

Broj: 03-02-430/2024
Sarajevo, 11.03.2024. godine

**PARLAMENT FEDERACIJE
BOSNE I HERCEGOVINE**

- **Predstavnički dom -**
gđa. Mirjana Marinković - Lepić, predsjedavajuća
- **Dom naroda -**
gosp. Tomislav Martinović, predsjedavajući

Poštovani,

U skladu sa članom IV.B.3.7.c) (III) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u vezi sa čl. 178. i 179. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 69/07, 2/08, 26/20 i 13/24) i sa čl. 171. i 172. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 27/03, 21/09 i 24/20), radi razmatranja i usvajanja, dostavljam Vam **PRIJEDLOG ZAKONA O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**, koji je utvrdila Vlada Federacije Bosne i Hercegovine na 29. sjednici, održanoj 06.03.2024. godine.

Prijedlog zakona se dostavlja na službenim jezicima i pismima Federacije Bosne i Hercegovine.

S poštovanjem,



- Prilog u printanoj i elektronskoj formi (CD):
- Prijedlog zakona na bosanskom jeziku,
 - Zapisnik sa dodatne sesije u okviru javne rasprave,
 - Izjava o usklađenosti,
 - Obrazac IFP-NE

Co: Federalno uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove
gosp. Željko Obradović, direktor

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

PRIJEDLOG

„EI“

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

Sarajevo, mart 2024. godine

ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

I – OPĆE ODREDBE

Član 1.

(Predmet regulisanja)

Ovim zakonom uređuju se raspolaganje i način određivanja, sticanje prava i prestanak statusa javnog ili općeg dobra na zemljištu u gradovima, naseljima urbanog karaktera i drugim područjima predviđenim za izgradnju građevina, način korištenja i upravljanja tim zemljištem, kao i naknade koje se plaćaju prilikom izgradnje građevina na tom zemljištu.

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 i druge zahvate u prostoru 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 propisima i prostorno-planskim dokumentima.

Član 4.

(Raspolaganje i upis u javni registar)

- (1) Građevinskim zemljištem raspolažu 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, opštenarodna imovina ili erar 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, općine u sastavu grada Sarajeva 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) Izuzetno od odredbi st. (2) i (3) ovog člana građevinsko zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju saobraćajne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili kanton, nakon stupanja na snagu ovog zakona upisat će se kao vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona na čijem se području nalazi, zavisno od toga ko je donosilac prostorno-planskog akta kojim je izgradnja te infrastrukture predviđena.
- (5) Upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama st. (2), (3) i (4) ovog člana svojim

aktom određuje općinsko ili gradsko vijeće, koji akt nezadovoljna strana može osporavati pred nadležnim sudom u parničnom postupku.

- (6) Akt općinskog ili gradskog vijeća iz stava (5) ovog člana predstavlja osnov za upis zemljišnoj knjizi i dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu.

II – ODREĐIVANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Član 5.

(Granice obuhvata)

Granice obuhvata građevinskog zemljišta svojom odlukom određuje općinsko ili gradsko vijeće u skladu sa važećim prostorno-planskim aktima, i to 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 6.

(Potrebno mišljenje)

- (1) Prije donošenja odluke o utvrđivanju građevinskim onog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko zemljište jedinica lokalne samouprave dužna je pribaviti mišljenje i uslove kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva.
- (2) Ukoliko kantonalno ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede i šumarstva potrebno mišljenje i uslove ne izda u roku od tri mjeseca nakon što su isti zatraženi smatrat će se da na prijedlog odluke općinskog ili gradskog vijeća u smislu stava (1) ovog člana nema primjedbi.

Član 7.

(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, PRESTANAK SVOJSTVA JAVNOG DOBRA I UREĐENJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Član 8.

(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), ovim zakonom i drugim važećim propisima.
- (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 općinsko ili gradsko vijeće svojim rješenjem u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika može utvrditi pravo vlasništva, uz obavezu plaćanja zemljišta prema tržišnoj cijeni.
- (3) Rješenje općinskog ili gradskog vijeća iz stava (2) ovog člana predstavlja pravni osnov za upis prava vlasništva na građevinskom zemljištu u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika, ali se taj upis može provesti samo uz dokaz o isplati ukupne cijene zemljišta.

Član 9.

(Zaštita prava)

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

Član 10.

(Prestanak svojstva javnog ili općeg dobra)

- (1) Na građevinskom zemljištu koje je u zemljišnoj knjizi upisano kao javno dobro ili opće dobro (dobro u općoj upotrebi), a u stvarnosti je izgubilo funkcije ili osobine koje su bile osnov za sticanje i upis tog svojstva, općinsko ili gradsko vijeće svojom odlukom može utvrditi prestanak svojstva javnog ili općeg dobra, u kom slučaju to zemljište postaje vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno.
- (2) Odluka iz stava (1) ovog člana dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu.

Član 11.

(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.
- (2) Ako je to odlukom nadležnog suda naloženo oblik i površina parcele građevinskog zemljišta može se mijenjati i van postupka privođenja zemljišta namjeni, ali i u tom slučaju u skladu sa regulacionim planom ili planom parcelacije.
- (3) 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.

Član 12.

(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 13.

(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 (nadalje: javnopravno tijelo).
- (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 14.

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

IV – NAKNADE

Član 15.

(Jednokratna renta)

- (1) Prije izdavanja odobronja za građenje ili drugog akta na osnovu kojeg se po važećim propisima stiče pravo građenja 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 općinsko ili gradsko vijeće 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.

Član 16.

(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 općinsko ili gradsko vijeće, 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 17.

(Visina jednokratne rente)

- (1) Visina jednokratne rente po metru kvadratnom netto korisne površine objekta koji će se graditi ili je izgrađen utvrđuje se u procentu od prosječne konačne građevinske cijene iz člana 16. 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 općinsko ili gradsko vijeće, polazeći od kriterija iz člana 15. stav (2) ovog zakona.
- (3) Visinu jednokratne rente kod dogradnje, nadzidivanja i kod izgradnje pomoćnih objekata svojom odlukom utvrđuje općinsko ili gradsko vijeće.
- (4) U slučaju gradnje na mjestu starog ili uklonjenog objekta jednokratna renta određuje se ako je netto korisna površina objekta koji će se graditi ili je izgrađen veća od netto korisne površine starog ili uklonjenog objekta, i to za razliku netto korisne površine novog u odnosu na stari ili uklonjeni objekat.

Član 18.

(Posebni razlozi)

- (1) Ako to ekonomski, prostorno-geografski, demografski ili drugi slični razlozi opravdavaju osnovicu za izračun visine jednokratne rente općinsko ili gradsko vijeće svojom odlukom može urediti drugačije nego je to propisano u članu 15. stav (2), članu 16. i članu 17. ovog zakona.
- (2) Odluka općinskog ili gradskog vijeća iz stava (1) ovog člana mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavke za održivost komunalne infrastrukture.

Član 19.

(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 općinskog ili gradskog vijeća, ako kantonalnim propisom nije utvrđena nadležnost drugog organa.
- (3) Jednokratna renta se u načelu plaća u utvrđenom novčanom iznosu, odjednom.

- (4) Izuzetno, odlukom općinskog ili gradskog vijeća 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 20.

(Utvrđivanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta)

- (1) Prije izdavanja odobrenja za građenje ili drugog akta na osnovu koga se po važećim propisima stiče pravo građenja 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 ili urbanističko-tehničkom dokumentacijom.
- (3) Iznos naknade iz stava (1) ovog člana utvrđuje se shodno programu uređenja građevinskog zemljišta, koji donosi općinsko ili gradsko vijeće.
- (4) Ukoliko za određeno građevinsko zemljište nije donesen program uređenja iznos naknade iz stava (1) ovog člana utvrđuje se prema parametrima koje svojom odlukom odredi općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i građenja.

Član 21.

(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 dozvoljavaju 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 općinskog ili gradskog vijeća, ako kantonalnim propisom nije utvrđena nadležnost drugog organa.

Član 22.

(Neuređeno građevinsko zemljište)

- (1) Ako zemljište na kojem će se graditi objekat nije uređeno, investitor je dužan izvršiti uređenje na cijeloj površini zemljišta saglasno urbanističko-tehničkim i drugim uslovima utvrđenim u urbanističkoj saglasnosti ili drugom aktu istog karaktera, u kom slučaju investitor nije dužan platiti naknadu za uređenje građevinskog zemljišta.
- (2) U slučaju iz stava (1) ovog člana jedinica lokalne samouprave sa investitorom sklapa 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 osiguranja sredstava i rokove plaćanja troškova uređenja građevinskog zemljišta

- d) ugovorne kazne i druge sankcije za neizvršenje obaveza u ugovorenim rokovima
- (3) Ako se uređenje građevinskog zemljišta provodi uz sufinansiranje sa strane investitora i jedinice lokalne samouprave, dio radnji i radova koji se finansiraju iz sredstava jedinice lokalne samouprave ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi.

Član 23.

(Obaveza namjenskog korištenja sredstava)

Sredstva naplaćena po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevinskog zemljišta predstavljaju prihod jedinice lokalne samouprave i moraju se koristiti namjenski, za izradu prostorno-planske dokumentacije, izgradnju i održavanje objekata komunalne infrastrukture.

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

Član 24.

(Prenos vlasništva na jedinicu lokalne samouprave)

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

Član 25.

(Obaveza prenosa vlasništva i osnivanja služnosti)

- (1) Vlasnik građevinskog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke saglasnosti ili drugog akta istog karaktera prenijeti u vlasništvo jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu dio tog zemljišta koje je regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora 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 26.

(Naknada za preneseno zemljište)

- (1) Za preneseno zemljište iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona, odnosno za osnovanu služnost iz člana 25. stav (2) ovog zakona, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena tržišna vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njenog osnivanja.

- (2) Vlasniku prenesenog zemljišta pripada i naknada troškova parcelacije ako je ista bila potrebna za prenos zemljišta.
- (3) Naknadu iz stava (1) ovog člana dužna je isplatiti jedinica lokalne samouprave ili javnopravno tijelo, odnosno lice s kojim je sklopljen ugovor.

Član 27.

(Pravni posao i Izjava o prenosu vlasništva)

- (1) Kada su ispunjeni uslovi iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona vlasnik građevinskog zemljišta upućuje poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prenosa vlasništva na tome zemljištu.
- (2) Ako pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela uspiju građevinsko zemljište iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona vlasnik prenosi pravnim poslom koji se sastavlja u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis.
- (3) Ako pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela ne uspiju u roku od tri mjeseca od poziva iz stava (1) ovog člana građevinsko zemljište iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona vlasnik prenosi Izjavom koja se sastavlja u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis.
- (4) Pravni posao iz stava (2) i Izjava vlasnika iz stava (3) ovog člana predstavljaju pravni osnov za sticanje prava vlasništva na prenesenom zemljištu u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela.
- (5) Upis prava jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela u zemljišnoj knjizi na osnovu pravnog posla iz stava (2) i Izjave vlasnika iz stava (3) ovog člana može se dozvoliti samo uz dokaz da je naknada za preneseno zemljište u cijelosti isplaćena, ukoliko se jedinica lokalne samouprave ili javnopravno tijelo i vlasnik drugačije ne sporazumiju.

Član 28.

(Utvrđivanje naknade i pravo na posjed prenesenog 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 ili javnopravno tijelo 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 29.

(Obaveza prodaje građevinskog zemljišta)

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

- a) dio nezgrađenog građevinskog zemljišta potrebnog za formiranje građevinske parcele u skladu sa regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora, ako taj dio ne prelazi 30 % 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 građenje na osnovu posebnog propisa kojim se uređuje legalizacija bespravno izgrađenih objekata.

Član 30.

(Pravo preče kupnje)

- (1) Vlada Federacije BiH, Vlada kantona, općinsko ili gradsko vijeće (u daljem tekstu: nosilac prava preče kupnje) može svojom odlukom odrediti područje na kome ima pravo preče kupnje građevinskog zemljišta potrebnog za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene.
- (2) Nosilac prava preče kupnje može svojom odlukom odrediti područje na kome javnopravno tijelo ima pravo preče kupnje građevinskog zemljišta potrebnog za izgradnju infrastrukture za koje 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 općinskog ili gradskog vijeća 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 građevinskom zemljištu zasnovane na podacima važećeg promjera, tako da je nesumnjivo na šta se pravo preče kupnje odnosi.
- (5) Odluka nosioca 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 radi evidencije i upisa zabilježbe prava preče kupnje.

Član 31.

(Realizacija prava preče kupnje)

- (1) Vlasnik građevinskog zemljišta na području na kome postoji pravo preče kupnje koji svoje zemljište namjerava prodati dužan je putem preporučene pošiljke po pravilima pamičnog postupka o dostavi ili putem notara isto ponuditi na prodaju nosiocu prava preče kupnje, navodeći pri tome tačne zemljišnoknjižne i katastarske podatke o tome zemljištu, te mu saopštiti cijenu i ostale uslove prodaje.
- (2) Ako ponuđeni nosilac prava preče kupnje u roku od trideset dana od dana prijema ponude na isti način na koji je učinjena ponuda ne obavijesti vlasnika građevinskog zemljišta da stavljenu ponudu prihvata, vlasnik to svoje zemljište može prodati drugome, ali ne po nižoj cijeni ili povoljnijim uslovima.
- (3) Ako vlasnik građevinskog zemljišta prodaju zemljišta ne izvrši u roku od šest mjeseci po isteku roka za prihvatanje ponude, dužan je u slučaju ponovne prodaje postupiti po odredbama stava (1) ovog člana.
- (4) Kada 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 građevinskog zemljišta isplati ili kod notara, odnosno nadležnog suda deponuje cijeli iznos koji se prema ponudi treba isplatiti u novcu.
- (5) Sklapanje ugovora o kupoprodaji građevinskog zemljišta protivno stavu (1) ovog člana razlog je za poništenje tog ugovora pred nadležnim sudom, ali tužbu za poništenje ugovora nosilac prava preče kupnje može podnijeti u roku od jedne godine od dana saznanja za prodaju i uslove prodaje, a najkasnije u roku od tri godine od dana njegova sklapanja.

VI – NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA

Član 32.

(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 preče kupnje na građevinskom zemljištu (Poglavlje - V ovog zakona) vrše kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenja.
- (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 11. ovog zakona) vrši Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

VII – KAZNE NE ODREDBE

Član 33.

(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 11. ovog zakona.
- b) vlasnik građevinskog zemljišta koji ne poštuje obaveze određene u članu 25. ovog zakona.
- c) odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave koje ne poštuje obaveze određene u članu 29. ovog zakona.
- d) vlasnik građevinskog zemljišta koji ne poštuje pravo preče kupnje i ne postupi u skladu s odredbama člana 31. ovog zakona.

VIII – PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 34.

(Usklađivanje propisa jedinica lokalne samouprave)

Općinsko ili gradsko vijeće dužno je u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona uskladiti svoje odluke i druge propise kojima se reguliše status građevinskog zemljišta sa odredbama ovog zakona.

Član 35.

(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 36.

(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 37.

(Stupanje na snagu)

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

**OBRAZLOŽENJE
PRIJEDLOGA 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 upoće.

Početkom 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 protivna 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 generalno, 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 općedruštenog 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 Prijedloga 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 određanim 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 Prijedloga 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 osam poglavlja ovog zakonskog Prijedloga normira se pojam i definicija građevinskog zemljišta, uređuje raspolaganje i upis građevinskog zemljišta u javne registre, način određivanja građevinskog zemljišta, reguliše sticanje, zaštita prava na građevinskom zemljištu, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje 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 Prijedlogom, 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 Prijedlogom. U skladu sa "novim" stvarnim

pravom načelom jednovrnosti vlasništva i jedinstva nekretnino u ovom Prijedlogu ne pravi se razlika između građevinskog zemljišta (koje je nekada bilo u isključivo društvenom vlasništvu) i ostalog građevinskog zemljišta (koje je moglo biti i u privatnom vlasništvu), nego se sva građevinska zemljišta posmatra kao cjelina i ima isti status.

U članu 3. propisano je da se građevinsko zemljište smatra dobrim 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 ovom članu također je predviđeno da se izgradnja objekata i infrastrukture na građevinskom zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima, što uočuje na vrlo usku vezu ovog zakonskog Prijedloga sa važećim propisima o prostornom uređenju, jer samo taj pristup osigurava kvalitetno planiranje urbanih prostora i osnovne infrastrukture, kao i efikasno sprovođenje građevinskog zemljišta namjeni određenoj važećim prostorno-planskim dokumentima.

Čl.4. sadrži odredbe o načinu raspolaganja građevinskim zemljištima 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 Prijedloga 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.) iskazanim na tekst Prednacrta ovog zakona. Ove odredbe prema mišljenju obrađivača predstavljaju samu arh i suštinu ovog Prijedloga i preduslov za ozbiljan napredak kada je u pitanju registracija (u javnim registrima nekretnina, katastru i zemljišnoj knjizi) i stvarljanje 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 Prijedloga, kako sugerše 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 nekretnino) 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 ("Službene novine Federacije BiH", br. 80/13 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, važi 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.5. još uvijek važećeg Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 25/03, 16/04 i 87/05). Dakle, društvenim odnosno državnim građevinskim zemljištima i ranije i sada upravljaju i raspolazu ("hajjači" stepen u sistemu derivatva nekadašnjeg društvenog vlasništva) jedinice lokalne samouprave na čijem se području to zemljište nalazi, pa stoga obrađivač ovog Prijedloga 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 Prijedloga.

Na takav pristup upućuje poseban pravni režim kojemu je građevinsko zemljište podvrgnuto još od 1958. godine, vrlo kompleksni imovinsko-pravni odnosi i neažurnost javnih registarskih nekretnina, a nameće i sama logika stvari, jer ono što je "zakomplikovano" nekadašnjim posebnim propisima o građevinskom zemljištu ofikasnno se može razriješiti i prevazići samo kroz novi poseban propis kojim se na novim načelima uređuje status građevinskog zemljišta. Osim toga, predložena odredba čl.4. st.2 ovog Prijedloga sadrži 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 budućeg regulacije pitanja državne imovine i uređenja te materije posebnim propisom jedinice lokalne samouprave na bi trebalo ostavljati bez ofikasnog alata za stavljanje državnog građevinskog zemljišta u funkciju, za što je vlasnička transformacija uslov bez kojeg se ne može

Predviđeno je da građevinskim zemljištima raspolažu njegovi vlasnici, prema općem propisu o stvarnim pravima, uz određene uslove i ograničenja određena ovim zakonom i drugim važećim propisima. Obradivač ovog Prijedloga smatra da sve građevinsko zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo ili općentarodna 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 slednike 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 općepoznat 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 draklično 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.

Određbama st.2 čl.4. ovog Prijedloga, što su precizirane po primjedbi Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije, odlikavaju se i moguće nedoumnice kada je u pitanju odluka Vrhovnog suda Federacije BiH, broj: 70 O P 006052/16 Spj 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,

Određbe čl.4. st.4. ovog zakonskog Prijedloga nakon javne rasprave su precizirano, tako da sada iz istih jasno proizilazi ovlaštenje općinskom ili gradskom vijeću da svojim aktom određuje upis vlasničke transformacije u skladu sa st.2. i st.3. u čl.4. Prijedloga, te da protiv tog akta nezadovoljna strana pred nadležnim sudom može pokrenuti upravni spor,

dok je u dodatom st.5. predviđeno da se takav akt općinskog ili gradskog vijeća dostavlja na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu. Predviđeno je dakle da općinski ili gradsko vijeće donosi akt koji prema pravilima zemljišnoknjižnog prava predstavlja osnov za upis i po kojem nadležni zemljišnoknjižni ured provodi upis, s tim da se taj akt može osporavati pred nadležnim sudom u upravnom sporu, što je u skladu sa pravom građana i drugih subjekata na efikasan pravni lijek protiv odluka organa javne vlasti.

Obradivač ovog Prijedloga 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, što je sugerisao Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije u svome Mišljenju na tekst Prednacrta ovog zakona. Ovakve odredbe imale bi smisla sve dok Zakonom o stvarnim pravima nije propisana generarna 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.

➤ Određivanje građevinskog zemljišta

U čl.5-7. ovog Prijedloga 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.5. propisuje da općinsko ili gradsko vijeće, 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 obradivača ovog Prijedloga 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.6. 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.

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, ne treba zaboraviti 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 mora imati u vidu 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 Prijedlog 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. 7. 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, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje građevinskog zemljišta

Kada je u pitanju sticanje, ograničavanje i prestanak prava na građevinskom zemljištu čl.8. ovog Prijedloga 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 jednovrsnost 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.8. 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 Prijedloga opravdava neaporna 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.

Za podsjetiti je da slična odredba (kao čl.81. st.1.) čini dio važećeg Zakona o građevnom 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 Prijedloga 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.

U čl.9. 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 osnov svakog savremenog poretka i privrede ima zagarantovanu sudsku zaštitu.

Obrađivač ovog zakonskog Prijedloga smatra da ove odredbe nisu suvišne, kako je sugerišao Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije u svome Mišljenju na tekst Prednacrtu ovog zakona, 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 Prijedloga, 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.9. ovog Prijedloga usmjereno je na prevenciju takvih problema, jasnu normu i pojednostavljenje u pitanjima nadležnosti za zaštitu prava na građevinskom zemljištu.

Čl.10. ovog Prijedloga sadrži odredbe o prestanku svojstva javnog ili općeg dobra na građevinskom zemljištu, što su u ovaj zakonski akt ugrađene nakon provedene javno rasprave, temeljem prijedloga Gradova Tuzla i Široki Brijeg i Općine Iliđa praktično jednoglasno podržanih od svih drugih jedinica lokalne samouprave, kao i od strane predstavnika Saveza općina i gradova Federacije BiH, da se u tekst ovog zakonskog Prijedloga pokušaju ugraditi odredbe kojima bi se uredilo pitanje utvrđivanja gubitka svojstva općeg ili javnog dobra na građevinskom zemljištu. Sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima prestale su važiti odredbe Zakona o prometu nepokretnosti koje su sadržavale osnov na temelju koga su jedinice lokalne samouprave mogle prevazići problem upisanog svojstva javnog dobra na onome građevinskom zemljištu koje je to svojstvo izgubilo, pa je obrađivač smatrao da se taj problem, barem do sistemske regulacije pitanja općih i javnih dobara, odnosno njihova upisa u zemljišnu knjigu, može prevazići kroz jednu odredbu u ovom zakonskom Prijedlogu, pa je ista u čl.10. formulisana na način koji bi trebao omogućiti da se problem "nočajnog" upisa javnog ili općeg dobra riješi, ali da se pri tome ne narušava sadržaj i funkcija onoga što javno ili opće dobro u stvarnosti predstavlja.

Čl.11. ovog Prijedloga 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, te se mora vezati za proces privođenja zemljišta namjeni, osim u slučaju kada je sudskom odlukom (dioba, razvrgnuće suvlasničke zajednice, spor oko prava na dijelu parcele i sl.) određeno drugačije. Ovakvo ograničenje važno je i ranije, a obrađivač ovog Prijedloga 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.11. prema mišljenju obrađivača ovog Prijedloga olakšale bi primjenu propisa u praksi a ne bi u bitnome narušili sadržaj, smisao i svrhu ograničenja.

Odredbama čl.12-14 ovog zakonskog Prijedloga reguliše se pitanje uređenja građevinskog zemljišta. Čl.12. sadrži razloge uređenja građevnog zemljišta, njegov sadržaj i obuhvat. U čl.13. 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.14. kroz zakonsku normu iskazuje nužnost usklađenosti i funkcionalne povezanosti prilikom uređenja pojedinih dijelova građevinskog zemljišta i izgradnje pojedinačnih građevina infrastrukture.

➤ Naknada

Regulacija pitanja naknada na građevinskom zemljištu predviđena odredbama čl.15-23 ovog zakonskog Prijedloga 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. godina (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.15. 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.16. i 17. 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.19. 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.

Kao rezultat javne rasprave u čl.17. dodati su st.3. i 4., prema sugestiji Saveza općina i gradova Federacije BiH i Ministarstva gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona, kako bi se kroz ovaj zakonski Prijedlog iskazala pravila po kojima će se visina jednokratne rente utvrđivati kod dogradnje, nadzidivanja i kod izgradnje pomoćnih objekata. Mišljenje je obrađivača da je optimalno rješenje da u ovakvim slučajevima parametre i osnovna pravila svojom odlukom utvrđuje općinsko ili gradsko vijeće, jer ne može biti isto graditi bazen i štalu ili pak dograđivati odnosno nadzidivati u centru grada (jedno vrijeme popularne mansarde) i kroz takvu gradnju rješavati stambeno pitanje proširenja porodice u prigradskom naselju, što će jedinice lokalne samoupravne sigurno znati prepoznati i svojim odlukama pravilno regulisati. Na sugestiju Ministarstva gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona u st.4. predviđeno je da se u slučaju građenja na mjestu starog ili uklonjenog objekta jednokratna renta određuje samo ako je neto korisna površina objekta koji će se graditi ili je izgrađen veća od neto korisne površine starog ili uklonjenog objekta, i to za razliku neto korisne površine novog u odnosu na stari ili uklonjeni objekat, što obrađivač smatra logičnim i svima prihvatljivim rješenjem. Dodavanjem st.4 prevazilazi se pravna praznina koja je u ovom dijelu primijećena u praksi, te se normativno uređuje na način koji je u praktičnoj primjeni već duže vrijeme.

Odredbe čl.18. u tekst ovog zakonskog Prijedloga ugrađene su nakon javne rasprave, slijedom prijedloga Grada Sirokog Brijega i Općine Tešanj da se jedinicama lokalne samouprave kada je u pitanju jednokratna renta ostavi više prostora za vlastite procjene i regulaciju tog pitanja kroz njihove vlastite odluke. Ovdje se predviđa da u slučaju posebnih razloga, ekonomskih, prostorno-geografskih, demografskih ili sličnih, općinsko ili gradsko vijeće osnovicu za izračun visine jednokratne rente svojom odlukom može urediti drugačije nego je to propisano u ovom Prijedlogu, s tim da takva odluka mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavke za održivost komunalne infrastrukture. Kada su ove odredbe u pitanju valja znati da jednokratna renta predstavlja isključivi prihod jedinica lokalne samouprave, vezana je dakle za svaku vrstu planiranja (prostorno, budžetsko) na lokalnom nivou, stvarno stanje, kapaciteti i pravci razvoja na lokalnoj razini vrlo su raznoliki, pa je vrlo različito i iskustvo sa efektima koji proizilaze iz naplate jednokratne rente, što su sve okolnosti koji potvrđuju opredjeljenje i potrebu da se jedinicama lokalne samouprave u tom pogledu ostavi više slobode i prostora za vlastitu inicijativu.

