

**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA**

PRIJEDLOG

**ZAKON
O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O IZVLAŠTENJU**

Sarajevo, srpanj 2015. godine

ZAKON

O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O IZVLAŠTENJU

Članak 1.

U Zakonu o izvlaštenju ("Službene novine Federacije BiH", br. 70/07, 36/10 i 25/12) u članku 6. stavak 1. iza riječi " poduzeća" dodaje se zarez i riječi: "njihovih zavisnih društava u njihovom 100 % vlasništvu".

Članak 2.

Članak 31. mijenja se i glasi:

- "(1) Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ukoliko je do tada ranijem vlasniku isplatio naknadu za izvlaštenu nekretninu, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu, a u protivnom danom isplate naknade, odnosno predajom u posjed druge odgovarajuće nekretnine, ukoliko se raniji vlasnik i korisnik izvlaštenja drugačije ne sporazumiju.
- (2) Iznimno, kada se radi o izgradnji ili rekonstrukciji objekata javne infrastrukture (prometne, energetske, vodnogospodarske, telekomunikacijske, komunalne), Vlada može na zahtjev korisnika izvlaštenja koji je iznio valjane razloge za potrebu žurnog stupanja u posjed nekretnine, ako utvrdi da je to neophodno zbog žurnosti slučaja ili da bi se otklonila znatnija šteta, dozvoliti da mu se ta nekretnina preda u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno prije isplate naknade za izvlaštenu nekretninu.
- (3) Prije podnošenja zahtjeva iz stavka 2. ovoga članka, korisnik izvlaštenja dužan je vlasnika nekretnine na usmenoj raspravi ili na drugi odgovarajući način upoznati sa potrebom žurnog stupanja u posjed nekretnine, predočiti mu razloge žurnosti i to pitanje s njime pokušati riješiti sporazumno.
- (4) Na zahtjev korisnika izvlaštenja usmenu raspravu iz stavka 3. ovoga članka dužna je održati općinska služba za upravu, o čemu se sačinjava zapisnik.
- (5) Prije donošenja rješenja iz stavka 2. ovoga članka moraju se osigurati dokazi o stanju i vrijednosti izvlaštenih nekretnina (nalaz i mišljenje vještaka, drugi relevantni dokazi u vezi sa procjenom vrijednosti izvlaštenih nekretnina).
- (6) Odredba stavka 2. ovoga članka ne odnosi se na slučajeve kada je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada za koju korisnik izvlaštenja nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu.
- (7) Protiv rješenja iz stavka 2. ovoga članka ne može se izjaviti žalba ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom."

Članak 3.

U članku 45. st.4. i .5. mijenjaju se i glase:

- "(4) Iznimno od stavka 2. ovoga članka za bespravno izgrađene stambene objekte, za koje nadležni organ nije donio pravomoćno rješenje o uklanjanju, a koji predstavljaju jedinu stambenu jedinicu graditelja i članova njegove uže obitelji (supružnici i djeca), graditelju odnosno njegovom pravnom sljedniku pripada pravo na naknadu u visini građevne vrijednosti toga objekta.
- (5) Pravo na naknadu iz stavka 4. ovoga članka pripada samo graditelju koji u bespravno izgrađenom stambenom objektu ima prijavljeno prebivalište odnosno boravište najmanje godinu dana prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje, što se dokazuje potvrdom mjerodavnog tijela".

Članak 4.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objave u „Službenim novinama Federacije BiH“.

OBRAZLOŽENJE ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O IZVLAŠTENJU

I – USTAVNI TEMELJ

Ustavni temelj za donošenje Zakona o izmjeni zakona o izvlaštenju Federacije BiH sadržan je u odredbama članka III. 1. točka b), koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i članka IV. A. 20 (1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Prema tim odredbama, u isključivoj nadležnosti Federacije je utvrđivanje gospodarske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnoj razini, a Parlament Federacije odgovoran je za donošenje zakona o vršenju dužnosti federalne vlasti.

