

Igor Popović*

Ograničenje naplate u izvršnom postupku na teret budžeta u BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Zakonski okvir
3. Primjer iz prakse
 - 3.1. Činjenice
 - 3.2. Ratione materiae kompatibilnost sa Konvencijom i Ustavom BiH
4. Ograničenja prava na pravično suđenje i imovinu – opšti principi
5. Stavovi Ustavnog suda BiH i Ustavnog suda RS
6. Kritika stavova Ustavnog suda BiH i Ustavnog suda RS
 - 6.1. Javni interes
 - 6.2. Neproporcionalnost ili nezakonitost?
 - 6.3. Naknada nematerijalne štete
7. Pravni put za rješavanje problema
 - 7.1. Obračun dugovanja i određivanje minimalnog novčanog iznosa u budžetu
 - 7.2. Uspostavljanje evidencije o dugovanja
8. Zaključak

1. Uvod

Posljednjih godina se u BiH dosta govori o prezaduženosti države, kako prema inostranim, tako i domaćim povjeriocima, bez obzira na osnov potraživanja. Korisnici budžeta često ne ispunjavaju svoje obaveze (dugove) prema domaćim povjeriocima na vrijeme, usljed čega ih ti povjerioci tuže i dobijaju pravosnažne presude u svoju korist. Obaveze često ne budu plaćene ni nakon pravosnažnosti presuda, te su povjerioci primorani da svoja prava zaštite u izvršnom postupku. Moglo bi se reći da se muke povjerilaca ovdje završavaju, s obzirom da je pravilima izvršnog postupka propisano da će se rješenje o izvršenju dostaviti banci kod koje dužnik (korisnik budžeta) ima otvoren račun i da će se izvršiti prenos potrebnih novčanih sredstava u korist povjerilaca (tražilaca izvršenja). Međutim, naplata je upitna i putem izvršenja, zbog nedostatka novca u budžetima (faktički problem) i pravila izvršnog postupka (pravni problem). Naime, zakoni Republike Srpske (dalje: RS) i Federacije BiH (dalje: FBiH) koji uređuju izvršni postupak propisuju razna ograničenja naplate potraživanja protiv entiteta, kantona, gradova,

* Autor je diplomirani pravnik i asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci.

opština, pa čak i javnih preduzeća. Tako je npr. u FBiH posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o izvršnom postupku zabranjena naplata nad akcijama i udjelima u pravnom licu koje je u vlasništvu FBiH, kantona, opština i gradova¹, dok je u RS zabranjena naplata na novčanim sredstvima na računu kod banaka koja su potrebna za obavljanje poslova od opšteg interesa za RS, gradove i opštine, bez obzira o čijim se sredstvima radi.² Tema ovog rada biće samo ograničenja naplate na računima kod banke u kojima je izvršenik korisnik budžeta, a o kojima su se izjašnjavali Ustavni sud RS i Ustavni sud BiH.

U radu ću prvo izložiti zakonski okvir koji uređuju ovo pitanje. Dalje ću navesti primjer iz prakse na koji se primjenjuju ograničenja naplate i izložiti stavove Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) primjenjive na ovaj slučaj, kao i stavove ustavnih sudova BiH i RS. Takođe ću ukazati i da posljednje izmjene i dopune Zakona o izvršnom postupku FBiH (dalje: ZIP FBiH) i dalje nisu u skladu sa Konvencijom i stavovima Ustavnog suda BiH. Na taj način pružiće se smjernice po kojima bi Narodna Skupština RS trebalo da postupi u slučaju donošenja izmjena i dopuna Zakona o izvršnom postupku RS (dalje: ZIP RS), a što se čini izvjesnim s obzirom da sada nema ograničenja naplate ove vrste.

2. Zakonski okvir

ZIP FBiH propisuje da se naplata na bankovnim računima FBiH, kantona i opština može provesti u onoj mjeri u kojoj je to dozvoljeno planiranim budžetom za svaku godinu. U suštini to znači da sama vlast određuje kroz budžet u kojoj mjeri se mogu naplatiti njihovi povjerioci, tj. tražioci izvršenja. Posljednjim izmjenama ZIP FBiH usvojenim krajem 2016. godine predviđen je minimum koji se mora izdvojiti u budžetu za ove svrhe i on iznosi 0,3% od ukupno planiranog budžeta.³ Propisano je i da se tražioci izvršenja namiruju redosljedom propisanim na opšti način, dakle prema vremenskom prvenstvu – ranije dostavljeni prijedlog za izvršenje ima prednost na kasnijim.⁴

Ustavni sud BiH se nekoliko puta izjašnjavao po apelacijama povodom navedenih odredaba i utvrdio povredu prava garantovanih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: Konvencija).⁵ U pitanju su član 6 (pravo na pravično suđenje) i član 1 Protokola 1 uz Konvenciju (pravo na imovinu), odnosno članovi II/3.e) i II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine.⁶

¹ Čl. 187a Zakona o izvršnom postupku, *Sl. n. FBiH* 32/03, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09, 35/12 i 46/16.

² Trenutno je ovo pitanje aktuelizovano kroz naplatu pravosnažnih presuda u korist radnika protiv Željeznica Republike Srpske a.d. Doboj. V. npr. prilog Alternativne televizije, Vlada od Suda traži obustavu isplate duga radnicima ŽRS, dostupno na <https://www.youtube.com/watch?v=bmw1C6dy6pQ>, očitavanje: 21. 03. 2017.

³ Ovakva ograničenja su u FBiH uvedena izmjenama i dopunama ZIP FBiH 2006, s tim da je čl. 138 st. 6 propisivao minimum koji se u budžetu ima izdvojiti za ove namjene u iznosu od (čak) 5% od ukupno planiranog budžeta. Stav 6 navedenog člana je brisan izmjenom ZIP FBiH iz 2012. godine, da bi opet bio dodat posljednjim izmjenama.

⁴ Usp. čl. 138 ZIP FBiH (bilj. 1).

⁵ Objavljena u *Sl. l. BiH* 6/99.

⁶ Npr. odluke Ustavnog suda BiH u slučajevima AP-2110/08 od 12. 10. 2011; AP-4368/11 od 25. 06. 2013; AP-1473/16 od 20. 07. 2016; AP-2164/16 od 11. 01. 2017; AP-1879/16 od 15. 02. 2017; AP-2289/16 od 22. 03. 2017.

Donedavno je zakonski okvir i u RS bio sličan. Naime, čl. 166 st. 8 i 9 ZIP RS⁷ bilo je propisano da se naplata na teret bankovnih računa RS, gradova i opština može provesti u mjeri kako je to propisano budžetom za svaku godinu, a u skladu sa zakonima o izvršenju budžeta koji se donose svake godine zajedno sa budžetom. Predviđeno je bilo i da se u budžetima RS, gradova i opština obezbjeđuju sredstva za ovu svrhu, bez preciziranja koliko se najmanje sredstava treba izdvojiti. Potonja odredba očigledno je imala za cilj da obaveže donosioce budžeta da predvide bilo koji novčani iznos za naplatu po ovim osnovama.

