



Broj: 01-02-820/22  
Sarajevo, 27.07.2022. godine

**DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BIH**  
n/r gospodina Tomislava Martinovića, predsjedavajućeg  
n/r gospodina Aljoše Čampare, potpredsjedavajućeg

**PREDMET: NACRT ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM  
POSTUPKU, predlagači: Adnan Efendić i Adisa Kokić - Hinović**

Na osnovu člana 198. i člana 153. Poslovnika Zastupničkog doma Parlamenta Federacije BiH, obavještavam Vas da Zastupnički dom Parlamenta Federacije BiH na 35. redovnoj sjednici održanoj 26.07.2022. godine, nije prihvatio da Prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku razmatra po skraćenom postupku, te ga je razmatrao u redovnoj proceduri i usvojio slijedeći

**ZAKLJUČAK**

1. Zastupnički dom Parlamenta FBiH prihvata Nacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku, te smatra da može poslužiti kao osnova za izradu Prijedloga zakona.
2. Zadužuju se predlagači da organizuju i provedu javnu raspravu u trajanju od 60 dana.
3. Zadužuje se predlagač da prilikom izrade Prijedloga zakona uzme u obzir sve prijedloge, primjedbe i sugestije iznesene u raspravi, kao i one koje su dostavljene ili će biti dostavljene u pisanom obliku.

Dostaviti:

- naslovu
- predsjedniku i potpredsjednicima FBiH
- premijeru, zamjenicima premijera
- Vladi FBiH
- Predsjedavajućem PD
- potpredsjedavajućima PD
- sekretaru Doma naroda
- službi Doma naroda
- sekretaru Predstavničkog doma
- službi Predstavničkog doma
- predlagačima
- službi za izradu izvornika PD
- a.a.



Bosna i Hercegovina

Federacija Bosna i Hercegovina

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Predstavnički dom

Zastupnici Adnan Efendić i Adisa Kokić - Hinović

bosna i hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
**PARLAMENT FEDERACIJE**  
**SARAJEVO** /50

Primijeno: 14-07-2022			
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
01	-02-	820	122

**N/r Predsjedavajućeg, gdina Mirsada Zaimovića**

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

Poštovani,

Shodno članu 172. i 179. Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 69/07, 2/08), dostavljamo Vam *Prijedlog Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku – skraćeni postupak*.

U prilogu Vam dostavljamo navedeni Prijedlog zakona na službenim jezicima i pismima u FBiH,

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

S poštovanjem,

ZASTUPNICI:

\_\_\_\_\_  
Adnan Efendić, s.r.

\_\_\_\_\_  
Adisa Kokić – Hinović, s.r.

*Bosna i Hercegovina*

*Federacija Bosna i Hercegovina*

*Parlament Federacije Bosne i Hercegovine*

*Predstavnički dom*

*Zastupnici Adnan Efendić i Adisa Kokić - Hinović*

**PRIJEDLOG**

**ZAKON O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FBIH**

Sarajevo, April 2022

## **PRIJEDLOG ZA DONOŠENJE PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU po skraćenom postupku**

Predlažemo da se ovaj zakon donese po skraćenom postupku, u skladu sa članom 172. Poslovnika o radu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 69/07, 21/08 i 26/20) i sa članom 164. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 27/03, 21/09 i 24/20), jer nije u pitanju složen i obiman zakon koji zahtijeva redovnu proceduru.

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 nesrazmjeran 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 nesrazmjeran teret za stranku i imalo za posljedicu povredu njihovog prava na pristup sudu i povredu prava na imovinu.

S obzirom da se radi o izmjeni i dopuni Zakona, koji su manjeg obima i koje pritom nisu složene, predlažemo da se ovaj zakon donese po skraćenom postupku.

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

**Član 1.**

U Zakonu o parničnom postupku Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 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 nesrazmjeran 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 PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FBiH*

#### **I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Ustavni osnov za usvajanje Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o parničnom postupku Federacije BiH sadržan je u odredbama IV. A. člana 20. Ustava FBiH, prema kojem je Parlament Federacije BiH nadležan za "donošenje zakona 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 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 nesrazmjeran teret 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 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 zagarantovanog 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 Hrvatske<sup>1</sup>. Takva povreda prava utvrđena je i u odluci Ustavnog suda BiH iz marta 2018. godine<sup>2</sup>. 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.