Jedino što jedinice lokalne samouprave kada to svoje diskreciono pravo budu koristili moraju voditi računa da svaka njihova odluka kojom uređuju pitanje naknade po osnovu jednokratne rente mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavke za održivost komunalne infrastrukture. Mišljenje je obrađivača da preferirana regulacija ovog pitanja s federalnog nivoa može biti čak i kontraproduktivna, jer se u 10 kantona i 79 jedinica lokalne samouprave susreću vrlo raznolike polazne situacije, ranija iskustva i razvijene prakse, pa slijedom toga postoje i dijametralno suprotna viđenja mogućih zakonskih rješenja. Ono što je u ovom Prijedlogu u dijelu koji se odnosi na naknadu predloženo obrađivač smatra kompromisnim, nekim srednjim rješenjem, što bi trebalo biti prihvatljivo ako ne svima onda barem većini jedinica lokalne samouprave, jer sadrži okvir unutar kojega se politika naknada može uskladiti sa razvojnim planovima i specifičnim interesima svake lokalne zajednice.

U ovom Prijedlogu predviđeno je da se jednokratna renta u načela plaća u uvrštenom novčanom iznosu, i to odjednom, dakle jednokratno (čl.19. st.3.), ali uz mogućnost da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u izuzetnim slučajevima može omogućiti i obročno plaćanje (čl.19. st.4.), svakako uz obaveznu odgovarajućeg sredstva obezbjeđenja a 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 Prijedloga smatra mjerom koja bi trebala olakšati finansiranje većih investicija i izgradnju građevina od društvenog i javnog interesa, što će preciznije razraditi i izraditi predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, uvažavajući specifične okolnosti, prioritete i potrebe svake lokalne zajednice.

U čl.20. propisuje se obavezu investitora da prije izdavanja odobrenja za građenje ili drugog akta na osnovu koga se po vazećim propisima stiče pravo građenja plati naknadu za uređenje građevinskog zemljišta, što obuhvata stvarne troškove pripreme i opremanja zemljišta za građenje, u iznosu koji se utvrđuje shodno programu uređenja građevinskog zemljišta. Slijedom sugestija Općine Iljaš i Općine Doboj Jug u čl.20. ovog Prijedloga kao rezultat javne rasprave dodat je novi stav 4., kojim se reguliše kako utvrditi visinu naknade za uređenje ako za određeno građevinsko zemljište nije donesen program uređenja, te se preporuča da se u tom slučaju iznos naknade utvrđuje prema parametrima koje svojom odlukom odredi općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i građenja. Slično kao i u slučaju jednokratne rente obrađivač je mišljenja da parametre za utvrđivanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta u ovom slučaju svojom odlukom treba određivati općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i građenja. Polazne situacije, stanje uređenosti zemljišta i standard kada je u pitanju komunalna infrastruktura tako su raznoliki, po jedinicama lokalne samouprave i po kantonima, da je jedinstvena pravila i parametre u ovom slučaju praktično nemoguće postaviti, nego je stvar uputno prepustiti autonomnoj procjeni jedinica lokalne samouprave, što u krajnjoj liniji nosi i odgovornost za vlastite procjene i odluke, svakako i finansijska sredstva koja predstavljaju isključivi prihod lokalne samouprave.

Čl.21. 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.22. ovog Prijedloga uvodi se mogućnost ugovaranja uređenja građevinskog zemljišta u slučaju da zemljište na kojem će se graditi nije uređeno odnosno pripremljeno i opremljeno za gradnju. Tu predstavlja novinu u odnosu na ranije zakonsko rješenje, a rezultat je iskustava u praksi inicijative iz više lokalnih zajednica.

Predviđeno je da u takvom slučaju jedinica lokalne samouprave sa investitorom mora sklopiti Ugovor o finansiranju troškova uređenja građevinskog zemljišta, obavezno u pisanoj formi, sa propisanim obaveznim sadržajem, što bi prema mišljenju obrađivača ovog Prijedloga značilo direktan doprinos zaštiti integriteta, povećalo transparentnost u svim procesima vezanim uz građevinsko zemljište, a posljedično tome i ojačalo povjerenje građana i poslovne zajednice u organe jedinica lokalne samouprave. Kao rezultat provedene javne rasprave, slijedom primjedbi Saveza općina i gradova Federacije BiH i Grada Gradačca, odredbe čl. 22. st.1. ovog Prijedloga sada su formulisane tako da iz istih proizilazi jasna obaveza investitora koji gradi na građevinskom zemljištu koje nije uređeno da izvrši uređenje na cijeloj površini zemljišta shodno urbanističko-tehničkim i drugim uslovima utvrđenim u urbanističkoj saglasnosti ili drugom aktu istog karaktera, ali tada nema obavezu plaćanja naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Po primjedbama Grada Bihaća i Općine Doboj Jug nakon javne rasprave u čl.22. st.2. ovog Prijedloga predviđa se obaveza a ne samo mogućnost da jedinica lokalne samouprave u slučaju kada građevinsko zemljište nije uređeno sa investitorom sklopi Ugovor o finansiranju troškova uređenja jer će to prema ocjeni obrađivača podići nivo transparentnosti i osigurati jasna pravila kada je obaveza uređenja zemljišta u pitanju, čime se indirektno osiguravaju preduslovi za povećanje kvalitete radova na uređenju zemljišta.

Na sugestiju Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK-a, Grada Tuzla, Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžici i Općine Ilijaš nakon provedene javne rasprave u čl.22. st.3. ovog Prijedloga precizira se da u slučaju kada se uređenje građevinskog zemljišta provodi uz sufinansiranje investitora i jedinice lokalne samouprave, dio radnji i radova koji se finansiraju iz sredstava jedinice lokalne samouprave ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi, što znači da se obaveza primjene propisa o javnoj nabavi odnosi samo na one radove koji se finansiraju iz sredstava jedinica lokalne samouprave.

Čl.23. ugrađen je u ovaj zakonski Prijedlog nakon provedene javne rasprave slijedom sugestija poslanika Adnana Efendića da se kroz ovaj zakonski akt precizno definiše da sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevinskog zemljišta predstavljaju namjenska sredstva i da se mogu koristiti isključivo za potrebe uređenja građevinskog zemljišta, što je u tekstu Prijedloga (čl.19. st.4.) koji je u prvom čitanju podržao Parlament Federacije nedostajalo. Obradivač se u ovom dijelu opredijelio obavezno namjenska sredstva troška naknada predviđenih ovim zakonskim Prijedlogom, dakle i naknade po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevinskog zemljišta, propisati kroz odredbe jednog posebnog člana (čl.23. ovog Prijedloga), te na taj način osnažiti i potpuno jasnim učiniti obavezu jedinica lokalne samouprave da namjenska sredstva troše samo i isključivo za ono za što su naplaćena, prvenstveno za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture i izradu prostorno-planskih dokumenata.

- Prenos vlasništva, obaveza prodaje i pravo preče kupnje na građevinskom zemljištu

Dijelo ovo poglavlje u Prijedlogu zakona predstavlja važnu novost u oblasti propisa o građevinskom zemljištu. Prema mišljenju obrađivača kroz odredbe u ovom poglavlju uz usvajanje 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 nerasprijemo miješanje organa javne vlasti u pravo vlasnika na mimo uživanje imovine, a mogućnosti administrativnog postupka rješavanju statusa neizmota svedene su

na slučajeve 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. 24. 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 Prijedloga zahtijeva se ozbiljan pristup u prostornom planiranju, osigurava racionalno upravljanje zemljištem, vlasnicima nudi izvjesnost i sigurnost, a sve u funkciji povećanja mobilnosti i slavljanja građevinskog zemljišta u punu funkciju.

U čl. 25. 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. 26. ovog Prijedloga.

U čl. 27. reguliše se način prenosa zemljišta na jedinicu lokalne samouprave, pravnim poslom ili izjavom vlasnika zemljišta sastavljenim u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis, čemu moraju prethoditi pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela. Kao rezultat provedene javne rasprave regulatorni sadržaj ovih odredbi bitno je promijenjen u odnosu na predloženo u tekstu Nacrta (čl. 24.) koji je usvojio Parlament Federacije BiH.

Naime, slijedom primjedbi koje je u ovom djelu iskazao Savez općina i gradova Federacije BiH, na koje se naslanjaju i slične primjedbe Grada Gradačca, Općine Ilijaš, Općine Čitluk, Općine Konjic i Općine Ilidža, a tiču se Izjave o prenosu vlasništva na jedinicu lokalne samouprave, formulisane su bitno izmijenjene odredbe čl. 27. ovog Prijedloga, gdje se sada umjesto isključivo Izjave vlasnika zemljišta kao jednostranog akta predviđa prethodni poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prenosa zemljišta, u slučaju uspjeha tih pregovora zaključenje pravnog posla, a tek u slučaju njihova neuspjeha prenos zemljišta Izjavom vlasnika (saglasno čl. 137. Zakona o stvarnim pravima) koja se sastavlja u formi koja je važećim propisima predviđena za promet nekretnina. Mišljenje je obrađivača da i ugovor kao dvostrani pravni posao i Izjava vlasnika kao jednostani akt moraju biti sastavljeni u formi koja je važećim propisima predviđena za promet nekretnina, jer samo to osigurava ispravu kao valjan osnov sticanja i osnov za upis u javnim registrima nekretnina. U obzir dakle dolazi i Izjava sastavljena pred nadležnom općinskom/gradskom službom ako takva mogućnost postoji prema propisima kojima se reguliše promet nekretnina i zemljišnoknjižni upis.

Umjesto prvobitnog upućivanja na Zakon o notarima u ovom Prijedlogu upućuje se da ispravi, dakle i ugovor i Izjava vlasnika, moraju biti sastavljeni u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis, dakle u svemu odgovarati važećim propisima kojima se reguliše promet nekretnina, jer bi upućivanje samo na Zakon o notarima ili bilo koji drugi poseban propis bilo preusko, posebno imajući u vidu općepoznate "turbulencije" vezane za Zakon o

notarima i posljedice koje iz toga proizilaze na promet nekretnina, odnosno formu pravnih poslova i drugih isprava koje za predmet imaju sticanje prava na nekretninama i upis u zemljišnoj knjizi. Obradivač nakon provedene javne rasprave nalazi da je mogućnost prethodnih pregovora i dvostrana komunikacija između vlasnika i jedinice lokalne samouprave, kroz koju se mogu raspraviti brojna pitanja važna i za jednu i za drugu stranu, pa i pitanje cijene zemljišta, osiguranje budžetskih sredstava za isplatu te cijene, ulazak u posjed i slično, puno bolja opcija nego jednostrano postupanje sa strane vlasnika, te da bi sada predložene odredbe trebale biti povoljnije i imati pozitivne efekte posmatrano sa obe strane. Pravila koja se odnose na pravni posao odnosno Izjavu kao osnov sticanja i upis prava vlasništva u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela, dakle st.4. i 5. ovog Prijedloga, ostala su u suštini ista kao u Nacrtu (čl.24. st. 3. i 4.) što ga je usvojio Parlament Federacije BiH, jer na ono što je u tom dijelu ranije predloženo nije bilo posebnih primjedbi.

Prema mišljenju obrađivača normativno rješenje predloženo u čl.27. ovog Prijedloga kroz zahtjev za ozbiljan pristup prilikom izrade prostorno-planske dokumentacije osigurava racionalno upravljanje građevinskim zemljištem i efektivnu zaštitu vlasničkih prava.

Analogno obavezi vlasnika zemljišta predviđenoj u čl.25. ovog Prijedloga, u čl.29. 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 saštavu tačno određene građevinske parcele, pa onda i nema potrebe i praktične svrhe prenos vlasništva podvrgnuti javnom nadmetanju.

U čl.30. ovoga Prijedloga predviđeno je da sve administrativno-teritorijalne cjeline na području Federacije BiH svojom odlukom mogu odrediti područje na kome 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 nekretnina nalaze, što odgovara općem opredjeljenju da građevinskim zemljištem upravljaju jedinice lokalne samouprave.

Kao rezultat provedene javne rasprave prema sugestiji Općine Kakanj na kraju teksta u st.5. ovog člana dodato je "radi evidencije i upisa zabilježbe prava preče kupnje", jer je ocijenjeno da bi upis prava preče kupnje u zemljišnoj knjizi i evidentiranje obuhvata u katastru trebalo biti garancija zaštite tog prava i osigurač službene informacije kada je promet građevinskog zemljišta obuhvaćenog pravom preče kupnje u pitanju.

Čl.31. sadrži pravila o realizaciji prava preče kupnje. Mišljenje je obrađivača ovog Prijedloga 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.

Nakon rasprave u Parlamentu Federacije BiH i provedeno javno raspravo, slijedom primjedbi poslanice Adiae Kokić-Hinović, kao i prijedloga Saveza općina i gradova Federacije BiH u ovom dijelu, formulisano su bitno izmijenjene odredbe čl.31 ovog Prijedloga, gdje se umjesto prvobitno predloženog obavještanja o namjeri prodaje građevinskog zemljišta obuhvaćenog pravom preče kupnje prvenstveno preko notara sada predviđa mogućnost iskazivanja takve namjere putem proporcionalno poštarsko pošiljke po pravilima pamičnog postupka o dostavi, tek sekundarno preko notara. Sada je skraćeni i rok u kome se ponudeni nosilac prava preče kupnje može izjasniti o tome da li ponudu prihvata, tako da se umjesto prvobitno predviđenog roka od 90 dana sada predlaže da to bude rok od 30 dana, što obradivač smatra dovoljnim da ponudni nosilac prava preče kupnje učinjenu ponudu može ozbiljno razmotriti, a vlasnik zemljišta bez problema zadržati potencijalnog kupca ako ta ponuda ne bude prihvaćena.

Slijedom sugestija Saveza općina i gradova Federacije BiH i u ovom Prijedlogu, u st.3 čl.31., predviđena je obaveza vlasnika građevinskog zemljišta koji prodaju zemljišta ne izvrši u roku od šest mjeseci po isteku roka za prihvatanje ponude da u slučaju ponovne prodaje zemljište opet ponudi nosiocu prava preče kupnje. Slično tome, prema prijedlogu Saveza općina i gradova Federacije BiH u st.5 čl.31. predviđeno je da se uz prvobitno predloženi objektivni rok od tri godine propiše i subjektivni rok od 30 dana u kome nosilac prava preče kupnje ima mogućnost tužbom pred nadležnim sudom zatražiti poništenje ugovora o kupoprodaji ako prodavač prethodno nije ispoštovao pravo preče kupnje. Budući je to u slučaju zakonskog prava preče kupnje uobičajeno i korespondira se pravilima iz čl.27. st.7. Zakona o stvarnim pravima.

Obradivač ovog Prijedloga ostaje pri svom stavu i ne može se složiti sa primjedbom koju je Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije ranije iskazao u svom Mišljenju na tekst Prednacrtla ovog zakona, što se odnosi na odredbu kojom se predviđa da Vlada Federacije BiH ili Vlada kantona odluku o određivanju područja na kome ima pravo preče kupnje nekretnina potrebnih za izgradnju 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 ("Sl. novine Federacije BiH", br.49/08 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.32. ovog Prijedloga sadrži odredbe o nadzoru, gdje se predviđa da nadzor u pitanjima koja se odnose na određivanje građevinskog zemljišta (Poglavlje - II ovog zakona), naknadi (Poglavlje - IV ovog 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 gradovinske i imovinsko-pravne poslove nadzor nad provođenjem ovog zakona vrši u pitanjima koja se odnose na parcelaciju građevinskog zemljišta (čl.11. Prijedloga)

Ovakvi prijedlozi odgovaraju propisanim nadležnostima organa koji bi trebali vršiti nadzor nad provođenjem zakona, a važno je spomenuti i da su usklađeni sa primjedbama koje su u ovom dijelu ranije iskazali Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije i Federalno ministarstvo pravde, u svojim Mišljenjima na tekst Prednacrtu ovog zakona.

Čl.33. ovog Prijedloga sadrži prekršajne odredbe. Svi subjekti koji eventualno krše pravila predviđena ovim zakonskim Prijedlogom prema mišljenju obrađivača trebaju snositi jednaku odgovornost, jer su im i prava spram građevinskog zemljišta u svemu jednaka, pa je obrađivač mišljenja da je predloženo rješenje optimalno i da su predviđene novčane kazne primjerene propisanim prekršajima.

➤ Prelazne i završne odredbe

U čl.34-37. ovog Prijedloga 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.

Čl.34. sadrži obavezu usklađivanja odluka i drugih propisa kojima se reguliše status građevinskog zemljišta sa odredbama ovog zakona, što su predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave dužna 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 težištima 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 Prijedloga 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 - RAZMATRANJE PRIMJEDBI I SUGESTIJA NA PRIJEDLOG ZAKONA I IZVJEŠTAJ SA JAVNE RASPRAVE

- Razmatranje Nacrta zakona u Parlamentu Federacije BiH i pojedinačne diskusije poslanika.

Dom naroda Parlamenta Federacije BiH na svojoj 4. sjednici održanoj dana 19.12.2019. godine razmatrao je Nacrt zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji Bosne i Hercegovine. Tokom rasprave nije bilo primjedbi niti sugestija na navedeni zakonski Nacrt i tom prilikom usvojen je slijedeći zaključak:

"1. Dom naroda Parlamenta Federacije BiH prihvata Nacrt zakona o građevinskom zemljištu u Federacije Bosne i Hercegovine i smatra da može poslužiti kao osnov za izradu Prijedloga zakona.

2. Zadužuje se predlagač da prilikom izrade Prijedloga zakona ima u vidu primjedbe, prijedloge i sugestije koje budu uložene na ovaj Nacrt zakona."

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH na svojoj 10. redovnoj sjednici održanoj dana 29.01.2020. godine razmatrao je Nacrt zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji Bosne i Hercegovine. Učešće u raspravi uzeli su poslanici Nasiha Pozder, Albin Muslić, Adisa Kokić-Hinović, Nijaz Halež i Adnan Efendić, koji su prema mišljenju obrađivača generalno pozdravili intenciju da se oblast građevinskog zemljišta reguliše zakonskim propisom i time sa ozbiljnim zakašnjenjem uskladi sa Zakonom o stvarnim pravima, ali su zatražili određena pojašnjenja i preciznije definicije nekih zakonskih odredbi.

Poslanica Nasiha Pozder, koja je u raspravi učestvovala i kao predsjedavajuća Odbora za prostorno uređenje, iznijela je ocjenu da su predložena zakonska rješenja prilično loša, ali je izrazila nadu da će se kroz javnu raspravu i amandmansko djelovanje doći do boljih rješenja. Iskazala je primjedbe na čl.6. i 7. Nacrta zakona, gdje se određena ovlaštenja daju općinskim odnosno gradskim vijećima, dok se struci ne daje na značaju koliko bi to trebalo. Također se zapitala koliko je ono što je predloženo u čl.7. u koliziji sa odredbama važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu, te je prigovorila što se kroz Nacrt zakona prostor posmatra kao skup parcela a ne kao važan društveni resurs. Smatra da prodložena zakonska rješenja idu na ruku bespravnim graditeljima, prigovara što se više puta navode procesi legalizacije i njihovo olakšavanje. Iskazuje rezerve prema onome što je predloženo u čl.26. Nacrta, gdje se preudicira da su općine vlasniku susjedne parcele koji namjerava graditi dužna prepuštiti do 50 % svoga zemljišta, te ukazuje na konkretni slučaj gdje se jedva čeka takvo rješenje iskoristiti u negativnom smislu.

Poslanik Albin Muslić prigovara tromosti u procesu normativnog usklađivanja oblasti građevinskog zemljišta sa Zakonom o stvarnim pravima, ali i imovinsko-pravnih pitanja u drugim oblastima, što bi svakako trebalo urediti i na taj način biti u funkciji razvoja Federacije BiH sa naglaskom na jedinice lokalne samouprave. U svojoj diskusiji ovaj poslanik nije iznio konkretne primjedbe na predložene zakonske odredbe.

Poslanica Adisa Kokić-Hinović zatražila je pojašnjenje predloženih odredbi čl.9. st.2. Nacrta zakona, što se odnose na bespravno izgrađene objekte odnosno njihovu legalizaciju. Prigovara što se u čl.24. u kontekstu Izjave vlasnika građevinskog zemljišta o prenosu vlasništva na jedinicu lokalne samouprave uopće spominje Zakon o notarima, čije su odredbe u jednom dijelu proglašene neustavnim i s time u vezi sugeriše da se to

pitanje reguliše nekako drugačije. Također ističe primjedbe na ono što je predloženo u čl.25. Nacrta zakona, gdje je također predviđeno da notar ima važnu ulogu u procesu realizacije prava preče kupnje, te predlaže da se ovo pitanje uredi onako kako je propisano u Zakonu o stvarnim pravima. Smatra i da je rok od 90 dana u kojem bi se jedinica lokalne samouprave mogla izjasniti o konzumaciji prava preče kupnje predugačak i predlaže da se taj rok skрати.

Poslanik Nijaz Helez u svojoj diskusiji bazira se na čl.20. Nacrta zakona, u kojem je predložen način regulacije pitanja gradnje na neuređenom građevinskom zemljištu. Smatra da nije dobro ići na soluciju da zemljište nije uređeno, jer će to proširiti prostor za ilegalnu gradnju, a osim toga drži da nije dobro dozvoliti da investitor sudjeluje u plaćanju troškova uređenja zemljišta, jer bi u tom slučaju imao mogućnost za manipulaciju. Zato predlaže da jedinice lokalne samouprave trebaju potpuno pripremiti građevinsko zemljište i tek potom ići u njegovu prodaju. Također primjećuje da se u dosta odredbi spominje legalizacija, pa se pita šta će nam legalizacija ako sad imamo mogućnost nešto zaokružiti da se ne može ništa bespravno graditi, zbog čega predlaže da Prijedlog zakona uopće ne sadrži pojam legalizacija.

Poslanik Andan Efendić iskazuje mišljenje da Nacrt predstavlja dobar materijal na kojemu se uz uvažavanje sugestija koje su iznijeli drugi poslanici može graditi i Prijedlog zakona. Primjećuje da se prilikom izrade provedbenih prostorno-planskih akata više radi na tzv. sanacijskim planovima, jer je stanje na terenu takvo da se pitanje legalizacije mora tretirati nekim zakonom i s time završiti, zbog čega smatra da predložena zakonska rješenja u tome dijelu zadovoljavaju. Predlaže da se u čl.18. st.4. Nacrta precizno definiše da sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevinskog zemljišta predstavljaju namjenska sredstva i da se mogu koristiti isključivo za potrebe uređenja građevinskog zemljišta.

Nakon rasprave Predstavnički dom usvojio je slijedeći zaključak:

"1. Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH prihvata Nacrt zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji BiH, te smatra da može poslužiti kao osnova za izradu prijedloga zakona.

2. Zadužuje se predlagač da organizuje i provede javnu raspravu u trajanju od 80 dana.

3. Zadužuje se predlagač da prilikom izrade Prijedloga zakona ima u vidu sve sugestije, primjedbe i prijedloge iznesene u raspravi kao i one koje su ostavljene ili će biti dostavljene u pisanoj formi."

➤ Izvještaj o provedenoj javnoj raspravi

U skladu sa zaključcima obaju Dornova Parlamenta Federacije BiH kao obrađivač ovog zakonskog prijedloga Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove organizovala je javnu raspravu i ozbiljne konsultacije sa zainteresovanim subjektima, za koje je ocijenjeno da svojim neposrednim učešćem procese vezane za javnu raspravu i Prijedlog zakona kao produkt te javne rasprave mogu obogatiti i time doprinijeti optimizaciji pojedinih zakonskih rješenja. Važno je napomenuti da je dinamika provođenja javne rasprave ozbiljno narušena uslijed pandemije virusa Covid-19 i s time povezanim organizacijskim problemima, što je uzrokovalo znatno kašnjenje u završetku procesa javne rasprave i pripremi ovog zakonskog Prijedloga.

Obzrom da je normativna regulacija oblasti građevinskog zemljišta, posebno u onome dijelu koja se odnosi na nekadašnje društveno odnosno državno zemljište, priverstveni i prvorazredni interes jedinica lokalne samouprave prije svih ostalih, obradivač je javnu raspravu nastojao približiti upravu jedinica lokalne samouprave, njihovim predstavnicima i profesionalcima koji se neposredno susreću sa rješavanjem statusa građevinskog zemljišta, na taj način raspravu primaknuti bazi i kroz svestrani prenos predloženih zakonskih rješenja, razmatranje mogućih alternativnih opcija i potencijalnih drugih rješenja pojedinih pitanja i instituta doći do Prijedloga zakona koji bi sadržavao sve ono što bi se moglo smatrati optimalnim, za najveći dio učesnika u procesu pojedinih rješenjima. Zbog složenosti materije, kompleksnog nasljedja, komplikovane društvene strukture, različitih ranijih iskustava i raznolikosti jedinica lokalne samouprave i svih drugih subjekata kojih se građevinsko zemljište na bilo koji način neposredno tiče, savršena i za sve prihvatljiva zakonska rješenja sasvim sigurno nisu moguća.

U tom dijelu javna rasprava obuhvatala je održavanje sesija po regionalnim centrima u Federaciji BiH, Mostaru, Sarajevu, Bihaću i Tuzli. Na ove četiri sesije ukupno je pristupilo gotovo stotinu sudionika, uglavnom profesionalaca, državnih službenika, javnih pravobranilaca i drugih predstavnika jedinica lokalne samouprave, kao i predstavnika nadležnih kantonalnih organa, prije svega onih u kojima su situirani poslovi prostornog uređenja, infrastrukture i pravde. Uz to je omanjao po otvaranju javne rasprave na internet stranici obradivača objavljen javni poziv za učešće. Treba naglasiti i to da je punu podršku organizaciji i održavanju sesija po regionalnim središtima, prezentaciji javnog poziva, kao i drugim aktivnostima u procesu javne rasprave obradivač imao u Savezu općina i gradova Federacije BiH, koji ima ulogu zakonskog zastupnika i koordinatora kada je u pitanju normativno uređenje (na nivou Federacije BiH) pitanja i odnosa koji zadiru u interese jedinica lokalne samouprave.

Završna sesija u okviru javne rasprave održana je dana 30.12.2020. godine u 81 prostorijama obradivača u Sarajevu, gdje su neposredno pristupili predstavnici samo dvije institucije, Hidajet Halilović iz Federalnog ministarstva pravde i Jakov Dujjić, Federalni pravobranilac, ali je pristup većeg broja sudionika omogućen preko e-linka, na koji način je obezbijeđeno da se završna sesija održi uz poštovanje propisanih epidemioloških mjera. Ne uzimajući pri tome obim i kvalitet javne rasprave. Preko obezbijeđenog e-linka na javnu raspravu su pristupili predstavnici Parlamenta Federacije BiH, Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Uprave za geodetske i inžinjerstvo, pravne poslove HNŽK Mostar, Saveza općina i gradova Federacije BiH, Grada Čapljina, Grada Sirokog Brijega, Općine Žepče, Općine Ilijaš, Općine Tesarj, Grada Visokog, Općine Orašje, Grada Mostara i Asocijacija arhitekata u Bosni i Hercegovini. Poziv za prisustvo na završnoj sesiji objavljen je na web-stranici obradivača, kao i tekst Prijedloga zakona, dok su pisani pozivi na završnu sesiju upućeni Parlamentu Federacije BiH (predsjedavajućima oba Doma), Vladi Federacije BiH, Vladama svih deset kantona, Federalnom ministarstvu pravde, Federalnom ministarstvu prostornog uređenja, Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Pravnim fakultetima Univerziteta u Sarajevu i Sveučilišta Mostaru, Savezu općina i gradova Federacije BiH, Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine, Federalnom pravobranilaštvu i Zavodu za izgradnju Kantona Sarajevo. U skladu sa obavještenjima o javnoj raspravi do održavanja završne sesije svoje komentare, prijedloge, primjedbe ili sugestije u pisanom obliku obradivaču je dostavio veći broj institucija, uglavnom jedinice lokalne samouprave, Savez općina i gradova Federacije BiH, Federalno ministarstvo prostornog uređenja i Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo za građanje, prostorno uređenje i zaštitu okolišta Unsko-sanskog kantona, Ministarstvo gospodarstva, rada i prostornog planiranja Posavskog kantona i Asocijacija arhitekata u BiH.

