

AKTUELNI PRAVNI OKVIR GRADSKOG GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U DOMAĆEM PRAVU

Sažetak

U radu se nastoji objasniti pravni okvir gradskog građevinskog zemljišta u domaćem pravu. Gradsko građevinsko zemljište je u našoj državi sve do donošenja novih entitetskih zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine moglo biti isključivo u društvenom/državnom vlasništvu, bez mogućnosti prelaska ili povrata u privatno vlasništvo. Prethodno navedenim entitetskom zakonima o građevinskom zemljištu djelimično je izvršena pretvorba prava korištenja na građevinskom zemljištu u pravo vlasništva, dok je novim Zakonom o građevinskom zemljištu Republike Srpske iz 2006. godine načinjen i daljnji korak u ovom pravcu, pa je omogućen povrat i nacionaliziranog građevinskog zemljišta ranijim vlasnicima, ukinuta su prava korištenja, te je konkretiziran način upisa prava vlasništva u slučaju pretvorbe.

Osnovna intencija prelaznih odredbi Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine i Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske je kreiranje prelaznog građanskopravnog režima za period prelaska iz socijalističkog pravnog sistema u savremeni kontinentalno-evropski građanskopravni sistem. Oba zakona o stvarnim pravima sadrže različite prelazne odredbe u vezi sa građevinskim zemljištem, zavisno od toga da li se radi o neizgrađenom ili izgrađenom građevinskom zemljištu, a što je u radu detaljno elaborirano.

Na kraju rada je dat osvrt na Prijedlog novog Zakona o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: gradsko građevinsko zemljište, društveno vlasništvo, vlasničko-pravni odnosi, transformacija stvarnih prava

¹ MA prava, doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli, Stručna savjetnica za normativno – pravne i upravne poslove u Službi za prostorno uređenje i zaštitu okoline Grada Tuzla, adresa: Mehmedalije Maka Dizdara B10, X/73, 75000 Tuzla, e-mail: aymy87@yahoo.com

1. Uvod

Gradsko građevinsko zemljište je prirodni resurs od velikog privrednog značaja. Vlasničko-pravni odnosi na građevinskom zemljištu na različite načine su regulisani počev od Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta FNRJ iz 1958. godine, Zakona o određivanju građevinskog zemljišta iz 1968. godine, te Zakona o građevinskom zemljištu iz 1974., 1986, 2003. i 2006. godine.² Od donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta FNRJ iz 1958. godine, pa do donošenja entitetskih zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine, gradsko građevinsko zemljište je bilo rezervirano isključivo za domen državnog/društvenog vlasništva, odnosno postojao je državni monopol na gradskom građevinskom zemljištu koji je bio utemeljen i Ustavom.³ Tako je odredbama člana 81. Ustava SFRJ⁴, odnosno odredbama člana 87. Ustava SRBiH⁵, bilo propisano da ne može postojati pravo vlasništva na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju, koje, u skladu sa uslovima i po postupku koji su utvrđeni zakonom, odredi općina. Uslovi, način i vrijeme prestanka prava vlasništva na zemljištu na kojem je prije donošenja odluke općine postojalo pravo vlasništva, kao i naknada za to zemljište, uređuju se zakonom. Način i uslove korištenja takvog zemljišta određuje općina na osnovu zakona. Ustavnim amandmanom XXIII na Ustav SFRJ iz 1988. godine⁶ i Amandmanom XXXIV na Ustav SRBiH iz 1989. godine⁷ pokrenuti proces transformacije vlasničkih odnosa nije obuhvatio kategoriju gradskog građevinskog zemljišta.

Uspostavljanjem društvene svojine na gradskom građevinskom zemljištu napušten je princip *superficies solo cedit*.⁸ Razdvajanje prava svojine na zemljištu u društvenoj svojini od prava svojine na zgradi u privatnoj svojini nastajala je po

² I. Velić, „Osvrt na vlasničko-pravne odnose na građevinskom zemljištu u Bosni i Hercegovini u duhu novih entitetskih propisa“, *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse”*, Mostar, 6/2008, 633.

³ M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2009, 143.

⁴ Ustav SFRJ, „Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, br. 9/74.

⁵ Ustav SRBiH, „Službeni list Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine“, br. 4/74.

⁶ Ustav SFRJ iz 1988. godine, „Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, br. 70/88.

⁷ Amandman XXXIV na Ustav SRBiH iz 1989. godine, „Službeni list Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine“, br. 13/89.

⁸ Pravilo *superficies solo cedit* po klasičnom načelu - sve što je na zemljištu dijeli pravnu sudbinu zemljišta. Prema: O. Stanojević, *Rimsko pravo*, Magistrat, Sarajevo 2000, 245.

sili zakona, na osnovu imperativne norme.⁹ Pravno jedinstvo nekretnine je bilo moguće samo tamo gdje je zemljište moglo biti u privatnom vlasništvu, odnosno u naseljima koja nisu bila gradskog karaktera.¹⁰

Krajem osamdesetih godina prošlog vijeka umjesto državne – planske, uvodi se tržišna ekonomija. Time je otvoren proces tranzicije. Tranzicija se definiše kao skup političkih, socijalnih i ekonomskih procesa koji najčešće podrazumijevaju uvođenje političkog pluralizma i demokratizaciju društva, promjenu svojinskih oblika, pristupanje globalnim svjetskim integracijama itd.¹¹

Napuštanje socijalističkog državnog i društvenog uređenja i prelazak sa planske na tržišnu privredu zahtijevao je izmjene i u oblasti prava vlasništva. Bilo je neophodno izvršiti privatizaciju i regulisati imovinskopravne odnose na jasan način kako bi se pružila adekvatna pravna sigurnost za investiciona ulaganja i ekonomski napredak.¹² Državni kapital zastupljen u bankarskom i privrednom sektoru nije mogao odgovoriti potrebama tržišta, pa je stoga trebalo poduzeti hitne mjere na privatizaciji ova dva vrlo bitna segmenta privrede.¹³

U Bosni i Hercegovini je proces transformacije stvarnih prava na gradskom građevinskom zemljištu različito tekao u entitetima i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. U Republici Bosni i Hercegovini je 1995. godine prilikom donošenja Zakona o osnovama vlasničkopravnih odnosa¹⁴, a u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH) je 1998. godine prilikom donošenja Zakona o vlasničkopravnim odnosima¹⁵ bilo pokušano da se po ugledu na hrvatski zakon koji je regulisao istu materiju uspostavi pravno jedinstvo nekretnine. Međutim, rješenja koja su sadržana u ova dva zakona nisu dali odgovarajuće rezultate.¹⁶

⁹ I. Babić, „Pravo svojine na izgrađenom građevinskom zemljištu“, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu*, Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010, 533.

¹⁰ M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 24.

¹¹ Šire o tome: F. Latifović, „Neke opće odrednice transformacije državne svojine u Bosni i Hercegovini – I dio“, *ZIPS*, Privredna štampa Sarajevo, Priručnik 6 – Društvena svojina, broj 1380, godina 39, 2018, 9.

¹² S. Nikolić, „Pretvaranje (konverzija) prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu u Srbiji“, *Nova pravna revija, Časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo*, broj 1/2016, 43.

¹³ A. Dehić, „Kontinuitet državne imovine BiH“, *Analisi Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, vol. 13, 7/2014, 145.

¹⁴ Zakon o osnovama vlasničkopravnih odnosa, „Službeni glasnik Republike Bosne i Hercegovine“, br. 37/95.

¹⁵ Zakon o vlasničkopravnim odnosima, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 6/98.

¹⁶ M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 145.