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

<sup>2</sup>Presuda 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.<sup>3</sup> Navedena 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.<sup>4</sup> Ustavni 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“.<sup>5</sup> U svom izdvojenom mišljenju na ovu Odluku, 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, isklanjajući 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

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

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

<sup>4</sup> Tačka 56 Odluke.

<sup>5</sup> Tačka 56 Odluke.



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 Prijedloga Zakona navedena je izmjena člana 394. Zakona o parničnom postupku, na način da se dodaje riječ javno pravobranilaštvo, u smislu da kada ombdusman 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 nesrazmjern 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 Prijedloga Zakona navodi stupanja na snagu navedenog Prijedloga 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 omubdsman, ima pravo na naknadu troškova, ali ne i na nagradu. Na istovjetan način ovo pitanje je regulisano u Sloveniji, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori.<sup>6</sup>

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 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

---

<sup>6</sup>Član 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.

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 prijetuću 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. Izmjenom i dopunom 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 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**

Prijedlog 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.

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**

15P

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

**N/r Predsjedatelja, gđina 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 prilogu 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 sud 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 nesrazmjern 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 zagaraniranog 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 Hrvatske<sup>1</sup>. Takva povreda prava utvrđena je i u odluci Ustavnog suda BiH iz ožujka 2018. godine<sup>2</sup>. 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 raspolože 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.

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

<sup>2</sup>Presuda 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.<sup>3</sup>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.<sup>4</sup>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“.<sup>5</sup> 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, isktanuvši 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 skraćenome postupku. Naime, Prijedlog zakona nije opsežan i složen, tretira izmjenju

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

<sup>4</sup> Tačka 56 Odluke.

<sup>5</sup> 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 pravobraniteljstva 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.<sup>6</sup>

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 pojedinih 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

<sup>6</sup>Članak 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 odvracajući 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.

Босна и Херцеговина

Федерације Босне и Херцеговине

Парламент Федерације Босне и Херцеговине

представнички дом

Заступници Аднан Ефендић и Адиса Кокић - Хиновић

Bosna i Hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
**PARLAMENT FEDERACIJE**  
**SARAJEVO**

158

Primljeno: 14-04-2022

Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
01	-02-	820	122

н / р предсједавајућег г-дин Мирсад Заимовић

**ПРЕДМЕТ:** Приједлог закона о измјени, и допуни, Закона о парничном поступку – скраћени поступак

Поштовани,

На основу члана 172. и 179. Пословника Представничког дома Парламента ФБиХ („Службене новине Федерације БиХ“, број 69/07, 2/08), достављамо Приједлог закона о измјени и допуни Закона о парничном поступку – скраћени поступак.

У прилогу се налази наведени Приједлог закона на службеним језицима и писмима ФБИХ,

Молимо да наведени Приједлог закона доставите Влади ФБиХ, како би се о њему изјаснила у року од 30 дана.

С поштовањем,

Заступници:

\_\_\_\_\_

Аднан Ефендић, с.р.

\_\_\_\_\_

Адиса Кокић – Хиновић, с.р.

*Босна и Херцеговина*

*Федерације Босне и Херцеговине*

*Парламент Федерације Босне и Херцеговине*

*представнички дом*

*Заступници Аднан Ефендић и Адиса Кокић - Хиновић*

**ПРИЈЕДЛОГ**

**ЗАКОН О ИЗМЈЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ ФБИХ**

Сарајево, април 2022

**ПРИЈЕДЛОГ ЗА УСВАЈАЊЕ ПРИЈЕДЛОГА ЗАКОНА ИЗМЈЕНИ И ДОПУНИ  
ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ ФБИХ по скраћеном поступку**

Предлажемо да се овај закон донесе по скраћеном поступку, у складу са чланом 172. Пословника Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 69/07, 21/08 и 26/20) и члана 164. Пословника Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, број 27/1. 03, 21/09 и 24/20), јер се не ради о сложеном и обимном закону који захтева редовну процедуру.

