



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Hamdije Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel/Fax: ++387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj: 01/02/03-03-16-1-933-11/14
Datum: 01.10.2014. godine

POVJERENSTVO ZA FINACIJE I PRORAČUN
ZASTUPNIČKOG DOMA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE
BOSNE I HERCEGOVINE

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Predmet: Izvješće revizije učinka

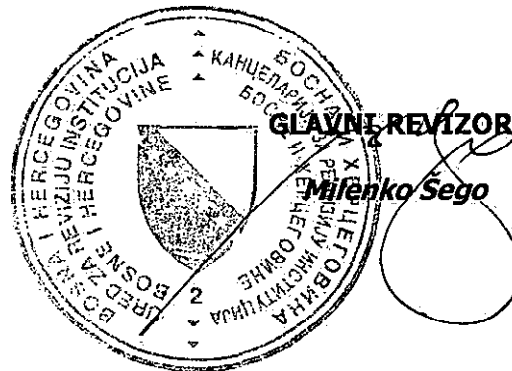
BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 09-10-2014			
Dijelovna jedinica	Klasifikacija	Podat	Broj
01/4-16-1-1105/14	FINACIJA	NEGI	11105/14

Cijenjeni,

Sukladno članku 16. stavka 1. i 5. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u pravitku akta dostavljamo vam Izvješće o izvršenoj reviziji učinkovitosti na temu „Izdaci za sudske sporove“.

S poštovanjem,





URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



H. Čemernića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

IZDACI ZA SUDSKE SPOROVE

Broj: 01/02/03-09-16-1-737/14

Sarajevo, listopad 2014. godine





Izdaci za sudske sporove

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine je proveo reviziju učinka na temu: "Izdaci za sudske sporove". Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Načelima revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju "Izdaci za sudske sporove" s ciljem da utvrdi jesu li institucije BiH efikasne u ispravljanju slabosti na koje ukazuju sudski procesi, a što bi trebalo dovesti do umanjenja broja sudskih sporova i iznos pripadajućih izdataka.

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH rijetko poduzimaju mjere za prevenciju sudskih sporova, a da su analize sudskih sporova malobrojne i zakašnjele. Nepoduzimanje i kasno poduzimanje analiza i korektivnih mjera, te neblagovremena realizacija sudskih presuda dovele su do dodatnih izdataka za sudske sporove.

U periodu 2008.-2013. godine, institucije BiH kao tužena strana su izgubile 313 parničnih predmeta. Izgubljeni parničnih predmeti imaju trend povećanja. Neblagovremeno poduzimanje analiza i korektivnih mjera institucija BiH omogućilo je pokretanje nekoliko stotina novih sudskih sporova po istom ili sličnom osnovu što će doprinijeti novom povećanju izdatka za sudske sporove. Institucije BiH kasne i u izvršavanju sudskih presuda što uzrokuje dodatne sudske troškove. Ured za reviziju procjenjuje da je od 14,6 milijuna KM isplaćenih izdataka za sudske sporove u periodu 2008.-2013. godine, oko 700 tisuća KM isplaćeno je kao posljedica neblagovremene realizacije sudskih presuda.

Izvešće sadrži preporuke upućene: institucijama BiH koje su odgovorne za pokrenute sudske sporove, Pravobraniteljstvu BiH koje je odgovorno za zastupanje institucija BiH pred mjerodavnim sudovima, Ministarstvu financija i trezora BiH koje je odgovorno za realizaciju i evidentiranje izdataka po sudskim sporovima, te Ministarstvu pravde BiH i Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću BiH koje su odgovorne za način rada pravosudnog sustava u BiH.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Nacrt izvješća dostavio institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom: Pravobraniteljstvo BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH, Granična policija BiH, Ministarstvo obrane, Ministarstvo vanjskih poslova BiH i Uprava za neizravno oporezivanje. Obzirom na problematiku koja je obrađivana, nacrt izvješća je dostavljen i Ministarstvu pravde BiH i Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću BiH. Ovim institucijama je ostavljena mogućnost da daju svoje komentare i primjedbe na nalaze i zaključke obavljene revizije. Nakon izražavanja stavova, izrađeno je konačno izvješće o provedenoj reviziji učinka.

GLAVNI REVIZOR
Milenko Šego

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA
Dževad Nekić

ZAMJENICA
GLAVNOG REVIZORA
Božana Trninić



Kazalo

Izdaci za sudske sporove.....	3
Kazalo	4
Korištene skraćenice	6
Izvršni sažetak.....	7
1. Uvod.....	8
1.1. Pozadina i motivi za studiju	8
1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije.....	8
1.3. Revizijska pitanja.....	9
1.4. Kriteriji revizije.....	9
1.5. Izvori i metode revizije.....	10
1.6. Struktura izvješća.....	11
2. Izdaci za sudske sporove.....	13
2.1. Opis procesa - uloge i odgovornosti institucija.....	13
Prije početka parničnog postupka.....	13
Tijekom parničnog postupka.....	13
Izvršenje sudske presude.....	14
2.2. Opći podaci o stanju iz oblasti.....	15
2.2.1. Visina izdataka i broj parničnih predmeta.....	15
2.2.2. Izgubljeni parnični predmeti u kojim su institucije BiH tužene.....	16
2.2.3. Analizirani parnični predmeti.....	17
3. Nalazi.....	19
3.1. Preventivne aktivnosti i mirno rješavanje sporova.....	19
3.1.1. Analize rizičnih oblasti koje mogu generirati sudske sporove.....	19
3.1.2. Rješavanje sporova mirnim putem.....	20
3.1.2.1. Razlozi zbog kojih institucije ne primjenjuju mirno rješavanje sporova.....	20
3.1.2.2. Mirno rješavanje sporova kod zemalja u okruženju.....	22
3.2. Analize sudskih sporova i korektivne mjere i aktivnosti.....	23
3.2.1. Informiranost rukovodstva institucija o sudskim sporovima.....	23
3.2.2. Suradnja tuženih institucija i Pravobraniteljstva tijekom suđenja.....	24
3.2.3. Analize sudskih sporova i korektivne mjere.....	24
3.2.3.1. Provedene analize i poduzete mjere.....	25
3.2.3.2. Kasno provedene analize i poduzete mjere.....	26
3.2.3.3. Brojni sudski sporovi u kojim je sporni propis već izmijenjen.....	29
3.3. Izvršenje sudskih presuda.....	30



3.3.1.	Pokazatelji pokrenutih izvršnih postupaka	30
3.3.2.	Izvršenja sudskih presuda predmeta iz uzorka	32
3.3.3.	Razlozi neblagovremenog izvršavanja sudskih presuda	34
	Ministarstvo financija i trezora BiH	34
	Pravobraniteljstvo BiH	35
4.	Zaključci	36
4.1.	Institucije rijetko poduzimaju mjere za prevenciju sudskog spora	36
4.2.	Analize sudskih sporova su malobrojne i zakašnjele	36
4.3.	Neblagovremeno poduzete mjere dovode do novih izdataka	37
5.	Preporuke	39
	Dodaci	42
	Dodatak 1. Analizirani sudski sporovi	42
1.	Ž.R. protiv GP	43
2.	D.Z. protiv GP	43
3.	J.P. i dr. protiv GP	44
4.	A.Č. i dr. protiv GP	45
5.	BSE.doo protiv MO	46
6.	F.H.O. protiv MO	47
	<i>Uspostavljeni sustav MO upravljanja troškovima uzrokovanih prometnim nezgodama</i>	<i>48</i>
7.	E.B. protiv MO	48
8.	M.H. i dr. protiv MO	49
9.	M.doo protiv MVP	50
10.	B.B. protiv MVP	51
11.	A.S.Ć. protiv MVP	53
12.	ŽZ.doo protiv UINO	54
13.	D.S. protiv UINO	55
14.	N.K. protiv UINO	57
15.	N.K. i dr. protiv UINO	58



Korištene skraćenice

Skraćenice	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
DKP	Diplomatsko konzularna predstavništva
DORH	Državno odvjetništvo RH
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
GP	Granična policija BiH
KM	Konvertibilna marka
MFT	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
MMF	Međunarodni monetarni fond
MO	Ministarstvo obrane BiH
MP	Ministarstvo pravde BiH
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova BiH
OS	Oružane snage BiH
Pravobraniteljstvo ili PB	Pravobraniteljstvo Bosne i Hercegovine
RH	Republika Hrvatska
RS	Republika Srpska
Sl.gl.BiH	Službeni glasnik BiH
UINO	Uprava za indirektno / neizravno oporezivanje BiH
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
VSTV	Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće BiH



Izvršni sažetak

Institucije BiH imaju utvrđen sustav, odnosno prakse rada koje im omogućavaju postizanje ciljeva za koje su mjerodavne. Provođenje redovitih aktivnosti institucija u pravilu dovodi i do spornih situacija koje na kraju mogu završiti i na sudovima. Utvrđeni sporovi nerijetko su uzrokovani nedorečenošću sustava i propisa koji ga uređuju ili pogrešnim postupanjem odgovornih osoba. Izgubljeni sudski sporovi gotovo su siguran pokazatelj postojanja greške.

Ured za reviziju proveo je reviziju "Izdaci za sudske sporove" s ciljem da utvrdi jesu li institucije BiH efikasne u ispravljanju slabosti na koje ukazuju sudski procesi, a što će umanjiti broj sudskih sporova i iznos pripadajućih izdataka.

Nalazi revizije ukazuju da institucije nisu efikasne u provođenju analiza i poduzimanju mjera koje će unaprijediti prakse rada te spriječiti generiranje novih sporova i stvaranje novih izdataka za sudske sporove. Primjeri dobrih praksi pokazuju da su ovakve aktivnosti moguće ali da ih institucije nisu koristile u svim slučajevima.

Institucije BiH u većini slučajeva nisu poduzimale mjere koje će spriječiti sudsko rješavanje spora. Rizične oblasti koje generiraju sporove se rijetko analiziraju, a mirno rješavanje sporova se također rijetko koristi. Kod značajnog broja sudskih sporova nisu provedene analize s ciljem utvrđivanja uzroka spora i nisu poduzimane korektivne mjere. Analize i korektivne mjere koje su poduzimane, uglavnom su zakašnjele i omogućile su ponavljanje sporova po istom osnovu. Odgovornost za navedeno snose tužene institucije, ali su i posljedica neefikasnih praksi rada pravosudnih institucija koje ne osiguravaju blagovremenu informaciju o pokrenutim sudskim sporovima.

U periodu 2008.-2013. institucije BiH kao tužena strana su izgubile 313 parničnih predmeta. Neblagovremeno poduzimanje analiza i korektivnih mjera institucija BiH omogućilo je pokretanje nekoliko stotina novih sudskih sporova po istom ili sličnom osnovu što je doprinijelo i doprinijeti će novom povećanju izdatka za sudske sporove.

Institucije BiH kasne i u izvršavanju sudskih presuda što uzrokuje dodatne sudske troškove. Ured za reviziju procjenjuje da je od 14,6 milijuna KM isplaćenih izdataka za sudske sporove u periodu 2008.-2013. oko 700 tisuća KM isplaćeno je kao posljedica neblagovremene realizacije sudskih presuda.

Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese unaprjeđenju efikasnosti institucija u ispravljanju slabosti na koje ukazuju sudski procesi, Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke:

- **Institucije BiH** trebaju kritički analizirati svoje prakse rada u oblastima u kojim se sporovi javljaju. Na temelju provedenih analiza, ukoliko su utvrđeni vlastiti propusti potrebno je poduzimati korektivne mjere i koristiti mogućnost mirnog rješavanja sporova. Ovakve analize potrebno je provesti kod tek pokrenutih sudskih sporova, a naročito u slučajevima kada se sudski sporovi ponavljaju i kada se isti gube.
- **Pravobraniteljstvo BiH** treba osigurati ranije dostavljanje sudskih presuda radi njihove blagovremene realizacije i eliminiranja dodatnih troškova.
- **MFT** treba unaprijediti organizaciju načina praćenja i plaćanja sudskih presuda s ciljem bolje kontrole ovih troškova i eliminiranja izvršnih postupaka prinudne naplate.
- **MP i VSTV** trebaju analizirati nalaze revizije koji ukazuju na neefikasne prakse rada pravosudnih institucija, i u okviru reforme pravosuđa koja je u tijeku, utvrditi mjere za njihovo unaprjeđenje.



1. Uvod

1.1. Pozadina i motivi za studiju

BiH i njene institucije se sve češće pojavljuju kao tužena strana u parničnim postupcima pred mjerodavnim sudovima. Prema izvješćima Pravobraniteljstva BiH (Pravobraniteljstvo) i Ministarstva financija i trezora BiH (MFT), broj neriješenih parničnih postupaka je u porastu, a visina izdataka za sudske sporove ima značajan trend povećanja.

Navodi iz izvješća financijske revizije ukazuju da institucije BiH ne poduzimaju odgovarajuće aktivnosti na reduciranju ovakve vrste izdataka. Institucije ne analiziraju izgubljene sudske sporove, ne utvrđuju uzroke i ne mijenjaju prakse rada koje dovode do nastanka sudskih sporova.

Na potrebu utvrđivanja uzroka i odgovornosti za izgubljene sudske sporove ukazivali su parlamentarci BiH u svojim izjavama za medije prilikom usvajanja godišnjeg izvješća o radu Pravobraniteljstva.¹

Na sudske sporove u kojima je BiH uključena i njihovu vrijednost ukazivali su i mediji.² Ukupna vrijednost preko tri tisuće parničnih predmeta iz 2013. godine je preko 1,4 milijarde KM.³ Ukupni iznos isplaćenih izdataka za sudske sporove u 2013. godini je 3,58 milijuna KM.⁴

Pokrenuti sudski sporovi ukazuju na greške, loše prakse i slabosti sustava izvršne vlasti. Neblagovremeno poduzete korektivne mjere dovode do ponavljanja sudskih sporova i dodatnih izdataka. Povećanje rasta izdataka za sudske sporove utiče na proračunsku ravnotežu i negativno se odražava na financiranje institucija BiH.

Sve navedeno opredijelilo je Ured za reviziju da ispita da li su institucije BiH efikasne u ispravljanju slabosti sustava na koje ukazuju sudski procesi, a što će umanjiti izdatke za sudske sporove.

1.2. Cilj, obujam i ograničenja revizije

Cilj revizije je utvrditi jesu li institucije BiH efikasne u ispravljanju slabosti na koje ukazuju sudski procesi, a što će umanjiti broj sudskih sporova i pripadajućih izdataka. Svrha revizije je da se pomogne u smanjivanju broja sudskih sporova i pripadajućih izdataka.

Predmet revizije su izdaci za sudske sporove u parničnim postupcima, te poduzete mjere i aktivnosti odgovornih institucija BiH. Revizija je analizirala izgubljene parnične predmete u kojima je BiH bila tužena strana.

Analize su obuhvaćale uzorak izgubljenih parničnih predmeta u periodu 2008.-2013. kod četiri institucije sa najvećim brojem izgubljenih sudskih predmeta. Institucije koje su imale najveći broj izgubljenih sudskih predmeta i najznačajnije izdatke za sudske sporove: Granična policija BiH (GP), Uprava za neizravno oporezivanje BiH (UINO), Ministarstvo obrane BiH (MO) i Ministarstvo vanjskih poslova BiH (MVP).

¹ <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/64196/sjednica-doma-naroda-parlamenta-bih>

² <http://www.vecernji.ba/tuzbe-protiv-bih-teske-13-milijarde-maraka-428717>

³ Prema izvješću o radu Pravobraniteljstva za 2013. godinu.

⁴ Prema izvješću MFT o izvršenju Proračuna institucija BiH za 2013. godinu.



Revizija je analizirala izgubljene parnične predmete po osnovu radnih odnosa, naknade štete i duga. Analiza je provedena na uzorku od 15 parničnih predmeta (4 predmeta GP, 4 predmeta UINO, 4 predmeta MO i 3 predmeta MVP). Provedenim analizama odabranih sudskih predmeta nastojao se utvrditi problem koji je uzrokovao sudski spor, provedene analize institucija te poduzete mjere i aktivnosti. Revizija se bavila postojanjem analiza i poduzetih mjera, međutim nije se upuštala u ocjenu njihove uspješnosti u rješavanju problema na koje sudski sporovi ukazuju.

Revizija nije dovela u pitanje donesene sudske odluke.

1.3. Revizijska pitanja

Nakon što su utvrđeni ciljevi revizije definirano je opće revizijsko pitanje koje glasi:

Jesu li institucije BiH efikasne u unaprjeđenju praksi rada koje će smanjiti izdatke za sudske sporove?

Odgovor na revizijsko pitanje će se dobiti odgovarajući na sljedeća revizijska potpitanja:

1. Jesu li institucije BiH poduzimale mjere i aktivnosti koje će spriječiti nastanak sudskih sporova?
2. Jesu li institucije BiH provodile analize sporova kojim su utvrđivani uzroci i prijedlozi korektivnih mjera?
3. Jesu li institucije BiH poduzimale blagovremene mjere koje će smanjiti broj sudskih sporova i pripadajućih izdataka?

Iako se radi o istraživanju baziranom na uzorku izgubljenih sudskih sporova, Ured za reviziju se nada da će se odgovorima na navedena revizijska pitanja ukazati na opće probleme koji utječu na efikasnost institucija u unaprjeđenju svojih praksi rada i smanjenju izdataka za sudske sporove.

1.4. Kriteriji revizije

Nakon što su definirana revizijska pitanja i potpitanja, uspostavljeni su kriteriji revizije. Ured za reviziju je pokušao uspostaviti realistične kriterije kako su institucije BiH trebale postupati. Kriteriji revizije su zasnovani na dobrim praksama tuženih institucija u poduzimanju blagovremenih analiza, mjera i aktivnosti.

Za potrebe provođenja ove revizije, revizijski tim razradio je sljedeći kriterij revizije:

Kriterij za prevenciju sudskih sporova, analizu i korektivne mjere:

Institucija analizira sve sporne situacije s ciljem utvrđivanja eventualnih slabosti praksi rada i propusta odgovornih osoba. Sporovi u početnim fazama minimalno zahtijevaju promišljanja i usmene konsultacije između rukovodilaca i odgovornih operativnih osoba. Sporovi koji se ponavljaju i pokrenuti sudski sporovi imaju pisane analize uzroka spora sa prijedlozima korektivnih mjera za rukovodstvo institucije. Ovakve analize i informacije za rukovodstvo pripremaju organizacijske jedinice u kojim je propust nastao i/ili odgovorne pravne jedinice koje pripremaju izjašnjenja na dostavljene tužbene navode.

Za razliku od izjašnjenja na tužbene navode u kojim se iznose samo argumenti koji idu u korist institucije, analizama se kritički promatraju postupanja institucije. Ovakve analize



se, tijekom trajanja sudskog postupka, tretiraju kao dokumenti sa određenim stupnjem povjerljivosti.

Sukladno provedenim analizama, ukoliko su utvrđene slabosti sustava i vlastiti propusti, institucije BiH ulažu napore za mirno rješavanje sporova (izvansudska nagodba, medijacija i sudska nagodba).

Pokrenuti sudski sporovi, a naročito oni koji se ponavljaju ili su izgubljeni, analizirani su od neovisnih kontrolnih jedinica institucije (interna inspekcija, unutarnja kontrola, interna revizija i sl.). U slučaju da institucija nema kontrolnu jedinicu, analizu provode ad hoc formirane komisije. Rezultat analize su izvješća sa prijedlozima korektivnih mjera.

Ukoliko su slabosti i propusti utvrđeni, institucije u najkraćem mogućem roku poduzimaju odgovarajuće korektivne mjere koje će unaprijediti postojeće prakse rada i spriječiti buduća ponavljanja istih grešaka. Kada su utvrđeni sustavni propusti, korektivne mjere su usmjerene na izmjene propisa koje taj sustav uređuju. Kada su utvrđeni propusti odgovornih osoba poduzimaju se odgovarajuće mjere poput upozorenja, obuka, reorganizacije i disciplinskih postupaka. Korektivne mjere mogu podrazumijevati i izvješćivanje mjerodavnih institucija sa prijedlozima korektivnih mjera ili pokretanje inicijative za međuinstitucionalnu suradnju za poduzimanje zajedničkih mjera.

Kriterij za izvršenje sudskih presuda:

Pravobraniteljstvo odmah po prijemu drugostupanjskih presuda iste dostavlja tuženim institucijama i MFT sa nalogom za postupanje po istim. Kod prvostupanjskih presuda suda u najkraćem mogućem roku sa tuženim institucijama se utvrđuje potreba ulaganja žalbe. Prvostupanjske presude suda, na koje se ne planira ulaganje žalbe, se zajedno sa nalogom za postupanje, u najkraćem mogućem roku dostavljaju MFT. O svemu navedenom obavještava se i tužena institucija. MFT i tužene institucije realiziraju pravosnažne sudske presude u utvrđenim paricionim rokovima iz sudske presude.

Pravobraniteljstvo i MFT imaju uspostavljenu dobru suradnju i sva sporna pitanja rješavaju dogovorom. Obje institucije imaju zaduženu po jednu kontakt osobu koje surađuju i odgovorne su za praćenje i blagovremeno plaćanje po pravomoćnim sudskim presudama. Pravobraniteljstvo i MFT vode evidencije o pravosnažnim presudama i izvršenim plaćanjima te ih međusobno usuglašavaju. Pravobraniteljstvo i MFT ulažu zajedničke napore za pribavljanje transakcijskih računa za plaćanje. Pravobraniteljstvo kod pravnog zastupnika tužitelja provjerava transakcijske račune na koje je potrebno izvršiti plaćanja, a MFT osigurava transakcijske račune za uposlenike institucija BiH.

1.5. Izvori i metode revizije

Tijekom provođenja revizije prikupljeni su podaci iz različitih izvora da bi dobiveni odgovori na postavljena revizijska pitanja bili što kvalitetniji. Najveći dio informacija i dokumentacije o provedenim sudskim postupcima prikupljen je u Pravobraniteljstvu koje je zakonski zastupnik tuženih institucija BiH. Značajan dio informacija i dokumentacije o provedenim analizama i poduzetim mjerama osigurala su GP, UINO, MO i MVP. Podaci o izdancima po sudskim presudama utvrđeni su na temelju dokumentacije i evidencija Pravobraniteljstva i MFT.

Predmet analize bili su izgubljeni parnični predmeti u kojim su institucije BiH tužene. Parnični predmeti po osnovu radnih sporova, naknada štete i duga, su najčešći, pa su



oni i analizirani kod četiri institucije BiH koje su imale najveći broj izgubljenih sudskih sporova (GP, UINO, MO i MVP).

Detaljnije je analizirano ukupno 15 sudskih sporova i ovi predmeti su iskorišteni za odgovarajuće ilustracije (4 predmeta GP, 4 predmeta UINO, 4 predmeta MO i 3 predmeta MVP).

Ured za reviziju je na temelju evidencija Pravobraniteljstva odabrao po 3-4 izgubljena sudska predmeta, a institucijama je ostavljena mogućnost da same predlože po jedan predmet za koji one smatraju da najbolje ilustrira njihove aktivnosti u provođenju analiza i poduzimanju korektivnih mjera. Kriterij za odabir predmeta bio je da je to izgubljeni parnični predmet po osnovu: radnog odnosa, naknade štete ili duga. Ovu mogućnost odabira sudskog predmeta iskoristile su dvije institucije (GP i MO).

Institucijama je dostavljen prigodan upitnik za odabrane sudske predmete u kojim su institucije dale odgovore na pitanja o provedenim analizama i poduzetim mjerama. Institucije su svoje odgovore potkrijepile odgovarajućom dokaznom dokumentacijom.

Nakon provedene analize dostavljenih upitnika i prikupljene dokumentacije, institucijama su dostavljeni rezultati preliminarne analize predmeta na koje su se institucije mogle očitovati i dostaviti dodatnu dokumentaciju koja dokazuje provedbu njihovih aktivnosti.