Pored toga, kod obrade ovoga zakonskog prijedloga moraju se imati u vidu odredbe članka 1. stavak 1. Protokola broj 1. uz Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao instrumenta za zaštitu ljudskih prava u smislu točke 4. Dodatka Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Ovim odredbama svakoj fizičkoj i pravnoj osobi zajamčeno je pravo na neometano uživanje imovine i utvrđeno da nitko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

II – RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Sukladno svojim nadležnostima iz članka 31. stavak 2. Zakona o izvlaštenju ("Službene novine FBiH", br. 70/07, 36/10 i 25/12) Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je u nekoliko prethodnih godina donijela više stotina rješenja kojima je po posebnim zahtjevima korisnika izvlaštenja, a posebno JP "Autoceste Federacije BiH" d.o.o. Mostar, dozvolila ulazak u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno prije isplate naknade za izvlaštene nekretnine. Rješenja o dozvoli ulaska u posjed izvlaštenih nekretnina prema toj nadležnosti uvijek su bila zasnovana na objektivnoj procjeni javnog interesa, te je ulazak u posjed dozvoljavan tek kada je utvrđeno da je to neophodno zbog žurnosti slučaja ili da bi se otklonila znatnija šteta prilikom realizacije važnih infrastrukturnih projekata.

Međutim, bez obzira na takvo djelovanje Vlade, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, postupajući po zahtjevu Predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, donio je Presudu broj: U-64/14 od 21.10.2014. godine (objavljena u "Službenim novinama FBiH", broj 28/15 od 02.02.2015. godine), kojom presudom je utvrđeno da članak 31. st. 2, 3. i 5. Zakona o izvlaštenju nisu suglasni Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu da su odluke Ustavnog suda Federacije BiH obvezujuće za sve organe i tijela Federacije Bosne i Hercegovine, to praktično znači da od dana objavljivanja navedene presude u službenom glasilu Vlada Federacije BiH više nema mogućnost za donošenje rješenja prema nadležnostima iz odredbi Zakona o izvlaštenju za koje je utvrđeno da su neustavne.

U kontekstu razloga za donošenje ovoga Zakona predlagatelj ukazuje i na Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-3051/14 od 18.02.2015. godine, kojom je po apelaciji D.B. iz Sarajeva ukinuto rješenje Vlade Federacije BiH, broj: 03-31-648-3/2014 od 12.06.2014. godine, doneseno prema nadležnosti Vlade iz članka 31. stavak 2. Zakona o izvlaštenju, uz obvezu Vlade Federacije BiH da u roku od tri mjeseca apelantici osigura prava sukladna standardima iz članka II/3. k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. S time u vezi predlagatelj ovoga Zakona primjećuje da je kod donošenja ovakve odluke Ustavni sud BiH posebno uzeo u obzir činjenicu da je postojećim odredbama Zakona o izvlaštenju, na osnovu kojih je Vlada Federacije BiH u konkretnom slučaju donijela rješenje kojim je korisniku izvlaštenja dozvoljen ulazak u posjed izvlaštenih nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, isključena bilo kakva mogućnost sudskog ispitivanja odluke Vlade Federacije BiH kojom se stvara mogućnost za *de facto* izvlaštenje. Budući da su odluke ustavnih sudova obvezujuće, u postupku pripreme novih zakonskih rješenja moraju se u cijelosti ispoštovati. U tom smislu prije svega kroz novo zakonsko rješenje trebalo je osigurati adekvatno obavještanje vlasnika i njegovo sudjelovanje u postupku odlučivanja o ulasku u posjed izvlaštenih nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju odnosno prije isplate naknade za izvlaštene nekretnine, kao i pravo vlasnika na sudsku zaštitu odnosno preispitivanje odluke Vlade Federacije BiH od strane neovisnog sudskog tijela.