Međutim, odlukom U65/15 od 28. decembra 2016. godine, Ustavni sud RS je ove odredbe proglasio neustavnim i protivnim Konvenciji. Za očekivati je da će zakonodavac u RS poništene odredbe zamijeniti nekim drugim, njima sličnim, poštujući pri tome mišljenje Ustavnog suda RS, jer trenutno nema zakonskih ograničenja naplate.

3. Primjer iz prakse

3.1. Činjenice

Radi lakšeg razumijevanja problema, sumiraću činjenice slučaja AP-4368/11 o kojem je odlučivao USBiH povodom spornih odredaba ZIP FBiH.

Nastavnik je duži niz godina bio zaposlen u osnovnoj školi. Mjesecima nije primao puni iznos plate, kao ni određene druge naknade propisane radnim zakonodavstvom. Nakon bezuspješnih pregovora sa upravom škole, odlučio je da tuži školu. Nakon provedenog postupka sud je pravosnažno presudio u njegovu korist. Osnovna škola nije dobrovoljno izvršila svoju obavezu i nastavnik je podnio prijedlog za izvršenje na novčanim sredstvima škole (izvršenika) na njenom računu kod banke. Sud je donio rješenje o izvršenju i proslijedio ga banci, ali je banka obavijestila sud da račun ne glasi na ime škole (izvršenika), već određenog kantona/entiteta.⁸ Takođe, banka je navela i da je obaviještena od vlasti kantona da u budžetu, u stavci koja se odnosi na isplatu po sudskim presudama i rješenjima o izvršenju, trenutno nema dovoljno novca za isplatu.

Time se za tražioca izvršenja stvara problem, jer nije u stanju da naplati svoje potraživanje dosuđeno presudom, niti zna kada će moći da se naplati. Zbog toga on podnosi apelaciju Ustavnom sudu BiH, navodeći da su mu ovakvim zakonskim okvirom, te postupanjem kantona/entiteta, povrijeđena prava na pravično suđenje (čl. 6 Konvencije) i pravo na imovinu (čl. 1 Protokola 1 uz Konvenciju).

3.2. *Ratione materiae* kompatibilnost sa Konvencijom i Ustavom BiH

Praksa ESLJP pokazuje da je naš slučaj kompatibilan sa Konvencijom i da potpada pod opseg navedenih članova Konvencije. Tako čl. 6 Konvencije i član II/3.e) Ustava BiH propisuju da svako, prilikom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, ima pravo na

⁷ Sl. gl. RS 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12 i 67/13.

⁸ U FBiH se osnovne škole finansiraju iz budžeta kantona, a u RS većinom iz budžeta tog entiteta. Za Kanton Sarajevo v. Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju, Sl. n. KS 10/04, 21/06, 26/08, 31/11, 15/13 i 01/16, a za RS Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Sl. gl. RS 74/08 71/09 104/11 i 33/14.

pravično suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom. Navedena odredba se primjenjuje i na izvršni postupak, jer kako je ESLJP zaključio u slučaju *Hornsby* „bilo bi neprihvatljivo da član 6 treba detaljno da propisuje proceduralne garancije date strankama – postupak koji je pravičan, javan i ekspeditivan – bez zaštite provođenja sudske odluke.”⁹

Član 1 Protokola 1 uz Konvenciju i član II/3.k) Ustava BiH propisuju da svako ima pravo na neometano uživanje imovine i da su lišenje i ograničenje imovine dozvoljeni samo u javnom interesu i pod uslovima propisanim zakonom. Da bi se naš slučaj mogao podvesti pod navedene odredbe, potrebno je odgovoriti na pitanje šta je to imovina. Pojam imovine jeste autonoman pojam, a praksa ESLJP je šarolika i nudi nam širok dijapazon primjera.¹⁰ U jednom od tih slučajeva, slučaju *Stran Greek Refineries*, zauzet je stav da pravo dodijeljeno arbitražnom odlukom predstavlja imovinu.¹¹ Ovakav princip je kasnije potvrđen u praksi, npr. u slučajevima protiv BiH koji su se ticali neizvršenja pravosnažnih sudskih presuda u pogledu tzv. ratne štete i stare devizne štednje.¹²

4. Ograničenja prava na pravično suđenje i imovinu – opšti principi

Ograničenje navedenih prava se sastoji u tome što postupak prema navodima apelanta traje nerazumno dugo, pri čemu mu je onemogućeno pravo na pristup sudu i zbog toga što mu je onemogućeno mirno uživanje imovine proizašle iz pravosnažne i izvršne isprave.

Praksa ESLJP ukazuje da je odlaganje izvršenja sudske odluke u razumnom periodu dozvoljeno usljed *posebnih okolnosti* koje se utvrđuju u svakom konkretnom slučaju.¹³ Slično vrijedi i za ograničenje prava na imovinu, gdje je Sud ustanovio test koji se treba ispuniti da bi ograničenje bilo u skladu sa Konvencijom. Radi se o trostepenom testu, tj. ispitivanju postojanja tri uslova: 1) zakonitost, 2) postojanje legitimnog cilja i 3) proporcionalnost miješanja u imovinu. Navedeni uslovi treba da budu ispunjeni kumulativno.¹⁴

Kako su razlozi za potencijalnu povredu oba navedena prava identični, to nema potrebe da se vrši odvojena analiza ograničenja. Stoga, tekst koji slijedi se odnosi na oba prava, ali će se služiti trostepenim testom predviđenim za utvrđivanje povrede prava na imovinu.

Prvi uslov je uslov zakonitosti, tj. ograničenje treba da bude propisano i izvršeno u skladu sa zakonom. Zakon obuhvata ne samo opšte pravne akte koji se u našem pravu i pravnoj tradiciji nazivaju zakonom (u formalnom smislu), već i druge opšte pravne akte (ustavi, uredbe i sl).

⁹ *Hornsby protiv Grčke*, br. 18357/91, presuda od 19. 03. 1997, § 40. O primjeni građanskopravnog aspekta čl. 6 Konvencije na pojedine faze postup(a)ka v. u D. Harris/M. O'Boyle/E. Bates/C. Buckley/P. Harvey/M. Lafferty/P. Cumper/Y. Arai/H. Green, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2014, ss. 395-398; D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2012, s. 249.

¹⁰ Npr. u Popović (bilj. 9), ss. 397-398; R.C.A. White/C. Ovey, *Jacobs, White & Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford 2010, ss. 481-488.

¹¹ *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke*, br. 13427/87, presuda od 09. 12. 1994, §§ 59-62.

¹² V. Čolić i drugi protiv BiH, br. 1218/07, 1240/07, 1242/07, 1335/07, 1368/07, 1369/07, 3424/07, 3428/07, 3430/07, 3935/07, 3940/07, 7194/07, 7204/07, 7206/07 i 7211/07, presuda od 10. 11. 2009. i *Jeličić protiv BiH*, br. predstavke 41183/02, presuda od 31. 10. 2006.

¹³ V. *Burdov protiv Rusije* (br. 1), br. 59498/00, presuda od 04. 09. 2002, § 35.

