

имају право на одговарајуће властите финансијске изворе којима локална тијела могу слободно располагати у оквиру своје надлежности у складу са законом. Један ће се дио финансијских извора јединица локалне самоуправе остваривати од локалних такса и накнада чију стопу јединица локалне самоуправе утврђује у оквиру закона. Дакле, неспорно је да у надлежности јединице локалне самоуправе спада убирање накнада и такса, те да Општина Велика Кладуша према подацима из списка те накнаде обрачунава друштву "Агрокомерц" д.д. Велика Кладуша. Међутим, Општина Велика Кладуша за вријеме трајања консолидације није у могућности да наплати своја доспјела потраживања по основу комуналне накнаде и ренте, у поступку принудне наплате. Наиме, над наведеним друштвом са већинским учешћем државног капитала у основном капиталу друштва, се проводи поступак финансијске консолидације, који је још увијек у току, а са циљем да се измире дуговања како је то Законом и Одлуком о продужењу поступка финансијске консолидације привредног друштва "Агрокомерц" д.д. Велика Кладуша одређено.

Евидентно је да је подносилац, захтјевом покренуо поступак у односу на оспорену одредбу Закона, али у комплетном захтјеву се заправо разматра питање Одлуке о финансијској консолидацији привредног друштва "Агрокомерц" д.д. Велика Кладуша и продужења рокова консолидације, који имају за посљедицу да у периоду док траје финансијска консолидација, јединица локалне самоуправе не може да наплаћује таксе и накнаде које су јој примарни извор финансирања. У самом захтјеву се у суштини опсервира рад Владе Федерације Босне и Херцеговине и продужавање ових рокова. Такође, јединица локалне самоуправе је у спис доставила и низ судских одлука из којих се може видјети да је Општина безуспјешно покретала извршне поступке по основу извршних исправа из којих може да се утврди да се заиста ради о значајном дуговању "Агрокомерца" д.д. Велика Кладуша према Општини Велика Кладуша по основу комуналних накнада, односно накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта. Поред тога, грађанско одјељење Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине донијело је Одлуку број 17 0 Ст 104271 20 Спп од 09.06.2020. године, којом је иако је одбацило захтјев Општинског суда у Бихаћу за рјешавање спорног правног питања, у образложењу навело да је тај суд имао у виду да је Влада Федерације Босне и Херцеговине донијела Одлуку о измјени Одлуке о финансијској консолидацији и да је новом одлуком продужен рок финансијске консолидације до 31.12.2019. године, те да повјерилац може покренути стечајни поступак ради наплате свог потраживања над имовином стечајног дужника након истека рока финансијске консолидације, а да то није могуће док траје финансијска консолидација друштва "Агрокомерц" д.д. Велика Кладуша. У међувремену, рок за финансијску консолидацију привредног друштва "Агрокомерц" д.д. Велика Кладуша је продужен до 31.12.2023. године, како је то напријед и наведено.

Важно је истаћи да је оспореном одредбом Закона обухваћен већи број привредних друштава са већинским државним капиталом, као што су "Зрак" д.д. Сарајево, "БОРАЦ" д.д. Травник, "АЛУМИНИЈ" д.д. Мостар и др., која друштва послују са великим губицима, а све у циљу њиховог реактивирања, прије него што се евентуално покрене поступак ликвидације или стечаја. Имајући у виду напријед наведено, Уставни суд Федерације је мишљења да законодавац приликом прописивања оспорене одредбе

Закона није поступао на начин да ограничава јединицу локалне самоуправе у вршењу властитих надлежности или да јој нешто без консултација намеће, већ се ради о сложеној проблематици која је дио економске и реформске политике Федерације Босне и Херцеговине, а која се односи на напријед наведена привредна друштва која су према одредбама предметног Закона стављена у посебан режим.

