postupku kao stranka, oni imaju pravo na naknadu troškova prema odredbama Zakona, ali ne i pravo na nagradu.

U članku 2 izvršena je dopuna članka 395. Zakona o parničnom postupku, u smislu da Sud neće obvezati stranku na plaćanje iznosa nagrade javnom pravobranitelju, ukoliko bi plaćanje tog iznosa predstavljalo nesrazmjeran teret za stranku i imalo za posljedicu povredu prava na pristup sudu i prava na posjed. Takođe, sud će voditi računa o svim posebnim okolnostima konkretnog slučaja, a naročito je li stranka oslobođena od plaćanja troškova postupka u skladu s Zakonom.

Članak 3 Prijedloga Zakona navodi stupanja na snagu navedenog Prijedloga i to osam dana od objavljivanja istog u Službenim novinama FBiH.

Opširnije, u parničnom postupku javna pravobraniteljstva mogu da nastupe u svojstvu zastupnika, ali mogu isto tako i da sudjeluju kao stranke. Zakon o parničnom postupku FBiH ne regulira pitanje prava na naknadu troškova ukoliko javno pravobraniteljstvo u postupku ima položaj stranke, ali se sudbena praksa očitovala da mu u tom slučaju ne pripada i pravo na nagradu. Stoga predložene izmjene i dopune u članku 394. adresiraju i ovo pitanje, kako bi se precizirao zakonski tekst, te suzio prostor za proizvoljno tumačenje u praksi u pogledu pitanja dosuđivanja troškova u slučaju kada pravobraniteljstvo u parničnome postupku ima položaj stranke. Njima se precizira da kada javno pravobraniteljstvo sudjeluje u postupku u svojstvu stranke, kao i ombudsman, ima pravo na naknadu troškova, ali ne i na nagradu. Na istovjetan način ovo pitanje je reguliranou Sloveniji, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori.⁶

Istovremeno, međutim, potrebno je adresirati i prethodno opisane izazove u situacijama u kojima pravobraniteljstvo u postupku ima položaj *zastupnika* stranke.

Predloženo rješenje dopune članka 395. predstavlja preciziranje norme na način da se zadržava princip "gubitnik plaća", ali se u skladu s razvijenim standardima, istovremeno utvrđuje načelo koje od strane sudova u pojedinim slučajevima zahtijeva ocjenu konkretnih okolnosti slučaja koje bi eventualno sprječavale automatsku primjenu ovog načela. Zakoni o parničnim postupcima već sadrže procesni institut koji predviđa mogućnost da sudovi donesu odluku o oslobođenju od obveze plaćanja troškova postupka (takse, predujam za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja, prevođenja i

⁶Članak 162 Zakona o parničnom postupku Republike Slovenije i članak 162 Zakona o parničnom postupku Republike Hrvatske, član 161, stavak 1 Zakona o parničnom postupku Republike Srbije, članak 152a. Zakona o parničnom postupku Republike Crne Gore.

sudbenih oglasa) na prijedlog stranke, uzimajući u obzir njenu imovinsku situaciju. Iz odgovarajućih članaka zakona o parničnim postupcima jasno je da se ovakva odluka donosi zbog zaštite prava na imovinu stranke. Pored toga, iz stavka (1) članka 400. ZPP FBiH proizilazi da je smisao navedenog procesnog instituta osiguranje stvarne ravnopravnosti stranaka u ostvarivanju pravne zaštite i otklanjanju prepreka koje mogu onemogućiti ili otežati jednak pristup sudu svim građanima. Iz stavka (2) istog zakonskog članka proizilazi da se oslobođenje od plaćanja troškova postupka odnosi samo na obvezu stranke da prethodno snosi troškove prouzrokovane svojim procesnim radnjama. Dakle, obvezu naknade troškova suprotnoj strani po okončanju spora ima i stranka koja je oslobođena dužnosti prethodnog snošenja troškova postupka.

Predloženo rješenje bi upravo omogućilo da sudovi u konkretnim slučajevima pored mogućnosti razmatranja ispunjenja uvjeta za oslobađanje od plaćanja troškova postupka, vode računa i o drugim okolnostima koje mogu ukazivati na to da bi obvezivanje konkretne stranke na plaćanje za nju previsokih troškova zastupanja javnog pravobranitelja za nju predstavljalo nesrazmjerno opterećenje i time predstavljalo prijetecu povredu prava na pristup sudu ili prava na imovinu. Pri tome, prijedlog zakonske formulacije jeste dovoljno širok da ostavlja sudu mogućnost da, u skladu s kriterijima utvrđenim u praksi Europskoga suda za ljudska prava, pored imovinskog stanja, prilikom donošenja odluke razmatra i druge okolnosti kao što je pitanje je li tužba u vrijeme njenog podnošenja bila očigledno neutemeljena. Ovaj prijedlog podrazumijeva i kreativnu ulogu sudova u primjeni zakona, te bi se na ovaj način osigurala dosljedna primjena kako odredbi parničnog postupka tako i ustavnih načela u pogledu prava na pristup sudu i prava na imovinu.

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH 15. rujna 2020. godine usvojio je inicijativu kojom se sugerira nadležnim državnim i entitetskim institucijama, odnosno institucijama Brčko Distrikta (vlade i zakonodavna tijela), da pripreme i usvoje izmjene i dopune zakona o parničnom postupku, na način da se u iste inkorporiraju odredbe o oslobađanju od troškova postupka koji obuhvaća iznos koji bi se stranci priznao na ime nagrade odvjetniku u slučaju kada stranke zastupa javno pravobraniteljstvo, u skladu s sudskom praksom Europskoga suda za ljudska prava. Izmjenama i dopunama Zakona je potrebno takođe pristupiti slijedeći duh navedene inicijative.

Temeljem svega navedenog, jasno je da je neophodna izmjena i dopuna zakona o parničnom postupku u dijelu koji se odnosi na naknadu troškova javnim pravobraniteljima. Cilj izmjena i dopuna ovih odredaba je njihovo preciziranje i sužavanje prostora za proizvoljno tumačenje u praksi, kako bi se pomirili cilj javnog interesa koji se ogleda u neometanom radu pravosudnog sustava i zaštite od neutemeljenih parnica s jedne strane, i pravo na pravično suđenje i pravo na na mirno uživanje imovine fizičkih i pravnih osoba, s druge strane. Pored toga, ova izmjena i

dopuna bi doprinijela jednakosti građana/pravnih osoba pred zakonom, te pravnoj sigurnosti kao elementu vladavine prava, ali i podstakla vraćanje povjerenja javnosti u rad pravosuđa. Time se, naime, građanima i pravnim osobama osigurava predvidivost troškova pokretanja postupaka protiv organa vlasti, i umanjuje se odvrćajući efekt prijetećih visokih troškova koji za njih mogu potencijalno nastupiti, te se time ostavlja i širi prostor za zaštitu njihovih prava u slučaju sumnje kršenja prava od strane javno-pravnih aktera.

IV. NAČELA NA KOJIMA JE PRIJEDLOG ZAKONA ZASNOVAN

Prijedlog Zakona zasnovan je na načelima ustavnosti, zakonitosti, pravednosti, pravne sigurnosti, zaštite prava na pravično suđenje i prava na mirno uživanje imovine.

V. FINANCIJSKA SREDSTAVA

Za provođenje ovog Zakona nisu potrebna dodatna financijska sredstva.