



Governance Accountability Project
Projekat upravne odgovornosti

ANALIZA

REFLEKSIJE NACRTA ZAKONA O STVARNIM PRAVIMA FBIH NA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I PRATEĆE ZAKONE

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development, the Swedish International Development and Cooperation Agency, and the Embassy of the Kingdom of the Netherlands to Bosnia-Herzegovina. It was prepared by Chemonics International, Inc.



**Koninkrijk
der Nederlanden**



ANALIZA

REFLEKSIJE NACRTA ZAKONA O STVARNIM PRAVIMA NA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I NA PRATEĆE ZAKONE

Donošenje zakona o stvarnim pravima u oba entiteta označiti će najveću reformu u sferi imovinsko-pravnih odnosa nakon promjene društvenog, političkog i pravnog sistema. Zakon o stvarnim pravima, harmoniziranih rješenja u oba entiteta, sveobuhvatno i precizno reguliše imovinsko-pravne odnose. Njime se ponovo uspostavljaju načelo “superficies solo cedit“ tj. jedinstvo nekretnine, jednovrsnost prava vlasništva, uvode nova stvarna prava zemljišni dug i pravo građenja, vrši pretvorba prava koja su nastala kao posljedica podružljavanja (prava korištenja, raspolaganja i upravljanja) u pravo vlasništva, te stavlja veliki broj važećih propisa van snage.

Nova zakonska rješenja donose i drugačije procedure, kao i nadležnosti za rješavanje stvarno-pravnih odnosa, što će se svakako bitno odraziti na jedinice lokalne samouprave u ostvarivanju krajnjih interesa lokalne zajednice.

Iz tog razloga je bitno da općine na vrijeme sagledaju promjene (kako pozitivne, tako i negativne) koje ovaj zakon nosi po jedinice lokalne samouprave, te se putem Saveza općina i gradova na vrijeme uključe u proceduru donošenja ovog zakona.

Narodna skupština RS usvojila je 25. novembra 2008. prijedlog Zakona o stvarnim pravima RS. Zakon o stvarnim pravima FBiH bi se u formi nacrtusa uskoro trebao, sa Federalnim ministarstvom pravde kao predlagračem, naći pred Parlamentom FBiH.

U ovu svrhu GAP je napravio analizu o tome kako će se Zakon o stvarnim pravima neposredno odraziti na rad i položaj jedinica lokalne smouprave. Svrha analize je da posluži Savezu općina i gradova kao početni dokument za razmatranje prioriteta u domenu stvarno-pravne reforme. Analiza će se u tom svjetlu dotaći i preporuka za izmjene i ostalih zakone od značaja za jedinice lokalne samouprave u reformi stvarnih-prava, kao što su npr. Zakon o građevinskom zemljištu, Zakon o eksproprijaciji, Zakon o katastru i premjeru nekretnina, te Zakon o zemljišnim knjigama.

METODOLOGIJA RADA

Kako bi se položaj općina u odnosu na Zakon o stvarnim pravima, prije svega na njegove Prelazne i završne odredbe, sagledao prije nego Zakon o stvarnim pravima uđe u palamentarnu proceduru, GAP je uz podršku Saveza općina i gradova obavio niz razgovora sa pomoćnicima načelnika i uposlenicima stručnih službi za imovinsko-pravne poslove i katastar slijedećih općina: Zenica, Široki Brijeg, Grad Mostar, Jablanica, Konjic, Grude, Stolac, Ljubuški, Čitluk, te općina Kantona Sarajevo: Stari Grad, Centar, Hadzici, Ilijaš, Novi Grad i Novo Sarajevo. Istovremeno se izvršio sveobuhvatan uvid u već ranije istaknute inicijative za

izmjenu zakonske regulative koja reguliše ovu oblast, pristigle na adresu Saveza općina i gradova, u periodu do utvrđivanja teksta nacrta Zakona o stvarnim pravima.

Kroz razmatranje postojeće prakse i rješenja datih u Prelaznim i završnim odredbama Zakona, iskristalisali su se osnovni problemi vezano prije svega za prenos nadležnosti općina kako je to predviđeno ovim odredbama nacrta Zakona o stvarnim pravima, te implementaciju samog Zakona i uticaj na ostale zakone.

