BOSNA I HERCEGOVINA
REPUBLIKA SRPSKA
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE
Broj: 12 0 U 010148 25 Uvp
Banjaluka, 9. jul 2026. godine

Vrhovni sud Republike Srpske, u vijeću sastavljenom od sudija: Ljiljane Bošnjak Glizijan, predsjednika vijeća, Merside Bjelobrk i Božane Vulić, članova vijeća, uz učešće zapisničara Nataše Božić, u upravnom sporu po tužbi tužioca D. P. iz B., [...], kojeg zastupa punomoćnik Savo B. Bojanović, advokat iz Bijeljine, Ul. Karađorđeva 12/2A, protiv rješenja tuženog Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, broj: 15.3.1-475-3/23 od 22. novembra 2023. godine, u predmetu utvrđivanja naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Bijeljini, broj: 12 0 U 010148 24 U od 27. oktobra 2024. godine, na nejavnoj sjednici vijeća, održanoj 9. jula 2026. godine, donosi

PRESUDU

Zahtjev se uvažava, presuda Okružnog suda u Bijeljini, broj: 12 0 U 010148 24 U od 27. oktobra 2024. godine se preinačava, tako da se tužba uvažava i osporeni akt poništava.

Obavezuje se tuženi da tužiocu isplati naknadu troškova postupka, u ukupnom iznosu od 2.275 KM, u roku od 30 dana, računajući od dana prijema ove presude, a preko dosuđenog iznosa zahtjev se odbija, kao neosnovan.

Obrazloženje

Pobijanom presudom je odbijena tužba protiv uvodno označenog akta tuženog, te odbijen zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora. Osporenim aktom je odbijena žalba tužioca, izjavljena protiv rješenja Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine Grada Bijeljina, broj: 02/3-475-64/23 od 22. avgusta 2023. godine. Prvostepenim rješenjem je, u stavu 1. dispozitiva, tužiocu utvrđena obaveza plaćanja naknade za promjenu namjene postojećeg poslovno-proizvodnog objekta u hotelijersku ustanovu- hotel, na k.č. br. 2464 k.o. B. [...] i to: a) Naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta u iznosu od 134.419,91 KM, koja se u slučaju plaćanja naknade u cjelosti jednokratno umanjuje za 30% i iznosi 94.093,94 KM, koju je dužan uplati na određeni žiro račun Budžeta Grada Bijeljina, te b) Rentu nije dužan da plati; u tački 2., određeno je da su sastavni dio rješenja: Zapisnik o utvrđivanju naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta broj: [...] od 14. avgusta 2023. godine i Zapisnik o utvrđivanju visine rente, broj: [...] od 14. avgusta 2023. godine; u tački 3. dispozitiva, rješenje važi godinu od njegove konačnosti.

Odbijanje tužbe sud je obrazložio navodima da tužba nije osnovana, a postupanje tuženog je prihvatljivo za sud, jer osporeni akt sadrži jasno i razumljivo obrazloženje o svim činjenicama koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Citirani su član