Према доказима из списка може се закључити да је Општина Велика Кладуша добрим дијелом зависна о буџетским средствима која јој по основу накнада долазе из "Агрокомерца" д.д. Велика Кладуша. Такође, чињеница је и да је ово питање од важности за локалну самоуправу јер јединица локалне самоуправе, по Закону о принципима локалне самоуправе и по Европској повељи, има право на властите изворе финансирања укључујући таксе и накнаде. Истина је, да је Општини Велика Кладуша привремено онемогућено да принудно наплати своја доспјела неплаћена потраживања у извршном поступку, али само док траје поступак финансијског консолидовања у складу са Законом о финансијском консолидовању и Одлуци о продужењу поступка финансијске консолидације привредног друштва "Агрокомерц" д.д. Велика Кладуша. Након истека рокова за окончање финансијског консолидовања јединица локалне самоуправе ће имати могућност да оствари своја потраживања у поступцима редовне судске заштите и то је питање које ће се рјешавати пред редовним судовима. Дакле, у овом конкретном случају заштиту права на локалну самоуправу не можемо само посматрати кроз заштиту буџетских средстава конкретне јединице локалне самоуправе, него кроз чињеницу да постоји јавни интерес да некадашњи "привредни гигант" настави да послује, да радници не остану без посла, те да се измире наведена дуговања, јер би посљедице стечаја овог привредног друштва у својој коначници биле погубне и имале далекосежне негативне посљедице и за јединицу локалне самоуправе у којој предметно предузеће има сједиште и у којој обавља своју дјелатност. Слједом наведеног Уставни суд Федерације је мишљења да се оспореном одредбом Закона не поврђује право на локалну самоуправу Општине Велика Кладуша.

Имајући у виду све изнесено, Уставни суд Федерације одлучио је као у изреци ове пресуде.

Ову пресуду Уставни суд Федерације донио је једногласно у саставу: Александра Мартиновић, председница Суда, Весна Будимир, Мирјана Чучковић, проф. др Един Муминовић и др сц. Ката Сењак, судије Суда.

Председница
Уставног суда Федерације
Босне и Херцеговине
**Александра
Мартиновић**, с. р.

Број У-38/21
22. септембра 2022. године
Сарајево

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Načelnika Opštine Velika Kladuša, za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u vezi sa članom 9. Zakona o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine, na osnovu člana IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u vezi sa Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 22.09.2022. godine, donio je sljedeću

PRESUDU

Utvrđuje se da odredbama člana 9. Zakona o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 52/14, 36/18, 54/19 i 48/21) nije povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Opštine Velika Kladuša.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Službenom glasniku Opštine Velika Kladuša".

Obrazloženje

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Načelnik Opštine Velika Kladuša (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva), je podneskom broj 02-01-2712/21, od 09.12.2021. godine, podnio zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu Opštine Velika Kladuša, koji je zaprimljen u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) dana 13.12.2021. godine. U zahtjevu je navedeno da je odredbom člana 9. Zakona o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: osporena odredba Zakona) ovoj opštini povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu.

2. Stranke u postupku

Stranke u postupku u ovom predmetu na osnovu člana IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u vezi sa Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine su: podnosilac zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, kao donosilac Zakona čija odredba se osporava.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnosilac zahtjeva navodi da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine tokom 2014. godine usvojio Zakon o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o finansijskom konsolidovanju). Navedenim Zakonom je propisano da se istim, između ostalog, uređuje postupak finansijskog konsolidovanja privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine u čijem osnovnom kapitalu je državni kapital sa više od 50% (društvo sa većinskim državnim kapitalom). Također, 2014. godine od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine donesena je i Uredba o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 74/17, 84/18 i 48/19). Na osnovu navedene Uredbe, Uprava privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša izradila je program finansijskog konsolidovanja, na osnovu kojeg je Nadzorni odbor navedenog društva pokrenuo postupak finansijskog konsolidovanja podnošenjem zahtjeva nadležnom federalnom ministarstvu. Dalje navodi da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine odobrila pokretanje postupka finansijskog konsolidovanja privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, na osnovu Odluke o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, V. broj 2165/2014 od 04.12.2014. godine, koja je objavljena u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 101/14, a kojom je utvrđeno da će se dugovanja navedenog društva u ukupnom iznosu od 90.829.430,00 KM izmirivati na osnovu Sporazuma o finansijskom konsolidovanju koji će se sačiniti sa svakom nadležnom federalnom i kantonalnom institucijom, davaocem usluga, dobavljačima i zaposlenicima. Nakon usvajanja programa konsolidovanja društva, "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, nije otpočelo sa izmirivanjem obaveza obuhvaćenim konsolidovanjem, niti je potpisalo nijedan sporazum o izmirenju obaveza sa povjeriocima, nego je poslovanje društva usmjereno na najam i prodaju imovine, što je dovelo do ogromnog gubitka imovine društva. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine dana 24.10.2017. godine donijela je Odluku o

