

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

**NACRT
(HRVATSKI JEZIK)**

“E1”

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

Sarajevo, svibanj 2021. godine

ZAKON O GRAĐEVNOM ZEMLJIŠTU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

I – OPĆE ODREDBE

Članak 1.

(Predmet reguliranja)

Ovim zakonom uređuju se raspolaganje i način određivanja, stjecanje 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 tome zemljištu.

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

Članak 4.

(Raspolaganje 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, opštenarodna imovina ili erar 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, općine u sastavu grada Sarajeva 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) Iznimno od odredbi st.(2) i (3) ovoga članka građevno zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju prometne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili kanton, nakon stupanja na snagu ovoga zakona upisat će se kao vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona na čijem se području nalazi, ovisno o tome tko je donositelj prostorno-planskog akta kojim je izgradnja te infrastrukture predviđena.
- (5) Upis građevnog zemljišta u skladu s odredbama st.(2), (3) i (4) ovoga članka 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 stavka (5) ovoga članka predstavlja osnov za upis u zemljišnoj knjizi i dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu.

II – ODREĐIVANJE GRAĐEVNOG ZEMLJIŠTA

Članak 5.

(Granice obuhvata)

Granice obuhvata građevnog 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 rekreacijsko-turistički centri, područja namijenjena za izgradnju kuća za odmor i oporavak, objekata energetske, prometne i druge infrastrukture, te druge slične namjene.

Članak 6.

(Potrebno mišljenje)

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

(2) Ukoliko kantonalno ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede i šumarstva potrebno mišljenje i uvjete 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 stavka (1) ovoga članka nema primjedbi.

Članak 7.

(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, PRESTANAK SVOJSTVA JAVNOG DOBRA I UREĐENJE GRAĐEVNOG ZEMLJIŠTA

Članak 8.

(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), ovim zakonom i drugim važećim propisima.

(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 općinsko ili gradsko vijeće svojim rješenjem u korist bespravnog graditelja odnosno

njegovog pravnog sljednika može utvrditi pravo vlasništva, uz obvezu plaćanja zemljišta prema tržišnoj cijeni.

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

Članak 9.

(Zaštita prava)

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

Članak 10.

(Prestanak svojstva javnog ili općeg dobra)

(1) Na građevnom 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 stjecanje i upis toga 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 stavka (1) ovoga članka dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu.

Članak 11.

(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.

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

(3) 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.

Članak 12.

(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 13.

(Obveza uređenja građevnog zemljišta)

(1) Uređenje građevnog zemljišta obveza 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 obveza je jedinica lokalne samouprave.

Članak 14.

(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 trenutačna 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

Članak 15.

(Jednokratna renta)

(1) Prije izdavanja odobrenja za gradnju ili drugog akta na temelju kojega se po važećim propisima stječe pravo gradnje 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 općinsko ili gradsko vijeće 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.

Članak 16.

(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 općinsko ili gradsko vijeće, 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 17.

(Visina jednokratne rente)

(1) Visina jednokratne rente po metru četvornom netto korisne površine objekta koji će se graditi ili je izgrađen utvrđuje se u postotku od prosječne konačne građevinske cijene iz članka 16. 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 općinsko ili gradsko vijeće, polazeći od kriterija iz članka 15. stavak (2) ovoga 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.

Članak 18.

(Posebni razlozi)

(1) Ako to gospodarski, 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 članku 15. stavak (2), članku 16. i članku 17. ovoga zakona.

(2) Odluka općinskog ili gradskog vijeća iz stavka (1) ovoga članka mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavke za održivost komunalne infrastrukture.

Članak 19.

(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 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) Iznimno, odlukom općinskog ili gradskog vijeća 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 20.

(Utvrđivanje naknade za uređenje građevnog zemljišta)

(1) Prije izdavanja odobrenja za gradnju ili drugog akta na temelju kojega se po važećim propisima stječe pravo gradnje 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 ili urbanističko-tehničkom dokumentacijom.

(3) Iznos naknade iz stavka (1) ovoga članka utvrđuje se sukladno programu uređenja građevnog zemljišta, koji donosi općinsko ili gradsko vijeće.

(4) Ukoliko za određeno građevno zemljište nije donesen program uređenja iznos naknade iz stavka (1) ovoga članka utvrđuje se prema parametrima koje svojom odlukom odredi općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i graditeljstva.

Članak 21.

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

Članak 22.

(Neuređeno građevno zemljište)

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

(2) U slučaju iz stavka (1) ovoga članka jedinica lokalne samouprave sa investitorom sklapa 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 osiguranja sredstava i rokove plaćanja troškova uređenja građevnog zemljišta
- d) ugovorne kazne i druge sankcije za neizvršenje obveza u ugovorenim rokovima

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

Članak 23.

(Obveza namjenskog korištenja sredstava)

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

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

Članak 24.

(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 ili javnopravnih tijela.

(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 25.

(Obveza prijenosa vlasništva i osnivanja služnosti)

(1) Vlasnik građevnog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke suglasnosti ili drugog akta istog karaktera prenijeti u vlasništvo jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu dio toga zemljišta koje je regulacijskim planom ili drugim detaljnim

planom uređenja prostora određeno za gradnju 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 drugom 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 26.

(Naknada za preneseno zemljište)

(1) Za preneseno zemljište iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga zakona, odnosno za osnovanu služnost iz članka 25. stavak (2) ovoga zakona, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prijenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena tržišna vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njezina osnivanja.

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

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

Članak 27.

(Pravni posao i Izjava o prijenosu vlasništva)

(1) Kada su ispunjeni uvjeti iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga zakona vlasnik građevnog zemljišta upućuje poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prijenosa vlasništva na tome zemljištu.

(2) Ako pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela uspiju građevno zemljište iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga 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 stavka (1) ovoga članka građevno zemljište iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga zakona vlasnik prenosi Izjavom koja se sastavlja u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis.

(4) Pravni posao iz stavka (2) i Izjava vlasnika iz stavka (3) ovoga članka predstavljaju pravni osnov za stjecanje 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 stavka (2) i Izjave vlasnika iz stavka (3) ovoga članka 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.

Članak 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 izvanparničnom postupku, sukladno važećem propisu o izvlaštenju.

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

Članak 29.

(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 30 % 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 koji je doneseno rješenje o izvedenom stanju ili naknadno odobrenje za gradnju na temelju posebnog propisa kojim se uređuje legalizacija bespravno izgrađenih objekata.

Članak 30.

(Pravo prvokupa)

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

(2) Nositelj prava prvokupa može svojom odlukom odrediti područje na kojemu javnopravno tijelo ima pravo prvokupa građevnog zemljišta potrebnog za gradnju infrastrukture za koje je prema posebnom propisu nadležno.

(3) Odluku iz st. (1) i (2) ovoga članka Vlada Federacije BiH ili Vlada kantona ne mogu donijeti bez prethodno pribavljene suglasnosti općinskog ili gradskog vijeća 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 građevnom zemljištu temeljene na podacima važeće izmjere, tako da je nedvojbeno na što se 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 radi evidencije i upisa zabilježbe prava prvokupa.

Članak 31.

(Realizacija prava prvokupa)

(1) Vlasnik građevnog zemljišta na području na kojemu postoji pravo prvokupa koji svoje zemljište namjerava prodati dužan je putem preporučene pošiljke po pravilima parničnog postupka o dostavi ili putem notara isto ponuditi na prodaju nositelju prava prvokupa, navodeći pri tome točne zemljišnoknjižne i katastarske podatke o tome zemljištu, te mu priopćiti cijenu i ostale uvjete prodaje.

(2) Ako ponuđeni nositelj prava prvokupa u roku od trideset dana od dana primitka ponude na isti način na koji je učinjena ponuda ne obavijesti vlasnika građevnog zemljišta da stavljenu ponudu prihvata, vlasnik to svoje zemljište može prodati drugome, ali ne po nižoj cijeni ili povoljnijim uvjetima.

(3) Ako vlasnik građevnog 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 stavka (1) ovoga članka.

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

(5) Sklapanje ugovora o kupoprodaji građevnog zemljišta protivno stavku (1) ovoga

članka razlog je za poništenje toga ugovora pred nadležnim sudom, ali tužbu za poništenje ugovora nositelj prava prvokupa može podnijeti u roku od jedne godine od dana saznanja za prodaju i uvjete prodaje, a najkasnije u roku od tri godine od dana njegova sklapanja.

VI – NADZOR NAD PROVEDBOM ZAKONA

Članak 32.

(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 11. ovoga zakona) vrši Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

VII – KAZNE NE ODREDBE

Članak 33.

(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 11. ovoga zakona.
- b) vlasnik građevnog zemljišta koji ne poštuje obveze određene u članku 25. ovoga zakona.
- c) odgovorna osoba u jedinici lokalne samouprave koja ne poštuje obveze određene u članku 29. ovoga zakona.
- d) vlasnik građevnog zemljišta koji ne poštuje pravo prvokupa i ne postupi u skladu s odredbama članka 31. ovoga zakona.

VIII – PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 34.

(Usklađivanje propisa jedinica lokalne samouprave)

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

Članak 35.

(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 36.

(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 37.

(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 osam poglavlja ovoga zakonskog Nacrta normira se pojam i definicija građevnog zemljišta, uređuje raspolaganje i upis građevnog zemljišta u javne registre, način određivanja građevnog zemljišta, regulira stjecanje, zaštita prava na građevnom zemljištu, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje 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.) iskazanim na tekst Prednacrtu ovoga zakona. 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 je sugerirao 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. Obradivač 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 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.

Odredbe čl.4. st.4. ovoga zakonskog Nacrta nakon javne rasprave su precizirane, 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. Nacrta, te da protiv toga 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 općinsko ili gradsko vijeće donosi akt koji prema pravilima zemljišnoknjižnog prava predstavlja osnov za upis i po kojem nadležni zemljišnoknjižni ured provodi upis, s time 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 tijela javne vlasti.

Obrađivač ovoga zakonskog 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, što je sugerirao Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije u svome Mišljenju na tekst Prednacrta ovoga zakona. 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.

➤ Određivanje građevnog zemljišta

U čl.5-7. 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.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 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.6. 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.

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, 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 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.7. 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, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje građevnog zemljišta

Kada je u pitanju stjecanje, ograničavanje i prestanak prava na građevnom zemljištu čl.8. 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.8. 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 Nacrta 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.

Za podsjetiti je da slična odredba (kao čl.61. 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 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.

U čl.9. 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 sugerirao Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije u svome Mišljenju na tekst Prednacrta ovoga zakona, 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.9. ovoga Nacrta usmjereno je na prevenciju takvih problema, jasnu normu i pojednostavljenje u pitanjima nadležnosti za zaštitu prava na građevnom zemljištu.

Čl.10. ovoga Nacrta sadrži odredbe o prestanku svojstva javnog ili općeg dobra na građevnom zemljištu, što su u ovaj zakonski akt ugrađene nakon provedene javne rasprave, temeljem prijedloga Gradova Tuzla i Široki Brijeg i Općine Ilidža, praktično jednoglasno podržanih od svih drugih jedinica lokalne samouprave, kao i od strane predstavnika Saveza općina i gradova Federacije BiH, da se u tekst ovoga zakonskog Nacrta pokušaju ugraditi odredbe kojima bi se uredilo pitanje utvrđivanja gubitka svojstva općeg ili javnog dobra na građevnom zemljištu. Sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima prestale su važiti odredbe Zakona o prometu nepokretnosti koje su sadržavale osnov na temelju kojega su jedinice lokalne samouprave mogle prevazići problem upisanog svojstva javnog dobra na onome građevnom zemljištu koje je to svojstvo izgubilo, pa je obrađivač smatrao da se taj problem, barem do systemske regulacije pitanja općih i javnih dobara, odnosno njihova upisa u zemljišnu knjigu, može prevazići kroz jednu odredbu u ovome zakonskom Nacrtu, pa je ista u čl.10. formulirana na način koji bi trebao omogućiti da se problem "neažurnog" 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. 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, 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 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 i njihovo provođenje ne može se vezati za proces privođenja zemljišta namjeni, ali se i u tom slučaju 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.11. prema mišljenju obrađivača ovoga Nacrta olakšale bi primjenu propisa u praksi a ne bi u bitnome narušili sadržaj, smisao i svrhu ograničenja.

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

➤ Naknade

Regulacija pitanja naknada na građevnom zemljištu predviđena odredbama čl.15-23. 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.15. sadrži definiciju jednokratne rente i podjelu građevnog zemljišta prema pogodnostima lokacije i već izgrađene komunalne infrastrukture na najviše šest zona. 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.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 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.

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 Nacrt 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 obitelji u prigradskom naselju, što će jedinice lokalne samoupravne sigurno znati prepoznati i svojim odlukama pravilno regulirati. Na sugestiju Ministarstva gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona u st.4. predviđeno je da se u slučaju gradnje na mjestu starog ili uklonjenog objekta jednokratna renta određuje samo 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, što obrađivač smatra logičnim i svima prihvatljivim rješenjem. Dodavanjem st.4. prevazilazi se pravna praznina koja je u ovome dijelu primijećena u praksi, te se normativno uređuje na način koji je u praktičnoj primjeni već duže vrijeme.

Odredbe čl.18. u tekst ovoga zakonskog Nacrta ugrađene su nakon javne rasprave, slijedom prijedloga 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 toga pitanja kroz njihove vlastite odluke. Ovdje se predviđa da u slučaju posebnih razloga, gospodarskih, 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 ovome Nacrtu, s time 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, proračunsko) na lokalnoj razini, 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 tome pogledu ostavi više slobode i prostora za vlastitu inicijativu. Jedino što jedinice lokalne samouprave kada to svoje diskrecijsko 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 pretjerana regulacija ovoga pitanja s federalne razine 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 ovome Nacrtu u dijelu koji se odnosi na naknade 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 ovome Nacrtu predviđeno je da se jednokratna renta u načelu plaća u utvrđenom novčanom iznosu, i to odjednom, dakle jednokratno (čl.19. st.3.), ali uz mogućnost da općinsko ili gradsko vijeće u iznimnim slučajevima može omogućiti i obročno plaćanje (čl.19. 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 Nacrta 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.

