

## RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U VLASNIŠTVU DRŽAVE

Mr. sc. Jasna Brežanski, sutkinja  
Vrhovni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.243:351.71  
Ur.: 17. veljače 2011.  
Pr.: 10. ožujka 2011.  
Stručni rad

### **Sažetak**

*Svrha je ovog rada izložiti sadržaj odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2008. godine koje se odnose na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.*

*Stoga se uz opće odredbe o pojmu i statusu poljoprivrednog zemljišta najveći dio referata odnosi na osnove i načine raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (zakup, prodaja, dugotrajni zakup, koncesija).*

*Znatan dio zakonskih odredaba (gotovo polovica) koje se odnose upravo na ta raspolaganja jasno pokazuje na značaj poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u ostvarivanju nacionalne politike o gospodarenju, a posredno i okrupnjavanju poljoprivrednog zemljišta s obzirom na nesumnjiv međusobni utjecaj raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i onog u privatnom vlasništvu, uz stalno prisutno pitanje prihvatljive razmjernosti između javnog i privatnog interesa.*

*Najčešće se pri tomu ističe pitanje zaštite privatnog vlasništva (kako ga naziva zakonodavac) poljoprivrednoga zemljišta od mogućih ograničavanja.*

*S tim u svezi autorica je uvodno izložila, za primjenu zakonskih odredaba u cjelini izuzetno važne izmjene i dopune koje su uslijedile ubrzo nakon donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu, kao i pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti nekih njegovih odredaba. Posebno se osvrnula i na okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, ostvarivanje ciljeva, ali i onih u okviru Europske unije.*

**Ključne riječi:** *poljoprivredno zemljište, vlasništvo države.*

## 1. UVOD

Predmet je ovog rada raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske koje je uređeno Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN 152/08, 25/09, 21/10 – dalje u tekstu: Zakon o poljoprivrednom zemljištu ili ZPZ uz pojedine članke).

Donoseći citirani Zakon o poljoprivrednom zemljištu zakonodavac je istakao<sup>1</sup> da se u primjeni do tada važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/01, 48/05, 90/05) “pokazalo da postoje brojne zapreke koje usporavaju proces raspolaganja poljoprivrednim zemljištem putem prodaje, zakupa i koncesije” pri čemu je navedeno niz brojevanih podataka koji govore u prilog takvog zaključivanja.

Posebno je naglašeno, da poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu njegov, promet i raspolaganje, nisu do tada bili uređeni postojećim zakonom koji se odnosio na poljoprivredno zemljište već su se na to zemljište primjenjivali opći propisi koji uređuju vlasništvo.

To je, prema daljnjem obrazloženju zakonodavca, imalo za posljedicu “stalni trend usitnjavanja parcela i smanjivanje površina zemljišta poljoprivrednih gospodarstava.”<sup>2</sup>

Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu ne može se uvijek i u potpunosti odvojiti od procesa koji se odvijaju u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem.

Stoga, iako je predmet našeg razmatranja raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države obuhvatit ćemo jednim dijelom i pitanja vezana uz raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu.

To posebno iz razloga jer su se već prije donošenja, a i prilikom primjene sada važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu, javila sporna pitanja u svezi s mogućnošću i opsegom ograničenja prava vlasništva vezano uz raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu, a koja su zakonska rješenja nedvojbeno od utjecaja na primjenu Zakona u cjelini.

Vezano s time smatrali smo nužnim i korisnim, uvodno, pobliže navesti sadržaj Zakona o poljoprivrednom zemljištu jer pokazuje, s jedne strane, namjeru zakonodavca o sveobuhvatnom uređenju raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, i onog u državnom i onog u privatnom vlasništvu, a s druge, vidljivo upućuje na značaj tih nekretnina u državnom vlasništvu budući da se gotovo polovica zakonskih odredaba odnosi upravo na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Nadalje, uvažavajući upravo izložena polazišta uvodno ćemo izložiti već izvršene izmjene i dopune važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu kao i osvrnuti se na pokretanje postupka ocjene ustavnosti nekih njegovih odredaba neovisno o tome što se većim dijelom odnose na zakonske odredbe o raspolaganju

1    Obrazloženje uz Konačni prijedlog Zakona o poljoprivrednom zemljištu od 21. studenog 2008., str. 33

2    Obrazloženje Konačnog prijedloga, str. 33. i 34.

poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu. Budući da nam se čini, u naprijed obrazloženom smislu, da imaju šire značenje na raspologanje poljoprivrednim zemljištem u cjelini.

**1.1.** Zakonom o poljoprivrednom zemljištu određen je predmet ugovora uređenja zaštita, korištenje i promjena namjene poljoprivrednog zemljišta, raspologanje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, osnivanje i djelatnost Agencije za poljoprivredno zemljište, promet privatnog poljoprivrednog zemljišta te upravni i inspeksijski nadzor (čl. 1. ZPZ).

Sadrži niže navedene odredbe pod sljedećim nazivima:

- Opće odredbe (Glava I. – čl. 1. do čl. 4.),
- Održavanje i zaštita poljoprivrednog zemljišta (Glava II. – čl. 5. do čl. 14.),
- Korištenje poljoprivrednog zemljišta (Glava III. – čl. 15. do čl. 20.),
- Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta i naknada (Glava IV. – čl. 21. do čl. 25.),
- Raspologanje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (Glava V. – čl. 26. do čl. 76.),
- Agencija za poljoprivredno zemljište (Glava VI. – čl. 77. do čl. 80.),
- Raspologanje privatnim poljoprivrednim zemljištem (Glava VII. – čl. 81. do čl. 85.),
- Nadzor (Glava VIII. – čl. 86. do čl. 91.),
- Kaznene odredbe (Glava IX. – čl. 92. do čl. 96.),
- Prijelazne i završne odredbe (Glava X. – čl. 97. do čl. 110.),

Izmijenjen je, odnosno dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 21/10 – dalje u tekstu: ZID ZPZ/10).

Prema obrazloženju zakonodavca<sup>3</sup> svrha navedenih izmjena i dopuna, bila je spriječiti negativne posljedice do kojih bi došlo zbog nemogućnosti raspologanja poljoprivrednim zemljištem u državnom i privatnom vlasništvu. Odnosno omogućiti nesmetano daljnje raspologanje tim zemljištem, s obzirom na propisanu nadležnost Agencije za poljoprivredno zemljište (dalje u tekstu: Agencija), i činjenicu da, tada, navedena Agencija još nije bila započela s radom.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu uvodi kao novinu<sup>4</sup> osnivanje Agencije s ciljem obavljanja poslova okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta i unaprjeđenja gospodarenja poljoprivrednim zemljištem.

Odredbama ZID ZPZ/10 izmjenjuju se i dopunjuju odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje se dijelom odnose na poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, a dijelom na poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu.

Tako se brišu odredbe čl. 77. st. 2. podst. 11. i čl. 78. st. 3. ZPZ, koje se odnose na potrebnu suglasnost Agencije za parcelaciju, poljoprivredna zemljišta i obrazlaže se time “da za suglasnost Agencije za parcelaciju katastarskih čestica

3 Obrazloženje uz Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu od 28. siječnja 2010.

4 Agencija za poljoprivredno zemljište osnovana je Uredbom Vlade Republike Hrvatske (NN 39/09).

poljoprivrednog zemljišta koja su bila predviđena u citiranim odredbama nisu bili propisani kriteriji.“

Pitanje parcelacije poljoprivrednog zemljišta, i s tim u svezi i suglasnost Agencije za parcelaciju od izuzetnog je značaja i potaklo je niz spornih pitanja u primjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu, koja su sada otklonjena u tom dijelu kojim se tražila suglasnost Agencije za parcelaciju.<sup>5</sup>

Nadalje, dodane su odredbe koje se odnose na obveze i rokove u odnosu na jedinice lokalne samouprave, za donošenje programa o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (čl. 3. ZID ZPZ/09).

