

Dragana Tešić
Sudija Apelacionog suda
Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

PRIMJENA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU U BRČKO DISTRIKTU BiH

Apstrakt: Dužina postupka u parničnim predmetima, nakon okončanja rata u BiH, bila je evidentan problem. Ogroman broj neriješenih predmeta iz građansko-pravne oblasti i standardi sadržani u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno standard iz člana 6. koji je garantovao pravo na suđenje u razumnom roku te obaveznost primjene Konvencije, ukazali su na potrebu izmjene postojećih procesnih zakona, odnosno rješenja sadržanih u važećim procesnim odredbama tako da se postupak učini bržim i efikasnijim. Ovaj rad ima za cilj da prezentuje rješenja u tom pravcu na području Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja su uvedena novim Zakonom o parničnom postupku za područje Distrikta, donesenim nakon njegove uspostave.

Ključne riječi: Zakon o parničnom postupku, Evropska konvencija, sud (Osnovni i Apelacioni), načelo materijalne istine i raspravno načelo, rješenje o ukidanju prvostepene presude, glavna rasprava i postupak pred Apelacionim sudom, nova procesna rješenja, efikasnost postupka, princip pravne sigurnosti građana i pravo na djelotvoran pravni lijek.

Pravosudni sistem Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine uspostavljen je 01.04.2001. godine kao sistem u kome su konstituisani Osnovni i Apelacioni sud, Javno tužilaštvo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Kancelarija za pružanje pravne pomoći. Od tada je faktički u primjeni i novi ZPP, a koji je u odnosu na raniji ZPP SFRJ koji se primjenjivao u RS do 2003. godine, odnosno u odnosu na ZPP Federacije Bosne i Hercegovine koji je donesen 1998.godine i primjenjivan takođe do 2003. godine, predstavljao u biti radikalnu promjenu. Sve izmjene sadržane u njegovim odredbama su u suštini i u konačnom imale za cilj da se parnični postupak učini efikasnijim, posebno imajući u vidu standarde sadržane u članu 6. Evropske konvencije odnosno najdirektnije zahtjev da se postupak i u parničnim predmetima provodi u razumnom roku (enormni zaostaci su ukazivali da je dužina parničnog postupka neprihvatljiva). Pored toga što je odredbama ovog zakona napušteno načelo materijalne istine (mada ne isključivo) i uvedeno raspravno načelo, koje uspjeh stranaka u konkretnoj parnici određuje prema njihovom angažovanju u dokazivanju činjenica na kojima zasnivaju svoj zahtjev, odnosno činjenica kojima se konkretni zahtjev u sporu osporava, suštinske izmjene mogu se svesti na slijedeće: isključena je mogućnost odlaganja ročišta na neodređeno vrijeme; uvedeno je obavezno snimanje pripremnog ročišta i glavne rasprave; uvedeno je kao obavezna faza postupka posredovanje; zatim obavezno zastupanje stranaka koje prema imovnom stanju nisu u mogućnosti angažovati advokata a zastupanje je nužno radi ostvarenja prava u konkretnom postupku; određeno je sudjelovanje Ombudsmana BiH u parnici koja je u toku, kada isti nađe da zato ima osnova u vršenju poslova iz svoje nadležnosti a radi ostvarenja prava i sloboda građana zajamčenih Ustavom BiH (kada faktički ima ulogu stranke u postupku) provođenje dokaznog postupka je drugačije koncipirano decidnim određenjem

šta će sudija na kraju raspravljanja na pripremnom ročištu uraditi (odrediti dan održavanja glavne rasprave, koga će na raspravu pozvati, koje će dokaze na glavnoj raspravi izvesti, koje će pismene dokaze stranke do glavnog pretresa pribaviti, odrediti rok ne duži od 20 dana u kome stranke mogu predložiti izvođenje i drugih dokaza) kao i na koji način će se izvesti dokazi na glavnoj raspravi (dokazi tužitelja, dokazi tuženog, pobijajući dokazi tužitelja ako direktno pobijaju i odnose se na dokaze tuženog i dokazi tuženog kao odgovor na pobijanje, te dokazi koje odredi sudija, ukoliko je potrebno utvrditi činjenice koje ukazuju da se u konkretnom sporu radi o raspolaganju stranaka koja su protivna prinudnim propisima, odnosno pravilima morala društva; uvedena je obavezna objava odluke po zaključenju glavne rasprave, a u žalbenom postupku je određeno da se prvostepena presuda ispituje samo u granicama razloga navedenih u žalbi, te je isključena mogućnost vraćanja predmeta prvostepenom sudu na ponovno suđenje, kada se pobijana odluka ukine.

