

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA**

NACRT

**ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Sarajevo, oktobar 2019. godine

ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

I – OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Predmet regulisanja)

Ovim zakonom uređuju se način korištenja i upravljanja zemljištem u gradovima i naseljima urbanog karaktera i drugim područjima predviđenim za izgradnju građevina, kao i naknade koje se plaćaju prilikom izgradnje tih građevina.

Član 2.

(Pojam i definicija)

Građevinskim zemljištem u smislu ovog zakona smatra se izgrađeno i neizgrađeno zemljište u gradovima i naseljima urbanog karaktera, kao i drugo zemljište koje je prostorno-planskim dokumentima namijenjeno za izgradnju građevina u skladu sa važećim propisima o prostornom uređenju i građenju.

Član 3.

(Dobro od općeg interesa)

- (1) Građevinsko zemljište smatra se dobrom od općeg interesa.
- (2) Izgradnja objekata i infrastrukture na građevinskom zemljištu provodi se u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima.

Član 4.

(Raspolaganje i upis u javni registar)

- (1) Građevinskim zemljištem raspoložu njegovi vlasnici, pod uslovima i uz ograničenja određena ovim zakonom i drugim važećim propisima.
- (2) Građevinsko zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo ili opštenarodna imovina bez upisanog prava korištenja drugog lica, ako po sili zakona nije postalo vlasništvo drugog lica nakon stupanja na snagu ovog zakona upisat će se kao vlasništvo općine ili grada (nadalje: jedinice lokalne samouprave) na čijem se području nalazi, shodno odredbama Zakona o stvarnim pravima („Službene novine Federacije BiH“, br. 66/13 i 100/13), ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno.
- (3) U smislu stava (2) ovog člana upisat će se i građevinsko zemljište evidentirano kao društveno odnosno državno vlasništvo sa upisanim pravom upravljanja, raspolaganja ili korištenja u korist društveno-pravnih subjekata koji više ne egzistiraju, nemaju utvrđene pravne sljednike ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre.
- (4) Upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama st.(2) i (3) ovog člana svojim aktom određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, protiv kojeg akta nezadovoljna strana pred nadležnim sudom može pokrenuti upravni spor.

Član 5.

(Zaštita prava)

Zaštita prava na građevinskom zemljištu ostvaruje se u postupku pred nadležnim sudom.

II – ODREĐIVANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Član 6.

(Granice obuhvata)

Granice obuhvata građevinskog zemljišta određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i može se odrediti kao:

- a) zemljište koje je pretežno izgrađeno i kao takvo čini prostorno funkcionalnu cjelinu u gradu i naselju urbanog karaktera,
- b) zemljište koje je odgovarajućim prostorno-planskim aktom predviđeno za proširenje grada i naselja urbanog karaktera,
- c) zemljište na drugim područjima predviđenim za izgradnju građevina, kao što su rekreativno-turistički centri, područja namijenjena za izgradnju kuća za odmor i oporavak, objekata energetske, saobraćajne i druge infrastrukture, te druge slične namjene.

Član 7.

(Potrebno mišljenje)

Prije donošenja odluke o određivanju građevinskog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko zemljište predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je pribaviti mišljenje i uslove kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva.

Član 8.

(Obuhvat građevinskog zemljišta)

- (1) Odluka o određivanju obuhvata građevinskog zemljišta sadrži detaljan opis granica zemljišta i podatke o parcelama koje čine granice tog obuhvata, upisane u važećim javnim registrima nekretnina i prava na nekretninama.
- (2) Sastavni dio odluke iz stava (1) ovog člana je kopija katastarskog plana ili drugi jednako vrijedan grafički prikaz područja obuhvaćenog tom odlukom.
- (3) Odluka iz stava (1) ovog člana obavezno se dostavlja nadležnom zemljišnoknjižnom uredu, općinskoj službi za upravu nadležnoj za održavanje katastra, kao i kantonalnom ministarstvu nadležnom za poslove prostornog uređenja.

III – PRAVA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU I PARCELACIJA

Član 9.

(Prava na građevinskom zemljištu)

- (1) Prava na građevinskom zemljištu stiču se, ograničavaju i prestaju u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima („Službene novine Federacije BiH“, br. 66/13 i 100/13).
- (2) Izuzetno od stava (1) ovog člana na građevinskom zemljištu na kojem je izgrađen objekat bez propisanih odobrenja, u slučaju da se takav objekat prema posebnim propisima može legalizovati, a zemljište je upisano kao društveno odnosno državno vlasništvo bez izvedenih prava upisanih u korist drugih lica, sve dok takav upis postoji predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika može utvrditi pravo vlasništva, uz obavezu plaćanja zemljišta prema tržišnoj cijeni, naknade iz osnova prirodnih pogodnosti građevinskog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korištenja

tog zemljišta, a koje nisu rezultat ulaganja investitora - jednokratne rente i naknade za uređenje građevinskog zemljišta.

Član 10.

(Parcelacija građevinskog zemljišta)

- (1) Oblik i površina parcele građevinskog zemljišta može se mijenjati samo u skladu sa postupkom privođenja zemljišta namjeni, na osnovu regulacionog plana, plana parcelacije ili pojedinačnog akta kojim se određuje građevinska parcela, osim u slučaju kada je odlukom nadležnog suda utvrđeno drugačije.
- (2) Ograničenja iz stava (1) ovog člana ne odnose se na tehničke radnje koje se prema pravilima geodetske struke provode radi usklađivanja stanja u katastru i zemljišnoj knjizi.

IV – NAKNADE

Član 11.

(Jednokratna renta)

- (1) Prije izdavanja odobrenja za izgradnju investitor je dužan platiti naknadu iz osnova prirodnih pogodnosti građevinskog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korištenja tog zemljišta, a koje nisu rezultat ulaganja investitora - jednokratna renta.
- (2) Građevinsko zemljište prema pogodnostima iz stava (1) ovog člana dijeli se na najviše šest zona, koje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave utvrđuje na osnovu položaja zemljišta, stepena opremljenosti zemljišta komunalnim objektima i instalacijama, saobraćajne povezanosti, vrste i kapaciteta objekata za svakodnevno i periodično snabdijevanje, stepena pokrivenosti objektima za zdravstvenu zaštitu, školstvo, kulturu i dječju zaštitu, prirodnih i ekoloških uslova korištenja zemljišta, kao što su naročito nagib terena, orijentacija, osunčanost, temperatura vazduha, vjetrovi i zagađenost vazduha.
- (3) Sredstva naplaćena po osnovu jednokratne rente moraju se koristiti namjenski, za izradu prostorno-planske dokumentacije, izgradnju i održavanje objekata komunalne infrastrukture.

Član 12.

(Osnovica za izračun jednokratne rente)

- (1) Kao osnovica za izračunavanje visine jednokratne rente služi prosječna konačna građevinska cijena iz prethodne godine po metru kvadratnom netto korisne stambene površine na području jedinice lokalne samouprave.
- (2) Prosječnu konačnu građevinsku cijenu svojom odlukom utvrđuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, početkom svake godine a najkasnije do 31. marta tekuće godine.
- (3) Prosječna konačna građevinska cijena iz stava (2) ovog člana može se valorizovati ako u toku godine dođe do promjene cijena građevinskih radova u visokogradnji i niskogradnji po sumarnoj metodologiji i podacima koje objavljuje Federalni zavod za statistiku.

Član 13.

(Visina jednokratne rente)

- (1) Visina jednokratne rente po metru kvadratnom netto korisne površine građevine

koja će se graditi utvrđuje se u postotku od prosječne konačne građevinske cijene iz člana 12. stav (1) ovog zakona, i to kao fiksni procenat:

- a) u prvoj zoni 6 %
 - b) u drugoj zoni 5 %
 - c) u trećoj zoni 4 %
 - d) u četvrtoj zoni 3 %
 - e) u petoj zoni 2 %
 - f) u šestoj zoni 1 %
- (2) Visinu jednokratne rente po zonama svojom odlukom utvrđuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, polazeći od kriterija iz člana 11. stav (2) ovog zakona.

Član 14.

