

UDK 332.334.4:631.1:528.44(497.5)

Stručni članak

Primjena u praksi Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države

Katica GOLUBIČIĆ – Slavonski Brod*

SAŽETAK. Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države postignuta je stvarna evidencija katastarskih čestica koje su vlasništvo RH.

Kroz oblike povrata imovine i prodaje zemljišta omogućena je privatizacija poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, te je kroz zakup i koncesiju dana mogućnost dugogodišnjega korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države fizičkim i pravnim osobama, koje zajedno s jedinicama lokalne samouprave uživaju dobit pravih gospodarenja poljoprivrednim zemljištem.

Tijekom realizacije zacrtanog i od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva odobrenog Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, nailazi se na probleme neriješenih imovinskopravnih odnosa na česticama obuhvaćenim Programom, neusklađenosti stanja na terenu sa stanjem u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi, te na probleme sporosti u cjelokupnom postupku.

Ključne riječi: poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, neriješeni imovinsko-pravni odnosi, izmjera zemljišta.

1. Uvod

Poljoprivredno je zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Poljoprivrednim zemljištem smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare, kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji.

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaze se sukladno Strategiji gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koju donosi Vlada RH na prijedlog Ministarstva, te Mjerilima za provedbu privatizacije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Strategijom i Mjerilima, donose Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države za svoje područje, uz suglasnost Ministarstva.

* Katica Golubičić, ing. geod., Vida Došena 29, 35000 Slavonski Brod, kg-gis@sb.t-com.hr.

2. Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države

Sukladno članku 54. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN br. 66/01), jedinice lokalne samouprave donosile su tijekom 2002. i 2003. godine, svaka jedinica za svoje područje, programe raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Programi su izrađeni prema osnovnim načelima raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem, danim u Strategiji gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (URL 1).

Programima je prije svega provedena inventarizacija poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, te dana mogućnost privatizacije državnog poljoprivrednog zemljišta ili njegova dugotrajnoga korištenja.

Tako Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države sadrži:

- ukupnu površinu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države
- podatke o dosadašnjem raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države
- površine određene za povrat imovine
- površine određene za prodaju
- površine određene za koncesiju
- površine određene za zakup, te
- ostale površine.

Površine poljoprivrednog zemljišta utvrđene su prema podacima iz katastra zemljišta.

Cjelokupnom evidencijom čestica obuhvaćenih Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države te njihovom identifikacijom na katastarskim planovima, zaključeno je da se prema dosadašnjem stanju raspolagalo s gotovo 35% manje poljoprivrednih površina; za preostale se površine nije ni znalo da su u vlasništvu države, niti se o njima u jedinicama lokalne samouprave vodila evidencija.

2.1 Površine za povrat

U slučaju površina određenih za povrat imovine, iz tadašnjih županijskih ureda za imovinskopravne poslove dobivene su obavijesti, za svaku katastarsku općinu posebno, o podnesenim zahtjevima prijašnjih vlasnika da im se vrati oduzeto poljoprivredno zemljište, te su se u načelu površine za povrat imovine odredile prema pristiglim obavijestima.

2.2 Površine za prodaju

Nadalje, budući da je privatizacija strateško opredjeljenje Vlade RH, nastojale su se što veće količine poljoprivrednih površina dati na prodaju.

2.3 Površine za zakup

Za zakup su predviđene čestice, odnosno površine, za koje su do trenutka donošenja Programa već postojali dugogodišnji ugovori o zakupu, te sve ostale čestice kojima je trebalo uskladiti stanje na terenu, stanje katastra i zemljišne knjige kako bi se iste mogle također pripremiti za prodaju.

2.4 Površine za koncesiju

Što se tiče površina određenih za koncesiju, vodilo se računa o velikim obradivim poljoprivrednim površinama, koje su dugi niz godina postojeći agrokombinati i druge pravne osobe obrađivali i koristili, te bi im se i po ovom Programu omogućilo obavljanje djelatnosti.

2.5 Ostale površine

U kategoriju ostalih načina korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, jedinice lokalnih samouprava su, u okviru od najviše 5% ukupnog iznosa poljoprivrednih površina po jednom Programu, za svoje potrebe (industrijska zona, poslovna zona, zona sporta i rekreacije i drugo) izdvojile dopuštene površine.

3. Analiza provođenja Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države

Navedenih godina jedinice lokalnih samouprava donijele su svoje programe raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, a resorno Ministarstvo ih je odobrilo.

