

Poštarina plaćena kod pošte 71122

ISSN 2490-3590

REC, Jukićeva br. 2, 71000 Sarajevo

# Pravo i finansije

11/III

Novembar/Studeni  
2019 No. 11.

Časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu



*Prerastanje ugovora o radu na određeno vrijeme u radni odnos na neodređeno vrijeme uz osvrt na sudsku praksu*

*Elma Omerćajić, mr. iur.*

*Naknada za korištenje građevinskog zemljišta sa stanovišta ustavnosti i zakonitosti*

*Predrag Krsmanović*



Predrag Krsmanović

# Naknada za korištenje građevinskog zemljišta sa stanovišta ustavnosti i zakonitosti

## Sažetak:

Razmatrana je naknada za korištenje građevinskog zemljišta u Federaciji Bosne i Hercegovine predviđena odredbama Zakona o građevinskom zemljištu. Dat je osvrt na stanje u pogledu zakonske regulative ove naknade u FBiH, ali i u bivšoj SRBiH, Republici Srpskoj, Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. Razmatraju se pitanja koja se tiču ustavnosti odredaba Zakona o građevinskom zemljištu, zatim zakonitosti i opštinskih odluka u dijelu u kojem je ova naknada regulisana opštinskim aktima. Pored toga, obuhvaćena su i pitanja koja se tiču presude Ustavnog suda Federacije BiH, kojom je utvrđeno da odredbe tog zakona, koje se tiču ove naknade, nisu u saglasnosti sa Ustavom FBiH i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i pitanja koja se tiču pravnih posljedica ove presude na tekuće i buduće upravne i sudske predmete u kojima se odlučuje o ovoj naknadi. Dotaknuto je i pitanje momenta prestanka primjene spornih odredaba Zakona koje su presudom Ustavnog suda stavljene van snage, kao i mogućnosti njihove daljne primjene na određene predmete

## Ključne riječi:

naknada, korištenje, građevinsko zemljište, presuda, ustavni sud, ustavnost, zakonitost, pravo na imovinu, stvarna prava, vlasništvo, vlasnici, nevlasnici, opštine, jedinice lokalne samouprave, povrat naknade, šteta

## Uvod

Čini se da je naknada za korištenje građevinskog zemljišta u Federaciji Bosne i Hercegovine predstavljala jedan od najvažnijih izvora prihoda opština, kao lokalnih zajednica, i jednu od najčešćih obaveza fizičkih i pravnih lica, što je jedan od razloga zbog kojih bi zakonska i podzakonska materija koja se tiče ove materijalno-pravne oblasti, i sudska praksa koja se tiče primjene tih propisa, trebala biti predmet šireg interesovanja pravne struke i nauke, što izgleda nije slučaj.

Presudom od 23. 10. 2018. godine, Ustavni sud Federacije BiH utvrdio je da su neustavne odredbe Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 25/03 - Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, 16/04 - ispravka, 67/05 - Parlament Federacije BiH, i 94/18 - Ustavni sud Federacije BiH), koje se odnose na plaćanje naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta.<sup>1</sup>

Vežano za ovu presudu, ali i za ustavnost, zakonitost i način primjene odredaba koje je Ustavni sud FBiH oglasio neustavnim, pojavljuju se određene dileme i pitanja značajna za sve obveznike plaćanja ove naknade, na koja pitanja, čini se, ni sudska praksa, ni pravna teorija još uvijek nisu dali sve odgovore neophodne za njihovu pravičnu primjenu. Izvjesne nedoumice u praktičnoj primjeni zakonskih i podzakonskih propisa u pogledu naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta postojale su i prije donošenja navedene presude Ustavnog suda, a sa donošenjem ove presude pojavila su se i neka nova pitanja koja se, prije svega,

„Službenim novinama Federacije BiH“, broj 94, od 23. 11. 2018. godine), kojom je Ustavni sud Federacije BiH utvrdio da odredbe člana 63. stav 1, u dijelu koji glasi: „i naknada za korištenje gradskog građevinskog zemljišta“, člana 63. stav 2, u dijelu koji glasi: „i naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta“, člana 63. stav 3, u dijelu koji glasi: „i naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta (rente)“, kao i odredbe članova 73, 74. i 75. Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, nisu u skladu s Ustavom FBiH.

<sup>1</sup> Presuda broj U-64/17, od 23. 10. 2018. godine (objavljena u

tiču pravnih posljedica donošenja te presude. Što se tiče nejasnoća u vezi s odredbama federalnog zakona o građevinskom zemljištu i zakonitosti odredaba kojima je obuhvaćena ova naknada, kao i opštinskih odluka donesenih u primjeni tog zakona, one su se, prije svega, odnosile na odredbe o načinu utvrđivanja visine ove naknade, načinu utvrđivanja obveznika njenog plaćanja, kao i zakonskih uslova za naplatu naknade.

Izgleda da su se ozbiljnije nedoumice u vezi s ustavnosti odredaba Zakona o građevinskom zemljištu FBiH (ZGZFBiH), koje se odnose na ovu naknadu, u Federaciji pojavile tek nakon donošenja Zakona o stvarnim pravima FBiH, kojim je omogućeno pravo vlasništva na građevinskom zemljištu (kada se postavlja pitanje da li je plaćanje te naknade u skladu sa pravom na imovinu onih fizičkih i pravnih lica koja su, po tim novim propisima, postali vlasnici građevinskog zemljišta), iako je i po odredbama samog ZGZFBiH vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade, stupanjem na snagu tog zakona, *ex lege*, stekao pravo vlasništva na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je prostornim planom ili planom par celizacije utvrđeno da služi za redovnu upotrebu zgrade.

Odgovor na pitanje ustavnosti odredaba ZGZFBiH definitivno je dao Ustavni sud Federacije naprijed navedenom presudom, ali se i poslije njenog donošenja pojavljuju određena pitanja i dileme u vezi sa naplatom ove naknade koji će detaljnije biti razmotreni u ovom radu. Autor smatra da je trenutno važeća regulativa u ovoj oblasti nedovoljno uređena na federalnom nivou, i da je u ZGZFBiH bilo potrebno na jasan način označiti donje i gornje granice visine ove naknade, kako bi se izbjegle značajne i neopravdane razlike u visini ove naknade po pojedinim opštinama. Zvuči gotovo nevjerovatno da se pojedinim obveznicima ove naknade (kao što su elektroenergetski distributeri i kablovski operateri), u nekim opštinama određuje naknada koja, u pojedinim slučajevima, iznosi i više od 400.000 KM godišnje.<sup>2</sup> Namjera autora je da ovim

<sup>2</sup> Iz sadržaja presude Kantonalnog suda u Tuzli, broj 03 0 U 016523 17 U, od 13. 2. 2019. godine, slijedi da je tužilac iz tog upravnog spora (JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo - Podružnica Elektro distribucija Tuzla), prvostepenim rješenjem bio obavezan da, na ime naknade za korištenje građevinskog zemljišta za: instalacije - infrastrukturne sisteme za prenos energije i signala putem žice i kablova za visokonaponsku i niskonaponsku elektromrežu, za 2014. godinu, plati ukupan iznos od 415.345,20 KM.

tekstom pobudi zanimanje stručne i šire javnosti, kao i građana i građansko-pravnih lica za naprijed navedena i druga važna pitanja koja se pojavljuju u praktičnoj primjeni ZGZFBiH i opštinskih odluka donesenih u primjeni tog zakona, posebno nakon donošenja pomenute presude Ustavnog suda FBiH.