Veći dio sudionika završne sesije ranije je dostavio primjedbe u pisanom obliku, pa je završna sesija iskoristištena za dodatnu elaboraciju i komentar ranije iskazanih primjedbi, prijedloga i sugestija.

Primjedbe, prijedloge i sugestije na tekst Prijedloga zakona tokom javne rasprave u pisanom obliku dostavili su Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona, Ministarstvo za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK-a Bihać, Savez općina i gradova Federacije BiH, Grad Čapljina, Općina Domajevac-Šamac, Općina Bosanski Petrovac, Općina Kalesija, Općina Novi Grad Sarajevo, Općina Stari Grad Sarajevo, Općina Trnovo, Općina Kakanj, Općina Ilijaš, Općina Bosanska Krupa, Općina Orašje, Općina Sapna, Općina Bužim, Općina Novo Sarajevo, Pravobranilaštvo Općine Olovo, Općina Tešanj, Općina Doboj Jug, Općina Čitluk, Općina Konjic, Općina Ilidža, Uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove ŽZH Ljubuški, Grad Široki Brijeg, Grad Tuzla, Općinsko pravobranilaštvo Općine Hadžići, Grad Gradačac i Asocijacija arhitekata u BiH.

Najopsežniji pisani dokument sa općom ocjenom koncepta i sadržaja zakonskog Nacrta, komentarima predloženih odredbi, te primjedbama, sugestijama i prijedlozima kako pojedine odredbe optimizirati dostavio je Savez općina i gradova Federacije BiH, koji je kao stručnog konsultanta angažovao prof.dr. Melihu Povlakić. Iz ovog dokumenta (dostavljen e-poštom) proizilazi podrška donošenju ovog zakona i generalno pozitivna ocjena predloženim rješenjima, uz dosta primjedbi i prijedloga koji bi sve to mogli popraviti. Podršku i pozitivnu ocjenu Nacrtu zakona prof. Povlakić iskazala je i u svojoj diskusiji na završnoj sesiji, kada je u svome osvrtu na predložene odredbe čl.4. Nacrta, imajući pri tome u vidu ranije dileme, rasprave, pa i određene odluke Ustavnog suda BiH, podržala opredjeljenje obrađivača da normativno uredi pripadnost građevinskog zemljišta jedinicama lokalne samouprave, jer smatra izrazito bitnim da se one ne smiju lišiti resursa. Uz to je Savez općina i gradova Federacije dostavio i pisani dokument, broj: 359/20 od 07.12.2020. godine, u kojemu su sublimirane primjedbe, prijedlozi i sugestije iskazani na četiri sesije održane u Mostaru, Sarajevu, Bihaću i Tuzli.

- Primjedbe na član 1. Nacrta

Tekst čl.1. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"Ovim zakonom uređuju se raspolaganje i način određivanja, sticanje prava i prestanak statusa javnog ili općeg dobra na zemljištu u gradovima, naseljima urbanog karaktera i drugim područjima predviđenim za izgradnju građevina, način konštenja i upravljanja tim zemljištem, kao i naknade koje se plaćaju prilikom izgradnje građevina na tom zemljištu."

U svom pisanom dokumentu Savez općina i gradova Federacije BiH predložio je izmjenu odredbi čl.1. Nacrta zakona, tako da se onome što je predloženo doda da se predmet regulacije prije svega odnosi na zemljište u državnom vlasništvu. Ova sugestija nije prihvaćena, jer se sve odredbe zakona odnose jednako na sve subjekte u društvenom i privrednom životu, u skladu sa općim stvarno-pravnim načelom jednovisnosti vlasništva i jednakosti svih titulara pred zakonom.

Nije prihvaćen prijedlog Grada Čapljina da se u čl.1. briše dio teksta u kojemu se spominju naknade koje se plaćaju prilikom izgradnje građevina, što je obrazloženo time da je pitanje naknada regulisano kantonalnim propisom, što nije tačno, obzirom da pitanje jednokratne rente nije predmet regulacije bilo kojim kantonalnim ili federalnim propisom, dok je u

pogledu naknade za uređenje građevinskog zemljišta situacija u različitim kantonima prilično raznolika, pa je kroz ovaj zakonski Nacrt trebalo postaviti okvir.

U pogledu odredbe čl. 1. primjedbe i sugestije dostavili su gradovi Široki Brijeg i Tuzla, koji su smatrali da opis predmeta regulacije treba pokazati sve ono što je predmet zakonskog teksta odnosno normativnog uređenja. Slijedom ovih sugestija u konačnom tekstu Nacrta ove odredbe formulisane su tako da prema mišljenju obrađivača precizno i vrlo jasno opisuju šta je to predmet ovoga zakonskog Nacrta i šta se kroz pojedine norme uređuje.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst čl. 1., koji u ovom Prijedlogu glasi:

"Ovim zakonom uređuju se raspolaganje i način određivanja, sticanje prava i prestanak statusa javnog ili općeg dobra na zemljištu u gradovima, naseljima urbanog karaktera i drugim područjima predviđenim za izgradnju građevina, način korištenja i upravljanja tim zemljištem, kao i naknade koje se plaćaju prilikom izgradnje građevina na tom zemljištu."

- Primjedbe na član 2. Nacrta

Tekst čl. 2. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"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."

Nisu prihvaćene primjedbe Grada Širokog Brijega na sadržaj predloženih odredbi čl. 2. zakonskog Nacrta, gdje se iskazuje mišljenje da su termini poput "gradovi", "naselja urbanog karaktera" i "drugo zemljište namijenjeno za izgradnju građevina" nepotrebni i nejasni. Suprotno tome stav je obrađivača da su ovi termini općepoznati i svima razumljivi, čak i široj javnosti, a ne samo profesionalcima koji se bave nekretninama i građenjem, pa ono što je predloženo u svemu odgovara definiciji pojma građevinsko zemljište, što korespondira i sa komentarom koji je na tekst Nacrta dao Savez općina i gradova Federacije BiH. Prijedlog Grada Širokog Brijega da se definicija građevinskog zemljišta veže isključivo za prostorno-planske dokumente obrađivač nije mogao prihvatiti, jer bi takva definicija bila nedorečena i nepotpuna, samim time neprecizna i neodređena, te bi ostavila prostora za različite interpretacije. Primjerice moglo bi se postaviti pitanje šta ako je određeno zemljište opuhvaćeno prostorno-planskim aktom čija je važnost istekla ili se pak radi o zemljišnim kompleksima zahvaćenim (vikend naselja na planinama, neka prigradska naselja) bespravnom gradnjom, pa je predložena definicija prema mišljenju obrađivača kvalitetnije rješenje i zato je u ovom Prijedlogu zadržano bez ikakvih izmjena ili dopuna.

- Primjedbe na član 3. Nacrta

Tekst čl. 3. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Nije prihvaćen prijedlog Grada Širokog Brijega da se briše st. 1. čl. 3. zakonskog Nacrta, jer ne može biti nikakve sumnje u to da je građevinsko zemljište dobro od općeg interesa, kako ga definiše čl. 8. st. 2. Zakona o stvarnim pravima, te da kroz ovaj zakonski prijedlog

treba urediti mehanizme i alate kojim bi se osigurala njegova adekvatna zaštita. Zato obrađivač smatra da je odredba čl.3. st.1. Nacrta prijeko potrebna i zapravo nužna, jer odražava prirodu i karakter građevinskog zemljišta kao izuzetno važnog prostornog resursa. Ono što je navedeno u komentaru uz navedeni prijedlog ukazuje na nerazumijevanje razlike između dobra od općeg interesa, što građevinsko zemljište u svakom slučaju jeste i općeg odnosno javnog dobra (čl.7. Zakona o stvarnim pravima), što pojedino građevinsko zemljište može (primjerice javne ceste, trgovi, parkovi i sl.) ali ni u kom slučaju ne mora biti, budući je građevinsko zemljište načelno u slobodnom prometu i njime raspoložu njegovi vlasnici, pod jednakim uvjetima, bez obzira radi li se o subjektima javnog prava ili pak fizičkim licima ili pravnim licima privatnog prava.

Obrađivač nije prihvatio prijedlog Općine Bosanska Krupa da se u čl.3. Nacrta, na kraju stava 2. dodaju riječi "te posebnim pozitivnim propisima", jer se to samo po sebi razumijeva. Bitno je normirati da se izgradnja objekata i infrastrukture na građevinskom zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima, jer je to iskaz općeg opredjeljenja i stava da prostorno-planski dokumenti čine okvir po kojem se uređuju instituti i procesi na građevinskom zemljištu, a samo po sebi se razumije da se izgradnja provodi u skladu sa drugim važećim propisima, relevantnim za oblast građenja i druga upravna područja.

Nije prihvaćen ni prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se mijenja predloženi st.2. čl.3. Nacrta, na način da se predvidi da se izgradnja objekata i infrastrukture na građevinskom zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima i da se smatra općim interesom. Ovo zato što definiciju građevinskog zemljišta kao dobra od općeg interesa sadrži st.1. čl.3. Nacrta, dok je u st.2. već predviđeno da se izgradnja objekata i infrastrukture na građevinskom zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima. Spominjanje općeg interesa u kontekstu ovih odredbi moglo bi biti krajnje zbunjujuće, jer se institut općeg (javnog) interesa prije svega vezuje za postupak eksproprijacije, dakle za postupak u kojem se nekretnine od njihovih vlasnika oduzimaju uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti, a u cilju realizacije projekata od javnog interesa. Predloženim odredbama čl.3., st.1. i 2., građevinsko zemljište se determinira kao dobro od općeg interesa i propisuje generalno pravilo da se izgradnja na tome zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima, što predstavlja iskaz značaja građevinskog zemljišta kao prostornog i općedruštvenog resursa i prostorno-plansku dokumentaciju kao determinantu i osnov za svaki organizovani pristup iskorištavanju tog resursa. Dovoditi ova opća zakonska opredjeljenja u vezu sa institutom općeg (javnog) interesa u postupku eksproprijacije i ovaj institut situirati u propis kojim se uređuje oblast građevinskog zemljišta obrađivač smatra nepotrebnim i ustvari suvišnim, jer ono što je određeno regulacionim planom ili urbanističkim projektom ionako se smatra utvrđenim javnim interesom, kako je predviđeno u čl.15. st.2. Zakona o eksproprijaciji.

Imajući u vidu navedeno obrađivač je mišljenja da je predloženo rješenje kvalitetnije i zato je nakon provedene javne rasprave u čl.3. ovog Prijedloga zadržano bez ikakvih izmjena ili dopuna.

- Primjedbe na član 4. Nacrta

Tekst čl.4. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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: jedinica lokalne samouprave) na čijem se području nalazi, shodno odredbama Zakona o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br.06/13 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."

Odredbe predložene u čl.4. Nacrta direktno su podržale gotovo sve jedinice lokalne samouprave koje su uzele učešća u provedenoj javnoj raspravi, veći dio njih bez ikakvih primjedbi ili dodataka, te su ove odredbe smatrali ključnim dijelom ovog zakonskog Nacrta koji bi im u bitnome olakšao rad, djelovanje i suočavanje sa konkretnim problemima u praksi.

Prihvaćena je sugestija Općine Stari Grad Sarajevo i Grada Širokog Brijega da se umjesto termina "predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave" kroz cijeli zakonski tekst koristi termin "općinsko ili gradsko vijeće", jer je utisak obrađivača da takvo terminiziranje jedinicama lokalne samouprave bolje odgovara, iako se tom jezičkom intervencijom ustvari ništa bitno ne mijenja.

Gradovi Tuzla i Široki Brijeg predložili su da se kao čl.4. zakona zadrži samo predloženi st.1. Nacrta, a da se ostali predloženi stavovi ovog člana, sa određenim izmjenama, situiraju u poglavlju koje bi se nazvalo "Raspolaganje i upis prava na građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu".

Savez općina i gradova Federacije BiH predočio je da se odredbe predložene u st.3, čl.4. Nacrta brišu, jer takve odredbe pretpostavljaju prethodno utvrđene kriterije o diobi između različitih subjekata javnog prava. Savez općina i gradova Federacije BiH imao je primjedbe i na predloženi st.4, čl.4., jer nije moguće da bilo ko osim nadležnog suda naloži upis promjene vlasničkih odnosa u zemljišnoj knjizi, zbog čega je moguće da odluka predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave bude pravni osnov za upis, ali o samome upisu na osnovu prijedloga ovlaštenog organa odlučuje nadležni zk. uređ.

Nisu prihvaćeni prijedlozi Gradova Tuzla i Široki Brijeg da se predložene odredbe čl.4. "cijepaju" i veći dio njih situira u poglavlju koje bi se nazvalo "Raspolaganje i upis prava na građevnom zemljištu u državnom vlasništvu". Predložene odredbe u svojoj biti predstavljaju "ekstenziju" odredbi čl.338. Zakona o stvarnim pravima, koje predstavljaju opći stvarno-pravni okvir za sve vlasničke transformacije na neizgrađenom građevinskom zemljištu, te bi njihovo usvajanje i primjena trebala osigurati konkretan materijalno-pravni osnov za transformaciju upisanog prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja na građevinskom zemljištu u "državnom" vlasništvu i konačni upis tog zemljišta u korist jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi, jer su upravo jedinice lokalne samouprave ti subjekti javnog prava koji su tim zemljištem oduvijek autonomno upravljale i raspolagale.

Zato predložene odredbe čl. 4. Nacrta prema mišljenju obrađivača u integralnom tekstu, bez "cijepanja" kako smatraju Gradovi Tuzla i Široki Brijeg, sa manjim izmjenama odnosno dopunama treba zadržati kao jasan materijalno-pravni okvir za vlasničko-pravnu transformaciju nekadašnjeg društvenog (državnog) vlasništva na građevinskom zemljištu i konačno tituliranje jedinica lokalno samouprave na tome zemljištu. Dijelove ovih odredbi ne treba situirati u posebnom poglavlju, jer iste pripadaju u opća zakonske odredbe, gdje se utvrđuju opća opredjeljenja i definišu generalna pravila, uključujući i pitanja vlasničke transformacije na "državnom" zemljištu, u oblasti građevinskog zemljišta. Pri svemu ovome važno je imati u vidu da pojam "državno" prema mišljenju obrađivača ima generički karakter, dakle pod tim podrazumijeva sve nivoe administrativno-teritorijalnog ustrojstva u složenoj Državi BiH, svakako i jedinice lokalne samouprave.

Prihvaćen je prijedlog Općine Novi Grad Sarajevo da se u čl. 4. st.2. Nacrta precizira da će se zemljište upisati kao kao vlasništvo "općine, općine u sastavu grada Sarajeva ili grada", na koji način se sprečava mogućnost različitog tumačenja kada su u pitanju općine koje čine grad Sarajevo. Predviđeno je dakle da se vlasnička transformacija provede kroz upis zemljišta u korist svake od općina na čijem se području nalazi, a ne u korist grada Sarajeva, kojeg čini više općina.

Nije prihvaćen prijedlog Grada Širokog Brijega da se iz predloženih odredbi čl.4. st.2. Nacrta izbací uputa da se vlasnička transformacija provodi saglasno odredbama Zakona o stvarnim pravima, jer je u Zakonu o stvarnim pravima zadat opći okvir za sve vlasničke transformacije na nekretninama u nekadašnjem društvenom vlasništvu, pa tako i na građevinskom zemljištu, što svoj iskaz mora imati i kroz odredbe ovog zakonskog Prijedloga.

Nakon usaglašavanja stavova sa predstavnicima Vlade i Parlamenta Federacije BiH u konačni tekst zakona na prijedlog Grada Tuzla u st.2. čl.4. Nacrta nakon pojma "opštenarodna imovina" dodat je pojam "erar", obzirom da se radi o institutu koji po svome sadržaju u svemu bitnom korespondira sa institutom "opštenarodne imovine", a na određenim područjima Federacije BiH prilično često se nalazi kao upis vezan za državno građevinsko zemljište, zbog čega vlasničku transformaciju treba omogućiti i u slučaju kada je građevinsko zemljište upisano kao erar.

Prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se predložene odredbe st.3. čl.4. Nacrta brišu nije prihvaćen, jer se tu predložena vlasnička transformacija odnosi samo na građevinsko zemljište upisano na nekadašnja društveno-pravna lica (koja su prestala egzistirati), a ne i na objekte koji su na istome locirani, tako da ono što je predloženo prema mišljenju obrađivača ne narušava niti na bilo koji način prejudicira način diobe i svođenje bilansa između različitih subjekata javnog prava, niti je u koliziji sa recentnom praksom Ustavnog suda BiH.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Stari Grad Sarajevo da bi u st.3. čl.4. Nacrta poslije riječi "u korist društveno-pravnih subjekata" trebalo dodati riječi "privrednih subjekata i udruženja i samostalnih zadruga", jer predloženi termin "društveno-pravni subjekt" obrađivač smatra jasnim i određenim, ali i dovoljno širokim, jer taj termin između ostalog obuhvata i sve one društveno-pravne subjekte spomenute u prijedlogu Općine Stari Grad Sarajevo.

Obrađivač se ne može složiti sa primjedbom Općine Bužim da je nejasan dio odredbi čl.4. st.3. Nacrta gdje stoji "ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre", jer je svakome ko pažljivo čita sve šta je u tome stavu napisano potpuno razumljivo da se predložena vlasnička transformacija odnosi na ono "društveno/državno" građevinsko zemljište koje je

upisano na nekadašnje društveno-pravne subjekte koji više ne egzistiraju, dakle uopće ih nema u pravnom prometu, nemaju utvrđene pravne sljednike (kroz privatizaciju, preuzimanje prava i obaveza od novih, prije svega javnih poduzeća i ustanova) ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre, primjerice registar privrednih subjekata, registar udruženja, poljoprivrednih zadruga i sl. Dakle prema predloženoj odredbama čl.3. čl.4. Načrta vlasnička transformacija bili će moguća samo na onom zemljištu koje je upisano na nekadašnje društveno-pravne subjekte kojima više "nema traga" i zbog toga je takvo zemljište u sadašnjim okolnostima zapravo "ničije", što nikom ne može biti u interesu, jer je samim tim i van bilo kakve korisne društvene funkcije.

Obradivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Novi Grad Sarajevo da se kroz ovaj zakonski Načrt, popunom predložene čl.4 u st.2. reguliše i pitanje upisa prava vlasništva na onom građevinskom zemljištu koje je upisano kao državno vlasništvo, sa pravom korištenja Zavoda za izgradnju Kantona Sarajevo ili drugih nivoa vlasti ili upravnih organizacija, a u korist jedinica lokalne samouprave. Kada je ovaj prijedlog u pitanju prije svega se opravdano zapitati kako se bilo koj Zavod, kao upravna organizacija, može niti javno poduzeće niti javna ustanova kao posebni subjekti javnog prava, uopće mogao titulirati kao građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu, jer je ovlaštenje za upravljanje i raspolaganje tim zemljištem desetlećima isključiva nadležnost jedinica lokalne samouprave. To zato jer je zavodima za izgradnju ili drugim sličnim institucijama općina/grad mogao povjeriti uređenje građevinskog zemljišta, ali na te institucije nije se moglo prenijeti (čl.8, st.2. još uvijek važnog Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH) pravo raspolaganja zemljištem, iz čega proizilazi i pravo na upis titulusa. Međutim, u slučaju kada takav upis postoji mora se uvažavati kao činjenica, što znači da za sobom povlači i pravne posljedice predviđene u čl.338 i 339 Zakona o stvarnim pravima, dakle vlasničku transformaciju u korist upisanog korisnika, odnosno nosioca prava upravljanja ili raspolaganja. Predviđeni ovim Načrtom nešto što bi bilo u koliziji sa onim što je propisano Zakonom o stvarnim pravima ne bi imalo praktične svrhe, budući je odredbama čl.371. st.3. Zakona o stvarnim pravima predviđeno da u slučaju kolizije propisa "senioritet" pripada odredbama Zakona o stvarnim pravima. Rješenje mogućih problema na relaciji Zavod za izgradnju Kantona Sarajevo i jedinice lokalne samouprave (kada je u pitanju pravo upisa na "društvenom/državnom" građevinskom zemljištu) prema mišljenju obradivača treba tražiti kroz donošenje odgovarajućeg kantonalnog propisa, u kojemu bi se uređio pitanje pripadanja nekretnina na koje pravo polažu različiti subjekti javnog prava sa područja kantona, eventualno i pred nadležnim sudom u sporu pune jurisdikcije.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Trnovo da se u čl.4. Načrta, u novom stavu čl.4. propiše "Građevinsko zemljište koje je u zemljišnim knjigama upisano sa pravom upravljanja, raspolaganja ili korištenja u korist Federacije BiH, kantona, javnih poduzeća ili javnih ustanova će se radi provođenja trajnog namjeni predviđenoj odgovarajućim prostorno-planskim dokumentima, upisati kao vlasništvo općine ili grada (nadažje, jedinice lokalne samouprave) na čijem području se nalazi, shodno odredbama Zakona o stvarnim pravima ("Službene novine FBiH", broj 86/12 i 100/13), ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno". Prema mišljenju obradivača ovaj prijedlog uvelike provlači okvire ovog zakonskog Načrta, zadire u materijalno-pravne odnose sporni nekretnina i po svemu sadržaju ne bi značilo upis vlasničke transformacije, što jedino može biti promatranje regulacije ovim zakonom, nego bi predstavljao okvir za "preraspodjelu" nekretnina upisanih u korist različitih subjekata javnog prava. Ovakav prijedlog u suštini ulazi u nešto što se zove raspodjela državne imovine i narušava jedinstvo pravnih subjekata pred zakonom. Osim toga, prihvatanje ovakvog prijedloga značilo bi faktičku eksproprijaciju upisanih subjekata javnog prava (Federacija BiH, kantoni, javna poduzeća ili javne

ustanove) na nekretninama na kojima su upisani, što bi bilo suprotno osnovnim pravilima predviđenim u Zakonu o ekapropijaciji.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bužim da se u čl.4. st.4. Nacrta navede rok za preispitivanje akta općinskog vijeća u upravnom sporu, jer je taj rok određen Zakonom o upravnim sporovima, dok je ocjena aktivne legitimacije za pokretanje upravnog spora stvar nadležnog suda, kao i sva druga pitanja vezana za ocjenu zakonitosti akta općinskog gradskog vijeća.

Prihvaćena je primjedba Saveza općina i gradova Federacije BiH u odnosu sadržaj predloženeog st.4. u čl.4. Nacrta, jer su razlici kojima je primjedba obrazložena smatrani vrlo uvjerljivim. Obradivač se može složiti da ono što je predloženo ima dvosmisleno značenje, jer bi se moglo shvatiti da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojim aktom određuje upis u zemljišnoj knjizi, što naravno ne može biti, jer je suprotno osnovnim pravilima zemljišnoknjižnog prava i nadležnostima u postupku održavanja zemljišne knjige. Zato su odredbe st.4. Nacrta nakon javne rasprave precizirane, tako da iz istih jasno proizlazi ovlaštenje općinskom ili gradskom vijeću da svojim aktom određuje upis vlasničke transformacije u skladu sa st.2. i st.3. u čl.4. Nacrta, te da protiv tog akta nezadovoljna strana pred nadležnim sudom može pokrenuti upravni spor, dok je u dodatku st.5. predviđeno da se takav akt općinskog ili gradskog vijeća dostavlja naprovođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu i da predstavlja osnov za upis.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Ilidža i sličan prijedlog Općine Konjic da se u čl.4. Nacrta, u dodatnom stavku, propišu detalji vezani za upis vlasničke transformacije u javni registar, ovlaštenje za pokretanje postupka, rokovi i slično, jer su to su stvari koje spadaju u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Organizacija općinskih/gradskih službi za upravu, unutrašnja organizacija, sistematizacija radnih mjesta i podjela konkretnih zadataka pojedinim službenicima, isključiva su nadležnost lokalne vlasti, pa bi detaljno uređenje svih procedura koje će pratiti upis vlasničke transformacije u javnom registru značilo narušavanje autonomije jedinica lokalne samouprave. Važno je da jedinice lokalne samouprave kroz odredbe predložene u čl.4. ovog Prijedloga dobiju materijalno-pravni osnov odnosno valjano uporište za upis vlasničke transformacije na građevinskom zemljištu, a ko će unutar organa jedinice lokalne samouprave provesti potrebu proceduru i pripremiti odgovarajuće akte autonomna je stvar svake lokalne zajednice.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Kakanj da se u čl.4. Nacrta, umjesto onoga predloženeog u st.4. propiše "Upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama stava (2) i (3) ovog člana svojim aktom određuje i vrši po sili zakona i nakon stupanja na snagu ovog zakona, po službenoj dužnosti nadležni Zemljišnoknjižni ured". Upis vlasničke transformacije po sili zakona u praksi se pokazao prilično problematičnim, a to bi u slučaju "državnog" građevinskog zemljišta sigurno bio još veći problem, jer taj proces podrazumijeva cijeli niz prethodnih tehničkih i pravnih radnji. Umjesto toga obradivač predlaže da građevinsko zemljište koje će se obuhvatiti predviđenom vlasničkom transformacijom svojim aktom utvrđuje općinsko/gradsko vijeće, jer protiv takvog akta nezadovoljna strana mora imati pravo na efikasan pravni lijek, te da se upravo taj akt kao pravni osnov za upis dostavlja nadležnom zemljišnoknjižnom uredu na provođenje, pa je i predloženo kao u st.4. čl.4. Prijedloga koji je proizlazio kao rezultat provedene javne rasprave.

Nije prihvaćen ni prijedlog Općine Kakanj da se u ovaj Nacrt ugrađe odredbe kao u čl.6. važećeg Zakona o građevinskom zemljištu, jer takve odredbe u uslovima koje određuje sadašnji stvarno-pravni okvir nemaju praktično nikakvo značenje.

Bez provedene vlasničko-pravne transformacije, kako je predloženo u čl. 4. ovog Nacrta, jedinice lokalne samouprave nemaju i neće imati osnovni uslov da mogu nesmetano upravljati i raspolagati (u suštini prometovati ga) građevinskim zemljištem na svome području, a to je upisano vlasništvo.