Na inicijativu JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo, ZD Rudnici "Kreka" d.o.o. Tuzla, Vlada Federacije BiH utvrdila je Prijedlog Zakona o dopunama zakona o izvlaštenju koji je pripremljeno Federalno ministarstvo pravde, te ga u parlamentarnu proceduru po skraćenom postupku uputila u mjesecu kolovozu 2014. godine. Sukladno sa generalnim opredjeljenjem Vlade FBiH formirane nakon parlamentarnih izbora održanih u listopadu 2014. godine, ovaj zakonski prijedlog povučen je iz parlamentarne procedure radi preispitivanja i prijeko potrebnih interresornih konzultacija.

Imajući u vidu naprijed navedene odluke Ustavnog suda BiH i Ustavnog suda Federacije BiH Vlada Federacije BiH opredijelila se da ova dva zakonska prijedloga objedini i sukladno s time Federalnoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove naložila da pripremi jedinstveni Zakon o izmjenama i dopuni zakona o izvlaštenju.

Razmatrajući ranije predložene dopune čl.45. Zakona o izvlaštenju, kojima je bilo predviđeno da se iznimka od općeg pravila da za bespravno izgrađene objekte u postupku izvlaštenja graditelju ne pripada pravo na naknadu proširi i na bespravno izgrađene stambene i pripadajuće pomoćne objekte podignute do 31.12.2013. godine u granicama odobrenog rudarskog eksploatacionog polja, obrađivač ovoga zakonskog prijedloga takvo rješenje smatrao je pogrešnim i u neku ruku iznuđenim, jer se istim pokušalo riješiti samo jedan od brojnih problema na terenu, pri tome zanemarujući opće principe kada je u pitanju oduzimanje nekretnina u javnom interesu i pravo građana (pa i bespravnih graditelja) na jednak tretman u istim ili sličnim pravnim i faktičkim situacijama.

Mišljenje je obrađivača ovoga zakonskog prijedloga da se fenomen bespravne gradnje, barem kada je u pitanju postupak izvlaštenja, mora promotriti iz šire perspektive i sukladno s time kroz adekvatno zakonsko rješenje pokušati minimizirati

pravne, ekonomske, socijalne i svake druge posljedice izvlaštenja zemljišta zahvaćenog bespravnom gradnjom. U tom smislu svakako je najprihvatljivije, ako se iznimka od općeg pravila već propisuje, da ta iznimka važi za svakoga bespravnog graditelja, neovisno od područja Federacije BiH u kojem se bespravna građevina nalazi i neovisno od svrhe u koju se izvlaštenje provodi. Takav pristup u mnogome bi smanjio potencijalne rizike kada se u postupku izvlaštenja naiđe na bespravno izgrađene objekte, postupajućim organima bitno olakšao posao na terenu, svakako bi se u maksimalnoj mjeri izbjegla mogućnost postavljanja pitanja ustavnosti postojećeg zakonskog rješenja u kontekstu jednakosti građana pred zakonom, a da se pri tome ne bi narušavali temeljni principi postupka izvlaštenja, kao i pravila određena propisima o prostornom uređenju i gradnji, s obzirom da je za bespravne graditelje predviđena naknada samo u visini građevinske vrijednosti objekta, a ne naknada prema tržišnoj cijeni kao za objekte izgrađene u skladu sa propisanim odobrenjima.

III – OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

Člankom 1. predložena je izmjena članka 6. stavak 1. važećeg zakona kako bi se precizno definiralo da se u svojstvu korisnika izvlaštenja pojavi i zavisno društvo koje je u stopostotnom vlasništvu javnog poduzeća. S obzirom da se zakonodavac već ranije opredijelio da javna poduzeća budu korisnici izvlaštenja, smatramo opravdanim i Zavisna društva tih javnih poduzeća (U Federaciji BiH se tu radi uglavnom o rudnicima) koji su u njihovom stopostotnom vlasništvu imaju status korisnika izvlaštenja, a predloženom dopunom čl.6. st.1. važećeg zakona ovo opredjeljenje bi se preciznije uredilo, a time bi se olakšala primjena propisa u praksi.