(Utvrđivanje jednokratne rente)

- (1) Visina jednokratne rente utvrđuje se posebnim rješenjem gradske odnosno općinske službe za upravu nadležne za poslove građenja.
- (2) Protiv rješenja o utvrđivanju visine jednokratne rente može se izjaviti žalba o kojoj rješava radno tijelo imenovano od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.
- (3) Jednokratna renta se u načelu plaća u utvrđenom novčanom iznosu, odjednom.
- (4) Izuzetno, odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave može se omogućiti obročno plaćanje jednokratne rente, najkasnije do izdavanja odobrenja za upotrebu objekta, ali u roku koji ne može biti duži od 5 godina, uz obavezu investitora da dostavi odgovarajuće sredstvo osiguranja, primjerice mjenicu, založnu izjavu, bankarsku garanciju i slično.

Član 15.

(Uređenje građevinskog zemljišta)

- (1) Građevinsko zemljište uređuje se u cilju njegova osposobljavanja za izgradnju, rekonstrukciju i korištenje objekata u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom, te s time u vezi poboljšanja uslova života i rada u gradovima i drugim naseljima.
- (2) Uređenje građevinskog zemljišta obuhvata izradu projektne i druge dokumentacije, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa u skladu s ovim i posebnim zakonom i ishodenje akata potrebnih radi uređenja građevinskog zemljišta, izgradnju infrastrukture, građevina javne i društvene namjene, odnosno njihovu rekonstrukciju, te sanaciju terena (odvodnja, izravnavanje, osiguranje zemljišta i sl.).

Član 16.

(Obaveza uređenja građevinskog zemljišta)

- (1) Uređenje građevinskog zemljišta obaveza je jedinica lokalne samouprave i javnopravnih tijela koja prema posebnim propisima grade i/ili upravljaju infrastrukturom.
- (2) Poticanje i organizacija izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture i građevina javne i društvene namjene, koordinacija javnih tijela s time u vezi preventivno djelovanje i sanacija terena u naselju obaveza je jedinica lokalne samouprave.

Član 17.

(Usklađenost i funkcionalna povezanost)

- (1) Prilikom uređenja pojedinih dijelova građevinskog zemljišta ili izgradnje pojedinih građevina infrastrukture mora se voditi računa o redosljedu uređenja tako da se omogući trenutna i konačna usklađenost i funkcionalna povezanost tih dijelova.
- (2) Nove građevine infrastrukture ili njihovi novi dijelovi ne mogu se priključivati na

postojeće građevine infrastrukture, odnosno druge infrastrukturne građevine koje kapacitetom ili drugim obilježjima ne udovoljavaju novim građevinama i uređajima, odnosno njihovim dijelovima.

Član 18.

(Utvrđivanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta)

- (1) Prije izdavanja odobrenja za izgradnju investitor je dužan platiti naknadu za uređenje građevinskog zemljišta.
- (2) Naknada iz stava (1) ovog člana obuhvata stvarne troškove pripreme i opremanja građevinskog zemljišta, kako je predviđeno važećim prostorno-planskim aktom.
- (3) Iznos naknade iz stava (1) ovog člana utvrđuje se shodno programu uređenja građevinskog zemljišta, koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.
- (4) Sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevinskog zemljišta prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave.

Član 19.

(Obračun naknade za uređenje građevinskog zemljišta)

- (1) Naknada za uređenje građevinskog zemljišta obračunava se i plaća prema jedinici netto korisne površine objekta.
- (2) Visina naknade za uređenje građevinskog zemljišta utvrđuje se posebnim rješenjem gradske odnosno općinske službe za upravu nadležne za poslove građenja, ako to okolnosti slučaja dopuštaju zajedno sa visinom jednokratne rente.
- (3) Protiv rješenja o utvrđivanju visine naknade za uređenje građevinskog zemljišta može se izjaviti žalba o kojoj rješava radno tijelo imenovano od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

Član 20.

(Neuređeno građevinsko zemljište)

- (1) Ako zemljište na kojem će se graditi objekat nije uređeno, investitor nije dužan platiti naknadu za uređenje građevinskog zemljišta.
- (2) U slučaju iz stava (1) ovog člana jedinica lokalne samouprave sa investitorom može sklopiti Ugovor o finansiranju troškova uređenja građevinskog zemljišta, u pisanoj formi, koji zavisno o svome predmetu sadrži naročito:
 - a) naziv, odnosno ime i adresu ugovornih strana
 - b) vrstu i obim radnji i radova na uređenju građevinskog zemljišta i rok za njihovo izvršenje
 - c) iznos, način i rokove plaćanja troškova uređenja građevinskog zemljišta
 - d) ugovorne kazne i druge sankcije za neizvršenje obaveza u ugovorenim rokovima
- (3) Sklapanje ugovora o sufinansiranju uređenja građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi.
- (4) Ugovor o finansiranju uređenja građevinskog zemljišta objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

V – PRENOS VLASNIŠTVA, OBAVEZA PRODAJE I PRAVO PRVOKUPA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU

Član 21.

(Prenos vlasništva na jedinicu lokalne samouprave)

- (1) Vlasnik neizgrađenog i neopterećenog zemljišta na kojemu je regulacionim planom

ili drugim detaljnim planom uređenja prostora planirana izgradnja infrastrukture ili građevine javne namjene koje ne može biti vlasnik, može to zemljište prenijeti u vlasništvo jedinice lokalne samouprave.

- (2) Na način iz stava (1) ovog člana može postupiti i vlasnik neizgrađenog zemljišta na kojemu ne može graditi jer se ne može formirati građevinska parcela u skladu sa regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora.

Član 22.

(Obaveza prenosa vlasništva)

- (1) Vlasnik građevinskog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke saglasnosti ili drugog akta istog karaktera prenijeti jedinici lokalne samouprave u vlasništvo dio tog zemljišta koje je regulacionim planom određeno za izgradnju komunalne i saobraćajne infrastrukture koja služi njegovoj građevinskoj parceli ili građevini koja će se na toj parceli graditi.
- (2) Vlasnik građevinskog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke saglasnosti ili drugog akta istog karaktera s jedinicom lokalne samouprave ili drugim ovlaštenim licem sklopiti ugovor o osnivanju prava služnosti provoza i/ili prolaza ili druge služnosti na svojoj građevinskoj parceli ili građevini koja će na njoj biti izgrađena za korist komunalne i saobraćajne infrastrukture kada je to regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora određeno.

Član 23.

(Naknada za preneseno zemljište)

- (1) Za preneseno zemljište iz člana 21. i člana 22. stav (1) ovog zakona, odnosno za osnovanu služnost iz člana 22. stav (2) ovog zakona, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njenog osnivanja.
- (2) Vlasniku prenesenog zemljišta pripada i naknada troškova izrade elaborata parcelacije ako je isti bio potreban za prenos zemljišta.
- (3) Naknadu iz stava (1) ovog člana dužna je isplatiti jedinica lokalne samouprave, odnosno lice s kojim je sklopljen ugovor.

Član 24.

(Izjava o prenosu vlasništva)

- (1) Zemljište iz člana 21. i člana 22. stav (1) ovog zakona vlasnik prenosi izjavom o prenosu zemljišta što se sastavlja u formi koja je Zakonom o notarima Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 45/02) predviđena za promet nekretnina, uz prethodni poziv jedinici lokalne samouprave da njen predstavnik prisustvuje davanju izjave.
- (2) Pristanak, odnosno protivljenje jedinice lokalne samouprave prenosu zemljišta nije od uticaja na prenos, odnosno sticanje prava vlasništva na zemljištu koje se prenosi.
- (3) Izjava vlasnika iz stava (1) ovog člana predstavlja pravni osnov za sticanje prava vlasništva na prenesenom zemljištu u korist jedinice lokalne samouprave.
- (4) Upis prava jedinice lokalne samouprave u katastru i zemljišnoj knjizi na osnovu izjave vlasnika iz stava (1) ovog člana može se dozvoliti samo uz dokaz da je naknada za preneseno zemljište u cijelosti isplaćena, ukoliko se jedinica lokalne samouprave i vlasnik drugačije ne sporazumiju.

Član 25.

(Utvrđivanje naknade i pravo na posjed preneseng zemljišta)

- (1) Općinska odnosno gradska služba za upravu nadležna za imovinsko-pravne

poslove po službenoj dužnosti ili na prijedlog vlasnika saziva raspravu u svrhu sporazumnog utvrđivanja naknade za preneseno zemljište.