izmjeni Odluke o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša ("Službene novine Federacije BiH", broj 84/17) kojom bitno mijenja prethodno donesenu odluku, te agoniju društva prolongira do 10.07.2019. godine. Smatra da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine nije imala ustavni niti zakonski osnov za produženje roka za konsolidovanje privrednih društava, već je to u isključivoj nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, što je i, prema navodima podnosioca zahtjeva potvrđeno u "Odluci Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj 51 0 KS 068824 16 Spp od 30.06.2016. godine". Sve do 2021. godine izvršeno je nekoliko izmjena Zakona o finansijskom konsolidovanju koje su se odnosile na vrijeme kada su dugovanja nastala i u kom roku i do kada se može podnijeti zahtjev za finansijsko konsolidovanje, kao i vrijeme trajanja finansijskog konsolidovanja. Produžavanjem ovih rokova prema mišljenju podnosioca zahtjeva društvo "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša definitivno je dovedeno pred samu likvidaciju, a Opština Velika Kladuša je dovedena u veoma težak položaj jer je predmetnim Zakonom blokirana u naplati svojih dospjelih potraživanja prema privrednom društvu "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, po osnovu komunalne naknade i korištenja gradskog građevinskog zemljišta.

Naime, osporenim odredbom Zakona propisano je da se u toku postupka finansijskog konsolidovanja ne mogu pokrenuti postupci prinudne naplate potraživanja nad imovinom društva sa većinskim učešćem državnog kapitala koje se konsoliduje. Opštepoznato je da je sjedište društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša na području Opštine Velika Kladuša u kojoj je društvo imalo 80% od svoje ukupne imovine zbog čega komunalna naknada koju opština ostvaruje u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", br. 4/11, 11/11, 6/12, 13/12 i 14/17) i Odluci o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Opštine Velika Kladuša", br. 3/17 i 15/17), čini 80% ukupnih prihoda po osnovu komunalne naknade koju opština ostvaruje prema privrednom društvu "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša. Prema podacima Službe za finansije Opštine Velika Kladuša potraživanja ove opštine prema društvu "Agokomerc" d.d. Velika Kladuša za period od 2017. do 2021. godine po osnovu komunalne naknade i rente, iznose 1.616.431,19 KM, a na ime zatezne kamate do 31.12.2021. godine iznose 1.481.157,13 KM. Sva ova potraživanja su osporenim odredbom Zakona blokirana, te se ne mogu naplatiti. Dalje navodi, da je članom 6. Zakona o komunalnim djelatnostima propisano da su komunalne djelatnosti od javnog interesa, dok je članom 31. stav 2. alineja a) istog Zakona regulisano da se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje obezbjeđuju u prvom redu iz komunalne naknade. Podnosilac zahtjeva dalje citira odredbe člana 8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09, u daljem tekstu: Zakon o principima lokalne samouprave), a koji se odnosi na vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave, te se poziva na član 34. istog Zakona koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave, te s tim u vezi i na član 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljem tekstu: Evropska povelja). Također, napominje da je potrebno imati u vidu i odredbe člana 56. Zakona o principima lokalne samouprave, odnosno člana 4. stav 6. Evropske povelje, koje se odnose na konsultovanje jedinica lokalne samouprave u postupcima donošenja propisa koji ih se izravno tiču.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno podnosilac zahtjeva je mišljenja da je donošenjem osporene odredbe Zakona, Opštini Velika Kladuša povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu time što je istoj uskraćeno pravo i mogućnost da

autonomno i samostalno raspolaze značajnim namjenskim sredstvima, te na taj način je onemogućena da na svom području na pravovremen i kvalitetan način obezbijedi obavljanje finansijske djelatnosti iz oblasti zajedničke komunalne potrošnje, a koje predstavljaju javni interes u smislu zadovoljavanja onih potreba građana, državnih organa, te privrednih i drugih subjekata koji su nezamjenjiv uslov života i rada, čime je Opštini Velika Kladuša povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu.