2. Zakoni o građevinskom zemljištu oba entiteta iz 2003. godine

Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je 16. maja 2003. godine u oba entiteta nametnuo istovjetne zakone o građevinskom zemljištu.¹⁷ Donošenjem ovih zakona se ukinula zabrana prema kojoj gradsko građevinsko zemljište ne može biti u privatnom vlasništvu. Ovi zakoni su odredili da građevinsko zemljište može biti kako u državnom, tako i u privatnom vlasništvu (član 4. ZGR FBiH/ZGZ RS iz 2003. godine), a čime je otvorena mogućnost uspostave pravnog jedinstva nekretnine i u gradovima i naseljima gradskog karaktera.¹⁸ Ova odredba, a kojom je ukinut državni monopol na gradskom građevinskom zemljištu, je imala veliki značaj u procesu pretvorbe i napuštanja socijalističkih vlasničkih odnosa.¹⁹ Međutim, imajući u vidu činjenicu da je navedena mogućnost važila za buduća sticanja, bilo je neophodno razriješiti postojeće vlasničke odnose, a što je i učinjeno dvjema zakonskim odredbama, čime je izvršena samo djelimična denacionalizacija gradskog građevinskog zemljišta.²⁰

Oba zakona su pošla od teze da vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade stupanjem na snagu ovoga zakona stiče pravo vlasništva na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je regulacionim planom ili planom parcelizacije utvrđeno da služi za redovnu upotrebu zgrade.²¹ Izuzetak su zgrade iz prelaznih odredbi (članovi od 87. do 92. oba entitetska zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine). Ako regulacionim planom ili planom parcelacije nije utvrđena površina zemljišta koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade, tu površinu utvrđuje rješenjem općinski organ uprave nadležan za imovinskopravne

¹⁷ Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 25/03, 16/04 i 67/05 (u daljem tekstu: ZGZ FBiH) i Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 41/03 i 86/03 (u daljem tekstu: ZGZ RS).

¹⁸ M. Powlakić, „Pravno (ne)jedinstvo nekretnine - povodom dvije recentne odluke sudova u Federaciji BiH i Republici Srpskoj“, *ZIPS*, broj 1430, septembar 2020. godine, 41.

¹⁹ O pretvorbi (konverziji) prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu, te o pravnom režimu građevinskog zemljišta u zemljama okruženja vidi: S. Nikolić, „Pretvaranje (konverzija) prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu u Srbiji“, *Nova pravna revija, Časopis za domaće, njemačko i evropsko pravo*, broj 1/2016, 40-50.; N. Dollani, „Regulisanje svojine nad zemljištem prema albanskom zakonodavstvu“, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu*, Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010, 545-552.; P. B. Rašović, „Pravni režim izgrađenog građevinskog zemljišta u Crnoj Gori“, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu*, Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010, 553-560.; R. Živovska/T. Pržeska, „Uspostavljanje prava vlasništva i pravo dugoročnog zakupa izgrađenog građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu R. Makedonije“, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu*, Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010, 639-660.

²⁰ M. Powlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 149.

²¹ Član 39. stav (1) ZGR FBiH/ZGZ RS iz 2003. godine

poslove uz pribavljeno mišljenje općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma (član 39. stav 2. ZGR FBiH/ZGZ RS iz 2003. godine).²²

Na ovom mjestu nailazimo na problem koji se ogleda u tome što pojmovi građevinske parcele i katastarske parcele nisu sinonimi i teritorijalno se najčešće ne poklapaju. Ukoliko je građevinska parcela uža od katastarske parcele postavlja se pitanje pravne sudbine preostalog dijela katastarske parcele, a ako je građevinska parcela šira od katastarske parcele, postavlja se pitanje otuđenja dijela tuđe katastarske parcele.²³ Iako odredba člana 39. stav (1) oba entitetska zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine ne regulira nikakav postupak, u ovim slučajevima je nužno vođenje posebnog postupka. U praksi zemljišnoknjižnih ureda primjena ove odredbe je izazivala probleme i u nekim uredima se praktično i nije provodilo brisanje trajnog prava korištenja i upis prava vlasništva vlasnika zgrade.²⁴ Bitno je napomenuti i činjenicu da se u postupku usvajanja planskih dokumenata (regulacionog plana i plana parcelacije) bez učestvovanja svih zainteresovanih stranaka koja bi mogla da polažu vlasnička prava na parcelisanom zemljištu krše imovinska prava tih osoba. Moguće su

²² „Ukoliko prostornim planom ili planom parcelacije nije utvrđena površina zemljišta koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade, tu površinu utvrđuje rješenjem organ uprave nadležan za imovinskopravne poslove, uz pribavljeno mišljenje organa uprave nadležnog za poslove urbanizma. Pravo na zemljištu za redovnu upotrebu stambenog objekta može se ostvarivati jedino pred organom uprave za imovinskopravne poslove.” (Presuda Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine br. 32 0 P 098751 17 Rev od 19.3.2019. godine, objavljeno u Biltenu sudske prakse Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 1-2, januar – decembar 2019. godine).

„... Naime, članom 40. stav 2. Zakona o građevinskom zemljištu (sada član 39. stav 2.) propisano je da ako regulacionim planom ili planom parcelacije nije utvrđena površina zemljišta koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade, tu površinu utvrđuje rješenjem organ uprave nadležan za imovinskopravne poslove, uz pribavljeno mišljenje opštinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma. Prema tome, prvostepeni organ će od nadležnog organa zatražiti mišljenje koje zemljište čini zemljište za redovnu upotrebu objekta M.LJ. i Z.P. Mišljenja koja su ranije data su nedovoljna i na osnovu njih se ne može odrediti zemljište za redovnu upotrebu ranije navedenih objekata. U svom mišljenju, nadležni organ treba da detaljne podatke, s obrazloženjem, iz kojih će se nesmetano moći odrediti koje zemljište služi za redovnu upotrebu objekta Z.P., a koje zemljište služi za redovnu upotrebu objekta M.LJ., Pored pismenog obrazloženja, mišljenje nadležnog organa treba da sadrži i grafički prikaz spornih objekata i zemljišta kako bi se na licu mjesta mogla izvršiti identifikacija i prenošenje podataka iz datog mišljenja na terenu, a sa čim će se stranke upoznati na raspravi na licu mjesta, uz prisustvo građevinskog i geodetskog stručnjaka, koji će na zapisnik dati detaljne nalaze o predmetnom zemljištu. Tek kada se na naprijed navedeni način otklone uočeni nedostaci, moći će se donijeti nova i na zakonu zasnovana odluka...” Iz obrazloženja Rješenja Republičke uprave za geodetske i imovinskopravne poslove Republike Srpske, broj: 04-475-1/93 od 31.03.1998. godine, Preuzeto iz: I. Velić, u E. Hašić, *et al.*, *Praktikum za stvarna prava II dio*, Privredna štampa Sarajevo, Sarajevo 2015, 588-589.).

²³ Šire o tome: P. Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu (1945.-2007)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2008, 432. i dalje; F. Latifović, „Stvarna prava na gradskom građevinskom zemljištu: nekad i sad“, *Porezni savjetnik*, novembar 2017, 114.

