

**FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
VLADA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

**NACRT  
(HRVATSKI JEZIK)**

**“E1”**

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

Sarajevo, listopad 2019. godine

# ZAKON O GRAĐEVNOM ZEMLJIŠTU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

## I – OPĆE ODREDBE

### Članak 1.

(Predmet reguliranja)

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

### Članak 2.

(Pojam i definicija)

Građevnim zemljištem u smislu ovoga 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 gradnji.

### Članak 3.

(Dobro od općeg interesa)

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

### Članak 4.

(Raspologanje i upis u javni registar)

- (1) Građevnim zemljištem raspolažu njegovi vlasnici, pod uvjetima i uz ograničenja određena ovim zakonom i drugim važećim propisima.
- (2) Građevno zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo ili opštenarodna imovina bez upisanog prava korištenja druge osobe, ako po sili zakona nije postalo vlasništvo druge osobe nakon stupanja na snagu ovoga zakona upisat će se kao vlasništvo općine ili grada (nadalje: jedinice lokalne samouprave) na čijem se području nalazi, sukladno odredbama Zakona o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br.66/13 i 100/13), ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno.
- (3) U smislu stavka (2) ovoga članka upisat će se i građevno 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 građevnog zemljišta u skladu s odredbama st.(2) i (3) ovoga članka svojim aktom određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, protiv kojeg akta nezadovoljna strana pred nadležnim sudom može pokrenuti upravni spor.

### Članak 5.

(Zaštita prava)

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

## II – ODREĐIVANJE GRAĐEVNOG ZEMLJIŠTA

### Članak 6.

#### (Granice obuhvata)

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

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

### Članak 7.

#### (Potrebno mišljenje)

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

### Članak 8.

#### (Obuhvat građevnog zemljišta)

(1) Odluka o određivanju obuhvata građevnog zemljišta sadrži detaljan opis granica zemljišta i podatke o parcelama koje čine granice toga obuhvata, upisane u važećim javnim registrima nekretnina i prava na nekretninama.

(2) Sastavni dio odluke iz stavka (1) ovoga članka je kopija katastarskog plana ili drugi jednako vrijedan grafički prikaz područja obuhvaćenog tom odlukom.

(3) Odluka iz stavka (1) ovoga članka obvezno 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 GRAĐEVNOM ZEMLJIŠTU I PARCELACIJA

### Članak 9.

#### (Prava na građevnom zemljištu)

(1) Prava na građevnom zemljištu stječu se, ograničavaju i prestaju u skladu sa Zakonom o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br.66/13 i 100/13).

(2) Iznimno od stavka (1) ovoga članka na građevnom zemljištu na kojem je izgrađen objekat bez propisanih odobrenja, u slučaju da se takav objekat prema posebnim propisima može legalizirati, a zemljište je upisano kao društveno odnosno državno vlasništvo bez izvedenih prava upisanih u korist drugih osoba, sve dok takav upis postoji predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika može utvrditi pravo vlasništva, uz obvezu plaćanja zemljišta prema tržišnoj cijeni, naknade iz osnova prirodnih pogodnosti građevnog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korištenja toga zemljišta, a koje nisu rezultat ulaganja investitora - jednokratne rente i naknade za uređenje građevnog zemljišta.

## Članak 10.

### (Parcelacija građevnog zemljišta)

(1) Oblik i površina parcele građevnog zemljišta može se mijenjati samo u skladu sa postupkom privođenja zemljišta namjeni, na osnovu regulacijskog plana, plana parcelacije ili pojedinačnog akta kojim se određuje građevna parcela, osim u slučaju kada je odlukom nadležnog suda utvrđeno drugačije.

(2) Ograničenja iz stavka (1) ovoga članka ne odnose se na tehničke radnje koje se prema pravilima geodetske struke provode radi usklađivanja stanja u katastru i zemljišnoj knjizi.

## IV – NAKNADE

## Članak 11.

### (Jednokratna renta)

(1) Prije izdavanja odobrenja za gradnju investitor je dužan platiti naknadu iz osnova prirodnih pogodnosti građevnog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korištenja toga zemljišta, a koje nisu rezultat ulaganja investitora - jednokratna renta.

(2) Građevno zemljište prema pogodnostima iz stavka (1) ovoga članka dijeli se na najviše šest zona, koje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave utvrđuje na osnovu položaja zemljišta, stupnja opremljenosti zemljišta komunalnim objektima i instalacijama, prometne povezanosti, vrste i kapaciteta objekata za svakodnevno i periodično snabdijevanje, stupnja pokrivenosti objektima za zdravstvenu zaštitu, školstvo, kulturu i dječju zaštitu, prirodnih i ekoloških uvjeta korištenja zemljišta, kao što su naročito nagib terena, orijentacija, osunčanost, temperatura zraka, vjetrovi i zagađenost zraka.

(3) Sredstva naplaćena po osnovu jednokratne rente moraju se koristiti namjenski, za izradu prostorno-planske dokumentacije, izgradnju i održavanje objekata komunalne infrastrukture.

## Članak 12.

### (Osnovica za izračun jednokratne rente)

(1) Kao osnovica za izračunavanje visine jednokratne rente služi prosječna konačna građevinska cijena iz prethodne godine po metru četvornom netto korisne stambene površine na području jedinice lokalne samouprave.

