

OBRAZLOŽENJE UZ ZAKLJUČAK SA USAGLAŠENIM PRAVNIM SHVATANJEM PANELA NA TEMU „NAKNADA ZA EKSPROPRIJACIJU ZEMLJIŠTA U VLASNIŠTVU BOSNE I HERCEGOVINE“

Na sastanku Panela za ujednačavanje sudske prakse iz upravne oblasti, održanom u Vrhovnom sudu Republike Srpske u Banja Luci dana 10. juna 2024. godine donesen je zaključak sa usaglašenim pravnim shvatanjem: **„Država Bosna i Hercegovina, dok se ne donese zakon koji bi regulisao predmetnu upravnu stvar, izuzeta je od prava na naknadu za ekspropnisane nekretnine u svom vlasništvu“.**

O b r a z l o ž e n j e

Pred Vrhovnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine pojavilo se više predmeta u upravnoj stvari eksproprijacije zemljišta u vlasništvu Bosne i Hercegovine u svrhu izgradnje saobraćajne infrastrukture (obilaznica oko gradova, dijelova autoceste na koridoru V c i sl.). U svim predmetima vlasnik predmetnih nekretnina, putem Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine, se saglasio sa eksproprijacijom i zatražio naknadu za ekspropnisano zemljište. Nadležne općinske službe, Federalna uprava, a i Kantonalni sudovi su u svojim odlukama zaključili da za ekspropnisano zemljište vlasniku ne pripada naknada u skladu sa članom 12. stav 2. Zakona o eksproprijaciji ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", br. 70/07, 36/10, 25/12, 8/2015 - odluka US i 34/16), pozivajući se pri tome i na Zakon o cestama Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine ", br. 12/10, 16/10 - ispr. i 66/13).

Navedenim Zakonom o eksproprijaciji Federacije BiH članom 1. uređuju se uslovi, način i postupak eksproprijacije nekretnina za izgradnju objekata od javnog interesa. Članom 2. eksproprijacija je definisana kao oduzimanje ili ograničenje prava vlasništva na nekretninama uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti nekretnina. Članom 3. je regulisano da se nekretnina može ekspropnisati kada je to potrebno za izgradnju saobraćajne infrastrukture, poslovnih i industrijskih zona, privrednih, komunalnih, zdravstvenih, prosvjetnih i objekata kulture, objekata odbrane, uprave i drugih objekata od javnog interesa kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine za koju se namjerava predložiti eksproprijacija u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način.

Članom 12. stav 1. citiranog zakona je propisano da za ekspropnisanu nekretninu vlasniku pripada naknada u drugoj nekretnini, a ako korisnik eksproprijacije ne može osigurati takvu nekretninu naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se ekspropriše. Stavom 2. je regulisano da se izuzetno od stava 1. ovog člana, u slučaju kada se radi izvođenja radova, građenja, rekonstrukcije ili održavanja autoceste, brze ceste, magistralne, regionalne ili lokalne ceste, ekspropriše nekretnina u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća ili javnih ustanova, ne plaća naknada za ekspropnisanu nekretninu. Ako se radi izvođenja radova iz stava 2. ovog člana, ekspropriše nekretnina koja je dijelom u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća ili javnih ustanova, a dijelom u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih lica, naknada iz stava 1. ovog člana pripada samo tim pravnim i fizičkim licima srazmjerno njihovom suvlasničkom dijelu na toj nekretnini.

Prema citiranom članu 12. stav 2. navedenog Zakona proizilazi da je istim propisan izuzetak od općeg pravila, iz stava 1. tog člana, a odnosi se na slučaj eksproprijacije nekretnina u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća ili javnih ustanova radi izvođenja radova, građenja, rekonstrukcije ili održavanja autoceste, brze ceste, magistralne, regionalne ili lokalne ceste i u tom slučaju se ne plaća naknada za ekspropnisanu nekretninu.

Kada se odredba člana 12. stav 2. federalnog Zakona o eksproprijaciji tumači jezički, onako kako glasi, jasno je da Bosna i Hercegovina nije navedena kao jedan od subjekata koji u slučaju izgradnje javnih cesta nema pravo na naknadu za nekretnine u svome vlasništvu.

Međutim, širim i ciljnim tumačenjem navedene odredbe, kako to cijene i nadležni organi i prvostepeni sudovi, jasna je intencija zakonodavca da od prava na naknadu za ekspropisane nekretnine izuzme sve „nivoje vlasti“, tj. administrativno-teritorijalne cjeline koje čine Federaciju Bosne i Hercegovine i s njima povezane javno-pravne subjekte, a radi smanjenja administrativnih barijera, ubrzanja procedura za izgradnju važne prometne infrastrukture, te izbjegavanja prelijevanja javnih sredstava i fondova sa jednog na drugi nivo vlasti, a posljedično tome da se poveća efikasnost državnog aparata u cjelini i ubrza realizacija javnih investicija važnih za ukupan društveni razvoj. S obzirom na takvu intenciju i složeno ustrojstvo Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, zaključeno je da se izuzetak od prava vlasnika na naknadu iz člana 12. stav 2. Zakona o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine proteže i na Bosnu i Hercegovinu, koja, kao najviše administrativno-teritorijalno ustrojstvo, dijeli prava i obaveze sa svim ostalim administrativno-teritorijalnim cjelinama koje vrše vlast u Federaciju BiH, što podrazumijeva da u slučaju eksproprijacije nekretnina radi izgradnje, rekonstrukcije ili održavanja javnih cesta Bosna i Hercegovina, kao utvrđeni vlasnik, nema pravo na naknadu za ekspropisane nekretnine.