U čl.20. propisuje se obveza investitora da prije izdavanja odobrenja za gradnju ili drugog akta na temelju kojega se po važećim propisima stječe pravo gradnje 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. Slijedom sugestija Općine Ilijaš i Općine Doboj Jug u čl.20. ovoga Nacrta kao rezultat javne rasprave dodat je novi stavak 4., kojim se regulira kako utvrditi visinu naknade za uređenje ako za određeno građevno 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 gradnje. Slično kao i u slučaju jednokratne rente obrađivač je mišljenja da parametre za utvrđivanje naknade za uređenje građevnog zemljišta u ovom slučaju svojom odlukom treba određivati općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i gradnje. 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 financijska sredstva koja predstavljaju isključivi prihod lokalne samouprave.

Čl.21. 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.22. 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 mora sklopiti Ugovor o financiranju troškova uređenja građevnog zemljišta, obvezno u pisanoj formi, sa

propisanim obveznim sadržajem, 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. Kao rezultat provedene javne rasprave, slijedom primjedbi Saveza općina i gradova Federacije BiH i Grada Gradačca, odredbe čl. 22. st.1. ovoga Nacrta sada su formulirane tako da iz istih proizilazi jasna obveza investitora koji gradi na građevnom zemljištu koje nije uređeno da izvrši uređenje na cijeloj površini zemljišta suglasno urbanističko-tehničkim i drugim uvjetima utvrđenim u urbanističkoj suglasnosti ili drugom aktu istog karaktera, ali tada nema obvezu plaćanja naknade za uređenje građevnog zemljišta. Po prijedlozima Grada Bihaća i Općine Doboj Jug nakon javne rasprave u čl.20. st.2. ovoga Nacrta predviđa se obveza a ne samo mogućnost da jedinica lokalne samouprave u slučaju kada građevno zemljište nije uređeno sa investitorom sklapa Ugovor o financiranju troškova uređenja, jer će to prema ocjeni obrađivača podići razinu transparentnosti i osigurati jasna pravila kada je obveza uređenja zemljišta u pitanju, čime se neizravno osiguravaju preduvjeti za povećanje kvalitete radova na uređenju zemljišta.

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

Čl.23. ugrađen je u ovaj zakonski Nacrt nakon provedene javne rasprave, slijedom sugestija zastupnika Adnana Efendića da se kroz ovaj zakonski akt precizno definira da sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevnog zemljišta predstavljaju namjenska sredstva i da se mogu koristiti isključivo za potrebe uređenja građevnog zemljišta, što je u tekstu Nacrta (čl.18. st.4.) koji je u prvom čitanju podržao Parlament Federacije nedostajalo. Obradivač se u ovome dijelu opredijelio obvezu namjenskog utroška naknada predviđenih ovim zakonskim Nacrtom, dakle i naknade po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevnog zemljišta, propisati kroz odredbe jednoga posebnog članka (čl.23. ovoga Nacrta), te na taj način osnažiti i potpuno jasnim učiniti obvezu 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.

- 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.24. 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.25. 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 izgradnju 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.26. ovoga Nacrta.

U čl.27. regulira se način prijenosa 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 ovome dijelu 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 prijenosu vlasništva na jedinicu lokalne samouprave, formulirane su bitno izmijenjene odredbe čl.27. ovoga Nacrta, gdje se sada umjesto isključivo Izjave vlasnika zemljišta kao jednostranog akta predviđa prethodni poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prijenosa zemljišta, u slučaju uspjeha tih pregovora zaključenje pravnog posla, a tek u slučaju njihova neuspjeha prijenos zemljišta Izjavom vlasnika (suglasno 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 stjecanja i temelj 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 regulira promet nekretnina i zemljišnoknjižni upis.

Umjesto prvobitnog upućivanja na Zakon o notarima u ovome Nacrtu 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 regulira 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 stjecanje 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 proračunskih 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 promatrano sa obje strane. Pravila koja se odnose na pravni posao odnosno Izjavu kao osnov stjecanja i upis prava vlasništva u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela, dakle st.4. i 5. ovoga Nacrta, 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 tome dijelu ranije predloženo nije bilo posebnih primjedbi.

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

U čl.28. 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.25. ovoga Nacrta, u čl.29. 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.30. ovoga Nacrta 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. Kao rezultat provedne javne rasprave prema sugestiji Općine Kakanj na kraju teksta u st.5. ovoga članka dodato je "radi evidencije i upisa zabilježbe prava prvokupa", jer je ocijenjeno da bi upis prava prvokupa u zemljišnoj knjizi i evidentiranje obuhvata u katastru trebalo biti jamstvo zaštite toga prava i osigurač službene informacije kada je promet građevnog zemljišta obuhvaćenog pravom prvokupa u pitanju.

Čl.31. 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.

Nakon rasprave u Parlamentu Federacije BiH i provedene javne rasprave, slijedom primjedbi zastupnice Adise Kokić-Hinović, kao i prijedloga Saveza općina i gradova Federacije BiH u ovome dijelu, formulirane su bitno izmijenjene odredbe čl.31. ovoga Nacrta, gdje se umjesto prvobitno predloženog obavještanja o namjeri prodaje građevnog zemljišta obuhvaćenog pravom prvokupa prvenstveno preko notara sada predviđa mogućnost iskazivanja takve namjere putem preporučene poštanske pošiljke po pravilima parničnog postupka o dostavi, tek sekundarno preko notara. Sada je skraćen i rok u kojem se ponuđeni nositelj prava prvokupa 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 ponuđeni nositelj prava prvokupa 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 ovome Nacrtu, u st.3. čl.31., predviđena je obveza vlasnika građevnog 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 nositelju prava prvokupa. 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 kojemu nositelj prava prvokupa ima mogućnost tužbom pred nadležnim sudom zatražiti poništenje ugovora o kupoprodaji ako prodavatelj prethodno nije ispoštovao pravo prvokupa, budući je to u slučaju zakonskog prava prvokupa uobičajeno i korespondira sa pravilima iz čl.27. st.7. Zakona o stvarnim pravima.

Obrađivač ovoga Nacrta ostaje pri svome stavu i ne može se složiti sa primjedbom koju je Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije ranije iskazao u svome Mišljenju na tekst Prenacrta ovoga zakona, što se odnosi na odredbu 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 raspolažu (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.32. ovoga Nacrta sadrži odredbe o nadzoru, gdje se predviđa 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 11. Nacrta). 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 ovome dijelu ranije iskazali Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije i Federalno ministarstvo pravde, u svojim Mišljenjima na tekst Prednacrta ovoga zakona.

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

➤ Prijelazne i završne odredbe

U čl.34-37. ovoga Nacrta propisuje 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.

Čl.34. sadrži obvezu usklađivanja odluka i drugih propisa kojima se regulira status građevnog zemljišta sa odredbama ovoga 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 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 – RAZMATRANJE PRIMJEDBI I SUGESTIJA NA NACRT ZAKONA I IZVJEŠĆE SA JAVNE RASPRAVE

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

Dom naroda Parlamenta Federacije BiH na svojoj 4. sjednici održanoj dana 19.12.2019. godine razmatrao je Nacrt zakona o građevnom 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 građevnom zemljištu u Federacije Bosne i Hercegovine i smatra da može poslužiti kao temelj za izradu Prijedloga zakona.

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

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

Zastupnica Nasiha Pozder, koja je u raspravi sudjelovala 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 određene ovlasti 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 promatra kao skup parcela a ne kao važan društveni resurs. Smatra da predložena 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 prejudicira da su općine vlasniku susjedne parcele koji namjerava graditi dužne prepustiti do 50 % svoga zemljišta, te ukazuje na konkretan slučaj gdje se jedva čeka takvo rješenje iskoristiti u negativnom smislu.

Zastupnik Albin Muslić prigovara tromosti u procesu normativnog usklađivanja oblasti građevnog 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 nalgaskom na jedinice lokalne samouprave. U svojoj diskusiji ovaj zastupnik nije iznio konkretne primjedbe na predložene zakonske odredbe.

Zastupnica 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 građevnog zemljišta o prijenosu vlasništva na jedinicu lokalne samouprave uopće spominje Zakon o notarima, čije su odredbe u jednom dijelu proglašene neustavnim i s time u vezi sugerira da se to

pitanje regulira nekako drugačije. Također ističe primjedbe na ono što je predloženo u čl.28. Nacrta zakona, gdje je također predviđeno da notar ima važnu ulogu u procesu realizacije prava prvokupa, 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 konzumaciju prava prvokupa predugačak i predlaže da se taj rok skрати.

Zastupnik Nijaz Helez u svojoj diskusiji bazira se na čl.20. Nacrta zakona, u kojem je predložen način regulacije pitanja gradnje na neuređenom građevnom 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 građevno zemljište i tek potom ići u njegovu prodaju. Također primjećuje da se u dosta odredbi spominje legalizacija, pa se pita što 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.

Zastupnik Andan Efendić iskazuje mišljenje da Nacrt predstavlja dobar materijal na kojemu se uz uvažavanje sugestija koje su iznijeli drugi zastupnici 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 definira da sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevnog zemljišta predstavljaju namjenska sredstva i da se mogu koristiti isključivo za potrebe uređenja građevnog zemljišta.

Nakon rasprave Zastupnički dom usvojio je slijedeći zaključak:

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

2. Zadužuje se predlagatelj da organizira i provede javnu raspravu u trajanju od 60 dana.

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

➤ Izvješće o provedenoj javnoj raspravi

U skladu sa zaključcima obaju Domova Parlamenta Federacije BiH kao obrađivač ovoga zakonskog prijedloga Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove organizirala je javnu raspravu i ozbiljne konzultacije sa zainteresiranim subjektima, za koje je ocijenjeno da svojim neposrednim sudjelovanjem procese vezane za javnu raspravu i Nacrt 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 ovoga zakonskog Nacrta.

Obzirom da je normativna regulacija oblasti građevnog zemljišta, posebno u onome dijelu

koje se odnosi na nekadašnje društveno odnosno državno zemljište, prvenstveni i prvorazredni interes jedinica lokalne samouprave prije svih ostalih, obrađivač je javnu raspravu nastojao približiti upravo jedinicima lokalne samouprave, njihovim predstavnicima i profesionalcima koji se neposredno susreću sa rješavanjem statusa građevnog zemljišta, na taj način raspravu primaknuti bazi i kroz svestrani pretres predloženih zakonskih rješenja, razmatranje mogućih alternativnih opcija i potencijalnih drugačijih rješenja pojedinih pitanja i instituta doći do Prijedloga zakona koji bi sadržavao sve ono što bi se moglo smatrati optimalnim, za najveći dio sudionika u procesu povoljnim rješenjima. Zbog složenosti materije, kompleksnog nasljeđa, komplicirane društvene strukture, različitih ranijih iskustava i raznolikosti jedinica lokalne samouprave i svih drugih subjekata kojih se građevno zemljište na bilo koji način neposredno tiče, savršena i za sve prihvatljiva zakonska rješenja sasvim sigurno nisu moguća.

U tom cilju javna rasprava obuhvatila je održavanje sesija po regionalnim centrima u Federaciji BiH, Mostaru, Sarajevu, Bijaću i Tuzli. Na ove četiri sesije ukupno je pristupilo gotovo stotinu sudionika, uglavnom profesionalaca, državnih službenika, javnih pravobranitelja i drugih predstavnika jedinica lokalne samouprave, kao i predstavnika mjerodavnih kantonalnih organa, prije svega onih u kojima su situirani poslovi prostornog uređenja, infrastrukture i pravde. Uz to je odmah po otvaranju javne rasprave na internet stranici obrađivača objavljen javni poziv za sudjelovanje. 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 obrađivač imao u Savezu općina i gradova Federacije BiH, koji ima ulogu zakonskog zastupnika i koordinatora kada je u pitanju normativno uređenje (na razni Federacije BiH) pitanja i odnosa koji zadiru u interese jedinica lokalne samouprave.

Završna sesija u okviru javne rasprave održana je dana 09.12.2020. godine, u sl.prostorijama obrađivača u Sarajevu, gdje su neposredno pristupili predstavnici samo dvije institucije, Hidajet Halilović iz Federalnog ministarstva pravde i Jakov Dujčić, Federalni pravobranitelj, ali je pristup većeg broja sudionika omogućen preko e-linka, na koji način je osigurano da se završna sesija održi uz poštivanje propisanih epidemioloških mjera, ne umanjujući pri tome opseg i kvalitet javne rasprave. Preko osiguranog e-linka na javnu raspravu su pristupili predstavnici Parlamenta Federacije BiH, Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove HNŽ/K Mostar, Saveza općina i gradova Federacije BiH, Grada Čapljina, Grada Širokog Brijega, Općine Žepče, Općine Ilijaš, Općine Tešanj, Grada Visoko, Općine Orašje, Grada Mostara i Asocijacije arhitekata u Bosni i Hercegovini. Poziv za prisustvo na završnoj sesiji objavljen je na web-stranici obrađivača, kao i tekst Nacrta zakona, dok su pisani pozivi na završnu sesiju upućeni Parlamentu Federacije BiH (predsjedateljima obaju Domova), 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, Pravobraniteljstvu Bosne i Hercegovine, Federalnom pravobraniteljstvu i Zavodu za izgradnju Kantona Sarajevo. U skladu sa obavijesti o javnoj raspravi do održavanja završne sesije svoje komentare, prijedloge, primjedbe ili sugestije u pisanom obliku obrađivaču 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 građenje, prostorno uređenje i zaštitu okolišta Unsko-sanskog kantona, Ministarstvo gospodarstva, rada i prostornog planiranja Posavskog kantona/županije i Asocijacija arhitekata u BiH.

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

Primjedbe, prijedloge i sugestije na tekst Nacrta 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 Domaljevac-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 konzultanta angažirao prof.dr.Melihu Powlakić. Iz ovoga dokumenta (dostavljen e-poštom) proizilazi podrška donošenju ovoga 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.Powlakić 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 građevnog 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 članak 1. Nacrta

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

"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."