Nakon usaglašavanja stavova sa predstavnicima Vlade i Parlamenta Federacije BiH u konačnom tekstu zakona u čl. 4. ugrađen je novi stav 4. kojim se predviđa da građevinsko zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom planirano za izgradnju saobraćajne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju BiH ili pojedini kantoni bude upisano kao vlasništvo Federacije BiH odnosno kantona na čijem se području nalazi, zavisno od toga ko je donosilac prostorno-planskog akta kojim je izgradnja takve infrastrukture planirana. Ovo je dakle predviđeno kao izuzetak od općeg pravila da se "državno" građevinsko zemljište po stupanju na snagu zakona upisuje kao vlasništvo općine/grada na čijem se području nalazi, što je opravdano i usmjereno prema zaštiti interesa Federacije BiH i kantona kada je ključna saobraćajna i energetska infrastruktura u pitanju. Rječ je dakle o onim infrastrukturnim koridorima koji su od širog društvenog značaja i od strateškog interesa, što nadilazi okvire pojedinih lokalnih zajednica, pa će upis "državnog" građevinskog zemljišta u obuhvatu tih koridora u korist Federacije BiH odnosno kantona bez sumnje obavijediti maksimalnu zaštitu tog zemljišta i pamt raspoloživost u procesu izgradnje ključne saobraćajne i energetske infrastrukture.

Obrađivač se ne sađe sa primjedbom Asocijacije arhitekata u BiH da je u čl. 4. Nacrta nedovoljno definisana regulacija i uslovi za prenos društvenog poljoprivrednog i šumskog zemljišta, to onog koje pripada bivšim privdnom subjektima (vjerovatno se misli na nekadašnja proizvođača u društvenom vlasništvu) u privatno vlasništvo, obzirom da se nigdje značajno ne referiše na prostorno-plansku dokumentaciju, što stvara disbalans između privatnog i javnog planiranja u prostoru i unazađuje potencijalni razvoj gradova u Federaciji BiH. Iz ovih primjedbi proizilazi nerazumijevanje sadržaja i cilja onoga što je predloženo u čl. 4. ovog Nacrta, budući se regulatori sadržaj ovih odredbi odnosi isključivo na vlasničku transformaciju svega onog građevinskog zemljišta u nekadašnjem društvenom/državnom vlasništvu i upis tog zemljišta, naravno pod određenim uslovima, u vlasništvo jedinica lokalne samouprave, jer bez toga će to zemljište ostati imobilizirano i van funkcije društvenog razvoja. Provođenje ove vlasničko transformacije na direktni i indirektni način pozitivno će uticati i na mobilizaciju odnosno stavljanje u funkciju građevinskog zemljišta u (iskrivno rečeno) "privatnom" vlasništvu (nakon početka primjene Zakona o stvarnim pravima samo je jedna vrsta vlasništva i svi pravni subjekti su u vršenju svoga prava vlasništva na nekretninama izjednačeni), tako da se o bilo kakvom disbalansu između javnog i privdnom ne može govoriti. Ove odredbe niti ne mogu imati direktno veze sa prostorno-planskom dokumentacijom, jer se vežu (tako ih treba posmatrati) za neažurne upise u zemljišnoj knjizi i njihova osnovna svrha jeste kroz vlasničku transformaciju društvenog/državnog osigurati upis stvarnog titulara, a time i subjekta koji će takvo zemljište moći staviti u funkciju društvenog razvoja. Prostorno planski dokumenti međutim čine osnovni sadržaj i reper u većini instituta i odredbi ovog zakonskog Nacrta, samim tim i polazni osnov ili okvir u svim procesima vezanim za stavljanje građevinskog zemljišta u funkciju, tako da primjedbe Asocijacije arhitekata u BiH u tom pogledu obrađivač smatra neosnovanim.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst čl. 4. koji u ovom Prilogu glasi:

(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, opštenarodna imovina ili erar 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, općine u sastavu grada Sarajeva 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 pravno sljednike ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre.

(4) Izuzetno od odredbi st.(2) i (3) ovog člana građevinsko zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju saobraćajne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili kanton, nakon stupanja na snagu ovog zakona upisat će se kao vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona na čijem se području nalazi, zavisno od toga ko je donosilac prostorno-planskog akta kojim je izgradnja te infrastrukture predviđena.

(5) Upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama st.(2), (3) i (4) ovog člana svojim aktom određuje općinsko ili gradsko vijeće, koji akt nezadovoljna strana može osporavati pred nadležnim sudom u parničnom postupku.

(6) Akt općinskog ili gradskog vijeća iz stava (5) ovog člana predstavlja osnov za upis u zemljišnoj knjizi i dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu."

- Primjedbe na član 5. Nacrta

Tekst čl.5. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

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

Nije prihvaćena sugestija Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u čl.5. Nacrta precizira da se zaštita prava na građevinskom zemljištu ostvaruje u parničnom postupku pred nadležnim sudom, jer bi takvo određenje bilo previše usko i ne bi obuhvatalo stvari koje se rješavaju po pravilima vanparničnog postupka, primjerice diobu suvlasničkih dijelova ili uređenje međa.

Osim ova tokom javne rasprave nije bilo posebnih primjedbi na ove odredbe Nacrta, pa su iste neizmijenjeno zadržane, s tim da sada čine regulatorni sadržaj čl.9. ovog Prijedloga i situirane su u poglavlju III-Prava na građevinskom zemljištu, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje građevinskog zemljišta, jer je obrađivač nakon provedene javne rasprave ocijenio da će restrukturiranje sadržaja pojedinih poglavlja imati za rezultat bolje razumijevanje predloženih odredbi i predmeta regulacije uopće.

- Primjedbe na član 6. Nacrta

Tekst čl.6. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

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

- a) zemljišta koje je pretežno izgrađeno i kao takvo čini prostorno funkcionalnu cjelinu u gradu i naselju urbanog karaktera,
- b) zemljišta koje je odgovarajućim prostorno-planskim aktom predviđeno za proširenje grada i naselja urbanog karaktera,
- c) zemljišta 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."

Prihvaćeni su prijedlozi Gradova Tuzla, Široki Brijeg i Čapljina da se u čl.6. Nacrta određivanje granica obuhvata građevinskog zemljišta usko veže sa važećim prostorno-planskim aktima, što podrazumijeva da te granice moraju u svemu odgovarati prostorno-planskim aktima različitog ranga u čijem obuhvatu se nalaze. Obradivač smatra da su ovi prijedlozi razumni, da korespondiraju sa osnovnim opredjeljenjima i temeljenim postavkama zakona, pa zato i jesu prihvaćeni, te su nakon javne rasprave ugrađeni u čl.5. ovog Prijedloga.

Nije prihvaćena primjedba Saveza općina i gradova Federacije BiH kojom se upitnim čini da li su u ovome zakonskom Nacrtu odredbe čl.6. uopće potrebne, odnosno da li su u skladu sa čl.14. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH. Nasuprot tome obradivač je mišljenja da su ove odredbe itekako potrebne i da bi bez njih predloženi zakonski tekst bio kao kuća bez temelja. Da bi se pravni režim na građevinskom zemljištu mogao valjano urediti moraju se odrediti pravila, uključujući i nadležnosti u tome pogledu, za određivanje granica obuhvata građevinskog zemljišta, dakle utvrditi koji se dio ukupnog državnog prostora može odrediti kao građevinsko zemljište. Nastavno na ovakav stav obradivač je prihvatio sugestiju Grada Širokog Brijega i Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići, kao i sličnu primjedbu poslanice Nasihe Pozder, da se predložena odredba dopuni u smislu da općinsko ili gradsko vijeće granice obuhvata građevinskog zemljišta određuje isključivo u skladu sa važećim prostorno-planskim aktima, što je viši standard koji treba obezbijediti da prostorni obuhvat i pravni režim na građevinskom zemljištu u svemu odgovaraju onome što je predviđeno važećim prostorno-planskim aktima svih nivoa.

Nije prihvaćen prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se briše ono što je predloženo u tač.b) čl.6. Nacrta, jer pravnim režimom koji će važiti na građevinskom zemljištu svakako treba obuhvatiti i područje koje je odgovarajućim prostorno-planskim aktom predviđeno za proširenje grada i naselja urbanog karaktera, što treba biti konkretno iskazano kroz odluku općinskog ili gradskog vijeća, koja u svakom slučaju mora korespondirati sa važećim prostorno-planskim aktima.

Iz navedenih razloga se obradivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbe kojom se uređuje određivanje granica obuhvata građevinskog zemljišta, koji u čl.5. ovog Prijedloga glasi:

"Granice obuhvata građevinskog zemljišta svojom odlukom određuje općinsko ili gradsko vijeće u skladu sa važećim prostorno-planskim aktima, i to 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 predviđano 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"

- Prijedbe na član 7. Nacrta

Tekst čl.7. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

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

Nije prihvađen prijedlog Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva da se u čl.7. Nacrta predvidi obaveza jedinicama lokalne samouprave da prije donošenja odluke o utvrđivanju građevinskim onoga zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivodno ili šumsko zemljište umjesto mišljenja i uslova pribave saglasnost kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva. Ocjena je obrađivača da zahtijevati takvu vrstu saglasnosti nije potrebno, jer se time ne bi moglo ozbiljno uticati na procese vezane za zaštitu poljoprivrednog i šumskog zemljišta, nego bi naprotiv svi ti procesi mogli odužiti, zakomplikovati i poskupiti, a bez pozitivnog efekta na uvijek i svuda "fragilne" komplekse poljoprivrednog i šumskog zemljišta, pa je iz tih razloga obrađivač mišljenja da ne stoji prijedbno koje je u tom dijelu u svojoj diskusiji iznijela poslanica Nusiha Pozder. Obzirom da je u Nacrtu nakon javne rasprave predloženo (čl.6.) da se granice obuhvata građevinskog zemljišta određuju isključivo u skladu sa važećim prostorno-planskim aktima nema potrebe da se ministarstva nadležna za poslove poljoprivrede i šumarstva tako snažno uključuju u proces utvrđivanja granica obuhvata građevinskog zemljišta, jer su prostorni obuhvati kako građevinskog, tako i poljoprivrednog i šumskog zemljišta već zadati tim prostorno-planskim aktima i ne mogu se mijenjati na bazi samostalne procjene općinskog ili gradskog vijeća. Ima međutim potrebe, barom je lakva ocjena obrađivača, da u okviru procesa donošenja odluke kojom se određuju granice obuhvata građevinskog zemljišta ta ministarstva po svemu bitnom budu upoznata i valjano informisana, u čiju precizne evidencije, katalogiziranja i boljeg planiranja koje je riječ o zaštiti poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Zato i jeste prijedlog obrađivača da se zadrži ranije predložena obaveza jedinica lokalne samouprave da prije donošenja odluke o utvrđivanju građevinskim onog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivodno ili šumsko pribave mišljenje i uslove kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva, uz dodatak (kako je predviđeno u sl.2. čl.6. ovog Prijedloga) da u slučaju kada ta kantonalno ministarstvo mišljenje i uslove ne izda u roku od tri mjeseca nakon što su isti zatraženi smatrat će se da na prijedlog odluke općinskog ili gradskog vijeća u određivanju granica obuhvata građevinskog zemljišta nema primjedbi. Obrađivač smatra da će ovakva odredba s jedne strane pojačati disciplinu, smanjiti mogućnost arbitarnog djelovanja i nepotrebno odugovlačenje u procesu donošenja odluke kojom općinsko ili gradsko vijeće određuje granice obuhvata građevinskog zemljišta, a s druge strane povećati transparentnost cjelokupnog procesa i utvrditi obaveznu organima javne vlasti nadležnim u oblasti građevinskog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta da se međusobno informišu i konsultuju. Rok od 30 dana koji je ovdje predložila Općina Trnovo obrađivač smatra prekratkim za ozbiljno i svestrano razmatranje, a slijedom toga i pripremu adekvatnog izjašnjenja sa strane kantonalnog ministarstva nadležnog za oblast poljoprivrede i šumarstva.

Upravo zbog potrebe takvog integralnog pristupa planiranju i korišćenju prostora kao osnovnog društvenog resursa nije prihvaćena primjedba predstavnika Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, iznesena na završnoj sesiji, da se "svako trebe držati svoje" dijela prostora, što je pristup koji obrađivač smatra pogrešnim i posebno lošim kada je u pitanju "sudbina" poljoprivrednog i šumskog zemljišta na području cijele BiH. Zato i jeste ocjena obrađivača da jedna ovakva odredba, kojom se utvrđuje

obaveza uključivanja i potpunog informisanja kantonalnih ministarstava nadležnih u oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta u proces utvrđivanja granica obuhvata građevinskog zemljišta predstavlja optimum kada je riječ o procesu donošenja odluke o određivanju građevinskog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko. Iz tih razloga nisu prihvaćene primjedbe Grada Tuzla, Grada Čapljina, Općine Kalosija, Općine Sapna, Općine Tešanj i Općine Konjic da se obaveza pribavljanja ovakvog mišljenja predvidi samo za one općine/gradove koji nemaju važeći prostorni plan.

Nije prihvaćena sugestija Općine Hadžići da se u ovome dijelu umjesto riječi "prethodno korišteno" propiše "prostorno-planskom dokumentacijom predviđeno", kao ni slična primjedba Općine Bužim, jer ako je neko zemljište važećim prostorno-planskim dokumentom predviđeno kao poljoprivredno ili šumsko onda nikako ne može biti građevinsko, pa onda uopće nema potrebe da se u postupku određivanja granica obuhvata građevinskog zemljišta s time u vezi sa kantonalnim organima nadležnim za oblast poljoprivrede i šumarstva bilo šta komunicira. Obradivač se u tom smislu ne može složiti sa konstatacijom da je nemoguće u praksi utvrditi šta je korišteno kao poljoprivredno ili šumsko zemljište a šta ne, jer se to u većini slučajeva može utvrditi običnim uviđajem na licu mjesta ili pregledom orto-foto snimka, a u izuzetnim situacijama svakako bi se lako utvrdilo kroz angažman vještaka.

Iz navedenih razloga se obradivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbe kojom se uređuje pitanje potrebnog mišljenja kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva u postupku koji prethodi donošenju odluke o određivanju granica obuhvata građevinskog zemljišta, što u čl. 6. ovog Prijedloga glasi:

"(1) Prije donošenja odluke o utvrđivanju građevinskim onog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko zemljište jedinica lokalne samouprave dužna je pribaviti mišljenje i uslove kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva.

(2) Ukoliko kantonalno ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede i šumarstva potrebno mišljenje i uslove ne izda u roku od tri mjeseca nakon što su isti zatraženi smatrat će se da na prijedlog odluke općinskog ili gradskog vijeća u smislu stava (1) ovog člana nema primjedbi."

• Primjedbe na član 8. Nacrta

Tekst čl. 8. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Nisu prihvaćene primjedbe Grada Gradačca, Grada Čapljina i Općine Tešanj u odnosu na sadržaj predloženih odredbi čl. 8. Nacrta, jer obradivač smatra da će ono što je predloženo omogućiti da se granice obuhvata građevinskog zemljišta precizno definišu, opisom tih granica i prikazom na kopiji katastarskog plana ili drugoj jednakovrijednoj grafičkoj podlozi (primjerice poseban geodetski elaborat sa bazom na orto-foto snimku), jer se mora imati u vidu da su na području Federacije BiH još uvijek u službenoj upotrebi podaci popisnog katastra, dakle evidencija bez kvalitetne geodetske podloge.

Prijedlog Općine Tešanj da se granice obuhvata definišu "koordinatama lomnih točaka" mogao bi se prihvatiti da na cijelom području Federacije BiH imamo takve katastarske podloge i takve baze podataka koje bi tako nešto činile mogućim, međutim to nažalost u ovom momentu nije tako, a nije izvjesno ni kada da će katastarske baze podataka dostići takav nivo. Ovo izjašnjenje ujedno predstavlja i pojašnjenje na kometre Općine Stari Grad Sarajevo i Općine Bužim u ovom dijelu.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bužim da bi odluka o određivanju granica obuhvata građevinskog zemljišta trebala sadržavati i popis svih nekretnina i podatke o vlasniku svake nekretnine koja ulazi u taj obuhvat, kao ni sličan prijedlog Općine Stari Grad Sarajevo da se u st.1. čl.8. Nacrta zadrži formulacija iz čl.14. važećeg Zakona o građevinskom zemljištu, gdje je predviđeno da se uz podatke o parcelama koje ulaze u obuhvat građevinskog zemljišta navode i podaci o vlasnicima iz katastra nekretnina odnosno zemljišne knjige. Tako nešto po mišljenju obrađivača ne bi imalo smisla i praktične svrhe, često bi bilo i netačno (netačnost zemljišne knjige), a ne bi imalo bitnog značaja kada su granice obuhvata građevinskog zemljišta u pitanju. Kada se određuju granice obuhvata važan je detaljan opis tih granica i njihov valjan grafički prikaz, tako da je na prvi pogled svakome jasno koje područje se nalazi unutar tih granica a koje ne. Podaci o vlasnicima parcela pri tome nisu uopće bitni, jer vlasnici se mogu mijenjati ali granice obuhvata ostaju bez obzira na promjenu titulara. Obaveza unošenja podataka o vlasnicima imala je smisla i opravdanja samo onda kada je određeno zemljište kada bi bilo obuhvaćeno granicama gradskog građevinskog zemljišta (dakle za vrijeme bivše SFRJ i favorizovanja društvenog vlasništva) samim tim činom bilo područljivo, što novi ustavni i stvarno-pravni okvir isključuje.

Nije prihvaćen ni prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u predloženom st.3. čl.8. Nacrta briše obaveza dostavljanja odluke o određivanju granica obuhvata građevinskog zemljišta nadležnom zemljišnoknjižnom uredu, jer se radi o organu koji održava javni registar u koji se upisuju prava na nekretninama, pa će dostupnost takve odluke i u zemljišnoknjižnom uredu osigurati zvanično informacije, povećati transparentnost procesa vezanih za promet građevinskog zemljišta i svim zainteresovanim osigurati jasan pregled situacije kada je status zemljišta u pitanju. Bitno je naglasiti da dostavljanje te odluke nadležnom zemljišnoknjižnom uredu neće stvarati nikakvu obavezu upisa u zemljišnoj knjizi, nego je intencija da se time institucijama nadležnim u oblasti zemljišne administracije i oblasti prostornog uređenja osiguraju zvanični podaci o granicama obuhvata građevinskog zemljišta na njihovom jurisdikcijskom području, čime se povećava transparentnost procesa i doprinosi pravnoj sigurnosti.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Saveza općina i gradova da se propiše obaveza općinske službe nadležne za poslove katastra da zemljišnoknjižnom uredu dostavlja u vidu prijavnog lista spisak katastarskih parcela kojima je namjena promijenjena u građevinsko zemljište, na osnovu čega bi zemljišnoknjižni uredi bili ovlašteni i obavezani provesti upis promjene namjene zemljišta u A-listu odgovarajućeg zakloška. Mišljenje je obrađivača da bi propisivanje ovakve obaveze bilo protivno pravilima o promjeni podataka o kulturi (način korištenja) zemljišta, pravu svakoga upisanog subjekta da sudjeluje u postupku promjene katastarske kulture (podrazumijeva provođenje upravnih radnji), a vjerovatno bi zakomplikovalo i provođenje postupaka prenamjene poljoprivrednog ili šumskog u

građevinsko zemljište, odnosno naplatu propisanih naknada po tom osnovu. Uostalom, predviđeno je da se granice obuhvata jasno opisuju u odluci koju donosi općinsko ili gradsko vijeće, čiji sastavni dio čini i grafički prikaz tog obuhvata, pa je upravo to ono što determiniše pravni režim i status određenog zemljišta kao građevinskog, a ne upisana katastarska kultura. Promjena katastarske kulture provodi se u posebnom postupku, prema posebnom podzakonskom propisu, evidentira se u katastarskoj i zemljišnoknjižnoj evidenciji, a podrazumijeva i prethodno provođenje radnji i postupaka promjene namjene zemljišta, tako da prema mišljenju obrađivača propis kojim se uređuje oblast građevinskog zemljišta time ne treba opterećivati.

Imajući u vidu navedeno obrađivač je mišljenja da je ranije predloženo rješenje kada je u pitanju obuhvat građevinskog zemljišta vrlo kvalitetno i zato je nakon provedene javne rasprave u čl.7. ovog Prijedloga zadržano bez ikakvih izmjena ili dopuna

- Primjedbe na član 9. Nacrta

Tekst čl.9. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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 prirodni 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."

Prema sugestiji Općine Stari Grad Sarajevo u čl.9. st.1. Nacrta uz ono što je prvobitno predloženo dodate su riječi "ovim zakonom i drugim važećim propisima", jer obrađivač cijeni da se time preciznije reguliše šta je okvir za regulaciju stvarno-pravnog statusa građevinskog zemljišta. U tom smislu treba imati na umu da se već u st.2. istog člana ovog zakonskog Prijedloga predviđa određeni izuzetak od općih pravila utvrđenih Zakonom o stvarnim pravima, a kada je u pitanju sticanje prava na "državnom" građevinskom zemljištu važe i posebne pravilničke procedure.

Nije prihvaćena sugestija Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u čl.9. Nacrta briše st.1., jer obrađivač smatra da ove odredbe koje u pogledu sticanja, ograničavanja i prestanka prava na građevinskom zemljištu upućuju na primjenu Zakona o stvarnim pravima, na vrlo izričit način, što će izbjeći bilo kakve dileme i moguće različito tumačenje u praktičnoj primjeni, određuju koji je propis relevantan kada su u pitanju prava na građevinskom zemljištu. U praksi stečeno iskustvo obrađivača je da upravo ovako izričite odredbe smanjuju prostor za različita tumačenja i pogreške u praksi, gdje često postupa osoblje koje nema šira znanja u imovinsko-pravnoj oblasti i zato griješi i ondje gdje greške zapravo ne bi trebalo biti.

Prema sugestiji Općine Kakanj u st.2. čl.9. Nacrta precizirano je da općinsko ili gradsko vijeće pravo vlasništva u korist bespravnog graditelja utvrđuje svojim rješenjem, kako u praksi ne bi bilo dilema oko forme akta kojim se o tome odlučuje.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Čitluk da se brišu odredbe čl.9. st.2. Nacrta, jer je tim odredbama predviđena mogućnost, dakle samo mogućnost a ne i obaveza, i to pod vrlo stroгим uslovima, da općinsko/gradsko vijeće pravo vlasništva na građevinskom zemljištu u korist bespravnog graditelja utvrdi u administrativnom postupku. Ocjena je obrađivača da takvu mogućnost treba predvidjeti kao opciju u cilju ubrzanja procedura i smanjenja troškova u procesu legalizacije.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Gradova Tuzla i Široki Brijeg, kao ni sličan prijedlog Općine Ilidža, da se u čl.9. st.2. predvidi da općinsko ili gradsko vijeće pravo vlasništva u korist bespravnog graditelja može utvrditi i na onom građevinskom zemljištu koje je već upisano kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave ili nekog drugog subjekta javnog prava (kanton, grad i sl.). Takva opcija nije moguća, jer činjenica upisanog vlasništva implicira, bilo reći obavezuje na redovan promet takvog zemljišta, dakle na zaključenje pravnog posla, kako je predviđeno Zakonom o stvarnim pravima, a nikako na mogućnost utvrđivanja prava u administrativnom postupku.

Nije prihvaćen prijedlog Grada Čapljina da se u čl.9. st.2. Nacrta dodaju dva nova stava, koji bi po svome sadržaju predstavljali propisane odredbe čl.346. st.1. i 2. Zakona o stvarnim pravima, jer je svako dupliranje bez praktične svrhe, a ono što bi ti stavovi sadržavali već je predviđeno u drugom važnijem propisu.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Buzim da se u st.2. briše dio teksta koji glasi "bez izvedenih prava upisanih u korist drugih lica", jer bi to bilo suprotno odredbama Zakona o stvarnim pravima (čl.338. i 339.) kojima je propisana opća vlasnička transformacija na nekretninama u društenon/državnom vlasništvu. Zbog istih razloga neprihvatljivim je obrađivač smatrao i prijedlog ove Općine da se propiše postupak izuzimanja zemljišta (praktično eksproprijacija) iz posjeda upisanog lica i zatim obavezno utvrđivanje vlasništva na tome zemljištu u korist bespravnog graditelja.

Prihvaćen je međutim prijedlog Gradova Tuzla i Široki Brijeg, kao i Općine Tešanj, da se briše dio st.2. gdje je bilo predloženo da se rješenjem općinskog ili gradskog vijeća bespravnom graditelju utvrđuje i obaveza plaćanja naknade po osnovu jednokratne rente i naknade za korištenje građevinskog zemljišta, pa se sada slijedom toga prijedloga predviđa da se bespravnom graditelju utvrđuje samo obaveza plaćanja izrične vrijednosti zemljišta. Ostale naknade regulisat će se u daljem postupku legalizacije objekta odnosno ishođenja naknadnog odobrenja za građenje, kako je predviđeno odredbama iz Poglavlja IV ovog Prijedloga, dakle na isti način kao i u slučaju objekata koji se "regularno" grade.

Prihvaćen je i prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se onome što je ovdje predloženo u Nacrtu doda st.3., tako da se propiše da rješenje općinskog ili gradskog vijeća kojim se u korist bespravnog graditelja utvrđuje pravo vlasništva na građevinskom zemljištu predstavlja pravni osnov za upis prava vlasništva na tomo zemljištu, ali uz obavezu prethodne isplate ukupne cijene zemljišta. Ovaj prijedlog je prihvaćen kako bi bilo potpuno jasno da takvo rješenje predstavlja osnov slićanja i valjan osnov za upis vlasništva bespravnom graditelju, što bi trebalo smanjiti postojeće probleme u praksi različitih zemljišnoknjižnih ureda.

Obrađivač se ne slaže sa primjedbom Asocijacije arhitekata u BiH da će ono što je predloženo u čl.9. st.2. Nacrta stvoriti nepravdu između građana koji su prilikom gradnje poštovali sve zakonske procedure i onih koji nisu, te će poticati "divlju gradnju". Obrađivač je mišljenja da su predložene odredbe u tom pogledu neutralne, te neće ni poticati, ni će moći efikasno spriječiti bespravnu gradnju, koja je ozbiljan društveni problem i ustvari "fenomen" koji se ne može posmatrati samo sa aspekta urbanističke struke ili poštovanja

propisa o prostornom uređenju i građenju. Smisao onoga što je ovdje predloženo jeste da pojedini i ubrza proces legalizacija, dakle po svemu ga učini "prijateljskim" u slučaju kada postoje uslovi da se bespravno podignuti objekat zadrži u prostoru, a zemljište na kojem je objekat izgrađen još uvijek se vodi kao društveno/državno vlasništvo bez izvedenih prava upisanih u korist drugih lica. Dakle, ovo je predviđeno kao izuzetak od općih pravila stvarnog prava, što je vrlo važno naglasiti, zbog čega ni primjedba Općine Kalesija da se ovime što je predloženo narušava načelo jednovrsnosti vlasništva nije mogla biti prihvaćena. Istim ovim razlozima obrađivač se rukovodio kada se opredijelio ne prihvatiti primjedbe koje su u vezi sa bespravnom gradnjom i legalizacijom u svojim diskusijama iznijeli poslanici Nasiha Pozder i Zukan Holoz. Nema sumnje da je bespravna gradnja ozbiljan društveni problem, ali isto tako ne može biti sumnje da se taj problem ne može prevazići zatvaranjem očiju i svojevrsnom "deregulacijom". Zato je mišljenje obrađivača da se pitanje bespravne gradnje i legalizacije ne može izbjeći i kada je u pitanju regulacija oblasti građevinskog zemljišta kroz odredbe ovog zakonskog Prijedloga.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javno rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbi kojima se uređuje pitanje sticanja prava na građevinskom zemljištu i jedan važan izuzetak u tome pogledu, koje u čl.8. ovoga Prijedloga glase:

"(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), ovim zakonom i drugim važećim propisima.