Sumirajući zaključeno na pomenutim sastancima sa predstavnicima općina GAP je napravio analizu koja pruža čvrste argumente za usvajanje Zakona o stvarnim pravima, identifikuje ostale oblasti na koje će uticati Zakon u smislu njihovog pozitivnog rješavanja, ali i neka po jedinice lokalne samouprave sporna rješenja Zakona, kao i problematična rješenja u ostalim „imovinskim zakonima“, a sve u cilju utvrđivanja smjernica za oblikovanje buduće reforme općinske imovine nakon donošenja Zakona o stvarnim pravima.

POZITIVNI OSVRT OPĆINA NA ZAKON O STVARNIM PRAVIMA

Generalno, općine su ocijenile pozitivnom materiju Zakona o stvarnim pravima, naročito jasnoću normi koje uređuju dosadašnje institute stvarnog prava i uvode nove. Iz tog razloga su komentari ove analize fokusirani prije svega na Prelazne i završne odredbe Zakona, koje su od vitalnog značaja za dosada utvrđene nadležnosti općina. Tu je i konačno rješavanje pitanja transformacije prava vlasništva, kako je to predviđeno članom 338. nacrta Zakona o stvarnim pravima, a odnosi se na transformaciju društvenog vlasništva, odnosno pretvorbu prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja.

Ove odredbe su najvažnije i za buduću primjenu Zakona o stvarnim pravima, te ih nužno moraju pratiti i izmjene ostalih, provedbenih zakona u odnosu na ova materijalni, kao što su Zakon o građevinskom zemljištu, Zakon o eksproprijaciji, Zakon o premjeru i katastru nekretnina, Zakon o zemljišnim knjigama, itd.

Od posebnog je značaja regulisanje statusa općine kao pravnog lica javnog prava koje može biti nosiocem svih stvarnih prava što je novina vezana za uspostavljanje jednovrsnih prava, bez obzira na to koje nosilac prava.

Pozitivne su i odredbe koje uređuju susjedska prava (o kojim do sada nije bilo jasnih normi), te odredbe o etažnom vlasništvu, pravima stranaca, kao i one odredbe koje previđaju uvođenje novih stvarnih prava, tačnije prava građenja i zemljišnog duga.

Institut prava građenja naročito je pozitivna novina za općine jer omogućava općinama da zadrže vlasništvo na nekretninama kao siguran finansijski izvor. Putem ovog instituta općina ostaje u poziciji da i dalje upravlja zemljištem, jer samim ugovorom definiše korištenje istog. U slučaju prestanka prava građenja, građevina ostaje vlasništvom općine kao vlasnika zemljišta, ukoliko se ugovorom drugačije ne dogovori.

Korak dalje ka modernom uređenju vlasničkih prava, je i transformacija prava korištenja, raspolaganja i upravljanja u pravo vlasništva koje se ne ograničava samo na zemljište za redovnu upotrebu, već uspostavlja pravno jedinstvo zemljišta i na njemu izgrađene zgrade. Ovu oblast je praksa vrlo izraženo prepoznala kao problem

u primjeni, što je uostalom uveliko sadržano u inicijativama pristiglim Savezu općina i gradova u smislu prijedloga izmjena Zakona o građevinskom zemljištu.

- **STAVLJANJE VAN SNAGE SPORNIH ODREDBI ZAKONA O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU**

Nacrt Zakona o stvarnim pravima (član 371. stav 2) predvidio je stavljanje van snage slijedećih odredbi Zakona o građevinskom zemljištu: član 1, član 4.-7, član 8. stav 2, član 9-11, član 15, član 16. stav 1, 2, 3. i 5, član 17-55, član 59. i 40, član 62-75, član 79. i 80, član 83.-86, član 92 i član 96.

Znači nacrt Zakon o stvarnim pravima stavlja van snage i odredbe Zakona o građevinskom zemljištu prepoznate kao sporne u praksi.

Takva je i na primjer odredba člana 39. Zakona o građevinskom zemljištu FBiH kojom je regulisano pitanje stjecanja prava vlasništva na izgrađenom gradskom građevinskom zemljištu i to onom pod zgradom kao i onoj površini zemljišta koja je prostornim planom ili planom parcelacije utvrđena da služi za redovnu upotrebu zgrade, izuzev slučajeva koji su predmet revizije u skladu sa članom 87. do 92. prelaznih odredaba ZGZ. Dakle, vlasnik zgrade koja je izgrađena na gradskom građevinskom zemljištu po sili zakona stiče pravo vlasništva na zemljištu na kojem istovremeno prestaje državno vlasništvo kao i trajno pravo korištenja. Ova odredba se odnosi na sva izgrađena gradska građevinska zemljišta, bez obzira na to po kom su osnovu i kada prešla u društveno/državno vlasništvo.

