

**ФЕДЕРАЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ВЛАДА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

**НАЦРТ
(СРПСКИ ЈЕЗИК)**

“ЕІ”

**ЗАКОН О ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ
У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Сарајево, октобар 2019. године

ЗАКОН О ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

I – ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

(Предмет регулисања)

Овим законом уређују се начин коришћења и управљања земљиштем у градовима и насељима урбаног карактера и другим подручјима предвиђеним за изградњу грађевина, као и накнаде које се плаћају приликом изградње тих грађевина.

Члан 2.

(Појам и дефиниција)

Грађевинским земљиштем у смислу овог закона сматра се изграђено и неизграђено земљиште у градовима и насељима урбаног карактера, као и друго земљиште које је просторно-планским документима намијењено за изградњу грађевина у складу са важећим прописима о просторном уређењу и грађењу.

Члан 3.

(Добро од општег интереса)

- (1) Грађевинско земљиште сматра се добром од општег интереса.
- (2) Изградња објеката и инфраструктуре на грађевинском земљишту проводи се у складу са важећим просторно-планским документима.

Члан 4.

(Располагање и упис у јавни регистар)

- (1) Грађевинским земљиштем располажу његови власници, под условима и уз ограничења одређена овим законом и другим важећим прописима.
- (2) Грађевинско земљиште које је у земљишној књизи евидентирано као друштвено, државно власништво или општенародна имовина без уписаног права кориштења другог лица, ако по сили закона није постало власништво другог лица након ступања на снагу овог закона уписат ће се као власништво општине или града (надаље: јединице локалне самоуправе) на чијем се подручју налази, сходно одредбама Закона о стварним правима ("Службене новине Федерације БиХ", бр.66/13 и 100/13), уколико посебним законом није другачије уређено.
- (3) У смислу става (2) овог члана уписат ће се и грађевинско земљиште евидентирано као друштвено односно државно власништво са уписаним правом управљања, располагања или коришћења у корист друштвено-правних субјеката који више не егзистирају, немају утврђене правне сљеднике или нису уписани у одговарајуће јавне регистре.
- (4) Упис грађевинског земљишта у складу с одредбама ст.(2) и (3) овог члана својим актом одређује представничко тијело јединице локалне самоуправе, против којег акта незадовољна страна пред надлежним судом може покренути управни спор.

Члан 5.

(Заштита права)

Заштита права на грађевинском земљишту остварује се у поступку пред надлежним судом.

II – ОДРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

Члан 6.

(Границе обухвата)

Границе обухвата грађевинског земљишта одређује представничко тијело јединице локалне самоуправе и може се одредити као:

- a) земљиште које је претежно изграђено и као такво чини просторно функционалну цјелину у граду и насељу урбаног карактера,
- b) земљиште које је одговарајућим просторно-планским актом предвиђено за проширење града и насеља урбаног карактера,
- c) земљиште на другим подручјима предвиђеним за изградњу грађевина, као што су рекреативно-туристички центри, подручја намијењена за изградњу кућа за одмор и опоравак, објеката енергетске, саобраћајне и друге инфраструктуре, те друге сличне намјене.

Члан 7.

(Потребно мишљење)

Прије доношења одлуке о одређивању грађевинског земљишта које је претходно кориштено као пољопривредно или шумско земљиште представничко тијело јединице локалне самоуправе дужно је прибавити мишљење и услове кантоналног министарства надлежног за послове пољопривреде и шумарства.

Члан 8.

(Обухват грађевинског земљишта)

(1) Одлука о одређивању обухвата грађевинског земљишта садржи детаљан опис граница земљишта и податке о парцелама које чине границе тог обухвата, уписане у важећим јавним регистрима некретнина и права на некретнинама.

(2) Саставни дио одлуке из става (1) овог члана је копија катастарског плана или други једнако вриједан графички приказ подручја обухваћеног том одлуком.

(3) Одлука из става (1) овог члана обавезно се доставља надлежном земљишнокњижном уреду, општинској служби за управу надлежној за одржавање катастра, као и кантоналном министарству надлежном за послове просторног уређења.

III – ПРАВА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ И ПАРЦЕЛАЦИЈА

Члан 9.

(Права на грађевинском земљишту)

(1) Права на грађевинском земљишту стичу се, ограничавају и престају у складу са Законом о стварним правима ("Службене новине Федерације БиХ", бр.66/13 и 100/13).

(2) Изузетно од става (1) овог члана на грађевинском земљишту на којем је изграђен објект без прописаних одобрења, у случају да се такав објект према посебним прописима може легализовати, а земљиште је уписано као друштвено односно државно власништво без изведених права уписаних у корист других лица, све док такав упис постоји представничко тијело јединице локалне самоуправе у корист бесправног градитеља односно његовог правног слједника може утврдити право власништва, уз обавезу плаћања земљишта према тржишној цијени, накнаде

из основа природних погодности грађевинског земљишта и погодности већ изграђене комуналне инфраструктуре које могу настати приликом кориштења тог земљишта, а које нису резултат улагања инвеститора - једнократне ренте и накнаде за уређење грађевинског земљишта.

Члан 10.

(Парцелација грађевинског земљишта)

(1) Облик и површина парцеле грађевинског земљишта може се мијењати само у складу са поступком привођења земљишта намјени, на основу регулационог плана, плана парцелације или појединачног акта којим се одређује грађевинска парцела, осим у случају када је одлуком надлежног суда утврђено другачије.

(2) Ограничења из става (1) овог члана не односе се на техничке радње које се према правилима геодетске струке проводе ради усклађивања стања у катастру и земљишној књизи.

IV – НАКНАДЕ

Члан 11.

(Једнократна рента)

(1) Прије издавања одобрења за изградњу инвеститор је дужан платити накнаду из основа природних погодности грађевинског земљишта и погодности већ изграђене комуналне инфраструктуре које могу настати приликом кориштења тог земљишта, а које нису резултат улагања инвеститора - једнократна рента.

(2) Грађевинско земљиште према погодностима из става (1) овог члана дијели се на највише шест зона, које представничко тијело јединице локалне самоуправе утврђује на основу положаја земљишта, степена опремљености земљишта комуналним објектима и инсталацијама, саобраћајне повезаности, врсте и капацитета објеката за свакодневно и периодично снабдијевање, степена покривености објектима за здравствену заштиту, школство, културу и дјечју заштиту, природних и еколошких услова кориштења земљишта, као што су нарочито нагиб терена, оријентација, осунчаност, температура ваздуха, вјетрови и загађеност ваздуха.

(3) Средства наплаћена по основу једнократне ренте морају се корисити намјенски, за израду просторно-планске документације, изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре.

Члан 12.

(Основица за израчун једнократне ренте)

(1) Као основица за израчунавање висине једнократне ренте служи просјечна коначна грађевинска цијена из претходне године по метру квадратном нето корисне стамбене површине на подручју јединице локалне самоуправе.

(2) Просјечну коначну грађевинску цијену својом одлуком утврђује представничко тијело јединице локалне самоуправе, почетком сваке године а најкасније до 31. марта текуће године.

(3) Просјечна коначна грађевинска цијена из става (2) овог члана може се валоризовати ако у току године дође до промјене цијена грађевинских радова у високоградњи и нискоградњи по сумарној методологији и подацима које објављује Федерални завод за статистику.

Члан 13.

(Висина једнократне ренте)

(1) Висина једнократне ренте по метру квадратном нето корисне површине грађевине која ће се градити утврђује се у проценту од просјечне коначне грађевинске цијене из члана 12. став (1) овог закона, и то као фиксан проценат:

- а) у првој зони 6 %
- б) у другој зони 5 %
- ц) у трећој зони 4 %
- д) у четвртој зони 3 %
- е) у петој зони 2 %
- ф) у шестој зони 1 %

(2) Висину једнократне ренте по зонама својом одлуком утврђује представничко тијело јединице локалне самоуправе, полазећи од критеријума из члана 11. став (2) овог закона.