- (2) Ako vlasnik i jedinica lokalne samouprave ne postignu sporazum u pogledu naknade za preneseno zemljište, nadležni sud ovu naknadu određuje u vanparničnom postupku, shodno važećem propisu o eksproprijaciji.
- (3) Na pitanje ulaska u posjed prenesenog zemljišta primjenjuju se pravila predviđena važećim propisom o eksproprijaciji.

Član 26.

(Obaveza prodaje građevinskog zemljišta)

Jedinice lokalne samouprave dužne su na zahtjev vlasnika zemljišta, odnosno građevine po tržišnoj cijeni prodati bez provođenja javnog konkursa:

- a) dio neizgrađenog građevinskog zemljišta potrebnog za formiranje građevinske parcele u skladu sa regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora, ako taj dio ne prelazi 50 % površine planirane građevinske parcele.
- b) dio zemljišta potrebnog za formiranje izgrađene građevinske parcele u skladu sa regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora.
- c) zemljište koje čini građevinsku parcelu objekta za koji je doneseno rješenje o izvedenom stanju ili naknadno odobrenje za izgradnju na osnovu posebnog propisa kojim se uređuje legalizacija bespravno izgrađenih objekata.

Član 27.

(Pravo preče kupnje)

- (1) Vlada Federacije BiH, Vlada kantona, gradsko vijeće i općinsko vijeće (u daljem tekstu: nosilac prava preče kupnje) može svojom odlukom odrediti područje na kojem ima pravo preče kupnje nekretnina potrebnih za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene.
- (2) Nosilac prava preče kupnje može svojom odlukom odrediti područje na kojem pravno lice s javnim ovlaštenjima ima pravo preče kupnje nekretnina potrebnih za izgradnju infrastrukture za koju je prema posebnom propisu nadležno.
- (3) Odluku iz st. (1) i (2) ovog člana Vlada Federacije BiH ili Vlada kantona ne mogu donijeti bez prethodno pribavljene saglasnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnine nalaze.
- (4) Područje iz st. (1) i (2) ovog člana određuje se na katastarskoj ili drugoj odgovarajućoj podlozi, uz opisne podatke o nekretninama zasnovane na podacima važećeg premjera, tako da je nesumnjivo na koje se nekretnine pravo preče kupnje odnosi.
- (5) Odluka nosilaca prava preče kupnje iz st. (1) i (2) ovog člana objavljuje se u službenom glasilu Federacije BiH, kantona, grada ili općine i na njihovim internet stranicama, te se dostavlja organima nadležnim za vođenje katastra i zemljišne knjige.

Član 28.

(Realizacija prava preče kupnje)

- (1) Vlasnik nekretnine na području na kojem postoji pravo preče kupnje koji namjerava prodati svoju nekretninu dužan je putem notara ili na drugi odgovarajući način istu ponuditi na prodaju nosiocu prava preče kupnje i saopštiti mu cijenu i uslove prodaje.
- (2) Ako nosilac prava preče kupnje kojem je stavljena ponuda ne izjavi u roku od devedeset dana od dana saopštenja ponude da stavljenu ponudu prihvata, vlasnik nekretnine istu može prodati drugome, ali samo pod istim uslovima ili za višu cijenu.
- (3) Kad se prema uslovima prodaje cijena treba u cijelosti ili djelimično isplatiti u

novcu, izjava o prihvatanju ponude može imati učinak samo ako nosilac prava preče kupnje kojemu je ponuda stavljena vlasniku nekretnine isplati ili kod notara, odnosno nadležnog suda deponuje cijeli iznos koji se prema ponudi treba isplatiti u novcu.

- (4) Sklapanje ugovora o kupoprodaji nekretnine protivno stavu (1) ovog člana razlog je za poništenje tog ugovora pred nadležnim sudom, ali se tužba za poništenje ugovora ne može podnijeti nakon isteka tri godine od dana njegovog sklapanja.

VI – NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA

Član 29.

(Nadzor)

- (1) Nadzor nad provođenjem ovog zakona u pitanjima koja se odnose na određivanje građevinskog zemljišta (Poglavlje - II ovog zakona), naknade (Poglavlje - IV ovog zakona), prenos vlasništva, obavezu prodaje i pravo prvokupa na građevinskom zemljištu (Poglavlje - V ovog zakona) vrše kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenje.
- (2) U slučaju da se radi o prostornom obuhvatu ili građevinama za koje je po odredbama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10) nadležno Federalno ministarstvo prostornog uređenja, nadzor nad provođenjem ovog zakona u pitanjima iz stava (1) ovog člana vrši to federalno ministarstvo.
- (3) Nadzor nad provođenjem ovog zakona u pitanjima koja se odnose na parcelaciju građevinskog zemljišta (član 10. ovog zakona) vrši Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

VII – KAZNENE ODREDBE

Član 30.

(Prekršajne odredbe)

Novčanom kaznom od 500 do 10.000 KM kaznit će se za prekršaj:

- a) vlasnik zemljišta i izvođač geodetskih radova koji mijenjaju oblik i površinu parcele građevinskog zemljišta protivno ograničenjima iz člana 10. ovog zakona.
- b) vlasnik građevinskog zemljišta koji ne poštuje obaveze određene u članu 22. ovog zakona.
- c) jedinica lokalne samouprave koja ne poštuje obaveze određene u članu 26. ovog zakona.
- d) vlasnik građevinskog zemljišta koji ne poštuje pravo preče kupnje i ne postupi u skladu s odredbama člana 28. ovog zakona.

VIII – PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 31.

(Usklađivanje propisa jedinica lokalne samouprave)

Usklađivanje odluka i drugih propisa kojima se reguliše status građevinskog zemljišta sa odredbama ovog zakona predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave provest će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 32.

(Ranije pokrenuti postupci)

Postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ovog zakona okončat će se po odredbama Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 25/03, 16/04 i 67/05).

Član 33.

(Prestanak primjene ranijeg propisa)

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 25/03, 16/04 i 67/05).

Član 34.

(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim novinama Federacije BiH“.

**OBRAZLOŽENJE
NACRTA ZAKONA O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

I – USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbama člana III. 1. tačka b), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i člana IV. A. 20 (1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Prema tim odredbama, u isključivoj nadležnosti Federacije je utvrđivanje privredne politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou, a Parlament Federacije odgovoran je za donošenje zakona o vršenju dužnosti federalne vlasti.

II – RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Još uvijek važeći Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine donio je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu ("Službene novine Federacije BiH", broj 25/03) i isti je stupio na snagu 16.05.2003. godine. "Službene novine Federacije BiH", broj 16/04 sadrže objavu ispravka u prevodu teksta Odluke Visokog predstavnika broj 147/03, kojom se proglašava Zakon o građevinskom zemljištu Federacije BiH, gdje se riječ "prostorni" u nizu odredbi tog zakona zamjenjuje sa riječi "regulacioni". U istovjetnom tekstu Zakon o građevinskom zemljištu Federacije BiH usvojio je i Parlament Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 67/05). Uz jedan neuspjeli pokušaj izmjena i dopuna tokom 2010. godine ovaj osnovni zakonski tekst nikada nije noveliran, nego je ostao u izvornom obliku, kako ga je formulisao Visoki predstavnik za BiH, iako je kroz protekla gotovo dva desetljeća naše društvo prošlo kroz intenzivne promjene, pa i kada su u pitanju nekretnine i oblast stvarnih prava uopće.

Početakom 2014. godine počeo se primjenjivati Zakon o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br. 66/13 i 100/13), kojim se nakon dugo vremena oblast stvarnih prava vraća srednjeevropskoj tradiciji, uvodi načelo jednovrsnosti vlasništva, jednakosti svih titulara odnosno nosilaca prava vlasništva i načelo jedinstva nekretnine, te se propisuje opća vlasnička transformacija nekadašnjeg društvenog vlasništva odnosno njegovih derivativa (pravo upravljanja, raspolaganja, korištenja).

Zakon o građevinskom zemljištu Federacije BiH za razliku od 12 drugih propisa u oblasti stvarnog i imovinskog prava sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima nije prestao važiti, ali je veći dio njegovih odredbi praktično stavljen van snage (čl.371. st.3. Zakona o stvarnim pravima) jer su u koliziji sa odredbama Zakona o stvarnim pravima, prije svega ostalog jer su protivne načelima jednovrsnosti vlasništva i pravnog jedinstva nekretnine. Pored toga, u čl.371. st.2. Zakona o stvarnim pravima utvrđeno je da će se propisi o građevinskom zemljištu usaglasiti s odredbama tog zakona u roku od tri mjeseca od dana početka njegove primjene, tako da jedan od razloga za donošenje ovog novog Zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji BiH proizilazi iz odredbe općeg propisa u oblasti stvarnih prava.