Međutim, rijetki su programi raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države koji su u potpunosti provedeni u praksi, odnosno *nijedan* od analiziranih programa obuhvaćenih ovim radom nije proveden u djelo, ili je tek djelomično provediv i proveden, a kao uzorak za ispitivanje i analizu stanja obuhvaćeno je 15 jedinica lokalnih samouprava s područja Slavonije, kao najveće riznice poljoprivrednog zemljišta na području RH, s ukupno 24.400 ha poljoprivrednih površina u vlasništvu države.

Osim te regionalne analize, zanimljivo je Izvješće o provedbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu, izvor kojega je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, koje iznosi sljedeće podatke:

Do 23. ožujka 2004. god. 318 općina i gradova dostavilo je svoje programe Ministarstvu na suglasnost. U Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva razmatrani su svi programi, ali je suglasnost dana na 248 programa, a ostali su vraćeni radi dopune ili usuglašavanja zainteresiranih subjekata o omjerima površina poljoprivrednog zemljišta za prodaju, zakup i koncesiju.

Ukupne površine za koje je dana suglasnost u programima:

- za povrat 48.530,94 ha (11%)
- za prodaju 191.702,98 ha (41%)
- za zakup 95.533,06 ha (21%)

i one su predviđene za fizičke osobe i obiteljska gospodarstva,

- za koncesiju 113.141,49 ha (24%) i predviđene su za pravne osobe
- za ostalo 11.635,36 ha (3%),
- sveukupno 460.543,83 ha.

Trenutačno je Ministarstvo zaprimilo 106 zahtjeva za raspisivanje natječaja za zakup poljoprivrednog zemljišta. S provedenim izborom najpovoljnije ponude završeno je 30 natječaja, od 77 suglasnosti koje je Ministarstvo dalo na raspisivanje natječaja, tako je u natječajima za *zakup dano 15.113,4740 ha* na području RH. U obradi je 47 natječaja za zakup na području RH.

Za raspisivanje natječaja za prodaju poljoprivrednog zemljišta Ministarstvo je zaprimilo 82 zahtjeva, ukupno 23.953,2038 ha. Od toga je 56 raspisanih natječaja za 16.857,6008 ha, a 26 je dobilo suglasnost za izbor najpovoljnije ponude.

Za raspisivanje natječaja za koncesiju pristiglo je 89 zahtjeva za ukupno 45.319,8808 ha.

4. Problemi pri provođenju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države

Budući da doneseni i od Ministarstva odobreni programi raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države nisu u praksi doživjeli realizaciju, očito je da se radi o nizu problema na koje se naišlo u nastojanima da se ti programi provedu. Najčešće je riječ o:

1. neriješenim imovinskoopravnim odnosima
2. neusklađenosti stanja na terenu s evidencijom u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi
3. dugotrajnom procesu od raspisivanja natječaja do prodaje, odnosno zakupa.

4.1 Neriješeni imovinskoopravni odnosi

Dva su najčešća slučaja neriješenih imovinskoopravnih odnosa pri primjeni Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države:

- nisu donesena rješenja o povratu oduzete imovine
- nije izvršen upis RH u zemljišne knjige.

4.1.1 Rješenja o povratu oduzete imovine

Već je prije spomenuto da su površine namijenjene za povrat imovine u Programu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države određene prema pristiglim obavijestima iz tadašnjih županijskih ureda za imovinskoopravne poslove.

Da bi se okončao postupak povrata imovine, Ured državne uprave u županiji nadležan za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, u suglasnosti s općinskim državnim odvjetništvom (kada je riječ o zamjenskom zemljištu), treba izdati rješenje o povratu oduzete imovine. Tek nakon pravomoćnosti rješenja može se u zemljišne knjige uknjižiti vlasništvo nad česticama koje su prema Programu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države određene za povrat.

Taj je postupak dugotrajan, te je prema utvrđenim podacima postupak povrata imovine započeo, ali još nije konačan, odnosno nisu izdana rješenja o povratu oduzete imovine.

4.1.2 Upis RH u zemljišne knjige

Da bi se provela privatizacija zemljišta u vlasništvu države, odnosno obavila njegova prodaja, osnovni preduvjet za sklapanje ugovora o prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, je uknjižba ili upis Republike Hrvatske u zemljišne knjige kao vlasnika nad česticama predviđenim za prodaju. Podrazumijeva se da stanje čestice za prodaju na terenu odgovara stanju u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi.