Nacrtom Zakona o stvarnim pravima (član 345-352) predviđeno je uspostavljanje pravnog jedinstva zemljišta i na njemu izgrađene zgrade tako da vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade stiče pravo vlasništva na građevinskom zemljištu u društvenoj/državnoj svojini na kojem ima upisano trajno pravo korištenja.

- **PRAVO KORIŠTENJA RADI GRAĐENJA**

Član 45. Zakona o građevinskom zemljištu reguliše upravljanje i raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem, tj. sticanjem prava korištenja zemljišta radi građenja. Stav je jedinica lokalne samouprave da stav 2, člana 45. Zakona o građevinskom zemljištu treba dopuniti u smislu proširenja mogućnosti za dodjelu neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta neposrednom pogodbom i to za:

- a) za izgradnju vjerskih objekata;
- b) izgradnju objekata za potrebe zdravstva, obrazovanja i kulture, kao i
- c) kompletiranje građevinske parcele u svrhu dogradnje.

Na tragu predloženog rješenja je i član 363. nacrta Zakona o stvarnim pravima, što su općine ocijenile pozitivnim, sa tim da bi isti trebalo dopuniti i ostalim predloženim slučajevima.

- **STICANJE PRAVA VLASNIŠTVA NA DRŽAVNOM ZEMLJIŠTU**

Član 96. Zakona o građevinskom zemljištu suštinski mijenja pravni režim gradskog građevinskog zemljišta, te određuje da po sili zakona prestaje državno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni u skladu sa regulacionim planom, a u društveno/državno vlasništvo je prešlo na osnovu odluke općine. Ono se vraća u privatnu svojinu sa uspostavljanjem ranijeg vlasničko-pravnog odnosa. Kako

se ova zakonska odredba ne odnosi na ono gradsko građevinsko zemljište koje je prešlo u društveno/državno vlasništvo na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (Sl.l. FNRJ broj 52/58), to je uspostavljen dvojak vlasničko-pravni režim.

Vraćanje ovakvog zemljišta u privatnu svojinu ranijim vlasnicima uspostavlja se jedinstven pravni režim, te svakako i prestaje potreba da se zakonom regulišu prava ranijih vlasnika na tom zemljištu.

Novim odredbama nacarta Zakona o stvarnim pravima u potpunosti se reguliše pitanje „skidanja“ društvene/državne svojine na nacionalizovanom zemljištu čime se na posebno efikasan način uspostavlja jedinstveno pravo na građevinskom zemljištu-

Prelazne i završne odredbe, koje se odnose na pretvorbu društvenog vlasništva, uspostavu pravnog jedinstva nekretnine, izvršavanje ovlasti u pogledu cijelu nekretnine u prelaznom razdoblju, te stvarne služnosti¹ na građevinskom zemljištu su od posebnog značaja za općine u toliko što im se otvaraju nove mogućnosti ali im se isto tako reduciraju određene dosadašnje povlastice. Međutim, bez obzira na određene posljedice po do sada u određenim slučajevima privilegovan status jedinica lokalne samouprave, općine su stava da je **nužno** što prije u praksi imati precizno određena i jasna rješenja kroz odredbe Zakona o stvarnim pravima, a koja će biti prihvatljiva za jedinice lokalne zajednice.

OSVRT OPĆINA NA ZAKON O STVARNIM PRAVIMA U DOMENU PRENOSA NADLEŽNOSTI

Stupanjem na snagu Zakona o stvarnim pravima, prestati će primjena svih važećih propisa koji pitanja raspolaganja nekretninama u državnom vlasništvu određuju na drugačiji način (na primjer, Zakon o prometu nepokretnostima (Sl.list SR BiH broj: 38/78, 29/80, 4/89 i 22/91 i Sl.list R BiH broj: 21/92, 13/94 i 38/95), te Zakon o zabrani raspolaganja imovinom, prijenosu sredstava i statusnih promjena pravnih lica na teritoriji Bosne i Hercegovine iz drugih država (Službeni list R BiH broj: 4/95 i 37/95). Stavljanjem van snage ovih propisa u značajnoj mjeri se mijenja i nadležnost kada su u pitanju postupci koji za predmet imaju odlučivanje o utvrđivanju prava, te rješavanje sporova o pravima na nekretninama.