Dodane su i odredbe o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu (čl. 4. ZID ZPZ/09).

Prema daljnjim odredbama Agencija za poljoprivredno zemljište sve poslove u okviru svoje djelatnosti počinje obavljati 1. srpnja 2010. godine.

Važna je i odredba da će se privatnim poljoprivrednim zemljištem raspolagati do 1. srpnja 2010. sukladno općim propisima koji uređuju raspolaganje nekretninama.

Vrednovan je i pravni status ugovora o zakupu i prodaji poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu koji su sklopljeni od 1. siječnja 2010. do stupanja na snagu ovoga Zakona na način da se oni smatraju pravno valjanima ukoliko nema pravnih nedostataka.

To je svakako značajna odredba jer je otklonjena pravna nesigurnost za ugovore o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu sklopljene od 1. siječnja 2010. do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, kojih je u tom razdoblju prema obrazloženju zakonodavca, sklopila povelik broj.

Međutim, na opisani način navedena odredba odnosi se ipak na jedno ograničeno razdoblje pa je na njenu primjenu od mogućeg utjecaja odlučivanje Ustavnog suda Republike Hrvatske o prijedlogu za ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu o kojem govorimo nastavno.

**1.2.** U svezi s primjenom Zakona o poljoprivrednom zemljištu od bitnog je utjecaja i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud RH) U-I-763/2009 od 7. srpnja 2009. o privremenoj obustavi od primjene pojedinih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Ustavni sud je navedenom odlukom riješio da se:

- pokreće postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 15. st. 1. i 2., čl. 16., čl. 25. st. 1., 2., 3., 4. i 5. i čl. 81., 82., 83., 84. i 85. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

- obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje poduzimaju Agencija za poljoprivredno zemljište i druga nadležna tijela na temelju članka Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz točke I. izreke ovog rješenja i Uredbe o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište (NN 36/09) do donošenja konačne

5 Aleksandra Maganić: "Parcelacija i razvrgnuće suvlasništva poljoprivrednog zemljišta", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 31, br. 1 (2010.), Suppl.

odluke o suglasnosti s Ustavom navedenih odredaba zakona o poljoprivrednom zemljištu,

- do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske privatnim poljoprivrednim zemljištem raspolaže sukladno općim propisima koji uređuju raspologanje nekretninama.<sup>6</sup>

Smatramo korisnim navesti razloge za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti spomenutih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu jer su i u ovoj fazi odlučivanja od nesumnjivog značaja u primjeni i tumačenju odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Predlagatelji, smatraju da se pojedinim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ograničava pravo vlasništva poljoprivrednog zemljišta koje je u privatnom vlasništvu. Navodi se niz primjera vezano uz određene zakonske odredbe (oduzimanje prava raspologanja pod određenim pretpostavkama, ograničavanje prava davanja u zakup pri provođenju postupka jedinica lokalne samouprave u ime i za način Agencije za poljoprivredno zemljište koja ima i pravo prvokupa određivanjem načina postupanja s neobrađenim poljoprivrednim zemljištem, oduzimanje iz posjeda poljoprivrednog zemljišta obraslog višegodišnjim raslinjem, oduzimanje zakupnine u korist države u određenim slučajevima, načinom određivanja naknade kod promjene namjene poljoprivrednog zemljišta, zatim ograničenjem prava vlasništva s obzirom na predviđeni način prodaje poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu i prisiljavanje vlasnika da poljoprivredno zemljište proda državi, s obzirom na predviđeno pravo prvokupa i dr.).

Prihvaćajući prijedlog predlagatelja Ustavni sud RH zaključuje, između ostalog “da razlozi zbog kojih predlagatelji predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti navedenih odredaba ZPZ-a s člancima 16., 48., 50. i 52. Ustava, otvaraju niz ozbiljnih pitanja koja zahtijevaju podrobno ispitivanje u svjetlu temeljnih ustavnih vrednota i zaštićenih ustavnih dobara...”.

Nadalje, u svjetlu navoda predlagatelja i posljedica koje proizvode osporene odredbe ZPZ-a, Ustavni sud je u ovom postupku posebno razmotrio članak 4. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 21/10 – u nastavku teksta: ZID ZPZ), koji glasi: “Agencija za poljoprivredno zemljište sve poslove u okviru svojih djelatnosti počinje obavljati 1. srpnja 2010.”.

Uzimajući u obzir poslove koji su ZPZ-om stavljeni u nadležnost Agencije za poljoprivredno zemljište i drugim nadležnim tijelima, Ustavni je sud, radi sprječavanja mogućih teških i nepopravljivih posljedica, koje bi u praksi mogle nastati zbog primjene spornih odredaba ZPZ-a, ocijenio potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih pojedinačnih radnji i akata koje su Agencija za poljoprivredno zemljište i druga tijela ovlaštena poduzimati na temelju navedenih osporenih odredaba ZPZ-a, do konačne odluke Ustavnog suda.

Budući da članak 4. stavak 2. ZID ZPZ-a glasi: “do 1. srpnja 2010. privatnim poljoprivrednim zemljištem raspologat će se sukladno općim propisima koji uređuju

6 Robert Peček: “Privremena obustava od primjene nekih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu”, Informator, broj 5891-5892 od 21. i 25. kolovoza 2010., str. 5. i 6.

raspolaganje nekretninama”, navedena zakonska odredba prestala je važiti protekom roka koji je u njoj propisan (1. srpnja 2010.). Stoga, zbog izbjegavanja pravne neizvjesnosti koja bi mogla nastupiti radi nepostojanja izričitog pravila o propisima koji će se primjenjivati do konačne odluke Ustavnog suda u odnosu na raspolaganje privatnim poljoprivrednim zemljištem, Ustavni je sud, u skladu s člankom 31. stavkom 5. Ustavnog zakona, odredio i način provedbe toga rješenja, uvažavajući pravilo iz navedene odredbe ZID ZPZ-a. Zbog toga je Ustavni sud odredio da će se do donošenja njegove konačne odluke, privatnim poljoprivrednim zemljištem raspolagati sukladno općim propisima koji uređuju raspolaganje nekretninama. To znači da će privatni vlasnici moći i nadalje slobodno prodavati i davati u zakup svoje poljoprivredno zemljište drugim hrvatskim fizičkim i pravnim osobama, bez provedbe postupka prvokupa i prodaje preko Agencije za poljoprivredno zemljište.

Ponovno naglašavamo da, iako je predmet ovoga rada raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, smatrali smo potrebnim uvodno izložiti neke prisutne dvojbe odnosno pitanja koja su se javila nakon donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Na neka od tih pitanja nastojao je odgovoriti zakonodavac donošenjem ZID ZPZ/10, a na neka će odgovor dati Ustavni sud RH u naprijed izloženom smislu i okvirima.

Nužno je ponovno naglasiti da će raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu biti vezano uz raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu. Pri tomu je posebno prisutan značajan nacionalan interes, ali i ciljevi prava Europske unije za okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta (o čemu pobliže govorimo u daljnjem izlaganju) u gospodarenju tim zemljištem. Pri tomu nije uvijek jednostavno uspostaviti ravnotežu između javnog i privatnog interesa.