Pored navedenog, nadležni organi, a i prvostepeni kantonalni sudovi u svojim odlukama su ukazali da Federacija Bosne i Hercegovine svojim unutrašnjim propisima reguliše postupak eksproprijacije na vlastitom jurisdikcijskom prostoru, ali da nema nadležnost da reguliše status nekretnina u vlasništvu Bosne i Hercegovine, pa stoga Bosna i Hercegovina nije ni mogla biti nabrojana u članu 12. stav 2. federalnog Zakona o eksproprijaciji kao subjekat izuzet od prava na naknadu, te da na ovakvo tumačenje citiranih zakonskih odredaba upućuje i član 40. Zakona o cestama Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je regulisano da kada se radi građenja, rekonstrukcije ili održavanja autoceste, brze ceste, magistralne, regionalne ili lokalne ceste ekspropriše nekretnina u državnom vlasništvu ne plaća se naknada za ekspropisane nekretnine.

Razmatrajući odluke nadležnih organa i prvostepenih sudova, Vrhovni sud Federacije BiH nije pronašao istu ili sličnu sudsku praksu po pitanju prava na naknadu za nekretnine u vlasništvu države ekspropisane radi izgradnje saobraćajne infrastrukture.

Pored toga, Zakon o eksproprijaciji Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 112/06, 37/07, 66/08-ispr, 110/08, odluke US-106/10, 121/10, 2/15 i 79/15) ne sadrži odredbu iz člana 12. stav 2. Zakona o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine, koja reguliše izuzetak od stava 1. ovog člana, a da u slučaju kada se radi izvođenja radova, građenja, rekonstrukcije ili održavanja autoceste, brze ceste, magistralne, regionalne ili lokalne ceste, ekspropriše nekretnina u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća ili javnih ustanova, ne plaća naknada za ekspropisanu nekretninu.

Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine u svojim presudama (brojevi: 07 0 U 018394 24 Uvp, 06 0 U 017087 23 Uvp, 03 0 U 023783 24 Uvp i dr.) je preispitivao odluke nadležnih organa i prvostepenih sudova po zahtjevima za vanredno preispitivanje sudske odluke koje je podnio tužitelj Bosna i Hercegovina, putem Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine, gdje je isticano da je primjena prava u konkretnom slučaju očito proizvoljna, jer odredba člana 12. stav 2. Zakona o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine izričito propisuje titulare prava vlasništva na koje se odnosi i da njome nije obuhvaćena Bosna i Hercegovina, kao subjekt koji nema pravo na naknadu za ekspropisane nekretnine u svome vlasništvu, tako da se ista ne može primijeniti na konkretnu upravnu stvar, te da je neovlašteno provedena radnja tumačenja kogentnih pravnih normi.

Presudama Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine zahtjevi Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine za vanredno preispitivanje sudske odluke su ocijenjeni neosnovanim, jer je obzirom

na iznijetu argumentaciju i date razloge cijunjeno da nadležni organi, a i prvostepeni sudovi nisu povrijedili zakon na štetu tužitelja kada su u svojim odlukama negativno odlučili o pravu na naknadu za eksproprisane predmetne nekretnine u njegovom vlasništvu.

Naime, citiranim odredbama Zakona o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine, a niti bilo kojim drugim zakonom, nije propisano da Bosni i Hercegovini pripada pravo na naknadu za eksproprisane nekretnine iz njenog vlasništva, tako da u tom pogledu postoji zakonska praznina. Stoga su u takvoj situaciji, po ocjeni Vrhovnog suda Federacije BiH, nadležni organi i prvostepeni sud mogli tumačenjem člana 12. stav 2. Zakona o eksproprijaciji Federacije Bosne i Hercegovine odrediti da je i Bosna i Hercegovina izuzeta od naknade za eksproprisane nekretnine. Analognim i logičkim tumačenjem citirane odredbe jasno se može zaključiti da ako se (radi izvođenja radova, građenja, rekonstrukcije ili održavanja autoceste, brze ceste, magistralne, regionalne ili lokalne ceste) ne plaća naknada za eksproprisane nekretnine u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, općine, javnih preduzeća ili javnih ustanova, to je i Bosna i Hercegovina bez obzira na nedostatak zakona (nepostojanje izričite zakonske odredbe) izuzeta od prava na naknadu za eksproprisane nekretnine u svom vlasništvu.

Dakle, stanovište Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine jeste da je država Bosna i Hercegovina, dok se ne donese zakon koji bi regulisao predmetnu upravnu stvar, izuzeta od prava na naknadu za eksproprisane nekretnine u svom vlasništvu.

Obzirom da su se predstavnici ostalih sudova učesnika Panela (Sud Bosne i Hercegovine, Vrhovni sud Republike Srpske i Apelacioni sud Brčko Distrikta) saglasili sa zauzetim stanovištem Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, to je donesen zaključak sa usaglašenim pravnim shvatanjem **da je država Bosna i Hercegovina, dok se ne donese zakon koji bi regulisao predmetnu upravnu stvar, izuzeta od prava na naknadu za eksproprisane nekretnine u svom vlasništvu.**