

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VRHOVNI SUD
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
GRAĐANSKO ODJELJENJE
Broj 65 0 Rs 1030097 24 Spp
Sarajevo, 11.07.2024. godine

Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine u Sarajevu, odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu za rješavanje spornog pravnog pitanja od 31.05.2024. godine, na osnovu odredbe člana 61d. stav 2. 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), na sjednici Građanskog odjeljenja održanoj dana 11.07.2024. godine donio je

O D L U K U

Odbacuje se zahtjev Općinskog suda u Sarajevu za rješavanje spornih pravnih pitanja u predmetu broj 65 0 Rs 1030097 23 Rev od 28.05.2024. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Općinski sud u Sarajevu dostavio je ovom sudu dana 30.05.2024. godine zahtjev za rješavanje spornog pravnog pitanja od 28.05.2024. godine u smislu odredbe člana 61a. Zakona o parničnom postupku, u predmetu tog suda broj 65 0 Rs 1030097 23 Rs. Uz zahtjev je dostavljen cijeli spis.

Prvostepeni sud u zahtjevu navodi da je pred tim sudom u toku postupak po tužbi tužitelja Š.I. iz S., zastupan po punomoćnicima Hakiji Kurtoviću i Adisu Kurtoviću, advokatima iz Sarajeva, protiv tuženih 1. Federacija Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije zastupana po ovlaštenom državnom službeniku i 2. Federacija Bosne i Hercegovine, Odbor državne službe za žalbe F BiH, zastupana po ovlaštenom državnom službeniku.

Tužbenim zahtjevom se traži poništenje rješenja prvo i drugotuženog i to: Rješenja Komisije za administrativna pitanja Vlade F BiH broj 05-30-284/2022 od 13.10.2022. godine (rješenje o plaći) i Rješenja Odbora državne službe za žalbe F BiH broj 01-30-1058/22 od 21.03.2023. godine (kojim je odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv prvostepenog rješenja), te da se prvotuženom naloži da tužitelju izvrši isplatu razlike plaće na ime pripadajućeg dodatka za posebne uslove rada u iznosu od po 300,00 KM mjesečno za period od 16.06.2022. godine do 31.03.2023. godine, a za period od 01.04.2023. godine pa do dana vještačenja u iznosu od po 900,00 KM, sve sa zakonskom zateznom kamatom kako je bliže navedeno u tužbenom zahtjevu, kao i da uplati doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje na utvrđeni iznos naknade.

U navedenom predmetu, kao i u većem broju predmeta pred tim sudom (npr. 65 0 P 1021766 23 Rs..), kao tužena strana je označena Federacija BiH, Odbor državne službe za žalbe F BiH, a kao zakonski zastupnik tog tuženog označava se – „ovlašteni državni službenik“, bez navođenja imena i prezimena zakonskog zastupnika.

Nakon što se tužba dostavi na odgovor tako označenom tuženom odgovor na tužbu dostavlja Odbor državne službe za žalbe F BiH i isti potpisuje predsjedavajući Odbora. U konkretnom slučaju odgovor na tužbu je potpisao predsjedavajući Odbora – Pero Matijević koji je u svojstvu predsjedavajućeg Odbora potpisao i rješenje od 21.03.2023. godine koje se poništava tužbom u ovoj pravnoj stvari. Odbor državne službe za žalbe F BiH označava se kao tužena strana jer je kao drugostepeni organ na osnovu člana 65. stav 7. Zakona o državnoj službi u F BiH rješavao po žalbi na rješenje Komisije za administrativna pitanja Vlade F BiH o imenovanju tužitelja za direktora Porezne uprave F BiH.

Iz podnesenog zahtjeva proizilaze dva sporna pravna pitanja:

1. Da li Odbor državne službe za žalbe F BiH može biti stranka u postupku?
2. Da li se odluke Odbora državne službe za žalbe F BiH preispituju u okviru Zakona o upravnim sporovima F BiH ili po Zakonu o parničnom postupku?

Prvostepeni sud je dao sopstveno tumačenje postavljenih pravnih pitanja. U odnosu na prvo pravno pitanje prvostepeni sud smatra da Odbor državne službe za žalbe F BiH prema Zakonu o parničnom postupku ne može biti stranka u postupku jer nije pravna osoba. Također, niti posebnim propisom, konkretno Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH nije određeno da Odbor državne službe za žalbe F BiH može biti stranka u postupku pred parničnim sudom, već je samo odredbom člana 65. stav 9. tačka a) istog zakona propisano da su odluke Odbora državne službe za žalbe F BiH konačne i podliježu svakom preispitivanju od nadležnog suda, te da se postupak pred sudom može pokrenuti u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke. Prvostepeni sud smatra da se na Odbor državne službe za žalbe ne može primijeniti ni odredba člana 291. stav 3. ZPP koja se izuzetno primjenjuje, odnosno ovom tijelu ne može se priznati svojstvo stranke jer nisu ispunjeni uslovi iz tog propisa.

