

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VRHOVNI SUD
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
GRAĐANSKO ODJELJENJE
Broj 18 0 Rs 055680 23 Spp
Sarajevo, 06.12.2023. godine

Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine u Sarajevu, odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Bosanskoj Krupi za rješavanje spornog pravnog pitanja od 09.10.2023. godine, na osnovu odredbe člana 61c. Zakona o parničnom postupku („Službene novine F BiH“ broj 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15 – u daljem tekstu ZPP), te odredbe člana 18. Pravilnika o unutrašnjem sudskom poslovanju Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta („Službeni glasnik BiH“ broj 66/12 i 40/14), u sjednici Građanskog odjeljenja održanoj dana 06.12.2023. godine donio je

O D L U K U

Usvaja se zahtjev Općinskog suda u Bosanskoj Krupi za rješavanje spornog pravnog pitanja, pa Građansko odjeljenje Vrhovnog suda Federacije BiH izražava slijedeće

PRAVNO SHVATANJE

Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik prema odredbi člana 15. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH je, između ostalog, ovlašten da zastupa općinu/grad, te stoga može u situaciji kada se u postupku kao tužitelj pojavljuje osoba koja obnaša funkciju pravobranioca i kada nije imenovan zamjenik pravobranioca da uz saglasnost gradskog/općinskog vijeća ovlasti advokata da zastupa općinu/grad u tim sudskim postupcima.

O b r a z l o ž e n j e

Dopisom od 05.10.2023. godine, koji je zaprimljen u ovom sudu 09.10.2023. godine, Općinski sud u Bosanskoj Krupi je, na osnovu odredbe člana 61a. ZPP, dostavio ovom sudu zahtjev za rješavanje spornog pravnog pitanja u predmetu broj 18 0 Rs 055680 23 Rs, uz koji je dostavio cijeli spis.

Sporno pravno pitanje glasi:

„Da li u smislu odredbe člana 15. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH općinski načelnik (gradonačelnik) u situaciji kada se u postupku kao tužitelj pojavljuje osoba koja obnaša funkciju pravobranioca i kada nije imenovan zamjenik pravobranioca ima ovlaštenje da izda punomoć advokatu za zastupanje u ovim sudskim postupcima.“

U zahtjevu za rješavanje spornog pravnog pitanja se navodi da je tužiteljica I.T. iz B.K. kod tog suda dana 16.03.2023. godine podnijela tužbu protiv tuženog Grada Bosanska Krupa, radi isplate novčanih potraživanja iz radnog odnosa, u kojoj je navela da je Odlukom Općinskog vijeća Općine Bosanska Krupa od 30.11.2021. godine imenovana na funkciju Općinskog pravobranioca, da je tu dužnost preuzela 06.12.2021. godine, ali da nije doneseno rješenje o određivanju njene plaće, te smatra da prima nižu plaću, odnosno dodatak na istu, nego što ima pravo u skladu sa Zakonom o pravobranilaštvu i Zakonom o plaćama i naknadama u organima vlasti Unsko-sanskog kantona.

Da je tuženi Grad Bosanska Krupa dana 19.04.2023. godine sudu dostavio odgovor na tužbu po gradonačelniku Halitović Arminu, a nakon toga da je sudu dana 19.06.2023. godine advokat Ajdin Selmanović iz Bihaća dostavio podnesak kojim ga obavještava da ga je Grad Bosanska Krupa, odnosno gradonačelnik, ovlastio da u predmetnom postupku zastupa tuženog, te je u prilogu dostavljena punomoć za zastupanje potpisana od strane gradonačelnika i sa pečatom tuženog.