U svome 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 gospodarskom životu, u skladu sa općim stvarno-pravnim načelom jednovrsnosti 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 obrazložen time da je pitanje naknada regulirano kantonalnim propisom, što nije točno, obzirom da pitanje jednokratne rente nije predmet regulacije bilo kojim kantonalnim ili federalnim propisom, dok je u pogledu naknade za uređenje građevnog 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 formulirane su tako da prema mišljenju obrađivača precizno i vrlo jasno opisuju što je to predmet ovoga zakonskog Nacrta i što se kroz pojedine norme uređuje.

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

"Ovim zakonom uređuju se raspolaganje i način određivanja, stjecanje 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 tome zemljištu."

- Primjedbe na članak 2. Nacrta

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

"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."

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 gradnjom, pa ono što je predloženo u svemu odgovara definiciji pojma građevno 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 građevnog 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 obuhvaćeno 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 ovome Nacrtu zadržano bez ikakvih izmjena ili dopuna.

- Primjedbe na članak 3. Nacrta

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

"(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."

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 građevno zemljište dobro od općeg interesa, kako ga definira čl.8. st.2. Zakona o stvarnim pravima, te da kroz ovaj zakonski prijedlog treba urediti mehanizme i alate kojima 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 građevnog zemljišta kao iznimno važnog prostornog resursa. Ono što je

navedeno u komentaru uz navedeni prijedlog ukazuje na nerazumijevanje razlike između dobra od općeg interesa, što građevno zemljište u svakom slučaju jeste i općeg odnosno javnog dobra (čl.7. Zakona o stvarnim pravima), što pojedino građevno zemljište može (primjerice javne ceste, trgovi, parkovi i sl.) ali ni u kom slučaju ne mora biti, budući je građevno zemljište načelno u slobodnom prometu i njime raspolažu njegovi vlasnici, pod jednakim uvjetima, bez obzira radi li se o subjektima javnog prava ili pak fizičkim osobama ili pravnim osobama privatnog prava.

Obrađivač nije prihvatio prijedlog Općine Bosanska Krupa da se u čl.3. Nacrta, na kraju stavka 2. dodaju riječi "te posebnim pozitivnim propisima", jer se to samo po sebi razumijeva. Bitno je normirati da se izgradnja objekata i infrastrukture na građevnom 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 građevnom zemljištu, a samo po sebi se razumije da se izgradnja provodi u skladu sa drugim važećim propisima, relevantnim za oblast graditeljstva 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 građevnom zemljištu provodi u skladu sa važećim prostorno-planskim dokumentima i da se smatra općim interesom. Ovo stoga što definiciju građevnog 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 građevnom 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 izvlaštenja/eksproprijacije, dakle za postupak u kojem se nekretnine od njihovih vlasnika oduzimaju uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti, a u cilju realizacije projekata od javnoga interesa. Predloženim odredbama čl.3., st.1. i 2., građevno 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 građevnog zemljišta kao prostornog i općedruštvenog resursa i prostorno-plansku dokumentaciju kao determinantu i osnov za svaki organizirani pristup iskorištavanju toga resursa. Dovoditi ova opća zakonska opredjeljenja u vezu sa institutom općeg (javnog) interesa u postupku izvlaštenja i ovaj institut situirati u propis kojim se uređuje oblast građevnog zemljišta obrađivač smatra nepotrebnim i ustvari suvišnim, jer ono što je određeno regulacijskim planom ili urbanističkim projektom ionako se smatra utvrđenim javnim interesom, kako je predviđeno u čl.15. st.2. Zakona o izvlaštenju.

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

- Primjedbe na članak 4. Nacrta

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

"(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."

Odredbe predložene u čl.4. Nacrta izravno su podržale gotovo sve jedinice lokalne samouprave koje su uzele učešće u provedenoj javnoj raspravi, veći dio njih bez ikakvih primjedbi ili dodataka, te su ove odredbe smatrali ključnim dijelom ovoga 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 dojam 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 ovoga članka, sa određenim izmjenama, situiraju u poglavlju koje bi se nazvalo "Raspolaganje i upis prava na građevnom zemljištu u državnom vlasništvu".

Savez općina i gradova Federacije BiH predožio 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 tko 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 temeljem prijedloga ovlaštenog tijela odlučuje nadležni zk.ured.

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 građevnom zemljištu, te bi njihovo usvajanje i primjena trebala osigurati konkretan materijalno-pravni osnov za transformaciju upisanog prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja na građevnom zemljištu u "državnom" vlasništvu i konačni upis toga 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

građevnom zemljištu i konačno tituliranje jedinica lokalne samouprave na tome zemljištu. Dijelove ovih odredbi ne treba situirati u posebnom poglavlju, jer iste pripadaju u opće zakonske odredbe, gdje se utvrđuju opća opredjeljenja i definiraju generalna pravila, uključujući i pitanje vlasničke transformacije na "državnom" zemljištu, u oblasti građevnog zemljišta. Pri svemu ovome važno je imati u vidu da pojam "državno" prema mišljenju obrađivača ima generički karakter, dakle pod time podrazumijeva sve razine administrativno-teritorijalnog ustroja 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, kojega čini više općina.

Nije prihvaćen prijedlog Grada Širokog Brijega da se iz predloženih odredbi čl.4. st.2. Nacrta izbaci uputa da se vlasnička transformacija provodi suglasno 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 građevnom zemljištu, što svoj iskaz mora imati i kroz odredbe ovoga zakonskog Nacrta.

Nakon usuglašavanja 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 bitnome korespondira sa institutom "opštenarodne imovine", a na određenim područjima Federacije BiH prilično često se nalazi kao upis vezan za državno građevno zemljište, zbog čega vlasničku transformaciju treba omogućiti i u slučaju kada je građevno 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 građevno zemljište upisano na nekadašnje društveno-pravne osobe (koje su prestale 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 bilance 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 subjekti" 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 tko pažljivo čita sve što je u tome stavku napisano potpuno razumljivo da se predložena vlasnička transformacija odnosi na ono "društveno/državno" građevno 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 obveza od novih, prije svega javnih poduzeća i ustanova) ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre, primjerice registar privrednih subjekata, registar udruga, poljoprivrednih zadruga i sl. Dakle prema predloženim odredbama st.3. čl.4. Nacrta vlasnička transformacija biti će moguća samo na onome 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 nikome ne može biti u interesu, jer je samim time i izvan bilo kakve korisne društvene funkcije.

Obrađivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Novi Grad Sarajevo da se kroz ovaj zakonski Nacrt, dopunom predloženog čl.4. u st.2., regulira i pitanje upisa prava vlasništva na onome građevnom zemljištu koje je upisano kao državno vlasništvo, sa pravom korištenja Zavoda za izgradnju Kantona Sarajevo ili drugih razina vlasti ili upravnih organizacija, a u korist jedinica lokalne samouprave. Kada je ovaj prijedlog u pitanju prije svega se opravdano zapitati kako se bilo koji Zavod, kao upravna organizacija, dakle niti javno poduzeće niti javna ustanova kao posebni subjekti javnog prava, uopće mogao titulirati na građevnom zemljištu u državnom vlasništvu, jer je ovlaštenje za upravljanje i raspolaganje tim zemljištem desetljećima isključiva nadležnost jedinica lokalne samouprave. To stoga jer je zavodima za izgradnju ili drugim sličnim institucijama općina/grad mogla povjeriti uređenje građevnog zemljišta, ali na te institucije nije se moglo prenijeti (čl.8. st.2. još uvijek važećeg 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 nositelja prava upravljanja ili raspolaganja. Predvidjeti ovim Nacrtom 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 jedinice lokalne samouprave (kada je u pitanju pravo upisa na "društvenom/državnom" građevnom zemljištu) prema mišljenju obrađivača treba tražiti kroz donošenje odgovarajućeg kantonalnog propisa, u kojemu bi se uredilo 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. Nacrta, u novom stavku čl.4. propiše "Građevno 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 privođenja trajnoj namjeni predviđenoj odgovarajućim prostorno-planskim dokumentima, upisati kao vlasništvo općine ili grada (nadalje: jedinice lokalne samouprave) na čijem području se nalazi, shodno odredbama Zakona o stvarnim pravima ("Službene novine FBiH", broj 66/13 i 100/13), ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno". Prema mišljenju obrađivača ovakav prijedlog uvelike prevazilazi okvire ovoga zakonskog Nacrta, zadire u materijalno-pravne odnose spram nekretnina i po svome sadržaju ne bi značilo upis vlasničke transformacije, što jedino može biti predmet 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 jednakost pravnih subjekata pred zakonom. K tomu, prihvatanje ovakvog prijedloga značilo bi faktičko izvlaštenje 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 izvlaštenju.

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 predloženog st.4. u čl.4. Nacrta, jer su razlozi 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 proizilazi 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 toga 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 na provođenje 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 stvari koje spadaju u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Organizacija općinskih/gradskih službi za upravu, unutarnji ustroj, sistematizacija radnih mjesta i dodjela 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. ovoga Nacrta dobiju materijalno-pravni osnov odnosno valjano uporište za upis vlasničke transformacije na građevnom zemljištu, a tko će unutar organa jedinice lokalne samouprave provesti potrebne procedure i pripremiti odgovarajuće akte autonomna je stvar svake lokalne zajednice.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Kakanj da se u čl.4. Nacrta, umjesto onoga predloženog u st.4. propiše "Upis građevnog zemljišta u skladu s odredbama stavka (2) i (3) ovoga članka svojim aktom određuje i vrši po sili zakona i nakon stupanja na snagu ovoga 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" građevnog zemljišta sigurno bio još veći problem, jer taj proces podrazumijeva cijeli niz prethodnih tehničkih i pravnih radnji. Umjesto toga obradivač predlaže da građevno 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. i 5. Nacrta koji je proizašao kao rezultat provedene javne rasprave.

Nije prihvaćen ni prijedlog Općine Kakanj da se u ovaj Nacrt ugrade odredbe kao u čl.6. važećeg Zakona o građevinskom zemljištu, jer takve odredbe u uvjetima koje određuje sadašnji stvarno-pravni okvir nemaju praktično nikakvo značenje. Bez provedene vlasničko-pravne transformacije, kako je predloženo u čl.4. ovoga Nacrta, jedinice lokalne samouprave nemaju i neće imati osnovni uvjet da mogu nesmetano upravljati i raspolagati (u suštini prometovati ga) građevnim zemljištem na svome području, a to je upisano vlasništvo.

Nakon usuglašavanja stavova sa predstavnicima Vlade i Parlamenta Federacije BiH u konačnom tekstu zakona u čl.4. ugrađen je novi stavak 4., kojim se predviđa da građevno zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom planirano za izgradnju prometne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju BiH ili pojedini kanton, bude upisano kao vlasništvo Federacije BiH odnosno kantona na čijem se području nalazi, ovisno od tome tko je donositelj prostorno-planskog akta kojim je izgradnja takve infrastrukture predviđena. Ovo je dakle predviđeno kao iznimka od općeg pravila da se "državno" građevno zemljište po stupanju na snagu zakona upisuje kao vlasništvo općine/grada na čijem se području nalazi, što je opravdano i usmjereno ka zaštiti interesa Federacije BiH i kantona kada je ključna prometna i energetska infrastruktura u pitanju. Riječ je dakle o onim infrastrukturnim koridorima koji su od šireg društvenog značaja i od strateškog interesa, što nadilazi okvire pojedinih lokalnih zajednica, pa će upis "državnog" građevnog zemljišta u obuhvatu tih koridora u korist Federacije BiH odnosno kantona bez sumnje osigurati maksimalnu zaštitu toga zemljišta i punu raspoloživost u procesu izgradnje ključne prometne i energetske infrastrukture.

Obrađivač se ne slaže sa primjedbom Asocijacije arhitekata u BiH da je u čl.4. Nacrta nedovoljno definirana regulacija i uvjeti za prijenos društvenog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta, te onoga koje pripada bivšim gospodarskim subjektima (vjerovatno se mislilo na nekadašnja poduzeća u društvenom vlasništvu) u privatno vlasništvo, obzirom da se nigdje značajno ne referira na prostorno-plansku dokumentaciju, što stvara disbalans između privatnog i javnog ulaganja u prostor i unazađuje potencijalni razvoj gradova u Federaciji BiH. Iz ovih primjedbi proizilazi nerazumijevanje sadržaja i cilja onoga što je predloženo u čl.4. ovoga Nacrta, budući se regulatorni sadržaj ovih odredbi odnosi isključivo na vlasničku transformaciju svega onoga građevnog zemljišta u nekadašnjem društvenom/državnom vlasništvu i upis toga zemljišta, naravno pod određenim uvjetima, u vlasništvo jedinica lokalne samouprave, jer bez toga će to zemljište ostati imobilizirano i izvan funkcije društvenog razvoja. Provođenje ove vlasničke transformacije na izravan i neizravan način pozitivno će utjecati i na mobilizaciju odnosno stavljanje u funkciju građevnog zemljišta u (uvjetno 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 privatnog ne može govoriti. Ove odredbe niti ne mogu imati izravne veze sa prostorno-planskom dokumentacijom, jer se vežu (tako ih treba promarati) 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 ovoga zakonskog Nacrta, samim time i polazni osnov ili okvir u svim procesima vezanim za stavljanje građevnog zemljišta u funkciju, tako da primjedbe Asocijacije arhitekata u BiH u tome pogledu obrađivač smatra neutemeljenim.

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

"(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, opštenarodna imovina ili erar 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, općine u sastavu grada Sarajeva 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) Iznimno od odredbi st.(2) i (3) ovoga članka građevno zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju prometne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili kanton, nakon stupanja na snagu ovoga zakona upisat će se kao vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona na čijem se području nalazi, ovisno o tome tko je donositelj prostorno-planskog akta kojim je izgradnja te infrastrukture predviđena.

