

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO

06 -02- 2025

Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02	-02-	428	125

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosna i Hercegovina
Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Dom naroda
Delegatkinja Aida Obuća

N/r Predsjedavajućeg, gđina Tomislava Martinovića

PREDMET: *Nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku*

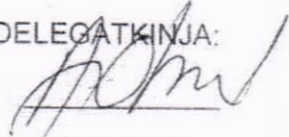
Poštovani,

Shodno članu 155.156.i 157. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj:27/03, 21/09, 24/20 i 60/24), dostavljam Vam *Nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku*.

Molimo da navedeni Nacrt Zakona dostavite Vladi FBiH, kako bi se o istom očitovala u roku i u skladu sa Poslovníkom o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

S poštovanjem,

DELEGATKINJA:


Aida Obuća

Sarajevo, 06.02.2025. godine

Bosna i Hercegovina

Federacija Bosna i Hercegovina

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Dom naroda

Delegatkinja Aida Obuća

NACRT

ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FBIH

Sarajevo, februar 2025

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

Predlažem da Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine donese Nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku u skladu sa članom 155.156.i 157. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj:27/03, 21/09, 24/20 i 60/24).

Predloženi Nacrt Zakona sadrži tri (3) člana i tretira izmjenu i dopunu člana 394. i 395. Zakona o parničnom postupku Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 53/03,73/05, 19/06, 98/15).

Ključna izmjena Zakona o parničnom postupku („Službene novine Federacije BiH“ („Službene novine Federacije BiH“, broj: 53/03, 73/05, 19/06, 98/15) odnosi se na plaćanje iznosa nagrade za javne pravobranioce, u smislu da sud neće obavezati stranke na plaćanje iznosa nagrade, ukoliko bi to plaćanje predstavljalo nesrazmjern teret za stranku i imalo za posljedicu povredu prava na pristup sudu i prava na imovinu. Sud se obavezuje da će prilikom donošenja odluke o plaćanju iznosa nagrade voditi računa o svim posebnim okolnostima konkretnog slučaja.

Osnovni cilj donošenja ovog Zakona je rješavanje problema nametanja pretjeranog finansijskog tereta građanima i pravnim licima u slučaju gubitka spora protiv entiteta, kroz odredbu kojom se eksplicitno regulira obaveza sudova da odlučujući u svakom konkretnom slučaju, vodeći računa o svim posebnim okolnostima, stranke oslobode plaćanja iznosa nagrade zastupanja javnih pravobranioaca u situacijama u kojima bi plaćanja tog iznosa predstavljalo nesrazmjern teret za stranku i imalo za posljedicu povredu njihovog prava na pristup sudu i povredu prava na imovinu.

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

Član 1.

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

Član 2.

U članu 395. dodaju se stavovi (2) i (3) i glase:

“(2) Sud neće obavezati stranku na plaćanje iznosa nagrade iz stava (1) ovog člana, ako bi plaćanje tog iznosa predstavljalo nesrazmjernan teret za stranku i imalo za posljedicu povredu prava na pristup sudu i prava na imovinu.

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

Član 3.

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

OBRAZLOŽENJE

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

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za usvajanje Nacrta Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku FBiH sadržan je u odredbama IV. A. člana 20. Ustava FBiH, prema kojem je Parlament FBiH nadležan za "donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti."

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku FBiH predviđa se rješavanje problema nametanja pretjeranog finansijskog tereta građanima i pravnim licima u slučaju gubitka spora protiv entiteta, kroz odredbu kojom se eksplicitno regulira obaveza sudova da odlučujući u svakom konkretnom slučaju, vodeći računa o svim posebnim okolnostima, stranke oslobode plaćanja iznosa nagrade zastupanja javnih pravobranioca u situacijama u kojima bi plaćanja tog iznosa predstavljalo nesrazmjeran teret za stranku i imalo za posljedicu povredu njihovog prava na pristup sudu i povredu prava na imovinu.