Na pripremnom ročištu održanom 04.10.2023. godine tužiteljica je, po punomoćniku, navela da smatra da gradonačelnik nema ovlaštenje da zastupa Grad pred sudom, te da je punomoć koja je dana advokatu dana suprotno članu 44a. Zakona o pravobranilaštvu USK, pa kako je tužbeni zahtjev osnovan jer nije protivan činjenicama navedenim u tužbi i dokazima koje je tužiteljica predložila, to smatra da su ispunjeni uvjeti da u ovoj pravnoj stvari sud donese presudu zbog propuštanja. U vezi sa iznesenim navodima tužiteljica je istakla da u smislu odredbe člana 291. ZPP grad nema parničnu sposobnost jer ne može samostalno obavljati radnje u postupku sukladno članu 292. istog zakona, već te radnje obavlja preko svog zastupnika po zakonu. Prema tome, samo zakonski zastupnik ili zastupnik po zakonu parnično nesposobne stranke može obaviti parničnu radnju davanja punomoći advokatu, shodno odredbi člana 300. ZPP. Da je prema Zakonu o pravobranilaštvu (Sl. glasnik USK broj 20/2004. godine) zastupnik po zakonu grada gradski pravobranilac, pa je jedino on mogao dati punomoć za zastupanje, a ni u kom slučaju to nije mogao dati gradonačelnik. Pored toga, za pravobranioca kao zastupnika po zakonu izuzeta je mogućnost davanja punomoći advokatu. Kako pravobranilac kao zastupnik po zakonu ne može dati ovlaštenje punomoćniku advokatu da zastupa parnično nesposobnu stranku u parničnom postupku – Grad, da takvo ovlaštenje ne može dati niti gradonačelnik koji nema ovlaštenje da zastupa Grad pred sudom (nije zakonski zastupnik ni zastupnik po zakonu), već jedino ima ovlaštenje sukladno odredbi člana 44. Zakona o pravobranilaštvu USK da predloži Općinskom vijeću osobu koja ispunjava uvjete propisane navedenom odredbom, a državni je službenik koja će je umjesto pravobranioca zastupati u slučaju da je pravobranilac spriječen da je zastupa u konkretnom predmetu. Da je stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravobranilaštvu (Sl. glasnik USK broj 8/17) pitanje zastupanja grada/općine u slučaju kada je pravobranilac odsutan ili spriječen regulisano članom 44a. tog zakona. Tužiteljica I.T. je Gradski pravobranilac, a tužitelji Z.R. i E.S. su zaposlenici Gradskog pravobranilaštva kojima je tužiteljica I.T. rukovodilac – nadređeni. Sukladno tome pravobranilac ne može zastupati Grad Bosanska Krupa u ovom postupku, a jedini ovlašten da pokrene proceduru propisanu članom 44a. Zakona o pravobranilaštvu je gradonačelnik. Dakle, tuženi je imao rok od mjesec dana da postupi u skladu sa Zakonom o pravobranilaštvu i Zakonom o principima lokalne samouprave, te uz suglasnost Gradskog vijeća ovlasti službenika koji će u konkretnom slučaju zastupati Grad. Također je istakla da u zakonu ne

postoji uporište za donošenje odluke kojom Općinsko vijeće daje saglasnost gradonačelniku da angažuje advokata ili advokatsku kancelariju, pa da se stoga prilikom donošenja odluke Općinsko vijeće o davanju ovlaštenja gradonačelniku broj 01-02-158-6-1/23 od 10.05.2023. godine (Sl. glasnik Bosanska Krupa broj 4/23) nije pozvalo ni na jedan materijalni propis kojim se takvo ovlaštenje može dati. Ovlaštenje koje je dato gradonačelniku da angažuje advokatsku kancelariju/advokata je suprotno i Zakonu o pravobranilaštvu i Zakonu o advokaturi.

Na istom ročištu punomoćnik tuženog advokat Ajdin Selmanović je osporio navode tužiteljice, te istakao da je Općinsko vijeće Grada Bosanska Krupa donijelo Odluku broj 01-02-158-6-1/23 od 10.05.2023. godine, koja je objavljena u Službenom glasniku Bosanska Krupa broj 4/23 od 10.05.2023. godine, kojom je dalo ovlaštenje gradonačelniku za imenovanje punomoćnika tužene koje je u skladu sa zakonom, a iz razloga jer je došlo od procesne situacije da se je Gradski pravobranilac pojavio sa tužbom u svojstvu fizičkog lica protiv Grada Bosanska Krupa.

Prvostepeni sud je izložio i sopstveno tumačenje spornog pravnog pitanja izražavajući pravni stav da gradonačelnik ima ovlaštenje da izda punomoć za zastupanje advokatu u slučaju kada se kao tužitelj pojavljuje osoba koja obavlja funkciju gradskog pravobranioca, a u situaciji kada nema zamjenika pravobranioca pozivajući se pri tome na sadržaj odredbi člana 12. i 15. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06 i 51/09).