²⁴ M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 150.

situacije da se prilikom usvajanja ovih planskih dokumenata smanji površina i oblik jedne urbanističke parcele u korist druge parcele. Na taj način se faktički prostorno sužava, odnosno povećava nečiji predmet vlasništva, odnosno vrši se „nevidljivi“ promet zemljišta, a da to oštećena strana i ne zna.²⁵

Pravno jedinstvo nekretnine uspostavlja se u korist vlasnika (suvlasnika) zgrade inverzijom načela *superficies solo cedit*. Vlasnik zgrade stiče pravo vlasništva na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koja služi za redovnu upotrebu zgrade. Primjena inverzije načela *superficies solo cedit* nužna je za ukidanje pravnog dualiteta zgrade i zemljišta i uspostavljanja pravnog jedinstva nekretnine u korist vlasnika (suvlasnika zgrade). U tom slučaju pravo vlasništva na nekretnini po pravilu stiče nositelj trajnog prava korištenja na zemljištu (vlasnik zgrade).²⁶ Zakonskim pretvaranjem prava korištenja na građevinskom zemljištu u pravo vlasništva vlasnika zgrade, po pravilu bez naknade, možemo reći da je izvršen neki vid restitucije, i to u onim slučajevima kada su nosioci prava korištenja raniji vlasnici te nekretnine.²⁷

Iako navedenim zakonima nije izričito normirano da zgrada mora biti izgrađena u skladu sa zakonom (odnosno u skladu sa izdatim odobrenjem za građenje), uslov za primjenu člana 39. ZGZ FBiH i ZGZ RS iz 2003. godine je taj da je zgrada izgrađena u skladu sa zakonom. Zgrada koja nije izgrađena u skladu sa zakonom do njene legalizacije nije trajna, a samo trajne zgrade se po zakonu spajaju sa zemljištem u skladu sa pravilima građanskog prava (§§ 294 i 297 OGZ-a).²⁸ Bespravnom gradnjom na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu se nije moglo steći trajno pravo korištenja. Ovo pravo se moglo steći legalizacijom bespravne izgradnje. U slučaju legalizacije zgrada stiče svojstvo trajnosti, a trajnu zgradu od zemljišta u društvenom/državnom vlasništvu odvaja trajno pravo korištenja bez obzira da li je zgrada u privatnom ili društvenom vlasništvu.²⁹

U pogledu neizgrađenih gradskih građevinskih zemljišta, ovi zakoni su pravili razliku između zemljišta koja su vlasnicima oduzeta na osnovu Zakona o

²⁵ F. Latifović, „Stvarna prava na gradskom građevinskom zemljištu: nekad i sad“, *loc. cit.*

²⁶ P. Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu (1945.-2007)*, 418.

²⁷ L. Velić, „Pravo građenja“, *ZIPS*, Privredna štampa Sarajevo, broj 1385, godina 39, 2018, 35.

²⁸ Austrijski opći građanski zakonik primjenjivao se u BiH do 06.04.1941. godine kao pozitivni propis, a od 1945. godine njegove odredbe se primjenjuju kao pravna pravila na osnovu člana 4. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih do 06.04.1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije, prečišćen tekst „Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije“, br. 86/46.

²⁹ P. Simonetti, „Uspostavljanje prava vlasništva na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, *Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu*, Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010, 609.

nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta FNRJ iz 1958. godine, i onih koja su na osnovu odluka općinskih vijeća proglašena gradskim građevinskim zemljištem i time prenesena u društveno, odnosno državno vlasništvo.³⁰ Ukoliko su neizgrađena zemljišta koja nisu privedena namjeni, a u državno/društveno vlasništvo su prešla u vremenu od donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta FNRJ iz 1958. godine do 1974. godine, nisu bila predmet regulisanja oba entitetska zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine, te su njima i dalje upravljale i raspolagale općine. Odredbama Zakona o građevinskom zemljištu SRBiH iz 1974. godine kao i odredbama Zakona o građevinskom zemljištu SRBiH iz 1986. godine, bilo je normirano da građevinsko zemljište određuje općina svojom odlukom.

Pretpostavke i postupak vraćanja neizgrađenog građevinskog zemljišta bivšim vlasnicima³¹, odnosno njihovim pravnim sljednicima propisane su odredbama člana 96. zakona o građevinskom zemljištu oba entiteta iz 2003. godine. Prema odredbama člana 96. stav (1) ovih zakona, državno vlasništvo na neizgrađenom zemljištu prestaje ako se kumulativno ispune dvije zakonske pretpostavke:

- da zemljište nije privedeno namjeni u skladu sa regulacionim planom,
- da je prešlo u društveno sada državno vlasništvo na osnovu odluke općine.

Obzirom da ovi zakoni ne preciziraju značenje sintagme „privođenja namjeni” neizravno upućuju na raniji Zakon o građevinskom zemljištu iz 1986. godine, a koji je prestao važiti 16. maja 2003. godine, danom stupanja na snagu ovih zakona.³² Po ranijem Zakonu, skupština općine donosi rješenje o preuzimanju iz posjeda neizgrađenog građevinskog zemljišta radi privođenja trajnoj namjeni, odnosno radi uređenja za građenje (član 25. stav 1.). Raniji vlasnik, odnosno nosilac privremenog prava korištenja zemljišta može i prije donošenja rješenja o preuzimanju zemljišta predati neizgrađeno građevinsko zemljište općini, a općina je dužna to zemljište preuzeti (član 26. stav 1.). Preuzimanje neizgrađenog građevinskog zemljišta rješenjem skupštine općine (član 25.), odnosno po članu

³⁰ M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, loc. cit.*

³¹ Oba entitetska zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine odredbama člana 20. propisuju da se ranijim vlasnikom neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta, koje je državna svojina, smatra: lice koje je u vrijeme prelaska građevinskog zemljišta u društvenu, sada državnu svojinu imalo uknjiženo pravo svojine u katastru nekretnina, odnosno zemljišnim knjigama; lice za koje se utvrdi da je bilo vlasnik u vrijeme prelaska građevinskog zemljišta u društvenu, sada državna svojinu; lice na koje je raniji vlasnik do dana prelaska građevinskog zemljišta u društvenu, sada državnu svojinu prenio pravo korišćenja građevinskog zemljišta na osnovu ugovora na kome su pravovaljani potpisi ovjereni od nadležnog organa, ili ako je ugovorena cijena isplaćena preko banke, odnosno putem pošte, ili ako je sticalac plaćao porez odnosno doprinos na to zemljište.

³² P. Simonetti, „Podruštvovljavanje i prava na građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu“, *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse”*, Mostar, 4/2006, 25.

26., nije isto što i privođenje zemljišta namjeni, jer se zemljište i preuzima radi privođenja namjeni. Zemljište se privodi trajnoj namjeni konstuisanjem prava korištenja radi građenja na osnovu rješenja o dodjeli na korištenje.³³

Prestanak državnog vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu pod ranije navedenim pretpostavkama utvrđuje se rješenjem općinskog organa uprave nadležnog za imovinskopravne odnose (član 96. stav 2). Daljnjim odredbama je propisan pravni lijek te dostavljanje pravosnažnog rješenja po službenoj dužnosti organu nadležnom za evidenciju prava na nekretninama na provođenje (član 96. stav 2. i 3. ZGZ FBiH/ZGZ RS iz 2003. godine).³⁴

Nadalje, ovim zakonima je, po uzoru na stare zakone o građevinskom zemljištu, predviđeno pravo korištenja na gradskom građevinskom zemljištu i to: privremeno pravo korištenja zemljišta, prvenstveno pravo korištenja zemljišta radi građenja i korištenje građevinskog zemljišta u svrhu izgradnje³⁵.