(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 opisano kao društveno odnosno državno vlasništvo bez izvedenih prava upisanih u korist drugih lica, sve dok takav upis postoji općinsko ili gradsko vijeće svojim rješenjem u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika može utvrditi pravo vlasništva, uz obavezu plaćanja zemljišta prema tržišnoj cijeni.

(3) Rješenje općinskog ili gradskog vijeća iz stava (2) ovog člana predstavlja pravni osnov za upis prava vlasništva na građevinskom zemljištu u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika, ali se taj upis može provesti samo uz dokaz o isplati ukupne cijene zemljišta."

- Restrukturiranje sadržaja Poglavlja-III i Poglavlja-IV zakonskog Nacrta i odredba o prestanku svojstva javnog ili općeg dobra

Slijedom sugestije Saveza općina i gradova Federacije BiH nakon javne rasprave restrukturiran je sadržaj Poglavlja III ovog Nacrta, tako da isti sada pored odredbi koje se odnose na prava i parcelaciju građevinskog zemljišta sadrži i odredbu kojom se predviđa mogućnost utvrđivanja gubitka statusa javnog ili općeg dobra na građevinskom zemljištu, kao i odredbe koje se tiču uređenja građevinskog zemljišta, koje su ranije bile dio Poglavlja IV, gdje sada ostaju isključivo odredbe koje se odnose na regulaciju pitanja naknada. Ocjena je obrađivača da su ova nova struktura Poglavlja III i IV i redoslijed pojedinih odredbi unutar zakonskog Prijedloga odgovarajući, da će doprinijeti boljem razumijevanju okvira, konteksta i predmeta regulacije, a time i razumljivosti pojedinih odredbi.

Prihvaćen je prijedlog Gradova Tuzla i Široki Brijeg i Općine Ilidža, praktično jednoglasno podržan od svih drugih jedinica lokalne samouprave na sesijama održanim u četiri regionalna centra na području Federacije BiH, kao i na završnoj sesiji od strane predstavnika Saveza općina i gradova Federacije BiH i poslanice Nasihe Pozder, da se u

tekst ovog zakonskog Prijedloga ugradbe odredbe kojima bi se uredilo pitanje utvrđivanja gubitka svojstva općeg ili javnog dobra na građevinskom zemljištu. Sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima prestale su važiti odredbe Zakona o prometu nepokretnosti koje su sadržavale osnov na temelju koga su jedinice lokalne samouprave mogle prevazići problem upisanog svojstva javnog dobra na onome građevinskom zemljištu koje je to svojstvo izgubilo, pa je obrađivač smatrao da se taj problem, barem do sistemske regulacije pitanja općih i javnih dobara, odnosno njihova upisa u zemljišnu knjigu, može prevazići kroz jednu odredbu u ovom zakonskom Prijedlogu, pa je ista u čl. 10. formulisana na način koji bi trebao omogućiti da se problem "nevažnog" upisa javnog ili općeg dobra riješi, ali da se pri tom ne narušava sadržaj i funkcija onoga što javno ili opće dobro u stvarnosti predstavlja.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javno rasprave opredijelio utvrditi tekst odredbe kojom se uređuje prestanak svojstva javnog ili općeg dobra na građevinskom zemljištu, što u čl. 10. ovoga Prijedloga glasi:

"(1) Na građevinskom zemljištu koje je u zemljišnoj knjizi upisano kao javno dobro ili opće dobro (dobro u općoj upotrebi), a u stvarnosti je izgubilo funkcije ili osobine koje su bile osnov za sticanje i upis tog svojstva, općinsko ili gradsko vijeće svojom odlukom može utvrditi prestanak svojstva javnog ili općeg dobra, u kojem slučaju to zemljište postaje vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno.

(2) Odluka iz stava (1) ovog člana dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu."

- Primjedba na član 10. Nacrta

Tekst čl. 10. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Nisu prihvaćene primjedbe Grada Širokog Brijega i Općine Hadžići na predložene odredbe čl. 10. Nacrta, jer iz istih proizilazi nerazumijevanje pojma i sadržaja onoga što jeste "građevinska parcela" i intencija da provođenje tehničkih promjena na nekretninama bude dozvoljeno bez obzira na regulacione linije i ono što je detaljnim prostorno-planskim aktom praktično proglašeno javnim interesom. Obradivač se sa takvim pristupom ne može složiti, jer smatra da bi isti doveo do još većeg haosa kada je planiranje, a posebno provođenje važećih prostorno-planskih dokumenata u pitanju. Ograničenja u pogledu parcelacije na građevinskom zemljištu postoje otkad je i normativne regulacije ove oblasti (čl. 19. važećeg Zakona o građevinskom zemljištu) i pokazala su se vrlo korisnim zaštitnim mehanizmom, posebno u većim gradskim područjima. Ako ćemo vlasnicima dopustiti potpuni volontarizam kada su tehničke radnje na nekretninama u pitanju onda se postavlja pitanje čemu regulacioni planovi i uopšte planski pristup prostornom planiranju i građenju, što je sve direktno vezano i za status građevinskog zemljišta kao dobra od općeg interesa. S ovim stavom korespondira prijedlog Općine Tešanj da se pitanje parcelacije građevinskog zemljišta reguliše odredbom koja bi glasila "Oblik i površina građevinske parcele može se mijenjati samo na način kako je to predviđeno prostorno-planskom dokumentacijom područja koje obuhvata predmetno građevinsko zemljište".

Nema istine u tome da je ono što je ovdje predloženo u suprotnosti sa odredbama Zakona o stvarnim pravima i Zakona o promjeru i katastru zemljišta kada se govori o volji stranaka i raspolaganju imovinom, jer svojom (katastarskom) parcelom vlasnici mogu slobodno raspolagati bez ikakvih ograničenja, samo svojom voljom, bez iskazane namjere privođenja zemljišta namjeni, ne smiju zadirati u regulacione linije i narušavati pravila utvrđena važećim regulacionim planom ili planom parcelacije. Osim toga, imat će mogućnost, naravno ako se usvoji ono što je u Poglavlju V ovog zakonskog Prijedloga predloženo, svoje zemljište predviđeno za izgradnju javne infrastrukture prenijeti (uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti) u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, isto kao i u slučaju da se na njegovom zemljištu prema važećem detaljnom prostorno-planskom aktu ne može formirati građevinska parcela.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Kakanj da se u čl.10. Nacrta precizira koji je to "pojedinačni akt kojim se određuje građevinska parcela", obzirom da su u tom dijelu nazivi po kantonima raznoliki i bilo bi nepraktično nabrajati sve te nazive. Iz predložene odredbe vrlo je jasno da taj pojedinačni akt mora sadržavati formaciju građevinske parcele, a kako se taj akt naziva, primjerice urbanistička saglasnost, lokacijska dozvola i tome slično nije od odlučne važnosti.

Slijedom primjedbi Saveza općina i gradova Federacije BiH, Grada Čapljina, Općine Kalesija i Općine Bužim, koje su u jednom dijelu smatrane prihvatljivim, precizirane su ranije predložene odredbe čl.10. Nacrta što se odnose na izuzetak od pravila prema kojemu ograničenja parcelacije ne važe ako je odlukom suda utvrđeno drugačije, tako da je sada ovaj izuzetak uređen kroz novi st.2., gdje se predviđa da se u slučaju kada je to odlukom nadležnog suda naloženo oblik i površina parcele građevinskog zemljišta može mijenjati i izvan postupka privođenja zemljišta namjeni, ali i u tom slučaju u skladu sa regulacionim planom ili planom parcelacije. Ovakva odredba prema mišljenju obrađivača otklanja ili bitno smanjuje prostor za različita tumačenja, pa i rezerve odnosno dileme koje je u tom pogledu iznio Savez općina i gradova Federacije BiH.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbi kojima se uređuje pitanje parcelacije građevinskog zemljišta, koje u čl.11. ovog Prijedloga glase:

"(1) Oblik i površina parcelo 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.

(2) Ako je to odlukom nadležnog suda naloženo oblik i površina parcele građevinskog zemljišta može se mijenjati i van postupka privođenja zemljišta namjeni, ali i u tom slučaju u skladu sa regulacionim planom ili planom parcelacije.

(3) 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."

- Primjedbe na odredbe Nacrta koje se odnose na uređenje građevinskog zemljišta (čl.15-17. Nacrta)

Tekst čl.15. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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 ishođenje

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.).”

Tekst čl. 16. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

“(1) Uređenje građevinskog zemljišta obaveza je jedinica lokalne samouprave i javnopravnih tijela koja prema posebnim propisima grade ili upravljaju infrastrukturom.

(2) Policanje 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.”

Tekst čl. 17. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

“(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.”

Za obrađivača nije bilo prihvatljivo da se iz ovog zakonskog Nacrta brišu odredbe koje sadrže definiciju pojma uređenje građevinskog zemljišta, obavezu uređenja, te pravila koja trebaju osigurati usklađenost i funkcionalnu povezanost prilikom uređenja dijelova građevinskog zemljišta, dakle čl. 15-17. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH, što sada čini regulatorni sadržaj odredbi čl. 12-14. ovog Prijedloga, jer su ovakve odredbe uvijek činile dio ranijih propisa o građevinskom zemljištu i po svome sadržaju trebaju prethoditi odredbama kojima se reguliša pitanje naknada na građevinskom zemljištu. Osim toga treba imati u vidu da je po pitanju regulacije onoga što spada u uređenje građevinskog zemljišta situacija u kantonima prilično raznolika, pa je kroz ovaj zakonski Prijedlog trebalo postaviti okvir.

Nije se mogla prihvatiti sugestija Općine Ilijaš da se čl. 15. Nacrta dopuni sa dva nova stava koji bi po svom sadržaju značili prepisivanje dijelova odredbi čl. 42. i 44. Zakona o prostornom uređenju Kantona Sarajevo. Tako nešto je praktično nepotrebno i nemo-tehnički neopravdano, jer ovaj zakonski Nacrt ne treba sadržavati ono što je predmet regulacije važećim kantonalnim propisom.

Prihvaćena je međutim sugestija Općine Ilijaš da se u čl. 17. Nacrta koristi samo termin “građevina infrastrukture”, pa više ne može biti pitanja oko razlikovanja ovoga sa terminom “infrastrukturna građevina”, iako se sadržajno radi o istoj stvari.

Iz navedenih razloga nakon provedene javne rasprave obrađivač se opredijelio na manju jezičku redakciju predloženih odredbi koje se tiču uređenja građevinskog zemljišta, što u čl. 12-14. ovog Prijedloga glase:

Član 12.

“(1) Građevinsko zemljište uređuje se u cilju njegovog 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 projekatne i druge dokumentacije, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa u skladu s ovim i posebnim zakonom i ishođenje 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 13.

"(1) Urođenje građevinskog zemljišta obaveza je jedinica lokalne samouprave i javnopravnih tijela koja prema posebnim propisima grade i/ili upravljaju infrastrukturom (nadalje: javnopravno tijelo).

(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 14.

"(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 građevine infrastrukture koje kapacitetom ili drugim obilježjima ne udovoljavaju novim građevinama i uređajima, odnosno njihovim dijelovima."

- Primjedbe na odredbo Nacrta koje se odnose na pitanje naknada na građevinskom zemljištu (čl.11-14., čl.18-20.)

Kroz javnu raspravu više jedinica lokalne samouprave iznijelo je cijeli niz primjedbi, sugestija i prijedloga kada je u pitanju regulacija pitanja naknada koje se trebaju plaćati u postupku izgradnje objekata na građevinskom zemljištu. Neki od tih primjedbi i prijedloga dijametralno su suprotni, što je donekle i očekivano, kada se ima u vidu raznolikost jedinica lokalne samouprave u svakom pogledu. Prijedlozi su s jedne strane išli od potpunog brisanja svih predloženih odredbi koje se odnose na naknade, dakle potpune deregulacije u ovome segmentu, kako je predložio Grad Široki Brijeg, brisanja naknade po osnovu jednokratne rente, što je prijedlog Općine Tešanj, a s druge strane do puno strože regulacije i propisivanja brojnih parametara kao osnova za određivanje osnovice i utvrđivanje iznosa za plaćanje ovih naknada, što je predložila Općina Ilijaš. Grad Tuzla primjerice predložio je da se pitanje nadležnosti za rješavanje po žalbi protiv prvostepenih akata kojima se utvrđuju visina jednokratne rente i naknada za uređenje građevinskog zemljišta uskladi sa kantonalnim propisima o prostornom uređenju.

Tekst čl.11. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Tekst čl. 12. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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) Prosječna 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."

Tekst čl. 13. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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,"

Tekst čl. 14. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Tekst čl. 18. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Tekst čl.19. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Tekst čl.20. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Nakon razmatranja svih primjedbi koje se tiču pitanja naknada u postupku izgradnje objekata na građevinskom zemljištu obrađivač se opredijelio sve odredbe kojima se ta pitanja zakonski uređuju situirati u posebnom poglavlju, to je Poglavlje-IV ovog Prijedloga, pri čemu su odredbe koje se odnose na uređenje građevinskog zemljišta prebačene u Poglavlje-III ovog Prijedloga, u kojemu su sada situirane odredbe koje se odnose na regulaciju prava, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje građevinskog zemljišta. Obradivač cijeni da ova intervencija u strukturu zakona konačno predloženi redoslijed pojedinih odredbi i slaganje po poglavljima predmetu regulacije bolje odgovara i da određene odredbe čini jasnijim i razumljivijim.

Kada je u pitanju sadržaj pojedinih odredbi koji se odnose na naknade obrađivač se opredijelio zadržati ranije predložena pravila vožana za definiciju, osnovicu za obračun i način utvrđivanja visine jednokratne rente, kao okvir naslonjen na ranija zakonska rješenja, provjerena u dugogodišnjoj praksi, posebno u većim gradovima. Zato su predložene odredbe čl.11. i 13. Nacrta u jednom manjem dijelu precizirane, bez izmjene njihove suštine. Tako je prema sugestiji Općine Novo Sarajevo u st.1. čl.13. Nacrta nakon riječi "netto korisno površine građevine koja će se graditi" dodato "ili je izgrađena", čime se precizira da se jednokratna renta na isti način obračunava i u postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina.

Mišljenje je obrađivača da ne stoji primjedba Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okolišta USK-a koje ukazuje na provid da je važećim kantonalnim propisom nadležnost za izdavanje akata o građenju podijeljena između toga Ministarstva i jedinica lokalne samouprave, obzirom da sve odredbe ovoga zakonskog Prijedloga govore o situacijama kada odobrenje za izgradnju izdaju općinske/gradske službe za građenje.

Obrađivač za ovu primjedbu drži da je rezultat nerazumijevanja predloženih odredbi čl. 14. Nacrta, obzirom da su naknada po osnovu jednokratne rente, kao i naknada za urođenja građevinskog zemljišta, isključivi prihodi jedinica lokalne samouprave, što kao logično i jedino prihvatljivo rješenje implicira i nadležnost jedinica lokalne samouprave da preko svojih službi za upravu utvrđuju visinu ovih naknada, bez obzira da li se radi o izgradnji objekata iz nadležnosti lokalne samouprave, kantonalnog ili pak federalnog ministarstva u reosor prostornog uređenja i građenja. Ne stoji ni primjedba Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okolišta USK-a da niti jedna predložena odredba ne propisuje kada se donosi rješenje o utvrđivanju visine jednokratne rente, jer iz onoga što sadrži predloženi čl.11. st.1. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH (sada je to regulatorni sadržaj čl.15. st.1. ovog Prijedloga) sasvim je jasno da jednokratnu rentu investitor plaća prije izdavanja odobrenja za građenje, što znači da gradska/općinska služba nadležna za poslove građenja visinu jednokratne rente utvrđuje posebnim rješenjem (čl.14. st.1. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH, odnosno čl.19. st.1. ovog Prijedloga) koje donosi prije izdavanja odobrenja za građenje.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bosanski Petrovac da se u čl.14. st.1. Nacrta tačno prociše ko je u okviru općine/grada ili službi za upravu nadležan za donošenje rješenja kojim se utvrđuje visina jednokratne rente. Organizacija općinskih/gradskih službi za upravu, unutrašnja organizacija, sistematizacija radnih mjesta i dodjela konkretnih zadataka pojedinim službenicima, isključiva su nadležnost općinskog načelnika/gradonačelnika, pa bi preciznija definicija nadležnosti za utvrđivanje visine jednokratne rente bila suprotna organizaciji organa i službi za upravu i značila bi narušavanje autonomije jedinica lokalne samouprave. Osim toga, prema onome što sada čini regulatorni sadržaj čl.19. st.1. ovoga Prijedloga sasvim je jasno da visinu jednokratne rente posebnim rješenjem utvrđuje općinska/gradska služba nadležna za poslove građenja, a u kojoj su općinskoj/gradskoj službi ti poslovni situirani i kako se ta služba zove potpuno je nebitno, pa je i preciznija definicija nadležnosti u suštini nepotrebna.

U čl.13. Nacrta (sada je to regulatorni sadržaj čl.17. ovog Prijedloga) dodati su st.3. i 4., prema sugestiji Saveza općina i gradova Federacije BiH i Ministarstva gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona, kako bi se kroz ovaj zakonski Načrt iskazala pravila po kojima će se visina jednokratne rente utvrđivati kod dogradnje, nadzidivanja i kod izgradnje pomoćnih objekata. Mišljenje je obrađivača da je optimalno rješenje da u ovakvim slučajevima parametre i osnovna pravila svojom odlukom utvrđuje općinska ili gradsko vijeće, jer ne može biti isto graditi bazen i štalu ili pak dograđivati odnosno nadzidivati u centru grada (jedno vrijeme popularno mansarde) i kroz takvu gradnju rješavali stambeno pitanje proširenja porodice u prigradskom naselju, što će jedinice lokalne samoupravne sigurno znati prepoznati i svojim odlukama pravilno regulisati. Na sugestiju Ministarstva gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona u st.4. predviđeno je da se u slučaju izgradnje na mjestu starog ili uklonjenog objekta jednokratna renta određuje samo ako je neto korisna površina objekta koji će se graditi ili je izgrađen veća od neto korisne površine starog ili uklonjenog objekta, i to za razliku neto korisne površine novog u odnosu na stari ili uklonjeni objekat, što obrađivač smatra logičnim i svima prihvatljivim rješenjem. Dodavanjem st.4. prevazilazi se pravna praznina koja je u ovom dijelu primijećena u praksi, te se normativno urođuje na način koji je u praktičnoj primjeni već duže vrijeme.

Obrađivač je prihvatio prijedlog Grada Širokog Brijega i Općine Tešanj da se jedinicama lokalne samouprave kada je u pitanju jednokratna renta ostavi više prostora za vlastite procjene i regulaciju tog pitanja kroz njihove vlastite odluke. Zato je u konačni tekst ovog zakonskog Prijedloga ugrađen čl.18., gdje se predviđa da u slučaju posebnih razloga, ekonomski, prostorno-geografskih, demografskih ili sličnih, općinsko ili gradsko

vijesti osnovica za izračun visine jednokratne rente svojom odlukom može urediti drugačije nego je to propisano u ovom Prijedlogu, s tim da takva odluka mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavku za održivost komunalne infrastrukture. Ovi prijedlozi prihvaćeni su prije svega zato što jednokratna renta predstavlja isključivi prihod jedinica lokalne samouprave, vezana je dakle za svaku vrstu planiranja (prostorno, budžetsko) na lokalnom nivou, stvarno stanje, kapaciteti i pravci razvoja na lokalnoj razini vrlo su raznoliki, pa je vrlo različito i iskustvo sa efektima koji proizilaze iz naplate jednokratne rente, što su sve okolnosti koji potvrđuju opredjeljenje i potrebu da se jedinicama lokalne samouprave u tom pogledu ostavi više slobode i prostora za vlastitu inicijativu. Jedino što jedinice lokalne samouprave kada to svoje diskrecijsko pravo (predviđeno u čl.18. ovog Prijedloga) koriste moraju voditi računa da svaka njihova odluka kojom uređuju pitanje naknade po osnovu jednokratne rente mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavku za održivost komunalne infrastrukture. Mišljenje je obrađivača da protjerana regulacija ovog pitanja s federalnog nivoa može biti čak i kontraproduktivna, jer se u 10 kantona i 79 jedinica lokalne samouprave susreću vrlo raznolike polazne situacije, ranija iskustva i razvijene prakse, pa slijedom toga postoje i diametralno suprotna viđenja mogućih zakonskih rješenja. Ono što je u ovom Prijedlogu u djelu koji se odnosi na naknadu predloženo obrađivač amaba kompromisom, nekim srednjim rješenjem, što bi trebalo biti prihvatljivo ako ne svima onda barem većini jedinica lokalne samouprave, jer sadrži okvir unutar kojeg se politika naknada može uskladiti sa razvojnim planovima i specifičnim interesima svake lokalne zajednice.

Obrađivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Bosanski Petrovac da se ovom zakonskom Prijedlogu doda odredba kojom bi se propisalo da "Licu kome je dodijeljeno gradsko građevinsko zemljište ne može se izdati odobrenje za građenje, niti se može izvršiti uknjižba prava krištenja zemljišta radi građenja u katastru nekretnina, odnosno u zemljišnoj knjizi, dok ne podnese dokaz da je platila naknadu po osnovu rente". Ovaj prijedlog, to je očito, pripada prošlom vremenu, kada se razlikovalo gradsko i ostalo građevinsko zemljište, što sada nije slučaj, kada je gradsko građevinsko zemljište moglo biti uključivo u društvenom/državnom vlasništvu, kada se građevinsko zemljište dodjeljivalo administrativnim aktom općinskog vjeća i kada je renta bila sastavni dio naknade za dodijeljeno zemljište. Sada međutim nije tako, novi stvarno-pravni okvir podrazumijeva jednovrsnost vlasništva i jednakost svih titulara, promet svog građevinskog zemljišta kroz obligacioni odnos i regulaciju obaveze po osnovu jednokratne rente odvojeno od sticanja prava na zemljištu, pa se stoga plaćanje jednokratne rente ne može direktno vezati za sticanje prava na zemljištu, niti uslovljavati upisom tih prava u javnim registrima. Uostalom jedinica lokalne samouprave ima sasvim dovoljno mehanizama da osigura uredno podmirenje obaveza po osnovu jednokratne rente, jer kroz postupanje vlastitih službi za upravu vodi sve procese vezane za izgradnju objekata, što znači da izgradnju neće odobriti prije nego investitor podmiri svoje obaveze po tom osnovu, kako je i predviđeno u čl.16. st.1. ovog Prijedloga, a ranije u čl.11. st.1. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH.

Obrađivač se nije mogao složiti sa prijedlogom Općine Čapljina da se brišu odredbe čl.18-20. Nacrta (sada to čini regulacioni sadržaj odredbi čl.22-29. ovog Prijedloga) jer je situacija po pitanju regulacije naknade za uređenje građevinskog zemljišta u kantonskim prilično raznolika, pa je kroz ovaj zakonski Prijedlog trebalo postaviti okvir i odrediti generalna pravila koja se razrađuju kroz kantonalne i propise koje donose jedinice lokalne samouprave. Osim toga, u našoj je pravnoj tradiciji da se pitanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta normativno reguliše prije svega kroz propis o građevinskom zemljištu.

Nije se mogla prihvatiti primjedba Saveza općina i gradova Federacije BiH da ono što je predviđeno u čl.14. st.4. Nacrta (sada to čini regulatorni sadržaj čl. 19. st.4. ovog Prijedloga) ima potencijalno diskriminatorski karakter i da omogućava arbitrarnost, jer ne sadrži smjernice u kojima bi slučaju bilo konseno odrediti obratno plaćanje jednokratne rente. Obradivač se s takvom ocjenom ne slaže, obzirom da je obratno plaćanje predviđeno kao izuzetak, a o tome u kojim će slučajevima važiti pukašeno je procjeniti i općim aktom odlučiti općinsko ili gradsko vijeće, vodeći se interesima jedinice lokalne samouprave, razvojnim planovima, općim pravcima razvoja i konkretnom okolnostima na svom području. Zakonom propisati smjernice u kojima bi slučaju to bilo korisno omogućiti obradivač cijeni nepotrebnim, jer ko može dati bolju ocjenu stanja na svom području i ko može preciznije identifikovati projekte važne za ukupni razvoj od samih jedinica lokalne samouprave i njihovih organa. Osim toga propisati bilo kakve smjernice u tom pogledu bilo bi vrlo nepraktično, jer 79 jedinica lokalne samouprave znati islu toliko različitih polaznih stanja i objektivnih mogućnosti, pa bi strogo propisane smjernice u neku ruku mogle imati i diskriminatorski karakter, jer neki projekat za jednu zajednicu može biti beznačajan, dok za neku drugu može značiti život i prike koje na drugi način ne može dobiti. Zato je obradivač mišljenja da jedinice lokalne samouprave odnosno njihova općinska ili gradska vijeća trebaju imati autonomiju da odrede kada će omogućiti obratno plaćanje jednokratne rente, što uključuje i utvrđivanje roka u kojem se utvrđeni iznos mora podmiriti i koja će se sredstva osiguranja smatrati prihvatljivim, jer to sa sobom nosi i odgovornost za efekte koje će takva odluka imati. Obradivač također smatra da su siati predviđeni u čl.19. st.4. Prijedloga kao osiguranje za naplatu jednokratne rente sasvim dovoljni i prihvatljivi kao okvir, što će općinsko ili gradsko vijeće dodatno razraditi i prilagoditi procjeni situacije na vlastitom području. Iz tih razloga nije prihvaćena sugestija Saveza općina i gradova Federacije BiH da se propiše da odgovarajuće sredstvo osiguranja može biti samo "njenica avalirana od strane banke, bankarska garancija ili upis založnog prava na nekretnni čija je procijenjena vrijednost najmanje 50 % veća od iznosa dugovane naknade", kao što nije prihvaćena ni sugestija Općine Hadžići da bi kao sredstvo osiguranja bila dovoljna i zabilježna postojanja duga na nekretnni koja bi se provodila po službenoj dužnosti.

Nije prihvaćen prijedlog Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići da se na kraju odredbe čl.14. st.4. Nacrta (što sada odgovara čl.19. st.4. ovog Prijedloga) dodaju riječi "što se utvrđuje odlukom predstavničkog tijela", obzirom da takva nadležnost odnosno ovlaštenje proizlazi iz onoga što je navedeno na samom početku tog stava, te se ponavljanje iste čini nepotrebnim.