Tijekom studije razgovori su se obavili sa osobama koje se bave sudskim sporovima u institucijama BiH i Pravobraniteljstvu, te osobama zaduženim za koordinaciju plaćanja troškova po sudskim presudama u MFT.

Analizirala su se izvješća o radu Pravobraniteljstva i MFT. Koristili su se podaci iz finansijskih izvješća Ureda za reviziju institucija BiH, kao i podaci iz izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH u kojima je ova problematika obrađivana.

U cilju osiguravanja što kvalitetnijih informacija za dobivanje odgovora na postavljena revizijska pitanja, provedena je analiza propisa i praksi koje se odnose na izgubljene sudske sporove. Analizirao se pravni okvir kojim je regulirana koordinacija između institucija BiH, Pravobraniteljstva i MFT, ali i drugi propisi koji su od značaja za ovu studiju.

Različiti kvalitativni i kvantitativni podaci i informacije su prikupljeni iz razgovora, evidencija i dokumentacije odgovornih institucija. U radu su korištene i različite kvalitativne i kvantitativne statističke metode za analizu i obradu podataka.

U istraživanjima su se konzultirale dostupne studije i publikacije koje se bave problematikom relevantnom za provedena istraživanja, kao i informacije dostupne na internetu.

1.6. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su osnovni motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede reviziju učinka izdataka za sudske sporove. U ovom poglavlju predstavljeni su cilj, obujam i ograničenja revizije, revizijska pitanja, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljene su osnovne informacije o parničnim predmetima i izdacima za sudske sporove. Također, predstavljena je uloga institucija koje su uključene u ovu oblast, njihove odgovornosti i druge informacije vezane za sudske sporove.



U poglavlju 3. predstavljeni su osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije koji daju odgovor na revizijska pitanja.

U poglavlju 5. su dane preporuke Ureda za reviziju čijom bi se provedbom trebao smanjiti broj sudskih sporova i pripadajućih izdataka u institucijama BiH.



2. Izdaci za sudske sporove

U ovom poglavlju predstavljen je opis procesa, uloge i odgovornosti institucija BiH. Također su predstavljeni opći pokazatelji o broju parničnih postupaka i visini izdataka za sudske sporove. U posljednjem dijelu ovog poglavlja prezentiran je odabrani uzorak sudskih sporova koji je detaljnije analiziran i korišten za ilustracije u ovom izvješću.

2.1. Opis procesa - uloge i odgovornosti institucija

Institucije BiH imaju utvrđene prakse rada kojé im omogućavaju postizanje ciljeva iz svojih nadležnosti. Provođenje redovite aktivnosti institucija u pravilu dovodi i do sporova koji na kraju mogu završiti u parničnom postupku⁵ na mjerodavnim sudovima. Utvrđeni sporovi nerijetko su uzrokovani nedorečenošću sustava i propisa koji ga uređuju te pogrešnim postupanjem odgovornih osoba. Izgubljeni sudski sporovi gotovo su siguran pokazatelj postojanja greške.

Prije početka parničnog postupka

Osoba koja se smatra oštećenom provedenim postupcima, odgovornoj instituciji može uputiti žalbu ili opomenu pred tužbu. Žalbe i opomene su siguran pokazatelj postojanja spora za rukovodstvo institucije. Institucije bi u takvim slučajevima trebale provesti analizu svojih postupanja i ukoliko su utvrđeni propusti institucije, trebale bi pokušati mirnim putem riješiti spor. Institucije bi na temelju utvrđenih propusta trebale poduzeti odgovarajuće mjere koje će spriječiti ponavljanje počinjene greške.

Osobe koje se smatraju oštećenim postupcima institucije, mjerodavnim sudovima podnose tužbe protiv institucije BiH. U roku od trideset dana od prijema ispravne i potpune tužbe mjerodavni sudovi u BiH su dužni tužbu dostaviti tuženjoj⁶ instituciji, odnosno Pravobraniteljstvu koje je pravni zastupnik institucija BiH u parničnim sporovima pred mjerodavnim sudovima.⁷ Parniča počinje teći dostavom tužbe tuženom.⁸

Tijekom parničnog postupka

Pravobraniteljstvo tužbu dostavlja odgovornoj instituciji BiH radi izjašnjenja na tužbene navode i radi pribavljanja dokaza za obranu. Zadužena pravna jedinica odgovorne institucije BiH kontaktira odgovorne organizacijske jedinice radi pripremanja izjašnjenja i pribavljanja dokazne dokumentacije za obranu u sudskoj parnici.

Rukovodstvo institucije je upoznato sa sudskim postupkom preko službene korespondencije sa Pravobraniteljstvom, ali i na temelju konsultacija sa organizacijskim jedinicama gdje je spor nastao i odgovornim pravnicima svoje institucije koji surađuju sa Pravobraniteljstvom. U složenijim slučajevima i u slučajevima kada se sporovi ponavljaju odgovorne organizacijske jedinice i pravna jedinica koja surađuje sa Pravobraniteljstvom za rukovodstvo su trebale sačinjavati pisanu informaciju o činjeničnom stanju, eventualnim propustima i slabostima sustava te prijedlozima korektivnih mjera.

⁵ Parnični postupak je sudsko rješavanje spora za koji je podnesen tužbeni zahtjev.

⁶ Članak 36. Zakona o parničnom postupku BiH, članak 69. Zakona o parničnom postupku FBiH i članak 69. Zakona o parničnom postupku RS.

⁷ Sukladno Zakonu o Pravobraniteljstvu BiH (Sl. gl. BiH 8/02, 10/02, 44/04 i 102/09) Pravobraniteljstvo BiH je zakonski zastupnik institucija BiH pred mjerodavnim sudovima.

⁸ Članak 27. Zakona o parničnom postupku BiH, članak 60. Zakona o parničnom postupku FBiH i članak 60. Zakona o parničnom postupku RS.



Na temelju provedenih analiza i prikupljenih dokaza Pravobraniteljstvo i tužena institucija trebaju voditi računa o mogućem ishodu sudskog postupka. Sukladno provedenim analizama potrebno je pokušati mirno rješavanja spora kroz postupak medijacije⁹ ili zaključivanjem sudske nagodbe¹⁰. Postizanjem sporazuma o nagodbi, troškovi nagodbe isplaćuju se i knjiže na teret tekućeg proračuna institucije. Troškovi sudskog rješavanja spora u pravilu se isplaćuju i knjiže u MFT.

Sukladno svojim planovima kontrole ili po nalogu rukovodstva institucije, neovisne kontrolne jedinice institucije (inspekcija, unutarnja kontrola, interna revizija ili druga ad hoc formirana komisija) trebale bi analizirati pokrenuti ili izgubljeni sudski spor, te sačiniti izvješće sa prijedlogom korektivnih mjera.

Ukoliko su slabosti i propusti utvrđeni, institucije su trebale u najkraćem roku poduzimati odgovarajuće korektivne mjere koje će spriječiti buduća ponavljanja istih grešaka. Kada su utvrđeni sustavni propusti i pogrešne prakse rada, korektivne mjere su usmjerene na izmjene propisa koje uređuju sustav i prakse rada. Kada su utvrđeni propusti odgovornih osoba poduzimaju se odgovarajuće mjere poput upozorenja, obuka, reorganizacije i disciplinskih postupaka.

Izvršenje sudske presude

Nakon što je postupak suđenja okončan i sudska presuda donesena, Pravobraniteljstvo u dogovoru sa tuženom institucijom donosi odluku o ulaganju redovitih i vanrednih pravnih lijekova (žalba na prvostupanjsku presudu, revizija na drugostupanjsku sudsku presudu). Žalba na prvostupanjsku presudu odgađa izvršenje presude, a revizija na drugostupanjsku presudu ne odgađa njeno izvršenje.

Sudskim presudama u izgubljenim sudskim sporovima institucije BiH se mogu obvezati na određeno postupanje, odnosno na isplatu određenog iznosa na ime duga, kamate i sudskih troškova. Da bi se izbjegli dodatni troškovi, presude je nužno izvršiti u dobrovoljnom (paricionom) roku koji sud odredi (15 ili 30 dana). Neizvršavanje sudske presude u dobrovoljnom roku tužitelju daje pravo pokretanja izvršnog postupka prisilne naplate sa transakcijskih računa institucija BiH. Izvršni postupak nosi dodatne troškove izvršnog postupka. Vodeći računa o svemu navedenom, a s ciljem blagovremenog izvršenja sudskih presuda, Pravobraniteljstvo je presude u najkraćem mogućem roku trebalo dostavljati tuženoj instituciji i MFT.

Isplate po osnovu izgubljenih sudskih presuda vrše se sa pozicije Izravni transferi s Jedinštenog računa trezora (JRT), a njihovo financijsko evidentiranje vrši MFT. Isplate vrši MFT na temelju pravosnažnih sudskih presuda koje im dostavi Pravobraniteljstvo. U slučaju da se sa plaćanjem zakasnilo i pokrenut je izvršni postupak, isplatu vrše poslovne banke na temelju izvršnih sudskih rješenja.¹¹

⁹ Članak 53. Zakona o parničnom postupku BiH, članak 86. Zakona o parničnom postupku FBiH i članak 86. Zakona o parničnom postupku RS.

¹⁰ Članak 54. Zakona o parničnom postupku BiH, članak 87. Zakona o parničnom postupku FBiH i članak 87. Zakona o parničnom postupku RS.

¹¹ Instrukcija o načinu izvršenja – plaćanja izvršnih sudskih presuda preko Proračuna BiH, broj 08-02-1-458-1/11 od 08.06.2011. godine kojom je van snage stavljena ranija Instrukcija o načinu izvršenja – plaćanja izvršnih sudskih presuda preko Proračuna BiH, broj: 01-08-16-3765/07 od 03.09.2007. godine.



2.2. Opći podaci o stanju iz oblasti

2.2.1. Visina izdataka i broj parničnih predmeta

Godišnji izdaci za izgubljene sudske presude bilježe trend rasta u posljednjih šest godina. Podaci o izdacima za sudske sporove u periodu 2008.-2013. prikazani su u slijedećoj tablici:

Ukupni izdaci za sudske sporove po godinama

Godina	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno
Iznos ukupnih izdataka u milijunima KM	1,20	2,13	2,08	2,50	3,13	3,58	14,62

Izvor: Ured za reviziju, podaci iz izvješća MFT o izvršenju Proračuna institucija BiH.

Ukupni izdaci za sudske sporove u periodu 2008.-2013. godine iznosili su oko 14,6 milijuna KM. Ukupni izdaci za sudske sporove u sebi sadrže iznos duga, kamata, troškova parničnog postupka, troškovi izvršnog postupka, troškovi nagodbe i drugih sudskih troškova. MFT sve izdatke za sudske sporove knjiži na jedan analitički konto tako da ne postoje točni podaci o strukturi ovih izdataka.¹²

Na rast izdataka za sudske sporove utjecao je i porast broja parničnih predmeta. Više od 50% predmeta u radu Pravobraniteljstva su parnični predmeti i oni su u porastu.¹³ Jednako tako u porastu je i ukupna tužbena vrijednost parničnih predmeta u radu.

Podaci o broju neriješenih parničnih predmeta koji su u radu¹⁴ i njihovoj tužbenoj vrijednosti za period 2008.-2013. prikazani su u slijedećoj tablici.

Pregled broja i vrijednosti parničnih predmeta u radu po godinama

Godina	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Ukupno parničnih predmeta u radu tijekom godine	1.786	1.776	1.964	2.746	3.073	3.476
Ukupna tužbena vrijednost spora parničnih predmeta u radu, u milijunima KM	162	283	330	1.322	1.407	1.402

Izvor: Ured za reviziju, podaci iz izvješća o radu Pravobraniteljstva.

U većini evidentiranih parničnih predmeta institucije BiH su tužena strana. Prema izvješćima o radu Pravobraniteljstva za period 2008.-2013. godine, evidentirano je ukupno 5.117 novih parničnih predmeta, od toga je BiH tužena strana u 95% slučajeva (4.853 predmeta), dok je BiH tužitelj u 5% slučajeva (264 predmeta).

Pravobraniteljstvo je u periodu 2008.-2013. riješilo 3.624 parničnih predmeta. Oko 60% parničnih predmeta je riješeno u korist institucija BiH, 9% parničnih predmeta je izgubljeno, a preostalih 31% predmeta je riješeno na drugi način (odustajanja od tužbe i sl.).

¹² MFT nema analitički razdvojene troškove po odgovornim institucijama, niti po strukturi ovih izdataka: dug, kamata, troškovi parničnog postupka, drugi sudski troškovi, troškovi izvršnog postupka, troškovi nagodbe i sl.

¹³ Osim parničnih predmeta Pravobraniteljstvo obrađuje i slijedeće vrste predmeta: izvršni predmeti, upravni predmeti, izvansudska poravnjenja, predmeti mišljenja, predmeti sa elementima inostranosti, predmeti adhezije, predmeti pred ustavnim sudom, predmeti uprave Pravobraniteljstva i ostali predmeti.

¹⁴ Broj neriješenih predmeta koji su u radu tijekom godine je uvećan za broj novoprimljenih predmeta i umanjnjen za broj riješenih predmeta.



2.2.2. Izgubljeni parnični predmeti u kojim su institucije BiH tužene

U većini izgubljenih parničnih predmeta institucije BiH su tužena strana. Prema evidencijama Pravobraniteljstva, u periodu 2008.-2013. od 337 parničnih predmeta koji nisu riješeni u korist institucija BiH, institucije BiH su bile tužena strana u 313 predmeta, ukupne tužbene vrijednosti¹⁵ 5,4 milijuna KM. Izvršni postupak prinudne naplate pokrenut je u 68% slučajeva, odnosno u 212 od 313 izgubljenih predmeta. U slijedećoj tablici prezentirane su tužene institucije koje su izgubile najveći broj parničnih predmeta.

Pregled broja i tužbene vrijednosti izgubljenih parničnih predmeta po institucijama BiH

Institucija	Broj predmeta	Tužbena vrijednost u tisućama KM
Granična policija BiH (GP)	80	842
Uprava za neizravno oporezivanje BiH (UINO)	64	665
Ministarstvo odbrane BiH (MO)	58	1.403
Bosna i Hercegovina (BiH)	18	557
Ministarstvo vanjskih poslova BiH (MVP)	14	720
Ministarstvo financija i trezora BiH (MFT)	8	82
Ministarstvo pravde BiH (MP)	7	102
Ministarstvo sigurnosti BiH (MS)	7	53
Obavještajno sigurnosna agencija BiH (OSA)	5	58
Preostale 23 institucije (sa manje od 5 predmeta)	52	952
UKUPNO	313	5.434

Izvor: Ured za reviziju, podaci iz evidencije Pravobraniteljstva za period 2008.-2013.

Blizu 70% izgubljenih sudskih sporova evidentirani su kod četiri institucije BiH sa najvećim brojem uposlenih (GP, UINO, MO i MVP). Tužbena vrijednost 216 izgubljenih parničnih predmeta ove četiri institucije iznosila je 3,6 milijuna KM.

Najveći broj izgubljenih parničnih predmeta u kojim su institucije BiH tužene su pokretani po osnovu radnih odnosa, naknade štete i duga. U slijedećoj tablici prezentirani su podaci o broju i vrijednosti izgubljenih parničnih predmeta po njihovom pravnom osnovu.

Pregled broja i tužbene vrijednosti izgubljenih parničnih predmeta po pravnoj osnovi

Pravna osnova	Broj predmeta	Tužbena vrijednost u tisućama KM
Radni odnos	219	2.004
Naknada štete	48	1.551
Dug	35	856
Utvrđenje	7	18
Priznavanje prava vlasništva	1	1.000
Utvrđenje i uknjižba	1	3
Brisanje uknjižbe	1	1
Stjecanje bez osnova	1	1
UKUPNO	313	5.434

Izvor: Ured za reviziju, podaci iz evidencije Pravobraniteljstva za period 2008.-2013.

¹⁵ Potrebno je napomenuti da tužbena vrijednost spora ne odgovara presuđenom iznosu duga, a ukupni izdaci za sudski spor u sebi sadrže iznos dosuđenog duga, zatezних kamata, troškova parničnog postupka i troškove izvršnog postupka prinudne naplate.



96% izgubljenih parničnih predmeta je po osnovu radnog odnosa, naknade štete i duga. Ukupna tužbena vrijednost ovih parničnih predmeta iznosila je 4,4 milijuna KM.

2:2.3. Analizirani parnični predmeti

Nakon što su analizirani ukupni izdaci za sudske sporove te podaci o broju i vrsti parničnih predmeta na temelju kojih su nastali, utvrđeni su kriteriji za odabir uzorka parničnih predmeta za analizu. Kriteriji za odabir parničnih predmeta za analizu bili su:

- u izgubljenom parničnom predmetu tužena je institucija BiH,
- parnični predmeti su po osnovu radnog odnosa, naknade štete ili duga.

Ured za reviziju odabrao je 13 parničnih predmeta kod 4 institucije koje su imale najviše izgubljenih parničnih predmeta, a ove institucije su predložile još 2 dodatna predmeta za analizu. U slijedećoj tablici prezentirani su podaci za 15 analiziranih parničnih predmeta.

Pregled analiziranih parničnih predmeta i pripadajućih izdataka

R. br.	Naziv predmeta	Tužbena vrijednost spora	Pravna osnova	Dosuđeni dug	Troškovi zateznih kamata	Troškovi parničnog postupka	Troškovi izvršnog postupka	Ukupni izdaci sud. spora
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Ž.R. protiv GP	100.905	Naknada štete	89.182	30.815	3.127	751	123.875
2.	D.Z. protiv GP	5.459	Radni odnos	8.497	1.676	1.730		11.902
3.	J.P. i dr. protiv GP	65.900	Radni odnos	17.152	8.486	9.203	2.527	37.368
4.	A.Č. i dr. protiv GP	3.000	Radni odnos	1.190	645	1.045		2.881
5.	BSE.doo protiv MO	15.930	Dug	15.930	4.115	3.503		23.548
6.	F.H.O. protiv MO	10.540	Naknada štete	8.500	937	3.678	1.208	14.323
7.	E.B. protiv MO	5.200	Naknada štete	4.000	258	2.355		6.613
8.	M.H. i dr. protiv MO	120.000	Radni odnos	32.302	6.766	4.422	2.496	45.985
9.	M.doo protiv MVP	8.955	Dug	8.955	5.684	2.290	1.814	18.743
10.	B.B. protiv MVP	107.352	Radni odnos	39.433	7.811	5.364	2.172	54.780
11.	A.S.Č. protiv MVP	5.522	Radni odnos	9.200	2.042	1.280		12.522
12.	Ž.Z.doo protiv UINO	12.496	Dug	12.496	10.217	550	375	23.638
13.	D.S. protiv UINO	571	Naknada štete	571	96	1.274		1.941
14.	N.K. protiv UINO	30.000	Radni odnos	0		3.030	540	3.570
15.	N.K. i dr. protiv UINO	3.000	Radni odnos	1.604	202		2.918	4.724
	UKUPNO	494.830		249.012	79.750	42.850	14.801	386.412
		4/2		4/8	5/8	6/8	7/8	
	Procentualno	50%		64%	21%	11%	4%	100%

Izvor: Ured za reviziju, podaci iz dokumentacije i evidencija Pravobraniteljstva i MFT.



Odabrani analizirani predmeti su imenovani prema inicijalima imena fizičkih i pravnih osoba koje su tužile instituciju BiH (inicijali tužitelja – protiv – skraćena institucije).

Ukupna tužbena vrijednost 15 analiziranih parničnih predmeta iznosila je blizu pola milijuna KM. Tužbenu vrijednost spora definira tužitelj u svom tužbenom zahtjevu.

Tužbena vrijednost spora nije uvijek jednaka presuđenom iznosu duga. Presuđeni iznos duga ovisi od uspješnosti tužitelja u parnici. Tužbena vrijednost spora uglavnom je veća ili jednaka od iznosa dosuđenog duga. Međutim, u dva analizirana predmeta dosuđeni dug je bio veći od tužbene vrijednosti spora, a razlika se odnosila na poreze i doprinose po osnovu utužene razlike plaće¹⁶.

Ukupni izdaci za sudske sporove osim dosuđenog duga u sebi sadrže iznos dosuđenog duga, zateznih kamata, sudske troškove i troškove izvršnog postupka prinudne naplate. Ukupni izdaci za sudske sporove 15 odabranih parničnih predmeta iznosio je 386 tisuća KM. U strukturi izdataka za sudske sporove predmeta iz uzorka dug je 64%, zatezna kamata je 21%, sudski troškovi su 11%, a troškovi izvršnog postupka prinudne naplate su iznosili 4%.

Više o odabranim parničnim predmetima vidjeti u dodatku 1. Analizirani sudski sporovi.

¹⁶ U predmetima D.Z. protiv GP i A.S.Ć. protiv MVP tužbena vrijednost spora je definirana spram utužene razlike naknade plaće za vrijeme porodiljnog odsustva tužiteljica, a presuđeni dug je uvećan za pripadajuće poreze i doprinose.



3. Nalazi

U ovom poglavlju predstavljene su nalazi revizije. U prvom poglavlju nalaza govori se o aktivnostima institucija koje bi trebale smanjiti broj sudskih sporova, a koje se odnose na preventivne aktivnosti i mirno rješavanje sporova. U drugom poglavlju nalaza prezentirane su analize i korektivne mjere koje su institucije poduzimale na temelju pokrenutih i okončanih sudskih sporova. U posljednjem poglavlju nalaza revizije obrađeni su uzroci i posljedice neblagovremenog izvršavanja sudskih sporova.

Nalazi revizije ukazuju na neblagovremenost institucija u poduzimanju mjera koje će smanjiti rizike za pokretanje sudskih sporova, unaprjeđenje sustava i praksi rada te neblagovremeno izvršavanje sudskih presuda. Neblagovremeno poduzimanje mjera i aktivnosti institucija uzrokuje dodatne izdatke za sudske sporove.

3.1. Preventivne aktivnosti i mirno rješavanje sporova

U ovom poglavlju prezentirati će se nalazi revizije koji ukazuju na manjak preventivnih aktivnosti institucija koje će spriječiti nastanak sudskih sporova te nedostatnih nastojanja institucija da se sporovi riješe mirnim putem.

3.1.1. Analize rizičnih oblasti koje mogu generirati sudske sporove

U obavljanju poslova iz svojih nadležnosti institucije provode različite aktivnosti koje imaju različite rizike za nastajanje sudskih sporova. Pokrenuti upravni sporovi, žalbe i ranije pokrenuti sudski sporovi signal su rukovodstvu za nužnost analiza praksi rada i poduzimanja mjera koje će smanjiti rizike za generiranje novih sporova.

Analizom odabranih sudskih predmeta utvrđeno je da su institucije u najmanje 10 od 15 predmeta imale indikatore o mogućnosti nastanka sudskog spora. Najznačajniji indikatori koji su ukazivali na postojanje mogućnosti da spor poprimi sudski epilog su:

- ranije vođen upravni postupak (5 slučajeva),
- raniji sudski postupci¹⁷ (3 slučaja),
- neuspjeli pokušaji nagodbe (2 slučaja).