## **2. RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU**

### **2.1. Općenito**

Navedeno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu Zakon o poljoprivrednom zemljištu sadrži u posebnim odredbama članaka 26. do 76.

Okolnost da se gotovo polovica zakonskih odredaba, kako je to već uvodno navedeno, odnosi na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države jasno pokazuje naglašenu važnost tim nekretninama određenih temeljem dva bitna kriterija:

- radi se o poljoprivrednom zemljištu,
- poljoprivredno zemljište je državno vlasništvo.

Međutim, osim navedenih posebnih odredaba (čl. 26. do čl. 76. ZPZ) pojam i status poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države određen je i općim odredbama, u širem smislu, Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Dakle, pored onih pod nazivom

“opće odredbe” (čl. 1. do čl. 5. ZPZ) i onima koje se općenito odnose, primjerice, na održavanje i zaštitu poljoprivrednog zemljišta, korištenje, primjenu, namjenu i dr.

U izloženom smislu u nastavku izlaganja govorimo o pojmu i statusu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

## **2.2. O pojmu i statusu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države**

U općim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu prvenstveno i izričito se propisuje da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu posebnu zaštitu.

Opće odredbe o dobru od interesa za Republiku Hrvatsku sadrži i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 1/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, dalje u tekstu Zakon o vlasništvu ili ZV uz pojedine članke).<sup>7</sup>

Prema odredbama čl. 4. st. 1. ZV-a stvari za koje je na temelju Ustava Republike Hrvatske posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za nju pa imaju njezinu osobitu zaštitu, a nisu opća dobra, sposobne su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Nadalje, prema odredbama čl. 4. st. 2. ZV-a vlasnici i ovlaštenici drugih prava na stvarima iz st. 1. ovog članka smiju se služiti tim svojim pravima u skladu sa zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, a za ograničenja kojima su time podvrgnuti, pripada im pravo na naknadu određenu zakonom.

Prema čl. 2. st. 2. ZPZ-a poljoprivredno zemljište pravnim poslom ne mogu stjecati strane pravne i fizičke osobe osim ako među navedenim ugovorom nije drukčije predviđeno, a u suprotnom radi se o ništavom pravnom poslu.

Na taj način zabrana raspolaganja vlasništvom poljoprivrednog zemljišta za strane osobe ograničena je na stjecanje pravnim poslom. Za razliku od takvoga zakonskog rješenja ranije važeći Zakon o poljoprivrednom zemljištu zabranjivao je stranim osobama stjecanje vlasništva tih nekretnina neovisno o osnovu stjecanja.

Prema odluci Županijskog suda u Dubrovniku Gž 107/2010. od 1. travnja 2010. “premda se odredbe čl. 354. do čl. 358. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ne odnose na državljane i pravne osobe iz država članica Europske unije, te osobe ne mogu steći pravo vlasništva na čest. zem. oznakom kulture vrt, budući da je vrt prema čl. 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu poljoprivredno zemljište, te bi stjecanje prava vlasništva navedenih osoba na takvoj čestici bilo u suprotnosti s odredbom iz čl. 358a. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.”

U obrazloženju se, između ostalog, navodi:

“Predlagatelj je državljanin iz države članice Europske unije pa se, prema odredbi čl. 358a. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje: ZV) na njega ne odnose odredbe o stvarnim pravima stranih osoba iz čl. 354. do 358. toga Zakona.

7 Martin Vedriš, Petar Klarić, *Gradansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1998., str. 79 i dalje.

Međutim, prema odredbi čl. 258a. st. 2. istoga Zakona odredba st. 1. toga članka ne odnosi se na nekretnine u izuzetnim područjima, na poljoprivredno zemljište određeno posebnim zakonom i na zaštićene dijelove prirode prema posebnom zakonu.

Prema izvješću o knjižnom stanju u spisu predmetna čest. zem. 1554. k.o. V. je vrt, a prema potvrdi upravnog tijela od 26. kolovoza 2009. nalazi se izvan građevinskog područja, područje posebnih uvjeta korištenja, seosko naselje, kontaktna zona – zaštita okolnog prostora kulturnog dobra. Prema čl. 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 152/08) vrtovi se smatraju poljoprivrednim zemljištem, a prema čl. 2. toga Zakona poljoprivredno je zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Prema tom propisu vlasništvo poljoprivrednog zemljišta ne mogu pravnim poslom stjecati strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno, a pravni poslovi sklopljeni protivno tome su ništavi.

Postoji dakle zapreka za dopuštenje zatraženog upisa u smislu čl. 108. st. 1. podst. 1. Zakona o zemljišnim knjigama.”

Pojam poljoprivrednog zemljišta određen je na način (čl. 3. ZPZ) da su poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji.

Dakle, pojam poljoprivrednog zemljišta određenih poljoprivrednih površina, određuje se:

- obuhvaćanjem i svih drugih zemljišta koje može biti privedeno poljoprivrednoj proizvodnji.

U smislu zakonskih odredaba nije odlučno nalazi li se poljoprivredno zemljište na području građevinskog zemljišta ili izvan te zone.

Također je predviđeno da Ministarstvo nadležno za poljoprivredu uspostavi Informacijski sustav podataka o poljoprivrednom zemljištu u Republici Hrvatskoj u svrhu učinkovitijeg gospodarenja poljoprivrednim zemljištem i praćenja tržišta poljoprivrednim zemljištem.

### *2.2.1. Održavanje i zaštita, korištenje i promjena namjene poljoprivrednog zemljišta*

Odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje imaju karakter općih odredaba o održavanju i zaštiti (čl. 5. do čl. 15. ZPZ), korištenju (čl. 15. do čl. 20. ZPZ) i promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta (čl. 21. do čl. 25. ZPZ) odnose se i na poljoprivredno zemljište u vlasništvu države.

Stoga, smatramo potrebnim nastavno izložiti bitni sadržaj tih odredaba.

#### *2.2.1.1. Održavanje i zaštita poljoprivrednog zemljišta (čl. 5. do čl. 14. ZPZ)*

Poljoprivredno zemljište mora se održavati (čl. 5. do čl. 14. ZPZ) sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju. Vlasnici i ovlaštenici poljoprivrednog zemljišta

dužni su poljoprivredno zemljište obrađivati sukladno agrotehničkim mjerama ne umanjujući njegovu vrijednost.

Utvrđeno je zbog čega se provodi i na koji način, zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja.

Radi zaštite poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja provodi se ispitivanje i trajno praćenje stanja onečišćenosti poljoprivrednog zemljišta štetnim tvarima. Te poslove obavlja javna ustanova Zavod za tlo.

Pravne ili fizičke osobe koje onečiste poljoprivredno zemljište štetnim tvarima, dužni su platiti naknadu štete vlasnicima ili ovlaštenicima zemljišta.

Pravne ili fizičke osobe dužne su pratiti stanje poljoprivrednog zemljišta koje koriste i u slučaju onečišćenja o svom trošku obaviti sanaciju poljoprivrednog zemljišta na način i u roku koji rješenjem utvrdi Ministarstvo na temelju stručnoga mišljenja Zavoda.

Utvrđeno je što se smatra agrotehničkim mjerama u svrhu zaštite poljoprivrednog zemljišta od erozije.