Navedena posljednja izmjena bila je takođe izrazita promjena u odnosu na dotadašnje postupanje drugostepenih sudova. Naime, i prema odredbama prethodnih ZPP-a vijeće drugostepenog suda moglo je odlučujući o žalbi ocijeniti da je radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja potrebno pred drugostepenim sudom zakazati (dakle i održati) raspravu na kojoj će se izvesti već izvedeni dokazi ali je notorna činjenica da ta mogućnost u praksi nije korištena bar na području BiH, pa su predmeti vraćani na ponovno suđenje prvostepenom sudu i radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, saglasno ovlaštenju takođe sadržanom u odredbama važećeg ZPP-a (mogućnost vraćanja je bila propisana čak i kada se rješavajući o žalbi pojavi opravdana sumnja da su činjenice na kojima je zasnovana prvostepena presuda pravilno utvrđene, a da stranke presudu nisu pobijale iz ovog žalbenog razloga).

Odredbama ZPP-a Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine propisano je, međutim, da će drugostepeni sud odnosno Apelacioni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kada ispituje prvostepenu presudu u granicama razloga navedenih u žalbi, uvijek ukinuti pobijanu presudu i održati glavnu raspravu ako utvrdi da postoji bitna povreda postupka na koju se u žalbi ukazuje, zatim ako smatra da radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja treba održati glavnu raspravu i ako ustanovi da radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja treba utvrditi nove činjenice ili izvesti nove dokaze koje su stranke predložile u žalbi, a učinile vjerovatnim da te dokaze nisu mogle predložiti do zaključenja glavne rasprave pred prvostepenim sudom. Dakle, prema odredbi člana 296. ZPP-a Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja propisuje navedeno postupanje drugostepenog suda ne postoji mogućnost vraćanja predmeta prvostepenom sudu kada Apelacioni sud ukida prvostepenu presudu nego Apelacioni sud zakazuje glavnu raspravu rješenjem u kome je obavezan kratko navesti razloge za ukidanje i razloge koji ukazuju na potrebu održavanja glavne rasprave pred tim sudom. Uvođenje obaveznog održavanja glavne rasprave pred Apelacionim sudom, očigledno je ocijenjeno kao efikasan način da se utiče na dužinu postupka (opšte poznata činjenica je da ukidanje prvostepene presude i vraćanje predmeta prvostepenom sudu, bez obzira na ukazivanje u drugostepenoj odluci na propuste prvostepenog suda koje je isti dužan u ponovnom postupku otkloniti, nije u konačnom postupak činilo efikasnim pa je bila česta situacija ukidanja presude i vraćanja predmeta na ponovno suđenje prvostepenom sudu i po nekoliko puta u istom predmetu, iz istih razloga). Rješavanjem konkretnog predmeta od Apelacionog suda kao drugostepenog suda nakon ukidanja pobijane presude, takva situacija je izostala, a usvojeno rješenje svakako je bilo u skladu sa standardima sadržanim u članu 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U kakvom položaju su se našli Osnovni i Apelacioni sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine primjenjujući nove procesne odredbe sa postojeće vremenske distance moguće je kvalifikovano ocijeniti jer su se kroz period od 6 godina izdvojila konkretna iskustva koja ukazuju na slijedeće.