(5) Upis građevnog zemljišta u skladu s odredbama st.(2), (3) i (4) ovoga članka svojim aktom određuje općinsko ili gradsko vijeće, protiv kojeg akta nezadovoljna strana pred nadležnim sudom može pokrenuti upravni spor.

(6) Akt općinskog ili gradskog vijeća iz stavka (4) ovoga članka predstavlja osnov za upis u zemljišnoj knjizi i dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu."

- Primjedbe na članak 5. Nacrta

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

"Zaštita prava na građevnom 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 građevnom 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 izvanparničnog postupka, primjerice diobu suvlasničkih dijelova ili uređenje međa.

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

- Primjedbe na članak 6. Nacrta

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

"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."

Prihvaćeni su prijedlozi Gradova Tuzla, Široki Brijeg i Čapljina da se u čl.6. Nacrta određivanje granica obuhvata građevnog 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. Obrađivač 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. ovoga Nacrta.

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 obrađivač 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 građevnom zemljištu mogao valjano urediti moraju se odrediti pravila, uključujući i nadležnosti u tome pogledu, za određivanje granica obuhvata građevnog zemljišta, dakle utvrditi koji se dio ukupnog državnog prostora može odrediti kao građevno zemljište. Nastavno na ovakav stav obrađivač je prihvatio sugestiju Grada Širokog Brijega i Općinskog pravobranilaštva Općine Hadžići, kao i sličnu primjedbu zastupnice Nasihe Pozder, da se predložena odredba dopuni u smislu da općinsko ili gradsko vijeće granice obuhvata građevnog zemljišta određuje isključivo u skladu sa važećim prostorno-planskim aktima, što je viši standard koji treba osigurati da prostorni obuhvat i pravni režim na građevnom zemljištu u svemu odgovaraju onome što je predviđeno važećim prostorno-planskim aktima svih razina.

Nije prihvaćen prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se briše ono što je predloženo u toč.b) čl.6. Nacrta, jer pravnim režimom koji će važiti na građevnom 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 obrađivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbe kojom se uređuje određivanje granica obuhvata građevnog zemljišta, koji u čl.5. ovoga Nacrta glasi:

"Granice obuhvata građevnog 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 rekreacijsko-turistički centri, područja namijenjena za izgradnju kuća za odmor i oporavak, objekata energetske, prometne i druge infrastrukture, te druge slične namjene."

- Primjedbe na članak 7. Nacrta

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

"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."

Nije prihvaćen prijedlog Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva da se u čl.7. Nacrta predvidi obveza jedinicama lokalne samouprave da prije donošenja odluke o utvrđivanju građevnim onoga zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko zemljište umjesto mišljenja i uvjeta pribave suglasnost kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva. Ocjena je obrađivača da zahtijevati takvu vrstu suglasnosti nije potrebno, jer se time ne bi moglo ozbiljno utjecati na procese vezane za zaštitu poljoprivrednog i šumskog zemljišta, nego bi naprotiv svi ti procesi mogli odužiti, zakomplicirati 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 stoje primjedbe koje je u tome dijelu u svojoj diskusiji iznijela zastupnica Nasiha Pozder. Obzirom da je u Nacrtu nakon javne rasprave predloženo (čl.5.) da se granice obuhvata građevnog 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 građevnog zemljišta, jer su prostorni obuhvati kako građevnog, 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, barem je takva ocjena obrađivača, da u okviru procesa donošenja odluke kojom se određuju granice obuhvata građevnog zemljišta ta ministarstva po svemu bitnome budu upoznata i valjano informirana, u cilju precizne evidencije, katalogiziranja i boljeg planiranja kada je riječ o zaštiti poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Zato i jeste prijedlog obrađivača da se zadrži ranije predložena obveza jedinica lokalne samouprave da prije donošenja odluke o utvrđivanju građevnim onoga zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko pribave mišljenje i uvjete kantonalnog ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i šumarstva, uz dodatak (kako je predviđeno u st.2. čl.6. ovoga Nacrta) da u slučaju kada to kantonalno ministarstvo mišljenje i uvjete 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 građevnog 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 građevnog zemljišta, a s druge strane povećati transparentnost cjelokupnog procesa i utvrditi obvezu tijelima javne vlasti nadležnim u oblasti građevnog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta da se međusobno informiraju i konzultiraju. 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 korištenju prostora kao osnovnog društvenog resursa nije prihvaćena primjedba predstavnika Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, iznesena na završnoj sesiji, da se "svatko treba držati svoga" 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 obveza uključenja i potpunog informiranja kantonalnih ministarstava nadležnih u oblasti poljoprivrednog i šumskog zemljišta u proces utvrđivanja granica obuhvata građevnog zemljišta predstavlja optimum kada je riječ o procesu donošenja odluke o određivanju građevnog zemljišta koje je prethodno korišteno kao poljoprivredno ili šumsko. Iz tih razloga nisu prihvaćene primjedbe Grada Tuzla, Grada Čapljina, Općine Kalesija, Općine Sapna, Općine Tešanj i Općine Konjic da se obveza 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 građevno, pa onda uopće nema potrebe da se u postupku određivanja granica obuhvata građevnog 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 iznimnim 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 građevnog zemljišta, što u čl.6. ovoga Nacrta glasi:

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

(2) Ukoliko kantonalno ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede i šumarstva potrebno mišljenje i uvjete 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 stavka (1) ovoga članka nema primjedbi."

- Primjedbe na članak 8. Nacrta

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

"(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."

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 građevnog zemljišta precizno definiraju, 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 definiraju "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 ovome momentu nije tako, a nije izvjesno ni kada da će katastarske baze podataka dostići takvu razinu. Ovo izjašnjenje ujedno predstavlja i pojašnjenje na kometare Općine Stari Grad Sarajevo i Općine Bužim u ovome dijelu.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bužim da bi odluka o određivanju granica obuhvata

građevnog 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 građevnog 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 netočno (neažurnost zemljišne knjige), a ne bi imalo bitnoga značaja kada su granice obuhvata građevnog 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. Obveza unošenja podataka o vlasnicima imala je smisla i opravdanja samo onda kada je određeno zemljište kada bi bilo obuhvaćeno granicama gradskog građevnog zemljišta (dakle za vrijeme bivše SFRJ i favoriziranja društvenog vlasništva) samim tim činom bilo podruštvljeno, 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 obveza dostavljanja odluke o određivanju granica obuhvata građevnog 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 zvanične informacije, povećati transparentnost procesa vezanih za promet građevnog zemljišta i svima zainteresiranim osigurati jasan pregled situacije kada je status zemljišta u pitanju. Bitno je naglasiti da dostavljanje te odluke nadležnom zemljišnoknjižnom uredu neće stvarati nikakvu obvezu 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 građevnog 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 obveza općinske službe nadležne za poslove katastra da zemljišnoknjižnom uredu dostavlja u vidu prijavnog lista spisak katastarskih parcela kojima je namjena promijenjena u građevno zemljište, na osnovu čega bi zemljišnoknjižni uredi bili ovlašteni i obvezani provesti upis promjene namjene zemljišta u A-listu odgovarajućeg zk.uloška. Mišljenje je obrađivača da bi propisivanje ovakve obveze 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 zakompliciralo i provođenje postupaka prenamjene poljoprivrednog ili šumskog u građevno zemljište, odnosno naplatu propisanih naknada po tome 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 toga obuhvata, pa je upravo to ono što determinira pravni režim i status određenog zemljišta kao građevnog, 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 građevnog zemljišta time ne treba opterećivati.

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

- Primjedbe na članak 9. Nacrta

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

"(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."

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 regulira šta je okvir za regulaciju stvarno-pravnog statusa građevnog zemljišta. U tom smislu treba imati na umu da se već u st.2. istoga članka ovoga zakonskog Nacrta predviđa određena iznimka od općih pravila utvrđenih Zakonom o stvarnim pravima, a kada je u pitanju stjecanje prava na "državnom" građevnom 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 stjecanja, ograničavanja i prestanka prava na građevnom 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 građevnom 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 dvojbi 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 obveza, i to pod vrlo strogim uvjetima, da općinsko/gradsko vijeće pravo vlasništva na građevnom 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 građevnom 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, bolje reći obvezuje 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 stavka, koji bi po svome sadržaju predstavljali prepisane odredbe čl.346. st.1. i 2. Zakona o stvarnim pravima, jer je svako dupliranje bez praktične svrhe, a ono što bi ti stavci sadržavali već je predviđeno u drugom važećem propisu.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bužim da se u st.2. briše dio teksta koji glasi "bez izvedenih prava upisanih u korist drugih osoba", jer bi to bilo suprotno odredbama Zakona o stvarnim pravima (čl.338. i 339.) kojima je propisana opća vlasnička transformacija na nekretninama u društvenom/državnom vlasništvu. Zbog istih razloga neprihvatljivim je obrađivač smatrao i prijedlog ove Općine da se propiše postupak izuzimanja zemljišta (praktično izvlaštenje) iz posjeda upisane osobe i zatim obvezno 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 obveza plaćanja naknade po osnovu jednokratne rente i naknade za korištenje građevnog zemljišta, pa se sada slijedom toga prijedloga predviđa da se bespravnom graditelju utvrđuje samo obveza plaćanja tržišne vrijednosti zemljišta. Ostale naknade regulirat će se u daljem postupku legalizacije objekta odnosno ishođenja naknadnog odobrenja za građenje, kako je predviđeno odredbama iz Poglavlja IV ovoga Nacrta, 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 građevnom zemljištu predstavlja pravni osnov za upis prava vlasništva na tome zemljištu, ali uz obvezu prethodne isplate ukupne cijene zemljišta. Ovaj prijedlog je prihvaćen kako bi bilo potpuno jasno da takvo rješenje predstavlja osnov stjecanja i valjan temelj za upis vlasništva bespravnog graditelja, 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". Obradivač je mišljenja da su predložene odredbe u tom pogledu neutralne, te neće niti poticati, niti će moći efikasno spriječiti bespravnu gradnju, koja je ozbiljan društveni problem i ustvari "fenomen" koji se ne može promatrati samo sa aspekta urbanističke struke ili poštivanja propisa o prostornom uređenju i gradnji. Smisao onoga što je ovdje predloženo jeste da pojedini i ubrza proces legalizacije, dakle po svemu ga učini "prijateljskijim" u slučaju kada postoje uvjeti 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 osoba. Dakle, ovo je predviđeno kao iznimka 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 zastupnici Nasiha Pozder i Zukan Helez. 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 građevnog zemljišta kroz odredbe ovoga zakonskog Nacrta.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave opredijelio utvrditi novi tekst odredbi kojima se uređuje pitanje stjecanja prava na građevnom zemljištu i jedna važna iznimka u tome pogledu, koje u čl.8. ovoga Nacrta glase:

"(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), ovim zakonom i drugim važećim propisima.

(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 općinsko ili gradsko vijeće svojim rješenjem u korist bespravnog graditelja odnosno njegovog pravnog sljednika može utvrditi pravo vlasništva, uz obvezu plaćanja zemljišta prema tržišnoj cijeni.

(3) Rješenje općinskog ili gradskog vijeća iz stavka (2) ovoga članka predstavlja pravni osnov za upis prava vlasništva na građevnom 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 ovoga Nacrta, tako da isti sada pored odredbi koje se odnose na prava i parcelaciju građevnog zemljišta sadrži i odredbu kojom se predviđa mogućnost utvrđivanja gubitka statusa javnog ili općeg dobra na građevnom zemljištu, kao i odredbe koje se tiču uređenja građevnog 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 Nacrta 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 zastupnice Nasihe Pozder, da se u tekst ovoga zakonskog Nacrta ugrade odredbe kojima bi se uredilo pitanje utvrđivanja gubitka svojstva općeg ili javnog dobra na građevnom zemljištu. Sa početkom primjene Zakona o stvarnim pravima prestale su važiti odredbe Zakona o prometu nepokretnosti koje su sadržavale osnov na temelju kojega su jedinice lokalne samouprave mogle prevazići problem upisanog svojstva javnog dobra na onome građevnom zemljištu koje je to svojstvo izgubilo, pa je obrađivač smatrao da se taj problem, barem do systemske regulacije pitanja općih i javnih dobara, odnosno njihova upisa u zemljišnu knjigu, može prevazići kroz jednu odredbu u ovome zakonskom Nacrtu, pa je ista u čl.10. formulirana na način koji bi trebao omogućiti da se problem "neažurnog" 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.

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

"(1) Na građevnom 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 stjecanje i upis toga 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 stavka (1) ovoga članka dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu.

- Primjedbe na članak 10. Nacrta

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

"(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."

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 "građevna 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 kaosa kada je planiranje, a posebno provedba važećih prostorno-planskih dokumenata u pitanju. Ograničenja u pogledu parcelacije na građevnom 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 voluntarizam kada su tehničke radnje na nekretninama u pitanju onda se postavlja pitanje čemu regulacijski planovi i općenito planski pristup prostornom planiranju i gradnji, što je sve izravno vezano i za status građevnog zemljišta kao dobra od općeg interesa. S ovim stavom korespondira prijedlog Općine Tešanj da se pitanje parcelacije građevnog zemljišta regulira odredbom koja bi glasila "Oblik i površina građevne parcele može se mijenjati samo na način kako je to predviđeno prostorno-planskom dokumentacijom područja koje obuhvata predmetno građevno zemljište".

Nema istine u tome da je ono što je ovdje predloženo u suprotnosti sa odredbama Zakona o stvarnim pravima i Zakona o premjeru 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 regulacijskim planom ili planom parcelacije. Osim toga, imat će mogućnost, naravno ako se usvoji ono što je u Poglavlju V ovoga zakonskog Nacrta predloženo, svoje zemljište predviđeno za gradnju 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 građevna parcela", obzirom da je u tome dijelu nazivlje

po kantonima raznoliko i bilo bi nepraktično nabrajati sve te nazive. Iz predložene odredbe vrlo je jasno da taj pojedinačni akt mora sadržavati formaciju građevne parcele, a kako se taj akt naziva, primjerice urbanistička suglasnost, 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 jednome dijelu smatrane prihvatljivim, precizirane su ranije predložene odredbe čl.10. Nacrta što se odnose na iznimku od pravila prema kojoj ograničenja parcelacije ne važe ako je odlukom suda utvrđeno drugačije, tako da je sada ova iznimka uređena kroz novi st.2., gdje se predviđa da se u slučaju kada je to odlukom nadležnog suda naloženo oblik i površina parcele građevnog zemljišta može mijenjati i izvan postupka privođenja zemljišta namjeni, ali i u tom slučaju u skladu sa regulacijskim 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 tome 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 građevnog zemljišta, koje u čl.11. ovoga Nacrta glase:

"(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.