Iako su institucije u 10 od 15 slučajeva imale indikatore koji su ukazivali da postoji mogućnost pokretanja sudskog spora, samo u 5 slučajeva su poduzimane korektivne mjere. Ovih pet slučajeva predstavlja primjer dobre prakse u načinu postupanja, a korektivne mjere i aktivnosti su se ogledale u slijedećem:

- kontinuirane analize stanja iz sporne oblasti sa prijedlozima korektivnih mjera, pokušaji izvansudskih poravnanja (2 slučaja kod MO),
- donošenje pravilnika čiji nedostatak je uzrokovao sudski spor (1 slučaj kod MO)
- nalog rukovodioca za provođenje interne revizije sporne oblasti, izvješća interne revizije sa preporukama, donošenje novih podzakonskih akata koji uređuju spornu oblast, zaključivanje dodatnih ugovora i sporazuma, informiranje

¹⁷ Sudski sporovi koji se ponavljaju po istom osnovu (npr. po istom osnovu tuži nekoliko različitih stranaka) ili sudskim sporovima kojim je prethodio raniji sudski postupak (npr. prvim sudskim postupkom poništeno je rješenje institucije, a drugim sudskim postupkom tražena je nadoknada štete).



nadležnih institucija, dopis upozorenja odgovornim organizacijskim jedinicama (2 slučaja kod UINO)

3.1.2. Rješavanje sporova mirnim putem

Kada je spor izvjestan, i kada rukovodstvo institucije ima informaciju o postojanju spora, najefikasniji i najjeftiniji način rješavanja spora je rješavanje spora mirnim putem. Rješavanje spora mirnim putem vrši se u izvansudskom postupku (nagodbe ili medijacije), odnosno sudskom nagodbom kada je parnični postupak pokrenut.

Analizom odabranih sudskih predmeta utvrđeno je da su tužitelji u 8 od 15 slučajeva predlagali mirno rješavanje spora. U 3 od ovih 8 slučajeva sudsku nagodbu je institucijama predlagalo i Pravobraniteljstvo.

Niti u jednom od pet analiziranih predmeta¹⁸ koji su dio brojnih sudskih sporova koji se javljaju po istom osnovu (tužbe za isplatu razlike plaća i naknada) nije predložena mogućnost mirnog rješavanja spora.¹⁹

Institucije su samo u tri slučaja pokušavale postići nagodbu sa tužiteljem. U dva slučaja tužena institucija²⁰ je pokušala postići izvansudsku nagodbu, dok je u jednom slučaju tužena institucija²¹ na inicijativu Pravobraniteljstva, sačinila prijedlog sudske nagodbe koja nije prihvaćena od tužitelja.

Primjer dobre prakse:

Ministarstvo obrane BiH je primjer dobre prakse u slučaju izvansudskih nagodbi po pitanjima materijalne štete prouzrokovane prometnim nezgodama. Ministarstvo obrane nema obvezu osiguranja svojih motornih vozila, pa se zato susreće sa brojnim sporovima naknade štete počinjene u prometnim nezgodama. MO posjeduje vlastite kapacitete za vještačenje prometnih nezgoda i procjenu materijalne štete što im omogućava postizanje izvansudskih nagodbi čime se izbjegavaju sudski postupci i njihovi troškovi. MO je u oba analizirana slučaja postiglo nagodbu za naknadu materijalne štete, a parnični postupak je nastavljen za naknadu nematerijalne štete.²² U 2013. godini MO je zaključilo 7 sporazuma o izvansudskom poravnanju.

3.1.2.1. Razlozi zbog kojih institucije ne primjenjuju mirno rješavanje sporova

Institucije kasno dolaze do informacija o pokrenutom sporu što utječe na njihove mogućnosti za mirno rješavanje sporova.

Osobe koje smatraju da su oštećene postupcima institucije nisu obvezane na pokušaj mirnog rješavanja spora, niti su obvezne da instituciji upute opomenu pred tužbu.

¹⁸ D.Z. protiv GP, J.P. i dr. protiv GP, A.Č. i dr. protiv GP, A.S.Č. protiv MVP, N.K. i dr. protiv UINO.

¹⁹ Po istom osnovu evidentirane su desetine ili stotine tužbenih zahtjeva koji u značajnoj mjeri opterećuju tužene institucije, Pravobraniteljstvo i mjerodavne sudove. U značajnom broju ovih slučajeva presuđeni dug nije bio veći od troškova sudskog postupka.

²⁰ MO u predmetima: F.H.O. protiv MO i E.B. protiv MO

²¹ MVP u predmetu B.B. protiv MVP

²² Nematerijalne štete za ozlijede i pretrpljenu bol drugih učesnika prometnih nezgoda.



Obveza sudova je da u roku od 30 dana od prijema ispravne i potpune tužbe, tužbu dostave tuženoj. Međutim, ovu obvezu mjerodavni sudovi su blagovremeno izvršili samo u 3 od 15 analiziranih slučajeva. Prosječno vrijeme zadržavanja tužbe na sudu je 10 mjeseci, a najduže evidentirano vrijeme zadržavanja tužbenog zahtjeva je 21,5 mjesec.

Iako su institucije u određenom broju slučajeva bile svjesne da neće dobiti sudski spor one se ipak ne odlučuju na mirno rješavanje sporova. Utvrđeni razlozi²³ zbog kojih se sporovi nisu rješavali mirnim putem su navedeni u nastavku izlaganja.

U tekućem proračunu institucija BiH nisu predviđena sredstva za plaćanje sporazuma o izvansudskim i sudskim nagodbama za sporove koji su nastali u ranijim proračunskim godinama. Ovo je problem kod svih sporova, a naročito je izraženo kada su u pitanju sporovi iz radnog odnosa²⁴ koji su nastali u ranijim proračunskim godinama.

Ilustracija:

U analiziranim sudskim sporovima nastalim po osnovu radnog odnosa, podneseni su tužbeni zahtjevi za isplatu razlika plaća i naknada. Kako su parnični postupci pokrenuti u narednim godinama od godine u kojim je spor nastao, isplata po nagodbama se mogla izvršiti samo na teret tekućeg proračuna. Institucije u svojim proračunima uglavnom nemaju predviđena sredstva za ovakve isplate. Iako su u većini slučajeva sporni propisi u međuvremenu ispravljani, po osnovu istih pokrenute su stotine tužbenih zahtjeva.²⁵

U složenim sporovima institucije nemaju kompetencija za odlučivanje ili ne žele preuzeti odgovornost za postizanje nagodbe.

Ilustracija:

MO ima kompetencije za postizanje nagodbe u slučaju nadoknade materijalne štete uzrokovane prometnim nezgodama, međutim nema kompetencije za postizanje nagodbe kada je u pitanju nematerijalna šteta (ozlijede, pretrpljena bol i strah).

Nepostizanje nagodbe za instituciju znači da institucija neće izvršiti plaćanje niti će ga knjižiti. Navedenim neće biti terećen proračun institucije već će isplata biti realizirana sa pozicije JRT, a knjižiti će je MFT. Financijske obveze koje nisu evidentirane u instituciji finansijska revizija teško može uočiti. Za ovako prikrivene izdatke, lakše je prikriti i propuste koji su ih uzrokovali, odnosno lakše je zataškati nepokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti i slabosti sustava. Ovakva postupanja institucija specifična su za tužbe po osnovu duga.

Ilustracija:

1. U slučaju BSE.doo protiv MO, Pravobraniteljstvo je sugeriralo nagodbu, odnosno plaćanje zimskih vjetrovki koje su nabavljene i isporučene mimo Zakonom o javnim nabavama propisanoj proceduri. U finansijskim evidencijama za 2011. godinu nije evidentirana nabavka zimskih vjetrovki u vrijednosti od 15.930 KM, i kao takva nije bila vidljiva za finansijsku reviziju. MO nam nije

²³ Razlozi ne korištenja mirnog rješavanja sporova su utvrđeni na temelju provedenih intervjua i na temelju analiza odabranih sudskih predmeta.

²⁴ Sporovi po osnovu plaća i naknada.

²⁵ Na primjer, prema izvješću o radu Pravobraniteljstva BiH za 2013. godinu, u 2013. godini zaprimljena su 204 tužbena zahtjeva po istom osnovu za isplatu razlike plaća ukupne vrijednosti preko 5 milijuna KM.



prezentiralo dokaze da je na temelju ovog sudskog spora pokrenut postupak utvrđivanja odgovornosti, niti da su poduzimane mjere koje će spriječiti ponavljanje sličnih slučajeva u budućnosti.

2. Sličan slučaj je i *M.doo protiv MVP* gdje je Pravobraniteljstvo također sugeriralo nagodbu, odnosno plaćanje duga koji je stvoren u otkaznom roku ugovora za organizirani prijevoz. MVP je krajem srpnja 2008. godine raskinulo ugovor o prijevozu za svoje radnike ne vodeći računa o ugovorenom otkaznom roku od dva mjeseca i za koji je stvoren dug u iznosu od 8.955 KM. Razlog prijevremenog raskidanja ugovora je izdavanje rješenja o naknadi za prijevoz uposlenicima MVP. Sukladno članku 41. Zakona o plaćama i naknadama²⁶ određeno je da uposlenom pripada pravo na naknadu troškova prijevoza na posao, ako u instituciji nije organiziran prijevoz. MVP nam nije prezentiralo dokaze da je na temelju ovog sudskog spora pokrenulo postupak utvrđivanja odgovornosti i da je poduzelo korektivne mjere.

3.1.2.2. Mirno rješavanje sporova kod zemalja u okruženju

Za razliku od zemalja u okruženju, u BiH ne postoji obveza pokušaja mirnog rješavanja sporova. Prema propisima BiH, osobe koje se smatraju oštećenim postupcima institucije BiH, i koje planiraju podnijeti tužbu, nisu obvezne da se obrate instituciji BiH za pokušaj mirnog rješavanja spora.

U svom izvješću o radu za 2013. godinu Pravobraniteljstvo ističe da je u postupku imalo 3.476 parnična predmeta i samo 5 predmeta izvansudske nagodbe. U svojim izvješćima o radu Pravobraniteljstvo nije navodilo koliko je sudskih nagodbi postignuto.

Usporedbe radi, prema izvješću o radu Državnog odvjetništva RH (DORH) za 2012. godinu²⁷ na 6.809 parničnih predmeta koji su u postupku evidentirano je 7.517 zahtjeva za izvansudsku nagodbu, a sklopljeno je 1.538 izvansudskih nagodbi. U 2012. godini Državno odvjetništvo RH sklopilo je 171 sudsku nagodbu.

Razlog ovako velikog broja izvansudskih nagodbi u RH je obvezno provođenje izvansudske nagodbe propisane člankom 186.a Zakona o parničnom postupku RH. Naime, ovom odredbom je propisano da sve osobe koje imaju namjeru tužiti RH imaju obvezu da prije podnošenja tužbe, nadležnom državnom odvjetništvu podnese zahtjev za mirno rješavanje spora. Istu obvezu ima i državno odvjetništvo kada u ime RH namjerava tužiti neku osobu. Podnošenjem zahtjeva za mirno rješavanje spora rokovi zastaju. Ukoliko zahtjev za mirno rješavanje sporova ne bude prihvaćen ili ne bude odgovoreno po istom u roku od tri mjeseca, podnositelj zahtjeva ima pravo na podnošenje tužbe kod nadležnog suda. Sud će odbaciti tužbe koje nisu prošle opisani postupak podnošenja zahtjeva za mirno rješavanje spora.

Kako se u izvješću tvrdi, iako osporavana, ova odredba u praksi je dala dobre rezultate. U periodu 2007-2012 evidentirano je 49.311 zahtjeva za nagodbu koji su rezultirali 6.623 izvansudskih nagodbi. Procjena DORH-a je da je na ovaj način broj parničnih postupaka smanjen za cca 20%.

²⁶ Sl. gl. BiH 50/08

²⁷ Izvješće o radu Državnog odvjetništva RH za 2012. godinu, strana 68. i 104., dostupan na <http://www.dorh.hr/fqs.axd?id=1414>



Obvezno provođenje izvansudske nagodbe propisano je i člankom 193. Zakona o parničnom postupku Republike Srbije. Osoba koja ima namjeru podnijeti tužbu protiv Republike Srbije obvezna je prije podnošenja tužbe Republičkom javnom pravobraniteljstvu dostaviti prijedlog za mirno rješavanje spora. Podnošenjem prijedloga za mirno rješavanje spora nastaje zastoj roka zastarjelosti od 60 dana. Ukoliko Republičko javno pravobraniteljstvo u roku od 60 dana ne odgovori po ovom zahtjevu tužilac može da podnese tužbu mjerodavnom sudu.

Ova odredba je također osporavana pred Ustavnim sudom Republike Srbije. Rješenjem Ustavnog suda Republike Srbije²⁸ inicijativa za ocjenu ustavnosti članka 193. Zakona o parničnom postupku je odbačena kao neprihvatljiva.²⁹

Prema tvrdnjama navedenim u Biltenu Republičkog javnog pravobraniteljstva³⁰, primjena ove odredbe dala je pozitivne rezultate u praksi. Rezultirala je tisućama zaključenih sporazuma o mirnom rješavanju spora i za jednak broj smanjen je broj parničnih postupaka pred mjerodavnim sudovima.

3.2. Analize sudskih sporova i korektivne mjere i aktivnosti

U ovom poglavlju prezentirani su nalazi revizije koji ukazuju da institucije nisu uvijek provodile analize na temelju kojih će se poduzeti odgovarajuće korektivne mjere i aktivnosti.

U trenutku kada je Pravobraniteljstvu dostavljen tužbeni zahtjev na izjašnjenje parnični postupak je pokrenut. Pravobraniteljstvo upoznaje instituciju sa tužbenim zahtjevom i traži njeno izjašnjenje. Institucija priprema izjašnjenje na tužbu i dostavlja je Pravobraniteljstvu.

Paralelno sa pripremom izjašnjenja na tužbu, institucije bi trebale provoditi analizu spora s ciljem utvrđivanja uzroka njihovog nastanka i poduzimanja korektivnih mjera. Nije nužno da ovakve analize imaju i svoj pismeni, dokumentirani dokaz, posebice ukoliko se radi o jednostavnijim sporovima kada su dostatne i usmene konsultacije rukovodstva i odgovornih organizacijskih jedinica.³¹ Međutim, bez obzira na vrstu analize koja je prethodila, pismena ili usmena, dokaz njenog postojanja je poduzimanje korektivnih mjera.

Korektivne mjere mogu podrazumijevati izmjenu spornih praksi rada, propisa koji ih uređuju ili poduzimanje odgovarajućih mjera protiv odgovornih službenika (obuke, upozorenja, disciplinske mjere i dr.).

3.2.1. Informiranost rukovodstva institucija o sudskim sporovima

U svim analiziranim predmetima rukovodstvo institucija je preko zahtjeva za izjašnjenje na tužbu upoznato sa postojanjem spora, a preko pripremljenih izjašnjenja upoznato je i sa činjenicama vezanim za spor.

²⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Srbije broj: I Uz-51/2012 od 06.12.2012. godine.

²⁹ Bilten Republičkog javnog pravobraniteljstva broj 2/2013, dostupan na http://www.rjp.gov.rs/download/bilteni/Bilten_RJP_2_2013.pdf

³⁰ Bilten Republičkog javnog pravobraniteljstva, broj 2/2013.

³¹ Konsultacije sa pravnim jedinicama koje pripremaju izjašnjenja ili sa jedinicama u kojim je spor nastao.



Osim navedenog, rukovodstvo je u 7 od 15 analiziranih slučajeva o stanju sudskih predmeta informirano i putem povremenih pregleda stanja sudskih sporova i/ili putem izjašnjenja odgovornih organizacijskih jedinica u kojim se spor javio. Treba napomenuti da ovakve informacije sadrže opis činjeničnog stanja, ali ne i kritičku analizu uzroka spora te preporuke za njihovo buduće sprječavanje.

U samo jednom od 15 analiziranih predmeta institucija nije imala informaciju o sudskoj presudi jer joj istu Pravobraniteljstvo nije dostavilo.³² Posljedica neupoznatosti institucije u ovom slučaju nije bilo jer je propis koji je uzrokovao spor već ranije ispravljen, a plaćanje po sudskoj presudi vrši MFT.

3.2.2. Suradnja tuženih institucija i Pravobraniteljstva tijekom suđenja

Analizom 15 odabranih sudskih predmeta i na temelju provedenih razgovora sa odgovornim osobama utvrđeno je da postoji zadovoljavajuća suradnja između Pravobraniteljstva i institucija iz uzorka. Iako su utvrđene manje poteškoće, analizirani sudski sporovi nisu gubljeni zbog propuštanja rokova.

Pravobraniteljstvo u prosjeku za 4 dana upoznaje institucije sa tužbenim zahtjevom i od iste traži izjašnjenje na tužbu. Institucije blagovremeno pripremaju izjašnjenja i dokaznu dokumentaciju sa izuzetkom MO. U sva četiri odabrana predmeta MO evidentirane su urgencije Pravobraniteljstva zbog kašnjenja izjašnjenja i dokazne dokumentacije.

Kao ključni razlog kašnjenja u MO ističu složenost organizacijske strukture MO i striktno poštivanje strukture zapovjednog lanca Oružanih snaga BiH (OS). Pravnici iz jedinice MO u postupku pribavljanja informacija i dokazne dokumentacije ne mogu direktno kontaktirati organizacijsku jedinicu u kojoj je spor nastao, nego ova komunikacija ide preko ministra i zapovjedništva OS što oduzima značajno vrijeme. Odgovorna pravna jedinica MO predlagala je svom rukovodstvu da im se omogući direktna komunikacija sa odgovornom jedinicom OS uz istodobno informiranje nadređenih. Međutim, prijedlozi za omogućavanje direktne komunikacije još uvijek nisu razmatrani i usvojeni od rukovodstva MO i zapovjedništva OS BiH. Ovakve probleme druge tri institucije iz uzorka nisu imale.

3.2.3. Analize sudskih sporova i korektivne mjere

U 4 od 15 analiziranih predmeta, u trenutku podnošenja tužbenog zahtjeva propisi koji su uzrokovali spor su već bili izmijenjeni tako da institucije nisu imale potrebu poduzimanja korektivnih mjera.³³ U preostalim 11 predmeta institucije su trebale provesti odgovarajuću analizu utvrđivanja uzroka spora i poduzeti odgovarajuće mjere koje će spriječiti buduće ponavljanje grešaka.

³² D.Z. protiv GP, spor vezan za isplatu razlike porodijske naknade.

³³ U dva predmeta (kod GP i MVP) sporan je bio način isplate naknade za porodijsko odsustvo zaposlenica iz FBiH, a u dva predmeta (kod GP i UINO) sporna je razlika plaća nastala zbog pogrešno utvrđene osnovice za obračun plaća za period veljača-lipanj 2009. godine. Iako su sporni propisi ispravljeni, po ovom osnovu su podnesene stotine tužbenih zahtjeva protiv institucija BiH. Više o navedenom vidjeti u poglavlju 3.2.3.3. ovog izvješća.



U većini slučajeva institucije nisu provodile analize sudskih sporova, niti su poduzimale odgovarajuće mjere koje će spriječiti ponavljanje grešaka. Kada su analize uzroka i korektivne mjere poduzimane, u većini slučajeva poduzete su kasno.

3.2.3.1. Provedene analize i poduzete mjere

U slijedećoj tablici sačinjen je pregled provedenih analiza i poduzetih mjera u 11 predmeta, tijekom i nakon okončanja sudskog postupka.

Broj predmeta u kojim je provedena analiza i poduzete mjere

Nosioci provedenih analiza i poduzetih mjera	Analize utvrđivanja uzroka spora (od 11 predmeta)	Poduzete mjere (od 11 predmeta)
Tužene institucije	5 (1 GP, 2 MO, 1 MVP, 1 UINO)	6 (1 GP, 2 MO, 1 MVP, 2 UINO),
Druge institucije	2 (1 PB za GP, 1 URI za UINO)	1 (VM za GP)

Izvor: Ured za reviziju, analiza predmeta iz uzorka na temelju dokumentacije Pravobraniteljstva i tuženih institucija.

Analiza sa svrhom utvrđivanja uzroka spora i predlaganjem korektivnih mjera provedena je u 7 od 11 analiziranih predmeta. U 5 slučajeva analizu su provele tužene institucije, dok su preostale 2 analize uradile druge institucije (Pravobraniteljstvo³⁴ i Ured za reviziju³⁵). Korektivne mjere poduzimane su u 7 od 11 predmeta. U 6 slučajeva korektivne mjere poduzimale su tužene institucije, dok je jednu mjeru poduzelo VM. Ovih šest slučajeva predstavlja primjer dobre prakse u načinu postupanja, a poduzete korektivne mjere i aktivnosti su se ogledale u slijedećem:

- pokretanje postupka nadoknade štete od zaposlenika koji ju je uzrokovao (MO),
- donošenje novog propisa / instrukcije kojim se uređuje sporna oblast (MO, UINO, MVP i VM za GP),
- nalog rukovodioca institucije kontrolnom tijelu institucije da provede analizu, utvrdi uzroke i odgovornosti za izgubljeni spor (unutarnja kontrola GP i interna revizija UINO),
- uključivanje VM i drugih institucija u rješavanje problema; upućivanje upozorenja svim odgovornim organizacijskim jedinicama na utvrđene propuste i ukazivanje na njihovu odgovornost; formiranje centralnog skladišta i raskidanje starih ugovora o zakupu skladišta (UINO).

Ni u jednom slučaju tužena institucija nije formirala posebnu komisiju koja bi ispitala uzroke sudskog spora. U slučajevima kada je analizu izvršila neovisna kontrolna jedinica institucije (unutarnja kontrola GP i interna revizija UINO) ona je urađena na isključivi nalog rukovodstva institucije, a ne na temelju godišnjih planova rada kontrolne jedinice.

Ilustracija

MO u svom sastavu ima jedinicu interne revizije. Interna revizija MO u svojim godišnjim planovima nije planirala analizu izgubljenih sudskih sporova niti je na

³⁴ Pravobraniteljstvo BiH u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2009. i 2010. godinu je ukazivalo na brojne sporove GP po osnovu naknade za prijevoz, uzrok problema, sudsku praksu i način na koji bi se sporni propis mogao izmijeniti.

³⁵ Ured za reviziju institucija BiH u izvješću revizije učinka "Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima" iz 2013. godine proveo je analizu problema i dao preporuke za unaprijeđenje.



temelju naloga rukovodstva analizirala spor BSE.doo protiv MO, gdje je MO bilo tuženo po osnovu duga za neplaćenu, a isporučenu robu.

U 4 od navedenih 11 slučajeva institucije nisu poduzimale nikakve analize, a u 5 slučajeva nisu poduzete mjere koje će spriječiti ponavljanje istih grešaka.

ilustracija 4 slučaja gdje nisu utvrđene analize i korektivne mjere:

1. U predmetu BSE.doo protiv MO gdje je izvršena nabavka robe bez provođenja procedure javnih nabava nisu provedene analize kojom bi se utvrdila odgovornost za ovu nabavku niti su identificirane poduzete mjere koje bi spriječile ponavljanje ovakvih slučajeva. (Dosuđeni dug iznosio je 15.930 KM)

2. U predmetu M.H. i dr. protiv MO nije izvršena analiza utvrđivanja uzroka spora, odnosno nije utvrđena odgovornost za kasno donošenje pravilnika čiji nedostatak je prouzrokovao spor. (Dosuđeni dug iznosio je 32.302 KM)

3. U predmetu M.doo protiv MVP nije izvršena analiza utvrđivanja uzroka spora, odnosno nije utvrđena odgovornost za raskidanje ugovora suprotno odredbama ugovora. (Dosuđeni dug iznosio je 8.955 KM)

4. U predmetu N.K. protiv UINO nije izvršena analiza utvrđivanja uzroka spora, odnosno nije utvrđena odgovornost za presudom utvrđene propuste u provedenom postupku upošljavanja.

U nekim slučajevima iako su analizama utvrđeni uzroci spora, u njima nisu predložene korektivne mjere. Ovo je naročito slučaj kada nisu utvrđeni propusti u postupanju odgovornih osoba iz tužene institucije nego je uzrok spora u nedorečenosti propisa ili postupanju drugih institucija (drugih nivoa vlasti).

ilustracija

Predmet Ž.R. protiv GP. U slučaju vozila koje je oduzela GP, mjerodavno tužiteljstvo je godinu dana nakon oduzimanja vozila odbacilo krivičnu prijavu protiv vlasnika, zbog čega je vlasnik vozila tužio GP i dobio naknadu štete za propuštenu zaradu koja je sa kamatama iznosila 120.000 KM. Analiza Ureda za profesionalne standarde i unutarnju kontrolu GP je utvrdila da nije bilo propusta odgovornih uposlenika GP, a izražena je sumnja u rad mjerodavnog tužiteljstva. GP nije sačinila širu analizu kojom bi se predložile mjere za unaprijeđenje upravljanja oduzetom imovinom i mjere za unaprijeđenje suradnje sa tužiteljstvima i sudovima.