Danas se u zemljišnim knjigama vrlo često u vlasničkim listovima mogu pročitati izrazi “Državno vlasništvo”, “Općenarodna imovina” i drugo te nazivi različitih organa upravljanja i prava korištenja koji u današnjoj terminologiji više ne egzistiraju, ali nikada nije pokrenut prijedlog za promjenu imena vlasnika.

Na prijedlog jedinice lokalne samouprave za uknjižbu prava vlasništva RH nad nekretninama iz Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, općinsko državno odvjetništvo dužno je pokrenuti postupak za upis stvarnih prava nad nekretninama kojih je nositelj Republika Hrvatska.

Pravomoćnim rješenjem općinskoga državnog odvjetništva čestice obuhvaćene Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države mogu se uknjižiti u vlasništvo RH u zemljišne knjige.

Već je spomenuto da su površine poljoprivrednog zemljišta u okviru Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države utvrđene prema podacima iz katastra zemljišta, odnosno prema popisu katastarskih čestica u posjedovnim listovima RH. Stoga se moglo očekivati da su neke čestice u zemljišnoj knjizi uknjižene kao privatno vlasništvo, zbog neprovedenih rješenja u zemljišnoj knjizi. U takvim slučajevima najčešći upis prava vlasništva, bilo privatnog ili RH, izvršit će se pravomoćnom sudskom odlukom.

4.2 Neusklađenost stanja na terenu s evidencijom u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi

Taj problem mogao bi se okarakterizirati kao najveći problem na koji su naišle jedinice lokalne samouprave pri nastojanju da se realizira Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. To je slučaj u kojem se niz katastarskih čestica svojim oblikom, površinom i kulturom na terenu razlikuju od evidencije u katastru zemljišta, pa tako i u zemljišnoj knjizi.

Najčešće se na terenu kao poljoprivredna površina obrađuje jedna “tabla” ukupne površine oko 25 do 35 ha, dok se na istome mjestu u katastru zemljišta može evidentirati niz manjih katastarskih čestica različitih oblika, površina i kultura.

Jedino moguće rješenje toga problema je *izmjera poljoprivrednog zemljišta* u vlasništvu države, kojom se stanje na terenu usklađuje, odnosno evidentira u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi. Tek nakon izmjere, s česticama obuhvaćenima Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, može se *stalno i stvarno* raspolagati prema predviđenim načinima korištenja, bilo da se radi o povratu imovine, prodaji, zakupu, koncesiji ili površinama u kategoriji ostalih.

4.2.1 Izmjera poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH

Izmjera poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države vrlo je odgovoran, skup i dugotrajan postupak, koji su započele neke jedinice lokalne samouprave, a tek rijetke i okončale.

Odgovornost za izmjeru preuzima geodetska struka. Provođenje izmjere poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države vodi Državna geodetska uprava, koja s jedinicom regionalne uprave i jedinicom lokalne samouprave utvrđuje zajednički interes za provođenje izmjere, te sve tri strane sklapaju Sporazum o provođenju izmjere poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH za područje jedne jedinice lokalne samouprave i u dijelovima katastarskih općina u kojima je izmjera prijeko potrebna.

Sporazumom se osiguravaju financijska sredstva za provođenje izmjere, te utvrđuje dužnost Državne geodetske uprave o raspisivanju javnog natječaja s prikupljanjem ponuda za izvođenje usluga koje u okviru izmjere izvode ovlaštene geodetske tvrtke.

Nakon izmjere, gorući problem realizacije Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem bit će uspješno riješen.

4.3 Dugotrajan proces od raspisivanja natječaja do prodaje, odnosno zakupa

Sukladno članku 23. i članku 32. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN br. 66/01), poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje se, odnosno daje u zakup, javnim natječajem.

Odluku o raspisivanju javnog natječaja te odluku o izboru najpovoljnije ponude na temelju toga natječaja donosi općinsko odnosno gradsko vijeće na čijem se području zemljište nalazi, uz suglasnost Ministarstva.

Na temelju odluke o izboru najpovoljnije ponude za prodaju, općinski načelnik ili gradonačelnik i podnositelj ponude sklapaju ugovor o prodaji, koji je pravovaljan samo uz suglasnost Ministarstva, te se tada kupac poljoprivrednog zemljišta može uknjižiti u zemljišnoj knjizi kao vlasnik.

Na temelju odluke o izboru najpovoljnijeg ponuditelja na natječaju za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, općinski načelnik ili gradonačelnik i podnositelj ponude sklapaju ugovor o zakupu, koji se dostavlja zemljišnoj knjizi na upis ugovora o zakupu te nadležnom uredu za katastar.