Члан 14.

(Утврђивање једнократне ренте)

(1) Висина једнократне ренте утврђује се посебним рјешењем градске односно општинске службе за управу надлежне за послове грађења.

(2) Против рјешења о утврђивању висине једнократне ренте може се изјавити жалба о којој рјешава радно тијело именовано од стране представничког тијела јединице локалне самоуправе.

(3) Једнократна рента се у начелу плаћа у утврђеном новчаном износу, одједном.

(4) Изузетно, одлуком представничког тијела јединице локалне самоуправе може се омогућити оброчно плаћање једнократне ренте, најкасније до издавања одобрења за употребу објекта, али у року који не може бити дужи од 5 година, уз обавезу инвеститора да достави одговарајуће средство осигурања, на примјер мјеницу, заложну изјаву, банкарску гаранцију и слично.

Члан 15.

(Уређење грађевинског земљишта)

(1) Грађевинско земљиште уређује се у циљу његовог оспособљавања за изградњу, реконструкцију и кориштење објеката у складу са просторно-планском документацијом, те с тиме у вези побољшања услова живота и рада у градовима и другим насељима.

(2) Уређење грађевинског земљишта обухвата израду пројектне и друге документације, рјешавање имовинско-правних односа у складу с овим и посебним законом и исхођење аката потребних ради уређења грађевинског земљишта, изградњу инфраструктуре, грађевина јавне и друштвене намјене, односно њихову реконструкцију, те санацију терена (одводња, изравнавање, осигурање земљишта и сл.).

Члан 16.

(Обавеза уређења грађевинског земљишта)

(1) Уређење грађевинског земљишта обавеза је јединица локалне самоуправе и јавноправних тијела која према посебним прописима граде и/или управљају инфраструктуром.

(2) Потицање и организација изградње и реконструкције инфраструктуре и грађевина јавне и друштвене намјене, координација јавних тијела с тиме у вези превентивно дјеловање и санација терена у насељу обавеза је јединица локалне самоуправе.

Члан 17.

(Усклађеност и функционана повезаност)

(1) Приликом уређења појединих дијелова грађевинског земљишта или изградње појединих грађевина инфраструктуре мора се водити рачуна о редослиједу уређења тако да се омогући тренутна и коначна усклађеност и функционална повезаност тих дијелова.

(2) Нове грађевине инфраструктуре или њихови нови дијелови не могу се прикључивати на постојеће грађевине инфраструктуре, односно друге инфраструктурне грађевине које капацитетом или другим обиљежјима не удовољавају новим грађевинама и уређајима, односно њиховим дијеловима.

Члан 18.

(Утврђивање накнаде за уређење грађевинског земљишта)

(1) Прије издавања одобрења за изградњу инвеститор је дужан платити накнаду за уређење грађевинског земљишта.

(2) Накнада из става (1) овог члана обухвата стварне трошкове припреме и опремања грађевинског земљишта, како је предвиђено важећим просторно-планским актом.

(3) Износ накнаде из става (1) овог члана утврђује се сходно програму уређења грађевинског земљишта, који доноси представничко тијело јединице локалне самоуправе.

(4) Средства остварена по основу накнаде за уређење грађевинског земљишта приход су буџета јединице локалне самоуправе.

Члан 19.

(Обрачун накнаде за уређење грађевинског земљишта)

(1) Накнада за уређење грађевинског земљишта обрачунава се и плаћа према јединици нето корисне површине објекта.

(2) Висина накнаде за уређење грађевинског земљишта утврђује се посебним рјешењем градске односно општинске службе за управу надлежне за послове грађења, ако то околности случаја допуштају заједно са висином једнократне ренте.

(3) Против рјешења о утврђивању висине накнаде за уређење грађевинског земљишта може се изјавити жалба о којој рјешава радно тијело именовано од стране представничког тијела јединице локалне самоуправе.

Члан 20.

(Неуређено грађевинско земљиште)

(1) Ако земљиште на којем ће се градити објекат није уређено, инвеститор није дужан платити накнаду за уређење грађевинског земљишта.

(2) У случају из става (1) овог члана јединица локалне самоуправе са инвеститором може склопити Уговор о финансирању трошкова уређења грађевинског земљишта, у писаној форми, који зависно о своме предмету садржи нарочито:

- а) назив, односно име и адресу уговорних страна
- б) врсту и обим радњи и радова на уређењу грађевинског земљишта и рок за њихово извршење
- ц) износ, начин и рокове плаћања трошкова уређења грађевинског земљишта
- д) уговорне казне и друге санкције за неизвршење обавеза у уговореним роковима

(3) Склапање уговора о суфинансирању уређења грађевинског земљишта не искључује примјену посебних прописа о јавној набави.

(4) Уговор о финансирању уређења грађевинског земљишта објављује се у службеном гласилу јединице локалне самоуправе.

V – ПРЕНОС ВЛАСНИШТВА, ОБАВЕЗА ПРОДАЈЕ И ПРАВО ПРВОКУПА НА ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

Члан 21.

(Пренос власништва на јединицу локалне самоуправе)

(1) Власник неизграђеног и неоптерећеног земљишта на којему је регулационим планом или другим детаљним планом уређења простора планирана изградња инфраструктуре или грађевине јавне намјене које не може бити власник, може то земљиште пренијети у власништво јединице локалне самоуправе.

(2) На начин из става (1) овог члана може поступити и власник неизграђеног земљишта на којему не може градити јер се не може формирати грађевинска парцела у складу са регулационим планом или другим детаљним планом уређења простора.

Члан 22.

(Обавеза преноса власништва)

(1) Власник грађевинског земљишта дужан је прије добивања урбанистичке сагласности или другог акта истог карактера пренијети јединици локалне самоуправе у власништво дио тог земљишта које је регулационим планом одређено за изградњу комуналне и саобраћајне инфраструктуре која служи његовој грађевинској парцели или грађевини која ће се на тој парцели градити.

(2) Власник грађевинског земљишта дужан је прије добивања урбанистичке сагласности или другог акта истог карактера с јединицом локалне самоуправе или другим овлашћеним лицем склопити уговор о оснивању права служности провоза и/или пролаза или друге служности на својој грађевинској парцели или грађевини која ће на њој бити изграђена за корист комуналне и саобраћајне инфраструктуре када је то регулационим планом или другим детаљним планом уређења простора одређено.

Члан 23.

(Накнада за пренесено земљиште)

(1) За пренесено земљиште из члана 21. и члана 22. став (1) овог закона, односно за основану служност из члана 22. став (2) овог закона, власнику припада накнада у висини тржишне вриједности пренесеног земљишта у вријеме преноса, односно у износу за који је умањена вриједност некретнине услијед оснивања служности у вријеме њеног оснивања.

(2) Власнику пренесеног земљишта припада и накнада трошкова израде елабората парцелације ако је исти био потребан за пренос земљишта.

(3) Накнаду из става (1) овог члана дужна је исплатити јединица локалне самоуправе, односно лице с којим је склопљен уговор.

Члан 24.

(Изјава о преносу власништва)

(1) Земљиште из члана 21. и члана 22. став (1) овог закона власник преноси изјавом о преносу земљишта што се саставља у форми која је Законом о нотарима Федерације БиХ ("Службене новине Федерације БиХ", број 45/02) предвиђена за промет некретнина, уз претходни позив јединици локалне самоуправе да њен представник присуствује давању изјаве.