Кључна измјена Закона о парничном поступку („Службене новине Федерације БиХ“ („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 53/03, 73/05, 19/06, 98/15)) односи се на исплату накнаде за јавно правобранилаштво, с тим што суд неће обавезати странке да плате износ награде, ако би таква исплата представљала несразмерно оптерећење за странку и резултирала повредом права на приступ суду и право на имовину.

Основни циљ доношења овог закона је рјешавање проблема прекомјерног финансијског оптерећења грађана и правних лица у случају губитка спора против субјеката, кроз одредбу која експлицитно регулише обавезу судова да одлучују у сваком случају, узимајући у обзир узети у обзир све посебне околности. заступање јавних правобранилаца у ситуацијама када би исплата тог износа била несразмерно оптерећење за странку и резултирала повредом њеног права на приступ суду и повредом права на имовину.

С обзиром да се ради о измјени допуни Закона које је мањег обима и које није сложен, предлажемо да се овај закон донесе по скраћеном поступку.



## ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ИЗМЈЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ ФЕДЕРАЦИЈЕ БИХ

### Члан 1.

У Закону о парничном поступку Федерације БиХ ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 53/03), 73/05, 19/06, 98/15) у члану 394. ријечи: "Када омбудсман учествује у поступку као странка, има право " замењују се речима: „Када у поступку учествују омбудсман и јавно правобранилаштво као странке, имају право”.

### Члан 2.

У члану 395. додају се ст. (2) и (3) и гласе:

(2) Суд неће обавезати странку да исплати износ награде из става (1) овог члана, ако би исплата тог износа била несразјмерно оптерећење за странку и резултирала повредом права приступ суду и имовинска права.

„(3) Приликом доношења одлуке из става (2) овог члана суд ће узети у обзир све посебне околности конкретног случаја, а посебно да ли је странка ослобођена плаћања трошкова у складу са одредбама овог члана. овог закона”.

### Члан 3.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеним новинама Федерације БиХ".

## **ОБЈАШЊЕЊЕ**

### **ЗА ДОНОШЕЊЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЈЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ ФЕДЕРАЦИЈЕ БИХ**

#### **И. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење Закона о измјени и допуни Закона о парничном поступку ФБиХ садржан је у одредбама ИВ. ОДГОВОР: Члан 20. Устава ФБиХ, према којем је Парламент ФБиХ надлежан да „доноси законе о вршењу функција федералне власти“.

#### **ИИ. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Предлог закона о измјени и допуни Закона о парничном поступку ФБиХ предвиђа рјешавање проблема прекомјерног финансијског оптерећења грађана и правних лица у случају губитка спора против ентитета, кроз одредбу која експлицитно регулише обавезу судова да одлучују у сваком случају посебни околности, странке су ослобођене плаћања износа адвокатске накнаде у ситуацијама када би плаћање тог износа представљало несразмерно оптерећење за странку и резултирало повредом њеног права на приступ суду и повредом права на својство.

Важећи Закон о парничном поступку ФБиХ слиједи принцип да се у погледу накнаде трошкова у поступку изједначавају странке које у парничном поступку заступа Правобранилаштво са странкама које заступају адвокати. Закони у парничном поступку у Босни и Херцеговини примјењују правило „губитника наднице“, што је преовлађујући принцип у већини европских земаља. Постоји сагласност да примена овог принципа, као таквог, не нарушава право на правично суђење и право на мирно уживање имовине, већ је израз општег интереса који се огледа у одвраћању од неоснованих судских спорова и преувеличаних трошкова. Овај принцип постоји да би се обезбедило правилно функционисање правосудног система и да би се заштитила права других.