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

(3) 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."

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

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

"(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 ishodenje 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.)."

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

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

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

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

"(1) Prilikom uređenja pojedinih dijelova građevnog zemljišta ili gradnje pojedinih građevina infrastrukture mora se voditi računa o redosljedu uređenja tako da se omogući

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

Nije se mogla prihvatiti sugestija Općine Ilijaš da se čl.15. Nacrta dopuni sa dva nova stavka koji bi po svome sadržaju značili prepisivanje dijelova odredbi čl.42. i 44. Zakona o prostornom uređenju Kantona Sarajevo. Tako nešto je praktično nepotrebno i nomotehnički 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 građevnog zemljišta, što u čl.12-14. ovoga Nacrta glase:

Članak 12.

"(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 13.

"(1) Uređenje građevnog zemljišta obveza 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 obveza je jedinica lokalne samouprave."

Članak 14.

"(1) Prilikom uređenja pojedinih dijelova građevnog zemljišta ili gradnje pojedinih građevina infrastrukture mora se voditi računa o redoslijedu uređenja tako da se omogući trenutačna 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 odredbe Nacrta koje se odnose na pitanje naknada na građevnom 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 građevnom zemljištu. Neke od tih primjedbi i prijedloga dijametralno su suprotni, što je donekle i očekivano, kada se ima u vidu raznolikost jedinica lokalne samouprave u svakome pogledu. Prijedlozi su s jedne strane išli od potpunog brisanja svih predloženih odredbi koje se onose 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 prvostupanjskih akata kojima se utvrđuju visina jednokratne rente i naknada za uređenje građevnog 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 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."

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 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."

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

"(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 %

(3) Visinu jednokratne rente po zonama svojom odlukom utvrđuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, polazeći od kriterija iz članka 11. stavak (2) ovoga 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 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.

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

(5) 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."

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

"(1) Prije izdavanja odobrenja za gradnju 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."

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

"(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."

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 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 sufinansiranju 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."

Nakon razmatranja svih primjedbi koje se tiču pitanja naknada u postupku izgradnje objekata na građevnom zemljištu obrađivač se opredijelio sve odredbe kojima se ta pitanja zakonski uređuju situirati u posebnom poglavlju, to je Poglavlje-IV ovoga Nacrta, pri čemu su odredbe koje se odnose na uređenje građevnog zemljišta prebačene u Poglavlje-III ovoga Nacrta, u kojemu su sada situirane odredbe koje se odnose na regulaciju prava, prestanak svojstva javnog dobra i uređenje građevnog zemljišta. Obrađivač 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 vezana 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 korisne 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 previd da važećim kantonalnim propisom nadležnost za izdavanje akata o građenju podijeljena između toga Ministarstva i jedinica lokalne samouprave, obzirom da sve odredbe ovoga zakonskog Nacrta govore o situacijama kada odobrenje za gradnju 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 uređenje građevnog zemljišta, isključivi prihod 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 resoru prostornog uređenja i gradnje. 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. ovoga Nacrta) sasvim je jasno da jednokratnu rentu investitor plaća prije izdavanja odobrenja za gradnju, što znači da gradska/općinska služba nadležna za poslove graditeljstva visinu jednokratne rente utvrđuje posebnim rješenjem (čl.14. st.1. Nacrta koji je usvojio Parlament Federacije BiH, odnosno čl.19. st.1. ovoga Nacrta) koje donosi prije izdavanja odobrenja za građenje.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bosanski Petrovac da se u čl.14. st.1. Nacrta točno

propiše tko 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, unutarnji ustroj, 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 Nacrta sasvim je jasno da visinu jednokratne rente posebnim rješenjem utvrđuje općinska/gradska služba nadležna za poslove graditeljstva, 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. ovoga Nacrta) 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 Nacrt iskazala pravila po kojima će se visina jednokratne rente utvrđivati kod dogradnje, nadziđivanja 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 nadziđivati u centru grada (jedno vrijeme popularne mansarde) i kroz takvu gradnju rješavati stambeno pitanje proširenja obitelji u prigradskom naselju, što će jedinice lokalne samoupravne sigurno znati prepoznati i svojim odlukama pravilno regulirati. Na sugestiju Ministarstva gospodarstva, rada i prostornog uređenja Posavskog kantona u st.4. predviđeno je da se u slučaju gradnje na mjestu starog ili uklonjenog objekta jednokratna renta određuje samo 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, što obrađivač smatra logičnim i svima prihvatljivim rješenjem. Dodavanjem st.4. prevazilazi se pravna praznina koja je u ovome dijelu primijećena u praksi, te se normativno uređuje 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 toga pitanja kroz njihove vlastite odluke. Zato je u konačni tekst ovoga zakonskog Nacrta ugrađen čl.18., gdje se predviđa da u slučaju posebnih razloga, gospodarskih, 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 ovome Nacrtu, s time da takva odluka mora omogućiti jednak tretman svih investitora i osigurati pretpostavke 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, proračunsko) na lokalnoj razini, 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 tome pogledu ostavi više slobode i prostora za vlastitu inicijativu. Jedino što jedinice lokalne samouprave kada to svoje diskrecijsko pravo (predviđeno u čl.18. ovoga Nacrta) koriste 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 pretjerana regulacija ovoga pitanja s federalne razine 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 ovome Nacrtu u dijelu koji se odnosi na naknade 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.

Obrađivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Bosanski Petrovac da se ovom zakonskom Nacrtu doda odredba kojom bi se propisalo da "Osobi kojoj je dodijeljeno gradsko građevinsko zemljište ne može se izdati odobrenje za građenje, niti se može izvršiti uknjižba prava korištenja 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 građevno zemljište, što sada nije slučaj, kada je gradsko građevno zemljište moglo biti isključivo u društvenom/državnom vlasništvu, kada se građevno zemljište dodjeljivalo administrativnim aktom općinskog vijeća 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 svoga građevnog zemljišta kroz obligacioni odnos i regulaciju obveze po osnovu jednokratne rente odvojeno od stjecanja prava na zemljištu, pa se stoga plaćanje jednokratne rente ne može izravno vezati za stjecanje prava na zemljištu, niti uvjetovati upisom tih prava u javnim registrima. Uostalom jedinica lokalne samouprave ima sasvim dovoljno mehanizama da osigura uredno podmirenje obveza po osnovu jednokratne rente, jer kroz postupanje vlastitih službi za upravu vodi sve procese vezane za gradnju objekata, što znači da gradnju objekata neće odobriti prije nego investitor podmiri svoje obveze po tome osnovu, kako je i predviđeno u čl.15. st.1. ovoga Nacrta, 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 regulatorni sadržaj odredbi čl.22-29. ovoga Nacrta), jer je situacija po pitanju regulacije naknade za uređenje građevnog zemljišta u kantonima prilično raznolika, pa je kroz ovaj zakonski Nacrt 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 građevnog zemljišta normativno regulira prije svega kroz propis o građevnom 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. ovoga Nacrta) ima potencijalno diskriminatorni karakter i da omogućava arbitrarnost, jer ne sadrži smjernice u kom bi slučaju bilo korisno odrediti obročno plaćanje jednokratne rente. Obrađivač se s takvom ocjenom ne slaže, obzirom da je obročno plaćanje predviđeno kao iznimka, a o tome u kojim će slučajevima važiti ovlašteno je procijeniti i općim aktom odlučiti općinsko ili gradsko vijeće, vodeći se interesima jedinice lokalne samouprave, razvojnim planovima, općim pravcima razvoja i konkretnom okolnostima na svome području. Zakonom propisati smjernice u kom bi slučaju to bilo korisno omogućiti obrađivač cijeni nepotrebnim, jer tko može dati bolju ocjenu stanja na svome području i tko može preciznije identificirati projekte važne za ukupni razvoj od samih jedinica lokalne samouprave i njihovih organa. Osim toga propisati bilo kakve smjernice u tome pogledu bilo bi vrlo nepraktično, jer 79 jedinica lokalne samouprave znači isto toliko različitih polaznih stanja i objektivnih mogućnosti, pa bi strogo propisane smjernice u neku ruku mogle imati i diskriminatorni karakter, jer neki projekat za jednu zajednicu može biti

beznačajan, dok za neku drugu može značiti život i prilike koje na drugi način ne može dobiti. Zato je obrađivač mišljenja da jedinice lokalne samouprave odnosno njihova općinska ili gradska vijeća trebaju imati autonomiju da odrede kada će omogućiti obročno 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 učinke koje će takva odluka imati. Obradivač također smatra da su alati predviđeni u čl.19. st.4. Nacrta 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 "mjenica avalirana od strane banke, bankarska garancija ili upis založnog prava na nekretnini čija je procijenjena vrijednost najmanje 50 % veća od iznosa dugovane naknade", kao što nije prihvaćena ni sugestija Općine Ilidža da bi kao sredstvo osiguranja bila dovoljna i zabilješka postojanja duga na nekretnini 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. ovoga Nacrta) dodaju riječi "što se utvrđuje odlukom predstavničkog tijela", obzirom da takva nadležnost odnosno ovlaštenje proizilazi iz onoga što je navedeno na samome početku toga stavka, te se ponavljanje iste čini nepotrebnim.

Odredbe čl.18. i 19. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.20. i 21. ovoga Nacrta), što sadrže regulaciju pravila i procedura vezanih za utvrđivanje i obračun naknade za uređenje građevnog zemljišta jezički su dotjerane, precizirane i usklađene sa propisima po kojima se stječe pravo gradnje, pa se sada "pokriva" i situacija kada je važećim propisom kojim se uređuje oblast građenja predviđeno da se za određene objekte izdaje samo urbanistička suglasnost, a ne i odobrenje za građenje, kako je sugeriralo Ministarstvo za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK-a.

Prema sugestiji Grada Tuzla u čl.18. st.2. Nacrta precizirano je da naknada za uređenje građevnog zemljišta obuhvata stvarne troškove pripreme i opremanja građevnog 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 regulacijskim planom ili drugim detaljnim prostorno-planskim aktom, čime se izbjegava moguća pravna prazina u takvim situacijama, koje u praksi nažalost nisu rijetke.

Slijedom sugestija Općine Ilijaš i Općine Doboj Jug u čl.18. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.20. ovoga Nacrta) dodat je novi stavak 4., kojim se regulira kako utvrditi visinu naknade za uređenje ako za određeno građevno 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 gradnje. Slično kao i u slučaju jednokratne rente obrađivač je mišljenja da parametre za utvrđivanje naknade za uređenje građevnog zemljišta u ovom slučaju svojom odlukom treba određivati općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i gradnje. 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 financijska 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. ovoga Nacrta) pitanje nadležnosti za rješavanje po žalbi protiv akta kojim se utvrđuje visina naknade za uređenje građevnog zemljišta usuglašeno je sa važećim kantonalnim propisom o prostornom uređenju.

Prihvaćene su primjedbe Saveza općina i gradova Federacije BiH i Grada Gradačca na predložene odredbe čl. 20. st.1. Nacrta (sada čini regulatorni sadržaj čl.22. st.1. ovoga Nacrta) i prijedlog koji je u tome dijelu iskazan, jer je ocijenjeno da isti zaista na razumljiviji i kvalitetniji način regulira 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 suglasno urbanističko-tehničkim i drugim uvjetima utvrđenim u urbanističkoj suglasnosti ili drugom aktu istog karaktera, ali tada investitor nema obvezu plaćanja naknade za uređenje građevnog 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. ovoga Nacrta) pa je nakon provedene javne rasprave predviđena obveza a ne samo mogućnost da jedinica lokalne samouprave u slučaju kada građevno zemljište nije uređeno sa investitorom sklapa Ugovor o financiranju troškova uređenja, jer će to prema ocjeni obrađivača podići razinu transparentnosti i osigurati jasna pravila kada je obveza uređenja zemljišta u pitanju, čime se neizravno osiguravaju preduvjeti za povećanje kvalitete radova na uređenju zemljišta. Nije međutim prihvaćena sugestija Općine Novi Grad Sarajevo da se ovdje proširi set obveznih elemenata koje treba sadržavati ugovor o financiranju troškova uređenja građevnog zemljišta. Ocjena je obrađivača da je to nepotrebno, da je ono što je predloženo kao obvezan 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 potencijalno spornim) urede po svojoj slobodnoj volji, kako i odgovara načelu konsenzualnosti.

Nisu prihvaćeni ni prijedlozi Općina Ilidža, Doboj Jug, Čitluk i Bosanska Krupa da se ovdje definira šta se podrazumijeva pod neuređenim ili djelimično uređenim građevnim zemljištem, budući je to faktičko pitanje, a šta sve spada pod uređenje građevnog zemljišta regulira se kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja, pa je ponavljanje u tome smislu neopravdano. Za pravilno i potpuno razumijevanje odredbi predloženih u ovome zakonskom Nacrtu sve je potrebno promatrati u kontekstu drugih propisa, prije svega Zakona o stvarnim pravima i cijenog niza propisa kojima se uređuje oblast prostornog uređenja i gradnje.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Čitluk da se u ovome Nacrtu propiše tko točno ispred odnosno u ime jedinice lokalne zaključuje ugovor o financiranju troškova uređenja građevnog zemljišta, budući je organizacija općinskih/gradskih službi za upravu, unutarnji ustroj, 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. ovoga Nacrta predviđa da u slučaju kada se uređenje građevnog zemljišta provodi uz sufinanciranje investitora i jedinice lokalne samouprave, dio radnji i radova koji se financiraju iz sredstava jedinice lokalne samouprave ne isključuje primjenu posebnih propisa o javnoj nabavci. Obradivač smatra da će ovako precizirana odredba otkloniti rezerve i dvojbe koje su u pogledu sufinanciranja tokom javne rasprave iskazali predstavnici više jedinica lokalne samouprave, tako da je sada jasno da se obveza primjene propisa o javnoj nabavci odnosi samo na one radove koji se financiraju iz sredstava jedinica lokalne samouprave.