3.2.3.2. Kasno provedene analize i poduzete mjere

Institucije kasno provode analize uzroka sudskih sporova, a još kasnije poduzimaju korektivne mjere. Rijetki su slučajevi u kojim su institucije paralelno sa pripremom izjašnjenja na tužbu provodile i analizu uzroka spora sa prijedlozima korektivnih mjera.

Zbog dugog rješavanja tužbenih zahtjeva institucije kasno dolaze do informacije o podnesenoj tužbi i donesenoj presudi. Tužbeni zahtjevi se mogu pripremati mjesecima. Prosječno vrijeme zadržavanja tužbe na sudu je 10 mjeseci, a prosječno vrijeme suđenja



je 18 mjeseci.³⁶ Za najefikasnije rješavanje tužbenog zahtjeva sudu je trebalo 14 mjeseci.³⁷ Problem efikasnosti sudova je prepoznat i predmet je reforme pravosuđa³⁸ koju koordinira Ministarstvo pravde BiH.

Imajući u vidu dugo vrijeme trajanje sudskih postupaka, analize uzroka sudskih sporova nužno je poduzimati odmah nakon što je tužba dostavljena u instituciju. Kasno provedene analize i poduzete mjere omogućavaju da se sudski sporovi ponavljaju po istom osnovu.

U slijedećoj tablici dan je pregled analiza i mjera institucija u odnosu na vrijeme kada su poduzete.

Vrijeme kada su analize i mjere poduzete u analiziranim sudskim predmetima

Vrijeme poduzimanja	Analize utvrđivanja uzroka (od 11 predmeta)	Poduzete mjere (od 11 predmeta)
Tijekom suđenja	5 (2 MO, 1 MVP i 1 UINO, 1 PB za GP)	3 (2 MO, 1 VM za GP)
Nakon donesene presude	5 (1 GP, 2 MO, 1 PB za GP, 1 URI za UINO)	6 (1 GP, 2 MO, 1 MVP, 2 UINO)

Izvor: Ured za reviziju, analiza predmeta iz uzorka na temelju dokumentacije Pravobraniteljstva i tuženih institucija.

U 5 od 11 predmeta analize su provedene tijekom suđenja. U 4 slučaja analize su poduzele tužene institucija, a u jednom Pravobraniteljstvo. Mjere su tijekom suđenja poduzete tek u 3 predmeta od čega je jednu poduzelo VM (u ovim slučajevima poduzete mjere su donošenje propisa koji uređuje spornu oblast).

Primjeri dobre prakse

1. MO kontinuirao prati i analizira sudske sporove uzrokovane prometnim nezgodama. Predmetima F.H.O. protiv MO i E.B. protiv MO prethodio je pokušaj izvansudske nagodbe, a tijekom sudskog postupka, MO je pripremlilo i donijelo novi Pravilnik o nadoknadi štete u MO i OS BiH.³⁹ Po okončanju sudskog spora, protiv vozača MO odgovornih za prometne nezgode pokrenut je postupak nadoknade štete. Za jednog vozača rješenje o nadoknadi štete je doneseno, dok je drugi postupak u tijeku.

2. Pravna jedinica MVP je tijekom sudskog postupka provela analizu spora B.B. protiv MVP. Analizom su utvrđeni propusti i odgovornosti MVP, te su predložene korektivne mjere (sudska nagodba i postupak utvrđivanja odgovornosti):

3. Po nalogu direktora, interna revizija UINO je provela analizu sudskog spora Ž.Z.doo protiv UINO te sačinila izvješće sa nalazima (utvrđenim propustima i odgovornostima) te prijedlozima mjera.

4. Pravobraniteljstvo je u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2009. i 2010. godinu ukazalo na brojne sporove GP po osnovu naknada za prijevoz, ukazalo je na uzrok spora i način na koji se isti mogao otkloniti.

³⁶ Najkraći postupak suđenja trajao je 4 mjeseca, a najduži postupak je trajao skoro 38 mjeseci ili duže od 3 godine. Podaci dobiveni na temelju analize 15 odabranih sudskih sporova.

³⁷ Vrijeme proteklo od datuma podnošenja tužbe na mjerodavni sud do datuma donošenja sudske odluke.

³⁸ Strategijom za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine definirano je deset strateških programa u oblasti unaprjeđenja efektivnosti i efikasnosti pravosudnih institucija BiH.

³⁹ Pravilnik o nadoknadi štete u MO i OS BiH, objavljen u "Sl. glasnik BiH", br. 69. od 04. rujna 2012. godine



Analizom odabranih predmeta utvrđeni su i slučajevi u kojim su po istom osnovu pokretani brojni sudski postupci, a gdje institucije nisu blagovremeno provele odgovarajuće analize i nisu poduzele korektivne mjere.

Ilustracija

1. Predmet J.P. i dr. protiv GP ukazuje na pogrešne prakse GP u obračunu naknada za prijevoz. GP kod prvih pokrenutih sporova nije izvršila analizu vlastitih praksi obračuna i nije korigirala svoje prakse obračuna.

GP je po osnovu naknade za prijevoz imala još 58 parničnih predmeta koje je izgubila, a za koje je podnesena apelacija Ustavnom sudu BiH i koja je odbačena.⁴⁰ GP je do konca 2009. godine po osnovu naknada za prijevoz podneseno ukupno 458 tužbi vrijednosti preko 5 milijuna KM. Prve tužbe po ovom osnovu podnesene su u svibnju 2007. godine, a posljednje tijekom 2009. godine. Prvi tužbeni zahtjevi osporavali su isplatu naknada na temelju internih akata GP, zahtijevajući obračun naknade sukladno povoljnijoj Odluci VM 260/02. Ovakvi tužbeni zahtjevi su odbijeni, međutim sudske presude donesene nakon travnja 2009. godine ukazivale su na pogrešnu praksu obračuna naknada za prijevoz. Sukladno internom aktu GP, uposlenici koji stanuju dalje od 80 km imaju pravo na naknadu prijevoza u visini 2 karté za svaki vikend. Tužena je obračunavala naknadu za prijevoz za 4 vikenda mjesečno iako je u pojedinim mjesecima bilo i pet vikenda za koje je trebalo obračunati i isplatiti naknadu.

29.12.2008. VM je donijelo novu odluku⁴¹ kojom je reguliralo naknadu za prijevoz, a kojom je zamijenjen interni akt po kojem je GP obračunavala naknade.⁴² Navedenom odlukom uposleni koji stanuju dalje od 80 km imaju pravo na mjesečnu novčanu naknadu u visini cijene osam pojedinačnih karata. Dopunom ove odluke od 02.07.2009. godine, ova naknada pripada za broj stvarnih dolazaka na posao.⁴³

2. Na temelju predmeta N.K. protiv UINO, UINO nije izvršila analizu spora i nije utvrdila njegove uzroke, odnosno nije utvrđena odgovornost za presudom utvrđene propuste u provedenom postupku upošljavanja. Internim oglašavanjem radnih mjesta među izvršiocima bivših carinskih uprava u BiH izvršena je prva faza popunjavanja radnih mjesta u UINO. Nakon 31.12.2004. kada su okončani izbori po internim oglasima, na izvršeni izbor kandidata podnijeto je 420 prigovora, a pokrenuto je 372 sudska spora. Predmetni spor je jedan od njih.

U nekim slučajevima evidentirane mjere su poduzete nakon proteka značajnog vremena od donošenja sudske presude.

Ilustracija

1. Predmet B.B. protiv MVP – dvije godine nakon donošenja sudske presude koja je ukazivala na probleme upravljanja ljudskim potencijalima, ministar je

⁴⁰ Presuda Ustavnog suda AP 1082/10 <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci.html.php?pid=367897>

⁴¹ Odluka VM o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH, broj: 235/08 od 29.12.2008. godine.

⁴² Sukladno donesenom Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Sl.gl. BiH 50/08 od 23.06.2008. godine) VM je isključivo mjerodavno za donošenje podzakonskog akta koji regulira naknadu prijevoza.

⁴³ Odluka VM broj: 165/09 od 02.07.2009.



donio novu Odluku o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u MVP na rad u DKP BiH. Ovom odlukom utvrđene su prakse koje bi trebale smanjiti broj sporova iz ove oblasti i ponavljanja slučajeva poput B.B.

2. Predmet D.S. protiv UINO – 14 mjeseci nakon donošenja sudske presude koja je ukazivala na probleme u upravljanju sa robom oduzetom u carinskim postupcima i 7 mjeseci nakon prijema izvješća revizije učinka na istu temu, UINO je donijela nove naputke o postupanju sa oduzetom robom. Ovim naputcima bi se trebale unaprijediti prakse rada kojim će se zaštititi vrijednost oduzete robe i smanjiti broj sporova poput D.S. protiv UINO.

3.2.3.3. Brojni sudski sporovi u kojim je sporni propis već izmijenjen

U 4 od 15 sudskih predmeta u trenutku podnošenja tužbenog zahtjeva, propisi koji su uzrokovali spor su već bili izmijenjeni tako da institucije nisu imale potrebu provoditi dokumentirane analize spora. Izmjenama propisa koji reguliraju radne odnose greške su ispravljene, međutim po ovom osnovu podneseni su brojni tužbeni zahtjevi uposlenika institucija BiH. Iako sudska praksa u ovim slučajevima nije naklonjena institucijama BiH, nije bilo pokušaja mirnog rješavanja spora što je uzrokovalo dodatne sudske troškove.

U dva analizirana predmeta⁴⁴ sporan je bio način isplate naknade za porodijsko odsustvo uposlenica iz FBiH. Odlukom Ustavnog suda U-12/09⁴⁵ ukinut je sporni članak Zakona o plaćama i naknadama i Odluka VM kojom su uposlenice iz FBiH stavljene u diskriminirajući položaj.⁴⁶ Usvojeni tužbeni zahtjevi su se odnosili na period između 28.05.2010. godine kada je presuda donesena i 29.09.2010. godine kada je presuda objavljena u službenom glasniku i kada je stupila na snagu.

U druga dva analizirana predmeta⁴⁷ sporna je razlika plaća nastala zbog pogrešno utvrđene osnovice za obračun plaća za period veljača-lipanj 2009. godine.⁴⁸ Sukladno potpisanim Stand By aranžmanom sa MMF-om, VM je sredinom 2009. godine utvrdilo novu manju osnovicu čime je greška ispravljena.⁴⁹

Ilustracija

U predmetima A.Č. i dr. protiv GP i N.K. i dr. protiv UINO djelomično su usvojeni tužbeni zahtjevi za pogrešno utvrđenu osnovicu za obračun plaća za period

⁴⁴ D.Z. protiv GP i A.S.Č protiv MVP.

⁴⁵ Odluka Ustavnog suda U-12/09 dostupna na slijedećem linku: http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=303276

⁴⁶ Odlukom Ustavnog suda BiH U-12/09 od 28.05.2010. godine (Sl.gl.BiH 80/10 od 28.09.2010.) od 29.09.2010. godine ukinut je članak 35. Zakona o plaćama i naknadama (Sl.gl.BiH 50/08 i 35/09) i Odluka VM broj 169/09 od 17.06.2009. godine (Sl.gl.BiH 58/09) zbog njihove neustavnosti. VM je 02.11.2010. donijelo novu Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo u institucijama BiH broj: 274/10, a koja je primjenjiva od 29.09.2010. godine (Sl.gl.BiH 95/10).

⁴⁷ A.Č. i dr. protiv GP i N.K. i dr. protiv UINO.

⁴⁸ Osnovica za period veljača-lipanj 2009. godine je donesena na temelju podataka o prosječnoj plaći koje osigurava Agencija za statistiku BiH. Agencija za statistiku je naknadno korigirala podatke o prosječnoj plaći, međutim korekcija osnovice za obračun plaće nije izvršena.

⁴⁹ Vijeće ministara, sukladno članku 3. Zakona o plaćama i naknadama, može odobriti i manju osnovicu ukoliko je to zahtjev za održanje makroekonomske stabilnosti i nesmetano funkcioniranje institucija BiH. Sukladno navedenom, VM je 17.06.2009. donijelo Odluku o visini osnovice za obračun plaća zaposlenim u institucijama BiH 168/09, kojom je osnovica utvrđena u iznosu od 498,10 KM, sa obavezom primjene od 01.07.2009. godine.



veljača-lipanj 2009. godine. Ukupni izdaci za ova dva spora iznosili su 7.605 KM, s tim da su troškovi postupka bili veći od izdataka za dug i kamatu.

Dosuđeni pojedinačni iznos duga sa kamatom po uposlenom iznosio je oko 190 KM, a ostali troškovi postupka iznosili su prosječno oko 210 KM. Na temelju ove dvije presude, za 19 uposlenika, na ime duga isplaćeno je 2.794 KM, troškovi zateznih kamata iznosili su 847 KM, troškovi parničnog postupka iznosili su 1.045 KM i troškovi izvršnog postupka iznosili su 2.918 KM. U ovim sporovima tužitelji su imali istog advokata koji se specijalizirao za ovakvu vrstu sporova.

3.3. Izvršenje sudskih presuda

U ovom poglavlju prezentirani su nalazi revizije koji ukazuju na kašnjenja u izvršavanju sudskih presuda što je za posljedicu imalo dodatne troškove za Proračun BiH.

Sudskim presudama tužene institucije mogu biti obvezane na određene radnje, odnosno na određene isplate. Sudskim presudama utvrđuje se paricioni, dobrovoljni rok za izvršenje sudske presude (obično je to 15 ili 30 dana). Mjerodavni sudovi svoje presude dostavljaju Pravobraniteljstvu kojeg ih, ukoliko su presude pravosnažne, treba dostaviti tuženim institucijama i MFT radi plaćanja.

Plaćanja se ne vrše iz pojedinačnih proračuna tuženih institucija nego sa pozicije Izravni transferi s Jedinственог računa trezora, a njihovo evidentiranje vrši MFT. Ovakva praksa je uvedena iz razloga što se izdaci za izgubljene sudske sporove teško mogu planirati, pa institucije u proračunu nemaju odobrena sredstva za ovu namjenu. MFT ove izdatke planira na temelju izdataka iz prethodnih godina. Drugi razlog za ovakvu praksu je izbjegavanje mogućnosti duplih plaćanja i kod institucije i kod MFT.

Neblagovremeno postupanje po sudskim presudama može uzrokovati dodatne troškove (troškove zateznih kamata i troškove izvršnog postupka prinudne naplate). Na temelju jedne izgubljene presude moguće je pokretanje i više izvršnih postupaka, što je slučaj u predmetima zajedničkih tužbi više osoba.

U nastavku izlaganja prezentirani su opći pokazatelji broja pokrenutih izvršnih postupaka te rezultati analize izvršenja sudskih presuda iz uzorka od 15 odabranih sudskih predmeta.

3.3.1. Pokazatelji pokrenutih izvršnih postupaka

Prema evidencijama Pravobraniteljstva o broju izvršnih predmeta koji su nastali iz parničnih predmeta za 2012. i 2013. godinu, troškovi izvršnog postupka iznosili su 6% evidentiranih izdataka za sudske sporove (a koji uključuje i dug i sudske troškove, bez zateznih kamata). Ukupni izdaci po sudskim sporovima u periodu 2008.-2013. prema izvješćima MFT iznosili su 14,6 milijuna maraka. Grubim kalkulacijama ovih pokazatelja troškovi izvršnog postupka za period 2008.-2013. se mogu procijeniti na oko 470 tisuća

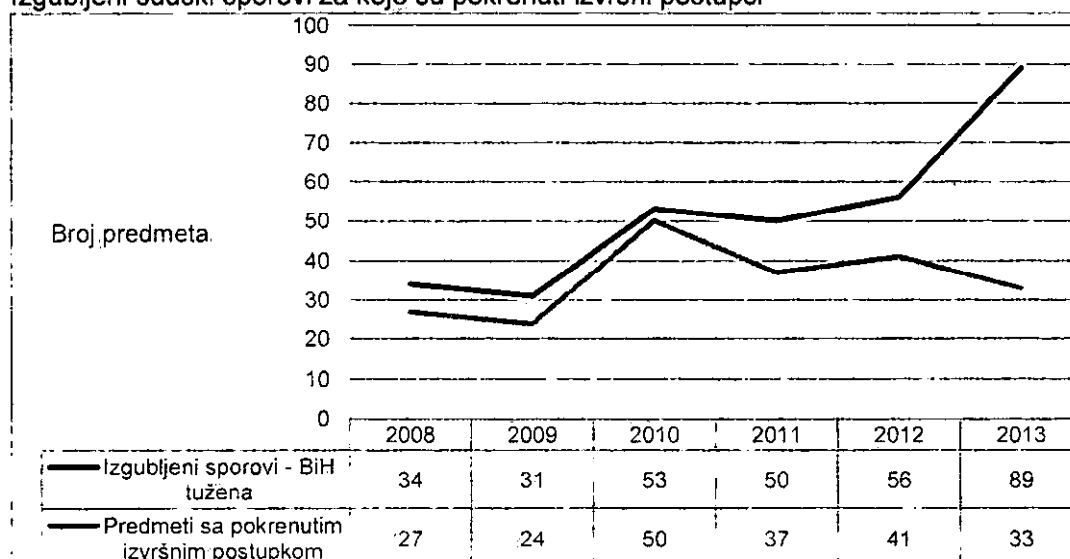


KM.⁵⁰ Zbog kašnjenja u plaćanjima, osim troškova izvršnog postupka, nastali su i dodatni troškovi zateznih kamata od oko 230 tisuća KM.⁵¹

Prema evidencijama Pravobraniteljstva u periodu 2008.-2013. najmanje u 68% slučajeva⁵² plaćanje nije izvršeno u dobrovoljnom roku zbog čega su pokrenuti izvršni postupci prinudne naplate.

Usporedni podaci o izgubljenim sudskim sporovima⁵³ i pokrenutim izvršnim postupcima prezentirani su u slijedećem grafičkom prikazu.

Izgubljeni sudski sporovi za koje su pokrenuti izvršni postupci



Izvor: Ured za reviziju, podaci iz evidencija Pravobraniteljstva za period 2008.-2013.

U posljednjim godinama evidentiran je pad broja pokrenutih izvršnih postupaka u odnosu na broj izgubljenih sudskih sporova, međutim njihov broj još uvijek je velik. Na smanjenje broja izvršnih postupaka utjecale su mjere⁵⁴ koje je MFT poduzelo na temelju preporuka Ureda za reviziju institucija BiH navedenih u izvješćima financijske revizije.⁵⁵

⁵⁰ 14,6 milijuna KM x 68% slučajeva kada je izvršni postupak pokrenut = 9,9 milijuna KM – 21% kamata (2,1 milijuna KM) = 7,8 milijuna KM x 6% = 468.000 KM.

⁵¹ Ovisno od predmeta zatezna kamata se obračunava: od dana kada je utužena obveza trebala biti plaćena ili od dana podnošenja tužbe ili od datuma donošenja presude pa sve do trenutka plaćanja po sudskoj presudi. Troškovi zateznih kamata iznosili su 21% ukupnih izdataka za sudske sporove 15 analiziranih predmeta. Prosječno vrijeme rješavanja tužbenog zahtjeva na sudu je trajalo 28 mjeseci, a plaćanja su izvršena u prosjeku 5 mjeseci nakon donošenja sudske presude. Sukladno navedenom može se procijeniti da se deveti dio troškova zateznih kamata odnosi na period kašnjenja u plaćanjima (što je oko 231.000 KM).

⁵² Od 313 izgubljenih sudskih sporova u kojim je BiH tužena izvršni postupak prinudne naplate je pokrenut u 212 slučajeva.

⁵³ Izgubljeni sudski sporovi u kojim su institucije BiH tužene.

⁵⁴ MFT je sredinom 2011. godine donijelo instrukciju kojom je preciziran način plaćanja pravosnažnih sudskih presuda, te je jednog svog uposlenika zadužilo za praćenje ove vrste izdataka.

⁵⁵ Izvješća o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2009., 2010., 2011. i 2012. godinu.



3.3.2. Izvršenja sudskih presuda predmeta iz uzorka

U većini analiziranih slučajeva utvrđena su kašnjenja u izvršavanju sudskih presuda što je prouzročilo dodatne troškove izvršnog postupka i troškove zateznih kamata za vrijeme kašnjenja u plaćanju.

Samo 1 presuda u 15 analiziranih sudskih predmeta je izvršena blagovremeno, u roku utvrđenom u sudskoj presudi. U 14 od 15 odabranih sudskih predmeta, sudske presude nisu izvršene u utvrđenom roku.

Zbog navedenih kašnjenja troškovi izvršnog postupka prinudne naplate evidentirani su u 9 slučajeva. U 4 slučaja izvršni postupak nije pokrenut (plaćanje je izvršeno sa kašnjenjem), a u 1 slučaju je izvršni postupak obustavljen (plaćanje je izvršeno na dan pokretanja izvršnog postupka, pa je isti obustavljen).

Pravobraniteljstvo je odgovorno za kašnjenje u 11 predmeta, MFT u 2 predmeta, a u 1 predmetu odgovornost je podijeljena. U 1 predmetu MVP je sa 8,5 mjeseci zakašnjenja postupilo po sudskoj presudi.

Pravobraniteljstvo je samo u 4 predmeta blagovremeno dostavilo pravosnažnu presudu MFT. MFT je samo u 1 slučaju blagovremeno platilo, dok je u 2 slučaja zakasnilo sa plaćanjem. U posljednjem slučaju Pravobraniteljstvo je MFT blagovremeno dostavilo pravosnažnu presudu ali sa upitom o potrebi ulaganja izvanrednih pravnih lijekova, bez naznake da je po istoj potrebno postupiti. MFT je na postavljeni upit odgovorilo ali po dostavljenoj presudi nije izvršilo plaćanje.⁵⁶

Ilustracija

U predmetu M.doo protiv MVP, Pravobraniteljstvo je presudu sa nalogom za plaćanje blagovremeno dostavilo MFT. Pravobraniteljstvo je presudu primilo 26.12.2012. godine (sa rokom plaćanja od 30 dana), a MFT je dostavilo 04.01.2013. godine. MFT nije izvršilo plaćanje u predviđenom roku pa je Sud BiH 27.02.2013. godine donio rješenje o izvršenju (troškovi izvršnog postupka su 1.042 KM). Kako se plaćanje nije moglo izvršiti sa naznačenog računa, računa sa posebnom namjenom u Centralnoj banci BiH, sud je 14.01.2014. godine donio novo rješenje kojim je promijenjen račun sa kojeg se pljenidba ima izvršiti (troškovi novog izvršnog postupka su 772 KM). Plaćanje je izvršeno godinu dana nakon isteka roka za plaćanje, što je donijelo dodatne troškove zateznih kamata za godinu dana i troškove izvršnog postupka u ukupnom iznosu od cca 3.000 KM. Po ovoj presudi ukupno je plaćeno 18.743 KM, od čega je dug 8.955 KM, troškovi kamata 5.684 KM, sudski troškovi 2.290 KM i troškovi izvršnog postupka 1.814 KM.