Prostor općenito, a u tome segmentu i građevinsko zemljište, bez sumnje predstavlja

jedan od najvažnijih resursa svake države i svakog društva, važan i nezamjenjiv faktor ekonomskog i općedruštvenog razvoja. Kada se prostor koristi na adekvatan način, u javnom interesu i na korist zajednice kao cjeline, pozitivni rezultati su vidljivi u kratkom roku, a posebno kroz duže vremensko razdoblje, općepoznata je i u praksi potvrđena činjenica.

Građevinsko zemljište, kao dio ukupnog raspoloživog prostora, izuzetno je vrijedan društveni resurs, jer je neposredno vezano za urbana područja, u kojima se odvija život i obavlja najveći dio privrednih aktivnosti, kao i za saobraćajnu i svaku drugu infrastrukturu, bez koje nema ozbiljnog razvoja. Stoga je mišljenje obrađivača ovog zakonskog Prednacrtu da oblast građevinskog zemljišta treba urediti posebnim propisom, novim Zakonom o građevinskom zemljištu u Federaciji BiH, ne samo zato što je to obaveza predviđena u čl.371. st.2. Zakona o stvarnim pravima, nego prije svega zato što to zahtijeva sadašnji društveno-ekonomski okvir, a posebno interes razvoja urbanih naselja i infrastrukture što neposredno podupire taj razvoj.

Određeno kašnjenje u zakonodavnom procesu, što je prije svega uzrokovano određenim nerazumijevanjem konteksta i složenosti materije, s time vezano različitim pogledima u pitanju nadležnosti, kao i nedostatkom jasnih smjernica kada je u pitanju obim i predmet regulacije, svakako ne mijenja ništa na stvari, jer oblast građevinskog zemljišta bez ikakve dileme treba urediti zakonskim propisom koji je svakome razumljiv, u praksi primjenjiv i koji korespondira sa prostorom i vremenom. Mišljenje je obrađivača ovog zakonskog Nacrtu da odredbe predložene u normativnom dijelu sve ove zahtjeve u najvećoj mjeri ispunjavaju.

III – OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

Ovim zakonom uređuje se oblast građevinskog zemljišta, u skladu sa "novim" stvarnim pravom, odnosno načelima i pravilima postavljenim kroz Zakon o stvarnim pravima, što je utvrđena zakonska obaveza.

Kroz sedam poglavlja ovog zakonskog Nacrtu normira se pojam i definicija građevinskog zemljišta, uređuje raspolaganje i upis građevinskog zemljišta u javne registre, zaštita prava na građevinskom zemljištu, način određivanja građevinskog zemljišta, regulišu prava i parcelacija građevinskog zemljišta, propisuju naknade koje se plaćaju prilikom korištenja građevinskog zemljišta, definišu prava i obaveze jedinica lokalne samouprave i vlasnika jednih spram drugih kada je u pitanju planska izgradnja i privođenje građevinskog zemljišta trajnoj namjeni, rješava nadzor nad provođenjem zakona, utvrđuju prekršajne odredbe, te se uređuje primjena propisa u prelaznom periodu i stupanje zakona na snagu.

➤ Opće odredbe

U čl.1. opisan je predmet regulacije ovim zakonskim Nacrtom, čl.2. sadrži pojam i definiciju građevinskog zemljišta, što obuhvata sve izgrađeno i neizgrađeno zemljište u gradovima i naseljima urbanog karaktera, kao i drugo zemljište koje je prostorno-planskim dokumentima namijenjeno za izgradnju građevina u skladu sa važećim propisima o prostornom uređenju i gradnji. Dakle, kao građevinsko definiše se svo ono zemljište koje je važećim prostorno-planskim dokumentima predviđeno za izgradnju, te za to zemljište važi pravni režim koji se reguliše ovim zakonskim Nacrtom. U skladu s "novim" stvarnim pravom, načelom jednovrsnosti vlasništva i jedinstva nekretnine u ovom Nacrtu ne pravi se razlika između gradskog građevinskog zemljišta (koje je nekada bilo u isključivo

društvenom vlasništvu) i ostalog građevinskog zemljišta (koje je moglo biti i u privatnom vlasništvu), nego se svo građevinsko zemljište posmatra kao cjelina i ima isti status.

U članu 3. propisano je da se građevinsko zemljište smatra dobrom od općeg interesa, u smislu čl.8. Zakona o stvarnim pravima, jer ne može biti nikakve sumnje u to da građevinsko zemljište ima ogroman značaj za svako društvo i stoga treba uživati posebnu zaštitu. U ovome članu također je predviđeno da se izgradnja objekata i infrastrukture na građevinskom zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima, što upućuje na vrlo usku vezu ovog zakonskog Nacrta sa važećim propisima o prostornom uređenju, jer samo taj pristup osigurava kvalitetno planiranje urbanih prostora i osnovne infrastrukture, kao i efikasno privođenje građevinskog zemljišta namjeni određenoj važećim prostorno-planskim dokumentima.

Čl.4. sadrži odredbe o načinu raspolaganja građevinskim zemljištem i upisu onoga građevinskog zemljišta koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno odnosno državno vlasništvo bez upisanog prava korištenja drugog lica i ako isto po sili zakona nije postalo vlasništvo drugog lica. Odredbe čl.4. ovog zakonskog Nacrta preformulisane su i dodatno precizirane po primjedbama Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (tač.4. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.). Ove odredbe prema mišljenju obrađivača predstavljaju samu srž i suštinu ovog Nacrta i preduslov za ozbiljan napredak kada je u pitanju registracija (u javnim registrima nekretnina, katastru i zemljišnoj knjizi) i stavljanje građevinskog zemljišta u funkciju razvoja lokalnih zajednica i društva u cjelini, pa zato nikako ne bi bilo dobro da se pitanja koja su predmet regulacije ovim odredbama ostave van okvira ovog zakonskog Nacrta, kako sugeriše Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije. Cijenimo da takva sugestija ne uvažava širi društveni kontekst i prilike u kojima djeluju institucije u Federaciji BiH, posebno jedinice lokalne samouprave, izuzetno složen institucionalni okvir i nespornu činjenicu da je regulacija pitanja "državne" imovine (posebno kada su u pitanju nekretnine) na nivou Države BiH krajnje neizvjesna.

Ovdje svakako treba imati u vidu da je građevinsko zemljište u bivšoj SFRJ bilo podvrgnuto posebnom pravnom režimu i sve od 1958. godine (donošenje Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta) moglo je biti isključivo u društvenom vlasništvu, zbog čega praktična realizacija generalne vlasničke transformacije određene Zakonom o stvarnim pravima ("Sl.novine Federacije BiH", br.66/13 i 100/13) i ažuriranje upisa u javnim registrima čini kompleksan segment u sferi imovinsko-pravnih odnosa i registracije nekretnina, posebno onih u nekadašnjem društvenom odnosno državnom vlasništvu. Međutim, valja znati da je građevinsko zemljište u društvenom odnosno državnom vlasništvu za vrijeme bivše SFRJ uvijek bilo na upravljanju i raspolaganju općina odnosno jedinica lokalne samouprave, a takva je situacija i sada, kako je propisano čl.6. još uvijek važećeg Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH ("Sl.novine Federacije BiH", br.25/03, 16/04 i 67/05). Dakle, društvenim odnosno državnim građevinskim zemljištem i ranije i sada upravljaju i raspolažu ("najjači" stepen u sistemu derivativa nekadašnjeg društvenog vlasništva) jedinice lokalne samouprave na čijem se području to zemljište nalazi, pa stoga obrađivač ovog Nacrta smatra da se vlasnikom nekadašnjeg društvenog građevinskog zemljišta mogu titulirati samo te jedinice lokalne samouprave i upravo zbog toga cijeni da nema nikakvog razumnog razloga da se pitanje vlasničke transformacije građevinskog zemljišta u društvenom odnosno državnom vlasništvu ostavlja van okvira ovog zakonskog Nacrta. Na takav pristup upućuje poseban pravni režim kojemu je građevinsko zemljište podvrgnuto još od 1958. godine, vrlo kompleksni imovinsko-pravni odnosi i neažurnost javnih registara nekretnina, a

nameće i sama logika stvari, jer ono što je "zakomplikovano" nekadašnjim posebnim propisima o građevinskom zemljištu efikasno se može razriješiti i prevazići samo kroz novi poseban propis kojim se na novim načelima uređuje status građevinskog zemljišta. Osim toga, predložene odredbe čl.4. st.2. ovog Nacrta sadrže ogradu odnosno predviđaju mogućnost da pitanje vlasničke transformacije državnog građevinskog zemljišta u budućnosti posebnim zakonom bude drugačije uređeno, kako to nadležni zakonodavac bude smatrao potrebnim. Međutim, sve do buduće regulacije pitanja državne imovine i uređenja te materije posebnim propisom jedinice lokalne samouprave ne bi trebalo ostavljati bez efikasnog alata za stavljanje državnog građevinskog zemljišta u funkciju, za što je vlasnička transformacija uslov bez kojeg se ne može.