Brojna pitanja iz domena odlučivanja o pravima na nekretninama i njihove registracije (utvrđivanje prava vlasništva ili služnosti na građevinskom zemljištu, utvrđivanje prava raspolaganja sa građevinskim zemljištem putem dodjele, prijenosa i slično, utvrđivanje prava vlasništva na zemljištu u državnom vlasništvu po osnovu izvršenih uzurpacija, pitanje prava vlasništva na poslovnim zgradama i poslovnim prostorijama, te rješavanje imovinsko pravnih odnosa u brojnim drugim postupcima) su do sada bila rješavana u upravnim postupcima od strane nadležnih organa uprave.

¹ Sa tim u vezi, budući da je nacrt Zakona o stvarnim pravima regulisao pitanje stvarnim služnosti, potrebno je staviti van snage i članove 56. i 57. Zakona o građevinskom zemljištu.

Imajući u vidu dosadašnje nadležnosti, općine su određene prenose nadležnosti za vođenje postupaka, kako to uređuje Zakon o stvarnim pravima, ocijenile pozitivnim, a druge negativnim kako slijedi.

PRENOS NADLEŽNOSTI U ODNOSU NA ČLAN 371. NACRTA ZAKONA O STVARNIM PRAVIMA (UKIDANJE ZAKONA O UZURPACIJAMA)

Zakon o uzurpacijama (Službeni list SR BiH, broj: 6/78) je definisao postupak raspravljanja imovinskih odnosa nastalih uzurpacijom zemljišta u društvenom/državnom vlasništvu, koji vodi nadležna općinska služba za imovinsko pravne odnose. Za općine je pozitivno rješenje što se članom 371. nacrta nadležnost za vođenje ovakvih postupaka prenose u nadležnost sudova, u smislu rasterećenja broja predmeta u stručnim službama.

Međutim, nesumnjivo je da je dosadašnje donošenje odluka u upravnim postupcima pred organom uprave ocijenjeno kao pozitivna praksa, budući da je riječ o odlukama zasnovanim na nizu zakonom određenih dokaza.

Jedinice lokalne samouprave mišljenja su da bi ovo pitanje (proceduru za odlučivanje o pravima) trebalo ponovo cijeniti na javnoj raspravi. Kompromisno rješenje bi se moglo naći u tome da se dio dokaznog postupka (pribavljanje dokaza potrebnih za utvrđivanje prava) ostavi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalaze evidentirane uzurpirane nepokretnosti, kako bi se olakšao rad i nadležnih sudova.

OSVRT NA NEGATIVNI PRENOS NADLEŽNOSTI U ČLANU 343. NACRTA ZAKONA O STVARNIM PRAVIMA (STVARNA PRAVA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU)

Pretvorba prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja kako je predviđeno odredbama nacrta Zakona o stvarnim pravima nedvosmisleno podržava efikasnu uspostavu jednovrsnog prava vlasništva neovisno o titularu prava, tj. pravno jedinstvo zemljišta i na njemu izgrađene zgrade.

Upis prava vlasništva u koje se pretvorilo pravo korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu regulisano je **članom 343.** nacrta Zakona o stvarnim pravima. Njime se predviđa da će se upis prava vlasništva provesti po pravilima zemljišnoknjižnog prava kod nadležnog zemljišnoknjižnog suda. Stavovi (2), (3), (5) i (6) pomenutog člana naročito su sporni prema viđenju jedinica lokalne samouprave.

Cijeneći sadašnje stanje neusaglašenosti evidencije nekretnina u zemljišnoj knjizi sa evidencijom nekretnina koju vodi katastarski operat u nadležnosti i lociran u općini, u prilici kada lokalne općine neće moći imati uvid u pojedinačne odluke zemljišnoknjižnog suda, ovakvo rješenje biti će **korak unazad** i samo će se dalje usložnjavati problemi zbog takve neusaglašenosti evidencija kod upisa prava posjeda i vlasništva.

Negativna strana ovakvog rješenja leži i u činjenici da će se pojedinačne odluke suda baviti jednom katastarskom česticom, dok je, shodno odredbama Zakona o premjeru i katastru nekretnina (Službeni list SR BiH, broj: 22/84, 12/87, 26/90 i 36/90) i Službeni list R BiH, broj: 4/93 i 13/94) u nadležnosti općina da ažuriraju evidenciju jedne katastarske općine u cjelini. Ključni zadatak katastra u općini je da

prikupi i prikaže na geodetski način nekretninu kroz njen oblik, položaj i veličinu na dovoljno tačan i jednoznačan način što je temelj zemljišnoknjižnom sudu za upis prava vlasništva. Predhodno usaglašavanje podataka, kao što su to putem izlaganja radile općine, u svakom pojedinom predmetu bilo bi prevelikim teretom za zemljišnoknjižni sud te bi iziskivalo dodatne zahvate u smislu opreme i organizacije suda.