Važeći Zakon o parničnom postupku FBiH slijedi princip koji u pogledu naknade troškova u postupku izjednačava stranke koje u parničnom postupku zastupa pravobranilaštvo sa strankama koje zastupaju advokati. Zakoni u parničnom postupku u Bosni i Hercegovini primjenjuju pravilo "gubitnik plaća", koje predstavlja prevalentan princip u većini zemalja Evrope. Postoji saglasnost da primjena ovog principa, kao takvog, ne predstavlja kršenje prava na pravično suđenje i prava na mirno uživanje imovine, nego je izraz općeg interesa koji se ogleda u odvratanju od neosnovanih parnica i preuveličanih troškova. Ovaj princip postoji u cilju osiguranja pravilnog funkcionisanja pravosudnog sistema i zaštite prava drugih.

Međutim, automatska primjena principa gubitnik plaća u pogledu troškova javnog pravobranilaštva može da rezultira povredom ustavom zagaranovanog prava na pristup sudu kao dijelu prava na pravično suđenje iz člana II/3. e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te povredom prava na mirno uživanje imovine iz člana II/3. k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako je to 2016. Godine ocijenio Evropski sud za ljudska prava u presudi

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

Iako se slijedom predstavljenih argumenata stavovi utvrđeni u ovim presudama već primjenjuju u presudama pojedinih redovnih sudova i/ili pojedinih sudija u BiH, to se uobičajeno dešava samo u odgovoru na kvalitetno postavljene zahtjeve i argumente pravnih zastupnika tužitelja. Takav ishod stoga ovisi djelimično o tome da li tužitelji imaju pristup adekvatnoj pravnoj pomoći, i da li tužitelj, odnosno njegov pravni zastupnik raspolaže potrebnim znanjem citirane sudske prakse i međunarodnih standarda, tj. da li se potrebni argumenti iznose u komunikaciji sa sudom. S druge strane, konačan ishod ovisi i o znanju i spremnosti redovnog 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 sudije ili suda koji rješava datu pravnu stvar. Negativan efekt ovakve prakse jeste neopravdano nametanje prevelikih finansijskih tereta licima koja su u dobroj vjeri pokrenul postupke protiv organa vlasti, i koji u skladu sa prethodno pomenutim standardima zaštite ljudskih prava ne bi trebali biti obavezani na plaćanje neproporcionalno visokih iznosa naknade troškova.

To sve skupa u konačnici doprinosi nejednakosti građana i/ili pravnih lica pred zakonom i pravno 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 redovnih 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 sa Ustavom BiH, treba biti osigurano već kroz praksu redovnih sudova, izbjegavajući iznošenje pred Ustavni sud BiH spornih pitanja koja su mogla biti riješena na nižim nivoima odlučivanja bez nastupanja povrede ljudskih prava.

¹Presuda Evropskog suda za ljudska prava donesena po predstavi br. 72152/13, od 06. septembra 2016. godine.

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

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

Ustavni sud BiH je imao priliku da se o primjeni ovog pravila izjasni i u okviru postupka apstraktne kontrole ustavnosti zakona o parničnom postupku.³Navedena presuda je, dodatno problematizirala i postojanje potrebe da se ovo pravno pitanje drugačije reguliše 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, da li je to najbolje rješenje ili da li bi drugačije rješenje bilo pravednije i bolje, navodivši da je to van dometa njegove nadležnosti.⁴Ustavni sud BiH je indirektno uputio na potrebu provođenja ocjene kvalitete 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, tadašnji potpredsjednik suda, Mato Tadić, je posredno pozvao zakonodavca/ce da osigurajuda 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 učesnike u postupku koji nastupaju u ime institucija države, odnosno entiteta.“ U vezi s tim naveo je primjer Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH i ukazao na tekst odredbe člana 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 ombudsmen ima pravo kao stranka, isktanuvši istovremeno na to da to „nije tako jasno napisano u osporenoj odredbi člana 395. Zakona o parničnom postupku Federacije BiH koja se odnosi na pravobranilaštvo“, koja „samo upućuje na akt koji regulira naknade i nagrade prema advokatskoj tarifi“.

III. OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

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

⁴ Tačka 56 Odluke.

⁵ Tačka 56 Odluke.

Predloženi Nacrt Zakona sadrži 3 člana, nije obiman i složen, tretira izmjenu i dopunu člana 394. i 395. Zakona o parničnom postupku Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 53/03,73/05, 19/06, 98/15).