Odredbe čl.18. i 19. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.20. i 21. ovog Prijedloga), što sadrže regulaciju pravila i procedura vezanih za utvrđivanje i obračun naknade za uređenje građevinskog zemljišta jezički su doljerane, precizirane i usklađeno sa propisima po kojima se sliče pravo građenja, pa se sada "pokriva" i situacije kada je važećim propisom kojim se uređuje oblast građenja predviđeno da se za određene objekte zidaje samo urbanistička saglasnost, a ne i odobrenje za građenje, kako je sugerišalo Ministarstvo za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša (ISK-a).

Prema sugestiji Grada Tuzla u čl.18. st.2. Nacrta precizirano je da naknada za uređenje građevinskog zemljišta obuhvata stvarne troškove prijenosa i opremanja građevinskog zemljišta, kako je predviđeno važećim prostorno-planskim aktom, ali uz dodatak "ili urbanističko-tehničkom dokumentacijom". Ovaj dodatak pokriva situacije kada se gradi na zemljištu koje nije obuhvaćeno regulacionim planom ili drugim detaljnim prostorno-

planskim aktom, čime se izbjegava moguća pravna praznina u takvim situacijama, koje u praksi nažalost nisu rijetke.

Stijedom sugestija Općine Ilijaš i Općine Doboj Jug u čl.18. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.20. ovog Prijedloga) dodat je novi stav 4., kojim se reguliše kako utvrditi visinu naknade za uređenje ako za određeno građevinsko zemljište nije donesen program uređenja, te se predviđa da se u tom slučaju iznos naknade utvrđuje prema parametrima koje svojom odlukom odredi općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i građenja. Slično kao i u slučaju jednokratne rente obrađivač je mišljenja da parametre za utvrđivanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta u ovom slučaju svojom odlukom treba određivati općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i građenja. Polazne situacije, stanje uređenosti zemljišta i standard kada je u pitanju komunalna infrastruktura tako su raznoliki, po jedinicima lokalne samouprave i po kantonima, da je jedinstvena pravila i parametre u ovom slučaju praktično nemoguće postaviti, nego je stvar uputno prepustiti autonomnoj procjeni jedinica lokalne samouprave, što u krajnjoj liniji nosi i odgovornost za vlastite procjene i odluke, svakako i finansijska sredstva koja predstavljaju isključivi prihod lokalne samouprave.

Prema prijedlogu Grada Tuzla u čl.19. st.3. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.21. st.3. ovog Prijedloga) pitanje nadležnosti za rješavanje pri žalbi protiv akta kojim se utvrđuje visina naknade za uređenje građevinskog zemljišta usuglašeno je sa važećim kantonalnim propisom o prostornom uređenju.

Prihvaćeno su primjedbe Savnra općina i gradova Federacije BiH i Grada Gradačca na predložene odredbe čl. 20. st.1. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.22. st.1. ovog Prijedloga) i prijedlog koji je u tome dijelu iskazan, jer je ocijenjeno da isti zaista na razumljiviji i kvalitetniji način reguliše situaciju kada zemljište na kojem će se graditi objekat nije uređeno. To se čini tako što se propisuje da je investitor u tome slučaju dužan izvršiti uređenje na cijeloj površini zemljišta saglasno urbanističko-tehničkim i drugim uslovima utvrđenim u urbanističkoj saglasnosti ili drugom aktu istog karaktera, ali kada investitor nema obavezu plaćanja naknade za uređenje građevinskog zemljišta.

Prihvaćen je prijedlog Grada Bihaća i Općine Doboj Jug za izmjenu u čl.20. st.2. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.22. st.2. ovog Prijedloga) pa je nakon provedene javne rasprave provedena obaveza u ne sarno mogućnost da jedinica lokalne samouprave u slučaju kada građevinsko zemljište nije uređeno sa investitorom sklopi Ugovor o finansiranju troškova uređenja, jer će to prema ocjeni obrađivača podići nivo transparentnosti i osigurati jasna pravila kada je obaveza uređenja zemljišta u pitanju, čime se indirektno osiguravaju preduslovi za povećanje kvalitete radova na uređenju zemljišta. Nije međutim prihvaćena sugestija Općine Novi Grad Sarajevo da se ovdje proširi set obaveznih elemenata koje treba sadržavati ugovor o finansiranju troškova uređenja građevinskog zemljišta. Ocjena je obrađivača da je to nepotrebno, da je ono što je predloženo kao obavezan sadržaj sasvim dovoljno imajući u vidu karakter građansko-pravnog odnosa koji se uređuje, pri čemu se sudionicima ugovornog odnosa ostavlja prostora da sva ostala pitanja važna za regulaciju međusobnih odnosa (posebno onih koji se za neku od strana ukazuju potenojano spornim) urede po svojoj slobodnoj volji, kakn i odgovara načelu konsenzualnosti.

Nisu prihvaćeni ni prijedlozi Općina Ilidža, Doboj Jug, Čitluk i Bosanska Krupa da se ovdje definiše šta se podrazumjeva pod neuređenim ili djelimično uređenim građevinskim zemljištem, budući je to faktičko pitanje, a šta sve spada pod uređenje građevinskog zemljišta reguliše se kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja, pa je:

ponavljanje u tom smislu neopravdano. Za pravilno i potpuno razumijevanje odredbi predloženih u ovom zakonskom Nacrtu sve je potrebno posmatrati u kontekstu drugih propisa, prije svega Zakona o stvarnim pravima i cijelog niza propisa kojima se uređuje oblast prostornog uređenja i građenja.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Čitluk da se u ovom Nacrtu propiše ko točno ispred odnosno u ime jedinice lokalne zaključuje ugovor o finansiranju troškova uređenja građevinskog zemljišta, budući je organizacija općinskih/gradskih službi za upravu, unutrašnja organizacija, sistematizacija radnih mjesta i dodjela konkretnih zadataka pojedinim službenicima, isključiva nadležnost općinskog načelnika/gradonačelnika, pa bi preciznija definicija nadležnosti u ovome dijelu bila suprotna organizaciji organa i službi za upravu i značila bi narušavanje autonomije jedinica lokalne samouprave.

Na sugestiju Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK-a, Grada Tuzla, Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići i Općine Ilijaš precizirane su odredbe čl. 20. st.3. Nacrta, pa se sada u čl. 22. st. 3. ovog Prijedloga predviđa da u slučaju kada se uređenje građevinskog zemljišta provodi uz sufinansiranje investitora i jedinice lokalne samouprave, dio radnji i radova koji se finansiraju iz sredstava jedinice lokalne samouprave ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi. Obradivač smatra da će ovako precizirana odredba otkloniti rezerve i dileme koje su u pogledu sufinansiranja tokom javne rasprave iskazali predstavnici više jedinica lokalne samouprave, tako da je sada jasno da se obaveza primjene propisa o javnoj nabavi odnosi samo na one radove koji se finansiraju iz sredstava jedinica lokalne samouprave.

Prihvaćena je sugestija zastupnika Adnana Efendića da se kroz ovaj zakonski Nacrt precizno definiše da sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevinskog zemljišta predstavljaju namjenska sredstva i da se mogu koristiti isključivo za potrebe uređenja građevinskog zemljišta, što je u tekstu Nacrta (čl.18. st.4.) koji je podržao Parlament Federacije nedostajalo. Obradivač se u ovom dijelu opredijelio obavezu namjenskog utroška naknada predviđenih ovim zakonskim Prijedlogom, dakle i naknade po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevinskog zemljišta, propisati kroz odredbe jednog posebnog člana (čl. 23. ovog Prijedloga), te na taj način osnažiti i potpuno jasnim učiniti obavezu jedinica lokalne samouprave da namjenska sredstva troše samo i isključivo za ono za što su naplaćene, prvenstveno za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture i izradu prostorno-planskih dokumenata.

Iz navedenih razloga nakon provedene javno rasprave obradivač se opredijelio sve odredbe koje se odnose na pitanje naknada na građevinskom zemljištu izdvojiti u posebno poglavlje, Poglavlje-IV u ovom Prijedlogu, što je rezultiralo promjenom numeracije pojedinih članova, ali i određenim izmjenama i dopunama u sadržaju ranije predloženih odredbi, kao i dodavanjem dva nova člana (čl.18. i 23. ovog Prijedloga), gdje se predviđa mogućnost drugačijeg uređenja osnovice za izračun jednokratne rente, te se posebno naglašava obaveza namjenskog utroška sredstava naplaćenih po osnovu naknada na građevinskom zemljištu. Odredbe što sadrže regulaciju pitanja naknada na građevinskom zemljištu u čl.15-23. ovog Prijedloga glase:

Član 15.

“(1) Prije izdavanja odobrenja za građenje ili drugog akta na osnovu kojeg se po važećim propisima stiče pravo građenja 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 općinsko ili gradsko vijeće 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 okoloških uslova korištenja zemljišta, kao što su naročito nagib terena, orijentacija, osunčanost, temperatura vazduha, vjetrovi i zagađenost vazduha."

Član 16.

"(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 općinsko ili gradsko vijeće, 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 17.

"(1) Visina jednokratne rente po metru kvadratnom netto korisne površine objekta koji će se graditi ili je izgrađen utvrđuje se u procentu od prosječne konačne građevinske cijene iz člana 16. 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 općinsko ili gradsko vijeće, polazeći od kriterija iz člana 15. stav (2) ovog zakona.

(3) Visinu jednokratne rente kod dogradnje, nadziđivanja i kod izgradnje pomoćnih objekata svojom odlukom utvrđuje općinsko ili gradsko vijeće.

(4) U slučaju gradnje na mjestu starog ili uklonjenog objekta jednokratna renta određuje se ako je netto korisna površina objekta koji će se graditi ili je izgrađen veća od netto korisne površine starog ili uklonjenog objekta, i to za razliku netto korisne površine novog u odnosu na stari ili uklonjeni objekat."

Član 18.

"(1) Ako to ekonomski, prostorno-geografski, demografski ili drugi slični razlozi opravdavaju osnovicu za izračun visine jednokratne rente općinsko ili gradsko vijeće svojom odlukom može urediti drugačije nego je to propisano u članu 15. stav (2), članu 16. i članu 17. ovog zakona.

(2) Odluka općinskog ili gradskog vijeća iz stava (1) ovog člana mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavke za održivost komunalne infrastrukture."

Član 19.

"(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 općinskog ili gradskog vijeća, ako kantonalnim propisom nije utvrđena nadležnost drugog organa.

(3) Jednokratna renta se u načelu plaća u utvrđenom novčanom iznosu, odjednom.

(4) Izuzetno, odlukom općinskog ili gradskog vijeća 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 20.

"(1) Prije izdavanja odobrenja za građenje ili drugog akta na osnovu koga se po važećim propisima stiče pravo građenja 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 ili urbanističko-tehničkom dokumentacijom.

(3) Iznos naknade iz stava (1) ovog člana utvrđuje se shodno programu uređenja građevinskog zemljišta, koji donosi općinsko ili gradsko vijeće.

(4) Ukoliko za određeno građevinsko zemljište nije donesen program uređenja iznos naknade iz stava (1) ovog člana utvrđuje se prema parametrima koje svojom odlukom odredi općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i građenja."

Član 21.

"(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 dozvoljavaju 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 općinskog ili gradskog vijeća, ako kantonalnim propisom nije utvrđena nadležnost drugog organa."

Član 22.

"(1) Ako zemljište na kojem će se graditi objekat nije uređeno, investitor je dužan izvršiti uređenje na cijeloj površini zemljišta saglasno urbanističko-tehničkim i drugim uslovima utvrđenim u urbanističkoj saglasnosti ili drugom aktu istog karaktera, u kom slučaju investitor nije dužan platiti naknadu za uređenje građevinskog zemljišta.

(2) U slučaju iz stava (1) ovog člana jedinica lokalne samouprave sa investitorom sklapa 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 osiguranja sredstava i rokove plaćanja troškova uređenja građevinskog zemljišta
- d) ugovorne kazne i druge sankcije za neizvršenje obaveza u ugovorenim rokovima

(3) Ako se uređenje građevinskog zemljišta provodi uz sufinansiranje sa strane investitora i jedinice lokalne samouprave, dio radnji i radova koji se finansiraju iz sredstava jedinice lokalne samouprave ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavi."

Član 23.

"Sredstva naplaćena po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevinskog zemljišta predstavljaju prihod jedinice lokalne samouprave i moraju se koristiti namjenski, za izradu prostorno-planske dokumentacije, izgradnju i održavanje objekata komunalne infrastrukture."

- Primjedbe na odredbe u Poglavlju-V Nacrta (čl.21-28.)

Odredbe Poglavlja V Nacrta, čl.21-28., što sada čini regulatorni sadržaj odredbi čl.24-31. ovog Prijedloga gdje se propisuju pravila vezana za prenos vlasništva građevinskog zemljišta na jedinice lokalne samouprave, obaveza prodaje zemljišta u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i pravo prače kupnje na građevinskom zemljištu, predstavljaju novinu kada je zakonsko uređenje oblasti građevinskog zemljišta u pitanju, pa je sasvim očekivano da u javnoj raspravi ove odredbe budu pod posebnom pažnjom.

Na predložene odredbe koje pripadaju ovom poglavlju iznesene su mnoge primjedbe i iskazani brojni prijedlozi, pri čemu su sudionici javne rasprave, prvenstveno predstavnici jedinica lokalne samouprave, iznijeli potpuno suprotne stavove i mišljenja. Tako je primjerice Općina Novo Sarajevo predložena rješenja u ovom dijelu u cijelosti podržala, dok su ista za Općine Novi Grad Sarajevo, Grad Široki Brijeg, Općinsko pravobranilaštvo Općine Hadžići i Općinu Tešanj apriori neprihvatljiva pa su predložili brisanje ovih odredbi Nacrta. Važno je za primijetiti da se u većini primjedbi i rezervi jedinica lokalne samouprave na odredbe predložene u Poglavlju V ovog Nacrta zanemaruje ili se pravilno ne valorizuje činjenica da se sve ono što je tu predloženo u suštini vezuje za regulacioni plan ili drugi detaljni prostorno-planski dokument, dakle opće akte koje donosi općinsko/gradsko vijeće, na koji način jedinice lokalne samouprave ustvari određuju "pravila igre" i uređuju ključne momente vezane za svoje obaveze spram vlasnika građevinskog zemljišta, što svakako daje osnova i za pravilno budžetsko planiranje i upravljanje procesima provođenja usvojenih planskih akata.

- Član 21. Nacrta

Tekst čl.21. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Obradivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Trnovo da se u čl.21. st.1. Nacrta vlasniku građevinskog zemljišta umjesto mogućnosti propiše obaveza da zemljište na kome je regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora planirano građenje infrastrukture ili građevine javne namjene koje ne može biti vlasnik prenese u vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Takva promjena prema mišljenju obradivača nije opravdana i ne bi imala uticaja na realizaciju projekata od javnog interesa, dakle izgradnju infrastrukture ili građevina javne namjene, a s druge strane bi značila neproporcionalno

mješanje javne vlasti u pravo vlasnika na mirno uživanje imovine. Obzirom da je u čl.16. st.2. važećeg Zakona o eksproprijaciji ionako propisano da se rješenja predviđena regulacionim planom smatraju javnim interesom to znači da jedinica lokalne samouprave koja god ocijeni potrebnim može pokrenuti postupak eksproprijacije građevinskog zemljišta koje je regulacionim planom određeno za izgradnju objekata od javnog značaja i time direktno substituirati inicijativu odnosno ponudu vlasnika tog zemljišta za prenos istog na jedinicu lokalne samouprave. Zato obrađivač smatra da je ono što je u ovom dijelu predloženo optimalno i pravično rješenje, kako za vlasnika zemljišta tako i za jedinicu lokalne samouprave, pa je nakon provedene javne rasprave u čl.24. ovog Nacrta zadržano, uz dodatak na kraju st.1. riječi "ili javnopravnih tijela", kako ne bilo dilomica oko toga da obavezu "preuzimanja" zemljišta imaju i javnopravna tijela koja grade/upravljaju infrastrukturom (saobraćajnom, energetsom, komunikacionom).

Član 24. ovog Prijedloga glasi:

"(1) Vlasnik neizgrađenog i neopterećenog zemljišta na kome 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 ili javnopravnih tijela.

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

- Član 22. Nacrta

Tekst čl.22. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Savez općina i gradova Federacije BiH i sa svoje strane u ovom dijelu iskazao je rezerve prema onome što je predloženo u čl.22. st.1. Nacrta, jer smatra da bi se time dovelo u pitanje ustavom zagarantovano pravo na imovinu, budući nije predviđeno nikakvo pravno sredstvo koje bi vlasnik zemljišta imao na raspolaganju protiv zahtjeva jedinice lokalne samouprave za prenos vlasništva ako takav zahtjev nije opravdan. Zato predlaže da se ova odredba o obavezi prenosa vlasništva briše, a da se regulatorni sadržaj st.1. uključi u st.2. istog člana, tako da se predviđi da jedinica lokalne samouprave može donijeti odluku o osnivanju prava služnosti kada je to regulacionim planom ili drugim detaljnim prostorno-planskim aktom određeno. Iskazano rezerve Saveza općina i gradova Federacije BiH obrađivač ne može prihvatiti, prije svega zato što se u istima potpuno zanemaruje regulacioni plan ili drugi detaljni prostorno-planski dokumenti kao ključni momenat koji po svemu determiniše obavezu prenosa vlasništva na jedinicu lokalne samouprave. Dakle, za vlasnika zemljišta obaveza prenosa postoji samo ako je važećim detaljnim prostorno-planskim aktom to zemljište predviđeno za izgradnju komunalne i saobraćajne infrastrukture koja služi njegovoj građevinskoj parceli ili građevini koja će se na isto graditi, dok u svim drugim situacijama takva obaveza ne postoji. Orađivač ne može prihvatiti

mišljenje da bi ovakva obaveza predstavljala pretjeran i neproporcionalan teret za vlasnika zemljišta, a kamoli da bi predložena regulacija dovela u pitanje ustavom zagarantovano pravo na imovinu. Pa valjda je primarni interes vlasnika zemljišta da učestvuje u procesu uređenja vlastite građevinske parcele za građenje, jer ista niži ne može biti uređena ako se prethodno ne izgradi ili se barem ne osiguraju osnovni preduslovi za izgradnju komunalne i saobraćajne infrastrukture koja će služiti njegovoj građevinskoj parceli ili građevini koja će se na istoj graditi, a jedan od tih osnovnih preduslova sigurno je rješavanje statusa zemljišta na kojem će se ta infrastruktura graditi, a to u biti znači prenos tog zemljišta na jedinicu lokalne samouprave, čija je zakonska obaveza urođenoj građevinskoj parceli. Prema onome što je u Nacrtu zakona predloženo vlasnik zemljišta se ustvari štiti od mogućeg arbitrarnog postupanja jedinice lokalne samouprave ("hoću-noću" pristup kod izgradnje infrastrukture), ali se istovremeno jedinici lokalne samouprave osigurava povoljan normativni okvir za pribavljanje zemljišta potrebnog za gradnju (regulacionim planom predviđenoj) javne infrastrukture bez potrebe da poseže za eksproprijacijom, koji postupak bi, kao instrument direktnog mičanja tijela javno vlasti u pravo građana i svih drugih subjekata na mimo uživanje imovine, uvijek trebalo izbjegavati. Za obrađivača nije prihvatljiva opcija da se regulatorni sadržaj st.1 uključi u st.2. istog člana, dako da se obaveza prenosa vlasništva na dijelu zemljišta supstituiru propisivanjem prava jedinice lokalne samouprave da u administrativnom postupku donosi odluku o osnivanju prava služnosti na dijelu zemljišta u vlasništvu drugog lica. Tako nešto prije svega nije prihvatljivo jer je osnivanje prava stvarno služnosti u administrativnom postupku već regulisano kroz Zakon o eksproprijaciji, pa bi to ovdje bilo nepotrebno dupliranje. Osim toga, izgradnja određenih objekata infrastrukture po prirodi stvari (karakter i funkcija objekta) zahtijeva sticanje vlasništva na zemljištu, što znači da osnivanje služnosti kao stvarnog prava na tuđoj stvari nije dovoljno i time se ne bi stekli uslovi za izgradnju infrastrukture koja je bez sumnje preduslov za privođenje trajnoj svrsi svake građevinske parcele, a time i realizaciju detaljnog prostorno planskog akta koji je osnov za uređenje svih imovinskih odnosa na građevinskom zemljištu, kao dobru od općeg društvenog interesa.

Iz istih razloga nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Ilijaš i Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići da se u čl.22. st.1. Nacrta umjesto "prije dobivanja urbanističke saglasnosti" propiše "prije dobivanja odobrenja za građenje", kao ni prijedlog Grada Čapljina da se st.1. ovog člana briše. Nasuprot ovakvim prijedlozima obrađivač smatra da vlasnik treba imati obavezu prenosa vlasništva na jedinicu lokalne samouprave prije nego dobije urbanističku saglasnost (ili drugi akt istog karaktera) za građenje na svojoj građevinskoj parceli, jer ako je to zemljište važećim regulacionim planom predviđeno za izgradnju komunalne i saobraćajne infrastrukture koja služi njegovoj vlastitoj građevinskoj parceli ili građevini koja će se na istoj graditi onda je prijevremeno potrebno da jedinica lokalne samouprave to zemljište "preuzme" ranije i na taj način osigura prostor za izgradnju infrastrukture, dako da uredi dio građevinskog zemljišta koje će biti u neposrednoj funkciji "vlasničko" građevinske parcele, što je i preduslov za ishođenje odobrenja, pa i samu građenje na toj parceli.

Nisu prihvaćene primjedbe Općine Kakanj na regulatorni sadržaj odredbi čl.22. st.2. Nacrta, u smislu da se briše predviđena obaveza osnivanja služnosti u korist saobraćajne infrastrukture i takva obaveza ostavi samo u slučaju komunalne infrastrukture, obzirom da je determinirajući faktor u tom pogledu regulacioni plan ili drugi detaljni plan uređenja prostora, pa ako je istim predviđeno osnivanje služnosti u korist saobraćajne infrastrukture onda to mora biti pretočeno u obavezu vlasnika da na svome zemljištu osnuje služnost bez koje saobraćajna infrastruktura ne može biti u planiranoj funkciji, iako se mora priznati da će u praksi takve situacije vrlo vjerovatno biti prilično rijetke.

Obrađivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Bosanska Krupa da se u čl.22. Nacrta propiše da "Općinsko vijeće može donijeti rješenje o preuzimanju iz posjeda neizgrađenog građevinskog zemljišta radi privođenja zemljišta trajnoj namjeni u skladu sa detaljnim dokumentom prostornog uređenja, ukoliko vlasnik zemljišta u roku od godine dana od poziva na isto od strane organa nadležnog za poslove urbanizma i građenja, ne pribavi akta građenja i privede zemljište namjeni".

Ovakav prijedlog po svome sadržaju značio bi eksproprijaciju nekretnina bez prethodno utvrđenog javnog interesa, što je suprotno javnom poretku i kao takvo neprihvatljivo. Osim toga, "preuzimanje iz posjeda" je institut koji pripada prošlim vremenima i imao je smisla samo kada su bile u pitanju nekretnine, bolje reći neizgrađeno građevinsko zemljište, u nekadašnjem društvenom/državnom vlasništvu, pa tome svakako nema mjesta u ovom zakonskom Prijedlogu.

Prema mišljenju obrađivača bez osnova je primjedba Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK-a na regulatorni sadržaj čl.22. st.1. Nacrta, u smislu da se mora tačno propisati koji to "akt istog karaktera" odgovara urbanističkoj saglasnosti, obzirom da je službena terminologija kada su u pitanju ovi akti predmet regulacije u kantonalnim propisima, pa niti je praktično niti je nomotehnički prihvatljivo (šta u slučaju izmjene nekog od kantonalnih propisa) pobrajati koji to sve akti odgovaraju aktu kojim nadležni organ izdaje urbanističku saglasnost. Odgovarajućim aktom smatra se onaj akt predviđen važećim kantonalnim propisom, bez obzira na svoj službeni naziv, ako sadrži urbanističko-tehničke uslove i osnovna pravila za izgradnju na određenoj lokaciji, dakle isto kao urbanistička saglasnost.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave u ovom dijelu opredijelio zadržati predložena rješenja, uz dopunu u naslovu člana iz koje je vidljivo da se odredbom reguliše i obaveza osnivanja služnosti (prema sugestiji Saveza općina i gradova Federacije BiH), kao i dodatak u st.1. nakon "jedinici lokalne samouprave" riječi "ili javnopravnih tijela", kako ne bilo dileme oko toga da se obaveza prenosa zemljišta odnosi i na javnopravna tijela koja grade/upravljaју infrastrukturom, a nakon "regulacionim planom" dodatak riječi "ili drugim detaljnim planom uređenja prostora", da ne bi bilo zabune da predviđena obaveza proizilazi i iz drugih detaljnih planova uređenja prostora.

Član 25. ovog Prijedloga glasi:

"(Obaveza prenosa vlasništva i osnivanja služnosti)

- (1) Vlasnik građevinskog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke saglasnosti ili drugog akta istog karaktera prenijeti u vlasništvo jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu dio tog zemljišta koje je regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora 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 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. Nacrta

Tekst čl.23. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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."

Na ove odredbe Nacrta nije bilo posebnih komentara, osim primjedbe Saveza općina i gradova Federacije BiH da se jedinice lokalne samouprave ne bi mogle obavezati da vlasniku prenesenog zemljišta nadoknade i troškove izrade elaborata parcelacije, ako je isti bio potreban za prenos zemljišta. Ovu primjedbu obrađivač nije prihvatio, jer cijeni da troškove parcelacije treba podmiriti subjekt u čiju se korist zemljište prenosi, obzirom da se radi o pratećim i nužnim troškovima bez kojih se prenos zemljišta ne može praktično realizovati, a osnov za prenos u suštini "leži" u regulacionom planu, dakle detaljnom planu uređenja prostora koji kao opći akt donosi jedinica lokalne samouprave.

Nakon provedene javne rasprave obrađivač se u ovom dijelu opredijelio zadržati predložena rješenja, uz manju jezičku redakciju u st.2. i precizniju definiciju drugog lica s kojim se sklapa ugovor o prenosu zemljišta, tako da bude jasno da se tu prvenstveno radi o javnopravnom tijelu koje gradi/upravlja infrastrukturom.

Član 26. ovog Prijedloga glasi:

"(1) Za preneseno zemljište iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona, odnosno za osnovanu služnost iz člana 25. stav (2) ovog zakona, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena tržišna vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njenog osnivanja.

(2) Vlasniku prenesenog zemljišta pripada i naknada troškova parcelacije ako je ista bila potrebna za prenos zemljišta.

(3) Naknadu iz stava (1) ovog člana dužna je isplatiti jedinica lokalne samouprave ili javnopravno tijelo, odnosno lice s kojim je sklopljen ugovor."