(2) Пристанак, односно противљење јединице локалне самоуправе преносу земљишта није од утицаја на пренос, односно стицање права власништва на земљишту које се преноси.

(3) Изјава власника из става (1) овог члана представља правни основ за стицање права власништва на пренесеном земљишту у корист јединице локалне самоуправе.

(4) Упис права јединице локалне самоуправе у катастру и земљишној књизи на основу Изјаве власника из става (1) овог члана може се дозволити само уз доказ да је накнада за пренесено земљиште у цијелости исплаћена, уколико се јединица локалне самоуправе и власник другачије не споразумију.

Члан 25.

(Утврђивање накнаде и право на посјед пренесенг земљишта)

(1) Општинска односно градска служба за управу надлежна за имовинско-правне послове по службеној дужности или на приједлог власника сазива расправу у сврху споразумног утврђивања накнаде за пренесено земљиште.

(2) Ако власник и јединица локалне самоуправе не постигну споразум у погледу накнаде за пренесено земљиште, надлежни суд ову накнаду одређује у ванпарничном поступку, сходно важећем пропису о експропријацији.

(3) На питање уласка у посјед пренесеног земљишта примјењују се правила предвиђена важећим прописом о експропријацији.

Члан 26.

(Обавеза продаје грађевинског земљишта)

Јединице локалне самоуправе дужне су на захтјев власника земљишта, односно грађевине по тржишној цијени продати без провођења јавног конкурса:

- а) дио неизграђеног грађевинског земљишта потребног за формирање грађевинске парцеле у складу са регулационим планом или другим детаљним планом уређења простора, ако тај дио не прелази 50 % површине планиране грађевинске парцеле.
- б) дио земљишта потребног за формирање изграђене грађевинске парцеле у складу са регулационим планом или другим детаљним планом уређења простора.
- ц) земљиште које чини грађевинску парцелу објекта за коју је донесено рјешење о изведеном стању или накнадно одобрење за изградњу на основу посебног прописа којим се уређује легализација бесправно изграђених објеката.

Члан 27.

(Право прече купње)

(1) Влада Федерације БиХ, Влада кантона, градско вијеће и општинско вијеће (у даљем тексту: носилац права прече купње) може својом одлуком одредити подручје на којем има право прече купње непокретности потребних за изградњу инфраструктуре или грађевина јавне и друштвене намјене.

(2) Носилац права прече купње може својом одлуком одредити подручје на којем правно лице с јавним овлаштењима има право прече купње непокретности потребних за изградњу инфраструктуре за коју је према посебном пропису надлежно.

(3) Одлуку из ст. (1) и (2) овог члана Влада Федерације БиХ или Влада кантона не могу донијети без претходно прибављене сагласности представничког тијела јединице локалне самоуправе на чијем се подручју непокретности налазе.

(4) Подручје из ст. (1) и (2) овог члана одређује се на катастарској или другој

одговарајућој подлози, уз описне податке о непокретностима засноване на подацима важећег премјера, тако да је несумњиво на које се непокретности право прече купње односи.

(5) Одлука носилаца права прече купње из ст. (1) и (2) овог члана објављује се у службеном гласилу Федерације БиХ, кантона, града или опћине и на њиховим интернет страницама, те се доставља органима надлежним за вођење катастра и земљишне књиге.

Члан 28.

(Реализација права прече купње)

(1) Власник непокретности на подручју на којем постоји право прече купње који намјерава продати своју непокретност дужан је путем нотара или на други одговарајући начин исту понудити на продају носиоцу права прече купње и саопштити му цијену и услове продаје.

(2) Ако носилац права прече купње којем је стављена понуда не изјави у року од деведесет дана од дана саопштења понуде да стављену понуду прихвата, власник непокретности исту може продати другоме, али само под истим условима или за вишу цијену.

(3) Кад се према условима продаје цијена треба у цијелости или дјелимично исплатити у новцу, изјава о прихватању понуде може имати учинак само ако носилац права прече купње којему је понуда стављена власнику непокретности исплати или код нотара, односно надлежног суда депонује цијели износ који се према понуди треба исплатити у новцу.

(4) Склапање уговора о купопродаји непокретности противно ставу (1) овог члана разлог је за поништење тог уговора пред надлежним судом, али се тужба за поништење уговора не може поднијети након истека три године од дана његовог склапања.

VI – НАДЗОР НАД ПРОВОЂЕЊЕМ ЗАКОНА

Члан 29.

(Надзор)

(1) Надзор над провођењем овог закона у питањима која се односе на одређивање грађевинског земљишта (Поглавље - II овог закона), накнаде (Поглавље - IV овог закона), пренос власништва, обавезу продаје и право првокупа на грађевинском земљишту (Поглавље - V овог закона) врше кантонална министарства надлежна за област просторног уређења и грађења.

(2) У случају да се ради о просторном обухвату или грађевинама за које је по одредбама Закона о просторном планирању и кориштењу земљишта на нивоу Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 и 45/10) надлежно Федерално министарство просторног уређења, надзор над провођењем овог закона у питањима из става (1) овог члана врши то федерално министарство.

(3) Надзор над провођењем овог закона у питањима која се односе на парцелацију грађевинског земљишта (члан 10. овог закона) врши Федерална управа за геодетске и имовинско-правне послове.

VII – КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 30.

(Прекршајне одредбе)

Новчаном казном од 500 до 10.000 КМ казнит ће се за прекршај:

- а) власник земљишта и извођач геодетских радова који мијењају облик и површину парцеле грађевинског земљишта противно ограничењима из члана 10. овог закона.
- б) власник грађевинског земљишта који не поштује обавезе одређене у члану 22. овог закона.
- ц) јединица локалне самоуправе која не поштује обавезе одређене у члану 26. овог закона.
- д) власник грађевинског земљишта који не поштује право прече купње и не поступи у складу с одредбама члана 28. овог закона.

VIII – ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 31.

(Усклађивање прописа јединица локалне самоуправе)

Усклађивање одлука и других прописа којима се регулише статус грађевинског земљишта са одредбама овог закона представничка тијела јединица локалне самоуправе провест ће у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 32.

(Раније покренути поступци)

Поступци покренути прије ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама Закона о грађевинском земљишту Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.25/03, 16/04 и 67/05).

Члан 33.

(Престанак примјене ранијег прописа)

Даном ступања на снагу овог закона престаје важити Закон о грађевинском земљишту Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.25/03, 16/04 и 67/05).

Чланак 34.

(Ступање на снагу)

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објаве у "Службеним новинама Федерације БиХ".

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ
ПРЕДНАЦРТА ЗАКОНА О ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ
У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

I – УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана III. 1. тачка б), који је измијењен амандманима VIII, LXXXIX и CVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине и члана IV. А. 20 (1) д) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

Према тим одредбама, у искључивој надлежности Федерације је утврђивање привредне политике, укључујући планирање и обнову, те политику коришћења земљишта на федералном нивоу, а Парламент Федерације одговоран је за доношење закона о вршењу дужности федералне власти.

II – РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Још увијек важећи Закон о грађевинском земљишту Федерације Босне и Херцеговине донио је Високи представник за Босну и Херцеговину (“Службене новине Федерације БиХ”, број 25/03) и исти је ступио на снагу 16.05.2003. године. “Службене новине Федерације БиХ”, број 16/04 садрже објаву исправка у преводу текста Одлуке Високог представника број 147/03, којом се проглашава Закон о грађевинском земљишту Федерације БиХ, гдје се ријеч “просторни” у низу одредби тог закона замјењује са ријечи “регулациони”. У истовјетном тексту Закон о грађевинском земљишту Федерације БиХ усвојио је и Парламент Федерације БиХ (“Службене новине Федерације БиХ”, број 67/05). Уз један неуспјели покушај измјена и допуна током 2010. године овај основни законски текст никада није новелиран, него је остао у изворном облику, како га је формулисао Високи представник за БиХ, иако је кроз протекла готово два десетљећа наше друштво прошло кроз интензивне промјене, па и када су у питању непокретности и област стварних права уопште.