Primjenjujući navedeni zakon ročišta su u postupcima odlagana na određeno vrijeme a na neodređeno vrijeme samo izuzetno i krajnje restriktivno, ročišta su snimana u svim postupcima, a obaveza objave odluke nije striktno poštovana u jednom periodu u svim predmetima, posredovanje je provođeno u svim predmetima saglasno Pravilniku o postupku posredovanja, strankama koje zbog imovnog stanja nisu mogle angažovati advokata obezbijedeno je kvalifikovano zastupanje po advokatima Kancelarije za pravnu pomoć Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Ombudsman nije učestvovao u postupcima pred prvostepenim odnosno Apelacionim sudom, pa je u primjeni odredaba koje se odnose na njegovo sudjelovanje (član 145. ZPP-a BD BiH) izostala praksa.

U odnosu na odredbe koje se odnose na glavnu raspravu nakon održavanja pripremnog ročišta kao i odredbe kojima je regulisano postupanje sudije kada odluči da se odgodi ročište za glavnu raspravu valja istaći da iste nisu u postupku primjenjene na način koji je njihov suštinski smisao (da se glavna rasprava održi na što manje ročišta koncentracijom dokaza, iako broj ročišta za glavnu raspravu u samom zakonu nije određen) a provođenje dokaznog postupka na propisani način u početku je bilo komplikovano obzirom da su se stranke, pa i advokati kao punomoćnici, suočili sa novim konceptom dokaznog postupka koji je iziskivao njihovo konkretno angažovanje, odnosno drugačiju pripremu za vođenje postupka. U nastalim okolnostima nije bilo bez značaja ovlaštenje suda da može saglasno odredbi člana 236. stav 2. ZPP-a BD BiH narediti strankama, kada završe sa izvođenjem svojih dokaza, da prezentuju sudu dodatne dokaze (sa aspekta primjene ovog člana stoji naprijed navedena konstatacija da načelo materijalne istine nije u potpunosti napušteno).

Nedvojbeno nastala obaveza održavanja glavne rasprave pred drugostepenim sudom uvijek je u slučaju ukidanja prvostepene presude ispunjavana, pa su sudije Apelacionog suda ukidajući prvostepenu presudu odmah donosile rješenje kojim su zakazivale ročište za glavnu raspravu i to u najkraćem mogućem roku, uz dostavljanje rješenja o ukidanju prvostepenom sudu i strankama u postupku.

**Podaci o broju održanih rasprava pred Apelacionim sudom
za period od 2001. do 2006. godine**

Godine	Gž.	Pž.	Ukupno u radu	Ukupno završenih	Ukinutih ročište
2001.	274	34	308	305	9
2002.	338	60	398	395	21
2003.	408	51	459	432	14
2004.	613	83	696	655	17
2005.	606	112	718	630	37
2006.	586	105	691	677	18

Napomena: podaci za 2006. godinu nisu konačni obzirom da se u drugostepenom postupku još rješavaju predmeti iz 2006. godine.

Navedeni podaci ukazuju da se broj rasprava pred drugostepenim sudom u principu povećava. Razlog tome je činjenica da su izjavljene žalbe vremenom dobile na kvalitetu jer je u istima bilo nužno (zbog odredbe člana 292. ZPP-a BD BiH) konkretno ukazati na postojanje razloga za ukidanje pobijane presude koji su propisani odredbom člana 296. istog zakona.

Karakteristike postupka pred Apelacionim sudom su propisane odredbom člana 298. ZPP-a BD BiH, koja kaže da se odredbe ovog zakona o glavnoj raspravi, sudskoj nagodbi, presudi i rješenju, koje se primjenjuju pred Osnovnim sudom, shodno i na odgovarajući način primjenjuju i na glavnu raspravu pred Apelacionim sudom. Sudija izvjestilac Apelacionog suda koji ukidanjem prvostepene presude prelazi u funkciju predsjednika vijeća (a vijeće koje ukine odluku provodi konkretni postupak) se našao u situaciji da cijeni da li na glavnoj raspravi treba samo otkloniti bitnu povredu na koju stranka osnovano ukazuje u žalbi, odnosno da tačno odredi koje odlučne činjenice nisu pravilno utvrđene pa da se provođenje dokaza odredi i dozvoli samo u odnosu na njih, odnosno da odredi koje nove činjenice radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja treba utvrditi ili koje nove dokaze predložene u žalbi treba provesti ili da nakon otvaranja glavne rasprave strankama pruži mogućnost činjeničnog uređenja tužbe i preciziranja tužbenog zahtjeva odnosno preinačenja tužbe, jer je u prvostepenom postupku tužbeni zahtjev potpuno pogrešno postavljen. Obzirom na druge odredbe ZPP-a koje nisu stavljale ograničenja u tom pravcu ni za prvostepeni sud (propisano je da je preinačenje tužbe moguće sve do zaključenja glavne rasprave pred prvostepenim sudom) bez obzira na razlog ukidanja pobijane odluke u rješavanju konkretnog predmeta pred Apelacionim sudom faktički je postupak provoden u potpunosti kao i pred prvostepenim sudom imajući u vidu postojeće odredbe, te cijeneći da je činjenica da Apelacioni sud provodi postupak nakon ukidanja sama po sebi garancija efikasnog postupka u prelaznom periodu, kakav je očigledno bio period primjene novog procesnog zakona u Brčko Distriktu.