Predviđeno je da građevinskim zemljištem raspolažu njegovi vlasnici, prema općem propisu o stvarnim pravima, uz određene uslove i ograničenja određena ovim zakonom i drugim važećim propisima. Obradivač ovog Nacrta smatra da sve građevinsko zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo ili opštenarodna imovina bez upisanog prava korištenja drugog lica, ako po sili zakona nije postalo vlasništvo drugog lica, uključivo i građevinsko zemljište evidentirano kao društveno odnosno državno vlasništvo sa upisanim pravom upravljanja, raspolaganja ili korištenja u korist društveno-pravnih subjekata koji više ne egzistiraju, nemaju utvrđene pravne sljednike ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre, treba upisati kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Ovakav prijedlog u najvećoj mjeri prevazišao bi općepoznati problem neregulisanog statusa "državne" imovine u najširem smislu, posebno kada su u pitanju nekretnine i titular, umnogome ubrzao i olakšao rješavanje problema s kojima su suočene lokalne zajednice, koje su bez vlasničke transformacije i jasno određenog titulusa praktično spriječene u ekonomskoj valorizaciji i korištenju vlastitog prostora, jer bez toga značajni zemljišni kompleksi, posebno kada je u pitanju razvoj poslovnih zona, ostaju imobilisani i bez ikakve društveno korisne funkcije.

Odredbama st.2. čl.4. ovog Nacrta, što su precizirane po primjedbi Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije, otklanjaju se i moguće nedoumice kada je u pitanju odluka Vrhovnog suda Federacije BiH, broj: 70 0 P 006062 16 Spp od 07.04.2017. godine, u kojoj je taj sud izrazio pravno shvatanje da vlasnik zgrade odnosno posebnog dijela zgrade izgrađene na gradskom građevinskom zemljištu, čije pravo vlasništva na zgradi odnosno posebnom dijelu zgrade je upisano u zemljišnoj knjizi, po sili zakona (Zakon o građevinskom zemljištu Federacije BiH i Zakon o stvarnim pravima) stiče pravo vlasništva na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje služi za redovnu upotrebu zgrade, pri čemu za sticanje tog prava nije od pravnog značaja činjenica da vlasnik zgrade odnosno njenog posebnog dijela nije bio upisan kao nosilac prava korištenja na tom zemljištu. Dakle, prema preciziranim odredbama jedinica lokalne samouprave moći će se upisati kao vlasnik građevinskog zemljišta samo u slučaju da na istom po sili zakona nije stečeno pravo vlasništva drugog pravnog ili fizičkog lica.

Po konkretnoj primjedbi Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije preformulisane su i odredbe st.4. čl.4. ovog Prednacrta. Uvažena je primjedba da je način upisa nekretnina i prava na nekretninama uređen Zakonom o zemljišnim knjigama Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 19/03 i 54/04) i da to ne može biti predmet regulacije aktom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Tako se sada precizira da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojim aktom određuje upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama st.2 i 3. istog člana, dakle donosi akt koji prema pravilima zemljišnoknjižnog prava predstavlja osnov za upis i po kojem nadležni

zemljišnoknjižni ured provodi upis. Predviđeno je međutim da se taj akt predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave može osporavati pred nadležnim sudom u upravnom sporu, što je u skladu sa pravom građana i drugih subjekata na efikasan pravni lijek protiv odluka tijela javne vlasti.

Za razliku od Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije obrađivač ovog Nacrta smatra da novi propis o građevinskom zemljištu ne treba sadržavati odredbu da u slučaju propasti zgrade njen vlasnik i dalje ostaje vlasnik zemljišta pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je služilo za njenu redovnu upotrebu. Ovakve odredbe imale bi smisla sve dok Zakonom o stvarnim pravima nije propisana generalna vlasnička transformacija, odnosno pretvaranje (po sili zakona) svih derivativa nekadašnjeg društvenog vlasništva na građevinskom zemljištu u pravo vlasništva njegova dotadašnjeg nosioca, pa tako i vlasnička transformacija na zemljištu pod zgradom i zemljištu koje služi za njenu redovnu upotrebu (čl.346. Zakona o stvarnim pravima). Nakon početka primjene Zakona o stvarnim pravima vlasničko-pravni status zgrade i pripadajućeg zemljišta dijele istu sudbinu, u skladu sa načelima jednovrsnosti vlasništva i jedinstva nekretnine, tako da se posebno uređenje pitanja statusa zemljišta nakon propasti zgrade ukazuje nepotrebnim.

U čl.5. predviđeno je da se zaštita prava na građevinskom zemljištu ostvaruje u postupku pred nadležnim sudom, što je u skladu sa općim načelom da sporove rješavaju sudovi i da vlasništvo kao temelj svakog savremenog pravnog poretka i privrednog sistema ima zagarantovanu sudsku zaštitu.

Obrađivač ovog zakonskog Nacrta smatra da ove odredbe nisu suvišne, kako je navedeno u primjedbi Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (tač.5. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.), jer treba imati u vidu kompleksnost svih pitanja povezanih sa regulacijom režima na građevinskom zemljištu, pa i kada se radi o nadležnostima pojedinih državnih organa, uključujući tu i sudove. Ovakva odredba prema mišljenju obrađivača pripada tekstu ovog Nacrta, jer pitanje nadležnosti za zaštitu prava na građevinskom zemljištu definiše vrlo jasno, tako da predviđa sudsku zaštitu, pri čemu treba imati u vidu probleme do kojih u praksi dovodi neusaglašenost važećih propisa o građevinskom zemljištu i Zakona o stvarnim pravima, kada su kod ocjene svoje nadležnosti (najčešće prvostepeni sudovi i službe za upravu jedinica lokalne samouprave) postupajući organi suočeni sa teškoćama i za svoje odluke o tome moraju davati kompleksna obrazloženja (što nepotrebno troši ograničene resurse). Ono što je predloženo u čl.5. ovog Nacrta usmjereno je na prevenciju takvih problema, jasnu normu i pojednostavljenje u pitanjima nadležnosti za zaštitu prava na građevinskom zemljištu.

➤ Određivanje građevinskog zemljišta

U čl.6-8. ovog Nacrta uređuje se pitanje određivanja građevinskog zemljišta, uslovi da bi se određeno zemljište moglo odrediti kao građevinsko, utvrđuje obaveza prethodnih konsultacija i pribavljanja mišljenja ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva i definišu tehnički aspekti kada je u pitanju obuhvat odnosno granice građevinskog zemljišta.

Tako se u čl.6. propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, čija je nadležnost predviđena u st.1., uz ono zemljište koje je već pretežno izgrađeno i kao takvo čini prostorno funkcionalnu cjelinu u gradu i naselju urbanog karaktera, kao građevinsko može odrediti i zemljište koje je odgovarajućim prostorno-planskim aktom predviđeno za

proširenje grada i naselja urbanog karaktera, kao i zemljište na drugim područjima predviđenim za izgradnju kompleksnijih građevina, prije svega objekata komercijalne namjene i prateće infrastrukture. Gradovi i druga urbana naselja moraju se razvijati i svoj prostor organizovati prema vremenu i tehnologiji, pa je prema mišljenju obrađivača ovog Nacrta sasvim logično da se kroz određivanje građevinskog zemljišta, u skladu sa javnim interesom i planskim aktima, osigura adekvatan prostor za planski razvoj takvih naselja u budućnosti.