Међутим, аутоматска примена принципа зараде губитника на трошкове јавног правобранилаштва може резултирати повредом Уставом загарантованог права на приступ суду као дела права на правично суђење из члана ИИ/3. е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6. ст 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, и повреду права на мирно уживање имовине из члана ИИ/3. к)

Устава Босне и Херцеговине и члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, како је оцјенио Европски суд за људска права 2016. године у пресуди Циндрић и Бешлић против Хрватске. и у одлуци<sup>1</sup>. Оваква повреда права утврђена је и одлуком Уставног суда БиХ из марта 2018. године<sup>2</sup>.

Тако је Уставни суд БиХ утврдио да обавеза плаћања трошкова пресуде може представљати прекомјеран терет несразмјеран легитимном циљу којем се тежило, узимајући у обзир имовинско стање тужиоца, када тужбени захтјев није био „без основа или очигледно неразуман“. „, а водећи рачуна да се Правобранилаштво финансира из буџета, тј. да није у истој ситуацији као адвокат.

Иако се, на основу изнесених аргумената, ставови изнесени у овим пресудама већ примјењују у пресудама појединих редовних судова и/или појединачних судија у БиХ, то се најчешће дешава само као одговор на квалитетне захтјеве и аргументе правних заступника тужилаца. Овакав исход стога делимично зависи од тога да ли тужиоци имају приступ адекватној правној помоћи, као и да ли тужилац или његов законски заступник имају неопходна знања о цитираној судској пракси и међународним стандардима, тј. да ли се у комуникацији са судом изнесу потребни аргументи. С друге стране, коначан исход зависи од знања и воље редовног суда да води рачуна о овом аспекту заштите права грађана. правни заступник који је, и ако јесте, на располагању странци, као и у зависности од датог судије или суда који решава дату правну ствар. Негативан ефекат овакве праксе је неоправдано наметање прекомерних финансијских оптерећења лица која су у доброј вери покренула радње против власти, а која не би требало да буду у обавези да плаћају несразмерно високе износе одштете у складу са наведеним стандардима људских права.

Све ово у крајњој линији доприноси неједнакости грађана и/или правних лица пред законом и правној несигурности коју је потребно отклонити усклађивањем стандарда одлучивања у свим случајевима у којима се ово питање може појавити и показати спорним. ако су нарушени уклањањем редовних судова, имају прилику да се обрате Уставном суду БиХ. Међутим, заштита од повреде права у овој или сличној ситуацији решавањем појединачних жалби за уклањање УСБИХ није оптимална опција јер зависи од знања и упорности странака, адекватне правне помоћи, времена и не одлаже (принудну) наплату. Коначно, поштовање највиших стандарда заштите људских права, у складу са Уставом БиХ, треба осигурати кроз праксу редовних судова, избјегавајући изношење спорних питања пред Уставни суд БиХ која би се могла рјешавати на нижим нивоима одлучивања без кршења људских права.

<sup>1</sup>Пресуда Европског суда за људска права по представи бр. 72152/13, од 06.09.2016.

<sup>2</sup>Пресудом Уставног суда БиХ број АП 1107/17 од 22.03.2018.

Неспорно је да је пресуда Европског суда за људска права у предмету Циндрић и Бешлић против Хрватске, као и устаљена пракса Уставног суда Босне и Херцеговине, наметнула потребу да се питање надокнаде третира другачије у пракси редовни судова у Босни и Херцеговини, узимајући у обзир све релевантне критеријуме развијене кроз ставове ових судова.

Уставни суд БиХ је имао прилику да се изјасни о примјени овог правила у поступку апстрактне контроле уставности закона о парничном поступку.<sup>3</sup>

Наведеном пресудом додатно је проблематизовано постојање потребе да се ово правно питање другачије регулише у односу на његово садашње уређење у нашем грађанском процесном законодавству. Наиме, иако није утврдио да су постојећа законска рјешења као таква у супротности са Уставом БиХ, пажљиво тумачење текста одлуке показује да је Уставни суд БиХ истакао да његова одлука не значи да сматра ова одлука добра.најбоље решење или да ли би другачије решење било праведније и боље, наводећи да је то ван његове надлежности.<sup>4</sup>