4. Navodi odgovora na zahtjev

U skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), Ustavni sud Federacije je aktom broj U-38/21 od 21.12.2021. godine, zatražio od Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, da dostavi odgovor na zahtjev podnosioca.

Traženi odgovori nisu dostavljeni.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman XCVI

U članu IV.C.10 iza stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

"(3) Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud. Takav postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti opštine i gradovi, kao i udruženja opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona ili Federacije na zahtjev opštinskog ili gradskog vijeća, načelnika opštine ili gradonačelnika grada, ili udruženja opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine."

Dosadašnji st. (3) i (4) postaju st. (4) i (5);

Amandman XVIII

Član VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi:

"Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opšta pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesuglasja međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum."

B. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Član 4. tač. 4. i 6.

Djelokrug lokalne samouprave

4. Prava povjerenja lokalnim vlastima će po pravilu biti puna i isključiva. Ona ne smiju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge-centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.
6. Lokalne vlasti će biti konsultovane, u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču.

Član 9.

Izvori finansiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja.
2. Izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.
3. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti će poticati od lokalnih taksi i naknada za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.

4. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i elastični kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mogućoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti.
5. Potreba zaštite finansijski slabih lokalnih vlasti nalaže uspostavljanje odgovarajućih postupaka ili mjera finansijskog ujednačavanja, sa ciljem ispravljanja posljedica nejednake distribucije izvora finansiranja odnosno finansijskog opterećenja lokalnih vlasti. Takvim postupcima ili mjerama se ne mogu sužavati prava lokalnih vlasti koje one imaju u okviru svoje nadležnosti.
6. Lokalne vlasti će, na odgovarajući način, biti konsultovane u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodijeljeni redistribuisani izvori finansiranja.
7. Koliko god je to moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava. Dodjelom tih sredstava ne može se ugroziti diskreciono pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih ovlaštenja.
8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je prijeko potrebno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom.

C. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09)

Član 8. st. 1. i 2.

Jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti, ustanovljene ustavom i zakonom, i ima pravo baviti se svim pitanjima od lokalnoga značaja koja nisu isključena iz njezine nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona.

Ona će biti samostalna u odlučivanju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koja ne mogu biti ograničena ili uskraćena od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.

Član 34.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće vlastite finansijske izvore kojima lokalna tijela mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.

Jedan će se dio finansijskih izvora jedinica lokalne samouprave ostvarivati od lokalnih taksa i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru zakona.

Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će razmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki će prijenos novih funkcija biti praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo učinkovito izvršavanje.

Zakonodavac je dužan pribaviti mišljenje od Saveza opština i gradova o svim pitanjima što se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona što mogu utjecati na finansijske obaveze jedinica lokalne samouprave.

U skladu sa utvrđenom fiskalnom politikom, zakonom se utvrđuju vrste poreza, naknada, doprinosa i taksa, koji u cijelosti ili djelimično pripadaju jedinicama lokalne samouprave kao izvorni prihodi.

Član 56.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su u najvećoj mogućoj mjeri konsultovati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se izravno tiču.

Konsultovanje u smislu prethodnoga stava ovoga člana federalne, odnosno kantonalne vlasti vrše putem saveza opština i gradova.

D. Zakon o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine
("Službene novine Federacije BiH", broj 52/14)

Član 1.

Ovim se zakonom uređuje finansijsko konsolidovanje privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: privredna društva) i to:

- privrednih društava u čijem je osnovnom kapitalu državni kapital zastupljen sa više od 50% i njihovih zavisnih društava (u daljem tekstu: društvo sa većinskim sudjelovanjem državnoga kapitala),
- privrednih društava u čijem je osnovnom kapitalu državni kapital zastupljen do 50% (u daljem tekstu: društvo sa sudjelovanjem državnoga kapitala) i
- privrednih društava u čijem je osnovnom kapitalu privatni kapital zastupljen sa 100% (u daljem tekstu: društvo sa 100% sudjelovanjem privatnoga kapitala).

Zahtjev za pokretanjem postupka finansijskog konsolidovanja privrednih društava iz stava 1. ovoga člana nakon što mjerodavno tijelo privrednog društva donese odluku o pokretanju postupka finansijskog konsolidovanja privrednog društva dužno je podnijeti odgovorno lice u privrednom društvu koje:

- prema godišnjim izvještajima o poslovanju u prethodne tri godine posluje sa gubitkom i
- ne izmiruje redovno svoje tekuće finansijske obaveze.