### Kratak legislativni istorijat

Obaveza plaćanja naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta uspostavljena je još u bivšoj SR Bosni i Hercegovine.<sup>3</sup> Odredbama posljednjeg zakona o građevinskom zemljištu donesenog u SRBiH,<sup>4</sup> koji se u Federaciji BiH primjenjivao sve do stupanja na snagu aktuelnog ZGZFBiH,<sup>5</sup> bilo je predviđeno da se odlukom skupštine opštine, kojom se uvodi obaveza plaćanja naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta (renta), određuju osnovi i mjerila na osnovu kojih se utvrđuje visina naknade u zavisnosti od pogodnosti koje određeno zemljište pruža korisnicima, obima i stepena izgrađenosti i uređenosti i položaja zemljišta u naselju, opremljenosti zemljišta komunalnim građevinama i instalacijama, saobraćajne povezanosti i kapaciteta objekata za svakodnevno i periodično snabdijevanje, stepena pokrivenosti naselja objektima za zdravstvo, obrazovanje i kulturu i prirodnih uslova korištenja zemljišta, sa tim da se zemljište može kategorisati različito, prema pogodnostima koje pruža i s obzirom na položaj u naseljenom mjestu i određenu namjenu korištenja (za stanovanje, za proizvodnju ili drugu privrednu djelatnost).

Takođe je bilo propisano da se istom odlukom određuju način i rokovi plaćanja naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta, a da rješenje o određivanju naknade donosi opštinski organ uprave nadležan za komunalne poslove, odnosno organizacija kojoj je skupština opštine povjerila ovlaštenje za obavljanje tih poslova, sa tim da to rješenje u slučaju kada su obveznici građani,

<sup>3</sup> Vidjeti Zakon o građevinskom zemljištu („Službeni list SRBiH“, broj 13/74), kao i kasniji Zakon o građevinskom zemljištu („Službeni list SRBiH“, br. 34/86, 1/90 i 29/90, i „Službeni list RBiH“, br. 3/93 i 13/94).

<sup>4</sup> Zakon o građevinskom zemljištu („Službeni list SRBiH“, br. 34/86, 1/90 i 29/90, i „Službeni list RBiH“, br. 3/93 i 13/94), koji je prestao da važi stupanjem na snagu Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 25/03 - Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, 16/04 - ispravka, 67/05 - Parlament Federacije BiH, i 94/18 - Ustavni sud Federacije BiH).

<sup>5</sup> Stupio na snagu dana 18. 6. 2003. godine.

izvršava opštinski organ uprave za društvene prihode prema odredbama tadašnjeg Zakona o porezima građana („Službeni list SRBiH“, br. 39/84 i 8/85).<sup>6</sup>

Ova naknada se, prema tom bivšem zakonu SRBiH, u skladu s opštinskom odlukom, određivala prema jedinici površine zemljišta - m<sup>2</sup> (za neizgrađeno građevinsko zemljište), odnosno prema jedinici izgrađene korisne površine za stambeni, poslovni ili sličan prostor (za izgrađeno građevinsko zemljište)<sup>7</sup> dok su obveznici plaćanja bili vlasnici ili nosioci prava raspolaganja na stambenom, poslovnom ili sličnom prostoru, odnosno građani, organizacije udruženog rada i druga pravna lica koja su korisnici gradskog građevinskog zemljišta.

Tim republičkim zakonom nisu bili propisani bliži kriteriji koji se tiču minimalne i maksimalne visine naknade za korištenje građevinskog zemljišta, ali i pored toga čini se da u praktičnoj primjeni tog zakona i opštinskih odluka zasnovanih na tom zakonu nije bilo većih problema u pogledu visine naknade i njene (ne)ujednačenosti po pojedinim opštinama.

### Stanje u susjednim zemljama Republika Hrvatska

Naknada za korištenje građevinskog zemljišta bila je obavezna i u Republici Hrvatskoj, koja je, kao pravno naslijeđe iz bivše SR Hrvatske, sadržana u odredbama Zakona o građevinskom zemljištu.<sup>8</sup> Međutim, ovaj zakon prestao je važiti još 1996. godine (stupanjem na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima),<sup>9</sup> tako da nakon prestanka primjene Zakonu o građevinskom zemljištu RH, za utvrđivanje ove naknade u Republici Hrvatskoj više nije bilo valjanog pravnog osnova. Kasnije je, u toku 2016. godine, u Republici Hrvatskoj donesen Zakon o lokalnim porezima,<sup>10</sup> koji je uveo porez na nekretnine. Ove odredbe trebale su stupiti na snagu 1. 1. 2018. godine, ali su,

prije toga, brisane Zakonom o izmjenama Zakona o lokalnim porezima, koje su usvojene 2017. godine,<sup>11</sup> tako da, u toj susjednoj zemlji, ne postoji zakonski osnov za plaćanje naknade za korištenje građevinskog zemljišta, i to još od 1996. godine. Prema tome, naknada za korištenje građevinskog zemljišta u Republici Hrvatskoj više ne postoji, a pokušaj da se ona zamijeni lokalnim porezom nije doveden do kraja, budući da su odredbe Zakona o lokalnim porezima, kojima je bila predviđena takva mogućnost, stavljene van snage i prije nego što je počela njihova primjena.

### Republika Srbija

Naknada za korištenje građevinskog zemljišta postojala je i u Republici Srbiji, gdje je prvobitno bila propisana odredbama Zakona o građevinskom zemljištu,<sup>12</sup> a nakon toga sa (dva sukcesivna) zakona o planiranju i izgradnji.<sup>13</sup> Odredbama posljednjeg Zakona o planiranju i gradnji bilo je predviđeno da će se ova naknada plaćati u skladu sa prethodnim zakonom o planiranju i izgradnji, dok se ne integriše u porez na imovinu, a najkasnije do 31. decembra 2013. godine. Međutim, Zakonom o porezima na imovinu ova naknada nikada nije integrisana u porez na imovinu, tako da ni u Srbiji, počev od 1. 1. 2014. godine, više ne postoji zakonska obaveza za plaćanje ove naknade. Jedna od važnijih specifičnosti propisa koji se tiču prava korištenja građevinskog zemljišta u Srbiji jeste činjenica da je u toj zemlji donesen poseban zakon - Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu,<sup>14</sup> na osnovu kojeg je pretvaranje prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine izvršeno uz naknadu (čije plaćanje je bliže regulisano tim zakonom). Ovo je važno istaći s obzirom na to da je i u Bosni i Hercegovini i u Republici Hrvatskoj pravo korišćenja na građevinskom zemljištu pretvoreno u pravo svojine bez bilo kakve naknade.