¹⁴ Više o navedenom testu v. u Popović (bilj. 9), ss. 410-412; Harris/O'Boyle/Bates/Buckley/Harvey/Lafferty/Cumper/Arai/Green (bilj. 9), ss. 872-880; N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, ss. 305-306.

Međutim, nije dovoljno da postoji opšti pravni akt koji uređuje neko pravo, već taj akt treba biti određenog *kvaliteta*. Prvi kvalitet koji zakon treba da posjeduje jeste da je *dostupan*.¹⁵ Ovaj uslov gotovo nikada nije sporan, s obzirom da se opšti pravni akti uglavnom objavljuju na razne načine. Drugi kvalitet koji zakon treba da posjeduje jeste „*jasnost norme koja omogućava građaninu da uskladi svoje ponašanje sa takvom normom*“.¹⁶ Može se zaključiti da je ovdje riječ o dva uslova: *jasnost norme* na osnovu koje se može *predvidjeti posljedica* za lica na koja se odnosi ta norma. Ta lica treba da budu u mogućnosti da (sama ili uz pomoć pravnika) predvide kako će primjena takvog zakona uticati na njih, tj. kakve će posljedice imati po njihova prava i obaveze. Stoga zakon, tačnije pravne norme sadržane u takvom zakonu, treba da budu dovoljno jasne, da lice može uskladiti svoje ponašanje sa njima. Treći kvalitet koji zakon treba da posjeduje jeste *nepostojanje arbitrarnosti*. Riječ je o tome da zakon može ostaviti vlastima široke ovlasti, koje ne predstavljaju diskreciono, već arbitrarno ovlaštenje. Kako ESLJP kaže: „*zakon mora pružiti mjere pravne zaštite protiv arbitrarnog miješanja od strane vlasti u prava garantovana Konvencijom*“.¹⁷ Suprotno je principu vladavine prava da se omogući vlastima da ograničavaju prava, bez mogućnosti da zainteresovana lica takvo djelovanje osporavaju kroz različite mehanizme.

Drugi uslov se tiče postojanja javnog interesa za ograničavanjem prava pojedinaca. U svakom pojedinom postupku je potrebno da se utvrdi javni interes i tada će on predstavljati legitiman cilj za ograničenje prava. Ovaj uslov će gotovo uvijek biti ispunjen u postupku pred ESLJP, zbog njegovog stava da su državne vlasti u boljoj poziciji da procijene potrebe društva.¹⁸

Treći uslov tiče se proporcionalnosti i on je najvažniji kod ispitivanja da li je miješanje u skladu sa Konvencijom, jer se analiza ESLJP redovno fokusira upravo na njega. Prema praksi, potrebno je utvrditi da li je postignuta pravična ravnoteža (*fair balance*) između ispunjenja legitimnog cilja (javnog interesa) i zahtjeva zaštite osnovnih prava pojedinca.¹⁹ Ključno je ispitati da li zadovoljenje legitimnog cilja stavlja pretjeran teret na pojedinca. Ako je odgovor pozitivan, onda se smatra da su mjere države neproporcionalne i shodno tome postoji povreda prava na imovinu.

5. Stavovi Ustavnog suda BiH i Ustavnog suda RS

Ustavni sud BiH je kroz svoju praksu utvrdio da su navedena ograničenja koja proizlaze iz odredaba čl. 138 ZIP FBiH protivna Konvenciji i Ustavu BiH. Ispitujući ograničenja prava apelanata, utvrdio je da se ona zasnivaju na zakonu, da postoji javni interes koji ih opravdava, ali da nisu proporcionalna.

Razmatranje uslova zakonitosti Ustavni sud BiH je ograničio samo na postojanje zakonskih normi kojima se izvršenje presuda vrši u skladu sa sredstvima predviđenim u budžetu²⁰, ali nije ispitivao da li te norme *suštinski* ispunjavaju uslov zakonitosti.

¹⁵ *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 6538/74, presuda od 26. 04. 1979, § 49.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Liu Liu protiv Rusije*, br. 42086/05, presuda od 06. 12. 2007, § 56.

¹⁸ *James i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8793/79, presuda od 21. 02. 1986, §§ 36-46.

¹⁹ *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, br. 7151/75 i 7152/75, presuda od 23. 09. 1982, § 69.

²⁰ AP-4368/11 (bilj. 6), §§ 45-46; AP-2110/08 (bilj. 6), §§ 49-50.

U pogledu drugog pitanja iz testa – da li postoji javni interes za ograničavanje na način propisan Konvencijom, Ustavni sud BiH je utvrdio „da je usvajanje navedenih zakonskih odredbi bilo u javnom interesu (a što do sada niko nije osporio relevantnim dokazima), jer bi istovremeno izvršenje velikog broja pravosnažnih presuda dovelo u pitanje funkcioniranje Kantona“²¹, kao i da je „Ustavni sud svjestan da globalna ekonomska kriza neminovno mora utjecati na Bosnu i Hercegovinu“²².

Na isti način je rezonovao i Ustavni sud RS u pomenutom predmetu U65/15, gdje je ustanovio sljedeće: „evidentan je javni interes Republike da, zbog velikog duga, a očiglednog nedostatka raspoloživih sredstava u budžetu Republike, gradova i opština za isplatu cjelokupnog duga svima po okončanju izvršnog postupka, ograniči izvršenje pravosnažnih odluka i na taj način obezbijedi normalno funkcionisanje svih nadležnosti navedenih nivoa vlasti“.²³ Dakle, sudovi su smatrali da je uzrok ograničenja prava pojedinaca činjenica da država nema dovoljno novca da isplati sve povjerioce na osnovu sudskih odluka pravovremeno. Ako bi došlo do pravovremene isplate, onda bi vjerovatno došlo do bankrota države i upitno je da li bi se povjerioci mogli naplatiti uopšte.

U pogledu proporcionalnosti Ustavni sud BiH je bio stava da je: „suština problema [...] u tome što [...] kanton nije napravio ukupan zbir i listu svih potraživanja (glavnica i kamate) koja mora isplatiti iz svojih budžetskih sredstava na osnovu izvršnih sudskih odluka. Tako je nemoguće procijeniti, uzimajući u obzir prosječna izdvajanja budžetskih sredstava namijenjena za isplatu izvršnih sudskih odluka, kada će povjerioci biti isplaćeni. Osim toga, problem je i što ne postoji centralna evidencija potraživanja svih povjerilaca sačinjena prema datumu njihovog izvršnog naslova s evidentiranim isplatama (ukoliko ih je bilo), te s redoslijedom daljnje isplate, koja bi bila transparentna u odnosu na povjerioce, kako bi se izbjegle sve sumnje da nekome može biti izvršena isplata prije nego što je njegov izvršni naslov došao na red da bude isplaćen“. Na ovaj način je prema mišljenju Ustavnog suda BiH povrijeđen upravo princip proporcionalnosti.

Ustavni sud RS je naveo da je princip proporcionalnosti doveden u pitanje zato što osporenim zakonskim odredbama nije određen obavezan minimum sredstava koji se treba izdvojiti u budžetima za isplate izvršnih odluka. Na taj način, svi nivoi vlasti u RS su mogli na proizvoljan način da odrede iznos u budžetu za ovu vrstu isplate, ne pružajući povjeriocima mogućnost da predvide da li će njihova potraživanja biti naplaćena u razumnom roku.