Općine su mišljenja da bi takav upis prava na nekretninama mogao izvršiti zemljišnoknjižni sud samo na osnovu **pravomoćnih rješenja** donesenih od nadležnih općinskih organa uprave za imovinsko pravne poslove. Ovakvim rješenjima bi se od strane općinske administracije - stručne službe precizno utvrdili podaci neophodni zemljišnoknjižnom sudu za upis utvrđenog prava vlasništva.

U prilog navedenom je i činjenica da u određenom broju općina već egzistiraju kvalitetno uspostavljeni katastri nekretnina koji su primjerom ažurnosti, jednostavnosti i efikasnosti, dok je u ostalim ovaj proces ažuriranja katastra uveliko započeo i obustavljen donošenjem Zakona o zemljišnim knjigama.

Ne smijemo zaboraviti ni činjenicu da bi kod ovako predviđene nadležnosti u dijelu upisa prava na nekretninama općina kao lokalna zajednica u cjelini ostala bez značajnih sopstvenih prihoda što bi u ilustraciji npr. za općinu Ilijaš iznosilo za 2007. godinu 80.571,05 KM, a u prvih devet mjeseci 2008. godine 71.312,35 KM.

Također, cijeneći djelokrug i nadležnosti jedinice lokalne samouprave predviđene članom 8. Zakona o principima lokalne samouprave (Službene novine FBiH, broj: 49/06) gdje je u vlastitoj nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebno:

- utvrđivanje politike korišćenja i utvrđivanja visine naknade za korišćenje javnih dobara,
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korišćenja i upravljanja građevinskim zemljištem,
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave,
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resorsima jedinice lokalne samouprave, itd.

Zaključak je da bi se kroz drugačiji pristup u rješavanju ove kompleksne oblasti, a kakav je predložio Nacrt Zakona o stvarnim pravima, izgubio kontinuitet u vršenju Zakonom o principima lokalne samouprave ustanovljenih prava od značaja za lokalnu zajednicu, te bi došlo do direktne kolizije kada je u pitanju primjena odredaba Zakona o stvarnim pravima sa članom 7. i 8. Zakona o principima lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave su stoga mišljenja da je **član 343.** nacrta Zakona o stvarnim pravima na osnovu svega navedenog **izrazito negativan** po priznate nadležnosti jedinica lokalne samouprave, te ga stoga treba podvrgnuti suštinskim promjenama.

NEGATIVNO RJEŠENJE ZAKONA O STVARNIM PRAVIMA U ODNOSU NA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

UKIDANJE PRAVA PREČE KUPOVINE

Institut prava preče kupovine neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta i ostalog građevinskog zemljišta je od posebnog značaja za općine te bi se isto trebalo zadržati u okviru odredaba Zakona o stvarnim pravima što je posebno značajno kod prostornog planiranja, uređenja i građenja kao i za uvođenje novih stvarnih prava na građevinskom zemljištu – posebno institut prava građenja koji je već ugrađen u postojeći Zakon o zemljišnim knjigama.

Tim više, u interesu je lokalnih zajednica da se u slučaju da općina ima interes za preuzimanje neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta, a da iz objektivnih razloga nije u mogućnosti da to izvrši po ponudi vlasnika, predvidi duži vremenski period u kojem će općina stvoriti mogućnost za preuzimanje, a da je vlasnik dužan za to vrijeme čekati. Ovdje treba imati u vidu da se sredstva namijenjena za ove svrhe planiraju budžetom općine.

PRIMJEDBE NA ZAKON O STVARNIM PRAVIMA U ODNOSU NA ZAKON O EKSPROPRIJACIJI

Uz postojeće inicijative i prijedloge za izmjenu i dopunu teksta Zakona o eksproprijaciji nesumnjivo je da će se i Zakon o stvarnim pravima odraziti na isti. Imajući to u vidu općine su istakle potrebu rješavanja slijedećih pitanja od značaja za njihov rad:

A) UPRAVLJANJE JAVNIM DOBRIMA

Član 7. stav 1. Zakona o stvarnim pravima je propisao da se posebnim zakonom uređuje korištenje i upravljanje općim i javnim dobrima. Potrebno je prije svega definisati javno dobro, a zatim propisati ko, kada i na koji način utvrđuje ili određuje šta je javno dobro i način upisa u zemljišnu knjigu. Potrebno je propisati način gubitka statusa javnog dobra, te koji je organ nadležan da utvrdi gubitak svojstva javnog dobra.