⁵⁶ Ovakvo postupanje MFT je sukladno Instrukciji MFT o načinu izvršenja – plaćanja izvršnih sudskih presuda preko Proračuna BiH, broj 08-02-1-458-1/11 od 08.06.2011. godine. Prema navedenoj instrukciji MFT nije dužno izvršiti plaćanje po dostavljenoj presudi ukoliko to Pravobraniteljstvo u prapratnom aktu nije naložilo. MFT je donijelo navedenu instrukciju iz razloga što MFT nije u stanju da procijeni koja je prvostupanijska sudska odluka pravosnažna, odnosno nije u stanju da predvidi na koju sudska odluku će Pravobraniteljstvo uložiti žalbu koja će odgoditi izvršenje. S druge strane MFT bi trebalo znati da su drugostupanijske presude pravosnažne i nakon isteka paricionog roka za plaćanje i izvršne. Pošto MFT, očigledno, ne posjeduje kompetencije za procjenu po kojim presudama treba izvršiti plaćanje, MFT je odgovornost za utvrđivanje naloga za plaćanje prebacilo na Pravobraniteljstvo koje ima ove kompetencije.



U 6 predmeta Pravobraniteljstvo je pravosnažnu sudsku presudu sa nalogom za plaćanje dostavilo MFT nakon isteka dobrovoljnog roka za plaćanje.

Ilustracija

U predmetu Ž.Z.doo protiv UINO, Pravobraniteljstvo je 16 mjeseci nakon isteka roka za plaćanje⁵⁷ MFT dostavilo presudu sa nalogom za plaćanje. Plaćanje po izvršnom postupku je već bilo izvršeno tri mjeseca prije prijema naloga Pravobraniteljstva i o istom je MFT obavijestilo Pravobraniteljstvo.⁵⁸ Plaćanje je dakle, izvršeno 13 mjeseci nakon isteka roka za plaćanje što je donijelo dodatne troškove zateznih kamata za 13 mjeseci i troškove izvršnog postupka. Po ovoj presudi ukupno je plaćeno 23.638 KM, od čega je dug 12.496 KM, troškovi kamata 10.217 KM, sudski troškovi 550 KM i troškovi izvršnog postupka 375 KM.

U 5 predmeta Pravobraniteljstvo pravosnažnu presudu uopće nije dostavilo MFT.⁵⁹

Ilustracija

U predmetu N.K. protiv UINO, Pravobraniteljstvo je UINO blagovremeno⁶⁰ dostavilo presudu na upoznavanje, međutim istu nije poslalo MFT. Kako plaćanje nije izvršeno u predviđenom roku, mjerodavni sud je donio rješenje o izvršenju prisilnom naplatom sa računa UINO na koji se prikupljaju prihodi od PDV. UINO je pismeno upozorila Pravobraniteljstvo da im nije dostavilo izvršno rješenje i da se plaćanje nije smjelo izvršiti sa računa koji je reguliran posebnim Zakonom⁶¹, nego sa odgovarajućeg transakcijskog računa MFT. Također im je skrenuta pozornost da u svakom rješenju o izvršenju kod MFT izvrše provjeru je li naznačen odgovarajući transakcijski račun MFT sa kojeg se plaćanje može izvršiti, a ne neki račun sa posebnom namjenom.

U jednom predmetu tužena institucija nije blagovremeno postupila po sudskoj presudi čime su prouzročeni dodatni sudski troškovi u ponovljenom sudskom postupku.

Ilustracija

U predmetu B.B. protiv MVP – MVP nije blagovremeno postupilo po sudskoj presudi nego je 8,5 mjeseci nakon isteka roka za postupanje izdalo rješenje o rasporedu na radno mjesto radniku kojem je nezakonito dala otkaz. Neblagovremenim postupanjem po sudskoj presudi MVP je prouzročila dodatne troškove zateznih kamata i nove troškove duga u visini njegovih mjesečnih plaća.

⁵⁷ 29.11.2013. Pravobraniteljstvo je obavijestilo MFT o obvezi plaćanja po drugostupanjskoj presudi primljenoj 21.06.2012. sa rokom od 30 dana.

⁵⁸ MFT je svojim dopisom od 09.12.2013. godine izvjestilo Pravobraniteljstvo da je plaćanje već izvršeno 29.08.2013. godine po rješenju o izvršenju, te da je o tome Pravobraniteljstvo izvješteno 30.08.2013. godine. U navedenom dopisu MFT je upozorilo Pravobraniteljstvo da obrati pozornost na obavještenja MFT da se zabunom ne bi desila dupla plaćanja.

⁵⁹ Pravobraniteljstvo nam nije ponudilo dokaze da su presude uopće dostavljene MFT. U dokumentaciji predmeta nisu pronađeni dopisi koji dokazuju da su pravosnažne presude dostavljene MFT, nakon ponovljenih upita, Pravobraniteljstvo iste nije uspjelo pronaći.

⁶⁰ 05.03.2008. Pravobraniteljstvo je UINO dostavilo presudu suda na upoznavanje (presuda primljena 22.02.2008. sa rokom plaćanja od 15 dana, dakle do 09.03.2008.).

⁶¹ Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjelu prihoda (Sl.gl.BiH 55/04 i 34/07).



3.3.3. Razlozi neblagovremenog izvršavanja sudskih presuda

MFT i Pravobraniteljstvo nisu uspostavili odgovarajuću organizaciju poslova koja bi spriječila kašnjenja u plaćanjima. I u MFT i u Pravobraniteljstvu je u ovaj proces uključeno nekoliko osoba među kojim je odgovornost podijeljena. Ni u jednoj instituciji nije zadužena jedna odgovorna osoba koja posjeduje sve nužne informacije i koja je zadužena za suradnju sa drugim institucijom.

Ove dvije institucije nisu uspostavile zadovoljavajuću suradnju i nisu poduzele zajedničke aktivnosti na rješavanju problema. Tijekom 2012. i 2013. obje institucije su poboljšale praćenje ove vrste izdataka uvođenjem posebnih evidencija.⁶² Međutim, ove aktivnosti samo su djelomično doprinijele rješavanju problema neblagovremenog plaćanja po pravosnažnim sudskim presudama.

Ministarstvo financija i trezora BiH

Prema tvrdnjama odgovornih iz MFT, plaćanjima po izgubljenim presudama se daje prioritet. MFT je likvidno i u pravilu sva se plaćanja mogu završiti u roku od tjedan dana od prijema obavijesti za plaćanje. U izuzetnim situacijama mogu se desiti kašnjenja kada je ovlašten potpisnik odsutan i kada nemaju broj tužiteljevog transakcijskog računa za uplatu.⁶³

Kako ističu u MFT u sistematizaciji radnih mjesta ne postoji radno mjesto sa dužnostima praćenja i plaćanja pravosnažnih sudskih presuda. Izvješćima financijske revizije⁶⁴ je ukazivano na problematiku neblagovremenog plaćanja, pa je MFT sredinom 2011. godine donijelo instrukciju⁶⁵ kojom je preciziran način plaćanja pravosnažnih sudskih presuda. Sredinom 2012. godine u MFT je jedan uposlenik zadužen za praćenje i vođenje evidencije o plaćanjima po dostavljenim pravosnažnim sudskim presudama.

Iako je MFT poduzelo određene korake, prostora za dodatno unaprjeđenje načina evidentiranja i praćenja ove vrste izdataka još uvijek ima.

U MFT najmanje je pet različitih osoba uključeno na poslovima plaćanja sudskih izdataka. Jedna osoba za plaćanje po pravosnažnim presudama, a druge četiri za evidentiranje i kontrolu obračuna isplata koje banke vrše po izvršnim sudskim rješenjima. Poslovne banke MFT dostavljaju obračun za isplatu, međutim uz obračun se rijetko dostavljaju izvršna rješenja na temelju kojih je isplata izvršena. Bez izvršnih rješenja teško je provjeriti kontrolu obračuna kamata i praćenje plaćanja presuda na koje se izvršna rješenja odnose.

MFT sve izdatke za sudske sporove knjiži na jedan analitički konto. Ovakav način evidentiranja za posljedicu ima da MFT ne može znati koliko je sredstava isplaćeno po tuženoj instituciji, niti se može znati koja je struktura ovih troškova (ne može se posebno utvrditi iznos isplaćenog dug, kamata, troškovi parničnog postupka, drugih sudskih troškova, troškova izvršnog postupka, troškovi nagodbe i sl.). Ovi podaci ne mogu se dobiti ni na temelju pomoćnih evidencija koje su uvedene sredinom 2012. godine.

⁶² Evidencija plaćanja u MFT i pregledi broja izvršnih postupaka u Pravobraniteljstvu.

⁶³ Ovo je naročito izražen problem ukoliko je tužitelj bivši uposlenik institucija BiH (napustio državnu službu, umirovljen ili preminuo).

⁶⁴ Izvješća o reviziji izvršenja proračuna institucija BiH za 2009. i 2010. godine.

⁶⁵ Instrukcija o načinu izvršenja – plaćanja izvršnih sudskih presuda preko Proračuna BiH, broj 08-02-1-458-1/11 od 08.06.2011. godine kojom je van snage stavljena ranija Instrukcija o načinu izvršenja – plaćanja izvršnih sudskih presuda preko Proračuna BiH, broj: 01-08-16-3765/07 od 03.09.2007. godine.



Utvrđivanje ovakvih informacija zahtijeva ponovnu analizu sve relevantne dokumentacije koja nije arhivirana na jednom mjestu.

Sve navedeno za posljedicu ima otežane mogućnosti bilo kakve analize ove vrste izdataka. Ako je isplata evidentirana na temelju obračuna poslovne banke, izvršno rješenje nije dostavljeno, a MFT nije dostavljena ni presuda, otežano je utvrđivanje odgovorne institucije, uzroka spora i visine pripadajućih izdataka.

Interna revizija MFT nikada nije vršila kontrolu i analizu ove vrste izdataka, niti je dala preporuke za unaprjeđenje načina njihovog praćenja i plaćanja.

Pravobraniteljstvo BiH

Pravobraniteljstvo nije zadužilo jednu osobu za suradnju sa MFT i za dostavljanje pravosnažnih presuda sa nalogom za postupanje – plaćanje. Odgovorni pomoćnici pravobranitelja⁶⁶ koji su instituciju zastupali u sporu, odgovorni su i za dostavljanje pravosnažnih presuda MFT i tuženim institucijama. Nadzor njihovog rada vrši Pravobranitelj i njegovi zamjenici.

Prema tvrdnjama odgovornih osoba iz Pravobraniteljstva, MFT je bez konsultacija sa Pravobraniteljstvom, donijelo instrukciju po kojoj Pravobraniteljstvo odgovorno za dostavljanje naloga za postupanje – plaćanje po pravosnažnim sudskim presudama. Prema instrukciji MFT, nalog za postupanje mora sadržavati sve elemente potrebne za plaćanje od kojih samo transakcijski račun za plaćanje nije sadržan u pravosnažnoj presudi koja se dostavlja.⁶⁷ Ukoliko Pravobraniteljstvo prema instrukciji MFT ne dostavi sve propisane elemente u propisanom roku, MFT nije dužno izvršiti nalog za plaćanje.

Ovakav postupak MFT, Pravobraniteljstvo smatra jednostranim i nametnutim te ističu da oni nisu dužni primjenjivati ovu instrukciju, a u slučajevima kada su MFT dostavljali transakcijske račune za isplatu, da je to bio odraz njihove dobre volje.

Tijekom 2012. i 2013. godine Pravobraniteljstvo je poduzelo mjere na unaprjeđenju praćenja pokrenutih izvršnih postupaka. Uvedena je posebna evidencija izvršnih postupaka nastalih iz parničnih predmeta, a radi lakše kontrole i praćenja, dokumentacija o pokrenutim izvršnim postupcima se odlaže u parnični predmet na temelju kojeg je izvršni postupak pokrenut. Prema ovoj evidenciji, u 2013. godini u Pravobraniteljstvu je evidentirano 181 izvršnih postupaka nastalih iz 33 parnična predmeta. Uvedenom izmjenom prakse rada, smanjen je broj otvorenih izvršnih predmeta.⁶⁸

⁶⁶ Pravobraniteljstvo BiH ima 6 pomoćnika pravobranitelja.

⁶⁷ Elementi za plaćanje su: ime osobe/pravnog lica u čiju korist je plaćanje potrebno izvršiti, temelj isplate, iznose za isplatu, rokove za obračun kamata, transakcijski račun na koji treba platiti i rok plaćanja.

⁶⁸ U izvješću o radu Pravobraniteljstva BiH za 2013. godinu evidentirano je samo 5 izvršnih postupaka u kojim je BiH izvršenik (upisnik "I", BiH kao izvršenik). U stvarnosti ovaj broj postupaka je veći za 181 postupak iz evidencije.



4. Zaključci

Provedeno istraživanje i utvrđeni nalazi revizije pomogli su da se iznesu sljedeći zaključci revizije. Zaključci revizije su ujedno i odgovori na definirana revizijska pitanja.

4.1. Institucije rijetko poduzimaju mjere za prevenciju sudskog spora

Institucije BiH u većini slučajeva nisu poduzimale aktivnosti i mjere koje će spriječiti sudsko rješavanje sporova. Mirno rješavanje sporova, analiza vlastitih praksi rada i njihovo unaprjeđenje u rizičnim oblastima koje generiraju sporove su aktivnosti koje mogu smanjiti broj sudskih postupaka. Sporovi koji se riješe prije suda ne nose dodatne izdatke sudskog rješavanja spora.

Institucije nedovoljno pozornosti posvećuju rizičnim oblastima koje generiraju sporove i u većini slučajeva ne analiziraju svoje prakse rada s ciljem unaprjeđenja istih. Nalazi revizije ukazuju da su institucije u najmanje 10 od 15 analiziranih predmeta imale indikatore koji su ukazivali na mogućnost nastajanja sudskog spora, međutim institucije su u samo 5 slučajeva poduzimale mjere koje će spriječiti generiranje novih sporova. Primjeri dobrih praksi ukazuju da su ovakve aktivnosti moguće i da su ih institucije trebale primjenjivati u svim slučajevima kada su imale indikatore da bi do sudskog spora moglo doći.

Institucije rijetko koriste mogućnost mirnog rješavanja sporova. Mirno rješavanje sporova je najefikasniji i najjeftiniji način rješavanja sporova za institucije BiH. Sporovi koji završe na sudu nose dodatne sudske troškove, angažmana osoblja institucije na pripremama izjašnjenja i dokaza te angažman resursa Pravobraniteljstva i mjerodavnih sudova.

Mirno rješavanja sporova se ne koristi zbog nedostatka kritičkih analiza vlastitih postupanja i utvrđivanje vlastitih odgovornosti. Drugi razlozi nekorištenja mirnog rješavanja sporova su nedostatak kompetencija ili nespremnosti na preuzimanje odgovornosti za mirno rješavanja spora. Nedostatak sredstava za mirno rješavanje sporova u vlastitom proračunu jedan je od razloga koje institucije također ističu.

Preduvjet za analizu vlastitih praksi rada i mirno rješavanje spora je i blagovremena informacija o postojanju spora. Prema propisima BiH, osobe koje se smatraju oštećenim postupcima institucije BiH, i koje planiraju podnijeti tužbu, nisu obvezne da se obrate instituciji BiH za pokušaj mirnog rješavanja spora. Institucije kasno dolaze do informacije o postojanju tužbenog zahtjeva zbog njihovog dugog zadržavanja na sudovima. Tužbeni zahtjevi na sudovima čekaju u prosjeku 10 mjeseci prije nego budu dostavljeni tuženoj. Za sve ovo vrijeme institucije mogu ponavljati vlastite pogreške i time stvoriti dodatne sporove od kojih će jedan dio završiti i na sudu.

4.2. Analize sudskih sporova su malobrojne i zakašnjele

Institucije u većini slučajeva nemaju dokumentirane kritičke analize vlastitih praksi rada sa utvrđenim uzrocima i prijedlozima korektivnih mjera. Ovakve analize nisu pronađene čak i za neke kompleksnije predmete i za sporove koji se ponavljaju po istom osnovu.

Većina urađenih analiza se može smatrati i zakašnjelim, jer nisu urađene tijekom suđenja i nisu urađene na prvom od više sporova koji se ponavljaju po istom osnovu.



Prosječno vrijeme trajanja parničnog postupka je 18 mjeseci, a tužbeni zahtjevi su na obradu u sudu čekali prosječno 10 mjeseci. Imajući u vidu dugo vrijeme trajanje sudskih postupaka, sve analize koje su poduzete nakon donošenja sudske presude mogu se smatrati zakašnjelim. Kasno pokrenute analize i poduzete mjere omogućavale su ponavljanje sporova po istom osnovu.

U trenutku kada je tužba dostavljena na izjašnjenje tuženoj instituciji i kada je parnični postupak pokrenut, institucije su upoznate sa detaljima tužbenog zahtjeva. Na temelju primljene tužbe sve institucije su pripremale izjašnjenja na tužbene navode, međutim u rijetkim slučajevima je urađena kritička analiza vlastitih praksi rada sa prijedlozima mjera.

Izgubljeni predmeti su gotovo siguran pokazatelj postojanja greške. Provedena analiza sudskog spora u ovim slučajevima mora rezultirati utvrđivanjem uzroka i prijedlozima korektivnih mjera. Mogući uzroci su slabosti uspostavljenih praksi rada, propisa koji ih uređuju ili odgovornost uposlenih. Institucije koje nisu provodile kritičke analize vlastitih praksi rada nisu bile u stanju prepoznati vlastite slabosti. Izostanak ovakvih analiza doveo je i do izostanka korektivnih mjera, što je omogućilo ponavljanje istih grešaka i generiranje novih sporova po istom ili sličnom osnovu.

Dobar pristup je da institucije u sudskim postupcima do kraja ustrajavaju u branjenju vlastitih postupaka, da se koriste svi raspoloživi argumenti, redovni i vanredni pravni lijekovi. Međutim, s druge strane, ovakav pristup institucija ne bi trebao isključivati kritičku analizu svojih praksi rada i propisa po kojim se radi, a naročito kada se sudski predmeti ponavljaju i gube.

Na temelju provedenih analiza i obavljenih intervju sa odgovornim osobama, stječe se dojam da i nakon što je sudski predmet izgubljen i iskorišteni svi pravni lijekovi, institucije imaju problema u prihvaćanju činjenice da oni nisu u pravu i da trebaju mijenjati svoje prakse rada. Institucije i nakon svega nalaze da su suđski stavovi i sudske odluke pogrešne, a nedovoljno pozornosti pridaju analizi vlastitih grešaka. Bez analize i prihvaćanja vlastitih pogreški, lekcije nisu naučene, sustav nije unaprijeđen i greške se ponavljaju. Navedena situacija generira nove sudske sporove i nove troškove. Neblagovremene korekcije sustava i praksi rada u ponovljenim sudskim predmetima nepotrebno opterećuje kapacitete i institucija i Pravobraniteljstva koje ih zastupa.

4.3. Neblagovremeno poduzete mjere dovode do novih izdataka

Nedostatak analiza i njihovo kasno provođenje dovele su do neblagovremenog poduzimanja mjera koje su omogućile ponavljanje sudskih sporova po istom osnovu. Sporovi koji se ponavljaju nose dodatne izdatke. Neblagovremeno izvršenje sudskih odluka također generira dodatne izdatke.

Institucije su rijetko poduzimale blagovremene korektivne mjere usmjerene na uzroke sporova. Nalazi revizije ukazuju da su ovakve mjere tijekom suđenja poduzete samo u dva slučaja. Skoro u pola analiziranih sudskih sporova nisu evidentirane ni analize ni poduzete mjere tuženih institucija. U nekim slučajevima analizama predložene mjere nisu ni poduzete, a neke od poduzetih mjera su poduzete godinu ili čak dvije nakon donošenja sudske presude. Neke od mjera poduzete su tek nakon što su Pravobraniteljstvo i Ured za reviziju institucija u svojim izvješćima objavile analize problema sa prijedlogom mjera.



Nepoduzimanje i kasno poduzimanje analiza i korektivnih mjera institucija BiH omogućilo je pokretanje nekoliko stotina novih sudskih sporova po istom ili sličnom osnovu što je doprinijelo i doprinijeti će novom povećanju izdatka za sudske sporove.

Tijekom trajanja parničnog postupka evidentiran je samo jedan pokušaj mirnog rješavanja sporova. Mirno rješavanje sporova nije utvrđena praksa u slučajevima brojnih tužbenih zahtjeva po istom osnovu u kojim presude nisu donesene u korist institucija BiH. U najvećem broju slučajeva radi se o sporovima iz radnog odnosa u kojim su tužitelji uposlenici institucija BiH. U značajnom broju ovih predmeta, troškovi postupka su veći od iznosa dosuđenog duga. Iz ovakvih predmeta veću korist izvlače advokati i sudski vještaci od uposlenika institucija koji su tužitelji.

Neblagovremeno izvršenje sudskih odluka također generira dodatne izdatke. Samo u jednom od 15 analiziranih predmeta presuda je blagovremeno izvršena što je u 9 slučajeva donijelo dodatne troškove izvršnog postupka prinudne naplate i troškove zateznih kamata za period kašnjenja. U jednom slučaju tužena institucija je sa 8,5 mjeseci zakašnjenja postupila po sudskoj presudi što je uzrokovalo dodatne troškove novog duga i pripadajućih zateznih kamata.

Sva plaćanja po izgubljenim sudskim presudama vrši MFT na temelju pravosnažnih presuda dostavljenih od Pravobraniteljstva. Pravobraniteljstvo i MFT snose odgovornost za dodatne troškove izvršnog postupka koji je pokrenut za 68% izgubljenih sudskih sporova u periodu 2008.-2013. godine. Ured za reviziju procjenjuje da je od 14,6 milijuna KM isplaćenih izdataka za sudske sporove u periodu 2008.-2013. oko 700 tisuća KM isplaćen kao posljedica neblagovremene realizacije sudskih presuda.⁶⁹ U posljednje dvije godine, po preporukama financijske revizije, ove dvije institucije su poduzele određene mjere kojim je smanjen broj izvršnih postupaka prinudne naplate. Međutim, broj postupaka prinudne naplate još uvijek je neopravdano velik.

Pravobraniteljstvo i MFT nisu uspostavili odgovarajuću organizaciju poslova koja bi spriječila kašnjenja u plaćanjima, niti su uspostavile zadovoljavajuću suradnju u poduzimanju zajedničkih aktivnosti na eliminiranju troškova izvršnog postupka. Tijekom 2012. i 2013. obje institucije su poboljšale praćenje ove vrste izdataka uvođenjem posebnih evidencija. Međutim, čini se, da su ove evidencije više korištene kao izvor argumenata za međusobno prebacivanje odgovornosti nego za stvarno rješavanje problema. Ukupno gledano njihova odgovornost je podjednaka. Naime, Pravobraniteljstvo je svaku četvrtu pravosnažnu presudu dostavljalo blagovremeno, a MFT je svako četvrto plaćanje izvršilo blagovremeno.

⁶⁹ Oko 470 tisuća KM su procijenjeni troškovi pokrenutih izvršnih postupaka, a oko 230 tisuća KM su dodatni troškovi zateznih kamata ako se tek deveti dio procijenjenih troškova zatezni kamata odnosio na vrijeme kašnjenja u plaćanju nakon isteka dobrovoljnog roka za plaćanje.



5. Preporuke

Provođenje svakodnevnih aktivnosti institucije BiH dovodi u različite sporne situacije. Izvjestan broj ovih sporova završi na mjerodavnim sudovima. Svi sporovi, a naročito sudski mogu ukazivati na slabosti utvrđenih praksi rada. Ured za reviziju proveo je istraživanje s ciljem da utvrdi u kojoj mjeri su institucije BiH efikasne u ispravljanju slabosti na koje ukazuju sudski procesi, a što će umanjiti broj sudskih sporova i pripadajućih izdataka.

Nalazi revizije ukazuju da institucije BiH nedovoljno analiziraju uzroke sporova i neblagovremeno poduzimaju korektivne mjere usmjerene na unaprjeđenje vlastitih praksi rada. Izostanak ranih analiza i korektivnih mjera omogućio je povećanje broja sudskih sporova i pripadajućih izdataka.