Naposljetku, valja naglasiti da Ustavni sud BiH smatra da sama odluka kojom se utvrđuje povreda prava apelanata i nalaže pojedinom nivou vlasti da omogući provođenje izvršnih presuda predstavlja dovoljnu satisfakciju, te da nije potrebno dosuditi bilo koji novčani iznos na ime nematerijalne štete.²⁴

6. Kritika stavova Ustavnog suda BiH i Ustavnog suda RS

Navedenim stavovima ustavnih sudova može se uputiti kritika po tri osnova. Prva se tiče javnog interesa kao legitimnog cilja za ograničenje prava, druga da li se sporne odredbe uopšte mogu

²¹ AP-4368/11 (bilj. 6), § 46.

²² *Ibid*, § 42; AP-2110/08 (bilj. 6), § 46.

²³ Odluka Ustavnog suda RS br. U65/15 od 28. 12. 2016.

²⁴ AP 1879/16 (bilj. 6), § 43 i AP 2289/16 (bilj. 6), § 44.

smatrati zakonom u smislu Konvencije i treća zbog nedosuđivanja novčane naknade za nematerijalnu štetu.

6.1. Javni interes

Istina je da Sud ostavlja široku marginu procjene državnim vlastima prilikom utvrđivanja javnog interesa. Ipak, treba voditi računa o dvije stvari. Prvo, Ustavni sud BiH je državni (nacionalni) organ vlasti, te je upitno da li je moguće da Ustavni sud BiH *u potpunosti* prihvati veoma restriktivan način kontrole javnog interesa kako to čini ESLJP kao međunarodni organ. Ustavni sud je, ipak, dosta „bliži“ procjeni određene situacije u državi, nego što je to ESLJP. Drugo, ako su druge vrste vlasti (zakonodavna i izvršna) u boljoj poziciji od Ustavnog suda BiH da procijene javni interes, logično je da se u sudskom postupku navedu razlozi za ograničenje prava. Iz navedenih odluka kako Ustavnog suda BiH, tako i Ustavnog suda RS, takvi razlozi se ne vide. Nije objašnjeno kakav bi efekat imalo pravovremeno izvršenje rješenja o izvršenju na finansijsku stabilnost kantona, odnosno FBiH, niti koliko takva potraživanja iznose, pa da se dugovanja budžetskih korisnika mogu porediti sa visinom planiranog budžeta.²⁵ Dakle, nemamo jasnih podataka o dugu po ovom osnovu, već se paušalno navodi kako bi pravovremena isplata ugrozila javne finansije!

Konstatacija Ustavnog suda BiH da je globalna ekonomska kriza neminovno uticala na BiH može se prokomentarisati na sljedeći način – da, istina je da je kriza pogodila BiH, baš kao i sva ostala lica, *ne samo državne subjekte*. Da li onda treba paušalno ograničiti prinudnu naplatu protiv svakog izvršenika, jer smo svi pogođeni krizom!?

Ustavni sud je kazao i to da do sada niko nije osporio dokazima da ne postoji javni interes.²⁶ Valja imati na umu da nije na apelantu da ospori postojanje javnog interesa, već je na državi da dokaže da on postoji.²⁷ Na apelantu je da dokaže da postoji lišavanje ili ograničavanje njegovog prava, a onda je na državi da dokazuje da je trodijelni test ispunjen. Naravno da će apelant često argumentovati da ograničenje nije u javnom interesu, ali je prvenstveni zadatak države da dokaže postojanje takvog interesa.

Insistiranje na detaljnom obrazloženju javnog interesa sa jasnim podacima, nije čisto procesne i kvantitativne prirode. Ono je garancija protiv arbitrarnosti, ono govori izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da su ograničenja prava moguća, ali da ona treba da budu nužna i imaju se posmatrati usko, kako bi se na pojedince stavilo što manje tereta.

²⁵ Treba imati u vidu da zakonodavci FBiH i kantona nisu učesnici u postupku po apelaciji pred Ustavnim sudom BiH, jer se apelacija vodi povodom navodne povrede prava u sudskom postupku. Ipak, na osnovu čl. 16 st. 3 Pravila Ustavnog suda BiH, *Sl. gl. BiH 22/14 i 57/14*, Ustavni sud BiH je mogao pozvati zakonodavce da dostave pisano mišljenje u kojem će iznijeti jasne razloge (iznos duga) za usvajanje spornih odredaba. Analizirani slučajevi (usp. bilj. 6) ukazuju da to nije učinjeno. U navedenoj odluci Ustavnog suda RS, Narodna skupština RS nije ni pomenula koji je *ratio* postojanja ograničenja, niti da bi bez ovakve odredbe bilo ugroženo funkcionisanje RS, gradova ili opština.

²⁶ AP-4368/11 (bilj. 6), § 46.

²⁷ Ovakav zaključak proizilazi iz prakse Suda. V. u Ademović/Marko/Marković (bilj. 14), s. 239; White/Ovey (bilj. 10), s. 505; Harris/O'Boyle/Bates/Buckley/Harvey/Lafferty/Cumper/Arai/Green (bilj. 9), s. 876.

Ipak, ako su dugovanja države toliko visoka (što ne znamo u ovom slučaju, jer podaci o dugovanju nisu dostavljeni) da bi njihova istovremena isplata ugrozila javne finansije ili dovela do bankrota, tada postoji javni interes da se ograniči naplata potraživanja apelanta. Naposljetku, postoje i ograničenja izvršenja i protiv fizičkih lica (npr. na određenim pokretnim stvarima, novčanim primanjima i sl), ali su ona svedena na minimum (npr. određene pokretne stvari ne mogu biti predmet izvršenja ili ograničenje izvršenja na plati).

6.2. Neproporcionalnost ili nezakonitost?

Pretpostavimo da zaista postoji javni interes. Potrebno je vidjeti da li su ispunjena druga dva uslova trostepenog testa. Ustavni sudovi su smatrali da je povrijeđen princip proporcionalnosti. No, da li je prvenstveno povrijeđen princip zakonitosti?

Odredbe čl. 138 ZIP FBiH sporne su po nekoliko osnova. Prvo, u većini slučajeva o kojima je Ustavni sud BiH odlučio nije bilo propisano koliko će minimalno sredstava biti ostavljeno za ovu namjenu. Nije bio određen ni apsolutni, a ni procentualni minimum. Alternativno, nije bilo predviđeno ni da će za ove svrhe biti izdvojena sredstva i to procentualno u odnosu na ukupan dug korisnika budžeta koji je proistekao iz izvršnog postupka (npr. 30% od ukupnog potraživanja na određeni dan). Zbog toga su pomenute odredbe ostale mrtvo slovo na papiru, jer, iako njihovim jezičkim, logičkim i ciljnim tumačenjem dolazimo do zaključka da sredstva za ovu namjenu *treba da budu* predviđena u budžetima, ona mogu biti beznačajnog iznosa, npr 1 KM. Riječima ESLJP, ova je norma davala *teorijska i iluzorna prava* tražiocu izvršenja, a što je suprotno Konvenciji,²⁸ te omogućila ne samo diskreciono, već *arbitrerno djelovanje vlasti*, protiv kojeg nije predviđen nikakav mehanizam zaštite.