Ova materija nadzilazi okvire Zakona o stvarnim pravima, a koji Zakon o prometu nepokretnosti stavlja van snage, te na taj način ostaje dilema da li ovo pitanje treba urediti Zakonom o eksproprijaciji.

B) JAVNI INTERES

U harmonizaciji cjelokupne oblasti stvarno-pravne legislative predložena je dopuna Zakona o eksproprijaciji u smislu regulisanja prava privrednih društava i drugih pravnih lica na neizgrađenom gradskom građevinskom zemljištu.

U svjetlu primarnog interesa jedinica lokalne samouprave, prije svega razvoja privrede prije svega u okviru industrijskog razvoja, nužno je razmišljanje o pravu korisnika eksproprijacije da može dalje eksproprišanu nepokretnost pravnim poslom ili određenim vidom dodjele drugom fizičkom ili pravnom licu prenijeti pod uslovom da se time ne mijenja svrha radi koje je eksproprijacija izvršena odnosno ne remeti javni interes, a što nije predviđeno postojećim Zakonom.

PRIMJEDBE NA ZAKON O EKSPROPRIJACIJI

Stupanjem na snagu Zakona o eksproprijaciji (Službene novine FBiH, br. 70/07), a u odnosu na raniji Zakon o eksproprijaciji (Službeni list SRBiH, br. 12/87), u praktičnoj primjeni stvorene su određene poteškoće koje, prije svega, blokiraju procese započetih investiranja i stvaraju nesigurnost budućih investicija znatnim odugovlačenjem postupka.

Stoga i ovom prilikom ukazujemo na neke od odredaba koje nužno zahtijevaju određene izmjene:

- Primjena člana 11. Zakona o eksproprijaciji doprinosi nepotrebnom proteku vremena zbog čega općine cijene da o preostalom dijelu nekretnine ne bi trebalo rješavati u postupku donošenja rješenja, nego bi se o istom stranke mogle sporazumjevati u postupku nakon pravosnažnosti rješenja. Ovako je onemogućen ulazak u posjed nekretnine čak do trenutka obezbjeđivanja smještaja za vlasnika, ukoliko ostatak nekretnine predstavlja stambeni objekat. Status preostalog dijela nekretnine, tj. nemogućnost njegovog daljeg korištenja, trebalo bi posmatrati kroz vid naknade štete koji bi se rješavao u posebnom (eventualno i sudskom) postupku.
- Član 24. tačka 4. Zakona koji se odnosi na predhodno sporazumjevanje o naknadi korisnika eksproprijacije i vlasnika nekretnine potrebno je ukinuti iz razloga veoma loše primjene u praksi. Takvi sporazumi su prava rijetkost a protek vremena tom prilikom znatno usporava i odugovlači nepotrebno sam postupak eksproprijacije.
- Član 31. koji se odnosi na sticanje prava na posjed ekspropriisane nekretnine danom isplate naknade, a ne po pravomoćnosti rješenja također vodi ka odugovlačenju postupka, naročito u predmetima u kojima se u vanparničnom postupku pred sudom određuje naknada. Možda bi bilo efikasnije kada bi se nakon određivanja cijene nepokretnosti ista isplatila kao akontacija ili deponovala kod suda, a konačna naknada bila isplaćena po pravosnažnosti odluke suda. Time bi se obezbijedila sigurnost investicionih ulaganja te prije svega zaštitio javni interes šire zajednice.
- Član 45. i dalje odredbe koje tretiraju pitanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost ne daju prostor za primjenu principa pravičnosti po kojem bi se svakako moralo postupati tim prilikama. Tu su i tehničke teškoće oko iznalaženja samih parametara za utvrđivanje naknade.
- Član 69. i 70. Zakona nužno je izmijeniti budući da isti u potpunosti blokiraju već započete investicije pokrenute za vrijeme važenja ranijeg Zakona o eksproprijaciji i to prvenstveno u segmentu određivanje naknade za ekspropriisane nekretnine. Upravni postupci koji su faktički privedeni kraju vraćaju se na početak ako naknada za nekretnine nije isplaćena.