Navedena zakonska rješenja koja su pravila razliku između neizgrađenog zemljišta u zavisnosti od toga kako su prešla u društveno vlasništvo su uspostavljala jasnu diskriminaciju između vlasnika neizgrađenog zemljišta koje je podružljivo na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine i neizgrađenog zemljišta koje je u društveno vlasništvo prešlo odlukom općine (na osnovu Zakona o građevinskom zemljištu iz 1974. godine i Zakona o građevinskom zemljištu iz 1986. godine). Vlasnici kojima je prestalo vlasništvo po sili zakona su bili stavljeni u neravnopravan položaj sa vlasnicima kojima je vlasništvo prestalo odlukom općine o proglašenju nekog zemljišta građevinskim. Prvoj kategoriji zemljište je moglo biti trajno oduzeto i nakon stupanja na snagu oba entitetska zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine, a drugima je upravo tim momentom bilo vraćeno. Ovdje se pokazuje da pripreme za restituciju traju nedopustivo dugo, odnosno da je zakonodavac

³³ *Ibid.*

³⁴ Odredbama člana 96. stav 3. i 4. ZGZ FBiH i ZGZ RS iz 2003. godine je propisano: „Rješenje iz stava 2. ovog člana se može osporavati žalbom u postupku pred organom uprave Federacije Bosne i Hercegovine nadležnim za imovinskopravne poslove. Pravosnažno rješenje iz stava 2. ovog člana dostavlja se po službenoj dužnosti organu nadležnom za evidenciju prava na nekretninama na provođenje“.

³⁵ „Pravosnažno rješenje nadležnog organa o dodjeli gradskog građevinskog zemljišta u svrhu izgradnje predstavlja punovažan pravni osnov za sticanje i uknjižbu prava korištenja tog zemljišta u zemljišnim knjigama.“ (Presuda Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 070-0-Rev-10- 000905 od 08.07.2010. godine). „Organ uprave nije nadležan da rješava pitanje vraćanja naknade za zemljište i naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta u slučaju prestanka prava korištenja zemljišta radi građenja. Nosilac prava korištenja zemljišta radi građenja koji je odustao od namjere da gradi u skladu sa odredbom člana 52. stav 3. Zakona o građevinskom zemljištu FBiH ima pravo na vraćanje naknade za zemljište.“ (Presuda Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 17 0 P 003707 10 Rev od 02.02.2012. godine).

napravio krupni propust što, donijevši principijelnu odluku da privatizira gradsko građevinsko zemljište i liši se ovog značajnog resursa, nije na jednak način riješio pitanje cjelokupnog gradskog građevinskog zemljišta.³⁶

Može se konstatovati da je u vrijeme donošenja ovih zakona preovladao stav međunarodne zajednice u BiH da je predmetno pitanje isključivo pitanje Zakona o restituciji. Međutim, analizirajući navedenu problematiku sa druge strane, možemo zaključiti da odredbe o prestanku državnog vlasništva na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni predstavljaju revolucionarnu novinu u odnosu na ranije važeći zakon koji nije predviđao nikakvu mogućnost povrata, a pojavljuje se kao posljedica prijedloga i zahtjeva diktiranih praktičnim potrebama, odnosno životom i stanjem na terenu.³⁷

3. Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske iz 2006. godine

U periodu između 2003. godine i 2006. godine oba entiteta u Bosni i Hercegovini su u pogledu pravnog režima građevinskog zemljišta imala ista rješenja. U Republici Srpskoj je 2006. godine usvojen novi Zakon o građevinskom zemljištu³⁸ (u daljem tekstu: ZGZ RS 2006.). Ovim Zakonom je u većem obimu izvršena denacionalizacija gradskog građevinskog zemljišta. Pravo vlasništva stečeno po članu 39. ZGZ RS iz 2003. godine, upisat će se u zemljišnim knjigama po prijedlogu vlasnika zgrade (član 42. stav 1. ZGZ RS 2006.). Ako regulacionim planom nije utvrđena površina zemljišta koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade koja je izgrađena u skladu sa zakonom, tu površinu utvrđuje rješenjem organ uprave nadležan za imovinskopravne poslove uz pribavljeno mišljenje nadležnog organa uprave za poslove urbanizma (član 42. stav 1. ZGZ RS 2006.). Ovo mišljenje nadležni organ ne može uskratiti jer je to njegova zakonska obaveza.³⁹

Bitna novina u odnosu na raniji ZGZ RS iz 2003. godine ogleda se u tome što je prema odredbama člana 44. stav 1. ZGZ RS 2006. prestalo državno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni u skladu sa regulacionim planom, a u društveno, odnosno državno vlasništvo je prešlo na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta FNRJ iz 1958. godine i na osnovu Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u određenim

³⁶ Šire o tome: M. Povlakić, „Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu – Neverending story?“, *Zbornik radova „Aktuelnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse“*, Mostar 2019.; M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 153.

³⁷ I. Velić, „Osvrt na vlasničko-pravne odnose na građevinskom zemljištu u Bosni i Hercegovini u duhu novih entitetskih propisa“, 638.

³⁸ Zakon o građevinskom zemljištu, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 112/06.

³⁹ P. Simonetti, „Uspostavljanje prava vlasništva na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, 609.

naseljima gradskog karaktera⁴⁰. ZGZ RS iz 2006. godine ne pravi više razliku između gradskog građevinskog zemljišta koje je u državno/društveno vlasništvo prešlo na osnovu propisa o nacionalizaciji ili na osnovu odluke općine. Nakon stupanja na snagu ovog zakona, svo građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni, bez obzira na način prelaska u društveno/državno vlasništvo prestaje biti objektom državnog vlasništva. Time je izvršena potpuna denacionalizacija neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta.⁴¹

ZGZ RS 2006. u članu 47. stav 1. izričito propisuje da u slučaju kada je na građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu do njegovog stupanja na snagu (do 1. decembra 2006. godine) izgrađena zgrada bez prava korištenja zemljišta radi građenja, odnosno bez odobrenja za građenje, za koju se može naknadno izdati odobrenje za građenje prema odredbama Zakona o uređenju prostora, skupština jedinice lokalne samouprave utvrdit će pravo vlasništva u korist graditelja, odnosno njegovog pravnog nasljednika, uz obavezu plaćanja naknade za prodato zemljište po tržišnoj vrijednosti građevinskog zemljišta, troškova uređenja građevinskog zemljišta i naknade za prirodne pogodnosti tog zemljišta (renta). Prije utvrđivanja prava u skladu sa ovim članom, nadležni organ uprave će raspraviti imovinsko-pravne odnose (član 47. stav 2. ZGZ RS 2006.). Pravno jedinstvo zgrade i zemljišta ne može se uspostaviti prije konačnog rješenja o naknadnom odobrenju za građenje.⁴²

Ovaj Zakon je privremeno pravo korištenja zemljišta, prvenstveno pravo korištenja zemljišta radi građenja i korištenje građevinskog zemljišta u svrhu izgradnje ukinuo, odnosno izvršio konačnu transformaciju istih u pravo vlasništva.⁴³

4. Zakoni o stvarnim pravima i transformacija prava na gradskom građevinskom zemljištu

Osnovna intencija prelaznih odredbi Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁴ (u daljem tekstu: ZSP FBiH) i Zakona o stvarnim

⁴⁰ Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u određenim naseljima gradskog karaktera, „Službeni list Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine“, br. 24/68. Odnosi se na opštine Banja Luka, Doboj, Rudo, Višegrad i Zvornik.

⁴¹ M. Povlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 155.

⁴² P. Simonetti, „Uspostavljanje prava vlasništva na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, 610.

⁴³ I. Velić, „Osvrt na vlasničko-pravne odnose na građevinskom zemljištu u Bosni i Hercegovini u duhu novih entitetskih propisa“, 636.