Prihvaćena je sugestija zastupnika Adnana Efendića da se kroz ovaj zakonski Nacrt precizno definira da sredstva ostvarena po osnovu naknade za uređenje građevnog zemljišta predstavljaju namjenska sredstva i da se mogu koristiti isključivo za potrebe uređenja građevnog zemljišta, što je u tekstu Nacrta (čl.18. st.4.) koji je podržao Parlament Federacije nedostajalo. Obradivač se u ovome dijelu opredijelio obvezu namjenskog utroška naknada predviđenih ovim zakonskim Nacrtom, dakle i naknade po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevnog zemljišta, propisati kroz odredbe jednoga posebnog članka (čl.23. ovoga Nacrta), te na taj način osnažiti i potpuno jasnim učiniti obvezu 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 javne rasprave obradivač se opredijelio sve odredbe koje se odnose na pitanje naknada na građevnom zemljištu izdvojiti u posebno poglavlje, Poglavlje-IV u ovome Nacrtu, što je rezultiralo promjenom numeracije pojedinih članaka, ali i određenim izmjenama i dopunama u sadržaju ranije predloženih odredbi, kao i dodavanjem dva nova članka (čl.18. i 23. ovoga Nacrta), gdje se predviđa mogućnost drugačijeg uređenja osnovice za izračun jednokratne rente, te se posebno naglašava obveza namjenskog utroška sredstava naplaćenih po osnovu naknada na građevnom zemljištu. Odredbe što sadrže regulaciju pitanja naknada na građevnom zemljištu u čl.15-23. ovoga Nacrta glase:

Članak 15.

"(1) Prije izdavanja odobrenja za gradnju ili drugog akta na temelju kojega se po važećim propisima stječe pravo gradnje 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 općinsko ili gradsko vijeće 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."

Članak 16.

"(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 općinsko ili gradsko vijeće, 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 17.

"(1) Visina jednokratne rente po metru četvornom netto korisne površine objekta koji će se graditi ili je izgrađen utvrđuje se u postotku od prosječne konačne građevinske cijene iz članka 16. 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 općinsko ili gradsko vijeće, polazeći od kriterija iz članka 15. stavak (2) ovoga 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."

Članak 18.

"(1) Ako to gospodarski, 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 članku 15. stavak (2), članku 16. i članku 17. ovoga zakona.

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

Članak 19.

"(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 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) Iznimno, odlukom općinskog ili gradskog vijeća 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 20.

"(1) Prije izdavanja odobrenja za gradnju ili drugog akta na temelju kojega se po važećim propisima stječe pravo gradnje 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 ili urbanističko-tehničkom dokumentacijom.

(3) Iznos naknade iz stavka (1) ovoga članka utvrđuje se sukladno programu uređenja građevnog zemljišta, koji donosi općinsko ili gradsko vijeće.

(4) Ukoliko za određeno građevno zemljište nije donesen program uređenja iznos naknade iz stavka (1) ovoga članka utvrđuje se prema parametrima koje svojom odlukom odredi općinsko ili gradsko vijeće, u skladu sa kantonalnim propisima iz oblasti prostornog uređenja i gradnje."

Članak 21.

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

Članak 22.

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

(2) U slučaju iz stavka (1) ovoga članka jedinica lokalne samouprave sa investitorom sklapa 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 osiguranja sredstava i rokove plaćanja troškova uređenja građevnog zemljišta
- d) ugovorne kazne i druge sankcije za neizvršenje obveza u ugovorenim rokovima

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

Članak 23.

"Sredstva naplaćena po osnovu jednokratne rente i naknade za uređenje građevnog 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. ovoga Nacrta, gdje se propisuju pravila vezana za prijenos vlasništva građevnog zemljišta na jedinice lokalne samouprave, obveza prodaje zemljišta u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i pravo prvokupa na građevnom zemljištu, predstavljaju novinu kada je zakonsko uređenje oblasti građevnog zemljišta u pitanju, pa je sasvim očekivano da u javnoj raspravi ove odredbe budu pod posebnom pažnjom.

Na predložene odredbe koje pripadaju ovome 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 ovome dijelu u cijelosti podržala, dok su ista za Općine Novi Grad Sarajevo, Grad Široki Brijeg, Općinsko pravobraniteljstvo 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 ovoga Nacrta zanemaruje ili se pravilno ne valorizira činjenica da se sve ono što je tu predloženo u suštini vezuje za regulacijski 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 obveze spram vlasnika građevnog zemljišta, što svakako daje osnova i za pravilno proračunsko planiranje i upravljanje procesima provođenja usvojenih planskih akata.

- Članak 21. Nacrta

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

"(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."

Obradivač nije mogao prihvatiti prijedlog Općine Trnovo da se u čl.21. st.1. Nacrta vlasniku građevnog zemljišta umjesto mogućnosti propiše obveza da zemljište na kojemu je regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora planirano građenje infrastrukture ili građevine javne namjene koje ne može biti vlasnik prenese u vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Takva promjena prema mišljenju obrađivača nije opravdana i ne bi imala utjecaja na realizaciju projekata od javnog interesa, dakle gradnju infrastrukture ili građevina javne namjene, a s druge strane bi značila neproporcionalno miješanje javne vlasti u pravo vlasnika na mirno uživanje imovine. Obzirom da je u čl.15. st.2. važećeg Zakona o izvlaštenju ionako propisano da se rješenja predviđena regulacijskim planom smatraju javnim interesom to znači da jedinica lokalne samouprave kada god ocijeni potrebnim može pokrenuti postupak izvlaštenja građevnog zemljišta koje je regulacijskim planom određeno za gradnju objekata od javnoga značaja i time izravno supstituirati inicijativu odnosno ponudu vlasnika toga zemljišta za prijenos istoga na jedinicu lokalne samouprave. Zato obrađivač smatra da je ono što je u ovome dijelu predloženo optimalno i pravično rješenje, kako za vlasnika zemljišta tako i za jedinice lokalne samouprave, pa je nakon provedene javne rasprave u čl.24. ovoga Nacrta zadržano, uz dodatak na kraju st.1. riječi "ili javnopravnih tijela", kako ne bilo dileme oko toga da obvezu "preuzimanja" zemljišta imaju i javnopravna tijela koja grade/upravljaју infrastrukturom (prometnom, energetsom, komunikacijskom).

Članak 24. ovoga Nacrta glasi:

"(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 ili javnopravnih tijela.

(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. Nacrta

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

"(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."

Savez općina i gradova Federacije BiH sa svoje strane u ovome 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 zajamčeno pravo na imovinu, budući nije predviđeno nikakvo pravno sredstvo koje bi vlasnik zemljišta imao na raspolaganju protiv zahtjeva jedinice lokalne samouprave za prijenos vlasništva ako takav zahtjev nije opravdan. Zato predlaže da se ova odredba o obvezi prijenosa vlasništva briše, a da se regulatorni sadržaj st.1. uključi u st.2. istoga članka, tako da se predvidi da jedinica lokalne samouprave može donijeti odluku o osnivanju prava služnosti kada je to regulacijskim planom ili drugim detaljnim prostorno-planskim aktom određeno. Iskazane rezerve Saveza općina i gradova Federacije BiH obrađivač ne može prihvatiti, prije svega zato što se u istima potpuno zanemaruje regulacijski plan ili drugi detaljni prostorno-planski dokument kao ključni momenat koji po svemu determinira obvezu prijenosa vlasništva na jedinicu lokalne samouprave. Dakle, za vlasnika zemljišta obveza prijenosa postoji samo ako je važećim detaljnim prostorno-planskim aktom to zemljište predviđeno za gradnju komunalne i prometne infrastrukture koja služi njegovoj građevnoj parceli ili građevini koja će se na istoj graditi, dok u svim drugim situacijama takva obveza ne postoji. Obradivač ne može prihvatiti mišljenje da bi ovakva obveza predstavljala pretjeran i neproporcionalan teret za vlasnika zemljišta, a kamo li da bi predložena regulacija dovela u pitanje ustavom zajamčeno pravo na imovinu. Pa valda je primarni interes vlasnika zemljišta da sudjeluje u procesu uređenja vlastite građevne parcele za građenje, jer ista niti ne može biti uređena ako se prethodno ne izgradi ili se barem ne osiguraju osnovni preduvjeti za izgradnju komunalne i prometne infrastrukture koja će služiti njegovoj građevnoj parceli ili građevini koja će se na istoj graditi, a jedan od tih osnovnih preduvjeta sigurno je rješavanje statusa zemljišta na kojem će se ta infrastruktura graditi, a to u biti znači prijenos toga zemljišta na jedinicu lokalne samouprave, čija je zakonska obveza uređenje građevnog zemljišta. Prema onome što je u Nacrtu zakona predloženo vlasnik zemljišta se ustvari štiti od mogućeg arbitrarnog postupanja jedinice lokalne samouprave ("hoću-neću" pristup kod izgradnje infrastrukture), ali se istodobno jedinici lokalne samouprave osigurava povoljan normativni okvir za pribavljanje zemljišta potrebnog za gradnju (regulacijskim planom predviđene) javne infrastrukture bez potrebe da poseže za izvlaštenjem, koji postupak bi, kao instrument izravnog miješanja tijela javne vlasti u pravo građana i svih drugih subjekata na mirno uživanje imovine, uvijek trebalo izbjegavati. Za obrađivača nije prihvatljiva opcija da se regulatorni sadržaj st.1. uključi u st.2. istoga

članka, dakle da se obveza prijenosa vlasništva na dijelu zemljišta supstituira propisivanjem prava jedinice lokalne samouprave da u administrativnom postupku donosi odluku o osnivanju prava služnosti na dijelu zemljišta u vlasništvu druge osobe. Tako nešto prije svega nije prihvatljivo jer je osnivanje prava stvarne služnosti u administrativnom postupku već regulirano kroz Zakon o izvlaštenju, pa bi to ovdje bilo nepotrebno dupliranje. K tomu, izgradnja određenih objekata infrastrukture po prirodi stvari (karakter i funkcija objekta) zahtijeva stjecanje vlasništva na zemljištu, što znači da osnivanje služnosti kao stvarnog prava na tuđoj stvari nije dovoljno i time se ne bi stekli uvjeti za izgradnju infrastrukture koja je bez sumnje preduvjet za privođenje trajnoj svrsi svake građevne parcele, a time i realizaciju detaljnog prostorno-planskog akta koji je osnov za uređenje svih imovinskih odnosa na građevnom zemljištu, kao dobru od općeg društvenog interesa.

Iz istih razloga nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Ilijaš i Općinskog pravobraniteljstva Općine Hadžići da se u čl.22. st.1. Nacrta umjesto "prije dobivanja urbanističke suglasnosti" propiše "prije dobivanja odobrenja za građenje", kao ni prijedlog Grada Čapljina da se st.1. ovoga članka briše. Nasuprot ovakvim prijedlozima obrađivač smatra da vlasnik treba imati obvezu prijenosa zemljišta na jedinicu lokalne samouprave prije nego dobije urbanističku suglasnost (ili drugi akt istog karaktera) za gradnju na svojoj građevnoj parceli, jer ako je to zemljište važećim regulacijskim planom predviđeno za izgradnju komunalne i prometne infrastrukture koja služi njegovoj vlastitoj građevnoj parceli ili građevini koja će se na istoj graditi onda je prijeko potrebno da jedinica lokalne samouprave to zemljište "preuzme" ranije i na taj način osigura prostor za izgradnju infrastrukture, dakle da uredi dio građevnog zemljišta koje će biti u neposrednoj funkciji "vlasničke" građevne parcele, što je i preduvjet za ishodište odobrenja, pa i samu gradnju na toj parceli.

Nisu prihvaćene primjedbe Općine Kakanj na regulatorni sadržaj odredbi čl.22. st.2. Nacrta, u smislu da se briše predviđena obveza osnivanja služnosti u korist prometne infrastrukture i takva obveza ostavi samo u slučaju komunalne infrastrukture, obzirom da je determinirajući faktor u tome pogledu regulacijski plan ili drugi detaljni plan uređenja prostora, pa ako je istim predviđeno osnivanje služnosti u korist prometne infrastrukture onda to mora biti pretočeno u obvezu vlasnika da na svome zemljištu osnuje služnost bez koje prometna 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 građevnog 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 izvlaštenje nekretnina bez prethodno utvrđenog javnog interesa, što je suprotno javnom poretku i kao takvo neprihvatljivo. K tomu, "preuzimanje iz posjeda" je institut koji pripada prošlim vremenima i imao je smisla samo kada su bile u pitanju nekretnine, bolje reći neizgrađeno gradsko građevno zemljište, u nekadašnjem društvenom/državnom vlasništvu, pa tome svakako nema mjesta u ovome zakonskom Nacrtu.

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 točno propisati koji to "akt istog karaktera" odgovara urbanističkoj suglasnosti, obzirom da je službeno nazivlje 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 suglasnost. Odgovarajućim aktom smatra se onaj akt predviđen važećim kantonalnim propisom, bez obzira na svoj službeni naziv, ako sadrži urbanističko-tehničke uvjete i osnovna pravila za izgradnju na određenoj lokaciji, dakle isto kao urbanistička suglasnost.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave u ovome dijelu opredijelio zadržati predložena rješenja, uz dopunu u naslovu članka iz koje je vidljivo da se odredbom regulira i obveza 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 obveza prijenosa zemljišta odnosi i na javnopravna tijela koja grade/upravljaju infrastrukturom, a nakon "regulacijskim planom" dodatak riječi "ili drugim detaljnim planom uređenja prostora", da ne bi bilo zabune da predviđena obveza proizilazi i iz drugih detaljnih planova uređenja prostora.