ZAKLJUČAK

PRIJEDLOG SMJERNICA ZA OBLIKOVANJE BUDUĆE REFORME OPĆINSKE IMOVINE

Stavovi općina i gradova izraženi kroz inicijative pristigle Savezu općina i gradova i kontaktiranja stručnih službi za imovinsko-pravne poslove navedenih općina, a vezano za nacrt Zakona o stvarnim pravima sublimirani su u prijedlog prioriteta u domenu stvarno-pravne reforme, kako sljede:

1. DONOŠENJE ZAKONA O STVARNIM PRAVIMA

Generalno, općine su ocijenile pozitivnom materiju Zakona o stvarnim pravima, kao Zakona koji će označiti i pokrenuti najveću reformu u sferi imovinsko-pravih odnosa, predstavljajući temeljni propis za uređenje ove oblasti. Zakon nudi niz sistemskih rješenja koje općine ocjenjuju pozitivno, a koji uključuju uspostavljanje jedinstva nekretnine, jednovrsnost prava vlasništva, pretvorbu prava koja su nastala kao posljedica podružljavanja (prava korištenja, raspolaganja i upravljanja) u pravo vlasništva.

Svakako, regulisanje statusa općine kao pravnog lica javnog prava koje može biti nosiocem svih stvarnih prava što je novina vezana za uspostavljanje jednovrsnih prava, bez obzira na to koje nosilac prava od posebnog je značaja. Pozitivne su i odredbe koje uređuju susjedska prava (o kojim do sada nije bilo jasne norme), te odredbe o etažnom vlasništvu, pravima stranaca, kao i one odredbe koje previđaju uvođenje novih stvarnih prava, tačnije prava građenja i zemljišnog duga.

Institut prava građenja naročito je pozitivna novina za općine jer omogućava općinama da zadrže vlasništvo na nekretninama kao siguran finansijski izvor. Putem ovog instituta općina opstaje u poziciji da i dalje upravlja zemljištem a da prestankom prava građenja ostane vlasnikom građevine.

Tu je i konačno rješavanje pitanja transformacije prava društvenog vlasništva, odnosno transformacija prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja. Zakon o stvarnim pravima u potpunosti reguliše prelaz u novi, savremen sistem stvarno-pravnih odnosa, shodno evropskim rješenjima. On to čini i kroz svoju materiju, ali i stavljanjem niza „historijskih“ zakona van snage, kao i spornih odredaba Zakona o građevinskom zemljištu.

Općine su, dakle, generalno mišljenja da je **donošenje Zakona o stvarnim pravima hitno i nužno** radi potpune reforme ove oblasti, te da se samo na taj način mogu otkloniti problematična i suprotstavljena rješenja u postojećim zakonima.

OSVRT NA PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE NACRTA ZAKON O STVARNIM PRAVIMA: PRIJEDLOZI IZMJENA

Kroz razmatranje postojeće prakse i rješenja datih u Prelaznim i završnim odredbama nacrtu Zakona, iskristalisali su se problemi bitni za jedinice lokalne samouprave, koje je potrebno razmotriti prije njegovog stupanja na snagu. Još jednom napominjemo, općine u potpunosti podržavaju donošenje Zakona o stvarnim pravima, no u određenim oblastima potrebno je pronaći rješenja prihvatljiva za jedinice lokalne samouprave. Ta rješenja podrazumijevaju izmjene u samom nacrtu Zakona o stvarnim pravima, ali i donošenje “provedbenih” zakona harmoniziranih rješenja.

Prvi problem koji se općinama nameće donošenjem Zakona o stvarnim pravima jeste **gubljenje nadležnosti općina** kako je to predviđeno članom 343. Općine su

mišljenja da je ovakvo rješenje korak unazad kojim će se dalje usložnjavati problemi zbog neusaglašenosti evidencija kod upisa prava posjeda i vlasništva.

Negativna strana ovakvog rješenja leži i u činjenici da će se pojedinačne odluke suda baviti jednom katastarskom česticom, dok je u nadležnosti općina da ažuriraju evidenciju jedne katastarske općine u cjelini. Također, za općine će promjena procedure voditi i gubitku prihoda koje su općine ostvarivale po ovom osnovu. Općine su mišljenja da bi član 343. nacrta Zakona trebalo stoga nužno izmijeniti.

Dalje, negativno rješenje nacrta Zakona o stvarnim pravima predstavlja i **ukidanje instituta prava preče kupnje**. Pravo preče kupnje za općine je od posebnog značaja, posebno u odnosu na prostorno planiranje, uređenje i građenje, te bi se njegov smisao trebao omogućiti i kroz ovaj Zakon.