69. stav 1. i član 73. stav 2. Zakona o uređenju prostora i građenju („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 40/13, 106/15, 3/16 i 84/19, u daljem tekstu: Zakon) i navedeno da se naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta utvrđuje ne samo na osnovu Zakona, već i na osnovu propisa donesenih na osnovu Zakona, kao što je Odluka o visini troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta („Službeni glasnik Grada Bijeljina“, broj :10/22), te je citiran i član 6. stav 1. odluke. U ovoj stvari je promijenjena namjena postojećeg objekta, koji je bio poslovno-proizvodni objekat, a po novoj namjeni treba da bude hotel. Nije došlo samo do dogradnje i nadogradnje kako navodi tužilac, već i do promjene namjene postojećeg objekta, tačnije na mjestu poslovno-proizvodnog objekta se pravi hotel bez promjene korisne površine, a što je u skladu sa članom 6. stav 1. i članom 3. ove odluke, te u skladu sa članom 43. Odluke o uređenju prostora i građevinskom zemljištu („Službeni glasnik Grada Bijeljina“, broj: 17/18, 19/19 i 6/23). Navodi tužbe da je nezakonita odluka jedinice lokalne samouprave su irelevantni, jer sud nema nadležnost da u upravnom sporu ispituje zakonitost podzakonskih akata. Rješenjem Ustavnog suda Republike Srpske, broj: U-17/21 od 23. februara 2022. godine, na koje se tužilac poziva, nije prihvaćena inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 43. Odluke o uređenju prostora i građevinskom zemljištu. U obrazloženju te odluke je navedeno da je Skupština Grada Bijeljina, ovlašćena da propiše način izračunavanja i obavezu plaćanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i u slučaju promjene namjene, uslovljavajući to zakonom propisanim kriterijumom povećanja korisne površine objekta ili njegovog dijela, kao i drugim relevantnim elementima za utvrđivanje iste, te da se navedena norma ove odluke podjednako odnosi na sve investitore koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji, odnosno koji treba da izvrše uplatu naknade za uređenje građevinskog zemljišta usljed promjene namjene. Na drugačije odlučivanje ne utiče stav tuženog iz rješenja od 12. februara 2020. godine, jer je osporeni akt u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima donesenim u skladu sa Zakonom.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje presude, tužilac je osporio njenu zakonitost zbog povrede članova 69. do 79. Zakona, u skladu sa članom 35. stav 2. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 109/05 i 63/11, u daljem tekstu: ZUS). Istakao je da se radi o rekonstrukciji već izgrađenog objekta, u cilju promjene namjene, bez povećanja korisne površine, pa nije jasno kako je sud utvrdio da se radi o izgradnji drugog objekta na mjestu starog, uz promjenu namjene. I u tom slučaju, u skladu sa članom 79. stav 2. Zakona, tužilac ne bi trebao plaćati ovu naknadu. Osnovno pitanje u ovoj stvari je tumačenje člana 43. stav 1. Odluke o uređenju prostora i građevinskom zemljištu, u vezi sa članovima 74. stav 2., 77. stav 1. i članom 79. stav 1. Zakona. Iz tih odredbi proizlazi da se naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta određuje u odnosu na korisnu površinu objekta i da obuhvata stvarne troškove pripremanja i opremanja građevinskog zemljišta, što znači da prilikom rekonstrukcije i promjene namjene, ne može postojati obaveza plaćanja te naknade ukoliko nije povećana korisna površina objekta, jer je za već zauzetu korisnu površinu naknada plaćena prilikom izgradnje objekta. Napominje da je Ustavni sud Republike Srpske, iako nije prihvatio inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 43. Odluke o uređenju prostora i građevinskom zemljištu, ipak dao tumačenje istih u cilju njihove pravilne primjene, ali se sud nije upustio u sadržinu odluke Ustavnog suda Republike Srpske. Sud nije pravilno cijenio ni činjenicu da je u istovrsnoj upravnoj stvari tuženi rješenjem od 12. februara 2020. godine, zauzeo stav da kod rekonstrukcije legalno izgrađenog objekta u svrhu promjene namjene, u situaciji kada se ne povećava korisna površina, investitor ne podliježe obavezi plaćanja ove naknade. To što je investitor promjenio namjenu objekta, bez povećavanja korisne površine, ne znači da je Grad Bijeljina imao bilo kakve dodatne troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta od onih koje je već od investitora naplatio, o čemu sud nije vodio računa prilikom tumačenja odredbi članova 71. i 72., u vezi sa članom 79. Zakona, koje imaju jaču

pravnu snagu od člana 6. stav 1. Odluke o visini troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta i člana 43. Odluke o uređenju prostora i građevinskom zemljištu. Na navedeni način je došlo do povrede prava tužioca na imovinu, zaštićenog članom 1. Protokola I uz Evropsku konvenciju o osnovnim ljudskim pravima i slobodama i članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine. Predložio je da se zahtjev uvaži, presuda preinači ili ukine, uz zahtjev za naknadu troškova postupka.

Tuženi nije dao odgovor na zahtjev.

Razmotrivši zahtjev, pobijanu presudu i spise predmeta, na osnovu člana 39. ZUS, ovaj sud odlučuje kao u izreci presude, iz sljedećih razloga:

Iz spisa predmeta proizlazi da je 6. aprila 2023. godine, tužilac podnio zahtjev za izdavanje rješenja o visini naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta i rente, za promjenu namjene postojećeg poslovno-proizvodnog objekta u hotel, na k.č. br. 2464 k.o. B. [...]. Odlučujući po zahtjevu tužioca, u ponovnom postupku, organ je izvršio obračun naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta. Utvrđeno je da se predmetna parcela nalazi u prvoj-ekstra stambeno-poslovnoj zoni u okviru gradskog građevinskog zemljišta, da ukupna korisna površina postojećeg poslovno-proizvodnog objekta iznosi 1.552 m2, a novoprojektovanog (hotel) 1.500,70 m2, prema glavnom projektu urađenom od strane d.o.o. „Medium“, Bijeljina, šifra projekta IM-18/22 od novembra 2022. godine. Primjenom člana 6. stav 1. Odluke o visini troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta, organ je visinu naknade izračunao na način da je utvrdio iznos naknade koja bi bila utvrđena za raniju namjenu (poslovno-proizvodni) koja iznosi 63.893,75 KM, pa izračunao iznos naknade za novu namjenu (hotel), u iznosu od 198.313,66 KM, te pozitivnu razliku u iznosu od 134.419,91 KM, utvrdio kao iznos naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta za promjenu namjene postojećeg poslovno-proizvodnog objekta u hotel. Kod obračuna rente je utvrđeno da je visina rente za raniju namjenu i novu namjenu ista, te nije došlo do povećanja korisne površine, pa je utvrđeno da ne postoji pozitivna razlika rente za promjenu namjene. U toku postupka, tužilac se izjasnio da smatra da nema osnova za plaćanje naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta za predmetni objekat, jer nije došlo do povećanja kvadrature korisne površine, a radi se o legalno izgrađenom objektu. Prvostepenim rješenjem je tužilac obavezan da uplati naknadu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, u iznosu od 134.419,91 KM, koja u slučaju plaćanja naknade u cjelosti jednokratno iznosi 94.093,94 KM. Osporenim aktom je odbijena žalba tužioca. Presudom je tužba odbijena, kao neosnovana.