Članak 25. ovoga Nacrta glasi:

"(Obveza prijenosa vlasništva i osnivanja služnosti)

(1) Vlasnik građevnog zemljišta dužan je prije dobivanja urbanističke suglasnosti ili drugog akta istog karaktera prenijeti u vlasništvo jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu dio toga zemljišta koje je regulacijskim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora 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. Nacrta

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

"(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."

Na ove odredbe Nacrta nije bilo posebnih komentara, osim primjedbe Saveza općina i gradova Federacije BiH da se jedinice lokalne samouprave ne bi mogle obvezati da vlasniku prenesenog zemljišta nadoknade i troškove izrade elaborata parcelacije, ako je isti bio potreban za prijenos 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 prijenos zemljišta ne može praktično

realizirati, a osnov za prijenos u suštini "leži" u regulacijskom planu, dakle detaljnom planu uređenja prostora koji kao opći akt donosi jedinica lokalne samouprave.

Nakon provedene javne rasprave u ovome dijelu opredijelio zadržati predložena rješenja, uz manju jezičku redakciju u st.2. i precizniju definiciju druge osobe s kojom se sklapa ugovor o prijenosu zemljišta, tako da bude jasno da je to ustvari javnopravno tijelo koje gradi/upravlja infrastrukturom.

Članak 26. ovoga Nacrta glasi:

"(1) Za preneseno zemljište iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga zakona, odnosno za osnovanu služnost iz članka 25. stavak (2) ovoga zakona, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prijenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena tržišna vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njezina osnivanja.

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

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

- Članak 24. Nacrta

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

"(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."

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 Ilidža, a tiču se Izjave o prijenosu vlasništva na jedinicu lokalne samouprave (sada čini regulatorni sadržaj čl.27. ovoga Nacrta). Ove primjedbe cijjenjene su opravdanim, a prijedlog koji se na te primjedbe naslanja smatran kvalitetnim i povoljnijim od onoga što je u tome dijelu prvobitno predloženo. Slijedom toga formulirane su bitno izmijenjene odredbe čl.27. ovoga Nacrta, gdje se sada umjesto isključivo Izjave vlasnika zemljišta kao jednostranog akta predviđa prethodni poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prijenosa zemljišta, u slučaju uspjeha tih pregovora zaključenje pravnog posla, a tek u slučaju njihova neuspjeha prijenos zemljišta Izjavom vlasnika (suglasno 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 stjecanja i temelj za upis u javnim

registrarima nekretnina. U obzir dakle dolazi i Izjava sastavljena pred nadležnom općinskom/gradskom službom ako prema propisima kojima se regulira promet nekretnina i zemljišnoknjižni upis takva mogućnost postoji, pa je primjedba Općine Orašje u tome pogledu zahtijevala samo pojašnjenje.

Umjesto prvobitnog upućivanja na Zakon o notarima u ovome Nacrtu 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 regulira 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 stjecanje prava na nekretninama i upis u zemljišnoj knjizi, što korespondira sa primjedbama koje je u ovome dijelu u svojoj diskusiji iznijela zastupnica 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 proračunskih 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 promatrano sa obje strane. Pravila koja se odnose na pravni posao odnosno Izjavu kao osnov stjecanja i upis prava vlasništva u korist jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela, dakle st.4. i 5. ovoga Nacrta, 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 tome dijelu ranije predloženo nije bilo posebnih primjedbi.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općine Bužim da se u čl.24. Nacrta doda novi stavak u kojemu bi se propisalo da prijenos 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 ovoga zakonskog Nacrta te da se pitanje eventualnog oslobađanja od obveze plaćanja poreza na promet nekretnina može regulirati samo poreznim propisima.

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

"(Pravni posao i Izjava o prijenosu vlasništva)

(1) Kada su ispunjeni uvjeti iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga zakona vlasnik građevnog zemljišta upućuje poziv jedinici lokalne samouprave ili javnopravnom tijelu na pregovore oko prijenosa vlasništva na tome zemljištu.

(2) Ako pregovori vlasnika i jedinice lokalne samouprave ili javnopravnog tijela uspiju građevno zemljište iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga 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 stavka (1) ovoga članka građevno zemljište iz članka 24. i članka 25. stavak (1) ovoga zakona vlasnik prenosi Izjavom koja se sastavlja u formi propisanoj za zemljišnoknjižni upis.

(4) Pravni posao iz stavka (2) i Izjava vlasnika iz stavka (3) ovoga članka predstavljaju pravni osnov za stjecanje 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 stavka (2) i Izjave vlasnika iz stavka (3) ovoga članka 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."

- Članak 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 izvanparničnom postupku, sukladno važećem propisu o izvlaštenju.

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

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 izvlaštenju. Obzirom da se u predloženoj odredbi u slučaju izostanka sporazuma o naknadi za preneseno zemljišta upućuje na primjenu važećeg propisa o izvlaštenju, što znači i na postupanje predviđeno u čl.62. st.1. Zakona o izvlaštenju, 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. ovoga Nacrta 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/upravljaju infrastrukturom.

Članak 28. ovoga Nacrta 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 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. Nacrta

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

"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."

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

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

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Grada Gradačca da se u toč.a) riječ "detaljnim" zamijeni riječima "prostorno-planskim dokumentom", kao ni prijedlog Općine Bosanska Krupa da se onome što je u tome 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 prostorno-planskim aktom onda prema mišljenju obrađivača ne smije biti ni obveze vlasnika za prijenos zemljišta na jedinicu lokalne samouprave. Generalni je stav obrađivača da samo detaljni plan uređenja prostora može biti osnov koji stvara obvezu jedinice lokalne samouprave prema vlasniku zemljišta ili obrnuto, obvezu vlasnika zemljišta prema jedinici lokalne samouprave. Predvidjeti da to može biti i neki razvojni planski dokument (prostorni ili urbanistički plan) ili pak mišljenje jedne općinske/gradske službe za upravu obrađivač smatra neprimjerenim, jer bi tako nešto otvorilo široki prostor za arbitrarnost lokalnih vlasti, time i brojne zloupotrebe nečasnih pojedinaca, dakle imalo bi izravan negativan utjecaj na pravnu sigurnost.

Upravo zbog toga što je ovdje predloženo da samo detaljni plan uređenja prostora može biti osnov koji stvara obvezu jedinicama lokalne samouprave prema vlasniku zemljišta obrađivač smatra da mora postojati obveza prodaje a ne samo mogućnost. Takva obveza povećat će pažnju i disciplinu kod donošenja i provođenja takvih prostorno-planskih akata, smanjiti prostor za arbitrarno postupanje prema različitim subjektima i osigurati povoljan okvir za rješavanje imovinskih odnosa na građevnom zemljištu u skladu sa važećim planskim aktom. Zato nije prihvaćen prijedlog Grada Čapljina i Općine Čitluk da se u čl.26. Nacrta umjesto predviđene obveze 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 obvezu prodaje zemljišta neposrednom pogodbom, jer ono što je predloženo po svome sadržaju ustvari jesu

odredbe čl.363. 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 postotka koji stvara obvezu prodaje neposrednom pogodbom u ovome dijelu opredijelio zadržati ranije predloženo rješenje, što u čl.29. ovoga Nacrta glasi:

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

- Članak 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: nositelj prava prvokupa) može svojom odlukom odrediti područje na kojemu ima pravo prvokupa nekretnina potrebnih za gradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene.

(1) 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.

(2) 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.

(3) 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.

(4) 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."

Nije prihvaćen prijedlog Saveza općina i gradova Federacije BiH da se u korist jedinica lokalne samouprave propiše opće pravo prvokupa svega neizgrađenog građevnog 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 prvokupa predviđeno, predstavlja dakle alat za organizirani i planski pristup pribavljanju zemljišta potrebnog za gradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene. Sve više od toga ustvari je nepotrebno, jer višedesetljetno iskustvo je pokazalo da je ranije važeće opće pravo prvokupa (preciznije rečeno obveza ponude gradu ili općini) prilično rijetko konzumirano, što bi s obzirom na značajan rast cijene građevnog zemljišta i uvijek ograničena proračunska sredstva sada i u budućnosti sigurno bilo dodatno reducirano. Obradivač smatra da promet građevnog zemljišta koje nije predviđeno za gradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene ne treba "opterećivati" općim pravom prvokupa 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 formulirano u čl.30. ovoga Nacrta.

Prema sugestiji Općine Kakanj na kraju teksta u st.5. ovoga članka dodato je "radi evidencije i upisa zabilježbe prava prvokupa", jer je ocijenjeno da bi upis prava prvokupa u zemljišnoj knjizi i evidentiranje obuhvata u katastru trebalo biti jamstvo zaštite toga prava i osigurač službene informacije kada je promet građevnog zemljišta obuhvaćenog pravom prvokupa u pitanju.

Iz navedenih razloga se obrađivač nakon provedene javne rasprave uz spomenutu dopunu u st.5. opredijelio zadržati ranije predložena rješenja kada je u pitanju pravo prvokupa na građevnom zemljištu, što u čl.30. ovoga Nacrta glasi:

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

(2) Nositelj prava prvokupa može svojom odlukom odrediti područje na kojemu javnopravno tijelo ima pravo prvokupa građevnog zemljišta potrebnog za gradnju infrastrukture za koje je prema posebnom propisu nadležno.

(3) Odluku iz st. (1) i (2) ovoga članka Vlada Federacije BiH ili Vlada kantona ne mogu donijeti bez prethodno pribavljene suglasnosti općinskog ili gradskog vijeća 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 građevnom zemljištu temeljene na podacima važeće izmjere, tako da je nedvojbeno na što se 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 radi evidencije i upisa zabilježbe prava prvokupa."

- Članak 28. Nacrta

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

"(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.

Prihvaćene su primjedbe zastupnice Adise Kokić-Hinović, kao i prijedlozi Saveza općina i gradova Federacije BiH, koje se odnose na realizaciju prava prvokupa (čl.28. Nacrta), jer su cijenjani opravdanim, kvalitetnim i povoljnijim od onoga što je u tome dijelu prvobitno predloženo. Slijedom toga formulirane su bitno izmijenjene odredbe čl.31. ovoga Nacrta, gdje se umjesto prvobitno predloženog obavještanja o namjeri prodaje građevnog zemljišta obuhvaćenog pravom prvokupa prvenstveno preko notara sada predviđa mogućnost iskazivanja takve namjere putem preporučene poštanske pošiljke po pravilima

parničnog postupka o dostavi, tek sekundarno preko notara. Sada je skraćen i rok u kojem se ponuđeni nositelj prava prvokupa 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 ponuđeni nositelj prava prvokupa 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 ovome Nacrtu (čl.31. st.3.) predviđena je obveza vlasnika građevnog 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 nositelju prava prvokupa. Slično tome, prema prijedlogu Saveza općina i gradova Federacije BiH u st.5. čl.31. ovoga Nacrta predviđeno je da se uz prvobitno predloženi objektivni rok od tri godine propiše i subjektivni rok od 30 dana u kojemu nositelj prava prvokupa ima mogućnost tužbom pred nadležnim sudom zatražiti poništenje ugovora o kupoprodaji ako prodavatelj prethodno nije ispoštovao pravo prvokupa, budući je to u slučaju zakonskog prava prvokupa uobičajeno i korespondira sa pravilima iz čl.27. st.7. Zakona o stvarnim pravima.

Nije prihvaćen prijedlog Općine Bužim da se trajanje utvrđenog prava prvokupa ograniči na tri godine, jer obrađivač smatra da je to ne samo prekratko, nego bi osujetilo i osnovnu svrhu predloženih odredbi, što ih treba promatrati kao alat koji bi trebao osigurati dugoročni, planski pristup osiguranju prostora za gradnju infrastrukture ili građevina javne i društvene namjene, izbjegavanje izvlaštenja kao akta prisile javne vlasti, pri čemu se vlasnici zemljišta ni u kom pogledu ne ograničavaju u svome 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 prvokupa, koje odredbe u čl.31. ovoga Nacrta glase:

"(1) Vlasnik građevnog zemljišta na području na kojemu postoji pravo prvokupa koji svoje zemljište namjerava prodati dužan je putem preporučene pošiljke po pravilima parničnog postupka o dostavi ili putem notara isto ponuditi na prodaju nositelju prava prvokupa, navodeći pri tome točne zemljišnoknjižne i katastarske podatke o tome zemljištu, te mu priopćiti cijenu i ostale uvjete prodaje.

(2) Ako ponuđeni nositelj prava prvokupa u roku od trideset dana od dana primitka ponude na isti način na koji je učinjena ponuda ne obavijesti vlasnika građevnog zemljišta da stavljenu ponudu prihvata, vlasnik to svoje zemljište može prodati drugome, ali ne po nižoj cijeni ili povoljnijim uvjetima.

(3) Ako vlasnik građevnog 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 stavka (1) ovoga članka.

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

(5) Sklapanje ugovora o kupoprodaji građevnog zemljišta protivno stavku (1) ovoga članka razlog je za poništenje toga ugovora pred nadležnim sudom, ali tužbu za poništenje ugovora nositelj prava prvokupa može podnijeti u roku od jedne godine od dana saznanja za prodaju i uvjete prodaje, a najkasnije u roku od tri godine od dana njegova sklapanja."

- Članak 29. Nacrta

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

"(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."