<sup>6</sup> Član 73. Zakon o građevinskom zemljištu („Službeni list SRBiH“, br. 34/86, 1/90 i 29/90, i „Službeni list RBiH“, br. 3/93 i 13/94).

<sup>7</sup> Član 74. Zakon o građevinskom zemljištu („Službeni list SRBiH“, br. 34/86, 1/90 i 29/90, i „Službeni list RBiH“, br. 3/93 i 13/94).

<sup>8</sup> „Narodne novine RH“ br. 54/80, 42/86, 61/88 i 48/88 - prečišćeni tekst, 16/90 i 53/90.

<sup>9</sup> „Narodne novine RH“, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15 - prečišćeni tekst i 94/17.

<sup>10</sup> „Narodne novine RH“, br. 115/16 i 101/17.

<sup>11</sup> „Narodne novine RH“, broj 101/17.

<sup>12</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 44/95 i 16/97.

<sup>13</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 47/03 i 34/06, i „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/09, 81/09 - ispr., 64/10 - odluka Ustavni sud, 24/11, 121/12, 42/13 - odluka Ustavni sud, 50/13 - odluka Ustavni sud, 98/13 - odluka Ustavni sud, i 132/14.

<sup>14</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 64/15.

## Stanje u Bosni i Hercegovini Republika Srpska

U Republici Srpskoj ova naknada bila je regulisana odredbama dva posljednja zakona o građevinskom zemljištu.<sup>15</sup> Ustavni sud Republike Srpske u toku 2011. godine donio je odluku<sup>16</sup> kojom je utvrdio da određene odredbe posljednjeg Zakona o građevinskom zemljištu Republike Srpske,<sup>17</sup> koje su se odnosile na naknadu za korištenje građevinskog zemljišta,<sup>18</sup> nisu u saglasnosti s Ustavom Republike Srpske.

U istoj odluci Ustavni sud je istakao da je u Republici Srpskoj donesen Zakon o stvarnim pravima<sup>19</sup> koji se primjenjuje od 1. januara 2010. godine, kojim je propisan sadržaj svojine i kojim je zakonodavcu naloženo da u roku od tri mjeseca od dana početka primjene Zakona o stvarnim pravima, tj. do 1. aprila 2010. godine, usaglasi propise o građevinskom zemljištu. Imajući u vidu da pravo svojine obuhvata pravo posjedovanja, pravo korišćenja i pravo raspolaganja na stvari, Ustavni sud je ocijenio da jedinstveni režim prava vlasništva na objektu i zemljištu pod njim i na onom koje služi za redovnu upotrebu tog objekta isključuje obavezu plaćanja naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta i da se obaveza plaćanja ove naknade za sva fizička i pravna lica, bez obzira na to da li se radi o zemljištu u državnom ili privatnom vlasništvu, prema članu 59. stav 2. Ustava Republike Srpske, u vezi sa članom 60. stav 1. Ustav, nije mogla utvrditi i za privatne vlasnike zemljišta, te da osporenim odredbama zakonodavac to pravo ograničava. Stupanjem na snagu kasnijeg Zakona o uređenju prostora i građenju,<sup>20</sup> prestale su da važe sve odredbe Zakona o građevinskom zemljištu (osim člana 44. tog zakona, koji se ne odnosi na ovu naknadu), tako da u Republici Srpskoj, još od maja 2013. godine, više ne postoji nijedan zakon koji stranke obavezuje na plaćanje naknade za korištenje

građevinskog zemljišta.

## Federacija BiH

U Federaciji BiH ova naknada regulisana je odredbama Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH.<sup>21</sup> I ovim zakonom opštinama je dato pravo da svojim odlukama uvode obaveza plaćanja ove naknade i da tim podzakonskim aktima određuju osnove i mjerila na osnovu kojih se utvrđuje visina naknade, način i rokove njenog plaćanja, određuje organ za donošenje rješenja o utvrđivanju naknade, načinu utvrđivanja naknade, te obveznici njenog plaćanja. Međutim, ni tim zakonom nisu propisani bliži kriteriji koji se tiču minimalne i maksimalne visine ove naknade.

## Razlike u sadašnjem i ranijem zakonu

Pitanja koja se tiču ove naknade federalni zakon je regulisao na gotovo identičan način kao i posljednji Zakon o građevinskom zemljištu SRBiH.<sup>22</sup> Jedina značajna razlika primjetna je u odredbama ZGZFBiH kojima se visina naknade određuje u odnosu na površinu zemljišta, jer je, u odredbama tog zakona, propisano da se naknada za korištenje gradskog građevinskog zemljišta određuje u skladu s opštinskom odlukom prema jedinici površine zemljišta (m<sup>2</sup>), odnosno prema jedinici izgrađene korisne površine, „... u iznosu od 0,01%“.<sup>23</sup> Čini se da je ova zakonska „inovacija“ u odredbama ZGZFBiH nepotpuna i nedovoljno jasna, budući da nije dodatno pojašnjeno ni od čega se računa procenat iznosa naknade od 0,01%, a nije propisano ni dozvoljeno odstupanje od visine naknade utvrđene u skladu sa tim odredbama za pojedine zone grada (u zavisnosti od pogodnosti koje određeno zemljište pruža korisnicima, obima i stepena izgrađenosti i uređenosti i položaja zemljišta u naselju, opremljenosti zemljišta komunalnim građevinama i instalacijama, itd.), niti minimalna i maksimalna visina naknade. I pored navedene nepotpunosti i nejasnoće u pogledu procenta od 0,01%, izgleda da se taj procenat u praksi, uglavnom, računao na iznos novčane vrijednosti neizgrađenog građevinskog zemljišta, odnosno novčane vrijednosti korisne površine građevine

<sup>15</sup> Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 86/03) i Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 112/06)

<sup>16</sup> Odluka broj: U-16/08, od 18. 3. 2011. godine.

<sup>17</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 112/06.

<sup>18</sup> Članovi 30. i 32. Zakona o građevinskom zemljištu Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 112/06.

<sup>19</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/08.