Ovlaštenici i vlasnici poljoprivrednog zemljišta dužni su održavati dugogodišnje nasade i višegodišnje kulture podignute radi zaštite od erozije na tom zemljištu.

Općinsko, odnosno gradsko vijeće, a za Grad Zagreb gradska skupština, propisuje mjere za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina.

#### *2.2.1.2. Korištenje poljoprivrednog zemljišta*

U okviru tih odredaba (čl. 15. do čl. 20. ZPZ) nalaze se i one o korištenju poljoprivrednog zemljišta u prvotnom vlasništvu koje su naprijed citiranom odlukom Ustavnog suda RH privremeno obustavljene od primjene, tj. odredbe čl. 15. i 16. ZPZ.

Prema odredbama čl. 15. ZPZ-a poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu koje se ne obrađuje sukladno agrotehničkim mjerama i nije obrađeno u prethodnom vegetativnom periodu može se dati u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi najduže na rok od tri godine, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta.

Poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu koje je obraslo višegodišnjim raslinjem može se dati u zakup fizičkim ili pravnim osobama na rok do deset godina.

Prema odredbama čl. 16. utvrđena je isplata sredstava ostvarenih od zakupa poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu koja se moraju isplatiti vlasniku.

Pašnjacima i livadama u vlasništvu Republike Hrvatske koji se nalaze u zaštićenim područjima u nacionalnim parkovima i parkovima prirode raspolaže javna ustanova na čijem području zaštite se predmetno zemljište nalazi, u skladu s posebnim propisom.

Na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države može se osnovati pravo služnosti u svrhu izgradnje vodovoda, kanalizacije, plinovoda, električnih vodova, eksploatacije mineralnih sirovina i sl.

Na poljoprivrednom zemljištu u svrhu izgradnje sustava za odvodnjavanje i

navodnjavanje mogu se osnivati služnosti sukladno posebnom propisu.

Planovi upravljanja vodnim područjem i programi raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske međusobno se usklađuju.

### *2.2.1.3. Promjena namjene*

Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta (čl. 21. do čl. 25. ZPZ) u nepoljoprivredne svrhe provodi se u skladu s dokumentima prostornog uređenja i drugim propisima.

Utvrđeno je što je u smislu ovog Zakona osobito obradivo i vrijedno obradivo poljoprivredno zemljište te kada se izuzetno može koristiti u nepoljoprivredne svrhe.

Utvrđeno je kada pravna ili fizička osoba plaća jednokratnu naknadu zbog umanjnja vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku.

Promjenom namjene poljoprivrednog zemljišta smatra se i eksploatacija pijeska, šljunka, kamena, gline, površinski kopovi, te stvaranje odlagališta otpada, izgradnja sportskih terena i objekata u smislu posebnoga zakona.

Utvrđeno je kada investitor ne plaća naknadu zbog umanjnja vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta.

Propisan je način plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta i tko donosi rješenje o promjeni namjene.

Utvrđen je raspored sredstava ostvaren od naknade za promjenu namjene i upravo su u tom dijelu sadržane i odredbe čl. 25. st. 1., 2., 3. i 4. koje su odlukom Ustavnog suda RH privremeno obustavljene od primjene, kako je to naprijed (toč. I.2.) pobliže obrazloženo.

Te odredbe glase:

“Naknada se plaća prema površini građevne čestice stambene ili druge građevine.

Za poljoprivredno zemljište koje se na dan stupanja na snagu ovoga zakona nalazi izvan granica građevinskog područja, a nakon izmjene prostornog plana je obuhvaćeno granicama građevinskog područja visina naknade određuje se u iznosu od 50% od prosječne cijene zemljišta unutar granica građevinskog područja.

Za osobito vrijedno obradivo ili vrijedno obradivo poljoprivredno zemljište koje se na dan stupanja na snagu ovoga zakona nalazi izvan granica građevinskog područja, a nakon izmjene prostornog plana je obuhvaćeno granicama građevinskog područja visina naknade određuje se u iznosu od 100% od prosječne cijene zemljišta unutar granica građevinskog područja.

Za poljoprivredno zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja visina naknade određuje se u iznosu od 25% prosječne cijene zemljišta.

Za osobito vrijedno obradivo ili vrijedno obradivo poljoprivredno zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja visina naknade određuje se u iznosu od 50% od prosječne cijene zemljišta.”

Prema odluci Upravnog suda Republike Hrvatske Us 9/2007 od 6. svibnja 2010. "namjena zemljišta određuje se prema prostorno-planskoj dokumentaciji neovisno o namjeni upisanoj u zemljišnim knjigama.

Iz obrazloženja proizlazi:

"Iz podataka spisa predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je osporenim rješenjem odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv naprijed citiranog rješenja upravnog tijela prvog stupnja, kojim je odbijen zahtjev tužitelja za izdavanje lokacijske dozvole za građenje objekta sporta i rekreacije na kč. br. 661/16 k.o. P. Naime, tužitelj tužbenim navodima u bitnome niti ne dovodi u sumnju utvrđenje tuženog tijela da se prema Prostornom planu Istarske županije (Službene novine Istarske županije br. 2/02, 1/05), kartografski prikaz 1. Korištenje i namjena prostora, predmetna čestica na kojoj bi se gradilo odnosno na koju se odnosi zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole za građenje, nalazi se unutar zone "šuma posebne namjene" pa je pravilno pozivom na čl. 122. st. 2. u svezi čl. 146. navedenog Prostornog plana zahtjev odbijen."

Glede tužbenog navoda koji je identičan žalbenom valja reći da je već tuženo tijelo odgovorilo da namjenu zemljišta određenu u zemljišnim knjigama treba razlikovati od namjene u prostorno-planskom smislu, te se i promjena gospodarske namjene utvrđuje na temelju prostorno-planske dokumentacije.

U odnosu na izmijenjeno doneseno novo Idejno rješenje tužitelja se upućuje na podnošenje novog zahtjeva koji će biti razmotren glede važećih kako zakonskih tako i podzakonskih odredaba.

#### *2.2.1.4. Okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta*

Okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta jedna je od bitnih odrednica Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

To nedvojbeno proizlazi iz niza odredaba kojima je svrha i cilj omogućavanje i provođenje okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta. Odredbama čl. 78. ZPZ-a određeno je što se smatra okrupnjavanjem poljoprivrednog zemljišta.

Prema tim odredbama okrupnjavanje posjeda je postupak kupoprodaje, zamjene i zakupa poljoprivrednog zemljišta radi:

- povećanja ukupne površine poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu ili posjedu fizičke ili pravne osobe koja je upisana u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava i
- grupiranja katastarskih čestica poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu ili posjedu fizičke ili pravne osobe, koja je upisana u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava u veće i pravilnije proizvodne parcele, radi ekonomičnijeg iskorištavanja i stvaranja povoljnijih uvjeta za obradu.

Agencija okrupnjava poljoprivredno zemljište u postupku kupoprodaje, zamjene i zakupa poljoprivrednog zemljišta.

Propisano je da se katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta ne mogu parcelacijom dijeliti, osim uz suglasnost Agencije, brisane su odredbama čl. 1. ZID ZPZ/10, iako je to naprijed izloženo (točka I.1.).

Osnivanje specijalizirane ustanove javnog prava, Agencije za poljoprivredno zemljište, predviđeno radi “obavljanja poslova okrupnjavanja i gospodarenja poljoprivrednim zemljištem” (čl. 77. st. 1. ZPZ).

Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište (NN 39/09) kojom je kao djelatnost Agencije između ostalog, navedeno i okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta (čl. 3. st. 1. navedene Uredbe).

Iz obrazloženja koje je dao zakonodavac prilikom donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu izričito je navedeno da je zakonom obuhvaćeno i poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu jer se htjelo spriječiti njegovo daljnje usitnjavanje, odnosno postići okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta što se izričito i navodi u svezi s pojedinim slučajevima raspolaganja, primjerice, kod zamjene (čl. 76. ZPZ).

Štoviše, zakonodavac je okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta ocijenio kao nacionalnu politiku kako se to izričito navodi u nekim međunarodnim dokumentima od kojih ćemo spomenuti Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Kraljevine Švedske koji se odnosi na provedbene faze projekta “okrupnjavanja” poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj (NN 4/08).

Opisana međunarodna suradnja u skladu je i s ciljem i politikom okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta u okviru Europske unije.

Zanimljiv je i podatak da je u ostvarivanju toga cilja Hrvatska ispred nekih zemalja članica Europske unije, primjerice, Italije i Slovenije.

Provođenjem ostvarivanja okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta neizbježno se javlja kao osnova ograničenja prava vlasništva, kad se radi o poljoprivrednom zemljištu u privatnom vlasništvu.

Iako u takvim slučajevima osnova ograničenja, sama po sebi, ne bi trebala biti sporna, način i opseg ograničenja može biti itekako sporan što se može zaključiti na temelju naprijed citirane odluke Ustavnog suda RH.

### ***2.3. Osnove raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države***

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu predviđene su neke načelne odredbe za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i to kako slijedi:

a) Tim se zemljištem raspolaze prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, a prema općim propisima o raspolaganju nekretninama samo ako tim Zakonom nije određeno drukčije.

b) Odlukom kojom se odlučuje o vlasničkim i drugim stvarnim pravima na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države obvezno se osigurava zaštita i unaprjeđenje gospodarskih, ekoloških i drugih interesa Republike Hrvatske i njezinih građana. Ta odluka nije upravni akt osim odluka o davanju koncesije na ribnjak.

c) Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaze se na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (u daljnjem tekstu: Program). Programe donosi jedinica lokalne samouprave i Grad Zagreb za svoje područje uz suglasnost Ministarstva.

Programom raspolaganja ne mogu se umanjivati poljoprivredne površine koje su u funkciji proizvodnje. Posebno je uređeno izlaganje Programa na javni uvid, mogućnost i rokovi prigovora zainteresiranih osoba, kao i odlučivanje o primjeni.

d) Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje se, daje u zakup, dugogodišnji zakup i koncesiju za ribnjake fizičkim ili pravnim osobama na temelju Programa. Također je propisano što program sadržava.

### *2.3.1. Zakup i prodaja*

Zakup i prodaja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države uređeni su odredbama čl. 32. do 54. ZPZ-a.

To se zemljište daje u zakup ili prodaje fizičkim ili pravnim osobama na temelju Programa koje donose jedinice lokalne samouprave i Grad Zagreb, za svoje područje i koje prije donošenja Programa ne mogu raspolagati tim zemljištem.

Za ove slučajeve raspolaganja, a radi ubrzanja postupka prodaje i zakupa, nije potrebna suglasnost vlasnika.

Prodaja i davanje u zakup provode se javnim natječajem kojeg raspisuje i odluku o najboljem ponuditelju donosi vijeće, odnosno skupština jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi nekretnina.

Zakonskim odredbama definirani su prioriteti u raspolaganju poljoprivrednim zemljištem i ciljne skupine poljoprivrednih gospodarstava.

Predviđeno je prvenstveno pravo kupnje ili zakupa prema zakonom propisanom redoslijedu i propisima za fizičku ili pravnu osobu pod uvjetom da prihvati najvišu cijenu koju je ponudio bilo koji od ponuđača i koji ispunjava natječajne uvjete te je priložio gospodarski program korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Početna cijena na natječaju utvrđuje se sukladno propisu koji donosi Ministar uz suglasnost Ministra financija, a ugovor o prodaji, odnosno zakupu sklapaju načelnik, odnosno gradonačelnik u ime RH te podnositelj ponude. Ukoliko kupac poljoprivrednog zemljišta uplati u cijelosti cijenu ostvaruje pravo na popust od 20%, ali deset godina ne smije otuđiti nekretninu o čemu se vrši zabilježba u zemljišne knjige. Moguće je i obročno plaćanje na rok od najduže 15 godina, kod čega se kao mjera osiguranja zasniva hipoteka na nekretnini u korist RH.

Važna je odredba da ugovor o zakupu ili prodaji mora biti sklopljen u pisanom obliku, jer je u protivnom bez pravnog učinka.

Na temelju odluke o izboru najpovoljnije ponude na natječaju za prodaju ili zakup, općinski načelnik, odnosno gradonačelnik u ime Republike Hrvatske i podnositelj ponude sklapaju ugovor o prodaji ili ugovor o zakupu.

Kupac poljoprivrednog zemljišta ostvaruje pravo na popust u visini od 20% od postignute prodajne cijene kod uplate prodajne cijene u cijelosti.

U tom slučaju kupac ne može kupljeno poljoprivredno zemljište otuđiti u roku od deset godina od dana sklapanja ugovora o prodaji.

Zabrana otuđenja upisat će se u zemljišne knjige istodobno s upisom prava vlasništva kupca.

Ugovor o prodaji s obročnom otplatom mora sadržavati odredbu kojom se dopušta uknjižba prava vlasništva na ime kupca samo uz istodobnu uknjižbu založnog prava u korist Republike Hrvatske radi osiguranja naplate glavnice, kamata i troškova.

Rok obročne otplate ne može biti dulji od 15 godina.

Na iznos cijene, koji nije plaćen u roku, plaća se zakonska zatezna kamata.

Prema odluci Vrhovnog suda RH Rev 1192/2006-2 od 11. srpnja 2007. (objavljena u "Izboru odluka Vrhovnog suda RH" broj 1/2009) "nakon što je poništen javni natječaj za kupnju poljoprivrednog zemljišta, sud nije ovlašten odlučivati o pravu ponuđača na kupnju poljoprivrednog zemljišta niti naložiti sklapanje kupoprodajnog ugovora".

U obrazloženju se, između ostalog, navodi:

"Revizija u odnosu na pravomoćnu presudu o tužbenim zahtjevima kojima tužitelj traži da se utvrdi da ima prvenstveno pravo kupnje određenih nekretnina, te da je tuženik s njim dužan sklopiti ugovor o kupoprodaji je neosnovana.

Gore navedene zahtjeve tužitelj temelji na odredbama čl. 22., 23., 25. i 26. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj: 66/01 i 78/02 – ZPZ).

Sudovi su primijenivši gore navedene propise s osnovom odbili tužbene zahtjeve tužitelja, te njihov pravni zaključak u cijelosti prihvaća i ovaj revizijski sud.

Nesporna je činjenica da je riječ o poljoprivrednom zemljištu čiji je vlasnik Republika Hrvatska, te da se takvo zemljište prodaje javnim natječajem na temelju čl. 23. st. 1. ZPZ-a.

Nije također sporno da je tuženica postupajući u smislu čl. 23. st. 1. ZPZ-a raspisala javni natječaj u dva navrata za sporno zemljište na koje se javio tužitelj, ali odluka o izboru najpovoljnije ponude nije donijeta (koju odluku donosi Općinsko odnosno gradsko vijeće na čijem se području zemljište nalazi i to uz suglasnost Ministarstva poljoprivrede na temelju čl. 23. st. 2. ZPZ-a), jer su oba natječaja u odnosu na sporne nekretnine poništena.