U čl.7. predviđeno je da se prije nego predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave zemljište prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko odredi kao građevinsko provedu konsultacije i pribavi mišljenje kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva. Ovakva odredba nužna je zbog zbog sveobuhvatnog, sistematskog i racionalnog pristupa planiranju razvoja i korištenju raspoloživog prostora kao ograničenog resursa, sve kako bi se osigurali uslovi za usklađen razvoj i time smanjio negativan uticaj širenja urbanih naselja na tako ograničen resurs kao što je poljoprivredno zemljište i ekosistem važan za prirodnu ravnotežu kao što su to šume i šumsko zemljište.

Obrađivač ovog zakonskog Nacrta ne slaže se s primjedbom Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (tač.6. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.), koji smatra da se predloženo rješenje ne bi moglo prihvatiti. Naime, istina je da se namjena zemljišta (poljoprivredno, šumsko, građevinsko) utvrđuje odgovarajućim prostornim planom, te da je promjena namjene poljoprivrednog i šumskog zemljišta, koje je kao takvo utvrđeno važećim prostorno-planskim aktom, može vršiti samo na način i pod uslovima propisanim zakonima iz oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Međutim, pri tome se zaboravlja na stvarno stanje kada je u pitanju prostorno planiranje na području cijele Federacije BiH i donošenje odgovarajućih prostorno-planskih dokumenata, gdje (blago rečeno) preostaje puno za uraditi. Također se zaboravlja fenomen bespravne gradnje i praksa nepoštovanja prostorno-planske dokumentacije, što u praksi dovodi do ozbiljnih problema i gubitaka sredstava, posebno onih koji pripadaju javnim fondovima. Zbog toga je mišljenje obrađivača da ovaj zakonski Nacrt svakako treba sadržavati i odredbe kojima se u procesu donošenja odluke o određivanju građevinskog zemljišta osiguravaju komunikacija, informisanje i konsultacije sa kantonalnim organima nadležnim za brigu o poljoprivrednom i šumskom zemljištu. Time se svakako podiže razina transparentnosti i jača integritet svih institucija uključenih u procese prenamjene poljoprivrednog i šumskog u građevinsko zemljište.

Čl.8. sadrži određene tehničke standarde koji se moraju zadovoljiti kada se određuje obuhvat građevinskog zemljišta, što mora obezbijediti potpuno sigurne podatke o zemljištu koje ulazi u taj obuhvat i jasan grafički prikaz tog obuhvata, sve maksimalno transparentno, u skladu sa raspoloživom tehnologijom i dostupno preko savremenih komunikacijskih sredstava, što sve skupa garantuje visok nivo pravne sigurnosti. U cilju zadovoljenja ovih uslova jeste i obaveza da se odluka sa granicama obuhvata građevinskog zemljišta dostavlja nadležnom zemljišnoknjižnom uredu, općinskoj službi za upravu nadležnoj za održavanje katastra, kao i kantonalnom ministarstvu nadležnom za poslove prostornog uređenja, što je predviđeno u st.3.

➤ Prava na građevinskom zemljištu

Kada je u pitanju sticanje, ograničavanje i prestanak prava na građevinskom zemljištu čl.9. ovog Nacrta upućuje na primjenu Zakona o stvarnim pravima, dakle općeg propisa koji

između ostalog uređuje i vlasničko-pravne odnose, a dijelom i promet nekretnina, što je u skladu sa načelima jednakosti nosilaca prava i jednovrsnosti vlasništva, kao ključnim elementima "novog" stvarnog prava. Za sve nosioce prava, bez obzira na njihov status i karakter vrijede ista pravila, jednaka prava i obaveze spram građevinskog zemljišta koje im pripada, a promet građevinskog zemljišta obavlja se kroz obligacioni odnos.

Kao izuzetak od općeg pravila u st.2. čl.9. predviđeno je da na građevinskom zemljištu na kojem je izgrađen objekat bez propisanih odobrenja, u slučaju da se takav objekat prema posebnim propisima može legalizovati, a zemljište je upisano kao društveno odnosno državno vlasništvo bez izvedenih prava upisanih u korist drugih lica, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika pod određenim uslovima može utvrditi pravo vlasništva. Ovaj izuzetak i prijedlog da se pravo vlasništva na građevinskom zemljištu u takvom slučaju može utvrditi administrativnim aktom prema mišljenju obrađivača ovog Nacrta opravdava nesporna i općepoznata činjenica da bespravna gradnja zbog svog obima i složenosti rješavanja predstavlja ozbiljan društveni problem, što zaslužuje posebnu pažnju i vrlo senzibilan pristup i kada je u pitanju uređenje pravnog režima na građevinskom zemljištu. Mogućnost da se barem jedan dio problema bespravne gradnje u cijelosti rješava na nivou lokalne zajednice, bez potrebe pristupa na sud i parničenja, sasvim sigurno bi ukupan proces legalizacije učinilo bitno jeftinijim, ekspeditivnijim i efikasnijim.

Upravo zbog ovih razloga obrađivač ne može prihvatiti primjedbu Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (tač.10. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) da opisani izuzetak ne bi trebao biti predviđen kao sastavni dio ovog Nacrta. Za podsjetiti je da slična odredba (kao čl.61. st.1.) čini dio važećeg Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH i u praksi se, uz ograničenja koja nameću odredbe Zakona o stvarnim pravima, još uvijek primjenjuje. Po ovome osnovu riješeni su imovinsko pravni odnosi (legalni status zemljišta) i omogućen završetak procesa legalizacije na hiljade bespravno podignutih građevina, uz mnogo manje troškove nego bi to bilo u redovnom sudskom postupku, pa je mišljenje obrađivača ovog Nacrta da sličnu mogućnost odnosno nadležnost predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave trebaju imati i ubuduće. U suprotnom većina bespravnih graditelja bit će izložena parničnom postupku, za što se vežu značajni troškovi i dodatno opterećenje sudova, čak i u situaciji kada ustvari nema nikakvog spora (jedinica lokalne samouprave raspolaže zemljištem i nema ništa protiv da bespravni graditelj stekne vlasništvo na pripadajućem zemljištu, kada plati sve što ga "spada"), što bi svakako trebalo izbjeći.

Čl.10. ovog Nacrta sadrži ograničenje kada su u pitanju geodetsko-tehničke radnje na građevinskom zemljištu, prije svega cijepanje parcela, što mora odgovarati regulacionom planu, planu parcelacije ili pojedinačnom aktu kojim se određuje građevinska parcela, osim u slučaju kada je sudskom odlukom (dioba, razvrgnuće suvlasničke zajednice, spor oko prava na dijelu parcele i sl.) određeno drugačije. Ovakvo ograničenje važilo je i ranije, a obrađivač ovog Nacrta cijeni da je isto jedan od važnih alata za očuvanje, racionalno korištenje, zaštitu planiranih funkcija i u suštini preduslov za privođenje građevinskog zemljišta planiranoj namjeni. Sudska odluka, kao i čisto tehničke radnje usklađivanja podataka premjera trebale bi biti izuzeti iz ovog ograničenja, jer su sudske odluke po svojoj prirodi obavezujuće, a ponekad je praktično nemoguće spor ili neku drugu stvar iz sudske nadležnosti valjano riješiti ako se pri tome moraju poštovati i detaljni prostorno-planski akti, dok tehničke radnje usklađivanja podataka premjera nemaju nikakav uticaj na stvarno-pravni status zemljišta i realizaciju detaljnih prostorno-planskih akata. Ovi izuzeci od ograničenja predviđenog u čl.10. prema mišljenju obrađivača ovog Nacrta olakšale bi

primjenu propisa u praksi a ne bi u bitnome narušili sadržaj, smisao i svrhu ograničenja.

➤ Naknade

Regulacija pitanja naknada na građevinskom zemljištu predviđena odredbama čl.11-20. ovog zakonskog Nacrta u suštini se naslanja na institute i rješenja iz ranijeg Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH, naravno uz uvažavanje odluke Ustavnog suda Federacije BiH, broj: U-64/17 od 23.10.2018. godine (kojom je utvrđeno da odredbe kojima je bilo moguće uvesti obavezu i naplatiti naknadu za korištenje građevinskog zemljišta, tzv. "trajnu rentu", nisu u skladu s Ustavom Federacije BiH), obzirom da se radi o rješenjima provjerenim u praksi, svima razumljivim, ali uz preciznije definicije nadležnosti, što je primijećeno kao nedostatak ranijeg propisa.