Наиме, иако није утврдио да су постојећа законска рјешења као таква у супротности са Уставом БиХ, пажљиво тумачење текста одлуке показује да је Уставни суд БиХ истакао да његова одлука не значи да сматра ова одлука добра.најбоље решење или да ли би другачије решење било праведније и боље, наводећи да је то ван његове надлежности. Уставни суд БиХ је индиректно указао на потребу да се изврши оцјена квалитета оваквог рјешења. У том контексту, он је истакао да се оваква питања могу поставити „надлежном законодавцу у поступку предвиђеном законом, који се односи на измене закона.“<sup>5</sup>

Потпредсједник Суда Мато Тадић је у издвојеном мишљењу о овој одлуци индиректно позвао законодавца да обезбиједи да сваки закон настоји да "буде што јаснији и прецизнији, да не оставља могућност произвољног тумачења у примјени"., а који имају исте критеријуме за све учеснике у поступку који наступају у име институција државе или ентитета." С тим у вези, навео је примјер Институције омбудсмена за људска права у БиХ и указао на текст члана 394. Закона о парничном поступку Федерације БиХ, који каже: „Када омбудсман учествује у овом закону, али не и право на награду.“ Он је ову одредбу похвалио као веома јасну норму која не оставља сумњу на шта омбудсман као странка има право, истичући да то није тако јасно написано у оспореној одредби чл.395. Закона о парничном поступку Федерације БиХ који се односи на

<sup>3</sup> Одлука Уставног суда БиХ, предмет број У 16/18, одлука од 28.03.2019.

<sup>4</sup> Тачка 56. Одлуке.

<sup>5</sup> Тачка 56. Одлуке.

Правобранилаштво“, који се „само односи на акт којим се уређују накнаде и награде по адвокатској тарифи“.

### III ОБЈАШЊЕЊЕ ПРЕДЛОГА РЕШЕЊА

Предложени Приједлог закона садржи 3 члана, због чега је предложено да се разматра по скраћеном поступку. Наиме, Нацрт закона није обиман и сложен, третира измјену чланова 394. и 395. Закона о парничном поступку Федерације БиХ („Службене новине Федерације БиХ“, број: 53/03,73/). 05, 19/06, 98/15).

Чланом 1. Нацрта закона мења се члан 394. Закона о парничном поступку тако што се додаје реч Јавно правобранилаштво, у смислу да, када омбудсман и јавно правобранилаштво учествују у поступку као странка, имају право на накнаду трошкова, не право на награду.

У члану 2. измјењен је и члан 395. Закона о парничном поступку, у смислу да суд неће обавезати странку да јавном правобраниоцу исплати износ накнаде, ако би исплата тог износа била несразмерно оптерећење за странку. и повређују право на приступ суду.имовина. Такође, суд ће узети у обзир све посебне околности конкретног случаја, а посебно да ли је странка ослобођена плаћања трошкова поступка у складу са Законом.

Чланом 3. Нацрта закона наводи се да је наведени Нацрт ступио на снагу осам дана од дана објављивања у Службеним новинама ФБИХ.

У ширем смислу, у парничном поступку, јавни адвокати могу деловати као заступници, али могу учествовати и као странке. Закон о парничном поступку ФБиХ не регулише питање права на накнаду трошкова уколико Јавно правобранилаштво има својство странке у поступку, али је у судској пракси наведено да у том случају нема право на накнаду трошкова. награда. Стога се предложеним измјенама и допунама члана 394. рјешава и ово питање, како би се законски текст разјаснио, а у пракси сузио простор за произвољно тумачење по питању досуђивања трошкова у случају када Правобранилаштво има својство странке. . Прецизирају да када у поступку учествује јавно правобранилаштво у својству странке, као и омбудсман, он има право на накнаду трошкова, али не и на награду. Ово питање је на исти начин регулисано у Словенији, Србији, Хрватској и Црној Гори.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Члан 162. Закона о парничном поступку Републике Словеније и члан 162. Закона о парничном поступку Републике Хрватске, члан 161. став 1. Закона о парничном поступку Републике Србије, члан 152а. Закон о парничном поступку Републике Црне Горе.