(2) Prosječnu konačnu građevinsku cijenu svojom odlukom utvrđuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, početkom svake godine a najkasnije do 31. ožujka tekuće godine.

(3) Prosječna konačna građevinska cijena iz stavka (2) ovoga članka može se valorizirati 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.

## Članak 13.

### (Visina jednokratne rente)

(1) Visina jednokratne rente po metru četvornom netto korisne površine građevine koja će se graditi utvrđuje se u postotku od prosječne konačne građevinske cijene iz članka 12. stavak (1) ovoga zakona, i to kao fiksni postotak:

- 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 članka 11. stavak (2) ovoga zakona.

#### Članak 14.

(Utvrđivanje jednokratne rente)

(1) Visina jednokratne rente utvrđuje se posebnim rješenjem gradske odnosno općinske službe za upravu nadležne za poslove graditeljstva.

(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) Iznimno, odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave može se omogućiti obročno plaćanje jednokratne rente, najkasnije do izdavanja odobrenja za uporabu objekta, ali u roku koji ne može biti duži od 5 godina, uz obvezu investitora da dostavi odgovarajuće sredstvo osiguranja, primjerice mjenicu, založnu izjavu, bankarsku garanciju i slično.

#### Članak 15.

(Uređenje građevnog zemljišta)

(1) Građevno zemljište uređuje se u cilju njegova osposobljavanja za gradnju, rekonstrukciju i korištenje objekata u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom, te s time u vezi poboljšanja uvjeta života i rada u gradovima i drugim naseljima.

(2) Uređenje građevnog zemljišta obuhvata izradu projektne i druge dokumentacije, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa u skladu s ovim i posebnim zakonom i ishođenje akata potrebnih radi uređenja građevnog zemljišta, izgradnju infrastrukture, građevina javne i društvene namjene, odnosno njihovu rekonstrukciju, te sanaciju terena (odvodnja, izravnavanje, osiguranje zemljišta i sl.).

#### Članak 16.

(Obveza uređenja građevnog zemljišta)

(1) Uređenje građevnog zemljišta obveza je jedinica lokalne samouprave i javnopравниh tijela koja prema posebnim propisima grade i/ili upravljaju infrastrukturom.

(2) Poticanje i organizacija izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture i građevina javne i društvene namjene, koordinacija javnih tijela s time u vezi preventivno djelovanje i sanacija terena u naselju obveza je jedinica lokalne samouprave.

#### Članak 17.

(Usklađenost i funkcionana povezanost)

(1) Prilikom uređenja pojedinih dijelova građevnog zemljišta ili gradnje 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.

#### Članak 18.

(Utvrđivanje naknade za uređenje građevnog zemljišta)

(1) Prije izdavanja odobrenja za građenje investitor je dužan platiti naknadu za uređenje građevnog zemljišta.

(2) Naknada iz stavka (1) ovoga članka obuhvata stvarne troškove pripreme i opremanja građevnog zemljišta, kako je predviđeno važećim prostorno-planskim aktom.

(3) Iznos naknade iz stavka (1) ovoga članka utvrđuje se sukladno programu uređenja građevnog zemljišta, koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

(4) Sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevnog zemljišta prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave.

#### Članak 19.

(Obračun naknade za uređenje građevnog zemljišta)

(1) Naknada za uređenje građevnog zemljišta obračunava se i plaća prema jedinici netto korisne površine objekta.

(2) Visina naknade za uređenje građevnog zemljišta utvrđuje se posebnim rješenjem gradske odnosno općinske službe za upravu nadležne za poslove graditeljstva, ako to okolnosti slučaja dopuštaju zajedno sa visinom jednokratne rente.

(3) Protiv rješenja o utvrđivanju visine naknade za uređenje građevnog zemljišta može se izjaviti žalba o kojoj rješava radno tijelo imenovano od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

#### Članak 20.

(Neuređeno građevno zemljište)

(1) Ako zemljište na kojem će se graditi objekat nije uređeno, investitor nije dužan platiti naknadu za uređenje građevnog zemljišta.

(2) U slučaju iz stavka (1) ovoga članka jedinica lokalne samouprave sa investitorom može sklopiti Ugovor o financiranju troškova uređenja građevnog zemljišta, u pisanoj formi, koji ovisno o svome predmetu sadrži osobito:

a) naziv, odnosno ime i adresu ugovornih strana

b) vrstu i opseg radnji i radova na uređenju građevnog zemljišta i rok za njihovo izvršenje

c) iznos, način i rokove plaćanja troškova uređenja građevnog zemljišta

d) ugovorne kazne i druge sankcije za neizvršenje obveza u ugovorenim rokovima

(3) Sklapanje ugovora o sufinanciranju uređenja građevnog zemljišta ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavci.

(4) Ugovor o financiranju uređenja građevnog zemljišta objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

### **V – PRIJENOS VLASNIŠTVA, OBVEZA PRODAJE I PRAVO PRVOKUPA NA GRAĐEVNOM ZEMLJIŠTU**

#### Članak 21.

(Prijenos vlasništva na jedinicu lokalne samouprave)

(1) Vlasnik neizgrađenog i neopterećenog zemljišta na kojemu je regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora planirano građenje infrastrukture ili građevine javne namjene koje ne može biti vlasnik, može to zemljište prenijeti u vlasništvo jedinice lokalne samouprave.