Почетком 2014. године почео се примјењивати Закон о стварним правима (“Службене новине Федерације БиХ, бр.66/13 и 100/13), којим се након дуго времена област стварних права враћа средњоевропској традицији, уводи начело једноврсности власништва, једнакости свих титулара односно носилаца права власништва и начело јединства непокретности, те се прописује општа власничка трансформација некадашњег друштвеног власништва односно његових дериватива (право управљања, располагања, кориштења).

Закон о грађевинском земљишту Федерације БиХ за разлику од 12 других прописа у области стварног и имовинског права са почетком примјене Закона о стварним правима није престао важити, али је већи дио његових одредби практично стављен ван снаге (чл.371. ст.3. Закона о стварним правима) јер су у колизији са одредбама Закона о стварним правима, прије свега осталог јер су противне начелима једноврсности власништва и правног јединства непокретности. Поред тога, у чл.371. ст.2. Закона о стварним правима утврђено је да ће се прописи о грађевинском земљишту усагласити с одредбама тог закона у року од три мјесеца од дана почетка његове примјене, тако да један од разлога за доношење овог новог Закона о

грађевинском земљишту у Федерацији БиХ произилази из одредбе општег прописа у области стварних права.

Простор уопште, а у том сегменту и грађевинско земљиште, без сумње представља један од најважнијих ресурса сваке државе и сваког друштва, важан и незамјењив фактор економског и општедруштвеног развоја. Када се простор користи на адекватан начин, у јавном интересу и на корист заједнице као цјелине, позитивни резултати су видљиви у кратком року, а посебно кроз дуже временско раздобље, општепозната је и у пракси потврђена чињеница.

Грађевинско земљиште, као дио укупног расположивог простора, изузетно је вриједан друштвени ресурс, јер је непосредно везано за урбана подручја, у којима се одвија живот и обавља највећи дио привредних активности, као и за саобраћајну и сваку другу инфраструктуру, без које нема озбиљног развоја. Стога је мишљење обрађивача овог законског Преднацрта да област грађевинског земљишта треба уредити посебним прописом, новим Законом о грађевинском земљишту у Федерацији БиХ, не само зато што је то обавеза предвиђена у чл.371. ст.2. Закона о стварним правима, него прије свега зато што то захтијева садашњи друштвено-економски оквир, а посебно интерес развоја урбаних насеља и инфраструктуре што непосредно подржава тај развој.

Одређено кашњење у законодавном процесу, што је прије свега узроковано одређеним неразумијевањем контекста и сложености материје, с тиме везано различитим погледима у питању надлежности, као и недостатком јасних смјерница када је у питању обим и предмет регулације, свакако не мијења ништа на ствари, јер област грађевинског земљишта без икакве дилеме треба уредити законским прописом који је свакоме разумљив, у пракси примјењив и који кореспондира са простором и временом. Мишљење је обрађивача овог законског Преднацрта да одредбе предложене у нормативном дијелу све ове захтјеве у највећој мјери испуњавају.

III – ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ ЗАКОНСКИХ РЈЕШЕЊА

Овим законом уређује се област грађевинског земљишта, у складу са "новим" стварним правом, односно начелима и правилима постављеним кроз Закон о стварним правима, што је утврђена законска обавеза.

Кроз седам поглавља овог законског Нацрта нормира се појам и дефиниција грађевинског земљишта, уређује располагање и упис грађевинског земљишта у јавне регистре, заштита права на грађевинском земљишту, начин одређивања грађевинског земљишта, регулишу права и парцелација грађевинског земљишта, прописују накнаде које се плаћају приликом кориштења грађевинског земљишта, дефинишу права и обавезе јединица локалне самоуправе и власника једних спрам других када је у питању планска изградња и привођење грађевинског земљишта трајној намјени, рјешава надзор над провођењем закона, утврђују прекршајне одредбе, те се уређује примјена прописа у прелазном периоду и ступање закона на снагу.

➤ Опште одредбе

У чл.1. описан је предмет регулације овим законским Нацртом, чл.2. садржи појам и

дефиницију грађевинског земљишта, што обухвата све изграђено и неизграђено земљиште у градовима и насељима урбаног карактера, као и друго земљиште које је просторно-планским документима намијењено за изградњу грађевина у складу са важећим прописима о просторном уређењу и градњи. Дакле, као грађевинско дефинише се све оно земљиште које је важећим просторно-планским документима предвиђено за изградњу, те за то земљиште важи правни режим који се регулише овим законским Нацртом. У складу с "новим" стварним правом, начелом једноврсности власништва и јединства некретнине у овом Нацрту не прави се разлика између градског грађевинског земљишта (које је некада било у искључиво друштвеном власништву) и осталог грађевинског земљишта (које је могло бити и у приватном власништву), него се сво грађевинско земљиште посматра као цјелина и има исти статус.

У члану 3. прописано је да се грађевинско земљиште сматра добром од општег интереса, у смислу чл.8. Закона о стварним правима, јер не може бити никакве сумње у то да грађевинско земљиште има огроман значај за свако друштво и стога треба уживати посебну заштиту. У овоме члану такођер је предвиђено да се изградња објеката и инфраструктуре на грађевинском земљишту проводи у складу са важећим просторно-планским документима, што упућује на врло уску везу овог законског Нацрта са важећим прописима о просторном уређењу, јер само тај приступ осигурава квалитетно планирање урбаних простора и основне инфраструктуре, као и ефикасно привођење грађевинског земљишта намјени одређеној важећим просторно-планским документима.

Чл.4. садржи одредбе о начину располагања грађевинским земљиштем и упису онога грађевинског земљишта које је у земљишној књизи евидентирано као друштвено односно државно власништво без уписаног права кориштења другог лица и ако исто по сили закона није постало власништво другог лица. Одредбе чл.4. овог законског Нацрта преформулисане су и додатно прецизиране по примједбама Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.4. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.). Ове одредбе према мишљењу обрађивача представљају саму срж и суштину овог Нацрта и предуслов за озбиљан напредак када је у питању регистрација (у јавним регистрима некретнина, катастру и земљишној књизи) и стављање грађевинског земљишта у функцију развоја локалних заједница и друштва у цјелини, па зато никако не би било добро да се питања која су предмет регулације овим одредбама оставе ван оквира овог законског Нацрта, како сугерише Уред за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније. Цијенимо да таква сугестија не уважава шири друштвени контекст и прилике у којима дјелују институције у Федерацији БиХ, посебно јединице локалне самоуправе, изузетно сложен институционални оквир и неспорну чињеницу да је регулација питања "државне" имовине (посебно када су у питању некретнине) на нивоу Државе БиХ крајње неизвјесна.