<sup>20</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 40/13, 2/15 – odluka Ustavnog suda, 106/15, 3/16 – ispravka i 104/18 – odluka Ustavnog suda, stupio na snagu u maju 2013. godine.

<sup>21</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 25/03, 16/04 i 67/05.

<sup>22</sup> Vidjeti odredbe čl. 73-75. ZGZFBiH.

<sup>23</sup> Član 74. ZGZFBiH.

izgrađene na građevinskom zemljištu, kao osnovicu od koje se računala konkretna visina ove naknade.

### Određivanje obveznika naknade

Odredbama ZGZFBiH, slično zakonu koji mu je prethodio, kao obveznici naknade određeni su vlasnici ili nosioci prava raspolaganja na stambenom, poslovnom ili sličnom prostoru, odnosno građani, organizacije udruženog rada i druga pravna lica koja su korisnici gradskog građevinskog zemljišta.<sup>24</sup> Iz tih zakonskih odredaba proizlazi da su obveznici plaćanja naknade za korištenje građevinskog zemljišta podijeljeni u dvije grupe, i to: 1. vlasnici ili nosioci prava raspolaganja na stambenom, poslovnom ili sličnom prostoru, i 2. fizička i pravna lica koja su korisnici neizgrađenog građevinskog zemljišta. Što se tiče prve grupe obveznika, čini se da se oni mogu lako identifikovati i odrediti na osnovu podataka iz urbanističke ili građevinske dokumentacije, katastra nekretnina, odnosno zemljišnih knjiga, budući da se vlasnici ili nosioci prava raspolaganja na stambenom, poslovnom ili sličnom prostoru, upisuju u odgovarajuće zemljišno-knjižne i katastarske evidencije.

Kao pripadnici druge grupe obveznika (korisnici neizgrađenog građevinskog zemljišta), mogla bi se odrediti ona (fizička i pravna) lica kojima je opštinsko vijeće rješenjem dodijelilo na korištenje neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini, radi izgradnje trajnih građevina, kao i lica koja su to pravo, u skladu s odredbama Zakona o građevinskom zemljištu FBiH, stekla nasljeđivanjem, odnosno pravnim poslom.<sup>25</sup> Takva lica postaju obveznici plaćanja predmetne naknade, i to počev od dana pravosnažnosti rješenja opštinskog vijeća kojim im je zemljište dodijeljeno na korištenje, pa do eventualnog prenosa tog prava na drugo lice u skladu s odredbama ZGZFBiH (nasljeđivanjem ili pravnim poslom) ili do eventualnog gubitka tog prava u skladu s odredbama tog zakona.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Vidjeti član 75. ZGZFBiH.

<sup>25</sup> Ovaj stav autor zasniva na odredbama člana 16. stav 1. ZGZFBiH, kojima je propisano: *Opštinsko vijeće može neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini dodjeljivati fizičkim i pravnim licima na korištenje radi izgradnje trajnih građevina u skladu sa prostornim planom.*

<sup>26</sup> Vidjeti član 49. ZGZFBiH, kojim je propisano: *Fizičko, odnosno pravno lice, gubi pravo korištenja zemljišta radi građenja ako u roku od jedne godine od pravosnažnosti rješenja o dodjeli zemljišta na korištenje radi građenja ne podnese zahtjev da mu se izda odobrenje za građenje, odnosno ako u roku od jedne godine od izdavanja odobrenja za građenje ne izvede pretežan dio radova na*

Iz navedenog proizlazi da se obveznicima plaćanja naknade za korištenje građevinskog zemljišta iz druge grupe (korisnici građevinskog zemljišta) ne mogu zakonito smatrati druga (fizička i pravna) lica, tj. lica kojima opštinsko vijeće rješenjem nije dodijelilo na korištenje neizgrađeno građevinsko zemljište, niti su pravo korištenja zemljišta stekli na drugi zakonom propisani način, te da se korisnicima pogotovo ne mogu smatrati pravna i fizička lica koja neizgrađeno građevinsko zemljište upotrebljavaju u bilo koje druge svrhe (privredne, poljoprivredne, itd.), osim u svrhu izgradnje trajnih građevina. Ipak, i pored toga, pojedine opštine su svojim odlukama propisivale obavezu plaćanja i za lica kojima opštinsko vijeće rješenjem nije dodijelilo na korištenje neizgrađeno građevinsko zemljište, niti su pravo korištenja zemljišta stekli na drugi zakonom propisani način.

### Zakonski uslovi za određivanje nekog zemljišta kao gradskog građevinskog zemljišta

Prema odredbama ZGZFBiH, kao gradsko građevinsko zemljište moguće je odrediti tri kategorije zemljišta, i to:

1. pretežno izgrađeno zemljište koje čini prostorno funkcionalnu cjelinu u gradu i naselju gradskog karaktera,
2. zemljište obuhvaćeno granicama urbanističkog plana grada, odnosno naselja gradskog karaktera koje je predviđeno za proširenje grada, odnosno naselja, i
3. zemljište na drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu izgradnju (prigradska naselja ili druga veća naselja, rekreaciono-turistički centri, područja namijenjena za izgradnju kuća za odmor i oporavak i druge slične namjene).<sup>27</sup>

Pored toga, za određivanje nekog zemljišta kao gradskog građevinskog zemljišta, ovaj zakon postavio je i dva dodatna i kumulativna uslova, i to:

1. da je za to područje donesen prostorni ili urbanistički plan,
2. da je usvojenim prostornim ili urbanističkim planom predviđeno da će se izgradnja i uređenje zemljišta u cjelini ili većim dijelom izvršiti najkasnije u roku od pet godina (od

građevini, tj. izgradnju sa prvom nadzemnom stropnom konstrukcijom.

<sup>27</sup> Član 12. stav 1. Zakona o građevinskom zemljištu

usvajanja tog plana).

S obzirom na prirodu i svrhu predmetne naknade, ovakvo zakonsko rješenje je razumljivo, jer se ova naknada plaća u svrhu održavanja, jačanja i razvoja komunalne infrastrukture, tako da njenim plaćanjem obveznici i sami stiču određenu korist, koja (pretežno ili u potpunosti) izostaje, ukoliko se ta naknada plaća i za zemljište čija će se izgradnja i uređenje (u cjelini ili većim dijelom) izvršiti poslije pet, 10, 20 ili više godina.

Međutim, uprkos izričitim zakonskim odredbama i ograničenjima, pojedine opštine kao gradsko građevinskog zemljište određuju i zemljišta koja se nalaze na područjima koja uopšte nisu predviđena za stambenu i drugu izgradnju, kao i na područjima za koja nije donesen prostorni ili urbanistički plan, ili na područjima za koja je donesen prostorni ili urbanistički plan, ali tim planskim dokumentima nije predviđeno da će se izgradnja i uređenje zemljišta u cjelini ili većim dijelom izvršiti najkasnije u roku od pet godina. U svim takvim slučajevima, s obzirom da građevinsko zemljište nije određeno u skladu sa zakonskim uslovima i ograničenjima, određivanje zemljišta kao gradskog građevinskog zemljišta je nezakonito, zbog čega je, po mišljenju autora, nezakonito i obavezivanje stranaka na plaćanje naknade za korištenje takvog zemljišta.