(2) Na način iz stavka (1) ovoga članka može postupiti i vlasnik neizgrađenog zemljišta na kojemu ne može graditi jer se ne može formirati građevna parcela u skladu sa regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora.

#### Članak 22.

(Obveza prijenosa vlasništva)

(1) Vlasnik građevnog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke suglasnosti ili

drugog akta istog karaktera prenijeti jedinici lokalne samouprave u vlasništvo dio toga zemljišta koje je regulacijskim planom određeno za građenje komunalne i prometne infrastrukture koja služi njegovoj građevnoj parceli ili građevini koja će se na toj parceli graditi.

(2) Vlasnik građevnog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke suglasnosti ili drugog akta istog karaktera s jedinicom lokalne samouprave ili dugom ovlaštenom osobom sklopiti ugovor o osnivanju prava služnosti provoza i/ili prolaza ili druge služnosti na svojoj građevnoj parceli ili građevini koja će na njoj biti izgrađena za korist komunalne i prometne infrastrukture kada je to regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora određeno.

### Članak 23.

#### (Naknada za preneseno zemljište)

(1) Za preneseno zemljište iz članka 21. i članka 22. stavak (1) ovoga zakona, odnosno za osnovanu služnost iz članka 22. stavak (2) ovoga zakona, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prijenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njezina osnivanja.

(2) Vlasniku prenesenog zemljišta pripada i naknada troškova izrade elaborata parcelacije ako je isti bio potreban za prijenos zemljišta.

(3) Naknadu iz stavka (1) ovoga članka dužna je isplatiti jedinica lokalne samouprave, odnosno osoba s kojom je sklopljen ugovor.

### Članak 24.

#### (Izjava o prijenosu vlasništva)

(1) Zemljište iz članka 21. i članka 22. stavak (1) ovoga zakona vlasnik prenosi izjavom o prijenosu 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 prijenosu zemljišta nije od utjecaja na prijenos, odnosno stjecanje prava vlasništva na zemljištu koje se prenosi.

(3) Izjava vlasnika iz stavka (1) ovoga članka predstavlja pravni osnov za stjecanje 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 stavka (1) ovoga članka može se dozvoliti samo uz dokaz da je naknada za preneseno zemljište u cijelosti isplaćena, ukoliko se jedinica lokalne samouprave i vlasnik drugačije ne sporazumiju.

### Članak 25.

#### (Utvrđivanje naknade i pravo na posjed preneseng zemljišta)

(1) Općinska odnosno gradska služba za upravu nadležna za imovinsko-pravne poslove po službenoj dužnosti ili na prijedlog vlasnika saziva raspravu u svrhu sporazumnog utvrđivanja naknade za preneseno zemljište.

(2) Ako vlasnik i jedinica lokalne samouprave ne postignu sporazum u pogledu naknade za preneseno zemljište, nadležni sud ovu naknadu određuje u izvanparničnom postupku, sukladno važećem propisu o izvlaštenju.

(3) Na pitanje ulaska u posjed prenesenog zemljišta primjenjuju se pravila predviđena važećim propisom o izvlaštenju.

## Članak 26.

### (Obveza prodaje građevnog zemljišta)

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

- a) dio neizgrađenog građevnog zemljišta potrebnog za formiranje građevne parcele u skladu sa regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora, ako taj dio ne prelazi 50 % površine planirane građevne parcele.
- b) dio zemljišta potrebnog za formiranje izgrađene građevne parcele u skladu sa regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora.
- c) zemljište koje čini građevnu parcelu objekta za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju ili naknadno odobrenje za gradnju na temelju posebnog propisa kojim se uređuje legalizacija bespravno izgrađenih objekata.

## Članak 27.

### (Pravo prvokupa)

(1) Vlada Federacije BiH, Vlada kantona, gradsko vijeće i općinsko vijeće (u daljem tekstu: nositelj prava prvokupa) može svojom odlukom odrediti područje na kojemu ima pravo prvokupa nekretnina potrebnih za gradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene.

(2) Nositelj prava prvokupa može svojom odlukom odrediti područje na kojemu pravna osoba s javnim ovlastima ima pravo prvokupa nekretnina potrebnih za gradnju infrastrukture za koju je prema posebnom propisu nadležna.

(3) Odluku iz st. (1) i (2) ovoga članka Vlada Federacije BiH ili Vlada kantona ne mogu donijeti bez prethodno pribavljene suglasnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnine nalaze.

(4) Područje iz st. (1) i (2) ovoga članka određuje se na katastarskoj ili drugoj odgovarajućoj podlozi, uz opisne podatke o nekretninama temeljene na podacima važeće izmjere, tako da je nedvojbeno na koje se nekretnine pravo prvokupa odnosi.

(5) Odluka nositelja prava prvokupa iz st. (1) i (2) ovoga članka 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.

## Članak 28.

### (Realizacija prava prvokupa)

(1) Vlasnik nekretnine na području na kojemu postoji pravo prvokupa koji namjerava prodati svoju nekretninu dužan je putem notara ili na drugi odgovarajući način istu ponuditi na prodaju nositelju prava prvokupa i priopćiti mu cijenu i uvjete prodaje.

(2) Ako nositelj prava prvokupa kojemu je stavljena ponuda ne izjavi u roku od devedeset dana od dana priopćenja ponude da stavljenu ponudu prihvaća, vlasnik nekretnine istu može prodati drugome, ali samo pod istim uvjetima ili za višu cijenu.