- Član 24. Nacrta

Tekst čl.24. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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 cjelosti isplaćena, ukoliko se jedinica lokalne samouprave i vlasnik drugačije ne sporazumiju."

Prihvaćene su primjedbe koje je u odnosu na čl.24. Nacrta iskazao Savez općina i gradova Federacije BiH, na koje se naslanjaju i slične primjedbe Grada Gradačca, Općine Ilijaš, Općine Čitluk, Općine Konjic i Općine Iliđa, a tiču se Izjave o prenosu vlasništva na jedinicu lokalne samouprave (sada čini regulatorni sadržaj čl.27. ovog Prijedloga). Ove primjedbe oijonjene su opravdanim, a prijedlog koji se na te primjedbe naslanja smatran kvalitetnim i povoljnijim od onoga što je u tom dijelu prvobitno predloženo. Slijedom toga formulisane su bitno izmijenjene odredbe čl.27. ovog Prijedloga, gdje se sada umjesto isključivo Izjave vlasnika zemljišta kao jednostranog akta predviđa prethodni poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prenosa zemljišta, u slučaju uspjeha tih pregovora zaključenje pravnog posla, a tek u slučaju njihova neuspjeha prenos zemljišta Izjavom vlasnika (saglasno čl.137. Zakona o stvarnim pravima) koja se sastavlja u formi koja je važećim propisima predviđena za promet nekretnina. Mišljenje je obrađivača da i ugovor kao dvostrani pravni posao i Izjava vlasnika kao jednostani akt moraju biti sastavljeni u formi koja je važećim propisima predviđena za promet nekretnina, jer samo to osigurava ispravu kao valjan osnov sticanja i osnov za upis u javnim registrima nekretnina. U obzir dakle dolazi i Izjava sastavljena pred nadležnom općinskom/gradskom službom ako prema propisima kojima se reguliše promet nekretnina i zemljišnoknjižni upis takva mogućnost postoji, pa je primjedba Općine Orašje u tom pogledu zahtijevala samo pojašnjenje.

Umjesto prvobitnog upućivanja na Zakon o notarima u ovom Prijedlogu upućuje se da isprava, dakle i ugovor i izjava vlasnika, moraju biti sastavljeni u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis, dakle u svemu odgovarati važećim propisima kojima se reguliše promet nekretnina, jer bi upućivanje samo na Zakon o notarima ili bilo koji drugi poseban propis bilo preusko, posebno imajući u vidu općepoznate "turbulencije" vezane za Zakon o notarima i posljedice koje iz toga proizilaze na promet nekretnina, odnosno formu pravnih poslova i drugih isprava koje za predmet imaju sticanje prava na nekretninama i upis u zemljišnoj knjizi, što korespondira sa primjedbama koje je u ovom dijelu u svojoj diskusiji iznijela poslanica Adisa Kokić-Hinović, kao i sugestijom Saveza općina i gradova Federacije BiH.

Obrađivač prihvata da je mogućnost prethodnih pregovora i dvostrana komunikacija između vlasnika i jedinice lokalne samouprave, kroz koju se mogu raspraviti brojna pitanja važna i za jednu i za drugu stranu, pa i pitanje cijene zemljišta, osiguranje budžetskih sredstava za isplatu te cijene, ulazak u posjed i slično, puno bolja opcija nego jednostrano postupanje sa strane vlasnika, te da bi sada predložene odredbe trebale biti povoljnije i polučiti pozitivne učinke posmatrano sa obje strane. Pravila koja se odnose na pravni posao odnosno Izjavu kao osnov sticanja i upis prava vlasništva u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela, dakle st.4. i 5. ovoga Prijedloga, ostala su u suštini ista kao u Nacrtu (čl.24. st. 3. i 4.) što ga je usvojio Parlament Federacije BiH, jer na ono što je u tom dijelu ranije predloženo nije bilo posebnih primjedbi.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Bužim da se u čl.24. Nacrta doda novi stav u kome bi se propisalo da prenos vlasništva na nekretninama u korist jedinica lokalne samouprave ne podliježe plaćanju poreza na promet nekretnina iako se ovo čini razumnim, obrađivač smatra da prevazilazi okvir ovog zakonskog Prijedloga te da se pitanje eventualnog oslobađanja od obaveze plaćanja poreza na promet nekretnina može regulisati samo poreznim propisima.

Iz navedenih razloga obrađivač se nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbi kojima se uređuje prenos vlasništva u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela, koje u čl.27. ovog Prijedloga glase:

“(Pravni posao i Izjava o prenosu vlasništva)

- (1) Kada su ispunjeni uslovi iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona vlasnik građevinskog zemljišta upućuje poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prenosa vlasništva na tome zemljištu.
- (2) Ako pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela uspiju građevinsko zemljište iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona vlasnik prenosi pravnim poslom koji se sastavlja u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis.
- (3) Ako pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela ne uspiju u roku od tri mjeseca od poziva iz stava (1) ovog člana građevinsko zemljište iz člana 24. i člana 25. stav (1) ovog zakona vlasnik prenosi Izjavom koja se sastavlja u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis.
- (4) Pravni posao iz stava (2) i Izjava vlasnika iz stava (3) ovog člana predstavljaju pravni osnov za sticanje prava vlasništva na prenesenom zemljištu u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela.
- (5) Upis prava jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela u zemljišnoj knjizi na osnovu pravnog posla iz stava (2) i Izjavo vlasnika iz stava (3) ovog člana može se dozvoliti samo uz dokaz da je naknada za preneseno zemljište u cijelosti isplaćena, ukoliko se jedinica lokalne samouprave ili javnopravno tijelo i vlasnik drugačije ne sporazumiju.”

- Član 25. Nacrta

Tekst čl.25. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

“(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.”

Nije prihvaćen prijedlog Općine Kakanj da se odredbe st.2. u čl.25. Nacrta dopune na način koji bi po svome sadržaju značio prepisivanje odredbi čl.62. st.1. važećeg Zakona o eksproprijaciji. Obzirom da se u predloženoj odredbi u slučaju izostanka sporazuma o naknadi za preneseno zemljište upućuje na primjenu važećeg propisa o eksproprijaciji, što znači i na postupanje predviđeno u čl.62. st.1. Zakona o eksproprijaciji, dupliranje u tome pogledu obrađivač drži nepotrebnim. Zato obrađivač smatra da je ono što je u ovome dijelu predloženo optimalno rješenje, kako za vlasnika zemljišta tako i za jedinice lokalne samouprave i javnopravna tijela, pa je nakon provedene javne rasprave u čl.28. ovog Prijedloga zadržano, uz dodatak u st.2. riječi “ili javnopravnih tijela”, a nakon riječi “jedinica lokalne samouprave”, kako ne bilo dileme oko toga da se pokušaj sporazumnog rješavanja pitanja naknade za preneseno zemljište odnosi i na javnopravna tijela koja grade/upravljaaju infrastrukturom.

Član 28. ovog Prijedloga glasi:

“(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 ili javnopravno tijelo 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. Nacrta

Tekst čl.26. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"Jedinica 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."

Prihvaćen je prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u čl.26. tač.a. Nacrta predviđeni procenat od 50 % smanji, jer je ocijenjeno da je to ipak previše i da bi moglo dovesti do zloupotrebe instituta javnog konkursa. Zato je u ovom Prijedlogu, u čl.29. taj procenat smanjen na 30 %, što obrađivač smatra optimalnim, posmatrano i sa aspekta zaštite instituta javnog konkursa i sa aspekta detaljne regulacije prostora odnosno nužnosti zaokruživanja građevinskih parcela. Ovim se prema mišljenju obrađivača odklanjaju i rezerve koje je u ovom dijelu kroz svoju diskusiju iskazala zastupnica Nasiha Pozder.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići da se u tač. a) i b) čl.26. Nacrta (za riječi "ili drugim detaljnim planom uređenja prostora" dodaju riječi "odnosno rješenjem o urbanističkoj saglasnosti", jer je stav obrađivača da samo detaljni plan uređenja prostora (dakle opći akt koji donosi općinsko ili gradsko vijeće) može biti osnov koji stvara obavezu jedinice lokalne samouprave prema vlasniku zemljišta ili obrnuto, obavezu vlasnika zemljišta prema jedinici lokalne samouprave. Predvidjeti da to može biti i upravni (pojedinačni) akt, kao što je to urbanistička saglasnost ili drugi sličan akt, obrađivač smatra neprimjerenim, jer bi tako nešto otvorilo široki prostor za arbitramost lokalnih vlasti, time i brojne zloupotrebe nečasnih pojedinaca, dakle imalo bi direktan negativan uticaj na pravnu sigurnost.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Grada Gradačca da se u tač.a) riječ "detaljnim" zamijeni riječima "prostorno-planskim dokumentom", kao ni prijedlog Općine Bosanska Krupa da se onome što je u tom dijelu predloženo doda "ili u skladu sa mišljenjem općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma ukoliko ne postoji detaljni plan uređenja prostora". Ako neko područje nije obuhvaćeno detaljnim planom uređenja prostora onda prema mišljenju obrađivača ne smije biti ni obaveze vlasnika za prenos zemljišta na jedinicu lokalne samouprave. Generalni je stav obrađivača da samo detaljni plan uređenja prostora može biti osnov koji stvara obavezu jedinice lokalne samouprave prema vlasniku zemljišta ili obrnuto, obavezu vlasnika zemljišta prema jedinici lokalne samouprave. Predvidjeti da to može biti i neki razvojni planski dokument (prostorni ili urbanistički plan) ili

pak mišljenje jedne općinsko/gradske službe za upravu obrađivač smatra neprimjerenim, jer bi tako nešto otvorilo široki prostor za arbitramost lokalnih vlasti, time i brojne zloupotrebe nečasnih pojedinaca, dakle imalo bi direktan negativan uticaj na pravnu sigurnost.

Upravo zbog toga što je ovdje predloženo da samo detaljni plan uređenja prostora može biti osnov koji stvara obavezu jedinicama lokalne samouprave prema vlasniku zemljišta obrađivač smatra da mora postojati obaveza prodaje a ne samo mogućnost. Takva obaveza povećat će pažnju i disciplinu kod donošenja i provođenja takvih prostorno-planskih akata, smanjiti prostor za arbitramo postupanje prema različitim subjektima i osigurati povoljan okvir za rješavanje imovinskih odnosa na građevinskom zemljištu u skladu sa važećim detaljnim planom uređenja prostora. Zato nije prihvaćen prijedlog Grada Čapljina i Općine Čitluk da se u čl.26. Nacrta umjesto predviđene obaveze propiše samo mogućnost prodaje zemljišta.

Nije prihvaćen prijedlog Grada Čapljina da se u čl.26. Nacrta pored tri predložene dodaju još tri situacije u kojima bi jedinica lokalne samouprave imala obavezu prodaje zemljišta neposrednom pogodbom, jer ono što je predloženo po svome sadržaju ustvari jesu odredbe čl.383. st.3. važećeg Zakona o stvarnim pravima, pa je dupliranje norme sa takvim sadržajem neopravdano i praktično nepotrebno.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave uz spomenutu izmjenu procenta koji stvara obavezu prodaje neposrednom pogodbom u ovome dijelu opredijelo zadržati ranije predloženo rješenje, što u čl.29. ovog Prijedloga glasi:

"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 30 % 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 koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju ili naknadno odobrenje za građenje na osnovu posebnog propisa kojim se uređuje legalizacija bespravno izgrađenih objekata."

• Član 27. Nacrta

Tekst čl.27. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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 prathodno 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 nekretnino 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."

Nije prihvaćen prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u korist jedinica lokalne samouprave propiše opće pravo preče kupnje svega neizgrađenog građevinskog zemljišta. Obradivač smatra da ono što je predloženo u čl.27. Nacrta po svemu zadovoljava i u svemu bitnome ispunjava svrhu zbog koje je pravo preče kupnje predviđeno, predstavlja dakle alat za organizovani i planski pristup pribavljanju zemljišta potrebnog za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene. Sve više od toga ustvari je nepotrebno, jer višedecenijsko iskustvo je pokazalo da je ranije važeće opće pravo prvokupa (preciznije rečeno obaveza ponude gradu ili općini) prilično rijetko konzumirano, što bi s obzirom na značajan rast cijene građevinskog zemljišta i uvijek ograničena budžetska sredstva sada i u budućnosti sigurno bilo dodatno redukovano. Obradivač smatra da promet građevinskog zemljišta koje nije predviđeno za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene ne treba "opterećivati" općim pravom preče kupnje i u slučaju takvog "svakodnevnog" prometa stvari dodatno administrirati i zato jeste opredjeljenje da ono što je predloženo kroz čl.27. Nacrta treba ostati bez većih izmjena, što je formulisano u čl.30. ovog Prijedloga.

Prema sugestiji Općine Kakanj na kraju teksta u st.5. ovog člana dodato je "radi evidencije i upisa zabilježbe prava preče kupnje", jer je ocijenjeno da bi upis prava preče kupnje u zemljišnoj knjizi i evidentiranje obuhvata u katastru trebalo biti garancija zaštite tog prava i osigurač službene informacije kada je promet građevinskog zemljišta obuhvaćenog pravom preče kupnje u pitanju.

Iz navedenih razloga se obradivač nakon provedene javne rasprave uz spomenutu dopunu u st.5. opredijelio zadržati ranije predložena rješenja kada je u pitanju pravo preče kupnje na građevinskom zemljištu, što u čl.30. ovog Prijedloga glasi:

"(1) Vlada Federacije BiH, Vlada kantona, općinsko ili gradsko vijeće (u daljem tekstu: nosilac prava preče kupnje) može svojom odlukom odrediti područje na kome ima pravo preče kupnje građevinskog zemljišta potrebnog za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene.

(2) Nosilac prava preče kupnje može svojom odlukom odrediti područje na kome javnopravno tijelo ima pravo preče kupnje građevinskog zemljišta potrebnog za izgradnju infrastrukture za koje 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 općinskog ili gradskog vijeća 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 građevinskom zemljištu zasnovane na podacima važećeg premjera, tako da je nesumnjivo na šta se pravo preče kupnje odnosi.

(5) Odluka nosioca 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 radi evidencije i upisa zabilježbe prava preče kupnje."

• Član 28. Nacrta

Tekst čl.28. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

“(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.”

Prihvaćene su primjedbe poslanice Adise Kokić-Hinović, kao i prijedlozi Saveza općina i gradova Federacije BiH, koje se odnose na realizaciju prava preče kupnje (čl.28. Nacrta), jer su obje objektivno opravdanim, kvalitetnim i povoljnijim od onoga što je u tom dijelu prvobitno predloženo. Slijedom toga formulirane su bitno izmijenjene odredbe čl.31. ovog Prijedloga, gdje se umjesto prvobitno predloženog obavješćavanja o namjeri prodaje građevinskog zemljišta obuhvaćenog pravom preče kupnje prvenstveno preko notara sada predviđa mogućnost iskazivanja takve namjere putem preporučene poštanske pošiljke po pravilima domaćeg postupka o dostavi, tek sekundarno preko notara. Sada je skraćen i rok u kojem se ponudeni nosilac prava preče kupnje može izjasniti o tome da li ponudu prihvata, tako da se umjesto prvobitno predviđenog roka od 90 dana sada predlaže da to bude rok od 30 dana, što obrađivač smatra dovoljnim da ponudeni nosilac prava preče kupnje učinjenu ponudu može ozbiljno razmotriti, a vlasnik zemljišta bez problema zadržati potencijalnog kupca ako ta ponuda ne bude prihvaćena.

Slijedom sugestija Saveza općina i gradova Federacije BiH u ovom Prijedlogu (čl.31. st.3.) predviđena je obaveza vlasnika građevinskog zemljišta koji prodaju zemljišta ne izvrši u roku od šest mjeseci po isteku roka za prihvatanje ponude da u slučaju ponovne prodaje zemljišta opet ponudi nosiocu prava preče kupnje. Slično tome, prema prijedlogu Saveza općina i gradova Federacije BiH u st.5. čl.31. ovog Prijedloga predviđeno je da se uz prvobitno predloženi objektivni rok od tri godine propiše i subjektivni rok od 30 dana u kojemu nosilac prava preče kupnje ima mogućnost tužbom pred nadležnim sudom zatražiti poništenje ugovora o kupoprodaji ako prodavač prethodno nije ispoštovao pravo preče kupnje, budući je to u slučaju zakonskog prava preče kupnje uobičajeno i korespondira sa pravilima iz čl.27. st.7. Zakona o stvarnim pravima.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bužim da se trajanje utvrđenog prava preče kupnje ograniči na tri godine, jer obrađivač smatra da je to ne samo prekratko, nego bi osujetilo i osnovnu svrhu predloženih odredbi, što ih treba posmatrati kao alat koji bi trebao osigurati dugoročni, planski pristup osiguranju prostora za izgradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene, izbjegavanje eksproprijacije kao akta prisile javne vlasti, pri čemu se vlasnici zemljišta ni u kom pogledu ne ograničavaju u svom pravu da istim u svako doba raspoložu po cijeni koju na slobodnom tržištu mogu postići.

Iz navedenih razloga obrađivač se nakon provedene javne rasprave opredijelio znatno izmijeniti sadržaj ranije predloženih odredbi kojima se uređuje pitanje realizacije prava preče kupnje, koje odredbe u čl.31. ovog Prijedloga glase:

“(1) Vlasnik građevinskog zemljišta na području na kome postoji pravo preče kupnje

koji svoje zemljište namjerava prodati dužan je putem preporučene pošte po pravilima pamićnog postupka o dostavi ili putem notara isto ponuditi na prodaju nosiocu prava preče kupnje, navodeći pri tome tačne zemljišnoknjižne i katastarske podatke o tome zemljištu, te mu saopštili cijenu i ostale uslove prodaje.

(2) Ako ponuđeni nosilac prava preče kupnje u roku od trideset dana od dana prijema ponude na isti način na koji je učinjena ponuda ne obavijesti vlasnika građevinskog zemljišta da stavljenu ponudu prihvata, vlasnik to svoje zemljište može prodati drugome, ali ne po nižoj cijeni ili povoljnijim uslovima.

(3) Ako vlasnik građevinskog zemljišta prodaju zemljišta ne izvrši u roku od šest mjeseci po isteku roka za prihvatanje ponude, dužan je u slučaju ponovne prodaje postupiti po odredbama stava (1) ovog člana.

(4) Kada 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 građevinskog zemljišta isplati ili kod notara, odnosno nadležnog suda deponuje cijeli iznos koji se prema ponudi treba isplatiti u novcu.

(5) Sklapanje ugovora o kupoprodaji građevinskog zemljišta protivno stavu (1) ovog člana razlog je za poništenje tog ugovora pred nadležnim sudom, ali tužbu za poništenje ugovora nosilac prava preče kupnje može podnijeti u roku od jedne godine od dana saznanja za prodaju i uslove prodaje, a najkasnije u roku od tri godine od dana njegova sklapanja.¹

• Član 29. Nacrta

Tekst čl.28. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"(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 gradnje.

(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."

Nije prihvaćena primjedba Federalnog ministarstva prostornog uređenja u pogledu onoga što je predloženo u Poglavlju-VI. Nacrta, koje sadrži odredbe o nadzoru nad provođenjem zakona. Ovo federalno ministarstvo smatra da st.2. treba izmijeniti tako da se predviđi da nadzor po pitanjima koja se odnose na određivanje građevinskog zemljišta, naknade, prenos vlasništva, obavezu prodaje i pravo preče kupnje na građevinskom zemljištu, u slučaju da se radi o prostornom obuhvatu ili građevinama za koje se po odredbama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH nadležno Federalno ministarstvo prostornog uređenja, ne provodi to federalno ministarstvo nego Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove kao obradivač ovog zakona. Obradivač smatra da ova primjedba ne stoji i da je rezultat neuvažavanja konteksta i predmeta regulacije. Normativna regulacija oblasti građevinskog zemljišta zahtijeva i podrazumijeva interdisciplinarni pristup, aktivan učesnik i sistemski pristup, ne samo sa strane jednog organa, nego praktično svih jedinica lokalne samouprave, kantonalnih ministarstava u kojima se situirani poslovi prostornog uređenja i gradnje, federalnog

ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, ali i ministarstava poljoprivrede i šumarstva sa kantonalnog i federalnog nivoa, kao i drugih institucija vezanih za prostorno planiranje i upotrebu prostora kao osnovnog društvenog resursa. Zato i regulaciju pitanja nadzora nad provođenjem zakona treba posmatrati kroz ovaj multidisciplinarni, interesni i višerazinski kontekst, te ovlaštenja za provođenje nadzora po određenim pitanjima što ulaze u područje regulacije pojedinim zakonskim odredbama dodijeliti onim organima koji imaju nadležnosti po tim "tematskim područjima", iz kojih razloga i jeste predloženo da nadzor u pitanjima koja u sebi sadrže primarno prostorno-planski aspekt provode kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenja, a Federalno ministarstvo prostornog uređenja ako se radi o prostornom ubuhtvu ili građevinama za koje je po odredbama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH nadležno. Da je primjedba Federalnog ministarstva prostornog uređenja bez osnova pokazuje i to što niti jednu primjedbu kada su u pitanju predložene odredbe o nadzoru nisu stavila kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenja, koja bi u praksi trebala provoditi najveći dio nadzornih ovlaštenja.

Iz istih razloga nije prihvaćena primjedba Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići u vezi sa prijedlogom da kantonalni organi vrše nadzor nad provođenjem federalnog zakona. Obradivač se ne može složiti s timo da je takav prijedlog suprotan ustavnom uređenju BiH, jer se federalnim zakonom određene nadležnosti, pa i nadzorna ovlaštenja, mogu delegirati konstitutivnim elementima Federacije BiH, dakle jedinicama lokalne samouprave i kantonima, samo što u tom slučaju važe određena pravila u postupku donošenja takvog zakona, što je ovdje u cijelosti ispoštovano.

Uostalom, za očekivati je da težište nadzora i kantonalnih i federalnog ministarstva bude u onom dijelu koji se odnosi na proces provođenja prostorno-planskih akata i u postupcima izdavanja akata koji se odnose na građenje, kroz drugostepeno rješavanje i inspeksijski nadzor. U ono što spada u autonomna ovlaštenja jedinica lokalne samouprave niko se ni ne treba miješati, ali kako je sve to usko vezano za prostorno planiranje i proces građenja, obradivač smatra da i kantonalna i federalno ministarstvo u tom resoru imaju sve alate za provođenje nadzora po svim elementima. Zato nisu prihvaćene primjedbe Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK-a kojima se ukazuje na nedostatak alata za provođenje upravnog nadzora, čemu treba dodati da je slijedom sugestije Grada Tuzla tokom javne rasprave u ovom Nacrtu predviđeno (čl.19. st. i čl.21. st.3.) da o žalbi protiv rješenja o utvrđivanju visine jednokratne rente, odnosno protiv rješenja o utvrđivanju visine naknade za uređenje građevinskog zemljišta rješava radno tijelo imenovano od strane općinskog ili gradskog vijeća, ali samo u slučaju da kantonalnim propisom nije utvrđena nadležnost drugog organa. Prema tome, predviđeno je da drugostepenu nadležnost sada prvenstveno određuje kantonalni propis, a samo ako noma jasne regulacije u tom pogledu određuje se nadležnost radnog tijela imenovanog od strane općinskog ili gradskog vijeća, što dodatno potvrđuje "senioritet" kantonalnih organa, samim time determinira i njihovo pravo nadzora u postupku utvrđivanja visine naknada predviđenih ovim zakonskim Prijedlogom.

Imajući u vidu navedeno obradivač je mišljenja da je predloženo rješenje kada je riječ o nadzoru nad provođenjem zakona optimalno i zato je nakon provedene javne rasprave u čl.32. ovog Prijedloga zadržano bez ikakvih izmjena ili dopuna.

- Član 30. Nacrta

Tekst čl.30. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:
"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."

Nije prihvaćen prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se čl.30. Nacrta, koji sadrži prekršajne odredbe, dopuni na način da se predvidi posebna prekršajna odgovornost za pravno lice i za odgovorno lice u pravnom licu, jer obrađivač smatra da vlasnik zemljišta i izvođač geodetskih radova trebaju odgovarati na isti način i biti u svemu izjednačeni bez obzira na svoj status fizičkog ili pravnog lica, odnosno obrtnika ili privrednog društva, snositi istu prekršajnu odgovornost, pa i platiti istu kaznu. Svi subjekti koji eventualno krše pravila predviđena ovim zakonskim Prijedlogom prema mišljenju obrađivača trebaju snositi jednaku odgovornost, jer su im i prava spram građevinskog zemljišta u svemu jednaka, pa zato i nema potrebe da se predviđa posebna odgovornost pravnog lica i ovlaštenog lica u pravnom licu, te na taj način praktično "duplira" sankcija.

Jedino što je u ovom dijelu ocijenjeno prihvatljivim jeste preciznije određenje (tač.c. čl.30. Nacrta) subjekta koji će snositi prekršajnu odgovornost ako ne poštuje obavezu prodaje građevinskog zemljišta bez provođenja javnog konkursa, prema sugestiji Općine Orašje, pa se zato u ovom Prijedlogu predviđa da je to odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave, a ne sama jedinica lokalne samouprave, što znači da propusti neće biti naplaćeni na račun javnih sredstava, nego na teret odgovornog lica koje ih je počinilo.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Asocijacije arhitekata BiH da se kazne za prekršaje predviđene ovim zakonskim Prijedlogom regulišu prema vrijednosti investicije, tj. procentualno u odnosu na procjenu vrijednosti investicije, jer bi to u našim uslovima bilo vrlo teško provodivo, a upitno je i to da li je u skladu sa važećim Zakonom o prekršajima, iako se mora priznati da se prijedlog da se po tom osnovu naplaćeni novac iskoristi za izgradnju društvene infrastrukture čini vrlo konstruktivnim.

Imajući u vidu navedeno obrađivač je mišljenja da predloženo rješenje kada su u pitanju prekršajne odredbe u cijelosti zadovoljava, da je optimalno, zato je nakon provedene javne rasprave u čl.33. ovog Prijedloga uz opisanu dopunu u tač.c.) zadržano bez drugih izmjena i glasi:

"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 11. ovog zakona.
- b) vlasnik građevinskog zemljišta koji ne poštuje obaveze određene u članu 25. ovog zakona.
- c) odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave koje ne poštuje obaveze određene u članu 29. ovog zakona.
- d) vlasnik građevinskog zemljišta koji ne poštuje pravo preče kupnje i ne postupi u skladu s odredbama člana 31. ovog zakona."

• Član 31. Nacrta

Tekst čl.31. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"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."

Nije prihvaćen prijedlog Općine Stari Grad Sarajevo da se u čl.31. Nacrta umjesto roka od 6 mjeseci u kojem će jedinice lokalne samouprave svoje propise morati uskladiti sa odredbama ovog zakona predvidi rok od 12 mjeseci, jer je mišljenje obrađivača da je 6 mjeseci sasvim dovoljno da se mogu pripremiti i usvojiti svi akti kojima će jedinice lokalne samouprave svoje ranije akte uskladiti sa odredbama novog zakona. Što brže usklađivanje tih akata svakako je u najboljem interesu svake od jedinica lokalne samouprave pa je za očekivati i alokaciju resursa, prije svoga kompetentnog osoblja, u skladu sa tim interesom.