### **Naknada za korištenje građevinskog zemljišta koje je u privatnom vlasništvu (svojini)**

Odredbama ZGZFBiH stvorena je posebna zakonska pretpostavka da vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade, stupanjem na snagu toga zakona, stiče pravo vlasništva na zemljištu, pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je prostornim planom ili planom parcelizacije utvrđeno da služi za redovnu upotrebu zgrade, izuzev slučajeva koji su predmet revizije u skladu sa posebnim odredbama tog zakona.<sup>28</sup> Isto tako, ovim zakonom takođe utvrđena je i obaveza opštinskog vijeća da na građevinskom zemljištu u državnoj svojini na kojem je izgrađena zgrada bez prava korištenja zemljišta radi građenja za koju se može naknadno izdati odobrenje za građenje utvrdi pravo vlasništva na zemljištu u korist

graditelja, odnosno njegovog pravnog slijednika.<sup>29</sup>

Pored toga, i Zakon o stvarnim pravima FBiH<sup>30</sup> uspostavlja pravno jedinstvo zemljišta i zgrade (ako posebnim zakonom takvo jedinstvo već nije uspostavljeno) i to na taj način da vlasnik zgrade stiče pravo vlasništva na zemljištu u društvenom, odnosno državnom vlasništvu, koje pripada zgradi,<sup>31</sup> sa tim da su propisani i posebni uslovi za uspostavljanje jedinstvenosti nekretnine za situaciju u kojoj je zgrada upisana u zemljišne knjige<sup>32</sup> i za situaciju u kojoj zgrada nije upisana u zemljišne knjige,<sup>33</sup> a da u oba ta slučaja vlasnik zgrade stiče pravo vlasništva na zemljištu ispod zgrade i na onu površinu, koja je, po regulacionom planu ili planu parcelacije, namijenjena da služi za redovnu upotrebu zgrade.

U pravnom shvatanju koje je Vrhovni sud Federacije BiH, u rješavanju spornog pravnog pitanja, zauzeo na sjednici Građanskog odjeljenja, održanoj dana 7. 4. 2017. godine,<sup>34</sup> ističe se da *vlasnik zgrade, odnosno posebnog dijela zgrade, izgrađene na gradskom građevinskom zemljištu, čije pravo vlasništva na zgradi, odnosno posebnom dijelu zgrade je već upisano u zemljišnim knjigama, stupanjem na snagu Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Zakona o stvarnim pravima, po samom zakonu (ex lege) stiče pravo vlasništva na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje služi za redovnu upotrebu zgrade.* Ovo pravno shvatanje zauzeto je na osnovu odredaba Zakona o parničnom postupku<sup>35</sup> povodom zahtjeva Opštinskog suda u Konjicu za rješavanje spornog pravnog pitanja.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Član 61. ZGZFBiH.

<sup>30</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 66/13 i 100/13.

<sup>31</sup> Član 345. Zakona o stvarnim pravima FBiH.

<sup>32</sup> Član 346. Zakona o stvarnim pravima FBiH.

<sup>33</sup> Član 347. Zakona o stvarnim pravima FBiH.

<sup>34</sup> Radi se o pravnom shvatanju zauzetom u odluci Vrhovnog suda Federacije BiH, od 7. 4. 2017. godine, o spornom pravnom pitanju u predmetu broj 70 0 P 006062 16 Spp (objavljena u „Biltenu sudske prakse Vrhovnog suda Federacije BiH“, broj 1-2 2017.).

<sup>35</sup> Član 61. Zakona o parničnom postupku („Službene novine FBiH“, br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15).

<sup>36</sup> Sporno pravno pitanje glasi: „Da li treba dozvoliti uknjižbu prava vlasništva u skladu sa članom 346. Zakona o stvarnim pravima i članom 39. Zakona o građevinskom zemljištu u slučajevima kada općinska služba za upravu za poslove urbanizma izda uvjerenje da zemljište služi redovnoj upotrebi zgrade, odnosno kada organ za upravu za imovinsko-pravne poslove rješenjem utvrdi zemljište za redovnu upotrebu zgrade, a na tom dijelu zemljišta vlasnik zgrade prethodno nije imao nikakva

<sup>28</sup> Član 39. ZGZFBiH.

Prema tome, iz ZGZFBiH i Zakona o stvarnim pravima FBiH, kao i iz pomenutog pravnog shvatanja Vrhovnog suda Federacije BiH, proizlazi da je, donošenjem tih zakona, stvorena zakonska mogućnost i pretpostavka da građevinsko zemljište, koje je do tada bilo isključivo u društvenom, odnosno državnom vlasništvu, pod određenim uslovima pređe u privatno vlasništvo. Nedugo nakon toga nametnulo se i pitanje mogu li se na plaćanje naknade za korištenje građevinskog zemljišta obavezivati i privatni vlasnici građevinskog zemljišta, a sa tim u vezi i pitanja da li obavezivanje privatnih vlasnika građevinskog zemljišta na plaćanje te naknade predstavlja miješanje države u njihovo pravo na imovinu, da li je takvo miješanje nužno i opravdano sa stanovišta domaćih i međunarodnih akata kojima se štiti to pravo? O tim pitanjima svoj stav zauzeo je i Ustavni sud Federacije BiH u (na početku ovog rada pomenutoj) presudi od 23. 10. 2018. godine, o kom stavu će, zbog njegove važnosti, biti više riječi u nastavku teksta.

### Stav Ustavnog suda Federacije BiH

Kao što je navedeno u uvodnoj fusnoti ovog rada, navedenom presudom Ustavni sud Federacije BiH utvrdio je da odredbe člana 63. stavovi 1, 2. i 3, u dijelu koji glasi: „i naknada za korištenje gradskog građevinskog zemljišta“, kao i odredbe čl. 73, 74. i 75. ZGZFBiH, kojim odredbama je opštinskim vijećima dato ovlaštenje da uvode obavezu plaćanja naknade, i okvirno regulisan način njene naplate i obveznici plaćanja, nisu u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Na ovaj način oglašene su neustavnim sve odredbe ZGZFBiH koje se odnose na naknadu za korištenje građevinskog zemljišta, bez obzira na status zemljišta, odnosno bez obzira da li se radi o zemljištu u državnom ili privatnom vlasništvu.