Člankom 2. predložena je izmjena članka 31. Važećeg zakona radi usuglašavanja ovih odredbi sa odlukama ustavnih sudova BiH i Federacije BiH. Imajući u vidu značaj realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije javne infrastrukture na gospodarski i ukupni društveni razvoj, a obzirom na realno stanje javnih evidencija o nekretninama na području Federacije Bosne i Hercegovine, posebno zemljišne knjige, koje karakterizira neažurnost i velike razlike stvarnog, faktičkog stanja na terenu u odnosu na stanje podataka upisanih u zemljišnoj knjizi, zatim činjenicu da u Federaciji BiH ne postoji razvijeno tržište nekretnina, a samim time niti valjane baze podataka o tržišnoj vrijednosti nekretnina, te činjenicu da postupci određivanja naknade za izvlaštene nekretnine pred nadležnim sudovima traju i po više godina, utvrđivanje i isplata naknade za izvlaštene nekretnine, a time i konačno rješavanje imovinsko-pravnih odnosa na nekretninama sigurno bi moglo bitno ugroziti potpunu realizaciju projekata od javnog interesa i prouzročiti znatne štete.

Gore pomenuti problemi objektivne su naravi i sa njima se svaki subjekt koji sudjeluje u realiziranju takvih projekata suočava. Međutim, činjenica je da Ustavni sud Federacije BiH, a ni Ustavni sud Bosne i Hercegovine svojim odlukama nisu *a priori* odbacili i proglasili neustavnim samu mogućnost da određeni državni organ u iznimnim situacijama ipak dozvoli ulazak u posjed izvlaštenih nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno prije konačne isplate naknade za izvlaštene nekretnine, nego je samo utvrdio da postojeće zakonske odredbe (članak 31. st. 2, 3. i 5. Zakona o izvlaštenju) nisu suglasne Ustavu i općeprihvaćenim normama međunarodnog prava.

Ako se uzmu u obzir problemi objektivne naravi s jedne strane, a s druge strane nužnost osiguranja instrumenata (alata) za ubrzanje realizacije važnih projekata javne infrastrukture, kao i za sprečavanje mogućih blokada, predlagatelj ovoga zakona cijeni da bi Vlada Federacije BiH ipak trebala imati opciju da u iznimnim situacijama može dozvoliti ulazak u posjed izvlaštenih nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno prije konačne isplate naknade za izvlaštene nekretnine. Ovaj zakonski prijedlog i jeste konkretan korak u tome smjeru, jer se istim mijenjaju zakonske odredbe koje su proglašene neustavnim, pri tome u cijelosti poštujući razloge i upute koje su u tome pogledu date u presudi Ustavnog suda Federacije BiH i odluci Ustavnog suda BiH.

Načelo „poštene ravnoteže“ zahtijeva da se kroz cijeli postupak izvlaštenja, koji u svojoj biti predstavlja zadiranje države u pravo na mirno uživanje imovine u „kontroliranim“ uvjetima i po jasno propisanoj proceduri, kao i kroz sve odredbe Zakona o izvlaštenju, osigura pravičan odnos proporcionalnosti između zahtjeva javnog interesa (realizacija projekata od važnosti za državu i društvo u cjelini) i zaštite temeljnih prava pojedinaca odnosno građana i drugih pravnih subjekata koji su vlasnici nekretnina obuhvaćenih javnim interesom. Stoga su Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove i Federalno ministarstvo pravde, u skladu sa zaključkom Vlade Federacije BiH, V. broj: 217/2015 od 25.02.2015. godine, pripremili predložene izmjene Zakona o izvlaštenju koje u tome dijelu korespondiraju sa presudom Ustavnog suda Federacije BiH i odlukom Ustavnog suda BiH. Ocjena je predlagatelja da bi se usvajanjem predloženog zakonskog rješenja izbjegle negativne posljedice sadašnje nemogućnosti da se zbog bilo kojih okolnosti dozvoli ulazak u posjed izvlaštenih nekretnina prije konačne isplate naknade za te nekretnine, a time i otklonile ili barem značajno umanjile izravne štete uslijed produžetka rokova realizacije projekata od javnoga interesa, koje se kako stvari stoje gotovo pa i ne mogu izbjeći.