Drugo, čak i sa novom odredbom čl. 138 st. 6 (određen minimum koji se treba izdvojiti u budžetu) ovakvo rješenje je nedorečeno, jer ne pruža tražiocu izvršenja mogućnost da sazna koliko drugih potraživanja u izvršnom postupku ima na teret budžeta i koje je njegovo mjesto u redoslijedu naplate. Na taj način pojedinac uopšte nema podataka na osnovu kojih može isplanirati kada će se naplatiti i doveden je u stanje potpune neizvjenosti. Ako se prisjetimo da zakon treba da bude jasan i predvidljiv, onda je nesporno da ovakve odredbe ne ispunjavaju taj uslov. Naravno, apsolutna jasnoća i predvidljivost su nemogući, uglavnom zbog postojanja pravnih standarda. No, ovdje nije riječ o nepredvidljivosti zbog tumačenja prava, već zbog nepostojanja podataka koji će omogućiti povjeriocu da sazna kada će doći na red za isplatu njegovo potraživanje.

Ovakav zaključak podupire i praksa ESLJP u slučaju *Amat-G Ltd i Mebagishvili*. U ovom slučaju je pravosnažnom i izvršnom sudskom odlukom Gruzija bila obavezana da isplati određeni novčani iznos prvom aplikantu. Do donošenja odluke po aplikaciji, država nije isplatila dug (nešto više od 5 godina). Vlada se, između ostalog, branila i time da je ograničenje imovine prvog aplikanta bilo u skladu sa zakonom u smislu Konvencije, jer se isplata državnog duga vršila u skladu sa Vladinom uredbom o načinu izmirenja dugova budžetskih korisnika na osnovu sudskih odluka. S obzirom da uredba nije omogućila aplikantu da predvidi da će doći do pretjeranog kašnjenja u isplati, odnosno da nije „*specificirala kada bi se aplikant mogao*

²⁸ *Artico protiv Italije*, br. 6694/74, presuda od 13. 05. 1980, § 33.

naplatiti“, ESLJP je zauzeto stav da ovakvo ograničenje prava na imovinu nije zakonito, te nije ulazio u ispitivanje javnog interesa i proporcionalnosti.²⁹

Stoga, nije sporan samo uslov proporcionalnosti, već prije svega uslov zakonitosti. U čemu je razlika? U tome što sve dok se ne usvoji predvidljiv zakon u smislu da pruža podatke na osnovu kojih se može planirati datum naplate svakog tražioca izvršenja, dotle ne znamo da li je taj predviđeni rok za naplatu proporcionalan (pravo na imovinu), odnosno razuman (pravo na pravično suđenje). Logičkim i hronološkim redoslijedom prvo dolazi pitanje zakonitosti i da li zakon ispunjava sve kvalitete propisane Konvencijom i praksom ESLJP, a potom pitanje proporcionalnosti. Može se desiti da projektovani plan naplate bude npr. 6 godina od momenta donošenja rješenja o izvršenju. Tada će norme biti jasne i predvidljive, ali će se postaviti pitanje proporcionalnosti.

Ovakvo rezonovanje bi vjerovatno pomoglo i vlastima da konačno u potpunosti shvate suštinu problema, jer se ona prije svega nalazi u neustavno koncipiranom pravnom okviru.

6.3. Naknada nematerijalne štete

Praksa ESLJP u pogledu naknade nematerijalne štete zbog nerazumno dugog odlaganja izvršenja presuda protiv države je da se redovno dodjeljuje novčani iznos kao satisfakcija (naknada) zbog povrede prava aplikanta. Zauzet je stav da postoji jaka, ali oboriva pretpostavka da će prekomjerno dug postupak prouzrokovati nematerijalnu štetu. Ovakva pretpostavka je naročito čvrsta u slučaju kada država prekomjerno odlaže izvršenje odluke uperene protiv nje, s obzirom na neizbježnost frustracije uzrokovane time što država zanemaruje obavezu da isplati svoj dug i na činjenicu da je pojedinac već prošao sudski (parnični) postupak koji je završen u njegovu korist.³⁰

Visina novčane naknade za ovu vrstu štete varira od slučaja do slučaja i zavisi od nekoliko faktora: dob i zdravstveno stanje aplikanta, lična primanja, priroda novčanog potraživanja dodijeljenog domaćom sudskom odlukom, dužina trajanja izvršnog postupka i sl.³¹ Sam ESLJP kaže da većina njegovih presuda pokazuje da u ovakvim slučajevima povrede Konvencije, u principu, dovode do frustracije i bola koji ne se ne mogu kompenzovati čistim utvrđivanjem da postoji povreda.³²

7. Pravni put za rješavanje problema

Rješavanje problema naplate javnih dugova treba se kretati u dva pravca: 1) poboljšanjem zakonodavstva i 2) poboljšanjem javnih finansija, smanjenjem duga i izdvajanjem dovoljno novca za isplatu tih dugova. Prvi korak se treba ostvariti kroz izmjene i dopune pravnih akata, jer su one i osnov za ograničenje. Ostvarivanje drugog koraka zavisi prije svega od političkih i ekonomskih uslova, te pravnička struka ne može sama da doprinese rješenju problema. Stoga, ostaje nam da se fokusiramo na poboljšanje pravnih propisa.

²⁹ *Amat-G Ltd i Mebagishvili protiv Gruzije*, br. 2507/03, presuda od 27. 09. 2005, §§ 61-63.

³⁰ *Scordino protiv Italije (br. 1)*, br. 36813/97, presuda od 29. 03. 2006, §§ 203-204.

³¹ *Plotnikov protiv Rusije*, br. 43883/02, presuda od 24. 02. 2005, § 34; *Burdov (br. 1) (bilj. 13)*, § 154.

³² *Burdov (br. 1) (bilj. 13)*, § 152.

Ustavni sud BiH je svojom praksom, stvorio prilično jasan okvir kojim se treba kretati zakonodavna i izvršna vlast. Iz njegovog ključnog stava³³ može se zaključiti da je potrebno poduzeti tri koraka: 1) izračunati ukupan dug svih nivoa vlasti po osnovu rješenja o izvršenju (ili izvršnih sudskih odluka generalno), 2) odrediti minimum sredstava u budžetu za svaku godinu i 3) napraviti centralnu bazu podataka sa svim relevantnim podacima.