(3) Kada se prema uvjetima prodaje cijena treba u cijelosti ili djelimično isplatiti u novcu, izjava o prihvatanju ponude može imati učinak samo ako nositelj prava prvokupa kojemu je ponuda stavljena vlasniku nekretnine isplati ili kod notara, odnosno nadležnog suda deponira cijeli iznos koji se prema ponudi treba isplatiti u novcu.

(4) Sklapanje ugovora o kupoprodaji nekretnine protivno stavku (1) ovoga članka razlog je za poništenje toga ugovora pred nadležnim sudom, ali se tužba za poništenje ugovora ne može podnijeti nakon isteka tri godine od dana njegova sklapanja.

## VI – NADZOR NAD PROVEDBOM ZAKONA



## Članak 29.

### (Nadzor)

(1) Nadzor nad provedbom ovoga zakona u pitanjima koja se odnose na određivanje građevnog zemljišta (Poglavlje - II ovoga zakona), naknade (Poglavlje - IV ovoga zakona), prijenos vlasništva, obvezu prodaje i pravo prvokupa na građevnom zemljištu (Poglavlje - V ovoga zakona) vrše kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i graditeljstva.

(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 provedbom ovoga zakona u pitanjima iz stavka (1) ovoga članka vrši to federalno ministarstvo.

(3) Nadzor nad provedbom ovoga zakona u pitanjima koja se odnose na parcelaciju građevnog zemljišta (članak 10. ovoga zakona) vrši Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

## VII – KAZNENE ODREDBE

### Članak 30.

#### (Prekršajne odredbe)

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

- a) vlasnik zemljišta i izvoditelj geodetskih radova koji mijenjaju oblik i površinu parcele građevnog zemljišta protivno ograničenjima iz članka 10. ovoga zakona.
- b) vlasnik građevnog zemljišta koji ne poštuje obveze određene u članku 22. ovoga zakona.
- c) jedinica lokalne samouprave koja ne poštuje obveze određene u članku 26. ovoga zakona.
- d) vlasnik građevnog zemljišta koji ne poštuje pravo prvokupa i ne postupi u skladu s odredbama članka 28. ovoga zakona.

## VIII – PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### Članak 31.

#### (Usklađivanje propisa jedinica lokalne samouprave)

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

### Članak 32.

#### (Ranije pokrenuti postupci)

Postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ovoga 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).

### Članak 33.

#### (Prestanak primjene ranijeg propisa)

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

Članak 34.

(Stupanje na snagu)

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

OBRAZLOŽENJE  
NACRTA ZAKONA O GRAĐEVNOM ZEMLJIŠTU  
U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

## I – USTAVNI TEMELJ

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

Prema tim odredbama, u isključivoj nadležnosti Federacije je utvrđivanje gospodarske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnoj razini, 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 prijevodu teksta Odluke Visokog predstavnika broj 147/03, kojom se proglašava Zakon o građevinskom zemljištu Federacije BiH, gdje se riječ "prostorni" u nizu odredbi toga 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 formulirao Visoki predstavnik za BiH, iako je kroz protekla gotovo dva desetljeća naše društvo prošlo kroz intenzivne promjene, pa i kada su u pitanju nekretnine i oblast stvarnih prava uopće.

Početakom 2014. godine počeo se primjenjivati Zakon o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH, br.66/13 i 100/13), kojim se nakon dugo vremena oblast stvarnih prava vraća srednjeeuropskoj tradiciji, uvodi načelo jednovrsnosti vlasništva, jednakosti svih titulara odnosno nositelja 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 izvan snage (čl.371. st.3. Zakona o stvarnim pravima) jer su u koliziji sa odredbama Zakona o stvarnim pravima, prije svega ostalog jer su protivne načelima jednovrsnosti vlasništva i pravnog jedinstva nekretnine. K tomu, u čl.371. st.2. Zakona o stvarnim pravima utvrđeno je da će se propisi o građevinskom zemljištu usuglasiti s odredbama toga zakona u roku od tri mjeseca od dana početka njegove primjene, tako da jedan od razloga za donošenje ovoga novog Zakona o građevnom zemljištu u Federaciji BiH proizilazi iz odredbe općeg propisa u oblasti stvarnih prava.

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

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

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

Određeno kašnjenje u zakonodavnom procesu, što je prije svega uzrokovano određenim nerazumijevanjem konteksta i složenosti materije, s time vezano različitim pogledima u pitanju nadležnosti, kao i nedostatkom jasnih smjernica kada je u pitanju opseg i predmet regulacije, svakako ne mijenja ništa na stvari, jer oblast građevnog 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 ovoga zakonskog Nacrta da odredbe predložene u normativnom dijelu sve ove zahtjeve u najvećoj mjeri ispunjavaju.

### III – OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

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

Kroz sedam poglavlja ovoga zakonskog Nacrta normira se pojam i definicija građevnog zemljišta, uređuje raspolaganje i upis građevnog zemljišta u javne registre, zaštita prava na građevnom zemljištu, način određivanja građevnog zemljišta, reguliraju prava i parcelacija građevnog zemljišta, propisuju naknade koje se plaćaju prilikom korištenja građevnog zemljišta, definiraju prava i obveze jedinica lokalne samouprave i vlasnika jednih spram drugih kada je u pitanju planska izgradnja i privođenje građevnog zemljišta trajnoj namjeni, rješava nadzor nad provođenjem zakona, utvrđuju prekršajne odredbe, te se uređuje primjena propisa u prijelaznom razdoblju i stupanje zakona na snagu.