Osim vlastite inertnosti, jedan od razloga zbog kojih institucije kasno poduzimaju korektivne mjere je i taj što institucije u većini slučajeva ne raspolažu sa blagovremenom informacijom da je za spornu situaciju na sudu podnesen tužbeni zahtjev.

Da bi se smanjio broj sudskih sporova i pripadajućih izdataka institucije više pozornosti trebaju posvetiti ranim analizama spornih situacija i unaprjeđenju vlastitih praksi rada. Ilustrirani primjeri dobrih praksi pokazuju kako su institucije trebale postupati. U tom pogledu Ured za reviziju predlaže sljedeće preporuke za institucije BiH, Pravobraniteljstvo, MFT, MP i VSTV:

Preporuke za institucije BiH:

- **Provesti analizu rizika, utvrditi rizične oblasti u kojim se sporovi javljaju, kontinuirano ih pratiti, analizirati i poduzimati mjere na unaprjeđenju vlastitih praksi rada.**

Institucije BiH trebaju analizirati sve svoje segmente poslovanja i utvrditi rizične oblasti koje generiraju više spornih situacija. Rizičnim oblastima nužno je posvetiti više pozornosti, kontinuirano ih pratiti, kritički analizirati vlastite postupke i ukoliko su utvrđene slabosti, poduzeti odgovarajuće mjere usmjerene na unaprjeđenje praksi rada i propisati te mjere usmjerene na odgovorne osobe. Poduzimanje ovakvih preventivnih mjere trebao bi se smanjiti broj spornih situacija i broj pokrenutih sudskih sporova.

- **U opravdanim situacijama više koristiti mogućnost mirnog rješavanja sporova.**

Institucije BiH trebaju analizirati sve svoje sporove, kritički sagledati vlastita postupanja i ukoliko su utvrđeni vlastiti propusti, potrebno je težiti mirnom rješavanju sporova. Oko pitanja mirnog rješavanja sporova institucije BiH trebaju više koristiti mogućnost savjetovanja sa Pravobraniteljstvom. Mirno rješavanje sporova doprinijeti će smanjenju broja sudskih sporova i pripadajućih izdataka.

Institucije BiH, Pravobraniteljstvo i MFT bi trebali razmotriti mogućnost mirnog rješavanja sporova u slučajevima brojnih sporova po istom osnovu u kojim ranije sudske presude nisu donesene u korist institucija BiH. Pravobraniteljstvo bi u ovakvim slučajevima trebalo predložiti predmete za mirno rješavanje sporova, a MFT bi trebalo osigurati sredstva za isplatu.



- **Provoditi kritičku analizu vlastitih praksi rada koje su uzrokovale sudske sporove radi utvrđivanja eventualnih odgovornosti i slabosti sustava, a sve u cilju poduzimanja korektivnih mjera. Ovakve analize potrebno je provesti kod tek pokrenutih sudskih sporova, a naročito u slučajevima, kada se sudski sporovi ponavljaju i kada se isti gube.**

Institucije BiH trebaju učiti na vlastitim greškama, a da bi to mogle, trebaju se kritički odnositi prema vlastitim postupanjima. Institucije BiH trebaju provoditi kritičke analize vlastitih praksi rada radi utvrđivanja uzroka sudskih sporova i unaprjeđenja praksi rada koje će smanjiti broj sudskih sporova i pripadajućih izdataka.

Obzirom na dugo rješavanje sudskih sporova, analize i korektivne mjere je nužno poduzimati odmah nakon što je parnični postupak pokrenut, paralelno sa pripremom izjašnjenja na tužbene zahtjeve. Kasno poduzimanje korektivnih mjera omogućavaju ponavljanje sudskih sporova po istom osnovu i dovode do povećanja izdataka za sudske sporove. Iste analize neophodno je ponoviti nakon što je sudski spor izgubljen, jer su izgubljeni sudski sporovi siguran pokazatelj postojanja slabosti.

Rukovodstvo institucije treba voditi računa da, od mjerodavnih organizacijskih jedinica i zaduženih službenika koji pripremaju izjašnjenje na tužbu, zahtjeva i pisanu kritičku analizu vlastitih praksi rada sa prijedlozima korektivnih mjera. Ukoliko ovim analizama nije adresiran uzrok spora, a naročito kada se slični sporovi ponavljaju i gube, za poslove analize nužno je angažirati druge neovisne osobe (internu reviziju, unutaraju kontrolu, inspekciju ili posebnu ad hoc komisiju za ispitivanje sporne situacije). Rezultati ovih analiza trebaju biti prijedlozi korektivnih mjera kreiranih na temelju analiza utvrđenih odgovornosti, slabosti praksi rada i propisa koji ih uređuju. Korektivne mjere bi trebale biti kreirane na način da unaprijede poslovanje i spriječe buduća ponavljanja sudskih sporova.

Preporuka za Pravobraniteljstvo BiH:

- **Odmah po prijemu pravomoćnih sudskih presuda Pravobraniteljstvo ih sa nalogom za postupanje treba dostavljati MFT i tuženim institucijama BiH radi njihove blagovremene realizacije i eliminiranja dodatnih troškova.**

Radi osiguranja blagovremenog izvršavanja sudskih presuda i izbjegavanja dodatnih troškova, Pravobraniteljstvo presude na koje se ne mogu i neće ulagati redovni pravni lijekovi, treba što ranije dostavljati odgovornim institucijama za njihovu realizaciju. Pravobraniteljstvo treba unaprijediti suradnju sa MFT i način praćenja realizacije izgubljenih sudskih presuda s ciljem eliminacije izvršnih postupaka prinudne naplate. Zaduživanje jedne kontakt osobe za suradnju sa MFT, dostavljanje presuda i za praćenje njihove realizacije jedno je od mogućih rješenja.

Preporuka za Ministarstvo financija i trezora BiH:

- **Unaprijediti organizaciju načina praćenja i plaćanja pravosnažnih sudskih presuda s ciljem bolje kontrole ovih troškova i eliminiranja izvršnih postupaka prinudne naplate.**



MFT trebaju unaprijediti suradnju sa Pravobraniteljstvom, način praćenja izdataka za sudske sporove i način odlaganja relevantne dokumentacije. MFT treba unaprijediti vlastite evidencije na način da se iz njih mogu dobiti informacije o strukturi izdataka za sudske sporove: po odgovornoj instituciji i po njihovom osnovu (dug, kamata, troškovi parničnog postupka, drugi sudski troškovi, troškovi izvršnog postupka, troškovi nagodbe i sl.). Reorganizacija kojom bi se utvrdilo radno mjesto isključivo zaduženo za suradnju sa Pravobraniteljstvom, plaćanje i praćenje izdataka po pravosnažnim sudskim presudama i izvršnim sudskim rješenjima jedno je od mogućih rješenja.

Preporuke za Ministarstvo pravde i Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće:

- **Analizirati nalaze revizije koji ukazuju na neefikasne prakse rada pravosudnih institucija i utvrditi mjere za njihovo unaprjeđenje.**

MP i VSTV treba analizirati nalaze revizije iz ovog izvješća te u okviru reforme pravosuđa koja je u tijeku utvrditi mjere za njihovo unaprjeđenje. Iako rad pravosudnih institucija nije bio predmet revizije, određeni nalazi do kojih se došlo ukazuju na dugo vrijeme obrade tužbenih zahtjeva. Nepostojanje obveze pokušaja mirnog rješavanja spora i kasno saznanje o postojanju tužbenog zahtjeva negativno utječe na mogućnost institucija da spor ranije analiziraju i poduzmu korektivne mjere za unaprjeđenje svojih praksi rada. Kasno poduzimanje mjera omogućava pokretanje novih sudskih postupaka po istom osnovu i zahtijevaju dodatni angažman tuženih institucija, Pravobraniteljstva i mjerodavnih sudova. Posljedica navedenog su dodatni izdaci za sudske sporove.

Tim revizije učinka:

Rukovoditelj
Odjela revizije učinka

Fadila Ibrahimović

Danijel Čolo,
voditelj tima

Danijel Čolo

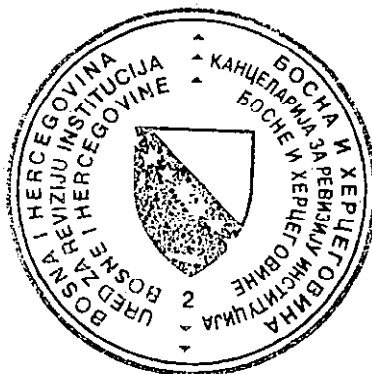
Fadila Ibrahimović

Magdalena Pejak,
revizor učinka

Magdalena Pejak

Sadmir
Teskeredžić,
dipl.iur.

Sadmir Teskeredžić





Dodaci

Dodatak 1. Analizirani sudski sporovi

Pregled analiziranih parničnih predmeta i pripadajućih izdataka

R. br.	Naziv predmeta ⁷⁰	Tužbena vrijednost spora	Pravni osnov	Dosuđeni dug	Troškovi zateznih kamata	Troškovi parničnog postupka	Troškovi izvršnog postupka	Ukupni izdaci sud. spora
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Ž.R. protiv GP	100.905	Naknada štete	89.182	30.815	3.127	751	123.875
2.	D.Z. protiv GP	5.459	Radni odnos	8.497	1.676	1.730		11.902
3.	J.P. i dr. protiv GP	65.900	Radni odnos	17.152	8.486	9.203	2.527	37.368
4.	A.Č. i dr. protiv GP	3.000	Radni odnos	1.190	645	1.045		2.881
5.	BSE.doo protiv MO	15.930	Dug	15.930	4.115	3.503		23.548
6.	F.H.O. protiv MO	10.540	Naknada štete	8.500	937	3.678	1.208	14.323
7.	E.B. protiv MO	5.200	Naknada štete	4.000	258	2.355		6.613
8.	M.H. i dr. protiv MO	120.000	Radni odnos	32.302	6.766	4.422	2.496	45.985
9.	M.doo protiv MVP	8.955	Dug	8.955	5.684	2.290	1.814	18.743
10.	B.B. protiv MVP	107.352	Radni odnos	39.433	7.811	5.364	2.172	54.780
11.	A.S.Č. protiv MVP	5.522	Radni odnos	9.200	2.042	1.280		12.522
12.	ŽZ.doo protiv UINO	12.496	Dug	12.496	10.217	550	375	23.638
13.	D.S. protiv UINO	571	Naknada štete	571	96	1.274		1.941
14.	N.K. protiv UINO	30.000	Radni odnos	0		3.030	540	3.570
15.	N.K. i dr. protiv UINO	3.000	Radni odnos	1.604	202		2.918	4.724
	UKUPNO	494.830		249.012	79.750	42.850	14.801	386.412
		4/2		4/8	5/8	6/8	7/8	
	Procentualno	50%		64%	21%	11%	4%	100%

Izvor: Ured za reviziju, na temelju dokumentacije i evidencija Pravobraniteljstva i MFT.

U nastavku su predstavljeni analizirani sudski predmeti koji su korišteni za ilustracije u ovom izvješću.

⁷⁰ Nazivi predmeta imenovani su prema inicijalima imena fizičkih i pravnih osoba koje su tužile instituciju BiH (inicijali tužitelja - protiv - skraćena institucija).



1. Ž.R. protiv GP

Predmet Pravobraniteljstva P-173/07, pravni osnov: naknada štete, presude Suda BiH: P-345/05 od 23.10.2007. godine; Gž-111/07 od 24.06.2008. godine; i Rev-24/08 od 01.12.2008. godine.

Ovaj predmet ukazuje na probleme u upravljanju oduzetom imovinom i suradnji sa mjerodavnim tužiteljstvima i sudovima.

Tužena GP (Jedinica granične policije Bijeljina) je odgovorna za oduzimanje i zadržavanje tužiteljevog teretnog motornog vozila "Scania" u periodu od 03.02.2004. do 21.04.2004. godine i poluprikolice "Falcon" od 03.02.2004. do 13.05.2005. godine, jer je to učinila bez naredbe nadležnog suda, a povodom krivične prijave nije utvrđeno postojanje osnovane sumnje o počinjenom krivičnom djelu falsificiranja isprave. Pošto tužitelj u navedenom periodu nije mogao obavljati registriranu djelatnost (prijevoz robe) nanese na mu je šteta u vidu izgubljene zarade u ukupnom iznosu od 89.182,00 KM, a po presudama suda tužena ju je zajedno sa zateznim kamatama dužna nadoknaditi.

GP je nakon provedenih pred istražnih radnji, vlasniku vratila vozilo "Scania". Poluprikolica "Falcon" je zadržana i Okružnom javnom tužiteljstvu Bijeljina je 22.04.2004. godine podnesena krivična prijava za krivično djelo falsificiranja isprave iz člana 377. stav 1. krivičnog zakona RS (broj šasije na prikolici "Falcon" je krivotvoren prema vještačenju MUP-a RS, CJB Bijeljina⁷¹). Mjerodavno Okružno tužiteljstvo Bijeljina je u svom dopisu od 10.05.2005. godine obavijestilo GP da nije pronađena osnovana sumnja da je izvršen falsifikat i da se vozilo vrati vlasniku, jer je Općinsko javno tužiteljstvo u Ljuboviji (Republika Srbija), kojoj je predmet ustupljen, odbacilo krivičnu prijavu ("...iz priloženih dokaza ne proizlazi osnovana sumnja da je osumnjičeni izvršio prijavljena krivična djela").

Sukladno mišljenju Ureda za profesionalne standarde i unutarnju kontrolu GP od 20.03.2009. godine nisu utvrđeni propusti u postupanju policijskih službenika Jedinice granične policije Bijeljina, a rad mjerodavnog tužiteljstva zbog nemjerodavnosti nije bilo moguće analizirati.

GP nije sačinila širu analizu propisa i praksi rada kojom bi se predložile mjere za unaprjeđenje upravljanja oduzetom imovinom i mjere za unaprjeđenje suradnje sa tužiteljstvima i sudovima.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 751 KM. U dokumentaciji Pravobraniteljstva nije pronađen dokaz da je pravosnažna presuda sa nalogom za postupanje dostavljena MFT.

2. D.Z. protiv GP

Predmet Pravobraniteljstva P-278/11, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH: S1 3 P 003904 10 P od 14.05.2012. godine; S1 3 P 003904 12 Gž od 16.10.2012. godine; S1 3 P 003904 13 Rev od 23.01.2013. godine.

⁷¹ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike srpske, Centar javne sigurnosti Bijeljina.



Ovaj predmet ukazuje na problem različitog tretiranja uposlenica institucija BiH kod isplata naknada za porodiljsko odsustvo. Presuda se odnosila na period od donošenja odluke Ustavnog suda do trenutka njenog stupanja na snagu objavom u Službenom glasniku BiH kada je pravno djelovanje spornih propisa stavljeno van snage.

Tužena GP je drugostupanjskom presudom obvezana da tužitelju isplati razliku plaća od 5.358,42 KM, pripadajuće doprinose i zatezne kamate za vrijeme trajanja porodiljskog odsustva u periodu od 09.04.2010. god. do 24.09.2010. godine (a porodiljsko odsustvo je trajalo do 09.04.2011. godine).

Za utuženi period tužiteljica je primala samo naknadu plaće od nadležne općinske službe u iznosu od 60% prosječne plaće u Kantonu Sarajevo (432 KM), dok je prije porodiljskog odsustva njena plaća iznosila 1.400 KM. Tužiteljici je isplaćivana plaća sukladno članku 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Sl.gl.BiH 50/08 i 35/09), te sukladno Odluci VM o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodiljsko odsustvo u institucijama BiH (Sl.gl.BiH 58/09).

Odlukom Ustavnog suda BiH U-12/09 od 28.05.2010. godine⁷², od 29.09.2010. godine ukinut je članak 35. Zakona i Odluka VM zbog njihove neustavnosti. Naime, utvrđena je diskriminacija uposlenica državnih institucija sa prebivalištem u FBiH, u odnosu na položaj zaposlenica sa prebivalištem u RS. Nakon objavljivanja odluke US, VM je 02.11.2010 donijelo novu Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodiljsko odsustvo u institucijama BiH⁷³ primjenjivu od 29.09.2010. godine.

GP je smatrala da nije potrebno provoditi posebne pismene analize u ovom predmetu jer su iste rađene od drugih institucija (Institucija ombudsmana BiH, Gender centar FBiH, Parlamentarna skupština BiH, Ustavni sud BiH). Spor se mogao predvidjeti zbog ranije donesene odluke Ustavnog suda, međutim nije bilo pokušaja mirnog rješavanja spora.

Iz dopisa od 27.03.2014. godine koji je GP uputila Pravobraniteljstvu, evidentno je da GP nije imala informacije o trenutnom stanju sudskog predmeta, jer su od Pravobraniteljstva tražili informaciju je li postupak u ovoj pravnoj stvari okončan ili ne.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 2.527,20 KM. Presuda suda BiH je postala pravosnažna 16.10.2012. godine, a izvršna 02.11.2012. godine. Tužitelj nije pokrenuo izvršni postupak ali je 04.02.2013. godine, tri mjeseca po isteku roka, uputio opomenu pred izvršenje. Tri i pol mjeseca nakon isteka dobrovoljnog roka za plaćanje, Pravobraniteljstvo je 19.02.2013. godine MFT uputilo nalog za izvršenje po pravosnažnoj presudi. MFT je svojim dopisom od 13.03.2013. godine obavijestilo Pravobraniteljstvo da su plaćanja izvršena 6., 7. i 8.03.2013. godine ili četiri mjeseca nakon isteka roka za dobrovoljno plaćanje. Prema dostupnoj dokumentaciji nije bilo dodatnih troškova izvršnog postupka jer tužitelj isti nije pokrenuo.

3. J.P. i dr. protiv GP

Predmet Pravobraniteljstva P-471/08, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH: P-284/07 od 04.11.2009. godine; Gž-168/09 od 14.05.2010. godine; i Rev-65/10 od 01.02.2011. godine.

⁷² Odluka US je objavljena u Službenom glasniku BiH broj 80/10 od 28.09.2010. godine.

⁷³ Odluka VM je objavljena u Službenom glasniku BiH broj 95/10 od 16.11.2010. godine.



Ovaj predmet ukazuje na pogrešne prakse obračuna naknade za prijevoz i na slabosti u vođenju evidencija o prisustvu na poslu uposlenika GP. Djelomično je usvojen tužbeni zahtjev tužitelja. Tužena je imala pravo naknade za prijevoz obračunavati sukladno svojim internim aktom umjesto Odlukom VM. Međutim, tužena GP je zbog pogrešnog obračuna naknade za prijevoz na posao i sa posla obvezana da tužiteljima (12 uposlenika GP) isplati razliku naknade za prijevoz (17.152,40 KM) sa pripadajućom zateznom kamatom. Tužena je obračunavala naknadu za prijevoz za 4 vikenda mjesečno iako je u pojedinim mjesecima bilo i pet vikenda za koje je trebalo obračunati i isplatiti naknadu.

Kako Odluka GP o naknadama za prijevoz na posao i sa posla uposlenika DGS-a BiH broj: 03-2/1-8122/02 od 30.05.2002. godine propisuje da uposlenici imaju pravo naknade za svaki vikend u mjesecu i tu naknadu ne uvjetuje prisustvo na poslu, irelevantni su dokazi tužene da su tužitelji prisustvovali na poslu i u dane vikenda (zbog rada u turnusima 12-24-12-48), stoji u presudi suda.

Sudski vještaci su odbijali vještačiti radne liste bez adekvatnih dokaza za dane koji se nisu radili (doznake od bolovanja i dr. dokazi o opravdanosti izostanka sa posla). Zbog nedostatka ovih dokaza, vještačenjima nisu izvršena odgovarajuća umanjenja, pa je na ovaj način tužiteljima utvrđivan i veći iznos od objektivnog.

Nisu pronađeni dokumenti GP koji ukazuju da je provedena analiza praksi obračuna naknada niti su pronađeni dokazi o poduzetim korektivnim mjerama.

29.12.2008. VM je donijelo novu odluku⁷⁴ kojom je reguliralo naknadu za prijevoz, a kojom je zamijenjen interni akt po kojem je GP obračunavala naknade.⁷⁵ Navedenom odlukom uposleni koji stanuju dalje od 80 km imaju pravo na mjesečnu novčanu naknadu u visini cijene osam pojedinačnih karata. Dopunom ove odluke od 02.07.2009. godine, ova naknada pripada za broj stvarnih dolazaka na posao.⁷⁶

GP je po osnovu naknade za prijevoz imala još 58 parničnih predmeta koje je izgubila i za koje je podnesena apelacija Ustavnom sudu BiH, a koja je odbačena.⁷⁷ Prema jednom dopisu GP, po istoj osnovi protiv GP do konca 2009. godine podneseno je ukupno 458 tužbi vrijednosti preko 5 milijuna KM.

U dokumentaciji Pravobraniteljstva nije pronađen dokaz da je pravosnažna presuda sa nalogom za postupanje dostavljena MFT.

4. A.Č. i dr. protiv GP

Predmet Pravobraniteljstva P-841/12, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH: S1 3 P008550 12 P od 12.06.2013. godine; S1 3 P008550 12 Gž od 22.01.2014. godine.

⁷⁴ Odluka VM o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz sa posla u institucijama BiH, broj: 235/08 od 29.12.2008. godine, objavljeno u Službenom glasniku BiH 49/09 od 20.01.2009. godine.

⁷⁵ Člankom 20. Zakona o plaćama (Sl. gl. BiH 50/08 od 23.06.2008. god) definirano je da će VM na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH podzakonskim aktom urediti i ostala prava iz radnog odnosa po osnovu plaća i naknada policijskim službenicima BiH, a člankom 57. utvrđena je obveza VM da u roku od 60 dana donese sve pod zakonske akte utvrđene Zakonom o plaćama.

⁷⁶ Odluka VM broj: 165/09 od 02.07.2009.

⁷⁷ Presuda Ustavnog suda AP 1082/10 <http://www.ccbh.ba/boš/odluke/povuci.html.php?pid=367897>



Ovaj predmet ukazuje na problem pogrešno utvrđene osnovice za obračun plaća. Djelomično je usvojen tužbeni zahtjev koji se odnosio nezakonito utvrđenu osnovicu za obračun plaća za veljača-lipanj 2009, dok je za period srpanj 2009. – svibanj 2012: osnovica utvrđena zakonito.

Tužena GP je na ime nezakonito umanjene plaće u periodu 01.02.-30.06:2009. dužna da tužiteljima (9 uposlenika GP) isplati 1.190,45 KM sa zakonskom zateznom kamatom počevši od 01.08:2009. pa do isplate, te troškove parničnog postupka od 1.045,00 KM.

Umanjenje plaće je izvršeno na temelju pogrešno utvrđene osnovice za obračun plaća za period veljača-lipanj 2009. godine u visini od 535,50 KM umjesto 548,25 KM. MFT izračunava osnovicu za obračun plaće u fazi pripreme proračuna na temelju podataka koje objavljuje Agencija za statistiku BiH. Naime sukladno članku 7. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Sl.gl.BiH 50/08), osnovica za obračun plaća utvrđuje se u iznosu od 85% od prosječne neto plaće u BiH iskazane na godišnjem nivou koja dvije fiskalne godine prethodi godini u kojoj će se primjenjivati. MFT je utvrdilo osnovicu na temelju podataka AS; međutim AS je kasnije korigirala prosječnu plaću na višu⁷⁸, a MFT nije korigiralo osnovicu za obračun plaća.

Vijeće ministara sukladno članku 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH može odobriti i manju osnovicu ukoliko je to zahtjev za održanje makroekonomske stabilnosti i nesmetano funkcioniranje institucija BiH. Sukladno navedenom, VM je 17.06.2009. donijelo Odluku o visini osnovice za obračun plaća zaposlenim u institucijama BiH, broj: 168/09, kojom je osnovica utvrđena u iznosu od 498,10 KM, sa obvezom primjene od 01.07.2009. godine (zakonito po presudama suda, pa je ovaj dio tužitelj izgubio).