### Razlozi Ustavnog suda Federacije BiH

Svoje stanovište da sporne odredbe ZGZFBiH nisu u skladu s Ustavom Federacije BiH, Ustavni sud FBiH zasnovao je na sljedećim najbitnijim ocjenama, zaključcima i utvrđenjima:

1. da je pravo vlasništva jedno od osnovnih imovinskih prava i osnovni svojinsko-

prethodno upisana prava (privremeno ili prvenstveno pravo korištenja zemljišta, pravo korištenja zemljišta radi građenja, trajno pravo korištenja zemljišta), a u zemljišnoj knjizi je upisana općina kao nosilac prava raspolaganja / vlasništva?“

- pravni institut, koje obuhvata ovlaštenje njegovog nosioca da slobodno i po svojoj volji stvar posjeduje, koristi i njome raspolaže, a svakog drugog od toga prava isključi u granicama određenim zakonom,
2. da se pravo korištenja ne može posmatrati kao poseban pravni režim na zemljištu, niti se isto može smatrati posebnim stvarnim pravom, već samo kao jedan od elemenata prava vlasništva, odnosno kao jedno od vlasničko-pravnih ovlaštenja, zbog čega se ne bi moglo smatrati osnovom za nastanak obaveze plaćanja sporne naknade,
3. da se radi o jednom od oblika ograničavanja prava vlasništva, odnosno samim tim i miješanja države u pravo na imovinu, koje se ogleda u nadziranju, odnosno kontroli korištenja imovine propisivanjem naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta (rente) kako na gradskom građevinskom zemljištu u privatnom vlasništvu, tako i na gradskom građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu,
4. da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine **garantuje pravo na imovinu**, kao jedan od ustavno-pravnih principa, dok član 1. Protokola broj 1. Evropske konvencije propisuje da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje imovine, te da je miješanje u pravo na imovinu dozvoljeno samo javnom interesu, i pod uslovima predviđenim u zakonu i opštim principima međunarodnog prava,
5. da je naknada za korištenje gradskog građevinskog zemljišta propisana Zakonom o građevinskom zemljištu koji je svima dostupan i objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“, sa tim da zakonodavac ovu naknadu označava kao rentu, i da je ostavio pravo jedinicama lokalne samouprave da istu određuju i utvrđuju osnove i mjerila za naplaćivanje naknade, što su iste i učinile donošenjem odluka o građevinskom zemljištu kao provedbenim aktima predmetnog zakona,
6. da su jedinice lokalne samouprave na različit način definisale pojam „rente“, kao i kriterije i visinu naknade, čime je, čini se, s ustavnog aspekta prava na jednakost pred zakonom, uspostavljen različit tretman



- fizičkih i pravnih lica, s obzirom na mjesto izgradnje objekta,
7. da zakonodavac ni u jednom trenutku nije dokazao postojanje opravdanog i legitimnog cilja za propisivanje sporne naknade, jer je ograničavanje stvarnih prava, u ovom kontekstu prava vlasništva, moguće samo u javnom interesu i pod uslovima predviđenim u zakonu u skladu sa principima međunarodnog prava,
  8. da propisivanje sporne naknade nije opravdano i nije u javnom interesu, pogotovo imajući u vidu činjenicu da fizička i pravna lica prilikom dodjele gradskog građevinskog zemljišta plaćaju naknadu za dodjelu gradskog građevinskog zemljišta, da nakon toga plaćaju i naknade jedinicama lokalne samouprave prilikom izdavanja urbanističke saglasnosti, građevinske dozvole i upotrebne dozvole, te da plaćaju i različite vrste komunalnih naknada, a da je propisana i zakonska obaveza plaćanja poreza na promet, čija visina prvenstveno zavisi od vrijednosti samog gradskog građevinskog zemljišta,
  9. da konkretno ograničavanje, odnosno miješanje u pravo na imovinu propisivanjem sporne naknade kao rente koja se naplaćuje doživotno narušava ravnotežu i fer balans između javnog interesa i zaštite prava na imovinu, i da miješanje u pravo na imovinu nije preduzeto sa legitimnim ciljem u javnom ili opštem interesu.

### Kratak osvrt na presudu Ustavnog suda FBiH

Iz sadržaja presude vidljivo je da su glavni razlozi za utvrđivanje neustavnosti spornih odredaba Zakona o građevinskom zemljištu FBiH sadržani u ocjeni Ustavnog suda da miješanje u pravo na imovinu u konkretnom slučaju narušava ravnotežu i fer balans između javnog interesa i zaštite prava na imovinu, i da nije preduzeto sa legitimnim ciljem u javnom ili opštem interesu.<sup>37</sup>

Stiče se utisak da ova ocjena u samoj presudi nije dovoljno obrazložena i dovoljno argumentovana (posebno ako se ima u vidu sadržaj

<sup>37</sup> Ove ocjene, zaključke i utvrđenja brojevima je označio autor teksta, nakon što ih je sazeo i izdvojio iz obrazloženja presude Ustavnog suda.

odredaba člana 63. stav 3. ZGZFBiH, kojima je propisano da se sredstva koja se ostvaruju iz predmetne i drugih naknada iz tog člana, koriste za troškove naknade ranijim vlasnicima, za troškove uređenja zemljišta i troškove izrade prostorno-planske dokumentacije, što bi se moglo smatrati legitimnim ciljem, odnosno ciljem koji je u javnom ili opštem interesu). Međutim, ako se u obzir uzme argument da je pravo korištenja građevinskog zemljišta po Zakonu o stvarnim pravima FBiH uključeno u ovlaštenja vlasnika zemljišta, tada bi se nametanje obaveze plaćanja naknade za korištenje građevinskog zemljišta vlasnicima zemljišta vjerovatno moglo smatrati povredom prava na imovinu. Dosljedno tome, moglo bi se zaključiti da, na osnovu argumenata Ustavnog suda, spornim odredbama ZGZFBiH pravo na imovinu može biti povrijeđeno samo u odnosu na fizička i pravna lica koja, u skladu sa zakonom, imaju status vlasnika građevinskog zemljišta za koje se određuje naknada, a ne i u odnosu na ostala fizička i pravna lica, tj. na nevlasnike tog zemljišta.

U tom slučaju, otvara se pitanje da li se sporne odredbe ZGZFBiH mogu i dalje primjenjivati na predmete u kojima se naknada određuje fizičkim i pravnim licima koja nemaju dokazan status vlasnika građevinskog zemljišta, odnosno na lica koja su nevlasnici tog zemljišta? Ovo pitanje postaje još složenije ako se ima u vidu činjenica da je sticanje prava vlasništva na nekretninama (uključujući i izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište) regulisano i odredbama Zakona o stvarnim pravima FBiH i odredbama ZGZFBiH. Iz pomenutih zakona proizlazi da su samo neka lica status vlasnika građevinskog zemljišta stekla *ex lege*, tj. po samom zakonu (vlasnici zgrade čije pravo vlasništva je upisano u zemljišnim knjigama), a da neke druge kategorije nemaju vlasnika građevinskog zemljišta *ex lege*.