U zahtjevu je navedeno da pred tim sudom ima više predmeta u kojima se pojavljuje ista situacija i pored ovog predmeta broj 18 0 Rs 055680 23 Rs je naveo i predmet broj 18 0 Rs 055693 23 Rs, pa se radi rješavanja dileme opravdano zahtijeva razmatranje zahtjeva za rješavanje spornog pravnog pitanja.

Rješenjem od 05.10.2023. godine Općinski sud u Bosanskoj Krupi je odredio zastoј parničnog postupka koji će trajati do okončanja postupka pred Vrhovnim sudom F BiH radi rješavanja spornog pravnog pitanja, te će po prestanku razloga koji su izazvali zastoј postupka po službenoj dužnosti isti nastaviti.

Dakle, zahtjev sadrži kratak prikaz utvrđenog stanja stvari u konkretnom predmetu, navode stranaka o spornom pravnom pitanju, razloge zbog kojih se sud obraća sa zahtjevom za rješavanje spornog pravnog pitanja, kao i tumačenje spornog pravnog pitanja od strane prvostepenog suda, pa se može zaključiti da je zahtjev za rješavanje spornog pravnog pitanja potpun, odnosno da sadrži obavezne elemente propisane članom 61.b stav 1. ZPP.

Relevantno pravo za rješavanje postavljenog spornog pravnog pitanja je slijedeće:

Odredbom člana 6. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (Službene novine F BiH broj 49/06 i 51/09) je propisano da jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica.

Tuženi u predmetnom postupku Grad Bosanska Krupa, a ranije Općina Bosanska Krupa, je jedinica lokalne samouprave i kao takva ima svojstvo pravnog lica prema navedenom članu.

U skladu sa odredbom člana 8. Zakona o Gradu Bosanska Krupa (objavljen u Sl. novinama F BiH broj 17/22 od 04.03.2022. godine) Grad Bosanska Krupa je pravni slijednik Općine Bosanska Krupa i ima zakonom određene nadležnosti grada i preuzima nadležnosti, prava, obaveze i imovinu općine čiji je pravni slijednik, a vijećnici Općinskog vijeća i načelnik općine Bosanska Krupa izabrani na općinskim izborima održanim 15.11.2020. godine stupanjem na snagu ovog zakona nastavljaju s radom kao organi i službe Grada Bosanska Krupa.

Odredbom člana 12. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH je propisano da su organi jedinice lokalne samouprave vijeće i načelnik/ca.

Prema članu 15. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH načelnik u okviru svoje nadležnosti: predstavlja i zastupa jedinicu lokalne samouprave, donosi akte iz svoje nadležnosti, izrađuje i vijeću na usvajanje podnosi nacrt i prijedlog budžeta, ekonomske planove, razvojne planove, investicione programe, prostorne i urbanističke planove i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korištenje i upravljanje zemljištem uključujući zoniranje i korištenje javnog zemljišta, predlaže odluke i druge opće akte vijeću, provodi politiku jedinice lokalne samouprave u skladu sa odlukama vijeća, izvršava budžet jedinice lokalne samouprave i osigurava primjenu odluka i drugih akata vijeća, izvršava zakone i druge propise čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave, utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinice lokalne samouprave i dr.

Članom 1. Zakona o pravobranilaštvu (Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona, broj 20/2004 i 8/17) je propisano da je Pravobranilaštvo poseban samostalan državni organ koji u skladu sa propisima poduzima određene mjere i pravna sredstva u svrhu pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Unsko-sanskog kantona (u daljem tekstu Kanton), odnosno općina. Pravobranilaštvo obavlja i druge poslove određene zakonom. Prema članu 6. istog zakona Pravobranilaštvo obavlja poslove pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja Kantona, odnosno općine, pred sudovima i drugim nadležnim organima, odnosno tijelima.