Овдје свакако треба имати у виду да је грађевинско земљиште у бившој СФРЈ било подвргнуто посебном правном режиму и све од 1958. године (доношење Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта) могло је бити искључиво у друштвеном власништву, због чега практична реализација генералне власничке трансформације одређене Законом о стварним правима ("Сл.новине Федерације БиХ", бр.66/13 и 100/13) и ажурирање уписа у јавним регистрима чини комплексан сегмент у сфери имовинско-правних односа и регистрације некретнина, посебно оних у некадашњем друштвеном односно државном власништву. Међутим,

ваља знати да је грађевинско земљиште у друштвеном односно државном власништву за вријеме бивше СФРЈ увијек било на управљању и располагању општина односно јединица локалне самоуправе, а таква је ситуација и сада, како је прописано чл.6. још увијек важећег Закона о грађевинском земљишту Федерације БиХ ("Сл.новине Федерације БиХ", бр.25/03, 16/04 и 67/05). Дакле, друштвеним односно државним грађевинским земљиштем и раније и сада управљају и располажу ("најјачи" степен у систему дериватива некадашњег друштвеног власништва) јединице локалне самоуправе на чијем се подручју то земљиште налази, па стога обрађивач овог Нацрта сматра да се власником некадашњег друштвеног грађевинског земљишта могу титулирати само те јединице локалне самоуправе и управо због тога цијени да нема никаквог разумног разлога да се питање власничке трансформације грађевинског земљишта у друштвеном односно државном власништву оставља ван оквира овог законског Нацрта. На такав приступ упућује посебан правни режим којему је грађевинско земљиште подвргнуто још од 1958. године, врло комплексни имовинско-правни односи и неажурност јавних регистара некретнина, а намеће и сама логика ствари, јер оно што је "закомпликовано" некадашњим посебним прописима о грађевинском земљишту ефикасно се може разријешити и превазићи само кроз нови посебан пропис којим се на новим начелима уређује статус грађевинског земљишта. Осим тога, предложене одредбе чл.4. ст.2. овог Нацрта садрже оgradu односно предвиђају могућност да питање власничке трансформације државног грађевинског земљишта у будућности посебним законом буде другачије уређено, како то надлежни законодавац буде сматрао потребним. Међутим, све до будуће регулације питања државне имовине и уређења те материје посебним прописом јединице локалне самоуправе не би требало остављати без ефикасног алата за стављање државног грађевинског земљишта у функцију, за што је власничка трансформација услов без којег се не може.

Предвиђено је да грађевинским земљиштем располажу његови власници, према општем пропису о стварним правима, уз одређене услове и ограничења одређена овим законом и другим важећим прописима. Обрађивач овог Нацрта сматра да све грађевинско земљиште које је у земљишној књизи евидентирано као друштвено, државно власништво или општенонародна имовина без уписаног права кориштења другог лица, ако по сили закона није постало власништво другог лица, укључиво и грађевинско земљиште евидентирано као друштвено односно државно власништво са уписаним правом управљања, располагања или кориштења у корист друштвено-правних субјеката који више не егзистирају, немају утврђене правне сљеднике или нису уписани у одговарајуће јавне регистре, треба треба уписати као власништво јединице локалне самоуправе на чијем се подручју налази, ако посебним законом није другачије одређено. Овакав приједлог у највећој мјери превазишао би општепознати проблем нерегулисаног статуса "државне" имовине у најширем смислу, посебно када су у питању некретнине и титулар, умногоме убрзао и олакшао рјешавање проблема с којима су суочене локалне заједнице, које су без власничке трансформације и јасно одређеног титулуса практично спријечене у економској валоризацији и кориштењу властитог простора, јер без тога значајни земљишни комплекси, посебно када је у питању развој пословних зона, остају имобилисани и без икакве друштвено корисне функције.

Одредбама ст.2. чл.4. овог Нацрта, што су прецизиране по примједби Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније, отклањају се и могуће недоумице када је у питању одлука Врховног суда Федерације БиХ, број: 70 0 Р

006062 16 Spr од 07.04.2017. године, у којој је тај суд изразио правно схватање да власник зграде односно посебног дијела зграде изграђене на градском грађевинском земљишту, чије право власништва на згради односно посебном дијелу зграде је уписано у земљишној књизи, по сили закона (Закон о грађевинском земљишту Федерације БиХ и Закон о стварним правима) стиче право власништва на земљишту под зградом и на оној површини земљишта које служи за редовну употребу зграде, при чему за стицање тог права није од правног значаја чињеница да власник зграде односно њеног посебног дијела није био уписан као носилац права кориштења на том земљишту. Дакле, према прецизираним одредбама јединица локалне самоуправе моћи ће се уписати као власник грађевинског земљишта само у случају да на истом по сили закона није стечено право власништва другог правног или физичког лица.

По конкретной примједби Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније преформулисане су и одредбе ст.4. чл.4. овог Нацрта. Уважена је примједба да је начин уписа некретнина и права на некретнинама уређен Законом о земљишним књигама Федерације БиХ ("Сл.новине Федерације БиХ", бр.19/03 и 54/04) и да то не може бити предмет регулације актом представничког тијела јединице локалне самоуправе. Тако се сада прецизира да представничко тијело јединице локалне самоуправе својим актом одређује упис грађевинског земљишта у складу с одредбама ст.2 и 3. истог члана, дакле доноси акт који према правилима земљишнокњижног права представља основ за упис и по којем надлежни земљишнокњижни уред проводи упис. Предвиђено је међутим да се тај акт представничког тијела јединице локалне самоуправе може оспоравати пред надлежним судом у управном спору, што је у складу са правом грађана и других субјеката на ефикасан правни лијек против одлука органа јавне власти.

За разлику од Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније обрађивач овог Нацрта сматра да нови пропис о грађевинском земљишту не треба садржавати одредбу да у случају пропасти зграде њен власник и даље остаје власник земљишта под зградом и на оној површини земљишта које је служило за њену редовну употребу. Овакве одредбе имале би смисла све док Законом о стварним правима није прописана генерална власничка трансформација, односно претварање (по сили закона) свих дериватива некадашњег друштвеног власништва на грађевинском земљишту у право власништва његова дотадашњег носиоца, па тако и власничка трансформација на земљишту под зградом и земљишту које служи за њену редовну употребу (чл.346. Закона о стварним правима). Након почетка примјене Закона о стварним правима власничко-правни статус зграде и припадајућег земљишта дијеле исту судбину, у складу са начелима једноврсности власништва и јединства некретнине, тако да се посебно уређење питања статуса земљишта након пропасти зграде указује непотребним.

У чл.5. предвиђено је да се заштита права на грађевинском земљишту остварује у поступку пред надлежним судом, што је у складу са општим начелом да спорове рјешавају судови и да власништво као темељ сваког савременог правног поретка и привредног система има загарантовану судску заштиту.

Обрађивач овог законског Нацрта сматра да ове одредбе нису сувишне, како је наведено у примједби Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.5. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.), јер треба имати у виду комплексност свих питања повезаних са регулацијом режима на грађевинском

земљишту, па и када се ради о надлежностима појединих државних органа, укључујући ту и судове. Оваква одредба према мишљењу обрађивача припада тексту овог Нацрта, јер питање надлежности за заштиту права на грађевинском земљишту дефинише врло јасно, тако да предвиђа судску заштиту, при чему треба имати у виду проблеме до којих у пракси доводи неусаглашеност важећих прописа о грађевинском земљишту и Закона о стварним правима, када су код оцјене своје надлежности (најчешће првостепени судови и службе за управу јединица локалне самоуправе) поступајући органи суочени са тешкоћама и за своје одлуке о томе морају давати комплексна образложења (што непотребно троши ограничене ресурсе). Оно што је предложено у чл.5. овог Нацрта усмјерено је на превенцију таквих проблема, јасну норму и поједностављење у питањима надлежности за заштиту права на грађевинском земљишту.

➤ Одређивање грађевинског земљишта

У чл.6-8. овог Нацрта уређује се питање одређивања грађевинског земљишта, услови да би се одређено земљиште могло одредити као грађевинско, утврђује обавеза претходних консултација и прибављања мишљења министарства надлежног за послове пољопривреде и шумарства и дефинишу технички аспекти када је у питању обухват односно границе грађевинског земљишта.