#### ➤ Opće odredbe

U čl.1. opisan je predmet regulacije ovim zakonskim Nacrtom, čl.2. sadrži pojam i definiciju građevnog 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 građevno definira se svo ono zemljište koje je važećim prostorno-planskim dokumentima predviđeno za izgradnju, te za to zemljište važi pravni režim koji se regulira ovim zakonskim Nacrtom. U skladu s "novim" stvarnim pravom, načelom jednovrsnosti vlasništva i jedinstva nekretnine u ovome Nacrtu ne

pravi se razlika između gradskog građevnog zemljišta (koje je nekada bilo u isključivo društvenom vlasništvu) i ostalog građevnog zemljišta (koje je moglo biti i u privatnom vlasništvu), nego se svo građevno zemljište promatra kao cjelina i ima isti status.

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

Čl.4. sadrži odredbe o načinu raspolaganja građevnim zemljištem i upisu onoga građevnog zemljišta koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno odnosno državno vlasništvo bez upisanog prava korištenja ili po sili zakona stečenog prava vlasništva druge pravne ili fizičke osobe. Odredbe čl.4. ovoga zakonskog Nacrta preformulirane su i dodatno precizirane po primjedbama Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije (toč.4. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.). Ove odredbe prema mišljenju obrađivača predstavljaju samu srž i suštinu ovoga Nacrta i preduvjet za ozbiljan napredak kada je u pitanju registracija (u javnim registrima nekretnina, katastru i zemljišnoj knjizi) i stavljanje građevnog zemljišta u funkciju razvoja lokalnih zajednica i društva u cjelini, pa stoga nikako ne bi bilo dobro da pitanja koja su predmet regulacije ovim odredbama ostave izvan okvira ovoga zakonskog Nacrta, kako sugerira Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije. Cijenimo da takva sugestija ne uvažava širi društveni kontekst i prilike u kojima djeluju institucije u Federaciji BiH, posebno jedinice lokalne samouprave, iznimno složen institucionalni okvir i nespornu činjenicu da je regulacija pitanja "državne" imovine (posebno kada su u pitanju nekretnine) na razini Države BiH krajnje neizvjesna.

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

neažurnost javnih registara nekretnina, a nameće i sama logika stvari, jer ono što je "zakomlicirano" nekadašnjim posebnim propisima o građevnom zemljištu efiksano se može razriješiti i prevazići samo kroz novi poseban propis kojim se na novim načelima uređuje status građevnog zemljišta. K tomu, predložene odredbe čl.4. st.2. ovoga Nacrta sadrže ogradu odnosno predviđaju mogućnost da pitanje vlasničke transformacije državnog građevnog zemljišta u budućnosti posebnim zakonom bude drugačije uređeno, kako to nadležni zakonodavac bude smatrao potrebnim. Međutim, sve do buduće regulacije pitanja državne imovine i uređenja te materije posebnim propisom jedinice lokalne samouprave ne bi trebalo ostavljati bez efikasnog alata za stavljanje državnog građevnog zemljišta u funkciju, za što je vlasnička transformacija uvjet bez kojega se ne može.

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

Odredbama st.2. čl.4. ovoga Nacrta, što su precizirane po primjedbi Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije, otklanjaju se i moguće nedoumice kada je u pitanju odluka Vrhovnog suda Federacije BiH, broj: 70 0 P 006062 16 Spp od 07.04.2017. godine, u kojoj je taj sud izrazio pravno shvatanje da vlasnik zgrade odnosno posebnog dijela zgrade izgrađene na gradskom građevnom 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 redovitu upotrebu zgrade, pri čemu za stjecanje toga prava nije od pravnog značaja činjenica da vlasnik zgrade odnosno njenog posebnog dijela nije bio upisan kao nositelj prava korištenja na tome zemljištu. Dakle, prema preciziranim odredbama jedinica lokalne samouprave moći će se upisati kao vlasnik građevnog zemljišta samo u slučaju da na istome po sili zakona nije stečeno pravo vlasništva druge pravne ili fizičke osobe.

Po konkretnoj primjedbi Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije preformulirane su i odredbe st.4. čl.4. ovoga Nacrta. Uvažena je primjedba da je način upisa nekretnina i prava na nekretninama uređen Zakonom o zemljišnim knjigama Federacije BiH ("Sl.novine Federacije BiH", br.19/03 i 54/04) i da to ne može biti predmet regulacije aktom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Tako se sada precizira da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojim aktom određuje upis građevnog zemljišta u skladu s odredbama st.2 i 3. istoga članka, dakle donosi akt koji

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

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

U čl.5. predviđeno je da se zaštita prava na građevnom zemljištu ostvaruje u postupku pred nadležnim sudom, što je u skladu sa općim načelom da sporove rješavaju sudovi i da vlasništvo kao temelj svakog suvremenog poretka i gospodarstva ima zajamčenu sudsku zaštitu.

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

#### ➤ Određivanje građevnog zemljišta

U čl.6-8. ovoga Nacrta uređuje se pitanje određivanja građevnog zemljišta, uvjeti da bi se određeno zemljište moglo odrediti kao građevno, utvrđuje obveza prethodnih konzultacija i pribavljanja mišljenja ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva i definiraju tehnički aspekti kada je u pitanju obuhvat odnosno granice građevnog zemljišta.