U članu 1. Nacrta Zakona navedena je izmjena člana 394. Zakona o parničnom postupku, na način da se dodaje riječ javno pravobranilaštvo, u smislu da kada ombudsmen i javno pravobranilaštvo sudjeluje u postupku kao stranka, oni imaju pravo na naknadu troškova prema odredbama Zakona, ali ne i pravo na nagradu.

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

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

Opširnije, u parničnom postupku javna pravobranilaštva mogu da nastupe u svojstvu zastupnika, ali mogu isto tako i da učestvuju kao stranke. Zakon o parničnom postupku FBiH ne regulira pitanje prava na naknadu troškova ukoliko javno pravobranilaštvo u postupku ima položaj stranke, ali se sudska praksa izjasnila da mu u tom slučaju ne pripada i pravo na nagradu. Stoga predložene izmjene i dopune u članu 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 pravobranilaštvo u parničnom postupku ima položaj stranke. Njima se precizira da kada javno pravobranilaštvo učestvuje u postupku u svojstvu stranke, kao i omudsmen, ima pravo na naknadu troškova, ali ne i na nagradu. Na istovjetan način ovo pitanje je regulisano u Sloveniji, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori.⁶

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

Predloženo rješenje dopune člana 395. predstavlja preciziranje norme na način da se zadržava princip "gubitnik plaća", ali se u skladu sa razvijenim standardima, istovremeno utvrđuje pravilo koje od strane sudova u pojedinačnim slučajevima zahtijeva ocjenu

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

konkretnih okolnosti slučaja koje bi eventualno sprječavale automatsku primjenu ovog principa. Zakoni o parničnim postupcima već sadrže procesni institut koji predviđa mogućnost da sudovi donesu odluku o oslobođenju od obaveze plaćanja troškova postupka (takse, predujam za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja, prevođenja i sudskih oglasa) na prijedlog stranke, uzimajući u obzir njenu imovinsku situaciju. Iz odgovarajućih članova zakona o parničnim postupcima jasno je da se ovakva odluka donosi zbog zaštite prava na imovinu stranke. Pored toga, iz stava (1) člana 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 stava (2) istog zakonskog člana proizilazi da se oslobođenje od plaćanja troškova postupka odnosi samo na obavezu stranke da prethodno snosi troškove prouzrokovane svojim procesnim radnjama. Dakle, obavezu 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 uslova za oslobađanje od plaćanja troškova postupka, vode računa i o drugim okolnostima koje mogu ukazivati na to da bi obavezivanje konkretne stranke na plaćanje za nju previsokih troškova zastupanja javnog pravobranica za nju predstavljalo nesrazmjeran teret 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 sa kriterijumima utvrđenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava, pored imovinskog stanja, prilikom donošenja odluke razmatra i druge okolnosti kao što je pitanje da li je tužba u vrijeme njenog podnošenja bila očigledno neosnovana. 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.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH 15. septembra 2020. godine usvojio je inicijativu kojom se sugeriše 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 obuhvata iznos koji bi se stranci priznao na ime nagrade advokatu u slučaju kada stranke zastupa javno pravobranilaštvo, u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Izmjenama i dopunama Zakona je potrebno takođe pristupiti slijedeći duh navedene inicijative.

Na osnovu svega navedenog, jasno je da su neophodne izmjene i dopune zakona o parničnom postupku u dijelu koji se odnosi na naknadu troškova javnim pravobranilaštvima. 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 pravosuđa i zaštite od neosnovanih parnica s jedne strane, i pravo na pravično suđenje i pravo na mirno uživanje imovine fizičkih i pravnih lica, s druge strane. Pored toga, ova izmjena i dopuna bi doprinijela jednakosti građana/pravnih lica pred zakonom, te pravnoj sigurnosti kao elementu vladavine prava, ali i podstakla vraćanje povjerenja javnosti u rad pravosuđa. Time se, naime, građanima i pravnim licima osigurava predvidivost troškova pokretanja postupaka protiv organa vlasti, i umanjuje se odvratajući 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. PRINCIPI NA KOJIMA JE PRIJEDLOG ZAKONA ZASNOVAN

Nacrt Zakona zasnovan je na principima ustavnosti, zakonitosti, pravednosti, pravne sigurnosti, zaštite prava na pravično suđenje i prava na mirno uživanje.

V. FINANSIJSKA SREDSTAVA

Za provođenje ovog Zakona nisu potrebna dodatna finansijska sredstva.