Тако се у чл.6. прописује да представничко тијело јединице локалне самоуправе, чија је надлежност предвиђена у ст.1., уз оно земљиште које је већ претежно изграђено и као такво чини просторно функционалну цјелину у граду и насељу урбаног карактера, као грађевинско може одредити и земљиште које је одговарајућим просторно-планским актом предвиђено за проширење града и насеља урбаног карактера, као и земљиште на другим подручјима предвиђеним за изградњу комплекснијих грађевина, прије свега објеката комерцијалне намјене и пратеће инфраструктуре. Градови и друга урбана насеља морају се развијати и свој простор организовати према времену и технологији, па је према мишљењу обрађивача овог Нацрта сасвим логично да се кроз одређивање грађевинског земљишта, у складу са јавним интересом и планским актима, осигура адекватан простор за плански развој таквих насеља у будућности.

У чл.7. предвиђено је да се прије него представничко тијело јединице локалне самоуправе земљиште претходно кориштено као пољопривредно или шумско одреди као грађевинско проведу консултације и прибави мишљење кантоналног министарства надлежног за послове пољопривреде и шумарства. Оваква одредба нужна је због свеобухватног, систематског и рационалног приступа планирању развоја и кориштењу расположивог простора као ограниченог ресурса, све како би се осигурали услови за усклађен развој и тиме смањио негативан утицај ширења урбаних насеља на тако ограничен ресурс као што је пољопривредно земљиште и екосистем важан за природну равнотежу као што су то шуме и шумско земљиште.

Обрађивач овог законског Нацрта не слаже се с примједбом Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.6. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.), који сматра да се предложено рјешење не би могло прихватити. Наиме, истина је да се намјена земљишта (пољопривредно, шумско, грађевинско) утврђује одговарајућим просторним планом, те да се промјена намјене пољопривредног и шумског земљишта, које је као такво утврђено важећим

просторно-планским актом, може вршити само на начин и под условима прописаним законима из области пољопривредног и шумског земљишта. Међутим, при томе се заборавља на стварно стање када је у питању просторно планирање на подручју цијеле Федерације БиХ и доношење одговарајућих просторно-планских докумената, гдје (благо речено) преостаје пуно за урадити. Такођер се заборавља феномен бесправне градње и пракса непоштовања просторно-планске документације, што у пракси доводи до озбиљних проблема и губитака средстава, посебно оних који припадају јавним фондовима. Због тога је мишљење обрађивача да овај законски Нацрт свакако треба садржавати и одредбе којима се у процесу доношења одлуке о одређивању грађевинског земљишта осигуравају комуникација, информисање и консултације са кантоналним органима надлежним за бригу о пољопривредном и шумском земљишту. Тиме се свакако подиже разина транспаранетности и јача интегритет свих институција укључених у процесу пренамјене пољопривредног и шумског у грађевинско земљиште.

Чл.8. садржи одређене техничке стандарде који се морају задовољити када се одређује обухват грађевинског земљишта, што мора обезбиједити потпуно сигурне податке о земљишту које улази у тај обухват и јасан графички приказ тог обухвата, све максимално транспарентно, у складу са расположивом технологијом и доступно преко савремених комуникацијских средстава, што све скупа гарантује висок ниво правне сигурности. У циљу задовољења ових услова јесте и обавеза да се одлука са границама обухвата грађевинског земљишта доставља надлежном земљишно-књижном уреду, општинској служби за управу надлежној за одржавање катастра, као и кантоналном министарству надлежном за послове просторног уређења, што је предвиђено у ст.3.

➤ Права на грађевинском земљишту

Када је у питању стицање, ограничавање и престанак права на грађевинском земљишту чл.9. овог Нацрта упућује на примјену Закона о стварним правима, дакле општег прописа који између осталог уређује и власничко-правне односе, а дијелом и промет непокретности, што је у складу са начелима једнакости носилаца права и једноврсноности власништва, као кључним елементима "новог" стварног права. За све носиоце права, без обзира на њихов статус и карактер вриједи иста правила, једнака права и обавезе спрам грађевинског земљишта које им припада, а промет грађевинског земљишта обавља се кроз облигациони однос.

Као изузетак од општег правила у ст.2. чл.9. предвиђено је да на грађевинском земљишту на којем је изграђен објект без прописаних одобрења, у случају да се такав објект према посебним прописима може легализовати, а земљиште је уписано као друштвено односно државно власништво без изведених права уписаних у корист других лица, представничко тијело јединице локалне самоуправе у корист бесправног градитеља односно његовог правног сљедника под одређеним условима може утврдити право власништва. Овај изузетак и приједлог да се право власништва на грађевинском земљишту у таквом случају може утврдити административним актом према мишљењу обрађивача овог Нацрта оправдава неспорна и општепозната чињеница да бесправна градња због свог обима и сложености рјешавања представља озбиљан друштвени проблем, што заслужује посебну пажњу и врло сензибилан приступ и када је у питању уређење правног режима на грађевинском земљишту. Могућност да се барем један дио проблема бесправне

градње у цијелости рјешава на нивоу локалне заједнице, без потребе приступа на суд и парницења, сасвим сигурно би укупан процес легализације учинило битно јефтинијим, експедитивнијим и ефикаснијим.

Управо због ових разлога обрађивач не може прихватити примједбу Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.10. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.) да описани изузетак не би требао бити предвиђен као саставни дио овог Нацрта. За подсјетити је да слична одредба (као чл.61. ст.1.) чини дио важећег Закона о грађевинском земљишту Федерације БиХ и у пракси се, уз ограничења која намећу одредбе Закона о стварним правима, још увијек примјењује. По овом основу ријешени су имовинско-правни односи (легални статус земљишта) и омогућен завршетак процеса легализације на хиљаде бесправно подигнутих грађевина, уз много мање трошкове него би то било у редовном судском поступку, па је мишљење обрађивача овог Нацрта да сличну могућност односно надлежност представничка тијела јединица локалне самоуправе требају имати и убудуће. У супротном већина бесправних градитеља бит ће изложена парничном поступку, за што се вежу значајни трошкови и додатно оптерећење судова, чак и у ситуацији када уствари нема никаквог спора (јединица локалне самоуправе располаже земљиштем и нема ништа против да бесправни градитељ стекне власништво на припадајућем земљишту, када плати све што га "спада"), што би свакако требало избјећи.

Чл.10. овог Нацрта садржи ограничење када су у питању геодетско-техничке радње на грађевинском земљишту, прије свега цијепање парцела, што мора одговарати регулационом плану, плану парцелације или појединачном акту којим се одређује грађевинска парцела, осим у случају када је судском одлуком (диоба, развргнуће сувласничке заједнице, спор око права на дијелу парцеле и сл.) одређено другачије. Овакво ограничење важило је и раније, а обрађивач овог Нацрта цијени да је исто један од важних алата за очување, рационално кориштење, заштиту планираних функција и у суштини предуслов за привођење грађевинског земљишта планираној намјени. Судска одлука, као и чисто техничке радње усклађивања података премјера требале би бити изузети из овог ограничења, јер су судске одлуке по својој природи обавезујуће, а понекад је практично немогуће спор или неку другу ствар из судске надлежности ваљано ријешити ако се при томе морају поштовати и детаљни просторно-плански акти, док техничке радње усклађивања података премјера немају никакав утицај на стварно-правни статус земљишта и реализацију детаљних просторно-планских аката. Ови изузеци од ограничења предвиђеног у чл.10. према мишљењу обрађивача овог Нацрта олакшале би примјену прописа у пракси а не би у битноме нарушили садржај, смисао и сврху ограничења.