Tako, naprimjer, u određenim slučajevima, prema odredbama Zakona o stvarnim pravima, vlasništvo na građevinskom zemljištu stiče se tek legalizacijom zgrade<sup>38</sup> ili nakon dokazivanja vanknjižnog vlasništva na zgradi (kada se radi o vlasnicima čije pravo vlasništva na zgradi nije upisano u zemljišne knjige)<sup>39</sup> ili nakon okončanja

<sup>38</sup> Član 348. Zakona o stvarnim pravima FBiH.

<sup>39</sup> Član 342. Zakona o stvarnim pravima FBiH.

postupka revizije po Zakonu o građevinskom zemljištu,<sup>40</sup> a, prema odredbama Zakona o građevinskom zemljištu, nakon utvrđenja da se za zgradu, izgrađenu bez odobrenja za građenje, može naknadno izdati odobrenje za građenje.<sup>41</sup>

### Pravne posljedice presude

Predmetnom presudom Ustavni sud nije utvrdio obavezu zakonodavca da, u nekom konkretno određenom roku, izmijeni Zakon o građevinskom zemljištu FBiH na način koji bi bio bliže propisan tom presudom (u smislu izostavljanja ove naknade iz Zakona ili sl.), niti je utvrdio prelazna rješenja (koja, shodno odredbama Ustava Federacije BiH, ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci), iako je takve mogućnosti imao po odredbama Ustava Federacije BiH,<sup>42</sup> zbog čega su se, u praksi upravnih organa i sudova koji odlučuju u upravnim sporovima, pojavila određena praktična pitanja i dileme, kao što su:

1. Do kada su se mogle primjenjivati odredbe ZGZFBiH koje su tom presudom oglašene neustavnim, odnosno da li su i kada te odredbe prestale da važe?
2. Da li su sporne odredbe ZGZFBiH mogu i dalje primjenjivati na fizička i pravna lica koja nemaju dokaz da su vlasnici konkretnog građevinskog zemljišta?
3. Na koji način će se ponašati upravni organi u upravnom postupku i sudovi u upravnom sporu kada odlučuju u predmetima u kojima je rješenje o obavezivanju stranke na plaćanje predmetne naknade doneseno prije donošenja ove presude Ustavnog suda Federacije BiH, a kako u predmetima u kojima je takvo rješenje doneseno nakon donošenja ove presude?
4. Imaju li vlasnici građevinskog zemljišta koji su, do donošenja ili nakon donošenja ove presude Ustavnog suda Federacije BiH, dobrovoljno plaćali ovu naknadu, pravo na povrat naknade ili, eventualno, pravo na naknadu štete, te da li se novčana sticanja opština po osnovu ove naknade mogu smatrati sticanjem bez osnova?

<sup>40</sup> Član 346. Zakona o stvarnim pravima FBiH.

<sup>41</sup> Član 61. ZGZFBiH.

<sup>42</sup> Član 12.C, tačka b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine s amandmanima („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08).

### Mišljenje autora

Po mišljenju autora, za odgovore na neka od ovih pitanja bitne su odredbe Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>43</sup> Naime, ovim zakonom propisano je da se *usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili opštinske vlasti, za koji Ustavni sud utvrdi da nije u skladu s Ustavom, neće primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, odnosno da predloženi zakon ili drugi propis neće stupiti na snagu*, osim u slučaju kada Ustavni sud utvrdi prelazna rješenja koja ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“).<sup>44</sup>

Pored toga, odredbama istog zakona propisano je i da se, od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, kojom je utvrđeno da zakon ili drugi propis organa federalne, kantonalne ili opštinske vlasti, koji je stupio na snagu, nije u skladu s Ustavom, neće primjenjivati ni propis donesen za njegovo provođenje. S obzirom da je predmetna presuda Ustavnog suda objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, dana 23. 11. 2018. godine, to, u skladu sa navedenim odredbama Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, znači da se ZGZFBiH, u dijelu koji se odnosi na naknadu za korištenje građevinskog zemljišta, ne primjenjuje počev od 23. 11. 2018. godine, te da se, od istog dana, takođe u dijelu koji se odnosi na naknadu za korištenje građevinskog zemljišta, ne primjenjuju ni opštinske odluke kojima je uvedena obaveza plaćanja te naknade, i da su tog dana prestale da važe i sporne odredbe Zakona i sporne odredbe opštinskih odluka.

Iz sadržaja presude Ustavnog suda proizlazi da se sporne odredbe ne bi mogle dalje primjenjivati na bilo koje obveznike plaćanja ove naknade, i to bez obzira na to da li su obveznici plaćanja vlasnici ili nevlasnici konkretnog građevinskog zemljišta. Ipak, pošto Ustavni sud nije ulazio u pitanje da li je tim odredbama pravo na imovinu povrijeđeno

<sup>43</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03.

<sup>44</sup> Član 40. stavovi 2. i 4. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine.

i nevlasicima, ostaje otvorena dilema da li ove odredbe i dalje ostaju na snazi za nevlasičke? Čini se da je situacija još složenija kada se traži odgovor na pitanje da li se efekti presude Ustavnog suda odnose i na predmete u kojima je rješenje kojim se stranka obavezuje na plaćanje ove naknade doneseno prije donošenja presude Ustavnog suda. Ako bi se odgovor na ovo pitanje sagledavao isključivo sa stanovišta primjene odredaba Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, tada bi odgovor bio negativan, pošto se Zakon o građevinskom zemljištu u tom slučaju ne primjenjuje počev od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u „Službenim novinama Federacije BiH“, s obzirom da Ustavni sud nije utvrdio nikakvo prelazno rješenje.

To bi dalje podrazumijevalo da bi organi uprave i sudovi u upravnim sporovima bili dužni primijeniti sporne odredbe ZGZFBiH, bez obzira na činjenicu da je Ustavni sud, nakon donošenja rješenja o plaćanju naknade, utvrdio da te odredbe nisu u saglasnosti s Ustavom FBiH i da se njima vrijeđa pravo stranaka na imovinu. Sa tim u vezi, autor smatra da je primjena odredaba Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine vjerovatno u redu u slučaju kada primjena neustavnih zakona za posljedicu nije imala povredu određenih novčanih, odnosno imovinskih ili drugih prava zaštićenih ustavom i/ili Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Međutim, u slučaju kada je primjena neustavnih zakona (ili njihovih pojedinih neustavnih odredaba) za posljedicu imala povredu prava zaštićenih ustavom i/ili Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, tada takvo normativno rješenje, po mišljenju autora, ne bi bilo pravično, pa bi, pored povrede prava na imovinu, koje je nastalo kao rezultat primjene takvih neustavnih akata, za posljedicu imalo i povredu prava stanke na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer bi se na konkretnu pravnu situaciju primjenile zakonske (ili podzakonske) norme koje su od strane ustavnog suda već ocijenjene kao neustavne i neprimjenjive, odnosno kojima se po ocjeni ustavnog suda vrijeđa pravo stranaka na imovinu, što bi predstavljalo svojevrsan pravni apsurd.