Prihvaćena je sugestija Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u čl.31. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH izvrši jezička redakcija kako bi ove odredbe odgovarale uobičajenom normotehničkom standardu, pa su slijedom toga formulisane odredbe čl.34. ovog Nacrta, koje glase:

"Općinsko ili gradsko vijeće dužno je u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona uskladiti svoje odluke i druge propise kojima se reguliše status građevinskog zemljišta sa odredbama ovog zakona."

- Član 32. Nacrta

Tekst čl.32. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH glasio je:

"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)."

Nije prihvaćen prijedlog Općine Ilijaš da se na kraju odredbi čl.32. Nacrta dodaju riječi "i drugih tada važećih propisa", obrazložen time što je Zakon o stvarnim pravima stavio van snage neke odredbe Zakona o građevinskom zemljištu koji je Visoki predstavnik za BiH donio 2003. godine. Ova okolnost da je sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima zaista praktično prestao važiti jedan značajan dio odredbi još uvijek važećeg Zakona o građevinskom zemljištu ("Službene FBiH", br.25/03, 16/04 i 67/05), budući su iste u koliziji sa osnovnim načelima Zakona o stvarnim pravima, ne može uticati na primjenu propisa u postupcima koji su pokrenuti prije nego u punom kapacitetu Zakona na snagu stupe odredbe predložene u ovom Prijedlogu, jer se one odredbe Zakona o građevinskom zemljištu koje su protivne osnovnim načelima "novog stvarnog prava" sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima više nisu mogle primjenjivati, pa zato postupaka započetih po "drugim tada važećim propisima", kada je oblast građevinskog zemljišta u pitanju, nije ni moglo biti. Stoga je prelazna odredba da će se postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ovog zakona okončati po odredbama Zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine prema mišljenju obrađivača precizna i po svim elementima potpuno razumljiva, pa je nakon provedene javne rasprave u čl.35. ovog Prijedloga u cijelosti zadržana.

- Ostale primjedbe i prijedlozi

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Pravobranilaštva Općine Olovo da se kroz ovaj zakonski Nacrt, dodavanjem dva nova člana, u kojima bi se propisalo "Vlasnici građevinskog zemljišta dužni su da, na poziv jedinica lokalne samouprave, prenesu dio zemljišta na kojem je u skladu sa regulacionim planom izgrađena komunalna infrastruktura. Jedinica lokalne samouprave je dužna da za preneseno zemljište plati naknadu u skladu sa čl.23. ovoga zakona. Vlasništvo je moguće prenijeti Izjavom iz čl.24. zakona", te "Procese prenosa vlasništva jedinice lokalne samouprave su dužne završiti u roku od 5 godina od dana stupanja na snagu ovog zakona. Za provođenje ove odredbe, jedinica lokalne samouprave su ovlaštene da koriste sredstva koja se uplaćuju kao namjenska sredstva u

katastar jedinice lokalne samouprave", pokušaju prevazići problemi proizašli nepoštovanjem propisa prilikom izgradnje komunalne infrastrukture.

Ovakve odredbe obrađivač smatra potpuno neprihvatljivim, jer ono što je predloženo već ulazi u ustavom zagarantovano pravo na mirno uživanje imovine i ustvari bi značilo rješavanje pitanja faktičke (nepotpune) eksproprijacije u nekoj vrsti administrativnog postupka, a to nije moguće, jer to pitanje spada u punu sudsku jurisdikciju. Osim toga, postavlja se pitanje koja je ta komunalna infrastruktura mogla biti izgrađena u skladu sa regulacionim planom ako prije njene izgradnje investitor (operator) sa vlasnicima zemljišta nije riješio imovinsko-pravne odnose što je jedan od osnovnih preduslova za svaku gradnju, tako da predložene odredbe u praksi ne bi imale svrhe. I prijedlog da se za realizaciju "prenosa" zemljišta koriste sredstva koja se naplaćuju po osnovu usluga koje pruža katastar kazuju o preuskom gledanju na stvar i ciljanju na krivi izvor sredstava. Sredstva naplaćena za usluge katastra kao namjenski prihod trebaju se koristiti prije svega za održavanje (uključuje i modernizaciju, ažuriranje, proširenje baze podataka) podataka katastra, dok se rješavanje svih "poslova" vezanih za građevinsko zemljište prvenstveno trebaju koristiti sredstva naplaćena po osnovu naknada predviđenih ovim zakonskim Prijedlogom.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići da se u prelaznim i završnim odredbama ovog zakonskog Prijedloga doda član kojim bi se propisalo da "Stupanjem na snagu zakona svo građevinsko zemljište u državnom vlasništvu na kojem je upisano pravo raspolaganja, korištenja ili upravljanja javnih preduzeća za gazdovanje šumama, a koje ta javna preduzeća nisu pribavila iz vlastitih sredstava, postaje vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem teritoriju se to zemljište nalazi". Obradač smatra da bi ovakva odredba uvelike prevazišla predmet regulacije ovim zakonskim Prijedlogom, ulazi u nešto što se zove raspodjela državne imovine i narušava jednakost pravnih subjekata pred zakonom. Osim toga, prihvatanje ovakvog prijedloga značilo bi faktičku eksproprijaciju javnih preduzeća (zašto se predlaže samo onih koje gazduju državnim šumskim fondom??!) na nekretninama na kojima su upisane, što bi bilo suprotno osnovnim pravilima predviđenim u Zakonu o eksproprijaciji, a postavlja se i pitanje kakvo bi uopće u tom slučaju bilo značenje prostorno-planskih akata odnosno da li bi isti imali bilo kakav smisao i svrhu ako bi jedinice lokalne samouprave po svome vlastitom nahođenju mogle određivati koje se zemljište ranije korišteno kao šumsko smatra građevinskim.

- Izvještaj o dodatnim aktivnostima u okviru javne rasprave, održanim u skladu sa zaključkom Vlade Federacije BiH, V.broj 1667/2023 od 15.11.2023. godine.

Prema zaključku Vlade Federacije BiH, V.broj 1667/2023 od 15.11.2023. godine, obrađivač ovog zakonskog Nacrta dana 07.12.2023. godine održao je dodatnu sesiju u okviru javne rasprave i procesa javnog savjetovanja sa ekspertima i zainteresovanim subjektima. Od ukupno pozvanih 24 organa/institucija kojima su dostavljeni pisani pozivi, na ovu sesiju odazvali su se predstavnici Pravobranilaštva BiH, Federalnog pravobranilaštva, Saveza općina i gradova Federacije BiH, Vlade Posavskog kantona i Općinskog pravobranilaštva Hadžići, a od eksperata pristupila je Prof.dr. Meliha Povlakić, šefica Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta UNSA. Važno je napomenuti kako je javni poziv na dodatnu sesiju objavljen na web-stranici obrađivača pa su svi zainteresovani subjekti imali mogućnost i pristupiti na sesiju i svoje primjedbe/prijedloge/sugestije na tekst zakonskog Nacrta dostaviti neposredno, telefaksom, običnom ili pak e-poštom.

Ono što se može iskazati kao generalni zaključak nakon održane dodatne sesije jeste snažna podrška predloženim zakonskim rješenjima, posebno onome što je predviđeno u čl.4. zakonskog Nacrta, koji je u svojoj diskusiji posebno pohvalila Prof.dr. Meliha Povišić, koja je preko Saveza općina i gradova Federacije BiH od samoga početka bila uključena u proces izrade ovog zakonskog Nacrta. Određene rezerve spram rješenja predviđenih u čl.4. zakonskog Nacrta iskazala je jedino Amiria Pilav, Pravobraniteljica BiH, koja je u svojoj diskusiji kazivala da to Pravobranilaštvo kao zakonski zastupnik države BiH u radu ima veliki broj predmeta koji se tiču državne imovine, gdje posebno ističe upite vezane za prenamjenu šumskog i poljoprivrednog u građevinsko zemljište, čemu se oni protive jer to počinja pod zabranu raspolaganja i korespondira sa stavom Ureda Viskog predatavnika u BiH, pa zato predlaže da Vlada Federacije BiH takve prenamjenjene zemljišta reguliše. Kada su rezerve iskazane sa strane Pravobranilaštva BiH u pitanju obrađivač upućuje na izjasnjenje po sličnim primjedbama koje je ranije istao Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU-e, jer smatra da se u tom dijelu ne treba poravljati.

Na dodatnoj sesiji nije bilo konkretnih prijedloga za izmjenama ili dopunama pojedinih predloženih normi i predviđenih zakonskih rješenja.

Prije održavanja dodatne sesije primjebni/prijedlogi u odnosu na predložene odredbe u čl. 24-28. ovog zakonskog Prijedloga (Poglavlje V) iskazala je Općina Novi Grad Sarajevo, a nakon održavanja ove sesije prijedlog za izmjenu i dopunu predloženih odredbi čl.4. zakonskog Nacrta preko Saveza općina i gradova Federacije BiH dostavila je Pravobranilaštvo Općine Hadžići.

Općina Novi Grad Sarajevo u pisanom aktu, pod poslovnim brojem 02/04-27-7798/20 od 01.12.2023. godine, ustvari je ponovila svoje ranije iskazane primjedbe, u načelu rezerve konceptijske naravi u odnosu na zakonska rješenja predložena u Poglavlju V ovog zakonskog Prijedloga. Ovim odredbama propisuju se pravila vezana za prenos vlasništva građevinskog zemljišta na jedinice lokalne samouprave, obaveza prodaje zemljišta u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i pravo preče kupnje na građevinskom zemljištu, što jeste novina kada je zakonsko uređenje oblasti građevinskog zemljišta u pitanju, pa je bilo za očekivati da se tokom javne rasprave ove odredbe nađu pod posebnom pažnjom. Na predložene odredbe koje pripadaju ovom Poglavlju već ranije su iznesene mnoge primjedbe i iskazani brojni prijedlozi, pri čemu su učesnici javne rasprave, prvenstveno predstavnici jedinica lokalne samouprave, iznijeli potpuno suprotne stavove i mišljenja. U okviru dodatnih konsultacija/javnog savjetovanja vezano za rješenja predložena u Poglavlju-V ovog zakonskog Prijedloga Općina Novi Grad Sarajevo ponovila je svoje ranije iskazane rezerve, te je predložena rješenja smatrala neprihvatljivim, ali nije dala konkretne prijedloge na koji bi se način predmet regulacije u tome dijelu moglo popraviti ili optimizirati, nego je predložila da se 'spome' odredbe brišu. Za podsjetiti je kako su slične primjebni/prijedlogi u odnosu na rješenja predložena u 24-28. ovog zakonskog Prijedloga iskazali i Grad Široki Brijeg, te Općine Hadžići i Tešanj, dok je Općina Novo Sarajevo iskazala dijamelralno suprotan stav i predložena rješenja u cijelosti podržala. Posebno je važno spomenuti kako se u većini i sada i ranije iskazanih primjedbi jedinica lokalne samouprave na odredbu predloženu u Poglavlju V ovog zakonskog Prijedloga zanemaruje ili se pravilno ne valmizuje činjenica da se ono što je tu predloženo u suštini vezuje za regulacioni plan ili drugi detaljni prostorno-planski dokument, dakle akte koji donosi općinsko/gradsko vijeće, što znači da upravo jedinice lokalne samouprave u suštini određuju 'pravila igre' i utvrđuju ključne momente vezane za svoje obaveze spram vlasnika građevinskog zemljišta, što sigurno daju osnova i za pravilno budžetsko planiranje a jedne, ali i ukupno upravljanje procesom provođenja usvojenih planskih akata s druge strane.

Kada je riječ o ovim primjedbama iskazanim sa strane Općine Novi Grad Sarajevo, a ranije i nekih drugih općina/gradova, obrađivač upućuje na svoje ranije izjašnjenje po istim, jer se u međuvremenu ništa bitno nije promijenilo i zato se tim povodom ne treba ponavljati.

Nakon održavanja dodatne sesije, aktom pod poslovnim brojem 10-07-Pr-24/20 od 13.12.2023. godine, svoj konkretni prijedlog za izmjenu i dopunu predloženih odredbi člana 4. zakonskog Nacrta preko Saveza općina i gradova Federacije BiH dostavilo je Pravobranilaštvo Općine Hadžići, tako da se izmijeni stav 1, i 2., te da se doda novi stav 3., pa bi prema ovome prijedlogu član 4. zakonskog Nacrta glasilo kako slijedi:

Član 4.

(Raspolaganje i upis u javni registar)

- (1) Građevinsko zemljište može biti u privatnom i u državnom vlasništvu.
- (2) Građevinskim zemljištem u državnom vlasništvu upravlja i raspolaze općina na način i pod uslovima predviđenim zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona.
- (3) Građevinskim zemljištem u privatnom vlasništvu upravlja i raspolaze njegov vlasnik na način i pod uslovima predviđenim zakonom i propisima donesenim na osnovu zakona.
- (4) Građevinsko zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo, opštenarodna imovina ili erar 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, općine u sastavu grada Sarajeva ili grada (nadalje: jedinica 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.
- (5) U smislu stava (4) 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.
- (6) Izuzetno od odredbi st.(4) i (5) ovog člana građevinsko zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju saobraćajne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili kanton, nakon stupanja na snagu ovog zakona upisat će se kao vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona na čijem se području nalazi, zavisno od toga ko je donosilac prostorno-planskog akta kojim je izgradnja te infrastrukture predviđena.
- (7) Upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama st (2), (4) i (5) ovog člana svojim aktom određuje općinsko ili gradsko vijeće, koji akt nezadovoljna strana može osporavati pred nadležnim sudom u parničnom postupku.
- (8) Akt općinskog ili gradskog vijeća iz stava (7) ovog člana predstavlja osnov za upis u zemljišnoj knjizi i dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjžnom uredu."

Ovakav prijedlog obrazlaže se time što se, kako smatra Pravobranilaštvo Općine Hadžići, onime što je u Nacrtu predloženo ukida državno građevinsko zemljište, jer se uopšte ne spominje građevinsko zemljište u državnom vlasništvu i ko s tim zemljištem raspolaze, što vodi pravnoj nesigurnosti jer na području BiH ima dosta građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu pa bi trebalo propisati ko istim raspolaze i na koji način. Osim toga, u velikom broju općina zbog nesređenih zemljišnih knjiga nije sve građevinsko zemljište upisano u skladu sa važećim Zakonom o građevinskom zemljištu, pa bi potvrdom odredbi čl.4. u predloženom tekstu te općine bile oštećene za velike površine građevinskog zemljišta, što bi ozbiljno ugrozilo samu egzistenciju tih općina. Zato Pravobranilaštvo

Općine Hadžići i jeste mišljenja kako je ostavljanje građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu na upravljanje i raspolaganje općinama/gradovima najispravnija regulacija ovog instituta, ne ugrožava imovinu jedinica lok.samouprave i u skladu je sa ustavnim i zakonskim principima koji su prihvaćeni ratifikacijom Evropske povelje o lok.samoupravi.

Kada je u pitanju regulatorni sadržaj odredbi čl.4. ovog zakonskog Prijedloga obrađivač cijeni da je u tome dijelu sve što je trebalo već ranije rečeno i onome što je u obrazloženju predloženih rješenja ranije navedeno nema potrebe ponavljati ili nešto novog dodavati. Jedino što je vrijedno primijetiti jeste da prijedlog Pravobranilaštva Općine Hadžići, kojim bi se predloženim odredbama čl.4. dodala tri nova stava, st.1-3., potpuno odudara od načela jednovrsnosti vlasništva, jednog od osnovnih postulata 'novog' stvarnog prava (čl.3. st.2. Zakona o stvarnim pravima), što znači da bi takve odredbe bile praktično neprimjenjive zbog kolizije (čl.371. st. 3. Zakona o stvarnim pravima) sa opštim načelima postavljenim u Zakonu o stvarnim pravima. Nakon početka primjene Zakona o stvarnim pravima u pravnom sistemu Federacije BiH više nema mjesta različitoj regulaciji privatnog i 'državnog' vlasništva i uopšte pravljenju razlika u odnosu na status titulara prava vlasništva, koji su po svemu izjednačeni, uključujući tu dakako i pravna lica javnog prava (općina, grad, kanton, entitet, država, javno preduzeće, javna ustanova i dr.). Zato primjedbe koje je na tekst Nacrta ovog zakona iskazalo Pravobranilaštvo Općine Hadžići obrađivač nije mogao prihvatiti, kao što se ne prihvataju ni prijedlozi za dopunu onoga što je predloženo u čl.4. Prijedloga.

Imajući u vidu naprijed navedene razloge obrađivač je smatrao da nema objektivnog razloga ranije predložena zakonska rješenja mijenjati ili dopunjavati, pa je Vladi Federacije kao ovlaštenom predlagачu, nakon provođenja dodatne sesije i drugih aktivnosti u okviru javne rasprave, na razmatranje trebalo dostaviti ovaj zakonski Prijedlog, u normativnom dijelu bez ikakvih izmjena u odnosu na tekst Nacrta koji je ranije povučen iz parlamentarne procedure.

Uz sve što je ranije navedeno obrađivač cijeni potrebnim skrenuti pažnju na odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-4/20 od 26.03.2021. godine ("Službeni glasnik BiH", broj 22/21), gdje je ovaj Sud rješavajući po zahtjevu sedam delagata Vijeća naroda R. Srpske utvrdio da su odredbe čl.324., 325., 325a., 326. i 329. Zakona o stvarnim pravima R. Srpske (po svome sadržaju korespondiraju sa onime što ulazi u regulatorni sadržaj čl.4. ovog zakonskog Prijedloga) u skladu sa Ustavom BiH. Ustavni sud Bosne i Hercegovine u ovoj svojoj odluci uz ostalo je iskazao stav da "na osnovu sveukupne situacije kakva postoji ne može tvrditi da je sva 'državna imovina' nužno imovina države BiH, odnosno ranije SFRJ ili SRBiH u smislu Zakona o zabrani raspolaganja", kao i zaključak da "R. Srpska ima nadležnost regulisati pretvaranje društvene/državne imovine koja nije obuhvaćena Zakonom o zabrani raspolaganja, shodno prelaznim odredbama Zakona o stvarnim pravima", što može značiti samo to da isto pravo regulacije pitanja transformacije upisa nekadašnjih derivativa društvenog vlasništva na građevinskom zemljištu ima i Federacija BiH.

V – USKLADENOST S PRAVOM STEČEVINOM EVROPSKE UNIJE

Ne postoje odredbe izvora prava Evropske unije s kojima bi se ovaj zakon mogao uskladiti. Uređenje imovinskih instituta u oblasti građevinskog zemljišta potpada pod nacionalnu jurisdikciju.

VI – PRIBAVLJENA MIŠLJENJA

- Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Evropske Unije svojim je aktom, broj: 01-04-02/1-27-34/24 od 22.01.2024. godina, potvrdio da zakonski Nacrt svoj ustavni osnov ima u odredbama čl.III.1 tač. b), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI na Ustav Federacije BiH i čl.IV.A.20.(1) Ustava Federacije BiH, prema kojima je u isključivoj nadležnosti Federacije BiH utvrđivanje privredne politike, uključujući planiranje i obnovu, te politika korištenja zemljišta na federalnom nivou, a Parlament Federacije, uz ostale nadležnosti predviđene Ustavom, odgovoran je za donošenje zakona o izvršavanju dužnosti federalne vlasti. U svome Mišljenju ovaj Ured konstatuje da je riječ o tekstu zakona koji je u formi prijedloga bio na razmatranju u prethodnom sazivu Parlamenta Federacije BiH, da je obrađivač već ranije proveo sveobuhvatnu procjenu utjecaja propisa, Nacrta zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji BiH, te da područje koje je predmet regulacije ovim zakonskim Nacrtom potpada pod nacionalnu jurisdikciju i zato ne postoje propisi Evropske unije sa kojima je potrebno izvršiti usklađivanje.

Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Evropske Unije iskazao je primjedbu na odredbe predložene u čl.6. ovog zakonskog Nacrta, za koje smatra da se ne bi mogle prihvatiti, budući da se namjena zemljišta (poljoprivredno, šumsko i građevinsko) utvrđuje odgovarajućim prostornim planom, te se promjena namjene poljoprivrednog i šumskog zemljišta koje je, kao takvo, utvrđeno tim planom, može vršiti samo na način i pod uslovima utvrđenim zakonima i propisima kojima se uređuju pitanja iz oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta odnosno šuma i šumskog zemljišta.

Odredba čl.6. ovog Prijedloga na koje je Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Evropske Unije iskazao primjedbu glase:

"(1) Prije donošenja odluke o utvrđivanju građevinskim onog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko zemljište jedinica lokalne samouprave dužna je pribaviti mišljenje i uslove kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva.

(2) Ukoliko kantonalno ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede i šumarstva potrebno mišljenje i uslove ne izda u roku od tri mjeseca nakon što su isti zatraženi smatrat će se da na prijedlog odluke općinskog ili gradskog vijeća u smislu stava (1) ovog člana nema primjedbi."

Uz napomenu da ovaj Ured ranije nije iskazivao nikakve primjedbe u odnosu na regulatorni sadržaj odredbi čl.6. ovog Prijedloga, nego neke druge primjedbe, obrađivač cijeni potrebnim pojasniti da se ovako predloženim odredbama ni na koji način ne zadire u nadležnosti organa u oblasti šumarstva/poljoprivrede koje su utvrđene važećim propisima o šumskom/poljoprivrednom zemljištu. Ovim odredbama se dakle uopće ne može uticati na proces prenamjene šumskog/poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, kako to bez realnog osnova posmatra ovaj Ured, jer takvo što uopće ne može biti predmet regulacije propisom o građevinskom zemljištu, nego isključivo zakonima i drugim propisima kojima

se uređuju pitanja iz oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta odnosno šuma i šumskog zemljišta. Kako je dobro poznato prostorni obuhvati kako građevinskog, tako i poljoprivrednog i šumskog zemljišta zadati su važećim prostorno-planskim aktima i sigurno je da se ne mogu mijenjati na bazi samostalne procjene općinskog ili gradskog vijeća. Ima međutim potrebe, barem je takva ocjena obrađivača, da u okviru procesa donošenja odluke kojom se određuju granice obuhvata građevinskog zemljišta kantonalno ministarstvo nadležno za oblast poljoprivrede i šumarstva po svemu bitnome bude upoznato i valjano informisano, u cilju precizne evidencije, katalogiziranja i boljeg planiranja kada je riječ o zaštiti kompleksa poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Obzirom da je u ovom Prijedlogu predloženo (čl.5.) da se granice obuhvata građevinskog zemljišta određuju isključivo u skladu sa važećim prostorno-planskim aktima mišljenje je obrađivača da je uključivanje kantonalnih ministarstva nadležnih za poslove poljoprivrede i šumarstva u ovaj proces na način kako je to predloženo u čl.6. Prijedloga prava mjerā, ustvari optimum koji će imati pozitivan efekat na proces zaštite uvijek i svuda "fragilnih" kompleksa poljoprivrednog i šumskog zemljišta.

Iz tih razloga se obrađivač opredijelio ne prihvatiti primjedbu Ureda Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Evropske Unije. Nasuprot tome obrađivač predlaže da se zadrži (odredbe sličnog regulatornog sadržaja bile su sastavni dio svih ranijih propisa o građevinskom zemljištu, pa i čl.13. još uvijek važećeg zakona) obaveza jedinica lokalne samouprave da prije donošenja odluke o utvrđivanju građevinskog onog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko pribave mišljenje i uslove kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva, uz dodatak (kako je predviđeno u st.2. čl.6. ovog Prijedloga) da u slučaju kada to kantonalno ministarstvo mišljenje i uslove ne izda u roku od tri mjeseca nakon što su isti zatraženi smatrat će se da na prijedlog odluke općinskog ili gradskog vijeća o određivanju granica obuhvata građevinskog zemljišta nema primjedbi. Obrađivač smatra da će ovakva odredba s jedne strane pojačati disciplinu, smanjiti mogućnost arbitrarnog djelovanja i nepotrebno odugovlačenje u procesu donošenja odluke kojom općinsko ili gradsko vijeće određuje granice obuhvata građevinskog zemljišta, a s druge strane povećati transparentnost cjelokupnog procesa i utvrditi obavezu organima javne vlasti nadležnim u oblasti građevinskog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta da se međusobno informišu i konsultuju.

Posebno važnim obrađivač smatra naglasiti nužnost integralnog pristupa planiranju i korištenju prostora kao osnovnog društvenog resursa, zbog čega i nije prihvaćena ranija primjedba predstavnika Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, da se "svako treba držati svoga" dijela prostora, što je pristup koji obrađivač smatra pograšnim i posebno lošim kada je u pitanju "sudbina" poljoprivrednog i šumskog zemljišta na području cijele BiH. Zato i jeste ocjena obrađivača da jedna ovakva odredba, kojom se utvrđuje obaveza uključivanja i potpunog informisanja kantonalnih ministarstava nadležnih u oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta u proces utvrđivanja granica obuhvata građevinskog zemljišta predstavlja optimum kada je riječ o procesu donošenja odluke o određivanju građevinskog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko.

- Federalno ministarstvo pravde svojim aktom, broj: 03-02-6-173/24 od 19.01.2024. godine, dalo je mišljenje na Nacrt zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji BiH.

Ovo ministarstvo je istaklo da u okviru svojih ovlaštenja nema primjedbi na predložene odredbe ovog zakonskog Nacrta, budući je obrađivač prihvatio raniju primjedbu na regulatorni sadržaj u čl.4. st.4., gdje je bilo predviđeno da se protiv akta općinskog ili gradskog vijeća u primjeni ovog zakona može pokrenuti upravni spor, kao sredstvo zaštite prava nezadovoljne stranke, te u tekst ovog Prijedloga ugradio odredbu kojom se nezadovoljnoj strani ostavlja mogućnost da akt predstavničkog tijela jedinice lok.samouprave spori pred nadležnim sudom u parničnom postupku.

Građanima i drugim subjektima mora biti obezbijeđeno pravo na efikasan pravni lijek protiv odluka organa javne vlasti kojima se zadire u njihova prava ili pravne interese spram nekretnina, a kako su ovdje u pitanju odluke općinskog ili gradskog vijeća, dakle akti predstavničkog tijela vlasti, preispitivanje zakonitosti takvih odluka moguće je samo pred nadležnim sudom, u sporu pune sudske jurisdikcije, pa je konačno tako i predloženo.

- Federalno ministarstvo finansija svojim aktom, broj: 06-02-4-400/24 od 12.02.2024. godine, dalo je mišljenje koje ne sadrži primjedbe i sugestije na dostavljeni Nacrt zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji BiH. Ovo ministarstvo konstatuje da je obrađivač uz Nacrt zakona priložio Obrazac izjave o fiskalnoj procjeni, IFP-NE, gdje se utvrđuje da za realizaciju zakona nisu potrebna dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Federacije BiH.

VII – FINANSIJSKA SREDSTVA

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