Odredbom člana 44a. istog zakona je propisano; ako gradski/općinski pravobranilac nije imenovan nakon okončanja procedure za izbor i imenovanje, a nema zamjenika ili kada je gradski/općinski pravobranilac spriječen ili odsutan, a nema zamjenika pravobranioca ili je i on spriječen ili odsutan, gradonačelnik/općinski načelnik će uz saglasnost gradskog/općinskog vijeća ovlastiti državnog službenika koji ispunjava uvjete iz člana 45. ovog Zakona da obavlja poslove gradskog/općinskog pravobranioca, a najduže godinu dana.

Dakle, ovom odredbom je regulisana situacija kada pravobranilac nije imenovan, ili je spriječen ili odsutan, a nema zamjenika, što podrazumijeva odsutnost pravobranioca do godine dana, pa u takvoj situaciji gradonačelnik će uz saglasnost gradskog vijeća ovlastiti državnog službenika koji ispunjava uvjete iz člana 45. ovog Zakona da obavlja poslove gradskog/općinskog pravobranioca, a najduže godinu dana, dok nije određeno ko zastupa Grad u slučaju kada je partična stranka rukovodilac pravobranilaštva.

U konkretnom predmetu tužiteljica je upravo osoba koja obnaša funkciju pravobranioca u Gradskom pravobranilaštvu Bosanska Krupa (u kojem nije imenovan zamjenik pravobranioca), a podnijela je tužbu protiv Grada Bosanska Krupa radi radnog spora i isplate razlike plaće, pa je

tužiteljica po samom zakonu isključena od zastupanja tuženog u predmetnom postupku, kao i u drugom predmetu u kojem se pojavljuje kao tužiteljica sa drugim tužiteljima (primjenjuju se odredbe zakona o izuzeću/isključenju sudija u parničnom postupku-član 13. Zakona o pravobranilaštvu). Međutim, tužiteljica i pored pokrenutog spora i dalje obnaša funkciju gradskog pravobranioca, što znači da i dalje zastupa tuženog u predmetima u kojima nije sama stranka, te poduzima pravna sredstva u svrhu pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Grada Bosanska Krupa.

Dakle, radi se o specifičnoj situaciji, koja nije predviđena naprijed citiranom odredbom člana 44a. Zakona o pravobranilaštvu.

Gradsko vijeće Grada Bosanska Krupa je na svojoj XII redovnoj sjednici održanoj dana 10.05.2023. godine, na prijedlog gradonačelnika, donijelo Odluku o davanju ovlaštenja gradonačelniku da angažuje advokata ili advokatsku kancelariju za zastupanje Grada Bosanska Krupa u parničnim predmetima po tužbi tužiteljice I.T. iz B.K. protiv tuženog Grada Bosanska Krupa i po tužbi tužitelja I.T. iz B.K., Z.R. iz B.K. i E.S. iz B.K., protiv tuženog Grada Bosanska Krupa. Istom Odlukom je određeno da će se sredstva potrebna za realizaciju ove odluke i zastupanje grada Bosanska Krupa u parničnim postupcima iz člana 1. ove odluke osigurati u budžetu Grada Bosanska Krupa za 2023. godinu, s tim da odluka stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom glasniku Grada Bosanska Krupa. Ova odluka je objavljena 19.05.2023. godine u Službenom Glasniku USK broj 4.

Kako prema odredbi člana 15. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, a i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona (Službeni glasnik USK broj 8/11) tuženog zastupa i predstavlja gradonačelnik kao nosilac izvršnih poslova u okviru samoupravnog djelokruga grada i u okviru svoje nadležnosti to stoga može u situaciji kada se u postupku kao tužitelj pojavljuje osoba koja obnaša funkciju pravobranioca i kada nije imenovan zamjenik pravobranioca da uz saglasnost gradskog/općinskog vijeća ovlasti advokata da zastupa općinu/grad u tim sudskim postupcima s obzirom da Zakonom o pravobranilaštvu Unsko-sanskog kantona nije propisano ko će zastupati tuženog u tom slučaju.

Na osnovu iznesenog Građansko odjeljenje Vrhovnog suda Federacije BiH je primjenom odredbe čl. 61 d. stav 1. ZPP odlučilo kao u dispozitivu ove odluke.

Predsjednik Građanskog odjeljenja
Radenko Blagojević, s.r.