Novo predloženo zakonsko rješenje predviđa obvezu korisnika izvlaštenja da u slučaju provođenja važnih projekata javne infrastrukture vlasnika nekretnine na odgovarajući način obavijesti o potrebi žurnog ulaska u posjed izvlaštene nekretnine, upozna ga sa razlozima koji takvo postupanje zahtijevaju i pitanje ulaska u posjed sa vlasnikom nekretnine pokuša riješiti sporazumno. Isto tako, za razliku od ranijeg rješenja koje su ustavni sudovi smatrali neprihvatljivim, predloženi zakon predviđa mogućnost vođenja upravnog spora protiv rješenja Vlade Federacije BiH kojim se korisniku izvlaštenja dozvoljava ulazak u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju odnosno prije isplate naknade za izvlaštene nekretnine, čime se vlasniku nekretnina osigurava neposredna sudska zaštita i u ovoj fazi postupka izvlaštenja.

U članku 3. za razliku od ranije predviđeno je da za bespravno izgrađene stambene objekte koji predstavljaju jedinu stambenu jedinicu graditelja i članova njegove uže obitelji graditelju odnosno njegovom pravnom sljedniku pripada pravo na naknadu u visini građevinske vrijednosti objekta. Na ovaj način pruža se zaštita najugroženijem sloju stanovništva koje se nalazi u stanju socijalne potrebe i na bespravnu gradnju je zapravo prisiljeno, a da se pri tome ne daje prostora za širenje bespravne gradnje. Ovdje treba imati u vidu da jedan dio krivnje za bespravnu gradnju zasigurno snose i državni organi koji nisu na vrijeme poduzeli mjere da se takva gradnja spriječi, da izgrađeni stambeni objekti predstavljaju dom odnosno

jedino mjesto življenja graditelja i njihovih obitelji, pa stoga predlagatelj smatra da je izmjena odredbi članka 45. st.4. i 5. važećeg Zakona o izvlaštenju optimalno rješenje za svojevrsnu sanaciju bespravne gradnje nastale u specifičnim okolnostima, a vezano za postupak osiguranja zemljišta radi izgradnje objekata od javnog interesa na području cijele Federacije BiH. Jedino u slučaju da je nadležni organ donio pravomoćno rješenje o uklanjanju objekta, vlasnik toga objekta ne bi imao pravo na naknadu, što je sasvim logično, jer se pravomoćne odluke inspekcijskih tijela moraju izvršiti a objekat ukloniti o trošku graditelja.

Za razliku od ranijeg zakonskog rješenja gdje je pravo na naknadu za bespravno izgrađene stambene objekte pripadalo samo graditeljima bespravnih objekata na Koridoru Vc i trasama druge dvije planirane autoceste u Federaciji BiH, predloženo je da se pravo na naknadu za bespravno izgrađene stambene objekte proširi na cijelo područje Federacije BiH i da se to pravo priznaje bez obzira na svrhu izvlaštenja. Smatramo da ovo novo rješenje prihvata realnosti na terenu i u cijelosti promovira načelo jednakosti građana i drugih pravnih subjekata pred zakonom, čime se izravno smanjuje prostor za postavljanje pitanja ustavnosti postojećeg zakonskog rješenja. Graditelji bespravno izgrađenih poslovnih objekata ili vikend objekata ne bi imali pravo na naknadu, jer objekti toga karaktera sigurno nisu građeni u stanju socijalne potrebe. Kako se ipak radi o bespravno izgrađenim objektima mišljenje je predlagatelja da graditeljima tih objekata kao kompenzaciju treba odrediti samo građevinsku vrijednost objekta, a ne tržišnu vrijednost kao u slučaju izvlaštenja legalno izgrađenih objekata.

IV - FINANCIJSKA SREDSTVA

Za sprovođenje ovoga zakona nije potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u Proračunu Federacije BiH.