Predviđene su dvije vrste naknada koje bi plaćao investitor (pravna ili fizička osoba u čije ime i za čiji račun se gradi objekat ili vrše drugi zahvati u prostoru), naknada iz osnova prirodnih pogodnosti građevinskog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korištenja tog zemljišta, a koje nisu rezultat ulaganja investitora - jednokratna renta, koja bi se utvrđivala isključivo administrativnim aktom, prema pravilima i kriterijima propisanim ovim zakonom i odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, te naknada za uređenje građevinskog zemljišta, za koju je predviđeno da se može urediti i kroz ugovor sa investitorom.

Čl.11. sadrži definiciju jednokratne rente, podjelu građevinskog zemljišta prema pogodnostima lokacije i već izgrađene komunalne infrastrukture na najviše šest zona i obavezu da se sredstva naplaćena po osnovu jednokratne rente koriste namjenski. Ova renta predstavlja vrstu jednokratne naknade koja se zasniva na postojanju odgovarajuće pogodnosti lokacije zemljišta i čija se visina utvrđuje od strane jedinice lokalne samouprave prema kriterijima zoniranja zemljišta.

Čl.12. i 13. sadrže pravila po kojima se izračunava osnovica za izračun jednokratne rente i način na koji se utvrđuje visina iste po zonama, dok su u čl.14. propisane nadležnosti u postupku utvrđivanja visine jednokratne rente, gdje se osigurava dvostepenost odlučivanja, kao i način plaćanja te rente.

Zadržava se ranije pravilo da se osnovica za izračun jednokratne rente utvrđuje u nekoj vrsti administrativnog postupka, od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, jer je to još uvijek jedina razumna i provodiva opcija, obzirom da naš sistem nije razvio mehanizme masovne procjene tržišne vrijednosti nekretnina i teško je osigurati potpuni integritet i pouzdanost statističkih podataka kada je u pitanju prosječna cijena građevinskih radova, što i dalje ostaje osnovni parametar kod utvrđivanja osnovice za izračun jednokratne rente. Zadržava se i ranije pravilo da visina jednokratne rente zavisi od lokacije odnosno zone u kojoj se građevinsko zemljište nalazi i površine građevine koja će se graditi, jer upravo su to ključne varijable od uticaja na pogodnost lokacije i postojeću komunalnu infrastrukturu.

U ovom Nacrtu predviđeno je da se jednokratna renta u načelu plaća u utvrđenom novčanom iznosu, i to odjednom, dakle jednokratno (čl.14. st.3.), ali uz mogućnost da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u izuzetnim slučajevima može omogućiti i obročno plaćanje (čl.14. st.4.), svakako uz obavezu odgovarajućeg sredstva obezbjeđenja s time da se cjelokupan iznos jednokratne rente mora isplatiti najkasnije do izdavanja

odobrenja za upotrebu objekta, svakako u roku od 5 godina. Ovakvu mogućnost obrađivač Nacrta smatra mjerom koja bi trebala olakšati finansiranje većih investicija i izgradnju građevina od društvenog i javnog interesa, što će preciznije razraditi i urediti predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, uvažavajući specifične okolnosti, prioritete i potrebe svake lokalne zajednice.

Odredbama čl.15-20. ovog zakonskog Nacrta reguliše se pitanje uređenja građevinskog zemljišta. Čl.15. sadrži razloge uređenja građevinskog zemljišta, njegov sadržaj i obuhvat. U čl.16. propisana je obaveza jedinica lokalne samouprave i javnopravnih tijela koja prema posebnim propisima grade ili upravljaju infrastrukturom da se brinu o uređenju građevinskog zemljišta, a u čl.17. kroz zakonsku normu iskazuje nužnost usklađenosti i funkcionalne povezanosti prilikom uređenja pojedinih dijelova građevinskog zemljišta i izgradnje pojedinačnih građevina infrastrukture.

U čl.18. propisuje se obaveza investitora da prije izdavanja odobrenja za izgradnju plati naknadu za uređenje građevinskog zemljišta, što obuhvata stvarne troškove pripreme i opremanja zemljišta za gradnju, u iznosu koji se utvrđuje shodno programu uređenja građevinskog zemljišta. U st.4. utvrđeno je da su sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevinskog zemljišta prihod budžeta jedinice lokalne samouprave, koja jeste odgovorna da provodi to uređenje (čl.16. ovog Nacrta)

Čl.19. sadrži pravila prema kojima se obračunava visina naknade za uređenje građevinskog zemljišta, te se utvrđuje prvostepena i drugostepena nadležnost kada je u pitanju donošenje rješenja kojim se ta naknada utvrđuje.

U čl.20. ovog Nacrta uvodi se mogućnost ugovaranja uređenja građevinskog zemljišta u slučaju da zemljište na kojem će se graditi nije uređeno odnosno pripremljeno i opremljeno za gradnju. To predstavlja novinu u odnosu na ranije zakonsko rješenje, a rezultat je iskustava u praksi i inicijative iz više lokalnih zajednica. Predviđeno je da u takvom slučaju jedinica lokalne samouprave sa investitorom sklapa Ugovor o finansiranju troškova uređenja građevinskog zemljišta, obavezno u pisanoj formi, sa propisanim obaveznim sadržajem i uz obavezu da se takav ugovor objavi u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, što bi prema mišljenju obrađivača ovog Nacrta značilo direktan doprinos zaštiti integriteta, povećalo transparentost u svim procesima vezanim uz građevinsko zemljište, a posljedično tome i ojačalo povjerenje građana i poslovne zajednice u organe jedinica lokalne samouprave. U funkciji ovih ciljeva jeste i odredba (st.3.) da sklapanje ugovora o finansiranju uređenja građevinskog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavci.

➤ Prenos vlasništva, obaveza prodaje i pravo prvokupa na građevinskom zemljištu

Cijelo ovo poglavlje u Nacrtu zakona predstavlja važnu novost u oblasti propisa o građevinskom zemljištu. Prema mišljenju obrađivača kroz odredbe u ovom poglavlju uz uvažavanje rješenja i općih opredjeljenja iz Zakona o stvarnim pravima bitno će se unaprijediti postojeće stanje sa upravljanjem i korištenjem građevinskog zemljišta, jer je nakon početka primjene Zakona o stvarnim pravima zaštita prava vlasništva podignuta na znatno viši nivo, više nema mogućnosti za izuzimanje neizgrađenog građevinskog zemljišta i nerazmjerno miješanje organa javne vlasti u pravo vlasnika na mirno uživanje imovine, a mogućnosti administrativnog pristupa rješavanju statusa nekretnina svedene su na slučajevne eksproprijacije, što je alat koji bi svakako trebalo izbjegavati i koristiti samo

onda kada nema drugih rješenja. Ono što je predloženo u ovom poglavlju s jedne strane podiže nivo odgovornosti i transparentnosti u radu jedinica lokalne samouprave, a s druge strane omogućava vlasnicima praktičnu realizaciju prava koja im pripadaju prema općem načelu iz čl.8. Zakona o stvarnim pravima.

U čl.21. propisuje se pravo vlasnika građevinskog zemljišta, neizgrađenog i neopterećenog, da svoje zemljište može prenijeti u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, ako je na tome zemljištu planirana izgradnja infrastrukture ili građevine javne namjene koje ne može biti vlasnik, kao i u slučaju da se na tom građevinskom zemljištu prema važećem detaljnom prostorno-planskom aktu ne može formirati građevinska parcela. Ovakvim rješenjem prema mišljenju obrađivača ovog Nacrta zahtijeva se ozbiljan pristup u prostornom planiranju, osigurava racionalno upravljanje zemljištem, vlasnicima nudi izvjesnost i sigurnost, a sve u funkciji povećanja mobilnosti i stavljanja građevinskog zemljišta u punu funkciju.