7.1. Obračun dugovanja i određivanje minimalnog iznosa sredstava u budžetu

Prvi i drugi korak su povezani. Naime, obračun svih dugovanja po ovoj osnovi je neophodan da bi vlasti vidjele koliki je ukupan dug ili jednostavno rečeno – da vide na čemu stoje. Tek tada, na osnovu tog ukupnog iznosa duga po osnovu rješenja o izvršenju, moguće je poduzeti i drugi korak. Određivanje minimuma u budžetu za ove potrebe, bez saznanja o ukupnom dugu je paušalno i nepotpuno. Upravo na ovome su podbacile posljednje izmjene i dopune ZIP FBiH iz decembra 2016. godine. U obrazloženju prijedloga za njihovim usvajanjem predlagач (Vlada FBiH) nigdje ne navodi koliki je ukupan dug, te zašto su se odlučili da odrede minimum od 0,3%. Sve što stoji u obrazloženju jeste da se na ovaj način “*obezbeđuje zaštita tražilaca izvršenja, a u skladu sa realnim mogućnostima budžeta Federacije BiH*”. Nažalost, nije ni objašnjeno šta su to *realne mogućnosti budžeta FBiH*. Ne treba zaboraviti da se Ustavni sud BiH izjašnjavao i kada je čl. 138 st. 6 ZIP FBiH propisivao minimum od 5% od ukupno planiranog budžeta i tada je ponovio svoje ranije zauzete stavove.³⁴ Dakle, nije dovoljno samo propisati minimum sredstava za ove svrhe, već je potrebno propisati taj minimum na osnovu relevantnih podataka o iznosu duga. Važno je da zakonodavci imaju na umu i to da nije svaki nivo vlasti jednako zadužen. Neki duguju više u apsolutnom iznosu, ali manje u procentualnom, gledajući ukupan planirani budžet. Zbog toga, biće potrebno izbalansirati dugovanja svakog nivoa vlasti sa minimumom određenim za izvršenje sudskih odluka. Taj minimum ne mora da bude određen procentualno samo u odnosu na budžet, već je poželjno da se kombinuje i u odnosu na ukupan broj potraživanja (npr. 0,3% budžeta, ali ne manje od 20% od ukupnog iznosa potraživanja).

Poduzimanje drugog koraka znači i to da vlast treba da procijeni koliko je to (ne)razumno dugo da tražilac izvršenja (povjerilac) čeka na naplatu i da li je taj rok čekanja razuman i da li predstavlja pravičnu ravnotežu između interesa pojedinca i javnog interesa. Sa trenutnim odredbama u ZIP FBiH pravo pitanje glasi – da li će 0,3% od ukupnog budžeta dovesti do (ne)srazmjerno i (ne)razumno dugog čekanja?!

Ustavni sud BiH je u odlukama jasno kazao da “*neće određivati koliki će biti «razuman rok» jer smatra da je [...] kanton u boljem položaju da odredi vremenski rok u okviru kojeg će izvršiti isplatu svih izvršnih sudskih odluka, a taj rok će biti u skladu s članom 6. stav 1. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, ali istovremeno neće ugroziti funkcioniranje Kantona*”.³⁵

Pri određivanju razumnosti odlaganja u obzir se mora uzeti činjenica da se u BiH radi o opštoj mjeri ograničavanja imovine i odugovlačenja suđenja. Zbog toga se mora obazrivo pristupiti sistematskom ograničenju, upravo zbog neodređenog broja potraživanja i lica koja mogu doći

³³ Usp. pod 4, s. 6.

³⁴ V. odluku br. AP 4121/13 od 17. 09. 2014 i odluku br. AP-4117/13 od 07. 10. 2014.

³⁵ AP-4368/11 (bilj. 6), § 48.

pod udar ovih odredaba u neodređenom vremenskom periodu. Odnosno, prag određivanja da li takvo ograničenje stavlja pretjeran teret na pojedinca, treba biti niži u odnosu na slučajeve kada se ne radi o sistemskom ograničenju.³⁶

U praksi Ustavnog suda BiH od momenta pravosnažnosti i izvršnosti parničnih presuda pa do momenta donošenja odluke Ustavnog suda BiH prolazilo je *od jedne do pet godina*, zavisno od slučaja do slučaja.³⁷ Iako se sud u odlukama nije direktno dotakao pitanja da li su konkretni vremenski periodi razumni, ostaje činjenica da je utvrdio povredu, te nam to govori da rok čekanja na naplatu i od godinu dana može biti nerazuman i neproporcionalan.

Praksa ESLJP može biti od pomoći pri procjeni razumnog roka. Prilikom traženja odgovora na ovo pitanje, kao argument za dozvoljenost višegodišnjeg odlaganja naplate mogli bi poslužiti slučajevi pred Sudom protiv BiH vezani za naplatu pravosnažnih presuda u pogledu ratne štete. Ovo iz razloga što se i u tim slučajevima, pogotovo slučaju ratne štete radilo o sistemskom i zakonskom ograničenju prava.

U tom pogledu stavovi Suda iz slučaja *Đurić i drugi*³⁸, koji se ticao načina i roka otplate ratne štete mogu biti interesantni. Naime, RS je otplatu ove štete uredila posebnim zakonom,³⁹ te je predvidjela izvršenje presuda u gotovini ili u obveznicama, ukoliko povjerioci to prihvataju. Obveznice se mogu prodati na berzi. Prvobitni rok isplate duga u gotovini je bio 13 godina, ali je kasnije produžen na 20 godina. Ovako dug period ESLJP je smatrao neprimjerenim, te je našao povredu prava na suđenje u razumnom roku i prava na imovinu.⁴⁰ Istovremeno, ESLJP je ukazao kako je raniji rok od 13 godina bio dosta razumniji.⁴¹ Konačan sud o ovome pitanju je dat u nedavno riješenom slučaju *Knežević i drugi* gdje je rečeno da je rok isplate ratne štete od 13 godina u skladu sa Konvencijom.⁴² Iz ovoga bi se, na prvi pogled, mogao izvući zaključak da bi se odgađanje isplate po izvršnim presudama na rok do 13 godina, moglo smatrati razumnim i u našem slučaju. No, treba imati u vidu da nije moguće povući paralelu između ova dva slučaja.

Prvo, slučajevi isplate ratne štete se tiču samo jedne vrste duga, koji je ograničen na štetu nastalu ratnim dejstvima. U našem slučaju, propisana ograničenja naplate na teret budžeta ne tiču se određenih vrsta potraživanja, već *svih potraživanja*, bez obzira koji je njihov osnov (povreda radnih prava, naknada štete nastale djelovanjem korisnika budžeta, isplate po osnovu socijalnih davanja ili nešto drugo). Dakle, potraživanja na osnovu ratne štete su ograničena *ratione materiae*, dok su potraživanja koja potpadaju pod sporne odredbe ZIP FBIH (i ranije ZIP RS) neodređene i obuhvataju bilo koje potraživanje. Drugo, potraživanja po osnovu ratne štete su ograničena i *ratione temporis*, jer se tiču štete nastale u određenom periodu, tokom ratnih dejstava, dok potraživanja u našem slučaju nisu vremenski ograničena. Ona nastaju u mirnodopskim uslovima, te će se sporne odredbe odnositi na bilo koje buduće potraživanje.

³⁶ U tom smislu se u literaturi kaže da je „sud pokazao spremnost da striktnije primjenjuje test proporcionalnosti u slučajevima gdje postoje dokazi o sistemskom kršenju prava na imovinu“. V. u Harris/O'Boyle/Bates/Buckley/Harvey/Lafferty/Cumper/Arai/Green (bilj. 9), s. 904.