Dakle, nezavisno od razloga zbog kojih je prvostepena odluka ukinuta (a neke odluke su ukidane i zbog bitne povrede na koju je osnovano u žalbi ukazano i zbog toga što je sud cijeneći takođe istaknuti žalbeni razlog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja našao da je glavnu raspravu potrebno održati i radi pravilnog utvrđenja istog) Apelacioni sud je glavnu raspravu provodio omogućavajući strankama preduzimanje svih procesnih radnji, kao pred prvostepenim sudom: preciziranje tužbenog zahtjeva, preinačenje tužbe, predlaganje novih dokaza za utvrđenje relevantnih činjenica, ponavljanje već izvedenih dokaza, a sve u cilju utvrđenja osnovanosti konkretnog tužbenog zahtjeva, te je donio, kako slijedi iz navedene tabele, odluku u 116 predmeta i u 79 predmeta odluka je suprotna odluci prvostepenog suda.

U predmetima u kojima je odluka bila identična odluci prvostepenog suda razlozi su bili decidno navedeni, nakon što su dokazi uistinu ocijenjeni saglasno odredbi člana 8. ZPP-a Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (inače već standardna odredba i u prethodnim procesnim zakonima koje nalaže sudu da na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka utvrdi koje su činjenice u konkretnom sporu dokazane).

Navedeno postupanje je ubrzalo postupke, međutim, praksa je upućivala na činjenicu da se Apelacioni sud "pretvara" u prvostepeni sud, što u konačnom nije bila intencija novog procesnog zakona. Osim toga, bez obzira na činjenicu da se postupak u predmetima u kojima je odluka ukinuta završavao ubrzano, odnosno znatno efikasnije u odnosu na dužinu postupka u slučaju vraćanja predmeta prvostepenom sudu, pitanje koje se neizbježno postavilo u postupanju Apelacionog suda, a koje je i te kako značajno sa aspekta

primjene Evropske konvencije je pravo na djelotvoran pravni lijek. Naime, u slučaju ukidanja prvostepene presude na presudu koju donese Apelacioni sud, a koja u odluci može biti suprotna odluci Osnovnog suda stranke nemaju pravo žalbe (mogućnost odnosno pravo na izjavljivanje žalbe nije propisano odredbama ZPP-a BD BiH). Pravo na efikasan postupak na navedeni način pretpostavljeno je drugom pravu takođe garantovanom Evropskom konvencijom, odnosno pravu na djelotvoran pravni lijek, a argumente koji ukazuju da je efikasnost postupka bitnija od prava na pravni lijek nije jednostavno razgraničiti i odrediti.