Истовремено, међутим, неопходно је позабавити се претходно описаним изазовима у ситуацијама када Правобранилаштво има статус заступника странке. Предложено решење измене члана 395. је појашњење норме на начин да се задржава принцип „плаћа губиташа“, али се у складу са развијеним стандардима, истовремено утврђује правило које захтева од судова у појединачним случајевима да процене специфичне околности које би спречиле аутоматску примену овог принципа. Закони о парничном поступку већ садрже процесни институт који предвиђа могућност да судови одлучују о ослобађању од обавезе плаћања трошкова поступка (таксе, аконтације за трошкове сведока, вештака, увиђаја, превода и судских најава) код захтев странке, узимајући у обзир њено материјално стање. Из релевантних чланова Закона о парничном поступку произилази да се оваква одлука доноси ради заштите права својине странке. Осим тога, из става (1) члана 400. ЗКП ФБиХ произилази да је сврха наведеног процесног института обезбјеђивање стварне равноправности странака у остваривању правне заштите и отклањање препрека које могу спријечити или отежати једнак приступ суду за сви грађани. Из става (2) истог законског члана произилази да се ослобађање од плаћања трошкова поступка односи само на обавезу странке да претходно сноси трошкове настале својим процесним радњама. Дакле, обавезу да противној страни накнади трошкове по окончању спора има странка која је ослобођена дужности да претходно сноси трошкове поступка.

Предложено решење омогућило би судовима у конкретним случајевима, поред могућности разматрања испуњености услова за ослобођење од плаћања трошкова, да узму у обзир и друге околности које могу указивати на то да је обавеза одређене странке да плати прекомерни терет трошкова заступања. и самим тим представљало претећу повреду права на приступ суду или права на имовину. Истовремено, предложена законска формулација је довољно широка да остави могућност суду да, у складу са критеријумима утврђеним у пракси Европског суда за људска права, поред имовинског статуса, приликом одлучивања о томе да ли ће, осим имовинског стања, размотри и друге околности. тужба је поднесак била очигледно неоснована. Овај предлог подразумева креативну улогу судова у примени закона, и на тај начин би се обезбедила доследна примена како одредаба парничног поступка, тако и уставних начела у погледу права на приступ суду и права на имовину.

Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ усвојио је 15. септембра 2020. године иницијативу којом се предлаже надлежним државним и ентитетским институцијама, односно институцијама Брчко дистрикта (владе и законодавна тијела), да припреме и усвоје измјене и допуне Закона о грађанским

поступак. унесу одредбе о ослобађању од трошкова поступка које обухватају износ који би се странци признао на име адвокатског хонорара у случају да странке заступа јавно правобранилаштво, у складу са судском праксом Европске уније.

Из свега наведеног, јасно је да је неопходне измјена и допуна Закона о парничном поступку у делу који се односи на накнаду трошкова јавном правобранилаштву. Циљ измјене и допуне ових одредби је њихово појашњење и сужавање простора за произвољно тумачење у пракси, у циљу усклађивања циља јавног интереса који се огледа у несметаном функционисању правосуђа и заштите од неоснованих судских спорова, с једне стране, и права на правично суђење, мирно уживање имовине физичких и правних лица, с друге стране. Поред тога, овај предлог закона би допринео равноправности грађана/правних лица пред законом, правној сигурности као елементу владавине права, али и подстакао враћање поверења јавности у рад правосуђа. Наиме, тиме се обезбеђује предвидивост трошкова покретања поступка против органа јавне власти и правних лица, а смањује се ефекат одвраћања од угрожавања високих трошкова који им потенцијално могу настати, а самим тим оставља се већи простор за заштиту њихових права у случају сумње на повреду права од стране актера јавног права.

#### **IV ПРИНЦИПИ НА КОЈИМА СЕ ЗАСНИВА ПРИЈЕДЛОГ**

Приједлог закона заснива се на принципима уставности, законитости, правде, правне сигурности, заштите права на правично суђење и права на мирно уживање својства.

#### **V ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ**

За пријмену овог приједлог закона нису потребна додатна финансијска средства.