Tako se u čl.6. propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, čija je nadležnost predviđena u st.1., uz ono zemljište koje je već pretežno izgrađeno i kao takvo čini prostorno funkcionalnu cjelinu u gradu i naselju urbanog karaktera, kao građevno 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 organizirati prema vremenu i tehnologiji, pa je prema mišljenju obrađivača ovoga Nacrta sasvim logično da se kroz određivanje građevnog zemljišta, u skladu sa javnim interesom i planskim aktima, osigura adekvatan prostor za planski razvoj takvih naselja u budućnosti.

U čl.7. predviđeno je da se prije nego predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave zemljište prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko odredi kao građevno provedu konzultacije, pribavi mišljenje i uvjeti od 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 uvjeti za usklađen razvoj i time smanjio negativan utjecaj širenja urbanih naselja na tako ograničen resurs kao što je poljoprivredno zemljište i ekosistem važan za prirodnu ravnotežu kao što su to šume i šumsko zemljište.

Obrađivač ovoga zakonskog Nacrta ne slaže se s primjedbom Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije (toč.6. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.), koji smatra da se predloženo rješenje ne bi moglo prihvatiti. Naime, istina je da se namjena zemljišta (poljoprivredno, šumsko, građevno) 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 uvjetima propisanim zakonima iz oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Međutim, pri tome se zaboravlja na stvarno stanje kada je u pitanju prostorno planiranje na području cijele Federacije BiH i donošenje odgovarajućih prostorno-planskih dokumenata, gdje (blago rečeno) preostaje puno za uraditi. Također se zaboravlja fenomen bespravne gradnje i praksa nepoštivanja prostorno-planske dokumentacije, što u praksi dovodi do ozbiljnih problema i gubitaka sredstava, posebno onih koji pripadaju javnim fondovima. Zbog toga je mišljenje obrađivača da ovaj zakonski Nacrt svakako treba sadržavati i odredbe kojima se u procesu donošenja odluke o određivanju građevnog zemljišta osiguravaju komunikacija, informiranje i konzultacije sa kantonalnim organima nadležnim za skrb o poljoprivrednom i šumskom zemljištu. Time se svakako podiže razina transparentnosti i jača integritet svih institucija uključenih u procese prenamjene poljoprivrednog i šumskog u građevno zemljište.

Čl.8. sadrži određene tehničke standarde koji se moraju zadovoljiti kada se određuje obuhvat građevnog zemljišta, što mora osigurati potpuno sigurne podatke o zemljištu koje ulazi u taj obuhvat i jasan grafički prikaz toga obuhvata, sve maksimalno transparentno, u skladu sa raspoloživom tehnologijom i dostupno preko suvremenih komunikacijskih sredstava, što sve skupa jamči visoku razinu pravne sigurnosti. U cilju zadovoljenja ovih uvjeta jeste i obveza da se odluka sa granicama obuhvata građevnog 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 građevnom zemljištu

Kada je u pitanju stjecanje, ograničavanje i prestanak prava na građevnom zemljištu čl.9.



ovoga Nacrta upućuje na primjenu Zakona o stvarnim pravima, dakle općeg propisa koji između ostalog uređuje i vlasničko-pravne odnose, a dijelom i promet nekretnina, što je u skladu sa načelima jednakosti nositelja prava i jednovrsnosti vlasništva, kao ključnim elementima "novog" stvarnog prava. Za sve nositelje prava, bez obzira na njihov status i karakter vrijede ista pravila, jednaka prava i obveze spram građevnog zemljišta koje im pripada, a promet građevnog zemljišta obavlja se kroz obvezni odnos.

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

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

Čl.10. ovoga Nacrta sadrži ograničenje kada su u pitanju geodetsko-tehničke radnje na građevnom zemljištu, prije svega cijepanje parcela, što mora odgovarati regulacijskom planu, planu parcelacije ili pojedinačnom aktu kojim se određuje građevinska parcela, osim u slučaju kada je sudskom odlukom (dioba, razvrgnuće suvlasničke zajednice, spor oko prava na dijelu parcele i sl.) određeno drugačije. Ovakvo ograničenje važno je i ranije, a obrađivač ovoga Nacrta cijeni da je isto jedan od važnih alata za očuvanje, racionalno korištenje, zaštitu planiranih funkcija i u suštini preduvjet za privođenje građevnog zemljišta planiranoj namjeni. Sudska odluka, kao i čisto tehničke radnje usklađivanja podataka premjera trebale bi biti izuzete iz ovoga ograničenja, jer su sudske odluke po svojoj prirodi obvezujuće, 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 utjecaj na stvarno-pravni status zemljišta i realizaciju detaljnih prostorno-planskih

akata. Ove iznimke od ograničenja predviđenog u čl.10. prema mišljenju obrađivača ovoga Nacrta olakšale bi primjenu propisa u praksi a ne bi u bitnome narušili sadržaj, smisao i svrhu ograničenja.