Obzirom na činjenicu da je ZPP Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine prvi uveo promjene u postupku, to su i sudovi u Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine prvi u praksi provodili nova procesna rješenja. Sve se to dogodilo u okolnostima kada advokati nisu (osim advokata Kancelarije za pravnu pomoć Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine) prošli potrebne edukacije, pa je njihovo neadekvatno postupanje u konkretnim predmetima (svakako i postupanje samih stranaka) dovelo do toga da su tužbeni zahtjevi odbijani. Kako sud po odredbama novog ZPP-a nema više ovlaštenje da stranku upozori na neadekvatno zastupanje od punomoćnika, ostvarenje prava za stranke postalo je na ovaj način komplikovano. O promjenama u procesnom zakonu stranke su bile nedovoljno obavještene, pa je u početku primjene bilo nerazumijevanja i nesnalazjenja, a u konačnom je uvijek bila predmet pažnje odluka suda. Pri tome nije cijenjeno je li sud mogao drugačije odlučiti u konkretnom sporu, obzirom na preduzete procesne radnje od stranaka i njihovih punomoćnika niti činjenica da je sud tužbene zahtjeve rijetko odbijao striktnom primjenom pravila o teretu dokazivanja koje je sadržano u odredbi člana 160. ZPP-a BD BiH.

U proceduri donošenja novih ZPP-a u RS i FBiH razmatrana su rješenja sadržana u ZPP-u BD BiH. Usvajanjem i stupanjem na snagu ovih zakona evidentno je da su ti zakoni daleko restriktivniji za stranke u postupku, jer su uvedena ograničenja određenjem da se pojedine procesne radnje mogu preduzeti samo u određenim fazama postupka. Međutim, u ovim zakonima nije prihvaćeno rješenje da se predmet uopšte ne vraća prvostepenom sudu na ponovni postupak nakon ukidanja odluke nižestepenog suda.

U primjeni ZPP-a BD BiH do sada, sudije su izrazile stav da posebno rješenje sadržano u odredbama kojima je regulisan postupak po žalbi nije optimalno jer drugostepeni sud, kako je već istaknuto, postepeno postaje sud prvog stepena. Konsultujući rješenja i praksu u primjeni ZPP-a RS, ZPP-a FBiH i ZPP-a pred sudom BiH (u odnosu na koji zakon saglasno Statutu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine postoji obaveza usaglašavanja) definisana je potreba da se ZPP BD BiH izmjeni ili da se donese novi ZPP, koji će biti u osnovi usaglašen sa navedenim procesnim zakonima, držeći da je pored već navedenog nužno da na području jedne male države kakva jeste BiH, procesni zakoni budu ujednačeni radi ostvarenja potpunije pravne sigurnosti građana, cijeneći pri tome da se osnovna intencija novog procesnog zakonodavstva ispunjava formulom efikasnog ali i standardno ujednačenog postupka, jer i Zakoni o parničnom postupku doneseni 2003. godine u entitetima, kao i Zakon o parničnom postupku pred sudom BiH donesen 2004. godine, imaju isti zadatak.

U ovom trenutku postupak donošenja novog Zakona o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine je u toku (novog zbog toga što je ocijenjeno da bi izmjene bile toliko opsežne da bi prevazišle opseg koji uobičajeno izmjene i dopune podrazumijevaju) i isti će po svojim rješenjima u osnovi biti usaglašen sa procesnim zakonima donesenim u BiH nakon što je stupio na snagu Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Zaključak:

Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta BiH u primjeni je obezbijedio brže ostvarenje sudske zaštite i predstavljao je faktički, po rješenjima sadržanim u njegovim odredbama, prelazni period u odnosu na rješenja sadržana u procesnim zakonima koji su važili na području Brčko Distrikta BiH do početka njegove primjene i rješenja koja su definisana u Zakonima o parničnom postupku RS i FBiH, odnosno Zakonu o parničnom postupku pred sudom BiH.

Novi Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine postupak treba da učini još efikasnijim a istovremeno će obezbijediti i ostvarenje principa odnosno interesa pravne sigurnosti građana.

Conclusion:

Law on Civil procedure of Brcko District BIH in its implementation secured faster applying of the right protection (Court Protection) and based on its provisions in fact presented transitional period in related to decisions in other Civil Procedural laws that have been in legal affect at Brcko District BIH before its adoption, namely provisions that have been defined in Law on Civil Procedure of RS and FBiH as well as BIH Law on Civil procedure.

New Law on Civil Procedure of Brcko District Bosnia and Herzegovina should make procedure more efficient and at the same time, will provide implementation of the principle of legal security of citizens.