Stoga kada je javni natječaj poništen, dakle kada nije ni donijeta odluka o izboru najpovoljnije ponude tužitelj se neosnovano poziva na povredu iz čl. 26. ZPZ-a, jer citirani propis, a niti bilo koja druga odredba ZPZ-a ne ovlašćuje sud da bez prethodno provedenog natječaja i propisanog postupka utvrđuje prvenstveno pravo kupnje ponuđača prema određenom odnosno zakonom propisanom redoslijedu, a niti ovlašćuje da svojom odlukom naloži sklapanje takvog ugovora o kupnji poljoprivrednog zemljišta."

Prema odluci Županijskog suda u Koprivnici Gž 1068/2009-2 od 26. studenog 2009. (objavljena u "Izboru odluka Vrhovnog suda RH" broj 2/2009) "općina nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv zakupnika radi plaćanja tog dijela neplaćene zakupnine već tu legitimaciju ima Republika Hrvatska kao zakupodavac."

Iz obrazloženja proizlazi:

"Iz podataka i dokaza provedenih u spisu nije sporno da je tuženik ugovor o

zakupu poljoprivrednog zemljišta zaključio s Republikom Hrvatskom koja je i vlasnik poljoprivrednog zemljišta i to na rok od 10 godina. Prema odredbama Zakona o poljoprivredi dio zakupnine koja se ostvari zakupom poljoprivrednog zemljišta doista je prihod jedinica lokalne samouprave, međutim, taj prihod nakon što se uplati zakupnina od strane Republike Hrvatske se doznajuje na račune jedinica lokalnih samouprava i u konkretnom slučaju kraj činjenice da tužitelj zakupninu nije dužan plaćati tužitelju već na račun državnog proračuna ne može se prihvatiti pravni stav prvostupanjskog suda da je tužitelj aktivno legitimiran od tužitelja potraživati onaj dio zakupnine koji bi lokalna jedinica odnosno tužitelj dobio od države nakon što bi zakupnina bila plaćena. S obzirom na to da je ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta zaključen između Republike Hrvatske kao zakupodavca i tuženika kao zakupoprimca isključivo je Republika Hrvatska ovlaštena tužbom potraživati platež zakupnine ukoliko je tuženik nije platio, a na to nije ovlašten tužitelj samo zbog činjenice što bi to trebao biti dio njegovih prihoda koje bi trebao dobiti od Republike Hrvatske. Prema tome, nije pravilan pravni stav prvostupanjskog suda u odnosu na aktivnu legitimaciju i po ocjeni ovoga suda tužitelj nije aktivno legitimiran za podnošenje ove tužbe jer nije ugovorena strana u tom ugovoru o zakupu, a niti je tim ugovorom između ugovornih strana ugovoreno da će se uplata zakupnine vršiti tužitelju.”

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države iznimno se može prodati neposrednom pogodbom, ali po dvostrukoj cijeni i ako je takva prodaja u interesu RH. Interes na zahtjev zainteresirane osobe i na prijedlog Ministarstva utvrđuje Vlada RH.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH daje se u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi koja se bavi poljoprivrednom djelatnošću, a zakupnik zemljište ne može dati u podzakup niti može prenijeti svoje pravo iz ugovora o zakupu. To se zemljište daje u zakup na rok od dvadeset godina, a tako propisuje obvezatne odredbe koje ugovor o zakupu mora sadržavati, kada prestaje odnosno kada zakupodavac može raskinuti ugovor zakupu, te koja su prava zakupnika nakon raskida ugovora o zakupu i dr.

Taj ugovor sadrži obvezne odredbe koje se odnose na:

- predmet zakupa,
- podatke iz zemljišne knjige i katastra zemljišta, odnosno katastra nekretnina o poljoprivrednom zemljištu,
- vrijeme trajanja zakupa,
- visinu i rok plaćanja zakupnine,
- opis i vrijednost objekata, uređaja i nasada te način njihova održavanja,
- vrijeme amortizacije nasada,
- prava i obveze zakupnika,
- namjenu korištenja zakupljenog zemljišta,
- razloge za odustanak od ugovora te
- razloge za raskid ugovora.

Što se tiče prestanka ugovora o zakupu na određeno vrijeme, prestaje istekom vremena na koji je sklopljen.

Od ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države može se u svako vrijeme sporazumno odustati.

Ugovor o zakupu raskida se ako zakupljeno poljoprivredno zemljište prestane biti poljoprivredno zbog promjene namjene ili ako se zemljište koristi suprotno odredbama ugovora ili ovoga Zakona.

Ugovor se smatra raskinutim danom dostave obavijesti o raskidu zakupoprimcu. U obavijesti mora biti određen rok u kojem zakupnik ima pravo skinuti usjeve, odnosno plodove.

Zakupnik je dužan u roku od 6 mjeseci od dana prestanka ugovora o zakupu predati zemljište u posjed vlasniku posredstvom Povjerenstva iz članka 41. ovoga Zakona.

Zakupodavac mora raskinuti ugovor o zakupu u slučaju ako zakupnik:

- ne plati zakupninu dva puta uzastopno, osim u slučaju više sile,
  - ne koristi poljoprivredno zemljište u vlasništvu države kao dobar gospodar,
  - ne ostvaruje gospodarski program,
  - obrađuje poljoprivredno zemljište suprotno odredbama sklopljenog ugovora,
  - daje zakupljeno zemljište u podzakup,
  - bez odobrenja zakupodavca izvrši investicijske radove na poljoprivrednom zemljištu koji prelaze granice uobičajenoga gospodarenja ili promijeni način korištenja poljoprivrednog zemljišta te
- obavlja aktivnosti suprotno propisima o zaštiti prirode ili radnje koje imaju negativan utjecaj na bogatstvo ili stanje prirodnog područja, te ako na bilo koji način ugrožava opstanak prirodnih vrijednosti.

Zakupnik nema pravo na povrat neamortizirane vrijednosti trajnih nasada na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države, ako se ugovor o zakupu raskida na njegov zahtjev ili njegovom krivnjom.

Po raskidu ugovora o zakupu zakupnik može u roku od 6 mjeseci:

- uzeti one dijelove opreme i građevine koje je podigao,
  - tražiti naknadu stvarne vrijednosti opreme koja se može utvrditi za opremu koju nije moguće odnijeti, vegetacije koju je zasadio, te instalacija i zahvata za zaštitu zemljišta koji su poboljšali kakvoću poljoprivrednog zemljišta, ako je zasadio nasade i postavio navedene uređaje i objekte uz suglasnost zakupodavca i
- ako nije postignut dogovor sa zakupodavcem srušiti i ukloniti na vlastiti trošak bez potraživanja naknade građevinske objekte privremenog karaktera koje je podigao. U slučaju neizvršenja ove obveze, rušenje ili uklanjanje može izvršiti zakupodavac na teret zakupnika.

Ako zakupnik zasadi nasade ili izgradi uređaje i objekte bez odobrenja zakupodavca, nema pravo na povrat neamortizirane vrijednosti nasada raskidom ugovora o zakupu.

Raskidom ugovora o zakupu zakupodavac ima pravo na zasađene nasade, uređene i izgrađene objekte i uređaje, a zakupniku mora platiti njihovu još neamortiziranu vrijednost, ako su nasadi, odnosno objekti i uređaji napravljeni s njegovom suglasnošću.