Također, općine su mišljenja da se u odredbama ovog nacrta Zakona, a imajući u vidu odredbe zakona koji se stavljaju van snage, **nije dovoljno vodilo računa o definisanju javnog interesa i upravljanja javnim dobrima**. Ukoliko bi prijedlog zakonodavca bio u smislu rješavanja ovih pitanja u okvirima drugih zakona, onda bi se isti morali donijeti **paralelno** sa donošenjem Zakona o stvarnim pravima.

2. PRIJEDLOZI IZMJENA „PROVEDBENIH“ ZAKONA

2.1. ZAKON O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU

Iz razloga što Zakon o stvarnim pravima preuzima određene odredbe Zakona o građevinskom zemljištu, te veći broj odredbi istog stavlja van snage, radi implementacije Zakona o stvarnim pravima i izbjegavanja mogućnosti nastajanja kontradiktornih rješenja, prijedlog općina bio bi u smjeru:

a) donošenja *novog Zakona o građevinskom zemljištu* koji bi pratio rješenja Zakona o stvarnim pravima, ali i ona Zakona o građevinskom zemljištu RS. Na taj način bi se izbjegla različita tumačenja „preostalih“ odredbi, te bi se regulacija ove oblasti u oba entiteta značajno približila i harmonizirala.

b) uvrštavanja „preostalih“ odredbi Zakona o građevinskom zemljištu u Zakon o eksproprijaciji i Zakon o prostornom planiranju, te njihovo prilagođavanje duhu Zakona o stvarnim pravima.

2.2. ZAKON O EKSPROPRIJACIJI

Općine su mišljenja da je potrebno izvršiti izmjene i dopune Zakona o eksproprijaciji. Usklađivanje ovog Zakona sa Zakonom o stvarnim pravima je i prilika da se isprave rješenja Zakona na snazi a koja su jedinice lokalne samouprave ocijenile negativnim u praksi.

Obzirom da se određene aktivnosti vode od strane Ureda za reviziju institucija FBiH, Savez općina i gradova bi se mogao uključiti u ove aktivnosti ili pripremiti amandmane koji se tiču problematike jedinica lokalne samouprave.

2.3. ZAKON O PREMJERU I KATASTRU NEKRETNINA

Potrebno je pristupiti harmoniziranju propisa u oblasti premjera i katastra nekretnina u smislu donošenja legislative koja bi ponovo uspostavila jedinstvenu evidenciju nekretnina, u vidu:

1. donošenja novog Zakona o premjeru i katastru nekretnina; ili

2. izmjena i dopuna Zakona o premjeru i katastru nekretnina iz 1984. godine.

Postojeći Zakon o premjeru i katastru nekretnina donesen 1984. godine u potpunosti je definisao sistem nadležnosti, način stvaranja jedinstvene evidencije i u cijelosti nasao primjenu za stvaranje jedinstvene evidencije katastra nekretnina, što je zapravo cilj svih zemalja u regionu. Zakon je svojevremeno reflektirao kvalitetnom uspostavom katastra nekretnina u određenom broju općina u BiH, a koje mogu poslužiti kao primjer ažurnosti i jednostavnosti, što je ključni cilj svim jedinicama lokalne samouprave.

Poseban akcenat predložene legislative morao bi biti na stvaranju normativnog okvira za utvrđivanje prava na nekretninama. Naime, snage te odredbe Zakona o premjeru i katastru nekretnina su stavljene van snage Zakonom o zemljišnoj knjizi iz 2003. godine, što je u praksi polučilo neželjene efekte.

2.4. IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA

Općine su stava da je neophodno, paralelno sa izmjenama i dopunama Zakona o premjeru i katastru nekretnina, izmijeniti Zakon o zemljišnoj knjizi iz 2003. godine u dijelu koji se odnosi na upis prava na nekretninama.

Zakon o zemljišnim knjigama je stavljajući van snage Zakon o premjeru i katastru nekretnina u dijelu koji se odnosi na upis prava na nekretninama, zaustavio i onemogućio uspostavu jedinstvene evidencije nekretnina koja je konačan cilj svih evropskih zemalja katastra 2014.

Navedeni prijedlog izmjene legislative u domenu stvarno-pravne reforme biti će dalje razmatran u daljim aktivnostima Saveza općina i gradova FBiH, prije svega kroz rad već uspostavljenih i ad-hoc radnih tijela Saveza, a sve u cilju unapređenja položaja i uloge jedinica lokalne samouprave.