U pogledu pitanja koja uređuju ovaj zakon i propisi doneseni na osnovu ovoga zakona imaju značaj posebnih propisa u odnosu na sve druge propise koji na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine uređuju ista pitanja, kao opšti propisi.

Član 2.

Finansijsko konsolidovanje društva sa većinskim sudjelovanjem državnoga kapitala može obuhvatiti dugovanja nastala zaključno do 30.09.2013. godine, na osnovu:

- doprinosa za zdravstveno osiguranje,
- doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti,
- poreza, isključujući porez na dodatnu vrijednost,
- isporučene vode, struje, plina, grijanja i ostalih komunalnih usluga,
- dugovanja prema dobavljačima za isporučene robe i usluge,
- dugovanja prema zaposlenicima.

Finansijsko konsolidovanje dugovanja društva sa većinskim sudjelovanjem državnoga kapitala za doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje bit će predmet posebnog zakona.

Član 6. stav 1.

Postupak finansijskog konsolidovanja društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala pokreće se podnošenjem zahtjeva odgovornog lica u privrednom društvu sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje.

Član 8. st. 1., 2. i 3.

Odluku o finansijskom konsolidovanju društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala (u daljem tekstu: odluka) donosi Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, vlada kantona, gradsko ili opštinsko vijeće u roku 30 dana od dana dostavljanja zahtjeva iz člana 7. ovoga zakona.

Za donošenje odluke iz stava 1. ovoga člana u svakom pojedinom slučaju mjerodavan je nivo vlasti koji u privrednom društvu koje se konsoliduje vrši ovlaštenja na osnovu

sudjelovanja državnog kapitala (u daljem tekstu: mjerodavno tijelo vlasti).

Odlukom iz stava 1. ovoga člana bliže se uređuje postupak i vrijeme trajanja finansijskog konsolidovanja za svako pojedino društvo sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala, s tim da postupak finansijskog konsolidovanja ne može trajati duže od tri godine.

Član 9. - osporena odredba

Tokom postupka finansijskog konsolidovanja ne mogu se pokrenuti postupci prinudne naplate potraživanja nad imovinom društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje.

Ako je nad imovinom društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje u toku postupak prinudnog izvršenja kod poslovnih banaka, mjerodavno tijelo vlasti može donijeti odluku o otvaranju novog računa kod poslovne banke za obavljanje platnih transakcija nad kojim se ne može provesti prinudno izvršenje dok traje postupak finansijskog konsolidovanje uz saglasnost Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine.

Račun iz stava 2. ovoga člana zatvara se odlukom mjerodavnog tijela vlasti, koje je odgovorno za posljedice svih transakcija na novootvorenom računu.

Od stupanja na snagu odluke iz člana 8. stava 1. ovoga zakona do završetka postupka finansijskog konsolidovanja društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala u skladu sa članom 10. ovoga zakona, zastarijevanje ne teče za potraživanja prema društvu sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje.

Ukoliko je zastarijevanje počelo teći prije stupanja na snagu odluke iz člana 8. stav 1. ovoga zakona, ono nastavlja teći nakon završetka postupka finansijskog konsolidovanja društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala u skladu sa članom 10. ovoga zakona, a vrijeme koje je isteklo prije zaustavljanja računa se u zakonom određeni rok za zastarjelost.

Član 11. stav 1.

Finansijsko konsolidovanje društva sa sudjelovanjem državnog kapitala i društva sa 100% sudjelovanjem privatnog kapitala može obuhvatiti dugovanja nastala zaključno do 30.09.2013. godine, na osnovu:

- doprinosa za zdravstveno osiguranje,
- doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti,
- poreza, isključujući poreze na dodatnu vrijednost,
- dugovanja prema zaposlenicima i
- isporučene vode, struje, plina, grijanja i ostalih komunalnih usluga.

Član 16.

U privrednim društvima koja nakon okončanja postupka finansijskog konsolidovanja nisu stekla uslove za redovno poslovanje odgovorno lice dužno je hitno, a najduže u roku 60 dana, pokrenuti stečajni postupak u skladu sa odredbama Zakona o stečajnom postupku ("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 32/04 i 42/06).