Nasadi, objekti i uređaji pripadaju zakupodavcu bez odštete ako su bili zasadeni i izgrađeni bez njegova odobrenja. Zakupodavac ima pravo ukloniti uređaje kod kojih je to moguće bez štete.

Raskidom ugovora o zakupu zakupodavac ima pravo tražiti da zakupnik oslobodi zemljište od nasada i izgrađenih objekata.

Posebno su propisani slučajevi kad zakupodavac mora raskinuti ugovor o zakupu.

Zakupodavac mora raskinuti ugovor o zakupu u slučaju ako zakupoprimac:

- ne plati zakupninu dva puta uzastopno, osim u slučaju više sile,
- ne koristi isto poljoprivredno zemljište u vlasništvu države kao dobar gospodar,
- ne ostvaruje gospodarski program,
- obrađuje poljoprivredno zemljište suprotno odredbama sklopljenog ugovora,
- daje zakupljeno zemljište u podzakup,
- bez odobrenja zakupodavca izvrši investicijske radove na poljoprivrednom zemljištu koji prelaze granice uobičajenog gospodarenja ili promjeni način korištenja poljoprivrednog zemljišta te
- obavlja aktivnosti suprotno propisima o zaštiti prirode ili radnje koje imaju negativan utjecaj na bogatstvo ili stanje prirodnog područja, te ako na bilo koji način ugrožava opstanak prirodnih vrijednosti.

Propisani su i neki učinci raskida ugovora o zakupu.

Zakon sadrži i opću odredbu (čl. 53. ZPZ) prema kojoj se na raskid ugovora o prodaji ili zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, koji nije uređen odredbama ovoga Zakona, primjenjuju propisi o obveznim odnosima.

Sadrži, također i "zajedničke odredbe za ugovor o prodaji, zakupu, dugotrajnom zakupu i koncesiji za ribnjake" (čl. 72. i čl. 73. ZPZ) koje predviđaju dostavljanje nacрта tih ugovora prije potpisivanja, nadležnom državnom odvjetništvu, a zatim i o dostavljanju primjeraka tih ugovora nadležnom tijelu državne uprave.

Kao što je vidljivo, zakonske odredbe sadrže detaljno razrađena specifična pitanja ugovornih strana, kako ugovora o prodaji tako posebno i kod ugovora o zakupu. Pri tomu nesumnjivo dolazi do izražaja posebna zaštita u odnosu na poljoprivredno zemljište koje je u vlasništvu države, što je i razumljivo s obzirom na to da je to poljoprivredno zemljište, definirano kao dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.

### 2.3.2. Dugotrajni zakup

Dugogodišnji zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za poljoprivrednu proizvodnju uređen je odredbama čl. 54. do čl. 59. ZPZ-a. Taj se zakup daje na 50 godina.

U dugotrajni zakup daju se proizvodno tehnološke cjeline koje obuhvaćaju katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta koje su Programom predviđene za dugogodišnji zakup.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države koje je dano u dugogodišnji zakup ne može se davati u podzakup.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u dugogodišnji zakup javnim natječajem.

Za fizičke ili pravne osobe predviđeno je također prvenstveno pravo na natječaju za dugotrajni zakup prema redosljedu odnosno kriterijima koje je propisao Zakon, uz uvjet da prihvate najviši iznos cijene naknade koji je ponudio bilo koji od ponuđača i da ponudi prilože gospodarski program.

Zakonom se propisuje određivanje početnog iznosa naknade sadržane u ugovoru o dugotrajnom zakupu, kao i slučajevi kad se ugovor raskida.

#### **2.4. Koncesija za ribnjak**

Koncesija za ribnjak jedan je od načina raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države uređene odredbama čl. 60. do čl. 71. ZPZ-a.<sup>8</sup>

Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za ribnjak daje se u skladu s odredbama zakona koji uređuju koncesije, a to je Zakon o koncesijama (NN 125/08 od 29. listopada 2008.) i u skladu s odredbama Zakona o poljoprivrednim zemljištem.

Prema zakonskoj definiciji ribnjak čini jedinstvenu tehnološku cjelinu i predstavlja poljoprivredno zemljište posebne namjene.

U svezi s time ističe se da ranije važeći Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/02, 90/05) nije spominjao ribnjak kao poljoprivredno zemljište, a prevladavalo je mišljenje da su ribnjaci javno vodno dobro kojem se raspolagalo prema odredbama Zakona o vodama (NN 107/95, 50/05).

S obzirom na to da je prema odredbama Zakona o vodama osnovni način raspolaganja vodama i javnim vodnim dobrom bila koncesija zaključuje se da će za ribnjake ostati dosadašnji način raspolaganja temeljem koncesije.<sup>9</sup>

Ako se ribnjak u vlasništvu države nalazi na području više jedinica lokalne samouprave, obuhvaćen je Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države one jedinice lokalne samouprave na čijem je području pretežni dio ribnjaka (čl. 65. st. 1. i 2. ZPZ).

Koncesija za ribnjake daje se na rok od 50 godina.

Davatelj koncesije je Ministarstvo koje donosi:

- odluku o namjeni davanja koncesije u kojoj je dužan navesti iznos jamstva za ozbiljnost ponude koje je dužan priložiti ponuditelj i

- odluku o davanju koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za davanje koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, za ribnjak.

Također je predviđeno prvenstveno pravo na davanje koncesije za fizičke ili pravne osobe, prema zakonom predviđenom redosljedu (čl. 66. ZPZ). Prioritet se daje pravnom sljedniku bivšeg korisnika poljoprivrednog zemljišta u društvenom

<sup>8</sup> Vidi Jadranko Jug, op. cit. str. 13.

<sup>9</sup> J. Jug, op. cit. str. 13.

vlasništvu (kao što je to predviđeno i kod dugotrajnog zakupa), uz uvjet da prihvate najviši iznos naknade koji je ponudio bilo koji od ponuditelja.

- da priloži ponudi gospodarski program.

U postupcima davanja koncesije za ribnjake primjenjuju se načela postupka davanja koncesije sukladno odredbama Zakona o koncesijama:

1) Odluka o iznosu najboljeg ponuditelja dostavlja se svakom ponuditelju.

2) Pravna zaštita u postupku davanja koncesije za ribnjake provodi se u skladu s odredbama Zakona o koncesijama.

3) Protiv odluke o davanju koncesije za ribnjake nezadovoljni ponuditelj može podnijeti žalbu nadležnom tijelu sukladno Zakonu o koncesijama.

4) Ugovor se sklapa u pisanom obliku, a u protivnom nema pravni učinak.

5) Korisnik koncesije ne može to svoje pravo prenijeti na drugu osobu.

6) Iznimno prava i obveze korisnika koncesije iz ugovora o koncesiji za ribnjake mogu se prenijeti na nasljednika prvoga nasljednog reda kojem je djelatnost akvakulture osnovno zanimanje i to do isteka roka na koji je ugovor o koncesiji sklopljen (čl. 70. st. 11. ZPZ).

7) Koncesija se ne može davati u zakup ili podkoncesiju.

8) Koncesija za ribnjake prestaje sukladno odredbama Zakona o koncesijama.

## **2.5. Zamjena**

Zakon o poljoprivrednom zemljištu u čl. 76. predviđa mogućnost zamjene poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za vlasništva poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba radi okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta o čemu smo više govorili u točki.