Pobijana presuda nije pravilna, na šta tužilac osnovano prigovara.

Prema članu 73. stav 2. Zakona, naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta utvrđuje u skladu sa odredbama ovog zakona, propisa donesenih na osnovu ovog zakona i odluke skupštine jedinice lokalne samouprave iz člana 69. stav 1. ovog zakona; članu 74. stav 2., iznos naknade za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta i iznos rente utvrđuje se po jedinici korisne površine objekta (KM/m²) sadržane u projektu na osnovu kojeg se izdaje građevinska dozvola; članu 79. stav 1. istog zakona, prilikom dogradnje i nadogradnje postojećih objekata, investitor plaća naknadu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta i rentu za površinu dograđenog, odnosno nadograđenog dijela, stav 2., prilikom zamjene starog objekta novim objektom, investitor plaća naknadu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta i rentu obračunatu za razliku u korisnoj površini između novog i starog objekta.

Zakonom je propisana obaveza plaćanja naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta po jedinici obračuna, tj. po jednom kvadratnom metru korisne površine objekta. Ovaj kriterijum zakonodavac primjenjuje kod novih objekata, kao i u slučajevima iz člana 79. Zakona. Pravilnim tumačenjem ovih odredbi, proizlazi da utvrđivanje plaćanja ove naknade i kod promjene namjene, zavisi od promjene kvadrature korisne površine. To je propisano i članom 23. stav 2. Pravilnika o obračunu naknade troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta-Prečišćeni tekst („Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 34/14, u daljem tekstu: Pravilnik) da investitor koji vrši rekonstrukciju objekta u okviru postojećih gabarita legalno izgrađenog objekta ne plaća naknadu za troškove uređenja gradskog građevinskog zemljišta, osim ako je tim radovima došlo do povećanja korisne površine postojećeg objekta.

Nije sporno da je jedinica lokalne samouprave ovlašćena, u cilju provođenja Zakona, da propiše način izračunavanja i obavezu plaćanja naknade za troškove uređenje gradskog građevinskog zemljišta, ali je dužna tu naknadu da odredi i obračuna pod uslovima propisanim Zakonom i Pravilnikom. S tim u vezi, osnovan je prigovor tužioca da Zakon, kao pravni okvir za donošenje odluka jedinica lokalne samouprave, nije propisao da se kod promjene namjene postojećeg legalnog objekta, istih gabarita, za koji je kod izgradnje plaćena naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta, ista ponovo plaća. Jedinica lokalne samouprave nije ovlašćena da svojim aktima građanima nameće veće obaveze od zakonom propisanih.

Po ocjeni ovog suda, organi uprave nisu pravilno postupili kada su tužiocu utvrdili obavezu plaćanja naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta za promjenu namjene postojećeg poslovno-proizvodnog objekta u hotel, jer nije povećana korisna površina objekta. Tuženi je dužan u ponovnom postupku, da odluči o zahtjevu tužioca u skladu sa Zakonom, uvažavajući pravno shvatanje i primjedbe ovog suda.

Zbog navedenog, ovaj sud nalazi da su pobijanom presudom ostvareni razlozi nezakonitosti iz člana 35. stav 2. ZUS, pa sudi kao u izreci ove presude, na osnovu člana 40. stav 1. i 2. ZUS, jer su ostvareni osnovi za poništenje akta iz člana 10. tačka 2) i 4) ZUS.

Odluka o naknadi troškova postupka se temelji na članu 397. stav 2. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09, 61/13 i 27/24), u vezi sa članom 48. ZUS. Tužiocu pripada naknada troškova postupka za sastavljanje tužbe i zahtjeva putem punomoćnika advokata. U skladu sa Tarifnim brojevima 3. i 12. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad advokata („Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 68/05), troškovi za sastavljanje tužbe iznose 750 KM i za sastavljanje zahtjeva iznose 1.125 KM, što iznosi 1.875 KM, uvećani za troškove takse na tužbu, presudu i zahtjev, u iznosu od 400 KM, ukupno iznose 2.275 KM, kao u izreci presude. Zahtjev za naknadu troškova na ime PDV se odbija kao neosnovan, jer u spis suda nije dostavljen dokaz da je punomoćnik tužioca obveznik tog poreza.

Zapisničar
Nataša Božić

Predsjednik vijeća
Ljiljana Bošnjak Glizijan

Za tačnost otpravka ovjerava
Rukovodilac sudske pisarnice
Biljana Aćić