Stoga autor smatra da u konkretnom slučaju efekte presude Ustavnog suda na predmete u kojima je rješenje kojim se stranka obavezuje na

plaćanje ove naknade doneseno prije donošenja presude Ustavnog suda, treba cijeliti neovisno od odredaba Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno da te odredbe ne treba primijeniti, budući da bi primjena tih odredaba rezultirala i povredom prava na imovinu i povredom načela pravičnosti, odnosno odredaba člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. U ovom slučaju se, prema nekim autorima, radi o „sukobu“ dva važna pravna načela, i to načela pravičnosti (koje je izričito zaštićeno odredbama člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima) i načela pravne sigurnosti, kao opšteg pravnog načela.<sup>45</sup>

U zavisnosti od toga kojem načelu se daje veća važnost, moguće je da se u određenim pravnim sistemima, ustavima ili zakonima propiše da se zakoni (ili njihove pojedine odredbe), koji su odlukom ustavnog suda ocijenjeni kao neustavni, ne primjenjuju tek od dana kada je objavljena presuda ustavnog suda (kao što je propisano u pomenutom Ustavnom zakonu). Ovakvo normativno rješenje, po mišljenju autora, bilo bi prihvatljivo samo pod uslovom kada bi ustavom ili posebnim zakonima bila propisana mogućnost da stranke, koje smatraju da su primjenom neustavnih normi pretrpile štetu, pokrenu poseban postupak (upravni ili sudski) za povrat novčanih davanja ili naknadu štete nastale primjenom zakona za koje je odlukom ustavnog suda ocijenjeno da vrijeđaju pravo stranaka na imovinu.

Što se tiče ponašanja upravnih organa i sudova u slučaju kada je rješenje o obavezivanju stranke na plaćanje ove naknade doneseno nakon donošenja predmetne presude Ustavnog suda, autor smatra da drugostepeni organ u upravnom postupku i sudovi u upravnom sporu takvo rješenje moraju poništiti, budući da se, u to vrijeme, zbog neustavnosti i zakonskih posljedica donošenja presude Ustavnog suda, u osporenom dijelu, zasigurno nisu mogle primijeniti ni sporne zakonske odredbe, ni sporne odredbe opštinskih odluka. U tim predmetima ostaje nerazjašnjeno da li se takva rješenja moraju poništiti samo u slučaju

<sup>45</sup> Više o sukobu ova dva pravna načela vidjeti kod Đurića, Dještvo odluka ustavnih sudova - Komparativna analiza i odluke Ustavnog suda BiH, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, Panevropski univerzitet „Apeiron“, Banja Luka, 64. DOI: 10.7251/GFP1303064DJ. UDC: 347.95:342.565.2.

kada je obaveza plaćanja naknade za korištenje građevinskog zemljišta određena licima koja su u momentu donošenja rješenja imali zakonit status vlasnika tog zemljišta ili i u slučaju kada je obaveza plaćanja naknade za korištenje građevinskog zemljišta određena bilo kom licu, tj. nezavisno od toga da li se radi o vlasniku ili nevlasniku.

### Zaključak

Naknada za korištenje građevinskog zemljišta, kao lokalna dažbina, bila je uvedena u svim bivšim socijalističkim republikama bivše SFR Jugoslavije, u vrijeme kada je društveni oblik svojine bio preovlađujući i kada nije postojao režim privatne svojine (vlasništva) na građevinskom zemljištu. U susjednim državama stvorenim na prostoru bivše SFR Jugoslavije, tj. Hrvatskoj i Srbiji, nakon izmjene režima svojine na građevinskom zemljištu, prema trenutno važećim propisima, više ne postoji obaveza plaćanja ove naknade, budući da plaćanje te naknade nije spojivo sa privatnom svojinom na zemljištu, jer pravo svojine na nekretninama, shodno propisima o pravima na nekretninama, podrazumijeva i uključuje i pravo korištenja nekretnine (u skladu sa zakonom).

Što se tiče Bosne i Hercegovine, iz istih razloga ova naknada je, još u toku 2013. godine, izostavljena iz propisa koji se primjenjuju u Republici Srpskoj, dok u Federaciji BiH, prema trenutno važećem Zakonu o građevinskom zemljištu, takva obaveza i dalje postoji, budući da taj zakon još uvijek nije usklađen sa predmetnom presudom Ustavnog suda FBiH, kojom je utvrđeno da odredbe tog zakona, u dijelu koji se odnosi na tu vrstu naknade, nisu u saglasnosti s Ustavom Federacije BiH i s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Pored toga, čini se da u Federaciji BiH, nakon donošenja presude Ustavnog suda, kod sudova i upravnih organa postoje određene dileme i nedoumice u pogledu mogućih pravnih posljedica te presude na predmete u kojima se odlučuje o obavezivanju stranaka na plaćanje ove naknade. Na ova pitanja svoje odgovore najvjerovatnije će ponuditi i redovni i ustavni sudovi kroz svoju praksu, ali bi vjerovatno bilo najbolje kada bi se sva važna pitanja koja se tiču ove naknade regulisala zakonom, tj. odgovarajućim izmjenama i dopunama

postojećeg ZGZFBiH, ili nekim posebnim novim zakonom, koji bi obuhvatio i ta pitanja.



### Priručnik – “Statusne promjene privrednih društava”

#### AUTORI:

*prof. dr Mehmed Jahić*  
*prof. dr Matej Živković*  
*prof. dr Edin Rizvović*  
*prof. dr Jozo Piljić*  
*dr. sci Edin Mehić*  
*Rialda Čorović, mr.iur*  
*Jasmina Pašić, dipl. ur*

#### SADRŽAJ:

1. Statusne promjene privrednih društava
2. Spajanje i pripajanje društva kapitala
3. Računovodstveni aspekti MSFI 3 – Poslovna spajanja
4. Pravni aspekt pripajanja društva kapitala
5. PDV u slučaju statusnih promjena, stečaja i likvidacije
6. Poslovna pripajanja, spajanja i podjela društva kapitala – praktični aspekt
7. Korporativne integracije i dezintegracije u kontekstu tržišta kapitala

#### DODATAK

Međunarodni standard finansijskog izvještavanja 3