⁴⁴ Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 66/13, 100/13 i 32/19 – odluka US.

pravima Republike Srpske⁴⁵ (u daljem tekstu: ZSP RS) je kreiranje prelaznog građanskopravnog režima za period prelaska iz socijalističkog pravnog sistema u savremeni kontinentalno evropski građanskopravni sistem, odnosno kreiranje odgovarajućih zakonodavnih rješenja u cilju prelaska iz aktuelnog stvarnopravnog sistema koji je uređen velikim brojem različitih propisa koji se odnose na stvarna prava, u novi sistem stvarnih prava koji su jedinstveno uređeni ovim zakonima.⁴⁶ One su izuzetno važne za primjenu ovih zakona i po svom značaju premašuju standardne okvire ovakvih odredbi.⁴⁷

Oba zakona o stvarnim pravima sadrže različite prelazne odredbe u vezi sa građevinskim zemljištem, zavisno od toga da li se radi o neizgrađenom ili izgrađenom građevinskom zemljištu. Neizgrađenom gradskom građevinskom zemljištu je primarno posvećena odredba člana 339. ZSP FBiH, odnosno odredba člana 325. ZSP RS.⁴⁸ Prema odredbama ovog člana, prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom, sada u državnom vlasništvu, koje nije prestalo do donošenja ovoga zakona pretvara se njegovim stupanjem na snagu u pravo vlasništva dotadašnjeg nosioca tog prava ili njegovog pravnog sljednika, a upis toga prava smatra se kao upis prava vlasništva, ako posebnim zakonom nije drugačije uređeno. Ona ima za predmetb pretvorbu prava koja su postojala na neizgrađenom građevinskom zemljištu i ne uspostavlja razliku između tri vrste prava koja su postojala na ovom zemljištu (pravo privremenog korištenja, pravo prvenstvenog korištenja u svrhu izgradnje i pravo korištenja u svrhu izgradnje). Međutim u praksi postoje određene razlike. Titular privremenog prava korištenja i prvenstvenog prava korištenja u svrhu izgradnje (bivši vlasnik) će steći vlasništvo na cijeloj parceli, dok će pravo korištenja u svrhu izgradnje lica kome je zemljište dodijeljeno postati samo vlasništvo na zemljištu ispod objekta i na zemljištu koje služi za redovnu upotrebu objekta (član 347. stav 4. ZSP FBiH). Ostatak zemljišta općina može pretvoriti u svoje vlasništvo, u kojem slučaju bi bilo potrebno izvršiti cijepanje parcele.⁴⁹ Ovom odredbom je u FBiH načinjen sljedeći (završni) korak u pretvorbi prava korištenja neizgrađenog

⁴⁵ Zakon o stvarnim pravima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16 – odluka US, 107/19 i 1/21 – odluka US.

⁴⁶ I. Velić, „Zakon o stvarnim pravima - prelazne i završne odredbe“, *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse”*, Mostar, 4/2006, 475-476.

⁴⁷ D. Medić, „Prelazne i završne odredbe Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, vol. 8, 8/2018, 21.

⁴⁸ Prelazne odredbe oba zakona, ukoliko su generaliziraju jezične razlike, bile su podudarne u formama nacрта, osim numeracije istih, a koja je posljedica izostavljanja instituta zemljišnog duga u ZSP RS. Međutim nakon usvajanja oba zakona, te donošenja nekoliko izmjena ZSP RS, prelazne odredbe se u trenutno važećim zakonima o stvarnim pravima u entitetima razlikuju.

⁴⁹ Šire o tome: M. Povlakić, „Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu – Neverending story?“.

građevinskog zemljišta u društvenom/državnom vlasništvu jer je odredbama člana 96. ZGZ FBiH iz 2003. godine ova pretvorba, odnosno povrat ovog zemljišta samo djelimično izvršena i to za građevinska zemljišta koja su u društveno vlasništvo prešla na osnovu odluke općina bez mogućnosti povrata nacionaliziranog građevinskog zemljišta⁵⁰, iz čega proizlazi da se ova odredba odnosi na neizgrađena nacionalizirana zemljišta. Bitnu razliku pretvorbe putem citirane odredbe predstavlja činjenica da se odstupa od ranijeg rješenja gdje se pravo vlasništva uspostavljalo isključivo u korist ranijih vlasnika, a do istog sada dolazi i u korist onog ko je titular prava korištenja, odnosno onog kome je zemljište dodijeljeno.⁵¹

Pravo vlasništva i druga prava koja se steknu po odredbama ZSP FBiH, a koje se odnose na pretvorbu prava upravljanja ili korištenja ili raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu i prava korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu, stečena su pod uslovom da nisu u sukobu s pravima na stvarima koje su bile u društvenom vlasništvu, a pripadaju drugim osobama na osnovu propisa o restituciji (član 340. ZSP FBiH). Na ovaj način zakonodavac štiti prava koja bi trebala biti realizirana u postupku denacionalizacije, odnosno restitucije, kada se za to stvore neophodni uslovi, odnosno da se donese Zakon o denacionalizaciji, odnosno restituciji.⁵²

ZSP FBiH polazi od pretpostavke da se onaj ko je u zemljišnim knjigama upisan kao nosilac prava upravljanja ili korištenja ili raspolaganja nekretninom, odnosno prava korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu, smatra vlasnikom nekretnine, ukoliko se ne dokaže suprotno, a društveno vlasništvo nije pretvoreno u vlasništvo druge osobe. Ona lica koja tvrde suprotno moraju to dokazati u sudskom postupku (član 341. stav 1. i 2. ZSP FBiH). Problem na koji nailazimo kod primjene pomenutih odredbi se ogleda u tome što je u isto vrijeme moglo egzistirati više izvedenih prava u korist više titulara, te su mogući sporovi zainteresovanih i pravno legitimisanih lica. Problem predstavlja i pravna presumpcija u pogledu upisanih prava. Zemljišna knjiga kao javna knjiga mora biti tačna i jasna u pogledu nosioca prava na nekretninama. U konkretnom slučaju presumpcija titulara je neadekvatno zakonsko rješenje, naročito ukoliko se uzmu u obzir i odredbe stava 2. navedenog člana. Ukoliko je titular određen zakonom ili odlukom suda ili nadležnog organa, onda se isti kao takav treba i registrovati. Ovdje nedostaje ili obaveza titulara da svoje pravo preknjiži u određenom roku ili da po službenoj dužnosti uslijedi upis zakonom određenog titulara.⁵³ Odredbama

⁵⁰ I. Velić, „Zakon o stvarnim pravima - prelazne i završne odredbe“, 480.

⁵¹ I. Velić, „Pretvorbe prava vlasništva“ u E. Hašić, *et al.*, *Praktikum za stvarna prava II dio*, 2015, 485.

⁵² L. Velić, u I. Babić, *et al.*, *Komentar Zakona o stvarnim pravima*, Privredna štampa d.o.o. Sarajevo, Sarajevo 2014, 847.

⁵³ *Ibid.*, 848-849.