Iako je sporna osnovica ispravljena sredinom 2009. godine, po ovom osnovu pokrenute su stotine tužbenih zahtjeva.⁷⁹

Pravobraniteljstvo BiH je dan nakon prijema presude, 29.01.2014. godine, MFT dostavilo presudu sa nalogom za postupanje po pravomoćnoj presudi sa naznakom da paricioni rok za plaćanje od 15 dana počinje teći 28.01.2014. godine. MFT je dva dana kasnilo sa isplatom (plaćanje izvršeno 14.02.2014. godine), pa je tužitelj pokrenuo izvršni postupak. Zbog neznatnog kašnjenja izvršni postupak je rješenjem suda od 12.03.2014. godine obustavljen.

5. BSE.doo protiv MO

Predmet Pravobraniteljstva P-308/12, pravni osnov: duga, presuda Općinskog suda u Sarajevu, broj: 65 0 Ps 251863-12/Ps od 28.06.2013. godine.

Ovaj predmet ukazuje na problem stvaranja obveza mimo propisanih procedura javnih nabava.

Tuženo MO je po presudi Općinskog suda u Sarajevu dužno na ime duga po isporučenim, a neplaćenim vjetrovkama isplatiti iznos od 15.930,01 KM sa pripadajućom

⁷⁸ Agencija za statistiku BiH naknadno je korigirala podatke o prosječnoj plaći nakon što su entitetske agencije za statistiku korigirale svoje podatke o prosječnoj plaći.

⁷⁹ Prema izvješću o radu Pravobraniteljstva BiH za 2013. godinu, u 2013. godini zaprimljena su 204 tužbena zahtjeva za isplatu razlike plaća ukupne vrijednosti preko 5 milijuna KM.



zateznom kamatom i troškovima parničnog postupka od 3.503 KM. Sporni dug je nastao jer su MO isporučene 54 zimske vojne vjetrovke za koje su postojale potpisane otpremnice o isporuci robe (od 21.03., 22.03. i 24.03.2011.) i od MO zaprimljene fakture (od 08.06.2011. godine na iznos od 5.900,01 KM i dvije fakture od 08.09.2011. godine na iznose od 5.900,01 KM i 4.129,99 KM).

MO je negiralo postojanje ove nabave jer sukladno Zakonu o JN nije okončana procedura odabira dobavljača, nije zaključen ugovor o nabavci i dobavljaču nije isporučena narudžbenica. Procedura nabave opreme za opremanje jedinice OS koja učestvuje u mirovnoj misiji je pokrenuta ali je Ured za razmatranje žalbi postupak poništio u cijelosti.⁸⁰

Sud je utvrdio da je roba naručena i isporučena, a da nije plaćena. Sud je u svojoj presudi također utvrdio da navodi tuženog MO da postupak nabave nije završen sukladno Zakonu o JN, eventualno, mogu poslužiti zakonskom zastupniku tužene za pokretanje nekog drugog postupka.

Reviziji nisu predočeni dokazi da je MO provelo analizu izgubljenog sudskog spora i da je utvrdilo odgovornost za nabavku i prijem robe za koju nije zaključen ugovor o nabavci. Također nisu utvrđene ni korektivne mjere i aktivnosti MO koje će spriječiti ponavljanje utvrđenih propusta (nabavke mimo procedura ZJN i isporuke robe bez ugovora i narudžbenice).

MO se u svom dopisu Pravobraniteljstvu od 10.07.2013. izjasnilo da su mišljenja da ne treba ulagati žalbu na prvostupanjsku presudu. Presuda je Pravobraniteljstvu dostavljena 03.07.2013. godine (paricioni rok je 30 dana), a nalog za postupanje po presudi MFT je dostavljen 24.09.2003. godine ili mjesec i 20 dana nakon isteka paracionog roka.

6. F.H.O. protiv MO

Predmet Pravobraniteljstva P-293/12, pravni osnov: naknada štete, presude Suda BiH: S1 3 P 008802 12 P od 19.04.2013. god.; i S1 3 P 008802 13 Gž od 14.10.2013. god.

Ovaj predmet ukazuje na problem upravljanja troškovima uzrokovanim prometnim nezgodama. Ovaj predmet je primjer dobre prakse sustavnog pristupa u analizi i poduzimanju korektivnih mjera.

Tuženo MO je po presudi Suda BiH obvezno da tužitelju na ime naknade nematerijalne štete isplati iznos od 8.500 KM sa zakonskom zateznom kamatom počevši od 19.04.2013. godine pa do isplate, te sudske troškove u iznosu od 3.678 KM. Nematerijalna šteta je nastala kao posljedica teške tjelesne ozljede u prometnom udesu koja se desila 17.01.2011. godine u kojem je učestvovalo vozilo MO, a za koju je odgovoran vozač MO. Tužitelj se 30.06.2011. godine obraćao MO zahtjevom za nadoknadu 12.300 KM na ime nematerijalne štete, a kako on nije udovoljen, tužitelj je podnio tužbu.

⁸⁰ Predmetna procedura javne nabave objavljena je u Sl.gl. BiH broj: 13/11 od 21.02.2011. godine (utvrđeni rok za prijem ponuda je 21.03.2011.), a poništenje postupka javne nabave objavljeno je u Sl.gl. BiH broj: 39/11 od 23.05.2011. godine.



Protiv vozača MO 27.06.2011. godine podignuta je optužnica zbog počinjenja teškog krivičnog djela protiv sigurnosti javnog prometa. MO je nakon što je odgovorni vozač osuđen za počinjeno krivično djelo⁸¹ pokrenuo postupak naknade štete od uposlenika koji je skrivio udes.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 1.207,74 KM. Prema pravosnažnoj presudi od 14.10.2013. godine parcijalni rok za plaćanje je 30 dana. Pravobraniteljstvo je tek 29.11.2013. godine MFT uputilo nalog za postupanje po pravosnažnoj presudi. MFT je 09.12.2013. godine isplatio 12.820,74 KM ili 294,13 KM manje od presudom utvrđenog iznosa (13.006,79 KM). Troškovi izvršnog postupka prema rješenju suda od 06.02.2014. godine iznosili su 1.207,74 KM.

Uspostavljeni sustav MO upravljanja troškovima uzrokovanih prometnim nezgodama
Ministarstvo obrane zajedno sa OS BiH posjeduje oko 2.050 motornih vozila različite namjene⁸² prosječne starosti preko 23 godina⁸³, međutim za iste MO nema obvezu plaćanja osiguranja. Umjesto plaćanja osiguranja MO preuzima rizike za isplatu naknada štete ukoliko je utvrđena odgovornost vozača MO. Da bi odgovorilo ovim zahtjevima MO je izgradilo sustav koji im pomaže da se minimiziraju troškovi prometnih nezgoda.

MO posjeduje kapacitete za vještačenje prometnih nezgoda i procjenu materijalne štete što im omogućava postizanje izvansudskih nagodbi za naknadu štete počinjene u prometnim nezgodama.

Protiv odgovornih vozača MO pokreće postupak nadoknade štete sukladno Pravilniku o nadoknadi štete u MO i OS BiH od 09.03.2012. godine (Objavljeno u Službenom glasniku BiH, broj 69 od 04.09.2012. godine).

Posebne organizacijske jedinice MO kontinuirano prate i analiziraju korištenja voznog parka te sastavljaju godišnja i petogodišnja izvješća sa analizama i preporukama. MO je na temelju utvrđenih kriterija rizičnosti i prema raspoloživim sredstvima u 2013. godini ugovorilo auto osiguranje za oko 260 motornih vozila.

Prema izvješćima o radu MO za 2012. i 2013. godinu⁸⁴, poduzetim mjerama MO je broj nesreća uspjelo smanjiti sa 30 u 2011. na 26 u 2012. i na 23 u 2013. godini.

7. E.B. protiv MO

Predmet Pravobraniteljstva P-345/12, pravni osnov: naknada štete, presude Suda BiH broj: S1 3P 008873 12 P od 25.03.2013. godine i broj: S1 3P 008873 13 Gž od 06.09.2013. godine.

Ovaj predmet također ukazuje na problem upravljanja troškovima uzrokovanim prometnim nezgodama. Ovaj predmet je primjer dobre prakse sustavnog pristupa u analizi i poduzimanju korektivnih mjera. Više o uspostavljenom sustavu MO za

⁸¹ Presuda općinskog suda u Žepču broj: 44 0/K 013864 11 K od 22.04.2013. godine.

⁸² 1. motorna vozila za prevoz putnika; 2. teretna motorna vozila; 3. teretna terenska motorna vozila; 4. teretna motorna vozila posebne namjene; 5. teretna motorna vozila cisterne; 6. vučna motorna vozila; 7. specijalna motorna vozila; 8. prikolice i poluprikolice; 9. inženjerske mašine; 10. sredstva integralnog transporta; 11. borbena vozila; i 12. ostala vozila.

⁸³ Izvješće o radu MO BiH za 2013. godinu.

⁸⁴ Poglavlje 11.7. Promet i transport izvješća o radu MO za 2012. i 2013. godinu.



upravljanje troškovima uzrokovanih prometnim nezgodama vidjeti u prethodnom predmetu F.H.O. protiv MO.

Tuženo MO je po presudi Suda BiH obvezno da tužitelju na ime naknade nematerijalne štete isplati iznos od 4.000 KM sa zakonskom zateznom kamatom počevši od 25.03.2013. god. pa do isplate, te sudske troškove u iznosu od 2.355 KM. Nematerijalna šteta je nastala kao posljedica tjelesne ozljede tužitelja u prometnom udesu koja se desila 05.10.2010. godine, a u kojem je učestvovalo vozilo MO i za koju je odgovoran vozač MO. Tužitelj se 13.06.2011. godine obraćao MO sa prijedlogom izvan sudskog poravnanja zahtijevajući naknadu od 5.000 KM.

Vozač MO je oglašen krivim za nastanak predmetne nezgode za što mu je izrečena uvjetna osuda. MO pokrenulo postupak nadoknade prčinjene štete od odgovornog vozača, po kojem je doneseno rješenje o nadoknadi štete broj: 11-13-2-4520-7/13 od 07.05.2014. godine.

Pravobraniteljstvo je svojim aktom 03-4-10-P-345/12 od 04.06.2012. godine urgiralo za što hitnije izjašnjenje na tužbu napominjući da se MO nije izjasnilo po dopisu Pravobraniteljstva od 21.05.2012. godine pa je Pravobraniteljstvo u svom pismenom odgovoru na tužbu, upućenu Sudu BiH, samo paušalno osporilo tužbeni zahtjev.

Pravobraniteljstvo je 10.09.2013. godine primilo pravosnažnu presudu suda sa paracionim rokom za plaćanje od 30 dana. 11.09.2013. godine MFT je dostavljen nalog za postupanje po pravomoćnoj presudi. Dopisom MFT od 17.09.2013. godine od Pravobraniteljstva je tražena dopuna informacija za plaćanje (transakcijski račun primaoca sredstava). Pravobraniteljstvo je 01.10.2013. godine, nakon što je kontaktiralo odvjetnika tužitelja, dostavilo MFT dopunu podataka za isplatu. Prema obavijesti MFT od 10.10.2013. godine, plaćanje je izvršeno 09.10.2013. godine (dan prije isteka paricionog roka).

8. M.H. i dr. protiv MO

Predmet Pravobraniteljstva P-489/10, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH: S1 3 P 002346 10P od 13.10.2011. god.; S1 3 P 002346 11 Gž od 12.03.2012. god.; i S1 3 P 002346 12 Rev od 07.06.2012. god.

Ovaj predmet ukazuje na problem neblagovremenog predlaganje pod zakonskog akta čiji nedostatak je uzrokovao sudski spor.

Tuženo MO je zbog pogrešnog obračuna plaća i naknada, dužno da tužiteljima (tri uposlenika MO) isplati dug po osnovu radnog odnosa u ukupnom iznosu od 32.301,60 KM sa zakonskom zateznom kamatom i troškove parničnog postupka od 4.422,00 KM. U periodu između 01.07.2008. i 31.12.2008. godine MO u obračunu plaća i naknada za djelatnike MO raspoređene u Regionalnom centru za verifikaciju kontrole naoružanja u Zagrebu nije primijenilo osnovicu u visini od 1,276 KM utvrđenu Odlukom VM⁸⁵ iz 2008.

⁸⁵ Odluka o visini osnovice za obračun plaća u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, broj: 204/08 od 26.11.2008. godine. (Sl. gl. BiH 98/08).



godine (primjenjivu od 01.07.2008. godine), nego po ranije utvrđenoj osnovici od 876 KM utvrđena Odlukom VM⁸⁶ iz 2005. godine.

Tužitelji su se ranije žalili na izvršeni obračun plaća, a njihove žalbe su rješenjem MO odbijene (rješavanje ovih žalbi je vršeno između 3 i 7 mjeseca 2010. godine). Potvrdu ovog stava MO dobilo je i na temelju mišljenja MFT, dopis broj: 01-08-16-1-5909-2/10 od 30.08.2010. godine, prema kojem nema osnova za korekcije obračuna plaća i naknada za razdoblje 01.07-31.12.2008. godine. Ovaj je stav u kasnijem sudskom postupku branjen.

U navedenom periodu vrijedio je Pravilnik o plaćama, dodacima i naknadama osoblja vojno – diplomatskih predstavništava BiH u inozemstvima od 22.06.2006. godine prema kojem rješenje o plaći i naknadama donosi ministar obrane na temelju osnovice koju utvrđuje VM (jednom godišnje na temelju službenih podataka UN za troškove u svakoj zemlji pojedinačno). Pravilnikom su za osobe na dužnostima štabnog oficira i oficira za vezu određeni koeficijenti 3,7. Ovi koeficijenti su umanjeni donošenjem novog Pravilnika o plaćama, dodacima i naknadama osoblja u obrambeno-diplomatskom predstavljanju u misijama, vojno-diplomatskim i vojnim predstavništvima BiH (Odluka VM br: 54/10 od 09.03.2010. god. Sl.gl.BiH 31/10) koji se primjenjuje od 01.01.2009. godine.

Člankom 12. Zakona o plaćama (Sl.gl.BiH 50/08 od 23.06.2008. godine) definirano je da koeficijente za diplomatsko-konzularno i vojno-diplomatsko osoblje utvrđuje Vijeće ministara pod zakonskim aktom. Člankom 16. definirano je da će VM na prijedlog MO pod zakonskim aktom urediti i ostala prava iz radnog odnosa po osnovu plaća i naknada pripadnicima Oružanih snaga BiH, a člankom 57. utvrđena je obveza VM da u roku od 60 dana donese sve podzakonske akte utvrđene Zakonom o plaćama.

MO nam nije ponudilo dokaze da je provelo analizu uzroka spora, niti su utvrđene poduzete mjere.

U ovom postupku plaćeni su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 2.496 KM. U kopiranoj dokumentaciji sudskog predmeta Pravobraniteljstva nije pronađen akt koji dokazuje da je MFT dostavljena pravosnažna sudska presuda sa nalogom za postupanje.

9. M.doo protiv MVP

Predmet Pravobraniteljstva P-524/10, pravni osnov: dug, presude Suda BiH: S1 3 000379 09P od 27.04.2012. godine; i S1 3 P 000379 12 PZ od 19.12.2012. godine.

Ovaj predmet ukazuje na problem nepoštivanja ugovorenih obveza.

Tužena MVP je drugostepenom presudom obvezana da tužitelju isplati dug od 8.955,18 KM na ime izvršene usluge prijevoza radnika u ugovorenom otkaznom roku. Tužena je obvezana isplatiti i zakonsku zateznu kamatu i troškove parničnog postupka u iznosu od 2.289,70 KM.

Tuženo MVP je 06.06.2007. godine sa tužiteljem zaključilo ugovor o prijevozu radnika MVP za proračunsku 2007. godinu, a koji će se primjenjivati do sklapanja novog ugovora.

⁸⁶ Odluka VM o osnovici za obračun plaća u DKP mreži, broj: 163/05 od 21.07.2005., objavljeno u Sl.gl. BiH 65/05 od 20.09.2005. godine. Obračun i isplata neto plaća u DKP-u se vrši prema osnovicama utvrđenim za svaku destinaciju posebno (prema UN troškovima života za svaku zemlju prijema posebno).



Sukladno ugovoru, otkazni rok na temelju obrazloženog pismenog zahtjeva ne može biti kraći od 60 dana. Tužena je i nakon 31.12.2007. godine koristila uslugu prijevoza radnika. MVP je pismenom obavješću od 22.07.2008. godine izvjestilo tužitelja da se usluga prijevoza neće koristiti od 01.08.2008. godine, a da će fakture za pruženu uslugu do 31.07.2008. godine biti uredno plaćene.

Tužena nije osporila tužbene navode da je tužitelj ugovoreni prijevoz vršio u kolovozu i rujnu 2009. godine, niti je prigovorila visini tužbenog zahtjeva. Da bi dokazala da uposlenici MVP koji su stanovali u mjestu sa kojeg je organiziran prijevoz nisu imali potrebu korištenja organiziranog prijevoza, MVP je priložila rješenja o naknadi prijevoza za uposlene MVP sačinjena između 26.08. i 10.09.2008. godine, primjenjiva od 01.08. odnosno 01.09.2008. godine.

Rješenja o naknadi za prijevoz se nisu mogla donijeti za uposlene u mjestima u kojim je institucija imala organiziran prijevoz.⁸⁷ Izdavanje rješenja o naknadi za prijevoz uposlenicima MVP bio je razlog prijevremenog raskidanja ugovora o prijevozu. Spora ne bi bilo da su rješenja o prijevozu uposlenih donesena nakon isteka ugovorenog otkaznog roka za organizirani prijevoz.

MVP nije ponudilo dokaze da je provedena analiza uzroka spora niti da su poduzimane korektivne mjere.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u ukupnom iznosu od 1.813,84 KM. Drugostupanjska presuda je u Pravobraniteljstvu primljena 26.12.2012. godine sa obvezom izvršenja u roku od 30 dana. Pravobraniteljstvo je blagovremeno, svojim dopisom od 04.01.2013. godine MFT dostavilo nalog za postupanje (plaćanje). MFT nije blagovremeno izvršilo plaćanje pa je Sud BiH 27.02.2013. godine donio rješenje o izvršenju (troškovi izvršnog postupka su 1.041,84 KM). Kako plaćanje nije bilo moguće izvršiti sa predviđenog računa, Sud BiH je donio novo izvršno rješenje od 14.01.2014. godine kojim je promijenjen račun sa kojeg se pljenidba ima izvršiti (troškovi izvršnog postupka su 772 KM).

Kašnjenje u plaćanju nakon isteka paricionog roka za plaćanje uzrokovalo je dodatne troškove zateznih kamata i troškove izvršnog postupka u ukupnom iznosu od cca 3.000 KM.

10. B.B. protiv MVP

Predmet Pravobraniteljstva P-211/07, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH: P-4/06 od 24.01.2008. godine; Gž-18/08 od 28.10.2008. godine; P-444/09 od 19.11.2009. godine; i Gž-177/09 od 20.05.2010. godine.

Ovaj predmet ukazuje na probleme u upravljanju ljudskim resursima – raspoređivanju uposlenih u DKP.

Tuženo MVP je na ime materijalne štete zbog izgubljene zarade tužitelju dužno isplatiti ukupno 39.432,59 KM (24.624,65 KM + 14.807,94 KM), pripadajuće zatezne kamate i sudske troškove u ukupnom iznosu od 5.364 KM.

⁸⁷ Sukladno članku 41, Zakona o plaćama i naknadama (Sl. gl. BiH. 50/08) određeno je da uposlenom pripada pravo na naknadu troškova prijevoza na posao, ako u instituciji nije organiziran prijevoz.



Tužitelj se po rješenju MVP iz ambasade nije vratio u sjedište zbog čega mu je doneseno rješenje o prestanku radnog odnosa (broj: 09/1-21-34-23489/04 od 28.09.2004. godine i broj: 09/1-23469-1/04 od 16.12.2004. godine). Rješenje o prestanku radnog odnosa je presudama Suda BiH (broj: P-343/05 od 22.09.2006. godine i GŽ-89/06 od 09.07.2007. godine) poništeno jer je nezakonito. Pobjijana rješenja su nezakonita jer ne sadrže jasne i potpune razloge o relevantnim činjenicama – tužena u svom rješenju nije utvrdila u kojem vremenskom razdoblju je tužitelj neopravdano izostao duže od pet dana niti na temelju kojih činjenica je to utvrđeno, odnosno kada počinje tužiteljevo navodno neopravdano izostajanje. Sudu je ostalo nejasno je li poslodavac prethodno upozorio uposlenika na povredu radne obaveze i je li mu omogućio da iznese svoju obranu prije donošenja osporenog rješenja kojim je ugovor o radu otkazan.

Tužitelj je isticao da mu nisu bili osigurani svi preduvjeti za povratak u zemlju (MVP mu nije osiguralo prijevoz obitelji i osobnih stvari u sjedište MVP). S druge strane u dosjeu predmeta priloženo je više dokumenata kojim se tužitelju nalagao povratak u sjedište: rješenje o povratku u sjedište od 02.10.2002. – za povratak do 31.10.2002., rješenje od 29.10.2002. – za povratak do 31.01.2003, rješenje od 26.02.2003. – za povratak do 31.07.2003., rješenje od 24.07.2003. – za povratak do 01.08.2003, rješenje od 04.05.2004. (te rješenje o odbijanju prigovora od 11.06.2004) – za povratak zaključno sa 15.08.2004. Dopisom MVP od 09.11.2004 naloženo je ambasadoru da se uposlenik razduži i da mu se osigura sve neophodno za povratak do 20.11.2004. godine. Od 19.11.2004. uposleni je javio da je na bolovanju.

Sud BiH je presudama (P-4/06 od 24.01.2008. godine i GŽ-18/08 od 28.10.2008. godine) obvezao tuženo MVP da tužitelja vrati na posao i da mu isplati izgubljenu zaradu počevši od 19.11.2004. godine do 24.01.2008. godine (24.624,65 KM).

U ponovljenom postupku, za ukinuti dio prvostupanjske presude, Sud BiH je presudama P-444/09 od 19.11.2009. godine i GŽ-177/09 od 20.05.2010. godine, obvezao tuženo MVP da tužitelju isplati izgubljenu zaradu počevši od 25.01.2008. godine do datuma glavne rasprave 19.10.2009. godine (14.807,94 KM).

Pravobraniteljstvo je u svojim dopisima (od 24.08.2007, 24.01.2008., 08.01.2009., 05.05.2009., 04.08.2009. godine) upozoravalo MVP da je neophodno poduzeti aktivnosti po presudama Suda BiH – tj. tužitelja vratiti na posao.

Na temelju presude Suda BiH (P-4/06 i GŽ-18/08 od 28.10.2008.), MVP je 8,5 mjeseci nakon isteka paricionog roka izdalo rješenje o rasporedu na radno mjesto broj: 09/1-81-34-1-1424/09 od 03.08.2009. godine. Rješenje o rasporedu je MVP neuspješno pokušavalo dostaviti tužitelju pa je isto oglašeno na oglasnoj ploči MVP, te se 29.01.2010. godine ovo rješenje se smatralo uručenim. Kako se tužitelj nije pojavio na poslu niti je obrazložio svoj izostanak MVP je donijelo novo rješenje o prestanku radnog odnosa za tužitelja B.B. sa 20.02.2010. godine, broj: 09/1-81-34-1-331/10 od 10.03.2010. godine koje je uručeno 31.03.2010. godine na adresu tužiteljevog advokata. Na rješenje o prestanku radnog odnosa tužitelj je preko advokata blagovremeno izjavio prigovor koji je odbijen kao neosnovan rješenjem MVP broj: 09/1-82-34-1-642/10 od 22.04.2010. godine.