➤ Накнаде

Регулација питања накнада на грађевинском земљишту предвиђена одредбама чл.11-20. овог законског Нацрта у суштини се наслања на институте и рјешења из ранијег Закона о грађевинском земљишту Федерације БиХ, наравно уз уважавање одлуке Уставног суда Федерације БиХ, број: У-64/17 од 23.10.2018. године (којом је утврђено да одредбе којима је било могуће увести обавезу и наплатити накнаду за кориштење грађевинског земљишта, тзв. "трајну ренту", нису у складу с Уставом Федерације БиХ), обзиром да се ради о рјешењима провјереним у пракси, свима разумљивим, али уз прецизније дефиниције надлежности, што је примијећено као недостатак ранијег прописа.

Предвиђене су двије врсте накнада које би плаћао инвеститор (правна или физичка особа у чије име и за чији рачун се гради објект или врше други захвати у простору), накнада из основа природних погодности грађевинског земљишта и погодности већ изграђене комуналне инфраструктуре које могу настати приликом кориштења тог земљишта, а које нису резултат улагања инвеститора - једнократна рента, која би се утврђивала искључиво административним актом, према правилима и критеријима прописаним овим законом и одлуком представничког тијела јединице локалне самоуправе, те накнада за уређење грађевинског земљишта, за коју је предвиђено да се може уредити и кроз уговор са инвеститором.

Чл.11. садржи дефиницију једнократне ренте, подјелу грађевинског земљишта према погодностима локације и већ изграђене комуналне инфраструктуре на највише шест зона и обавезу да се средства наплаћена по основу једнократне ренте користе намјенски. Ова рента представља врсту једнократне накнаде која се заснива на постојању одговарајуће погодности локације земљишта и чија се висина утврђује од стране јединице локалне самоуправе према критеријима зонирања земљишта.

Чл.12. и 13. садрже правила по којима се израчунава основица за израчун једнократне ренте и начин на који се утврђује висина исте по зонама, док су у чл.14. прописане надлежности у поступку утврђивања висине једнократне ренте, гдје се осигурава двостепеност одлучивања, као и начин плаћања те ренте.

Задржава се раније правило да се основица за израчун једнократне ренте утврђује у некој врсти административног поступка, од стране представничког тијела јединице локалне самоуправе, јер је то још увијек једина разумна и проводива опција, обзиром да наш систем није развио механизме масовне процјене тржишне вриједности некретнина и тешко је осигурати потпуни интегритет и поузданост статистичких података када је у питању просјечна цијена грађевинских радова, што и даље остаје основни параметар код утврђивања основице за израчун једнократне ренте. Задржава се и раније правило да висина једнократне ренте зависи од локације односно зоне у којој се грађевинско земљиште налази и површине грађевине која ће се градити, јер управо су то кључне варијабле од утицаја на погодност локације и постојећу комуналну инфраструктуру.

У овом Нацрту предвиђено је да се једнократна рента у начелу плаћа у утврђеном новчаном износу, и то одједном, дакле једнократно (чл.14. ст.3.), али уз могућност да представничко тијело јединице локалне самоуправе у изузетним случајевима може омогућити и оброчно плаћање (чл.14. ст.4.), свакако уз обавезу одговарајућег средства обезбјеђења с тиме да се цјелокупан износ једнократне ренте мора исплатити најкасније до издавања одобрења за употребу објекта, свакако у року од 5 година. Овакву могућност обрађивач Нацрта сматра мјером која би требала олакшати финансирање већих инвестиција и изградњу грађевина од друштвеног и јавног интереса, што ће прецизније разрадити и уредити представничка тијела јединица локалне самоуправе, уважавајући специфичне околности, приоритете и потребе сваке локалне заједнице.

Одредбама чл.15-20. овог законског Нацрта регулише се питање уређења грађевинског земљишта. Чл.15. садржи разлоге уређења грађевинског земљишта, његов садржај и обухват. У чл.16. прописана је обавеза јединица локалне самоуправе и јавноправних тијела која према посебним прописима граде или

управљају инфраструктуром да се брину о уређењу грађевинског земљишта, а у чл.17. кроз законску норму исказује нужност усклађености и функционалне повезаности приликом уређења појединих дијелова грађевинског земљишта и изградње појединачних грађевина инфраструктуре.

У чл.18. прописује се обавеза инвеститора да прије издавања одобрења за изградњу плати накнаду за уређење грађевинског земљишта, што обухвата стварне трошкове припреме и опремања земљишта за градњу, у износу који се утврђује сходно програму уређења грађевинског земљишта. У ст.4. утврђено је да су средства остварена по основу накнаде за уређење грађевинског земљишта приход буџета јединице локалне самоуправе, која јесте одговорна да проводи то уређење (чл.16. овог Нацрта)

Чл.19. садржи правила према којима се обрачунава висина накнаде за уређење грађевинског земљишта, те се утврђује првостепена и другостепена надлежност када је у питању доношење рјешења којим се та накнада утврђује.

У чл.20. овог Нацрта уводи се могућност уговарања уређења грађевинског земљишта у случају да земљиште на којем ће се градити није уређено односно припремљено и опремљено за градњу. То представља новину у односу на раније законско рјешење, а резултат је искустава у пракси и иницијативе из више локалних заједница. Предвиђено је да у таквом случају јединица локалне самоуправе са инвеститором склапа Уговор о финансирању трошкова уређења грађевинског земљишта, обавезно у писаној форми, са прописаним обавезним садржајем и уз обавезу да се такав уговор објави у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, што би према мишљењу обрађивача овог Нацрта значило директан допринос заштити интегритета, повећало транспарентност у свим процесима везаним уз грађевинско земљиште, а посљедично томе и ојачало повјерење грађана и пословне заједнице у органе јединица локалне самоуправе. У функцији ових циљева јесте и одредба (ст.3.) да склапање уговора о финансирању уређења грађевинског земљишта не искључује примјену посебних прописа о јавној набави.

- Пренос власништва, обавеза продаје и право првокупа на грађевинском земљишту

Цијело ово поглавље у Нацрту закона представља важну новост у области прописа о грађевинском земљишту. Према мишљењу обрађивача кроз одредбе у овом поглављу уз уважавање рјешења и општих одређења из Закона о стварним правима битно ће се унаприједити постојеће стање са управљањем и кориштењем грађевинског земљишта, јер је након почетка примјене Закона о стварним правима заштита права власништва подигнута на знатно виши ниво, више нема могућности за изузимање неизграђеног грађевинског земљишта и неразмјерно мијешање органа јавне власти у право власника на мирно уживање имовине, а могућности административног приступа рјешавању статуса некретнина сведене су на случајеве експропријације, што је алат који би свакако требало избјегавати и користити само онда када нема других рјешења. Оно што је предложено у овом поглављу с једне стране подиже ниво одговорности и транспарентности у раду јединица локалне самоуправе, а с друге стране омогућава власницима практичну реализацију права која им припадају према општем принципу из чл.8. Закона о стварним правима.

У чл.21. прописује се право власника грађевинског земљишта, неизграђеног и неоптерећеног, да своје земљиште може пренијети у власништво јединице локалне самоуправе, ако је на томе земљишту планирана изградња инфраструктуре или грађевине јавне намјене које не може бити власник, као и у случају да се на том грађевинском земљишту према важећем детаљном просторно-планском акту не може формирати грађевинска парцела. Оваквим рјешењем према мишљењу обрађивача овог Нацрта захтијева се озбиљан приступ у просторном планирању, осигурава рационално управљање земљиштем, власницима нуди извјесност и сигурност, а све у функцији повећања мобилности и стављања грађевинског земљишта у пуну функцију.