člana 343. ZSP FBiH je normiran upis vlasništva u koje se pretvorilo pravo korištenja na građevinskom zemljištu.⁵⁴

Dok se odredbe člana 339. ZSP FBiH, odnosno istovjetne odredbe člana 325. ZSP RS, odnose na neizgrađeno građevinsko zemljište, odredbe člana 346. ZGZ FBiH⁵⁵, odnosno odredbe člana 330. ZSP RS se odnose na izgrađeno građevinsko zemljište. Smisao ovih odredbi se ogleda u tome da zgrade koje su ostale u društvenom/državnom vlasništvu do dana stupanja na snagu ovih zakona, danom stupanja na snagu ovih zakona su, u načelu, prešle u vlasništvo osoba privatnog i javnog prava zajedno sa pripadajućim zemljištem.⁵⁶

Odredba člana 346. ZSP FBiH može riješiti samo ona izgrađena građevinska zemljišta, gdje se upis zgrade i prava na zemljištu traži nakon stupanja na snagu ZSP FBiH, pri čemu se pretvorba nije desila već na osnovu drugog zakona. U najkraćem, ovaj član ima u vidu samo ona zemljišta koja su dodijeljena u skladu

⁵⁴ Član 343. ZSP FBiH glasi: „(1) Upis prava vlasništva nekretnine koje potiče od nekadašnjih prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom, sada državnom vlasništvu provest će se po pravilima zemljišnoknjižnog prava, ako ovim zakonom nije nešto drugo propisano. (2) Zemljišnoknjižni sud će na zahtjev osobe, koja za to ima pravni interes dopustiti brisanje društvenog, sada državnog vlasništva i prava korištenja, te će upisati pravo vlasništva u korist osobe, koja je kao nosilac prava korištenja bila upisana u zemljišnoj knjizi. (3) Zemljišnoknjižni sud dopustit će brisanje društvenog vlasništva, te će upisati pravo vlasništva u korist osobe, koja u zemljišnim knjigama nije upisana kao nosilac prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta, na osnovu rješenja o oduzimanju zemljišta iz posjeda prijašnjega vlasnika ili korisnika i davanju zemljišta na korištenje radi građenja ili ugovora o međusobnim pravima i obavezama, sklopljenim u skladu s uslovima utvrđenim u rješenju o davanju na korištenje građevinskoga zemljišta. (4) Zemljišnoknjižni sud dopustit će upis prava vlasništva u korist osobe, koja u zemljišnim knjigama nije upisana kao nosilac prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta, a ne može predočiti isprave navedene u stavu 3. ovoga člana, ako ona pravosnažnom presudom dokaže da je stekla to pravo. (5) Ako je pravo korištenja preneseno na više osoba uzastopce, upis će se provesti u korist zadnjeg nosioca tog prava na neizgrađenom građevinskom zemljištu, ako dokaže neprekinuti niz izvanknjižnih sticanja od knjižnoga prednika do sebe. (6) Ko tvrdi da je pravo korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu u međuvremenu izvanknjižno prestalo, treba to dokazati pred sudom da bi se na osnovu sudske odluke izbrisalo to pravo odnosno pravo vlasništva u koje se ono pretvorilo.”

⁵⁵ Član 346. ZSP FBiH glasi: „(1) Ako do stupanja na snagu ovog zakona nije uspostavljeno pravno jedinstvo zemljišta i zgrade po odredbama posebnog zakona, vlasnik zgrade stiče pravo vlasništva na zemljištu ispod zgrade i na onu površinu, koja je, po regulacionom planu ili planu parcelacije, namijenjena da služi za redovnu upotrebu zgrade. (2) Ako regulacionim planom ili planom parcelacije nije utvrđena površina zemljišta, koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade, tu površinu utvrđuje nadležni organ uprave za imovinskopravne poslove, uz prethodno mišljenje općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma. (3) Na zemljištu iz stava 1. ovog člana neće se uspostaviti pravno jedinstvo zemljišta i zgrade prije okončanja postupka revizije po Zakonu o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine.“ („Službene novine Federacije BiH“ br. 25/03).

⁵⁶ P. Simonetti, „Uspostavljanje prava vlasništva na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“, 610.

sa Zakonom o građevinskom zemljištu (do stupanja na snagu ZSP FBiH od kada se primjenjuje član 363. ovog zakona), ali je zgrada završena nakon stupanja na snagu ZSP FBiH.⁵⁷

Odredbama člana 347. do 349. ZSP FBiH se regulira sjedinjenje zgrade i zemljišta zavisno o tome je li zgrada bila upisana i kakva su prava bila upisana na zemljištu.

U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine je transformacija prava na gradskom građevinskom zemljištu izvršena Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁵⁸ (u daljem tekstu: ZV BDBiH) još 2001. godine. Odredbama člana 205. stav (2) ZV BDBiH je propisano da pravo korištenja izgrađenog gradskog građevinskog zemljišta dok na njemu postoji građevina (trajno pravo korištenja zemljišta) postaje stupanjem na snagu ovog zakona pravo građenja dotadašnjeg nosioca tog prava ili njegovog pravnog sljedbenika.⁵⁹

Ukidanje ustanove društvenog vlasništva i reintegracija privatnog vlasništva na nekretninama, bez obzira na zakone, još uvijek nije realizirano. U praksi se sve češće nailazi na prepreke u sprovođenju novih zakona koje nas koče u napretku i praktičnoj realizaciji pravnih promjena koje bi nam omogućile i krupne ekonomske promjene.⁶⁰

5. Kritika uspostave prava vlasništva na građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u korist vlasnika zgrade

Denacionalizacija⁶¹ gradskog građevinskog zemljišta u FBiH i RS je započeta 2003. godine kada je Visoki predstavnik za BiH nametnuo istovjetne zakone o građevinskom zemljištu u oba entiteta, a nastavljena je donošenjem zakona o stvarnim pravima. Sama denacionalizacija gradskog građevinskog zemljišta nije nužno značila da se vrši restitucija⁶² bivšim vlasnicima. Restituciju treba

⁵⁷ Šire o tome: M. Povlakić, „Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu – Neverending story?“.

⁵⁸ Zakono o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 11/01, 8/03, 40/04 i 19/07.

⁵⁹ O uknjižbi državnih sredstava u zemljišnoj knjizi u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine vidjeti u: F. Latifović, „Neke temeljne odrednice nastanka i transformacije javne imovine u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine – II dio“, *ZIPs*, Privredna štampa Sarajevo, Priručnik 7 – Društvena svojina, broj 1381, godina 39, 2018, 10.

⁶⁰ L. Velić, „Pravo građenja“, 36.

⁶¹ Opsežnu analizu denacionalizacije vidi kod: P. Simonetti, *Denacionalizacija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2004.

⁶² Šire o restituciji kao nužnom i pratećem procesu transformacije zemljišta u Bosni i Hercegovini vidi u: H. Kofrc/B. Mešić, „Restitucija, kao nužan i prateći proces transformacije vlasništva u

shvatiti kao mjeru usmjerenu sa ciljem da se ispravi nepravdičnost legalnih, ali upitno legitimnih akata, koji su doveli do oduzimanja privatnog vlasništva. Drugim riječima, restitucija je proces koji imanentno mora dovesti do vraćanja u pravno stanje, koje je na imovinskim dobrima postojalo prije podržavljenja istih, bilo da se radi o uspostavljanju tog stanja u naturalnom ili u novčanom obliku.⁶³ Aktuelno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini još uvijek nije dalo jasan odgovor u kontekstu restitucije. Zapravo, putem propisa o stvarnim pravima definirani su početni okviri o restituciji, iako bez osiguranja cijelog niza resursa (organizacionih, materijalno-finansijskih itd.), ovaj proces je gotovo nemoguće provesti.⁶⁴ Kada su u pitanju gradska građevinska zemljišta, zakoni o restituciji biće i bespredmetni.⁶⁵

Pretvorbom trajnog prava korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva, dosadašnji je vlasnik zgrade postao vlasnik na zemljištu pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je služi za redovnu upotrebu zgrade. Zemljište i zgrada postaju jedinstvena nekretnina u vlasništvu vlasnika zgrade. Samo određen postotak sticatelja prava vlasništva spada u krug bivših vlasnika ili njihovih pravnih sljednika koji u slučajevima sticanja prava vlasništva ne stiču pravo vlasništva na cijeloj ranijoj parceli, nego samo na onom njenom dijelu na kojem je izgrađena zgrada i na dijelu koji služi njenoj redovnoj upotrebi.