#### ➤ Naknade

Regulacija pitanja naknada na građevnom zemljištu predviđena odredbama čl.11-20. ovoga zakonskog Nacrta u suštini se naslanja na institute i rješenja iz ranijeg Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH, naravno uz uvažavanje odluke Ustavnog suda Federacije BiH, broj: U-64/17 od 23.10.2018. godine (kojom je utvrđeno da odredbe kojima je bilo moguće uvesti obvezu i naplatiti naknadu za korištenje građevnog zemljišta, tzv. "trajnu rentu", nisu sukladne Ustavu 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 građevnog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korištenja toga 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 građevnog zemljišta, za koju je predviđeno da se može urediti i kroz ugovor sa investitorom.

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

Čl.12. i 13. sadrže pravila po kojima se izračunava osnovica za izračun jednokratne rente i način na koji se utvrđuje visina iste po zonama, dok su u čl.14. propisane nadležnosti u postupku utvrđivanja visine jednokratne rente, gdje se osigurava dvostupnjevost 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 građevno zemljište nalazi i površine građevine koja će se graditi, jer upravo su to ključne varijable od utjecaja na pogodnost lokacije i postojeću komunalnu infrastrukturu.

U ovome Nacrtu predviđeno je da se jednokratna renta u načelu plaća u utvrđenom novčanom iznosu, i to odjednom, dakle jednokratno (čl.14. st.3.), ali uz mogućnost da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u iznimnim slučajevima može omogućiti i obročno plaćanje (čl.14. st.4.), svakako uz obvezu odgovarajućeg sredstva osiguranja, s

time da se cjelokupan iznos jednokratne rente mora isplatiti najkasnije do izdavanja odobrenja za uporabu objekta, svakako u roku od 5 godina. Ovakvu mogućnost obrađivač Prednacrta smatra mjerom koja bi trebala olakšati financiranje većih investicija i izgradnju građevina od društvenog i javnog interesa, što će preciznije razraditi i urediti predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, uvažavajući specifične okolnosti, prioritete i potrebe svake lokalne zajednice.

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

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

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

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

- Prijenos vlasništva, obveza prodaje i pravo prvokupa na građevnom zemljištu

Cijelo ovo poglavlje u Nacrtu zakona predstavlja važnu novinu u oblasti propisa o građevnom zemljištu. Prema mišljenju obrađivača kroz odredbe u ovome poglavlju uz uvažavanje rješenja i općih opredjeljenja iz Zakona o stvarnim pravima bitno će se unaprijediti postojeće stanje sa upravljanjem i korištenjem građevnog zemljišta, jer je nakon početka primjene Zakona o stvarnim pravima zaštita prava vlasništva podignuta na znatno višu razinu, više nema mogućnosti za izuzimanje neizgrađenog građevnog zemljišta i nesrazmjernog miješanja tijela javne vlasti u pravo vlasnika na mirno uživanje imovine, a mogućnosti administrativnog pristupa rješavanju statusa nekretnina svedene su

na slučajeve izvlaštenja/eksproprijacije, što je alat koji bi svakako trebalo izbjegavati i koristiti samo onda kada nema drugih rješenja. Ono što je predloženo u ovome poglavlju s jedne strane podiže razinu odgovornosti i transparentnosti u radu jedinica lokalne samouprave, a s druge strane omogućava vlasnicima praktičnu realizaciju prava koja im pripadaju sukladno općem načelu iz čl.8. Zakona o stvarnim pravima.

U čl.21. propisuje se pravo vlasnika građevnog 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 tome građevnom zemljištu prema važećem detaljnom prostorno-planskom aktu ne može formirati građevinska parcela. Ovakvim rješenjem prema mišljenju obrađivača ovoga Nacrta zahtijeva se ozbiljan pristup u prostornom planiranju, osigurava racionalno upravljanje zemljištem, vlasnicima nudi izvjesnost i sigurnost, a sve u funkciji povećanja mobilnosti i stavljanja građevnog zemljišta u punu funkciju.

U čl.22. propisuje se obveza vlasnika građevnog zemljišta da jedinici lokalne samouprave prenese u vlasništvo ili u njenu korist osnuje pravo služnosti provoza i/ili prolaza na dijelu toga zemljišta koje je regulacijskim planom određeno za građenje komunalne infrastrukture koja služi njegovoj građevinskoj parceli ili građevini koja će se na toj parceli graditi, za koje zemljište odnosno osnovanu služnostu mu pripada naknada u visini tržišne vrijednosti toga zemljišta, što je uređeno u čl.23. ovoga Nacrta. U čl.24. regulira se način prijenosa zemljišta na jedinicu lokalne samouprave, izjavom vlasnika zemljišta sastavljenom u formi koja je važećim Zakonom o notarima predviđena za promet nekretnina, pri čemu pristanak odnosno protivljenje jedinice lokalne samouprave prijenosu zemljišta nije od utjecaja na prijenos, odnosno stjecanje prava vlasništva na zemljištu koje se prenosi. Ovakvo rješenje prema mišljenju obrađivača ovoga Nacrta kroz zahtjev za ozbiljan pristup prilikom izrade prostorno-planske dokumentacije osigurava racionalno upravljanje građevnim zemljištem i efektivnu zaštitu vlasničkih prava. U čl.25. predviđeno je da se na pitanje naknade za preneseno zemljište, kao i pitanje ulaska u posjed primjenjuju važeća pravila o izvlaštenju, preferira se dakle pokušaj sporazumnog rješavanja tih pitanja, a ako takav sporazum izostane određuje sudska nadležnost odnosno utvrđivanje naknade u izvanparničnom postupku.