U čl.22. propisuje se obaveza vlasnika građevinskog zemljišta da jedinici lokalne samouprave prenese u vlasništvo ili u njenu korist osnuje pravo služnosti provoza i/ili prolaza na dijelu tog zemljišta koje je regulacionim planom određeno za izgradnju komunalne infrastrukture koja služi njegovoj građevinskoj parceli ili građevini koja će se na toj parceli graditi, za koje zemljište odnosno osnovanu služnost mu pripada naknada u visini tržišne vrijednosti tog zemljišta, što je uređeno u čl.23. ovog Nacrta. U čl.24. reguliše se način prenosa zemljišta na jedinicu lokalne samouprave, izjavom vlasnika zemljišta sastavljenom u formi koja je važećim Zakonom o notarima predviđena za promet nekretnina, pri čemu pristanak odnosno protivljenje jedinice lokalne samouprave prenosu zemljišta nije od uticaja na prenos, odnosno sticanje prava vlasništva na zemljištu koje se prenosi. Ovakvo rješenje prema mišljenju obrađivača ovog Nacrta kroz zahtjev za ozbiljan pristup prilikom izrade prostorno-planske dokumentacije osigurava racionalno upravljanje građevinskim zemljištem i efektivnu zaštitu vlasničkih prava. U čl.25. predviđeno je da se na pitanje naknade za preneseno zemljište, kao i pitanje ulaska u posjed primjenjuju važeća pravila o eksproprijaciji, preferira se dakle pokušaj sporazumnog rješavanja tih pitanja, a ako takav sporazum izostane određuje sudska nadležnost odnosno utvrđivanje naknade u vanparničnom posutpku.

Analogno obavezi vlasnika zemljišta predviđenoj u čl.22. ovog Nacrta, u čl.26. propisuje se dužnost jedinica lokalne samouprave da neposrednom pogodbom vlasniku zemljišta prodaju građevinsko zemljište potrebno za zaokruživanje građevinske parcele, u skladu sa detaljnim prostorno-planskim dokumentom, što je logično i razumno rješenje, jer u takvom slučaju zemljište može biti samo u sastavu tačno određene građevinske parcele, pa onda i nema potrebe i praktične svrhe prenos vlasništva podvrgnuti javnom nadmetanju.

U čl.27. predviđeno je da sve administrativno-teritorijalne cjeline na području Federacije BiH svojom odlukom mogu odrediti područje na kojemu imaju pravo preče kupnje nekretnina potrebnih za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene, uz uslov da viši nivoi vlasti prethodno moraju pribaviti saglasnost gradskog ili općinskog vijeća jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnine nalaze, što odgovara općem opredjeljenju da građevinskim zemljištem upravljaju jedinice lokalne samouprave. Čl.28. sadrži pravila o realizaciji prava preče kupnje. Mišljenje je obrađivača ovog Nacrta da zbog svoje važnosti za ukupan društveni razvoj, posebno kada je u pitanju ključna infrastruktura, svi nivoi javne vlasti na području Federacije BiH trebaju imati mogućnost utvrditi pravo preče kupnje građevinskog zemljišta na području planiranom za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene, zavisno od karaktera, obima i

društvenog značaja tih građevina, jer bi se na taj način kroz kvalitetno planiranje u dužem razdoblju pod povoljnijim uslovima mogli obezbijediti zemljišni fondovi nužni za razvoj javnih sadržaja a posebno ključne infrastrukture, sve u cilju smanjenja potrebe da se poseže za ad-hoc rješenjima i eksproprijacijom kao najstrožom administrativnom mjerom oduzimanja zemljišta.

Obrađivač ovog Nacrta ne može se složiti sa primjedbom Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (tač.15. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) u odnosu na odredbu (st.3. čl.27.) kojom se predviđa da Vlada Federacije BiH ili vlada kantona odluku o određivanju područja na kojemu ima pravo preče kupnje nekretnina potrebnih za građenje infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene ne može donijeti bez saglasnosti predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave na čijem se području te nekretnine nalaze. Predložene odredbe slijede nadležnosti jedinica lokalne samouprave, utvrđene u čl.8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, br.49/06 i 51/09), te u cijelosti korespondiraju sa pravom jedinica lokalne samouprave (kao dijela ukupne državne strukture) da upravljaju i raspolažu (gradskim) građevinskim zemljištem, koje je važno od samoga početka regulacije posebnog pravnog režima na građevinskom zemljištu (1958. god.), a važi i danas.

➤ Nadzor i kaznene odredbe

Čl.29. i 30. sadrže odredbe o nadzoru nad provođenjem ovog zakona i kaznene odredbe. Čl.29. ovog Nacrta, što sadrži odredbe o nadzoru, usklađen je sa primjedbom Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (tač.16. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) i Mišljenjem (akt broj: 01/03-49-1976/19 od 08.07. 2019. god.) Federalnog ministarstva pravde, koji su smatrali da u cilju lakše primjene i pravilnog izvršavanja zakona treba jasno i nedvosmisleno utvrditi vrste i nosioce pojedinih grupa nadzora. Tako je dopunjenim i preciziranim odredbama čl.29. predviđeno da nadzor u pitanjima koja se odnose na određivanje građevinskog zemljišta (Poglavlje - II ovog zakona), naknade (Poglavlje - IV ovog zakona), prenos vlasništva, obavezu prodaje i pravo prvokupa na građevinskom zemljištu (Poglavlje - V ovog zakona) vrše kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i gradnje. U slučaju da se radi o prostornom obuhvatu ili građevinama za koje je po odredbama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10) nadležno Federalno ministarstvo prostornog uređenja, predviđeno je da nadzor nad provođenjem ovog zakona u navedenim pitanjima vrši to federalno ministarstvo. Također se predlaže da Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove nadzor nad provođenjem ovog zakona vrši u pitanjima koja se odnose na parcelaciju građevinskog zemljišta (čl.10. Nacrta). Ovakvi prijedlozi odgovaraju propisanim nadležnostima organa koji bi trebali vršiti nadzor nad provođenjem zakona.

➤ Prelazne i završne odredbe

Čl.31-34. propisuje se obaveza usklađivanja propisa jedinica lokalne samouprave sa novim Zakonom o građevinskom zemljištu, uređuje primjena propisa u ranije pokrenutim postupcima, prestanak primjene ranijeg propisa o građevinskom zemljištu i stupanje na snagu ovog zakona, sve u skladu sa općim pravnim načelima i važećim nomotehničkim standardima.

Slijedom primjedbe Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske

unije (tač.18. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) obrađivač je preispitao odredbe predloženog čl.31. ovog Nacrta i zaključio da iste trebaju ostati nepromijenjene. Ovdje je predviđeno da će usklađivanje odluka i drugih propisa kojima se reguliše status građevinskog zemljišta sa odredbama ovog zakona predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave provesti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona. Obradivač ovakvo zakonsko rješenje smatra dobrim, jasnim i potpuno određenim, imajući u vidu, što se ne smije zaboraviti, da su postojeći akti kojima jedinice lokalne samouprave regulišu status građevinskog zemljišta vrlo različiti, po svome nazivu, sadržaju i strukturi, iako se istima u osnovi uređuje ista materija. Područje Federacije BiH sastoji se od 79 jedinica lokalne samouprave, sa ogromnim razlikama u stepenu privrednog razvoja, izdiferenciranim pravcima i težišta razvoja, vrlo različitim odnosom kada je u pitanju prostorno planiranje, upravljanje i raspolaganje građevinskim zemljištem. Primjetne su i velike razlike kada je u pitanju administrativni kapacitet jedinica lokalne samouprave, njihova sposobnost upravljanja procesima vezanim uz građevinsko zemljište, kao i realne potrebe u području regulacije te oblasti propisima lokalnog karaktera. Zbog toga lokalni propisi u oblasti građevinskog zemljišta nikada nisu bili standardizovani, ni po broju (neke manje općine imaju samo jedan ili dva takva propisa, a one veće mnogo više), ni po sadržaju ni po strukturi. Upravo uvažavajući te razlike i specifične potrebe jedinica lokalne samouprave obrađivač ovog Nacrta cijeni da je navođenje oblasti i generičkog pojma za određenu vrstu lokalnih propisa koji će se u određenom roku morati uskladiti sa odredbama ovog zakona, bez konkretizacije tih propisa (ovdje je to vrlo teško, bilo bi nepraktično i gotovo neizvedivo), adekvatno i u cijelosti prihvatljivo rješenje, saglasno pravilima iz čl.40. st.2. tač.b. Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH”, broj 71/14).

IV – FINANSIJSKA SREDSTVA

Za provođenje ovog zakona nije potrebno osigurati namjenska finansijska sredstva iz Budžeta Federacije BiH.