Negativne pravne i privredne posljedice uspostave prava vlasništva na građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u korist vlasnika zgrade se ogledaju u tome da je besplatno otuđeno veliko narodno bogatstvo. Sticatelji prava vlasništva na građevinskom zemljištu pribavili su bez naknade izvor stalno rastuće vrijednosti (građevinsko zemljište) zahvaljujući položaju nekretnine i stalnom ulaganju tuđeg kapitala u komunalnu infrastrukturu i druge komponente koje utiču na rast cijene građevinskog zemljišta, bez ikakvog ulaganja i rizika vlasnika građevinskih čestica.⁶⁶ Jedinice lokalne samouprave koje moraju osiguravati sredstva za komunalnu infrastrukturu vlasnice su samo onog izgrađenog zemljišta na kojem su njihove zgrade i vrlo malih površina neizgrađenog građevinskog zemljišta.⁶⁷

Bosni i Hercegovini, s uporedno-pravnom analizom“, *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*”, Mostar, 14/2016, 375-394.

⁶³ E. Hašić/A. Muslić, „Podržavljenje imovinskih dobara, te pravna priroda restitucije u Bosni i Hercegovini u svjetlu približavanja Bosne i Hercegovine evroatlanskim integracijama“, *Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Centar za društvena istraživanja Internacionalnog Burć univerziteta*, 426.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ M. Povelakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, 166.

⁶⁶ P. Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu (1945.-2007)*, 460.

⁶⁷ P. Simonetti, „Vlasništvo i njegove transformacije, jamstvo i zaštita u ustavnom poretku Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka, vol. 31, br. 1/2010, 354.

Smatramo da pravni režim gradskog građevinskog zemljišta u FBiH i RS ima velike nedostatke jer ne postoji strategija zadržavanja ovog vrijednog resursa u vlasništvu države. Rješenje u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine u pogledu gradskog građevinskog zemljišta nam se čini mnogo prihvatljivijim nego ono koje je na snazi u FBiH i RS. U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine transformacija prava na gradskom građevinskom zemljištu je, kao što je već ranije rečeno, izvršena Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine još 2001. godine. Gradsko građevinsko zemljište je ostalo u državnom vlasništvu (zakonom je preciziran titular, a to je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine), a nosioci prava trajnog korištenja na gradskom građevinskom zemljištu postali su *ex lege* nosiocima prava građenja (član 205. stav 2. ZV BDBiH). Na ovaj način gradsko građevinsko zemljište je zadržano u javnom vlasništvu, a što nadalje omogućava niz beneficija (kao što je efikasno provođenje prostornog uređenja). Slažemo se sa stavom profesora Simonettija koji, između ostalog, navodi da je u Bosni i Hercegovini, kao i u Republici Hrvatskoj učinjena greška sa dalekosežnim posljedicama što je trajno pravo korištenja koje je pripadalo vlasnicima zgrada pretvoreno u pravo vlasništva, odnosno u pravo suvlasništva nekretnine u etažnom vlasništvu, umjesto u pravo građenja koje bi trajalo dok postoji zgrada, a nakon toga bi zemljištem raspolagao grad ili općina. Nije postojala ni pravnodogmatska osnova za ovu pretvorbu jer je pravo korištenja radi građenja, kao i trajno pravo korištenja na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, pravi ekvivalent prava građenja ili superficijarnog prava, a ne prava vlasništva. Tako su gradovi i općine ostali bez zemljišta, a bivši vlasnici zemljišta bez naknade, dok su nositelji stanarskog prava koji su otkupili stanove kao i ostali sticatelji prava vlasništva na zgrade koje su bile u društvenom vlasništvu, postali vlasnici (suvlasnici) izgrađenog građevinskog zemljišta bez naknade.⁶⁸

6. Prijedlog novog Zakona o građevinskom zemljištu FBiH

Odredbama člana 371. stav (2) Zakona o stvarnim pravima FBiH je propisano da će se propisi o građevinskom zemljištu usaglasiti sa odredbama ovog zakona u roku od tri mjeseca od dana početka primjene ovog zakona. Iako se početkom 2014. godine počeo primjenjivati Zakon o stvarnim pravima, propisi o građevinskom zemljištu još uvijek nisu usaglašeni sa odredbama Zakona o stvarnim pravima. Vlada FBiH je utvrdila Prijedlog novog Zakona o građevinskom zemljištu (u daljem tekstu: Prijedlog). Prijedlog broji ukupno 37 članova, za razliku od ranijeg Zakona o građevinskom zemljištu koji broji ukupno 97 članova.

⁶⁸ P. Simonetti, „Ustanova prava građenja prema radnom nacrtu Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske“, *Zbornik radova „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse”*, Mostar, 6/2008, 26.

Prijedlogom se uređuje raspolaganje i način određivanja, sticanje prava i prestanak statusa javnog ili općeg dobra na zemljištu u gradovima, naseljima urbanog karaktera i drugim područjima predviđenim za izgradnju građevina, način korištenja i upravljanja tim zemljištem, kao i naknade koje se plaćaju prilikom izgradnje građevina na tom zemljištu (član 1. Prijedloga). Građevinskim zemljištem se smatra izgrađeno i neizgrađeno zemljište u gradovima i naseljima urbanog karaktera, kao i drugo zemljište koje je prostorno-planskim dokumentima namijenjeno za izgradnju građevina i druge zahvate u prostoru u skladu sa važećim propisima o prostornom uređenju i građenju (član 2. Prijedloga). U Prijedlogu se ne pravi razlika između gradskog građevinskog zemljišta koje je u skladu sa ranijim propisima (Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine itd.) bilo isključivo u društvenom vlasništvu, i ostalog građevinskog zemljišta koje je moglo biti u privatnom vlasništvu, nego svo građevinsko zemljište ima isti status. Građevinsko zemljište smatra se dobrom od općeg interesa (član 3. stav 1. Prijedloga), što je identično odredbama člana 8. stav 2. Zakona o stvarnim pravima, a kojima je također normirano da je građevinsko zemljište dobro od općeg interesa. Nadalje, odredbama stava 2. člana 3. Prijedloga je propisano da se izgradnja objekata na građevinskom zemljištu provodi u skladu sa važećim propisima i prostorno – planskim dokumentima. Odredbama člana 4. Prijedloga je normirano raspolaganje i upis u javni registar. Građevinskim zemljištem raspolazu njegovi vlasnici, pod uslovima i uz ograničenja određena ovim zakonom i drugim važećim propisima (član 4. stav 1. Prijedloga). Građevinsko zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo, opštenarodna imovina ili erar bez upisanog prava korištenja drugog lica, ako po sili zakona nije postalo vlasništvo drugog lica, nakon stupanja na snagu ovog zakona upisat će se kao vlasništvo općine, općine u sastavu grada Sarajeva ili grada na čijem se području nalazi, shodno odredbama Zakona o stvarnim pravima, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno (član 4. stav 2. Prijedloga). Upisat će se i građevinsko zemljište evidentirano kao društveno odnosno državno vlasništvo sa upisanim pravom upravljanja, raspolaganja ili korištenja u korist društveno-pravnih subjekata koji više ne egzistiraju, nemaju utvrđene pravne sljednike ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre (član 4. stav 3. Prijedloga).⁶⁹ Po našem mišljenju, odredbe člana 4. Prijedloga predstavljaju