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

U čl.27. predviđeno je da sve administrativno-teritorijalne cjeline na području Federacije BiH svojom odlukom mogu odrediti područje na kojemu imaju pravo prvokupa nekretnina potrebnih za građenje infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene, uz uvjet da više razine vlasti prethodno moraju pribaviti suglasnost gradskog ili općinskog vijeća jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnine nalaze, što odgovara općem opredjeljenju da građevnim zemljištem upravljaju jedinice lokalne samouprave. Čl.28. sadrži pravila o realizaciji prava prvokupa. Mišljenje je obrađivača ovoga Nacrta da zbog svoje važnosti za ukupan društveni razvitak, posebno kada je u pitanju ključna infrastruktura, sve razine javne vlasti na području Federacije BiH trebaju imati mogućnost utvrditi pravo prvokupa građevnog zemljišta na području planiranom za izgradnju

infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene, zavisno od karaktera, opsega i društvenog značaja tih građevina, jer bi se na taj način kroz kvalitetno planiranje u dužem razdoblju pod povoljnijim uvjetima mogli osigurati zemljišni fondovi nužni za razvoj javnih sadržaja a posebno ključne infrastrukture, sve u cilju smanjenja potrebe da se poseže za ad-hoc rješenjima i izvlaštenjem kao najstrožom administrativnom mjerom oduzimanja zemljišta.

Obrađivač ovoga Nacrta ne može se složiti sa primjedbom Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije (toč.15. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) u odnosu na odredbu (st.3. čl.27.) kojom se predviđa da Vlada Federacije BiH ili Vlada kantona odluku o određivanju područja na kojemu ima pravo prvokupa nekretnina potrebnih za građenje infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene ne može donijeti bez suglasnosti 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.49/06 i 51/09), te u cijelosti korespondiraju sa pravom jedinica lokalne samouprave (kao dijela ukupne državne strukture) da upravljaju i raspolazu (gradskim) građevnim zemljištem, koje je važno od samoga početka regulacije posebnog pravnog režima na građevnom zemljištu (1958. god.), a važi i danas.

➤ Nadzor i kaznene odredbe

Čl.29. i 30. sadrže odredbe o nadzoru nad provođenjem ovoga zakona i kaznene odredbe. Čl.29. ovoga Nacrta, što sadrži odredbe o nadzoru, usklađen je sa primjedbom Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije (toč.16. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) i Mišljenjem (akt broj: 01/03-49-1976/19 od 08.07.2019. god.) Federalnog ministarstva pravde, koji su smatrali da u cilju lakše primjene i pravilnog izvršavanja zakona treba jasno i nedvosmisleno utvrditi vrste i nositelje pojedinih grupa nadzora. Tako je dopunjenim i preciziranim odredbama čl.29. predviđeno da nadzor u pitanjima koja se odnose na određivanje građevnog zemljišta (Poglavlje - II ovoga zakona), naknade (Poglavlje - IV ovoga zakona), prijenos vlasništva, obvezu prodaje i pravo prvokupa na građevnom zemljištu (Poglavlje - V ovoga zakona) vrše kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i graditeljstva. 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 ovoga zakona u navedenim pitanjima vrši to federalno ministarstvo. Također se predlaže da Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove nadzor nad provođenjem ovoga zakona vrši u pitanjima koja se odnose na parcelaciju građevnog zemljišta (članak 10. Nacrta). Ovakvi prijedlozi odgovaraju propisanim nadležnostima organa koji bi trebali vršiti nadzor nad provođenjem zakona.

➤ Prijelazne i završne odredbe

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

Slijedom primjedbe Ureda za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije (toč.18. Mišljenja, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. god.) obrađivač je preispitao odredbe predloženog čl.31. ovoga Nacrta i zaključio da iste trebaju ostati nepromijenjene. Ovdje je predviđeno da će usklađivanje odluka i drugih propisa kojima se regulira status građevnog zemljišta sa odredbama ovoga zakona predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave provesti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu zakona. Obrađivač 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 reguliraju status građevnog 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 stupnju gospodarskog razvoja, izdiferenciranim pravcima i težištima razvoja, vrlo različitim odnosom kada je u pitanju prostorno planiranje, upravljanje i raspolaganje građevnim zemljištem. Primjetne su i velike razlike kada je u pitanju administrativni kapacitet jedinica lokalne samouprave, njihova sposobnost upravljanja procesima vezanim uz građevno zemljište, kao i realne potrebe u području regulacije te oblasti propisima lokalnog karaktera. Zbog toga lokalni propisi u oblasti građevnog zemljišta nikada nisu bili standardizirani, 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 ovoga Nacrta cijeni da je navođenje oblasti i generičkog pojma za određenu vrstu lokalnih propisa koji će se u određenom roku morati uskladiti sa odredbama ovoga zakona, bez konkretizacije tih propisa (ovdje je to vrlo teško, bilo bi nepraktično i gotovo neizvedivo), adekvatno i u cijelosti prihvatljivo rješenje, sukladno pravilima iz čl.40. st.2. toč.b. Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH ("Sl.novine Federacije BiH", broj 71/14).

#### IV – FINANCIJSKA SREDSTVA

Za provođenje ovoga zakona nije potrebno osigurati namjenska financijska sredstva iz Proračuna Federacije BiH.