E. Zakon o izmjeni Zakona o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine
("Službene novine Federacije BiH", broj 36/18)

Član 1.

U Zakonu o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 52/14) u članu 8. stav 3. riječi: "tri godine", zamjenjuju se riječima: "10.07.2019. godine".

F. Zakon o izmjenama Zakona o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 54/19)

Član 2.

U članu 8. stav (3) riječi: "10.07.2019. godine", zamjenjuju se riječima: "31.12.2021. godine".

G. Zakon o izmjenama Zakona o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 48/21)

Član 3.

U članu 8. stav (3) riječi: "31.12.2021. godine" zamjenjuju se riječima: "31.12.2023. godine".

Član 4.

U članu 9. stav (2) riječi: "može donijeti" zamjenjuju se riječima: "donosi", a riječi "uz saglasnost Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine" se brišu.

Član 5.

U članu 11. stav (1) riječi: "30.09.2013. godine", zamjenjuju se riječima: "31.12.2019. godine."

H. Odluka o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša

("Službene novine Federacije BiH", broj 101/14)

I.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine odobrava pokretanje postupka finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša.

II.

Postupak finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, započinje danom stupanja na snagu ove odluke i ne može trajati duže od tri godine.

III.

Odobreni postupak finansijske konsolidacije obuhvata izmirenje dugovanja privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, nastalih zaključno do 30.09.2013. godine u ukupnom iznosu od 90.829.430,00 KM, a na osnovu:

- doprinosa za zdravstveno osiguranje (ukupno 18.122.305,00 KM),
- doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti (ukupno 2.155.461,00 KM),
- poreza (sa kamatama) - isključujući porez na dodanu vrijednost (ukupno 13.174.675,00 KM),
- isporučenu vodu, struju, plin, grijanje i ostalih komunalnih usluga (ukupno 923.022,00 KM),
- dugovanja prema dobavljačima za isporučene robe i usluge (ukupno 12.896.977,00 KM) i
- dugovanja prema zaposlenicima (ukupno 43.556.990,00 KM),

a u skladu sa elaboratom opravdanosti finansijske konsolidacije i srednjoročnim planom razvoja privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša.

I. Odluka o izmjeni Odluke o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša

("Službene novine Federacije BiH", broj 84/17)

I.

U Odluci o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša ("Službene novine Federacije BiH", br. 101/14, 22/15 i 58/15) u tački II. riječi: "i ne može trajati duže od tri godine" zamjenjuju se riječima: "i ne može trajati duže od 10.07.2019. godine".

J. Odluka o izmjeni Odluke o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša

("Službene novine Federacije BiH", broj 55/19)

I.

U Odluci o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša ("Službene novine Federacije BiH", br. 101/14, 22/15, 58/15 i 84/17) u tački II. riječi: "10.07.2019. godine" zamjenjuju se riječima: "10.12.2019. godine".

K. Odluka o produženju postupka finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša

("Službene novine Federacije BiH", broj 106/21)

I.

Ovom odlukom Vlada Federacije Bosne i Hercegovine odobrava produženje postupka finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, sa većinskim učešćem državnog kapitala.

II.

Postupak finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, ne može trajati duže od 31.12.2023. godine.

III.

Odobreni postupak finansijske konsolidacije obuhvata izmirenje dugovanja privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, nastalih zaključno do 31.12.2019. godine, u ukupnom iznosu od 77.968.991,00 KM, a na osnovu:

- doprinosa za zdravstveno osiguranje (ukupno 19.782.525,00 KM);
- doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti (ukupno 2.361.278,00 KM);
- poreza (sa kamatama), isključujući porez na dodatnu vrijednost (ukupno 10.019.457,00 KM);
- isporučenu vodu, struju, plin, grijanje i ostale komunalne usluge (ukupno 253.354,00 KM);
- dugovanja prema dobavljačima za isporučene robe i usluge (ukupno 12.122.651,00 KM) i
- dugovanja prema zaposlenicima (ukupno 33.429.726,00 KM),

a u skladu sa Elaboratom opravdanosti provođenja postupka finansijske konsolidacije broj 1411/2021 od 13.12.2021. godine.