⁶⁹ Ostale odredbe člana 4. ovog Prijedloga glase: „(4) Izuzetno od odredbi stava (2) i (3) ovog člana građevinsko zemljište koje je važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju saobraćajne ili energetske infrastrukture od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ili kanton, nakon stupanja na snagu ovog zakona upisat će se kao vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona na čijem se području nalazi, zavisno od toga ko je donosilac prostorno-planskog akta kojim je izgradnja te infrastrukture predviđena. (5) Upis građevinskog zemljišta u skladu s odredbama stava (2), (3) i (4) ovog člana svojim aktom određuje općinsko ili gradsko vijeće, koji akt nezadovoljna strana može osporavati pred nadležnim sudom u parničnom postupku. (6) Akt općinskog ili gradskog vijeća iz stava (5) ovog člana predstavlja osnov za u upis u zemljišnoj

njegov najbitniji dio iz razloga što su građevinska zemljišta koja su u zemljišnoj knjizi evidentirana kao društveno, državno vlasništvo, opštenarodna imovina ili erar, pravile određene probleme u praksi. Tako naprimjer, odredbama člana 71. stav 2. Zakona o prostornom uređenju i građenju Tuzlanskog kantona⁷⁰ je propisano da se strankom u postupku smatra podnosilac zahtjeva kao i vlasnik ili posjednik parcele koja neposredno graniči sa predmetnom parcelom na kojoj se traži izgradnja objekta. U slučajevima kada je u B listu zemljišnoknjižnog izvotka kao vlasnik susjedne parcele upisana opštenarodna imovina ili erar, nadležni organi uprave prilikom izdavanja urbanističke saglasnosti ne znaju koga da uključe u svojstvu stranke kao vlasnika susjedne parcele. U konkretnom slučaju problem je još veći ukoliko se radi o situaciji kada je potrebna saglasnost vlasnika susjedne parcele za izgradnju objekta na određenoj udaljenosti od granice parcele. Ukoliko bi se usvojio Prijedlog u ovakvom obliku, prevazišao bi se problem neregulisanog statusa državne imovine u najširem smislu, što bi olakšalo mnoge probleme sa kojima su suočene jedinice lokalne samouprave. Međutim, sa druge strane smatramo bitnim napomenuti da bi na ovaj način država ostala bez značajne imovine, a koja bi prešla u vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Smatramo da bi bilo svrsishodnije da se status ove imovine normira Zakonom o državnoj imovini, te bi se na taj način premostile poteškoće sa kojima se svakodnevno suočavamo u praksi.

Smatramo da su vrlo bitne odredbe člana 10. Prijedloga, a kojima je propisano da na građevinskom zemljištu koje je u zemljišnoj knjizi upisano kao javno dobro ili opće dobro (dobro u općoj upotrebi), a u stvarnosti je izgubilo funkcije ili osobine koje su bile osnov za sticanje i upis tog svojstva, općinsko ili gradsko vijeće svojom odlukom može utvrditi prestanak svojstva javnog ili općeg dobra, u kom slučaju to zemljište postaje vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno. Na ovaj način će jedinice lokalne samouprave dobiti pravni osnov za promjenu upisa javnog ili općeg dobra koje u naravi to više nisu (npr. vodno dobro koje je u naravi zaravnjena livada, a koja predstavlja pogodnu lokaciju za izgradnju stambenih ili poslovnih objekata).

Regulacija pitanja naknada na građevinskom zemljištu je predviđena odredbama članova 15-23. Prijedloga, a kojima su predviđene dvije vrste naknada koje bi plaćao investitor (naknada za pogodnost lokacije - jednokratna renta i naknada za uređenje građevinskog zemljišta).

Odredbama članova 24-31. Prijedloga je propisan prenos vlasništva, obaveza prodaje i pravo preče kupnje na građevinskom zemljištu. Vlasnik neizgrađenog i neopterećenog zemljišta na kome je regulacionim planom ili drugim detaljnim

knjizi i dostavlja se na provođenje nadležnom zemljišnoknjižnom uredu.“

⁷⁰ Zakona o prostornom uređenju i građenju Tuzlanskog kantona, „Službene novine Tuzlanskog kantona”, br. 6/11, 4/13, 15/13, 2/16 i 4/17.

planom uređenja prostora planirana izgradnja infrastrukture ili građevine javne namjene koje ne može biti vlasnik, može to zemljište prenijeti u vlasništvo jedinice lokalne samouprave ili javnopravnih tijela. Na ovaj način može postupati i vlasnik neizgrađenog zemljišta na kome ne može graditi jer se ne može formirati građevinska parcela u skladu sa regulacionim planom ili drugim detaljnim planom uređenja prostora (član 24. Prijedloga). Ovakvim zakonskim rješenjem se sa jedne strane vlasnicima građevinskog zemljišta pruža sigurnost, dok se sa druge strane omogućava racionalno upravljanje građevinskim zemljištem.

7. Zaključak

Entiteti i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine imaju različit pravni režim građevinskog zemljišta. U entitetima je zakonodavac imao opredjeljenje da se izvrši denacionalizacija i reprivatizacija gradskog građevinskog zemljišta. Međutim, sama denacionalizacija nije nužno značila i restituciju, odnosno povrat ranijim vlasnicima. Denacionalizacija je započeta Zakononima o građevinskom zemljištu koje je 2003. godine nametnuo Visoki predstavnik u istovjetnom tekstu u oba entiteta, a ovaj proces dovršava Zakon o građevinskom zemljištu iz 2006. godine u RS, odnosno Zakon o stvarnim pravima iz 2013. godine u FBiH. Negativne pravne i privredne posljedice uspostave prava vlasništva na građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u korist vlasnika zgrade se ogledaju u tome da je besplatno otuđeno veliko narodno bogatstvo. U entitetima ne postoji strategija zadržavanja ovog vrijednog resursa u vlasništvu države.

Rješenje u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine u pogledu gradskog građevinskog zemljišta nam se čini mnogo prihvatljivijim nego ono koje je na snazi u FBiH i RS. U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine transformacija prava na gradskom građevinskom zemljištu je izvršena Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine još 2001. godine. Gradsko građevinsko zemljište je ostalo u državnom vlasništvu (zakonom je preciziran titular, a to je Brčko distrikt Bosne i Hercegovine), a nosioci prava trajnog korištenja na gradskom građevinskom zemljištu postali su *ex lege* nosiocima prava građenja (član 205. stav 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Na ovaj način gradsko građevinsko zemljište je zadržano u javnom vlasništvu.

THE CURRENT LEGAL FRAMEWORK OF THE MUNICIPAL BUILDING LAND IN DOMESTIC LAW

Summary

This work tries to explain the legal framework of the municipal building land in domestic law. Before the passing of the new entity building land laws in 2003, municipal building land in our country could exclusively be state or public property, without the possibility to become or to revert to private property. Aforementioned entity building land laws have partially transformed the right of use of building land into the right of ownership, while in the entity of Republika Srpska the new Building Land Act in 2006 made a step further in this direction by allowing restitution of the nationalized building land to previous owners, abolishing right of use and specifying procedure for the entry of ownership right in land registers after transformation.

The basic intention of the transitional provisions of Property Rights Act of Federation of Bosnia and Herzegovina entity and Property Rights Act of Republika Srpska entity is to create a transitional civil law regime for the period of transformation from socialist legal system into modern European continental civil law system. Both of the property rights acts contain different transitional provisions regarding the building land, depending on that if it is land built on or land not built on.

At the end of this work author has given commentary on the draft of new Building Land Act of Federation of Bosnia and Herzegovina entity.

Keywords: municipal building land, public ownership, property rights relations, transformation of property rights