Tako propisuje Zakon, a postupak u praksi je, ukratko, slijedeći:

- vijeće donosi odluku o raspisivanju natječaja
- odluka se šalje Ministarstvu na suglasnost
- slijedi objava natječaja u javnom glasilu
- vijeće donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja
- od Ministarstva se traži suglasnost na odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja
- dostava nacрта ugovora na mišljenje državnog odvjetništva
- ovjera ugovora kod javnog bilježnika
- uknjižba u zemljišne knjige.

Praksa je pokazala da redovito protekne najmanje 15 mjeseci od raspisivanja natječaja do zakupa ili prodaje.

Iz tog problema proizašao je 18. ožujka 2005. Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu s konačnim prijedlogom zakona, čiji je krajnji cilj stavljanje poljoprivrednog zemljišta u funkciju. U tom nacrtu predloženi su rokovi koji ograničavaju spomenuti postupak, te se detaljnije utvrđuje pravo prvenstva pri izboru najpovoljnijeg ponuditelja za prodaju, zakup i koncesiju. Nacrt je prihvaćen, te je objavom u Narodnim novinama br. 48/05 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu stupio na snagu 9. travnja 2005.

5. Zaključak

Kako se poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države prema predloženim i prihvaćenim programima ne može u cijelosti raspolagati zbog navedenih neriješenih problema, jedinice lokalne samouprave, uz suglasnost Ministarstva, dodijelile su u *zakup* fizičkim ili pravnim osobama upisanim u upisnik poljoprivrednih gospodarstava ona zemljišta koja imaju neriješene imovinskopravne odnose, te zemljišta na kojima se treba izvršiti izmjera, sve dok se ne steknu uvjeti za pravilno gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, predviđeno programima.

Time se poljoprivredno zemljište u vlasništvu države stavilo u funkciju kako ne bi ostalo neobrađeno na terenu do trenutka konačne primjene Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Na primjeru realizacije Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države još jednom se pokazalo kako katastar nekretnina i zemljišna knjiga moraju biti institucije koje se međusobno dopunjuju i jedna bez druge ne mogu ostvariti krajnji cilj.

Tako o tome Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN br. 128/99) u članku 5. kaže: "Podaci katastra nekretnina temelj su za zemljišne knjige koje vode zemljišno-knjižni sudovi", a prema Zakonu o zemljišnim knjigama (NN br. 91/96), članku 8. stavku 2, smatra se da "zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje zemljišta".

ZAHVALA. Ovaj uradak ne bi mogao biti ostvaren bez svesrdne suradnje čelnih osoba 15 jedinica lokalne samouprave, koji su dostavili na uvid traženu dokumentaciju i koji su analizom stanja upozorili na probleme s kojima se susreću pri realizaciji Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Svima im se srdačno zahvaljujem.

Literatura

- Cetl, V., Prosen, A. (2001): Uređenje poljoprivrednog zemljišta kao čimbenik razvoja poljoprivrede, Geodetski list, 4, 289-298.
- Narodne novine (1996): Zakon o zemljišnim knjigama, br. 91/96.
- Narodne novine (1999): Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, br. 128/99.
- Narodne novine (2001): Zakon o poljoprivrednom zemljištu, br. 66/01, 87/02, 48/05.
- RH, Brodsko-posavska županija, Upravni odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu:
- Izvješće o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske na području Brodsko-posavske županije za 2003. godinu, lipanj 2004. godine.
- URL 1: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, <http://www.mps.hr/dokumenti/strategije.asp>, (8. 4. 2005.).

The Application of the Programme of the control of agricultural land in the state ownership in practice

ABSTRACT. The real record keeping of land-register lots in the state ownership has been achieved with the Programme of the control of agricultural land in the state ownership. Through the possibility of restitution of property and selling of land the privatization of agricultural land in the state ownership was made possible. The rent and concession were other ways of giving the possibility of long-term use of agricultural land in the state ownership to legal subjects who together with local self-governing units use of the profit of correct conduct of agricultural land. In the course of realization of the Programme of the control of agricultural land in the state ownership which has been validated by the Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy, one can come across the problems caused by unresolved property-legal relations on the lots encompassed by the Programme, uncoordinated states on the grounds with the land-register as well as with the problem of slowness in the entire procedure.

Key words: agricultural land in the state ownership, unresolved property-legal relations, land surveying.