IX.

Ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH", a primjenjivat će se od 01.01.2022. godine.

6. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Prema činjeničnom stanju u ovom ustavnosudskom predmetu, zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, pokrenuo je načelnik Opštine Velika Kladuša. Prema odredbama člana IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u vezi sa Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud Federacije, a postupak pred Ustavnim sudom Federacije mogu pokrenuti, između ostalih, i opštine, pa se konstatuje da je podnosilac zahtjeva ovlašteno lice za pokretanje postupka pred ovim sudom.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma od 04.06.2014. godine i na sjednici Doma naroda od 16.06.2014. godine donio je Zakon o finansijskom konsolidovanju. Navedenim Zakonom uređuje se finansijsko konsolidovanje privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine i to između ostalih i privrednih društava u čijem je osnovnom kapitalu državni kapital zastupljen sa više od 50%, a što je slučaj sa privrednim društvom "Agrokomerc" d.d. Velika

Kladuša. Finansijsko konsolidovanje obuhvata dugovanja nastala na osnovu: doprinosa za zdravstveno osiguranje, doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti, poreza, isključujući porez na dodanu vrijednost, isporučene vode, struje, plina, grijanja i ostalih komunalnih usluga, dugovanja prema dobavljačima za isporučene robe i usluge, te dugovanja prema zaposlenicima. Za donošenje Odluke o finansijskom konsolidovanju društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala, u svakom pojedinom slučaju mjerodavan je nivo vlasti koji u privrednom društvu vrši ovlaštenja na osnovu sudjelovanja državnog kapitala, što je u ovom konkretnom slučaju Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. Predmetnom Odlukom se bliže uređuje postupak i vrijeme trajanja finansijskog konsolidovanja za svako pojedino društvo, a Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je dana 28.09.2017. godine donijela i Uredbu o finansijskom konsolidovanju privrednih društava u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U skladu sa osporenim odredbom Zakona tokom postupka finansijskog konsolidovanja ne mogu se pokrenuti postupci prinudne naplate potraživanja nad imovinom društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje. Ako je nad imovinom društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje u toku postupak prinudnog izvršenja kod poslovnih banaka, mjerodavno tijelo vlasti može donijeti odluku o otvaranju novog računa kod poslovne banke za obavljanje platnih transakcija nad kojim se ne može provesti prinudno izvršenje dok traje postupak finansijskog konsolidovanja uz saglasnost Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine. Od stupanja na snagu odluke o finansijskoj konsolidaciji do završetka postupka finansijskog konsolidovanja društva sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala, zastarijevanje ne teče za potraživanja prema društvu sa većinskim sudjelovanjem državnog kapitala koje se konsoliduje.

Zakon o finansijskom konsolidovanju je više puta bio predmet izmjena, koje su se odnosile na produženje roka za podnošenja zahtjeva za konsolidovanje, roka koji se odnosi na dugovanja, kao i na produženje roka samog postupka konsolidovanja, pa su tako zadnjim izmjenama predmetnog Zakona iz 2021. godine, finansijskim konsolidovanjem obuhvaćena dugovanja do 31.12.2019. godine, zahtjev za konsolidovanje se može podnijeti do 31.12.2022. godine, a postupak konsolidovanja traje do 31.12.2023. godine. Također, društva koja ne steknu uslove za redovno poslovanje nakon okončanja postupka konsolidovanja, dužna su hitno, a najkasnije u roku od 60 dana, pokrenuti stečajni postupak u skladu sa zakonskim propisima.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na 142. sjednici održanoj dana 14.12.2014. godine, na osnovu predmetnog Zakona, donijela je Odluku o finansijskom konsolidovanju privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša ("Službene novine Federacije BiH", br. 101/14, 22/15, 58/15, 84/17 i 55/19), kojom je odobreno pokretanje postupka finansijskog konsolidovanja navedenog društva. Navedena Odluka se prema zadnjim izmjenama primjenjivala do 10.12.2019. godine. Dana 30.12.2021. godine na 297. sjednici Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je donijela Odluku o produženju postupka finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, koja je objavljena u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 106/21. Ovom odlukom Vlada Federacije Bosne i Hercegovine odobrila je produženje postupka finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, sa većinskim učešćem državnog kapitala, a koji postupak ne može trajati duže od 31.12.2023. godine. Odobreni postupak finansijske konsolidacije obuhvaća izmirenje dugovanja privrednog

društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša, nastalih zaključno do 31.12.2019. godine, u ukupnom iznosu od 77.968.991,00 KM. Navedena dugovanja se odnose na: doprinose za zdravstveno osiguranje, doprinose za osiguranje od nezaposlenosti, isporučenu vodu, struju, plin, grijanje i ostale komunalne usluge, dugovanja prema dobavljačima za isporučene robe i dugovanja prema zaposlenicima.

Pažljivom analizom odredaba Zakona o finansijskom konsolidovanju zaključuje se da su iste opredjeljene ekonomske politike Federacije Bosne i Hercegovine, te da je pitanje finansijskog konsolidovanja privrednih društava važno pitanje kojem je zakonodavac posvetio posebnu pažnju upravo uređujući je specijalnim propisom. U prilog tome ide i činjenica da zakonodavac u članu 1. stav 3. predmetnog Zakona propisuje da u pogledu pitanja koja uređuje ovaj zakon i propisi doneseni na osnovu ovog zakona imaju značaj posebnih propisa u odnosu na sve druge propise koji na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine uređuju ista pitanja, kao opšti propisi.

S druge strane, jedinice lokalne samouprave imaju vlastite nadležnosti, ustanovljene ustavom i zakonom, te imaju pravo na odgovarajuće vlastite finansijske izvore kojima lokalna tijela mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom. Jedan će se dio finansijskih izvora jedinica lokalne samouprave ostvarivati od lokalnih taksa i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru zakona. Dakle, nesporno je da u nadležnosti jedinice lokalne samouprave spada ubiranje naknada i taksa, te da Opština Velika Kladuša prema podacima iz spisa te naknade obračunava društvu "Agrokomercu" d.d. Velika Kladuša. Međutim, Opština Velika Kladuša za vrijeme trajanja konsolidacije nije u mogućnosti da naplati svoja dospjela potraživanja po osnovu komunalne naknade i rente, u postupku prinudne naplate. Naime, nad navedenim društvom sa većinskim učešćem državnog kapitala u osnovnom kapitalu društva, se provodi postupak finansijske konsolidacije, koji je još uvijek u toku, a sa ciljem da se izmire dugovanja kako je to Zakonom i Odlukom o produženju postupka finansijske konsolidacije privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša određeno.

Evidentno je da je podnosilac, zahtjevom pokrenuo postupak u odnosu na osporenu odredbu Zakona, ali u potpunom zahtjevu se zapravo razmatra pitanje Odluke o finansijskoj konsolidaciji privrednog društva "Agrokomerc" d.d. Velika Kladuša i produženja rokova konsolidacije, koji imaju za posljedicu da u periodu dok traje finansijska konsolidacija, jedinica lokalne samouprave ne može da naplaćuje takse i naknade koje su joj primarni izvor finansiranja. U samom zahtjevu se u suštini opservira rad Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i produžavanje ovih rokova. Također, jedinica lokalne samouprave je u spis dostavila i niz sudskih odluka iz kojih se može vidjeti da je Opština bezuspješno pokretala izvršne postupke po osnovu izvršnih isprava iz kojih može da se utvrdi da se zaista radi o značajnom dugovanju "Agrokomerca" d.d. Velika Kladuša prema Opštini Velika Kladuša po osnovu komunalnih naknada, odnosno naknade za korištenje gradskog građevinskog zemljišta. Pored toga, građansko odjeljenje Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine donijelo je Odluku broj 17 0 St 104271 20 Spp od 09.06.2020. godine, kojom je iako je odbacilo zahtjev Opštinskog suda u Bijaču za rješavanje spornog pravnog pitanja, u obrazloženju navelo da je taj sud imao u vidu da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donijela Odluku o izmjeni Odluke o finansijskoj konsolidaciji i da je novom odlukom produžen rok finansijske konsolidacije do 31.12.2019. godine, te da povjerilac može pokrenuti stečajni postupak radi naplate svog potraživanja nad imovinom stečajnog dužnika nakon isteka roka finansijske konsolidacije, a da to nije moguće