³⁷ Analizirano prema slučajevima navedenim u bilj. 6.

³⁸ *Đurić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, br. 79867/12, 79873/12, 80027/12, 80182/12, 80203/12 i 115/13, presuda od 20. 01. 2015.

³⁹ U pitanju je Zakon o unutrašnjem dugu Republike Srpske, *Sl. gl. RS 1/12, 28/13 i 59/13*.

⁴⁰ *Đurić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (bilj. 38), §§ 30-32.

⁴¹ *Ibid.*, § 47.

⁴² *Živko Knežević i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, br. 15663/12, presuda od 14. 03. 2017, §§ 15-17.

Treće, ekonomska, socijalna i cjelokupna situacija u BiH u periodu nastanka ratne štete je bila daleko lošija, nego što je to slučaj danas.

Zbog navedenog, nije moguće jednostavno povući paralelu sa slučajevima ratne štete, argumentujući da je ESLJP prihvatio da se odgađanje izvršenja pravosnažne sudske presude na rok do 13 godina može smatrati razumnim, jer naš slučaj i slučaj ratne štete nisu uporedivi. Ipak, na osnovu ovih slučajeva, vidimo da je ESLJP izrazio spremnost da odgođeni način plaćanja prihvati kao kompatibilan sa Konvencijom.

ESLJP se sa opštim odgađanjem naplate susretao i drugim slučajevima, ne samo protiv BiH. Tako, korisni mogu biti slučajevi protiv Rusije (npr. *Burdov* i *Teteriny*) i Ukrajine (npr. *Voytenko*, *Zubko* i *ostali* i *Schmalko*). Zbog masivnosti ovakvih slučajeva, Sud je utvrdio da se radi o sistematskim kršenjima prava.⁴³ Tako je u slučaju *Burdov* (br. 1) aplikant sa naplatom čekao četiri godine i utvrđena je povreda;⁴⁴ u slučaju *Teteriny* presuda koja aplikantu dodjeljuje pravo na stan nije bila izvršena ni do momenta donošenja odluke suda, tj. nešto manje od 11 godina i utvrđena je povreda;⁴⁵ u slučaju *Voytenko* ESLJP je smatrao da je period čekanja na izvršenje presude od četiri godine bio nerazuman;⁴⁶ u slučaju *Zubko* i *ostali* ESLJP je utvrdio povredu, jer isplata nije izvršena ni nakon godinu i četiri mjeseca,⁴⁷ a u slučaju *Schmalko* ni nakon godinu i četiri mjeseca.⁴⁸

Prilikom razmatranja (ne)razumnosti roka trajanja postupka treba imati u vidu još dva faktora. Prvo, razumnost trajanja postupka ne odnosi se samo na dužinu trajanja pojedine faze postupka (izvršnog postupka), nego se gleda cjelokupno trajanje građanskog postupka, tj. od početka parničnog postupka⁴⁹. Drugo, prema praksi ESLJP, sljedeći elementi se redovno uzimaju kao relevantni za ocjenu dužine trajanja postupka: složenost postupka, ponašanje pojedinca, ponašanje države, značaj odluke za pojedinca.⁵⁰ U našem slučaju se ne radi o složenom predmetu, jer nema spornih pravnih i činjeničnih pitanja, te je jasno da apelant ima pravo da se naplati. Apelant svojim ponašanjem nije doprinio prolongiranju postupka, već je za to isključivi krivac država. Naposljetku, riječ je o naplati potraživanja iz radnog prava, a za pojedinca su takva primanja (prije svega plata) osnovno sredstvo za život, te su od izuzetnog značaja za njega. Stoga, sve govori u prilog tvrdnji da se isplata ima izvršiti u što kraćem periodu.

7.2. Uspostavljanje evidencije o dugovanju

Treći i posljednji korak koji je potrebno da se napravi jeste stvaranje sveobuhvatne evidencije (baze podataka) u kojoj će biti sadržana sva dugovanja ponaosob, sa tačnim redoslijedom

⁴³ Sud je nakon nekoliko donijetih presuda protiv ovih država, odlučio da iskoristi pravo na donošenje *pilot presude*. U pogledu Rusije riječ je o slučaju *Burdov* (br. 2), br. 33509/04, presuda od 15. 01. 2009, a u pogledu Ukrajine o slučaju *Yuriy Nikolayevich Ivanov protiv Ukrajine*, br. 40450/04, presuda od 15. 10. 2009.

⁴⁴ *Burdov* (br. 1) (bilj. 13), § 37.

⁴⁵ *Teteriny protiv Rusije*, br. 11931/03, presuda od 30. 06. 2005, §§ 43-44.

⁴⁶ *Voytenko protiv Ukrajine*, br. 18966/02, presuda od 29. 06. 2004, § 54.

⁴⁷ *Zubko i drugi protiv Ukrajine*, br. 3955/04, 5622/04, 8538/04, 11418/04, presuda od 26. 04. 2006, § 70.

⁴⁸ *Shmalko protiv Ukrajine*, br. 60750/00, presuda od 20. 07. 2004, §§ 46, 56-57.

⁴⁹ Ademović/Marko/Marković (bilj. 14), s. 269.

⁵⁰ Detaljnije o ovim elementima, s posebnim osvrtom na BiH, v. u C. Harland/R. Roche/E. Strauss, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Sarajevo 2003, ss. 150-164, kao i u Ademović/Marko/Marković (bilj. 14), s. 269.

prvenstva naplate za svakog tražioca izvršenja. Ova evidencija treba da bude dostupna svakom tražiocu izvršenja i ona mora biti transparentna u smislu da se moguće zloupotrebe svedu na minimum, tj. „kako bi se izbjegle sve sumnje da nekome može biti izvršena isplata prije nego što je njegov izvršni naslov došao na red da bude isplaćen“.⁵¹ Ovakav stav Ustavnog suda BiH je apsolutno opravdan, s obzirom da se u praksi javljalo arbitrerno ponašanje pri redosljed u naplate na teret budžeta.