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 predvidi da nadzor po pitanjima koja se odnose na određivanje građevnog zemljišta, naknade, prijenos vlasništva, obvezu prodaje i pravo prvokupa na građevnom 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 obrađivač ovoga zakona. Obradivač smatra da ova primjedba ne stoji i da je rezultat neuvažavanja konteksta i predmeta regulacije. Normativna regulacija oblasti građevnog zemljišta zahtijeva i podrazumijeva interdisciplinarni pristup, aktivno sudjelovanje i sistemski pristup, ne samo sa strane jednoga organa, nego praktično svih jedinica lokalne samouprave, kantonalnih ministarstava u kojima su situirani poslovi prostornog uređenja i gradnje, federalnog ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, ali i ministarstava poljoprivrede i šumarstva sa kantonane i federalne razine, kao i drugih institucija vezanih za prostorno planiranje i upotrebu prostora kao osnovnog društvenog resursa. Zato i regulaciju pitanja nadzora nad provedbom zakona treba promatrati kroz ovaj multidisciplinarni, interesorni 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 graditeljstva, a Federalno ministarstvo prostornog uređenja ako se radi o prostornom obuhvatu 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 graditeljstva, koja bi u praksi trebala provoditi najveći dio nadzornih ovlaštenja.

Iz istih razloga nije prihvaćena primjedba Općinskog pravobraniteljstva Općine Hadžići u vezi sa prijedlogom da kantonalni organi vrše nadzor nad provođenjem federalnog zakona. Obradivač se ne može složiti s time da je takav prijedlog suprotan ustavnom uređenju BiH, jer se federalnim zakonom određene nadležnosti, pa i nadzorne ovlasti,

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 onome dijelu koji se odnosi na proces provođenja prostorno-planskih akata i u postupcima izdavanja akata koji se odnose na gradnju, kroz drugostupanjsko rješavanje i inspekcijski nadzor. U ono što spada u autonomna ovlaštenja jedinica lokalne samouprave nitko se ni ne treba miješati, ali kako je sve to usko vezano za prostorno planiranje i proces gradnje, obrađivač smatra da i kantonalna i federalno ministarstvo u tome 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 ovome 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 građevnog 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 drugostupanjsku nadležnost sada prvenstveno određuje kantonalni propis, a samo ako nema jasne regulacije u tome 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 Nacrtom.

Imajući u vidu navedeno obrađivač je mišljenja da je predloženo rješenje kada je riječ o nadzoru nad provedbom zakona optimalno i zato je nakon provedene javne rasprave u čl.32. ovoga Nacrta zadržano bez ikakvih izmjena ili dopuna.

- Članak 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 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."

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 pravnu osobu i za odgovornu osobu u pravnoj osobi, jer obrađivač smatra da vlasnik zemljišta i izvoditelj geodetskih radova trebaju odgovarati na isti način i biti u svemu izjednačeni bez obzira na svoj status fizičke osobe ili pravne osobe, odnosno obrtnika ili gospodarskog društva, snositi istu prekršajnu odgovornost, pa i platiti istu kaznu. Svi subjekti koji eventualno krše pravila predviđena ovim zakonskim Nacrtom prema mišljenju obrađivača trebaju snositi jednaku odgovornost, jer su im i prava spram građevnog zemljišta u svemu jednaka, pa zato i nema potrebe da se predviđa posebna odgovornost pravne osobe i ovlaštene osobe u pravnoj osobi, te na taj način praktično "duplira" sankcija.

Jedino što je u ovome dijelu cijenjeno prihvatljivim jeste preciznije određenje (toč.c. čl.30. Nacrta) subjekta koji će snositi prekršajnu odgovornost ako ne poštuje obvezu prodaje građevnog zemljišta bez provođenja javnog natječaja, prema sugestiji Općine Orašje, pa se zato u ovome Nacrtu predviđa da je to odgovorna osoba u jedinici lokalne samouprave, a ne sama jedinica lokalne samouprave, što znači da propusti neće biti naplaćeni na račun javnih sredstava, nego na teret odgovorne osobe koja ih je počinila.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Asocijacije arhitekata BiH da se kazne za prekršaje predviđene ovim zakonskim Nacrtom reguliraju sukladno vrijednosti investicije, tj. procentualno u odnosu na procjenu vrijednosti investicije, jer bi to u našim uvjetima 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. ovoga Nacrta uz opisanu dopunu u toč.c.) zadržano bez drugih izmjena i glasi:

"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 11. ovoga zakona.
- b) vlasnik građevnog zemljišta koji ne poštuje obveze određene u članku 25. ovoga zakona.
- c) odgovorna osoba u jedinici lokalne samouprave koja ne poštuje obveze određene u članku 29. ovoga zakona.
- d) vlasnik građevnog zemljišta koji ne poštuje pravo prvokupa i ne postupi u skladu s odredbama članka 31. ovoga zakona."

- Članak 31. Nacrta

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

"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."

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 ovoga 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 svega 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 nomotehničkom standardu, pa su slijedom toga formulirane odredbe čl.34. ovoga Nacrta, koje glase:

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

- Članak 32. Nacrta

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

"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,a 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 izvan 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 ("Sl.novine FBiH", br.25/03, 16/04 i 67/05), budući su iste u koliziji sa osnovnim načelima Zakona o stvarnim pravima, ne može utjecati na primjenu propisa u postupcima koji su pokrenuti prije nego u punom kapacitetu Zakona na snagu stupe odredbe predložene u ovome Nacrtu, 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 građevnog zemljišta u pitanju, nije ni moglo biti. Stoga je prijelazna odredba da će se postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ovoga 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. ovoga Nacrta u cijelosti zadržana.

- Ostale primjedbe i prijedlozi

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Pravobraniteljstva Općine Olovo da se kroz ovaj zakonski Nacrt, dodavanjem dva nova članka, u kojima bi se propisalo "Vlasnici građevnog zemljišta dužni su da, na poziv jedinica lokalne samouprave, prenesu dio zemljišta na kojem je u skladu sa regulacijskim 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 prijenosa vlasništva jedinice lokalne samouprave su dužne završiti u roku od 5 godina od dana stupanja na snagu ovoga zakona. Za provedbu ove odredbe, jedinice lokalne samouprave su ovlaštene koristiti sredstva koja se uplaćuju kao namjenska sredstva u katastar jedinice lokalne samouprave", pokušaju prevazići problemi proizašli nepoštivanjem propisa prilikom izgradnje komunalne infrastrukture. Ovakve odredbe obrađivač smatra potpuno neprihvatljivim, jer ono što je predloženo već ulazi u ustavom zajamčeno pravo na mirno uživanje imovine i ustvari bi značilo rješavanje pitanja faktičkog (nepotpunog) izvlaštenja u nekoj vrsti administrativnog postupka, a to nije moguće, jer to pitanje spada u punu sudsku jurisdikciju. K tomu, postavlja se pitanje koja je to komunalna infrastruktura mogla biti izgrađena u skladu sa regulacijskim planom ako prije njene izgradnje investitor (operator) sa vlasnicima zemljišta nije riješio imovinsko-pravne odnose, što je jedan od osnovnih preduvjeta za svaku gradnju, tako da predložene odredbe u praksi ne bi imale svrhe. I prijedlog da se za realizaciju "prijenosa" 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 građevno zemljište prvenstveno trebaju koristiti sredstva naplaćena po osnovu naknada predviđenih ovim zakonskim Nacrtom.

Nije se mogao prihvatiti prijedlog Općinskog pravobraniteljstva Općine Hadžići da se u prijelaznim i završnim odredbama ovoga zakonskog Nacrta doda članak kojim bi se propisalo da "Stupanjem na snagu zakona svo građevno zemljište u državnom vlasništvu na kojem je upisano pravo raspolaganja, korištenja ili upravljanja javnih poduzeća za gospodarenje šumama, a koje ta javna poduzeća nisu pribavila iz vlastitih sredstava, postaje vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem teritoriju se to zemljište nalazi".

Obrađivač smatra da bi ovakva odredba uvelike prevazišla predmet regulacije ovim zakonskim Nacrtom, ulazi u nešto što se zove raspodjela državne imovine i narušava jednakost pravnih subjekata pred zakonom. K tomu, prihvatanje ovakvog prijedloga značilo bi faktičko izvlaštenje javnih poduzeća (zašto se predlaže samo onih koje gospodare državnim šumskim fondom??!) na nekretninama na kojima su upisana, što bi bilo suprotno osnovnim pravilima predviđenim u Zakonu u izvlaštenju, 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.

V – USKLAĐENOST S PRAVNOM STEČEVINOM EUROPSKE UNIJE

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

VI – FINANCIJSKA SREDSTVA

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

VII – PRIBAVLJENA MIŠLJENJA

- Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Europske Unije je svojim aktom, broj: 01-04-02/1-19-210/21 od 23.02.2021. godine, dopunjen aktom, broj: 01-04-02/1-19-210-2/21 od 09.03.2021. godine, potvrdio da je obrađivač proveo sveobuhvatnu procjenu utjecaja propisa, Nacrta zakona o građevnom zemljištu u Federaciji BiH, te da područje koje je predmet regulacije ovim zakonskim Nacrtom potpada pod nacionalnu jurisdikciju i zato ne postoje propisi Europske unije sa kojima je potrebno izvršiti usklađivanje.

Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Europske Unije uz konstataciju da se, uz određene izmjene i dopune, u biti radi o tekstu Nacrta zakona koji je bio na razmatranju u domovima Parlamenta Federacije BiH, za koji je taj Ured dao mišljenje u svome aktu, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. godine. Na dostavljeni tekst Nacrta zakona o građevnom zemljištu u Federaciji BiH ovaj Ured nije iskazao konkretne primjedbe, osim što ostaje kod primjedbi datih u toč.4. i 7. mišljenja datog u spomenutom aktu od 12.07.2019. godine.

Primjedbe iskazane u toč.4. mišljenja koje je Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine

za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Europske Unije dao u svome aktu, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. godine, odnosile su se na sadržaj čl.4. tadašnjeg Prednacrtu zakona, a uz manje izmjene čini i regulatorni sadržaj čl.4. ovoga Nacrta zakona. Ove odredbe prema mišljenju obrađivača predstavljaju samu srž i suštinu ovoga zakonskog 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 se pitanja koja su predmet regulacije ovim odredbama ostave izvan okvira ovoga zakonskog Nacrta, kako je sugerirao Ured za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije. Naša je ranija ocjena bila 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. Nakon provedene javne rasprave u našem uvjerenju i takvoj ocjeni još smo čvršći, jer su predložene odredbe čl.4. dobile opću podršku svih sudionika javne rasprave, posebno predstavnika jedinica lokalne samouprave i Saveza općina i gradova Federacije BiH.

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 raspolažu ("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 "zakomplicirano" 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

važecim propisima. Obradivač ovoga Nacrta smatra da sve građevno zemljište koje je u zemljišnjoj 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 zemljišnjoj 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. 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 općinsko ili gradsko vijeće 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. Ranije je bilo predviđeno da se taj akt predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave može osporavati pred nadležnim sudom u upravnom sporu, ali se temeljem primjedbe Federalnog ministarstva pravde u konačnom tekstu ovoga zakonskog Nacrta predlaže pravnu zaštitu nezadovoljne strane osigurati kroz parnični postupak pred nadležnim sudom, 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 obradivač 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.

Primjedbe iskazane u toč.7. mišljenja koje je Ured Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost s propisima Europske Unije dao u svome aktu, broj: 04-02/1-31-547/19 od 12.07.2019. godine, odnosile su se na sadržaj čl.8. tadašnjeg Prednacrt zakona, što neizmijenjen čini i regulatorni sadržaj čl.7. ovoga Nacrta zakona. Ove odredbe sadrže 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. Dakle, u st.3. predviđeno je da se odluka sa granicama obuhvata građevnog zemljišta pored ostalih dostavlja i kantonalnom ministarstvu nadležnom za poslove prostornog uređenja, tako da ne može biti dileme oko toga da li se misli na federalno ili kantonalno ministarstvo u toj upravnoj oblasti, kako je stajalo u primjedbi dostavljenoj u aktu navedenog Ureda od 12.07.2019. godine.

- Federalno ministarstvo pravde svojim aktom, broj: 01/03-02-6-538/21 od 25.02.2021. godine, dalo je mišljenje na Nacrt zakona o građevnom zemljištu u Federaciji BiH. Ovo ministarstvo je istaklo primjedbu na odredbe čl.4. st.4. zakonskog Nacrta, gdje je bilo predviđeno da se protiv akta općinskog ili gradskog vijeća u primjeni ovoga zakona može pokrenuti upravni spor, kao sredstvo zaštite prava nezadovoljne stranke. Imajući na umu da su po svome karakteru i predmetu odluke općinskog ili gradskog vijeća tzv.akti raspolaganja, a ne upravni akti, Federalno ministarstvo pravde je smatralo da se protiv tih akata ne može pokretati upravni spor, pa s time u vezi zaključuje da je potrebno utvrditi drugo pravno sredstvo zaštite interesa nezadovoljnih stranaka.

Ova primjedba je prihvaćena, pa se slijedom iste obrađivač umjesto ranije predviđenog upravnog spora kao pravno sredstvo za zaštitu zakonitosti postupanja općinskog ili gradskog vijeća i zaštitu prava i interesa nezadovoljnih građana i drugih pravnih subjekata opredijelio predložiti parnični postupak, dakle spor pune sudske jurisdikcije, te su u skladu s time preformulirane odredbe čl.4. st.4. ovoga zakonskog Nacrta.

Građanima i drugim subjektima mora biti osigurano pravo na efikasan pravni lijek protiv odluka tijela 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. Obzirom da je Federalno ministarstvo pravde u svome mišljenju iskazalo rezerve prema prijedlogu da se zaštita nezadovoljne strane osigura kroz upravni spor, kao prihvatljiva opcija u smislu pravne zaštite nezadovoljne strane ukazuje se parnični postupak, odnosno mogućnost pokretanja spora pune sudske jurisdikcije, pa je tako i predloženo.

- Federalno ministarstvo financija svojim aktom, broj: 06-02-4-1454/21 od 03.03.

2021. godine, dalo je mišljenje koje ne sadrži primjedbe i sugestije na dostavljeni Nacrt zakona o građevnom zemljištu u Federaciji BiH. Ovo ministarstvo konstatira da je obrađivač uz Nacrt zakona priložio Obrazac izjave o fiskalnoj procjeni, IFP-NE, gdje se utvrđuje da za realizaciju zakona nisu potrebna dodatna financijska sredstva iz Proračuna Federacije BiH.