Pravobraniteljstvo je sugeriralo sudsku nagodbu u ovom postupku. MVP je tijekom sudskog postupka u internom aktu od 03.10.2007. godine provelo analizu spora, utvrdilo propuste i odgovornosti MVP, te predložilo korektivne mjere (sudska nagodba i postupak



utvrđivanja odgovornosti). Ponuda sudske nagodbe MVP od 15.10.2007. nije prihvaćena od punomoćnika tužitelja (nadoknada u iznosu od 37.789 KM).

11.05.2012. godine ministar je donio novu Odluku o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u MVP na rad u DKP BiH, koja je 14.11.2012. dopunjena - ovom odlukom utvrđene su prakse rada koje bi trebale pomoći da se slučajeva poput BB ne ponavljaju. Osim navedenog, MVP nam nije ponudilo druge dokaze da su poduzimane druge analize uzroka spora, niti su poduzimane druge korektivne mjere.

U ovom postupku plaćeni su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 2.172,29 KM. U kopiranoj dokumentaciji sudskog predmeta Pravobraniteljstva nije pronađen akt koji dokazuje da je MFT dostavljena pravosnažna sudska sa nalogom za postupanje.

11. A.S.Č. protiv MVP

Predmet Pravobraniteljstva P-563/12, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH: S1 3P 006548 11 P od 10.01.2013. godine; i S1 3P 006548 13 Gž od 29.04.2013. godine.

Ovaj predmet ukazuje na problem različitog tretiranja uposlenica institucija BiH kod isplata naknada za porodijsko odsustvo. Presuda se odnosila na period od donošenja odluke Ustavnog suda do trenutka njenog stupanja na snagu objavom u Službenom glasniku BiH kada je pravno djelovanje spornih propisa stavljeno van snage.

Tuženo MVP je po presudama Suda BiH tužiteljici obvezano da isplati razliku plaća od 5.184,05 KM, pripadajuće poreze i doprinose (4.015,74 KM), zatezne kamate za vrijeme trajanja porodijskog odsustva u periodu od 12.05.2010. do 28.09.2010. godine (a porodijsko odsustvo je trajalo do 12.05.2011. godine) i troškove parničnog postupka u iznosu od 1.280 KM.

Za utuženi period tužiteljica je primala samo naknadu plaće od nadležne općinske službe u iznosu od 60% prosječne plaće u Kantonu Sarajevo (436,50 KM), dok je prije porodijskog odsustva njena plaća iznosila 1.677,88 KM. Tužiteljici je isplaćivana plaća sukladno članku 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Sl. gl. BiH 50/08 i 35/09), te sukladno Odluci VM o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo u institucijama BiH (Sl. gl. BiH 58/09).

Odlukom Ustavnog suda BiH U-12/09 od 28.05.2010. godine (Sl. gl. BiH 80/2010 od 28.09.2010.) od 29.09.2010. godine ukinut je članak 35. Zakona i Odluka VM zbog njihove neustavnosti. Po shvaćanju Suda BiH utvrđena je diskriminacija zaposlenica državnih institucija sa prebivalištem u FBiH u odnosu na položaj zaposlenica sa prebivalištem u RS. Nakon objavljivanja odluke US, VM je donijelo novu Odluku o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo u institucijama BiH (Sl. gl. BiH 95/10).

Presuda suda BiH je postala pravosnažna 29.04.2013. godine, a izvršna 14.05.2013. godine. Tužitelj nije pokrenuo izvršni postupak prinudne naplate ali je 30.08.2013. godine, tri i pol mjeseca po isteku roka, MFT i Pravobraniteljstvu uputio opomenu pred izvršenje. Pravobraniteljstvo je dopisom od 03.09.2013. godine od MFT zatražilo izvršenje po pravosnažnoj presudi. MFT je svojim dopisom od 13.08.2013. godine obavijestilo Pravobraniteljstvo da su plaćanja izvršena 12.09.2013. godine ili skoro četiri



mjeseca nakon isteka roka. Prema dostupnoj dokumentaciji nije bilo dodatnih troškova izvršnog postupka jer tužitelj isti nije pokrenuo.

MVP tvrdi da je predmet analiziran i da su bili upoznati sa uzrokom spora i postupkom pred Ustavnim sudom, pa nije bilo potrebe za pismenom analizom, a mirno rješavanje spora nije pokušavano jer se radilo o obvezama iz prethodnog proračunskog perioda.

12. Ž.Z.doo protiv UINO

Predmet Pravobraniteljstva P-163/09, pravni osnov: dug, presuda Općinskog suda u Zenici, broj: 43 0 Ps 019619 09 Ps od 29.06.2011. god.; Kantonalni sud u Zenici, broj: 43 0 Ps 019619 11 Pž od 19.06.2012. god.; I Vrhovni sud Federacije BiH, broj: 43 0 Ps 019619 12 Rev od 12.09.2013. god.

Ovaj predmet ukazuje na problem uređivanja međusobnih odnosa između UINO i vlasnika carinskih terminala.

Tužena UINO je dužna da tužitelju na ime duga isplati iznos od 12.495,86 KM sa zakonskom zateznom kamatom te troškove postupka u iznosu od 550 KM. Dug tužene je nastao u periodu između 29.03.2006. godine i 20.03.2007. godine zbog neizvršavanja obveza po zaključenim ugovorima o zakupu poslovnog prostora⁸⁸, a koji je koristila tužena.

UINO dio ugovorenih i fakturiranih obveza nije plaćala jer prema Odluci Upravnog odbora UINO⁸⁹, nije imala obvezu plaćanja dijela ugovorenih obveza (komunalne usluge). Ovo je predstavljalo pogrešnu praksu rada jer se ugovorena obveza trebala platiti po važećem ugovoru, a za potraživanja UINO potrebno je bilo pokrenuti neovisan postupak prinudne naplate, a što je i učinjeno.⁹⁰

UINO u svojim obrazloženjima navodi da je imala problema u naplati prihoda proisteklih iz Odluke UO UINO te da je tužitelj odbijao da zaključi novi ugovor o zakupu sukladno donesenoj Odluci UO UINO. Interna revizija UINO je u svom izvješću od 01.06.2006 i od 07.06.2006. godine utvrdila da se za Carinsku ispostavu u Zenici ne vodi evidenciju o naplati naknada za korištenje carinskih terminala, da ista nije potpisala od UINO predložen ugovor o zakupu i nije uplaćivala naknade po osnovu carinskih terminala iako je za period 01.-04.2006. godine naplatila prihode u iznosu od 180.743 KM.

UO UINO je 13.03.2007. godine donio novu odluku o utvrđivanju uvjeta za carinske terminale.⁹¹

⁸⁸ Ugovor i 4 aneksa kojim je regulirana cijena zakupa zaključen između 01.01.2001. godine i 08.06.2005. godine. Ugovor i njegovi aneksi bili su na snazi do sredine 2007. godine kada je zaključen novi ugovor o zakupu.

⁸⁹ Na 48. sjednici Upravnog Odbora UINO održanoj 08.11.2005. godine UO UINO donio je Odluku o utvrđivanju visine naknade za korištenje carinskih terminala, br.18-11-44/06 od 04.04.2006., a koja je objavljena u Sl.gl.BiH 34/06. Odlukom UO UINO propisana je dnevna naknada za korištenje carinskih terminala: putnička vozila 10 KM, ostala vozila 30 KM, prolazak 5 KM. Vlasnici carinskih terminala koji na ovaj način ostvaruju prihod, uplaćivati će 40% prihoda na račun UINO i snositi će sve režijske troškove carinskih terminala.

⁹⁰ Ž.Z.doo je 02.02.2011. godine izgubila sudski spor kojim je pobijala rješenje UINO od 27.12.2007. godine o prinudnoj naplati prihoda od korištenja carinskih terminala, propisanih Odlukom UO UINO.

⁹¹ Na 76. sjednici Upravnog odbora UINO održanoj 13.03.2007. donesena je Odluka o utvrđivanju uvjeta za carinski terminal, broj:UO-1303/65/07 od 13.03.2007. (Sl.gl.BiH 24/07) kojom je propisana dnevna naknada za korištenje carinskih terminala: putnička vozila 10 KM, ostala vozila 40 KM, prolazak 5 KM. Vlasnici



10.07.2007. godine potpisan je novi ugovor sa Ž.Z.doo, a dodatnim aneksima od 16.11.2009, 31.12.2009. i 30.05.2012. precizirane su obveze Ž.Z.doo.

UINO je 27.12.2007. donijela rješenje o prinudnoj naplati prihoda od Ž.Z.doo. Navedeno rješenje Ž.Z.doo je osporavala na sudu, a tužba je presudom suda od 02.02.2011. godine odbačena jer je prisilna naplata provedena zakonito.

UINO je 26.01.2011. donijelo instrukciju o vođenju evidencija o naplati naknade za korištenje carinskih terminala.

Po nalogu v.d. direktora UINO od 02.09.2011. godine interna revizija UINO provela je istragu s ciljem utvrđivanja odgovornosti za neizvršavanje preuzetih obveza u sporu sa tužiteljem Ž.Z.doo. Interna revizija UINO je provela analizu sudskog spora Ž.Z.doo protiv UINO i 09.11.2011. godine sačinila izvješće sa nalazima (utvrđenim propustima i odgovornostima) te prijedlozima mjera.

Odgovorni sektor UINO je na zahtjevu kabineta direktora, 24.07.2012. godine dostavio informacije o predmetu i odgovornostima za utvrđene propuste.

Na temelju analize sudskih sporova⁹², 27.03.2013. godine UINO je svim rukovodiocima uputilo upozorenje na utvrđene propuste i ukazalo na njihovu odgovornost.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 374,87 KM. Pravobraniteljstvo je 16 mjeseci nakon isteka roka za plaćanje⁹³ dostavilo MFT presudu sa nalogom za plaćanje iako je MFT plaćanje izvršilo tri mjeseca prije i o istom je izvjestilo Pravobraniteljstvo. MFT je svojim dopisom od 09.12.2013. godine izvjestilo Pravobraniteljstvo da je plaćanje već izvršeno 29.08.2013. godine po rješenju o izvršenju, te da je o plaćanju 30.08.2013. godine izvjestilo Pravobraniteljstvo. U navedenom dopisu MFT je upozorilo Pravobraniteljstvo da obrati pozornost na dostavljene obavijesti o plaćanju MFT da se zabunom ne bi desila dvostruka plaćanja.

13. D.S. protiv UINO

Predmet Pravobraniteljstva P-580/12, pravni osnov: naknada štete, presuda Suda BiH, broj: S1 3 P 007478 11 P od 18.12.2012. god.

Ovaj predmet ukazuje na problem upravljanja robom oduzetom u carinskim postupcima.

Tužena UINO je, po presudi Suda BiH od 18.12.2012. godine, dužna isplatiti tužitelju na ime naknade štete iznos od 571,30 KM sa zateznim kamatama i sudske troškove u iznosu od 1.273,90 KM. Tužitelju je 22.12.2008. godine u mjestu Mrsovo, općina Rudo, pod sumnjom da je počinjen carinski prekršaj oduzeta roba (24 vreće brašna). U prekršajnom postupku protiv tužitelja nije utvrđena odgovornost tužitelja, a zbog loših uvjeta skladištenja (u magacinu Terpentina u Višegradu) i isteka roka trajanja oduzeta

carinskih terminala koji ostvaruju prihod po ovom osnovu, uplaćivati će 30% prihoda na račun UINO, snositi će sve režijske troškove. Ukoliko vlasnici carinskih terminala nisu izmirili svoja ranija dugovanja u roku od 3 mjeseca izvršiti će se izmještanje carinskog terminala.

⁹² Analiza sudskih sporova provedena je na temelju preporuka financijske revizije Ureda za reviziju institucija BiH.

⁹³ 29.11.2013. Pravobraniteljstvo je obavijestilo MFT o obvezi plaćanja po drugostupanjskoj presudi primljenoj 21.06.2012. sa rokom od 30 dana.



roba je oštećena i neupotrebljiva, te je na taj način počinjena materijalna šteta koju je trebalo nadoknaditi.

Okružni sud u Istočnom Sarajevu je 11.05.2010. godine obustavio prekršajni postupak za carinski prekršaj. Tužitelj se 08.06.2010. godine pismenim podneskom obraćao tuženoj za povrat robe, odnosno njenu novčanu nadoknadu u iznosu od 400 KM. Tužena se nakon provedenog postupka 28.06.2011. godine u svom dopisu oglasila nemjerodavnom za naknadu materijalne štete i tužitelja uputila na parnični postupak kod mjerodavnog suda.

Grupa za internu reviziju UINO je u 2011. godini⁹⁴ sačinila izvješće o postupanju sa oduzetom robom, stanju na skladištima, utvrđenim propustima, odgovornim osobama i prijedlogom mjera.

Pored navedenog, UINO je na temelju svojih analiza i analiza Ureda za reviziju institucija BiH poduzela i slijedeće:

Na temelju analize sudskih sporova⁹⁵, 27.03.2013. godine UINO je svim rukovodiocima uputilo upozorenje na utvrđene propuste i ukazalo na njihovu odgovornost.

UINO je zakupila prostor centralnog skladišta i 09.07.2013. godine naložila otkaze ugovora o zakupu prostora koji su se do tada koristili. Paralelno sa formiranjem Centralnog skladišta formirana je i Grupa za oduzetu robu u okviru Sektora za poslovne usluge.

UINO je poduzele korake ka unaprjeđenju upravljanja oduzetom robom, donijele nove propise koji uređuju upravljanje oduzetom robom.⁹⁶

UINO se obraćala VM i drugim institucijama radi doniranja oduzete robe i realizacija preporuka iz izvješća Ureda za reviziju institucija BiH (izvješća financijske revizije i revizije učinka na temu "Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima" iz lipnja 2013. godine).⁹⁷

Pravobraniteljstvo je presudu suda primilo 20.12.2012. godine sa paricionim rokom od 30 dana. Prema dopisu UINO nije bilo svrsishodno ulagati pravni lijek na prvostupanjsku presudu (odgovor na dopis Pravobraniteljstva od 24.12.2012. godine). Pravobraniteljstvo

⁹⁴ Izvješće interne revizije od 09.06.2011. godine i 25.08.2011. godine.

⁹⁵ Analiza sudskih sporova provedena je na temelju preporuka financijske revizije Ureda za reviziju institucija BiH.

⁹⁶ 27.05.2009. direktor UINO donio je Objašnjenje o postupku o primopredaji, smještaju i postupanju u skladištu sa robom oduzetom u krivičnom i prekršajnom postupku, zaplijenjenom u upravnom postupku i ustupljenom UINO; 06.03.2014. direktor UINO donio je Naputak o postupanju sa robom oduzetom u krivičnom i prekršajnom postupku, zaplijenjenom u upravnom postupku i ustupljenom u korist BiH; 06.03.2014. direktor UINO donio je Naputak o uništenju i ustupanju carinske robe; 16.12.2013. pripremljen je Prijedlog Odluke o prodaji carinske robe.

⁹⁷ 20.07.2011. informacija UO UINO o problemima provođenja zaključka VM sukladno Odluci o prodaji carinske robe (Sl.gl.BiH 90/07 i 31/08); 29.07.2011. dopis predsjedatelju VM sa inicijativom za rješavanje problema sa provođenjem zaključka VM o doniranju robe; 24.02.2012. dopis regionalnim centrima o zaključcima Parlamenta BiH po izvješću financijske revizije za 2010. o rezultatima analize izdataka za sudske sporove s ciljem sprječavanja istih u budućim postupanjima; 22.08.2011. traženje informacija o plaćanjima po sudskim presudama od MFT radi analize istih po preporukama financijske revizije u izvješću za 2010. godinu; 11.03.2013. obavijest VM o problemima doniranja oduzete robe; 23.10.2013. obavijest VM o zaključcima PS BiH po izvješću RU Upravljanje oduzetom robom; 25.10.2013. prijedlog VM za održavanja sastanka s ciljem razmatranja mjera po izvješću revizije učinka; 27.06.2013., 29.07.2013. i 05.03.2014. dopisi Ministarstvu izbjeglih i raseljenih lica RS vezani za doniranje oduzete robe povratnicima i raseljenim osobama.



je svojim aktom od 11.01.2013. godine naložilo UINO plaćanje u paricionom roku. UINO je u svom dopisu Pravobraniteljstvu od 28.01.2013. godine skrenulo pozornost da prema instrukciji MFT sva plaćanja po sudskim presudama izvršava MFT. Pravobraniteljstvo je 25.01.2013. godine uputilo MFT nalog za postupanje po sudskoj presudi (5 dana nakon isteka paricionog roka), a dopisom od 14.02.2013. godine Pravobraniteljstvo je MFT dostavilo podatke o transakcijskom računu za plaćanje (25 dana nakon isteka paricionog roka). MFT izvršilo je plaćanje 25.02.2013. godine.

14. N.K. protiv UINO

Predmet Pravobraniteljstva P-194/07, pravni osnov: radni odnos, presuda Suda BiH, broj: P-378/05 od 22.02.2008. god.

Ovaj predmet ukazuje na probleme u provođenju procesa upošljavanja.

Presudom Suda BiH poništena su rješenja UINO odbijanju o prigovora protiv odluke o izboru kandidata i rješenje kojim se tužitelj stavlja na raspolaganje. Tužena UINO dužna je tužitelju nadoknaditi troškove parničnog postupka u ukupnom iznosu od 3.030 KM.

Poništeno je rješenje UINO o odbijanju prigovora protiv odluke o izboru kandidata⁹⁸ jer UINO u proceduri odabira kandidata po internom oglasu iz 2004. godine⁹⁹ nije postupao sukladno Pravilniku o načinu zapošljavanja i odabira državnih službenika i zaposlenika UINO BiH. Naime na bodovnoj rang listi nalazili su se i kandidati koji nisu ispunjavali opće i posebne uvjete, a odabrani su i kandidati sa manjim brojem bodova od tužitelja. Obzirom da je kao nezakonito odbijeno rješenje o odbijanju prigovora tužitelja, nezakonito je i rješenje koje je uslijedilo, a po kojem se tužitelj stavlja na raspolaganje uz konstataciju kada mu prestaje radni odnos.¹⁰⁰

UINO nije izvršila analizu sudskog spora i nije utvrdila njegove uzroke, odnosno nije utvrđena odgovornost za presudom utvrđene propuste u provedenom postupku upošljavanja. Također, nisu ponuđeni dokazi da su poduzimane korektivne mjere (nije bilo ni prijedloga izmjena propisa niti su pokrenuti postupci protiv odgovornih osoba).

Internim oglašavanjem radnih mjesta među izvršiocima bivših carinskih uprava u BiH izvršena je prva faza popunjavanja radnih mjesta u UINO. Nakon 31.12.2004. kada su okončani izbori po internim oglasima, na izvršeni izbor kandidata podnijeto je 420 prigovora, a pokrenuto je 372 sudska spora. Predmetni spor je jedan od njih.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 540 KM. Pravobraniteljstvo je UINO dostavilo presudu na upoznavanje¹⁰¹, međutim istu sa nalogom za plaćanje nije dostavilo MFT. Kako plaćanje nije izvršeno u predviđenom roku mjerodavni sud je donio rješenje o izvršenju prisilnom naplatom sa računa UINO na koji se prikupljaju prihodi od PDV. UINO je pismeno upozorila Pravobraniteljstvo da im nije dostavilo izvršno rješenje i da se plaćanje nije smjelo izvršiti sa računa koji je reguliran posebnim Zakonom¹⁰², nego sa odgovarajućeg transakcijskog računa MFT. Također im

⁹⁸ Rješenje o odbijanju prigovora, broj: 34-329-1/05 od 08.02.2005. godine.

⁹⁹ Interni oglasi objavljeni 29.04.2004. godine i 01.12.2004. godine.

¹⁰⁰ Rješenje o statusu radnika na raspolaganju, broj: 01-34-2448-368 od 25.02.2005. godine.

¹⁰¹ 05.03.2008. Pravobraniteljstvo je UINO dostavilo presudu suda na upoznavanje (presuda primljena 22.02.2008. sa rokom plaćanja od 15 dana, dakle do 09.03.2008.).

¹⁰² Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjelu prihoda (Sl. gl. BiH 55/04 i 34/07).



je skrenuta pozornost da u svakom rješenju o izvršenju kod MFT izvrše provjeru je li naznačen odgovarajući transakcijski račun MFT.

15. N.K. i dr. protiv UINO

Predmet Pravobraniteljstva P-317/12, pravni osnov: radni odnos, presude Suda BiH, broj: S1 3 P 009199 12 P od 10.04.2013. god.; S1 3 P 009199 13 Gž od 19.07.2013. god.; i S1 3 P 009199 13 Rev od 26.09.2013. god.

Ovaj predmet ukazuje na problem pogrešno utvrđene osnovice za obračun plaća. Djelomično je usvojen tužbeni zahtjev koji se odnosio nezakonito utvrđenu osnovicu za obračun plaća za veljača-lipanj 2009., dok je za period srpanj 2009. – svibanj 2012. osnovica utvrđena zakonito.

Tužena UINO je na ime nezakonito umanjene plaće u periodu 01.02.-30.06.2009. dužna da tužiteljima (10 uposlenika UINO) isplati 1604,04 KM (pojedinačno iznose od 114 KM do 237 KM) sa zakonskom zateznom kamatom počevši od 01.07.2012. pa do isplate. Svaka stranka snosi svoje troškove postupka.

MFT izračunava osnovicu za obračun plaće u fazi pripreme proračuna na temelju podataka koje objavljuje Agencija za statistiku BiH. Naime sukladno članku 7. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (Sl.gl.BiH 50/08), osnovica za obračun plaća utvrđuje se u iznosu od 85% od prosječne neto plaće u BiH iskazane na godišnjem nivou koja dvije fiskalne godine prethodi godini u kojoj će se primjenjivati. MFT je utvrdilo osnovicu na temelju podataka AS, međutim AS je kasnije korigirala prosječnu plaću na višu¹⁰³, a MFT nije korigiralo osnovicu za obračun plaća.

Vijeće ministara sukladno članku 3. može odobriti i manju osnovicu ukoliko je to zahtjev za održanje makroekonomske stabilnosti i nesmetano funkcioniranje institucija BiH. Sukladno navedenom VM je 17.06.2009. donijelo Odluku o visini osnovice za obračun plaća zaposlenim u institucijama BiH, broj: 168/09, kojom je osnovica utvrđena u iznosu od 498,10 KM, sa obvezom primjene od 01.07.2009. godine (zakonito po presudama suda, pa je ovaj dio tužitelj izgubio).

Iako je sporna osnovica ispravljena sredinom 2009. godine, po ovom osnovu pokrenute su stotine tužbenih zahtjeva¹⁰⁴, a u oko 60 njih je UINO tužena institucija.

U ovom predmetu evidentirani su troškovi izvršnog postupka u iznosu od 2.918 KM (10 izvršnih rješenja sa ukupnim troškovima izvršnog postupka od 2.918 KM). Pravobraniteljstvo BiH je 22.07.2013. zaprimilo drugostupanjsku presudu sa paricionim rokom za plaćanje od 15 dana. Presude su 24.07.2013. godine dostavljene MFT sa upitom ima li potrebe za ulaganjem revizije na presudu, a bez naznake da je nužno postupiti po dostavljenoj presudi – izvršiti plaćanje. Kako plaćanja nisu blagovremeno izvršena, pokrenut je izvršni postupak i 13.08.2013. godine donesena su izvršna rješenja. MFT je 04.10.2013. godine izvršilo plaćanja i o istom 07.10.2013. godine obavijestilo Pravobraniteljstvo.

¹⁰³ Agencija za statistiku BiH naknadno je korigirala podatke o prosječnoj plaći nakon što su entitetske agencije za statistiku korigirale svoje podatke o prosječnoj plaći.

¹⁰⁴ Prema izvješću o radu Pravobraniteljstva BiH za 2013. godinu, u 2013. godini zaprimljena su 204 tužbena zahtjeva za isplatu razlike plaća ukupne vrijednosti preko 5 milijuna KM.