U odnosu na drugo postavljeno pravno pitanje prvostepeni sud cijeni da se odluke Odbora državne službe za žalbe F BiH sudski preispituju prema Zakonu o upravnim sporovima F BiH. Stav je tog suda da se u pravnoj situaciji kada odredba federalnog propisa nije jasno regulisala pitanje prema kojem zakonu će se sudski preispitivati odluka tijela Vlade kao što je Odbor državne službe za žalbe F BiH (član 65. Zakona o državnoj službi u F BiH) treba slijediti analogni decidan propis zakona višeg nivoa tj. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (Sl. glasnik BiH broj 19/02 do 18/24) kojim je također ustanovljeno tijelo „Odbor državne službe za žalbe“ sa istim nadležnostima kao i Odbor državne službe za žalbe F BiH, te je tim zakonom precizno regulisano da se odluke Odbora državne službe za žalbe sudski preispituju u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima (član 63. stav 3. tačka a) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH). Prvostepeni sud smatra da se na taj način u prvom redu osigurava dosljednost i usklađenost u hijerarhiji pravnih propisa, te doprinosi pravnoj sigurnosti i ujednačenosti sudske prakse. Nadalje navodi da je postupak upravnog spora primjereniji i ekonomičniji za preispitivanje upravnih akata kao što su odluke Odbora državne službe za žalbe F BiH jer isti podrazumijeva nejavno rješavanje, a samo po potrebi i jednu nejavnu raspravu, te je sudska odluka u tom postupku konačna. Sa druge strane parnični postupak koji podrazumijeva održavanje minimalno dva javna ročišta, izvođenje različitih dokaznih sredstava, kao i mogućnost daljeg preispitivanja prvostepene odluke parničnog suda od strane višeg suda nije prikladan za brzo i ekonomično rješavanje ovih vrsta sporova. Konačno, ni sudske odluke prema ZPP kao što su presuda zbog propuštanja, priznanja ili odricanja nisu primjerene kod ove vrste sporova, a do kojih može doći ako se ispune zakonski uslovi, ako se postupak vodi po pravilima ZPP.

Prvostepeni sud smatra da svi navedeni razlozi, osobito nepostojanja stranačke sposobnosti Odbora državne službe za žalbe F BiH, te zahtjeva za dosljednu primjenu pravnih načela i propisa višeg nivoa upućuje na to da se sudsko preispitivanje odluka Odbora državne službe za žalbe F BiH treba provoditi u okviru Zakona o upravnim sporovima F BiH, a ne Zakona o parničnom postupku F BiH.

Slijedom iznesenog, a kako ni po tumačenju prvostepenog suda prvo postavljeno pitanje nije sporno jer je sud pravilno zaključio da Odbor državne službe za žalbe F BiH, kao tijelo Vlade F BiH, nema stranačku sposobnost i da njegovo navođenje treba smatrati samo kao bliže određene tužene stranke koja jedino može biti Federacija Bosne i Hercegovine, proizilazi da nisu ispunjene zakonom propisane pretpostavke za rješavanje prvog spornog pravnog pitanja iz člana 61a.) stav 1. ZPP.

U odnosu na drugo postavljeno sporno pravno pitanje jasno je da odluke koje donosi Odbor državne službe za žalbe F BiH po žalbama državnih službenika nisu upravni akti protiv kojih se može pokrenuti upravni spor, zbog čega se postupak sudske zaštite ostvaruje po pravilima parničnog postupka. Naime, odlukama čije se poništenje traži nije rješavano o pravima i obavezama tužitelja u nekoj upravnoj stvari, već o pravima i obavezama tužitelja koje proizilaze iz radno-pravnog statusa državnog službenika. U konkretnom slučaju rješenje drugotuženog je doneseno na osnovu člana 65. stav 7. Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH (Sl. novine F BiH, broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 4/12,99/15 i 9/17 presuda Ustavnog suda Federacije BiH broj U-13/16) i člana 18. Poslovnika o radu Odbora državne službe za žalbe F BiH (Sl. novine F BiH, broj 101/12).

Niti jednom odredbom Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH nije propisano da Odbor državne službe za žalbe F BiH u postupku po žalbi primjenjuje pravila upravnog postupka, već postupak provodi i rješenje donosi u skladu sa odredbama člana 65. Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, a odredbom člana 1. istog zakona je jasno propisano da se tim zakonom uređuje radno pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji BiH, kao materijalni propis koji se primjenjuje u radnim sporovima koji su u nadležnosti redovnih sudova (član 27. stav 2. tačka a) Zakona o sudovima u F BiH (Sl. novine F BiH, broj 38/05 -85/21).

Kako su zakonska pravila o stranačkoj sposobnosti jasna, kao i da se sudska zaštita u radnim sporovima ostvaruje po pravilima Zakona o parničnom postupku to postavljena pravna pitanja nisu sporna, pa je zbog toga zahtjev za rješavanje spornih pravnih pitanja valjalo odbaciti primjenom člana 61c. stav 1. ZPP, a u vezi sa članom 61a. stav 1. ZPP.

Predsjednik Građanskog odjeljenja
Radenko Blagojević, s.r.