## **3. ZAKLJUČAK**

Iz sadržaja samoga referata vidljivo je da je osnovna svrha bila izložiti odredbe koje se odnose na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, a koje kao osnove toga raspolaganja navode zakup, prodaju, dugotrajni zakup i koncesiju za ribnjak.

Navedene odredbe opširnije smo izložili da bi se, ne samo po njihovoj brojnosti već i po njihovom sadržaju moglo uočiti osim važnosti poljoprivrednog zemljišta općenito, poseban status toga zemljišta kada je u vlasništvu države, odnosno poseban položaj države glede prava, ali i obveza, kao vlasnika tog zemljišta.

Takav vlasničkopravni status nesumnjivo proizlazi iz izričitih zakonskih odredaba da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku koje ima njezinu osobitu pažnju.

Nedvojbeno je da će navedena temeljna zakonska polazišta imati bitan utjecaj i za ocjenu javnog interesa kod raspolaganja poljoprivrednim zemljištem pri čemu se u primjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu kao osnovno pitanje postavlja uspostava pravne obveze, odnosno razmjernosti između javnog i privatnog interesa.

Privatni interes javlja se prvenstveno kao zaštita prava vlasništva privatnog vlasnika poljoprivrednog zemljišta (kako ih naziva zakonodavac) od mogućih ograničenja radi javnog, odnosno općeg interesa.

Budući da konačni odgovori na ta pitanja trebaju tek uslijediti, s obzirom na pokrenuti postupak ocjene ustavnosti niza odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu, to će utjecati na primjenu Zakona u cjelini, dakle i u dijelu koji se odnosi na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Neovisno o tomu ne dovode se u dvojbu osnove raspolaganja poljoprivrednim zemljištem (zakup, prodaja, dugotrajni zakup i koncesija za ribnjak) pa niti mogućnost ograničenja vlasništva poljoprivrednog zemljišta radi provođenja nezavisne politike gospodarenja tim zemljištem, primjerice, okrupnjavanjem poljoprivrednog zemljišta.

Posebice imajući na umu već usvojenu nacionalnu politiku u odnosu na poljoprivredno zemljište i na međunarodnom planu odnose u okviru Europske unije, a što ne može zaobići niti Hrvatsku.

## Summary

### **DISPOSAL OF AGRICULTURAL LAND OWNED BY THE STATE**

The aim of this article is to present the content of the provisions of the 2008 Agricultural Land Act which regulate disposal of agricultural land owned by the state.

Therefore, the author analyses general provisions on the notion and status of the agricultural land, grounds and types of disposal of agricultural land owned by the state (lease, selling, lease of long duration, concession) in the most part of the article.

A considerable number of provisions (almost half of them) regulate the disposal clearly indicating the importance of agricultural land owned by the state in fulfilling the national policy on managing agricultural land and indirectly in concentrating the agricultural land in respect to indisputable mutual influence of disposal of agricultural land owned by the state and by the private individual and the always present issue of acceptable proportionality between public and private interest.

Thereat, the issue of protection of private ownership of agricultural land from possible limitations (according to the legislator) has been highly emphasised.

In this respect, the author presents amendments enacted shortly after the Agricultural Land Act promulgation stressing their significance for the implementation of legislative provisions as a whole. She also discusses the already initiated procedure to review the constitutionality of certain Act provisions

A special attention has been given to agricultural land concentration and fulfilment of common goals and these within the European Union.

*Key words: agricultural land, state ownership.*

## Zusammenfassung

### **VERFÜGUNG ÜBER LANDWIRTSCHAFTLICHES GRUNDSTÜCK IM STAATLICHEN EIGENTUM**

Die vorliegende Arbeit stellt die Bestimmungen des Gesetzes über landwirtschaftliches Grundstück betreffend der Verfügung über landwirtschaftliches Grundstück im staatlichen Eigentum dar. Zuerst werden allgemeine Bestimmungen zu Begriff und Status des landwirtschaftlichen Grundstücks vorgelegt. Im Anschluss dazu beschäftigt sich die Autorin mit den Grundlagen und Formen der Verfügung über landwirtschaftliches Grundstück im staatlichen Eigentum (Verpachtung, Verkauf, langfristige Verpachtung, Konzession).

Fast die Hälfte der genannten Gesetzesbestimmungen, die sich auf diese Verfügung beziehen, deuten geradezu auf die Bedeutung des landwirtschaftlichen Grundstücks im staatlichen Eigentum hin, sowohl in der Realisierung nationaler Verwaltungspolitik, als auch unmittelbar in der Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Grundstücken im staatlichen Eigentum angesichts des gegenseitigen Einflusses der Verfügung über landwirtschaftliches Grundstück im staatlichen Eigentum, sowie über jenes im Privateigentum. Dabei stellt sich ständig die Frage angemessener Verhältnismäßigkeit

zwischen öffentlichem und privatem Interesse.

In dieser Hinsicht wird meist die Frage des Schutzes vom Privateigentum (im Sinne des Gesetzgebers) über landwirtschaftliches Grundstück von eventuellen Einschränkungen hervorgehoben.

Einführend wurde in diesem Zusammenhang erwähnt, dass für die Anwendung von Gesetzesbestimmungen, die bald nach der Erbringung des Gesetzes über landwirtschaftliches Grundstück getroffene Änderungen und Ergänzungen, sowie das Verfahren zur Verfassungsmäßigkeitsprüfung von einigen Gesetzesbestimmungen, wichtig sind. Darüber hinaus wird auf die Zusammenlegung vom landwirtschaftlichen Grundstück und auf die Realisierung von Zielen im Rahmen der Europäischen Union aufmerksam gemacht.

**Schlüsselwörter:** *Landwirtschaftliches Grundstück, staatliches Eigentum.*

## Riassunto

### **IMPIEGO DEL FONDO AGRICOLO DI PROPRIETÀ DELLO STATO**

Lo scopo di questo lavoro è di illustrare il contenuto delle disposizioni della legge sul fondo agricolo del 2008, che si riferiscono all'impiego del fondo agricolo di proprietà dello Stato.

Pertanto, accanto alle disposizioni generali concernenti la nozione e lo status giuridico del fondo agricolo, la maggiore parte del lavoro si riferisce ai fondamenti ed alle modalità di impiego del fondo agricolo di proprietà dello Stato (affitto, alienazione, affitto a lungo termine, concessione).

Una parte rilevante delle disposizioni di legge (quasi la metà) che si riferiscono proprio a tali impieghi chiaramente dimostra l'importanza del fondo agricolo di proprietà dello Stato nella realizzazione della politica nazionale concernente l'economia ed indirettamente il potenziamento del fondo agricolo, considerato che v'è una certa influenza reciproca tra impiego del fondo agricolo di proprietà dello Stato e quello di proprietà privata alla presenza della costante questione della proporzionalità tra interesse pubblico e privato.

Al riguardo, di frequente viene posta in rilievo la questione della tutela da possibili limitazioni della proprietà privata quando dal legislatore individuata quale fondo agricolo.

In proposito, all'inizio abbiamo illustrato le assai importanti disposizioni della legge che sono andate a modificare ed integrare il testo originale della legge sul fondo agricolo e che hanno permesso una più agevole applicazione dell'intera normativa, così come abbiamo preso in esame alcune disposizioni al vaglio del giudizio di legittimità costituzionale. In particolare, ci siamo concentrati anche sul potenziamento del fondo agricolo nella realizzazione dei fini prefissati nell'ambito delle politiche dell'Unione europea.

**Parole chiave:** *fondo agricolo, proprietà dello Stato.*