Tako se u slučaju AP-1864/12 pred Ustavnim sudom BiH apelant žalio da su mu postupanjem redovnih sudova povrijeđena prava na pravično suđenje i na imovinu. On je bio u sličnoj poziciji kao i apelant iz našeg slučaja i zahtijevao je naplatu na teret budžeta. Kako na računu, a u skladu sa budžetom, nije bilo dovoljno sredstava za isplatu, to je rješenje o izvršenju zavedeno u evidenciju banke. Banka je, nakon što su na račun pristigla sredstva, isplatila drugo lice, a koje je prema pravilima ZIP FBiH imalo pravo da se naplati *tek nakon apelanta*. Apelant je tužio banku, a redovni sudovi su odbili zahtjev i utvrdili da banka nije postupala nezakonito, već u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta FBiH i *spiskom koji joj je dostavilo Ministarstvo finansija FBiH* u kojem stoji redosljed isplate dugovanja. Međutim, čl. 138 st. 5 ZIP FBiH propisuje da *više povjerilaca koji ostvaruju svoja novčana potraživanja iz budžeta namiruju se onim redom kojim su stekli pravo da se namire iz budžeta*. Posebne norme o redosljed u naplatu u ovakvim slučajevima nije bilo u ZIP FBiH ni u Zakonu o izvršavanju budžeta na koji su se pozvali redovni sudovi, te se ovdje imalo primjeniti i opšte pravilo iz čl. 167 st. 2 ZIP FBiH: *Banka vodi posebnu evidenciju redosljeda rješenja o izvršenju po danu i vremenu dostave i izdaje tražiocu izvršenja, na njegov zahtjev, potvrdu o mjestu njegovog potraživanja*. Ustavni sud BiH je, smatrao da su redovni sudovi arbitrerno primjenili pravo, te dodao da ne može odluka (spisak) Ministarstva finansija FBiH da derogira pravila propisana zakonom.⁵²

Zbog ovih potencijalnih zloupotreba veoma je važno da se zakonskim odredbama utvrdi obaveza uspostavljanja centralne evidencije dugovanja po osnovu rješenja o izvršenju i tako spriječi arbitrerna isplata sredstava. Ukoliko je ograničenje prava građana propisano sistematski, zakonom koji ne ispunjava standarde Konvencije, onda je logično i da se izmjenama i dopunama takav zakon dovede u sklad sa Konvencijom. Dakle, nije dovoljno da se samo stvori evidencija na osnovu dobre volje vlasti, već je potrebno stvoriti zakonsku obavezu.

Evidencija bi trebalo da ima podatke o dugovanjima za svakog pojedinog povjerioca i to na svim nivoima vlasti, što znači u FBiH na nivou: 1) FBiH, 2) kantona i 3) lokalnih samouprava, a u RS na nivou: 1) entiteta i 2) lokalnih samouprava.

Postavlja se pitanje kojim pravnim aktom propisati obavezu uspostavljanja evidencije? Smatram da bi najcjelishodnije bilo to učiniti u samom ZIP FBiH, odnosno ZIP RS, s obzirom da su sporna ograničenja propisana ovim zakonima. Zbog dinamičnosti problema – usklađivanje sredstava iz budžeta sa dugovanjima, u ovim članovima bi se mogla umetnuti jedna opšta obaveza stvaranja ove evidencije i načela na kojima ona treba da počiva. Detaljan način funkcionisanja se može urediti posebnim zakonima ili podzakonskim aktima svakog od nivoa vlasti. Na taj način bi se zakonom propisali osnovi te evidencije, a sami detalji bi bili ostavljeni na uređenje drugim organima entiteta, kantona i lokalnih samouprava. Takvu evidenciju bi bilo neophodno ažurirati na svakodnevnom nivou, kako bi zainteresovanim licima bili prikazani

⁵¹ AP-4368/11 (bilj. 6), § 44.

⁵² Odluka Ustavnog suda BiH br. AP-1864/12 od 10. 11. 2015, §§ 31-32.

trenutni podaci. U pogledu kruga zainteresovanih lica, to bi svakako bili tražioci izvršenja i njima bi se trebalo dozvoliti da u svakom trenutku mogu pristupiti evidenciji, kako bi saznali koliko drugih povjerilaca ima ispred njih, te shodno tome kada bi njihova potraživanja mogla doći na naplatu. Dalje, tražilac izvršenja trebao bi da ima mogućnost uvida kada su vršene isplate drugim povjeriocima (sa podacima o njihovom prvenstvu naplate), kako bi mogao provjeriti da li je bilo zloupotrebe u redoslijedu isplate. Takođe, u slučaju sumnje na zloupotrebu i povrede prava pri redoslijedu isplate, trebao bi se uspostaviti mehanizam zaštite, neka vrsta posebnog pravnog lijeka. Bez takvog mehanizma, pojedincu bi jedino ostala tužba u parničnom postupku.

Postavlja se pitanje – šta ako se na osnovu navedenih koraka utvrdi da bi pojedinac na punu naplatu čekao nerazumno dugo, recimo 15 godina? U tom slučaju, jedino rješenje bi bilo da se isplata vrši periodično, u nekoliko obroka. U tom slučaju bi se evidencija imala uskladiti sa takvim načinom isplate, a poštujući navedene principe.

8. Zaključak

Nesumnjivo je da su kantoni, koje je Ustavni sud BiH našao odgovornim za kršenje prava u ovakvim slučajevima, poduzimali korake usmjerene ka poboljšanju položaja tražilaca izvršenja. Vlade tih kantona su, između ostalog, naložile svojim organima da naprave ukupan zbir dugovanja; povećan je iznos novca u budžetu po ovom osnovu; ponuđena su vansudska poravnanja i sl.⁵³ I pored toga, Ustavni sud BiH je utvrdio povrede. Ovo govori o tome da nije dovoljno na osnovu dobre volje poduzeti samo faktičke korake usmjerene ka zaštiti prava pojedinaca, već je neophodno i pravnom regulativom to učiniti (dopuna zakona o izvršnim postupcima), jer su ograničenja upravo propisana zakonom.

Zbog složenosti predloženog rješenja, može se postaviti pitanje – zašto tražilac izvršenja jednostavno ne promijeni predmet i sredstva izvršenja i tako naplati svoje potraživanje? Ovakvo rezonovanje nije osnovano, jer je činjenica da su drugi vidovi izvršenja (npr. prodaja pokretne i nepokretne stvari u vlasništvu bilo kog nivoa vlasti; naplata preko akcija bilo kog nivoa vlasti i sl) velikim dijelom ograničeni kroz druge odredbe zakona o izvršnim postupcima entiteta, te je najlakši način za naplatu potraživanja upravo putem bankovnih računa.⁵⁴

Imajući u vidu navedeno, teško je reći da su izmjene i dopune ZIP FBiH koje su donijete krajem 2016. godine u potpunosti u saglasnosti sa pomenutim odlukama i stavovima Ustavnog suda BiH. Na koji način će normiranje izvršiti Narodna skupština Republike Srpske ostaje otvoreno pitanje. Gotovo da nema sumnje da će se uskoro usvojiti izmjene i dopune, s obzirom da je Ustavni sud RS proglašavajući sporne odredbe ZIP RS neustavnim, omogućio neograničenu i nesmetanu naplatu na teret budžeta u RS. Ukoliko se zakonodavac bude držao isključivo stavova Ustavnog suda RS, možemo očekivati sličnu odredbu kao što je to učinjeno u FBiH, a što bi bilo protivno Ustavu BiH i Konvenciji. Određivanje minimuma koji se iz budžeta treba izdvojiti za naplatu rješenja o izvršenju bilo bi beznačajno bez poduzimanja drugih koraka – obračun ukupnog duga po osnovu rješenja o izvršenju i stvaranje sveobuhvatne evidencije.

⁵³ AP-2164/16 (bilj. 6), §§ 13-21 i AP-1473/16 (bilj. 6), § 10.

⁵⁴ V. npr. čl. 79a, čl. 117a, čl. 187a ZIP FBiH (bilj. 1), kao i čl. 7 st. 3, čl. 166 st. 7 ZIP RS (bilj. 7).