У чл.22. прописује се обавеза власника грађевинског земљишта да јединици локалне самоуправе пренесе у власништво или у њену корист оснује право служности провоза и/или пролаза на дијелу тог земљишта које је регулационим планом одређено за изградњу комуналне инфраструктуре која служи његовој грађевинској парцели или грађевини која ће се на тој парцели градити, за које земљиште односно основану служност му припада накнада у висини тржишне вриједности тог земљишта, што је уређено у чл.23. овог Нацрта. У чл.24. регулише се начин преноса земљишта на јединицу локалне самоуправе, изјавом власника земљишта састављеном у форми која је важећим Законом о нотарима предвиђена за промет некретнина, при чему пристанак односно противљење јединице локалне самоуправе преносу земљишта није од утицаја на пренос, односно стицање права власништва на земљишту које се преноси. Овакво рјешење према мишљењу обрађивача овог Нацрта кроз захтјев за озбиљан приступ приликом израде просторно-планске документације осигурава рационално управљање грађевинским земљиштем и ефективну заштиту власничких права. У чл.25. предвиђено је да се на питање накнаде за пренесено земљиште, као и питање уласка у посјед примјењују важећа правила о експропријацији, преферира се дакле покушај споразумног рјешавања тих питања, а ако такав споразум изостане одређује судска надлежност односно утврђивање накнаде у ванпарничном поступку.

Аналогно обавези власника земљишта предвиђеној у чл.22. овог Нацрта, у чл.26. прописује се дужност јединица локалне самоуправе да непосредном погодбом власнику земљишта продају грађевинско земљиште потребно за заокруживање грађевинске парцеле, у складу са детаљним просторно-планским документом, што је логично и разумно рјешење, јер у таквом случају земљиште може бити само у саставу тачно одређене грађевинске парцеле, па онда и нема потребе и практичне сврхе пренос власништва подвргнути јавном надметању.

У чл.27. предвиђено је да све административно-територијалне цјелине на подручју Федерације БиХ својом одлуком могу одредити подручје на којему имају право прече купње непокретности потребних за изградњу инфраструктуре или грађевина јавне и друштвене намјене, уз услов да виши нивои власти претходно морају прибавити сагласност градског или општинског вијећа јединице локалне самоуправе на чијем се подручју непокретности налазе, што одговара општем одређењу да грађевинским земљиштем управљају јединице локалне самоуправе. Чл.28. садржи правила о реализацији права прече купње. Мишљење је обрађивача овог Нацрта да због своје важности за укупан друштвени развој, посебно када је у питању кључна инфраструктура, сви нивои јавне власти на подручју Федерације БиХ требају имати могућност утврдити право прече купње грађевинског земљишта на подручју планираном за изградњу инфраструктуре или грађевина јавне и друштвене намјене,

зависно од карактера, обима и друштвеног значаја тих грађевина, јер би се на тај начин кроз квалитетно планирање у дужем раздобљу под повољнијим условима могли обезбиједити земљишни фондови нужни за развој јавних садржаја а посебно кључне инфраструктуре, све у циљу смањења потребе да се посеже за ad-hoc рјешењима и експропријацијом као најстрожом административном мјером одузимања земљишта.

Обрађивач овог Нацрта не може се сложити са примједбом Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.15. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.) у односу на одредбу (ст.3. чл.27.) којом се предвиђа да Влада Федерације БиХ или влада кантона одлуку о одређивању подручја на којему има право прече купње непокретности потребних за грађење инфраструктуре или грађевина јавне и друштвене намјене не може донијети без сагласности представничког тијела јединица локалне самоуправе на чијем се подручју те непокретности налазе. Предложене одредбе слиједе надлежности јединица локалне самоуправе, утврђене у чл.8. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији БиХ ("Сл.новине Федерације БиХ", бр.49/06 и 51/09), те у цијелости кореспондирају са правом јединица локалне самоуправе (као дијела укупне државне структуре) да управљају и располажу (градским) грађевинским земљиштем, које је важило од самога почетка регулације посебног правног режима на грађевинском земљишту (1958. год.), а важи и данас.

➤ Надзор и казнене одредбе

Чл.29. и 30. садрже одредбе о надзору над провођењем овог закона и казнене одредбе. Чл.29. овог Нацрта, што садржи одредбе о надзору, усклађен је са примједбом Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.16. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.) и Мишљењем (акт број: 01/03-49-1976/19 од 08.07. 2019. год.) Федералног министарства правде, који су сматрали да у циљу лакше примјене и правилног извршавања закона треба јасно и недвосмислено утврдити врсте и носиоце поједних група надзора. Тако је допуњеним и прецизираним одредбама чл.29. предвиђено да надзор у питањима која се односе на одређивање грађевинског земљишта (Поглавље - II овог закона), накнаде (Поглавље - IV овог закона), пренос власништва, обавезу продаје и право првокупа на грађевинском земљишту (Поглавље - V овог закона) врше кантонална министарства надлежна за област просторног уређења и грађења. У случају да се ради о просторном обухвату или грађевинама за које је по одредбама Закона о просторном планирању и кориштењу земљишта на нивоу Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр.2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 и 45/10) надлежно Федерално министарство просторног уређења, предвиђено је да надзор над провођењем овог закона у наведеним питањима врши то федерално министарство. Такођер се предлаже да Федерална управа за геодетске и имовинско-правне послове надзор над провођењем овог закона врши у питањима која се односе на парцелацију грађевинског земљишта (чл.10. Нацрта). Овакви приједлози одговарају прописаним надлежностима органа који би требали вршити надзор над провођењем закона.

➤ Прелазне и завршне одредбе

Чл.31-34. прописује се обавеза усклађивања прописа јединица локалне самоуправе са новим Законом о грађевинском земљишту, уређује примјена прописа у раније

покренутим поступцима, престанак примјене ранијег прописа о грађевинском земљишту и ступање на снагу овог закона, све у складу са општим правним начелима и важећим номотехничким стандардима.

Слиједом примједбе Уреда за законодавство и усклађеност са прописима Европске уније (тач.18. Мишљења, број: 04-02/1-31-547/19 од 12.07.2019. год.) обрађивач је преиспитао одредбе предложеног чл.31. овог Нацрта и закључио да исте требају остати непромијењене. Овдје је предвиђено да ће усклађивање одлука и других прописа којима се регулише статус грађевинског земљишта са одредбама овог закона представничка тијела јединица локалне самоуправе провести у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу закона. Обрађивач овакво законско рјешење сматра добрим, јасним и потпуно одређеним, имајући у виду, што се не смије заборавити, да су постојећи акти којима јединице локалне самоуправе регулишу статус грађевинског земљишта врло различити, по своме називу, садржају и структури, иако се истима у основи уређује иста материја. Подручје Федерације БиХ састоји се од 79 јединица локалне самоуправе, са огромним разликама у степену привредног развоја, издиференцираним правцима и тежиштима развоја, врло различитим односом када је у питању просторно планирање, управљање и располагање грађевинским земљиштем. Примјетне су и велике разлике када је у питању административни капацитет јединица локалне самоуправе, њихова способност управљања процесима везаним уз грађевинско земљиште, као и реалне потребе у подручју регулације те области прописима локалног карактера. Због тога локални прописи у области грађевинског земљишта никада нису били стандардизовани, ни по броју (неке мање општине имају само један или два таква прописа, а оне веће много више), ни по садржају ни по структури. Управо уважавајући те разлике и специфичне потребе јединица локалне самоуправе обрађивач овог Нацрта цијени да је навођење области и генеричког појма за одређену врсту локалних прописа који ће се у одређеном року морати ускладити са одредбама овог закона, без конкретизације тих прописа (овдје је то врло тешко, било би непрактично и готово неизведиво), адекватно и у цијелости прихватљиво рјешење, сагласно правилима из чл.40. ст.2. тач.б. Правила и поступака за израду закона и других прописа Федерације БиХ ("Сл.новине Федерације БиХ", број 71/14).

IV – ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА

За провођење овог закона није потребно осигурати намјенска финансијска средства из Буџета Федерације БиХ.