

RADOVI  
Zavoda za znanstveni rad  
HAZU Varaždin

UDK 34:631(497.5)“1990/2013“  
Stručni članak  
Professional paper

DAMIR KONTREC  
Vrhovni sud Republike Hrvatske  
damir.kontrec@vsrh.hr

Primljeno: 08. 01. 2014.  
Prihvaćeno: 12. 03. 2014.

## PRAVNI STATUS I RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U REPUBLICI HRVATSKOJ – POVIJESNI PRIKAZ, *DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA*

*U ovom članku autor je opisao pravni status i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u Republici Hrvatskoj od 1990. do 2013. godine.*

### 1. UVOD

Govoriti o poljoprivrednom zemljištu možemo s različitih gledišta, agromskog, ekonomskog, sociološkog, ekološkog, pravnog i drugih. No, uloga poljoprivrednog zemljišta koja mu je namijenjena u poljoprivrednoj proizvodnji, u proizvodnji hrane, od vitalnog je interesa za cijelu državu i njezino stanovništvo.<sup>1</sup> Zbog toga je Ustav Republike Hrvatske<sup>2</sup> u čl. 52.<sup>3</sup> poljoprivredno zemljište proglasio dobrom koje je od interesa za Republiku Hrvatsku i koje uživa osobitu zaštitu.

Iako je na normativnoj razini poljoprivredno zemljište proglašeno dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku, stanje u naravi je daleko od toga. Naime, vozeći se prometnicama u Hrvatskoj mogu se vidjeti često puta neobrađena polja, nepokošene pašnjake, zakorovljene oranice. S druge pak strane u europskim

<sup>1</sup> Nikola Gavella, Hano Ernst, Vlado Belaj, Jadranko Jug, Saša Nikšić, Igor Gliha, Tatjana Josipović, Nikoleta Radionov, Jasenko Marin, Marko Baretić, Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak treći, Narodne novine, Zagreb, 2011., 103-153.

<sup>2</sup> Narodne novine br. 56/90, 135/97,8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, dalje Ustav.

<sup>3</sup> Čl. 52. Ustava određuje: “More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari o osobitoga kulturnoga, povijesnoga, gospodarskoga i ekološkoga značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku imaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.”

državama, primjerice Sloveniji ili Austriji, situacija je potpuno različita, poljoprivredne površine su obrađene, pašnjaci su pokošeni, poljoprivredne površine se navodnjavaju itd. Svjedoci smo da se u medijima često puta kritizira poljoprivredna politika, kao i politika trgovaca kojima je lakše uvoziti, često puta i ne-kvalitetne, poljoprivredne proizvode, nego osigurati da poljoprivredne površine budu efikasno obrađene.

U ovom radu baviti ćemo se pravnim statusom poljoprivrednog zemljišta i raspolaganjem istim u razdoblju od osamostaljenja Republike Hrvatske pa do danas. Ujedno će se ukazati na pravno nasljeđe s kojim se ušlo u novu državu, a glede pravnog statusa poljoprivrednog zemljišta.

## 2. OPĆE I POSEBNO STVARNOPRAVNO UREĐENJE

Uvodno treba naglasiti da u Republici Hrvatskoj glede poljoprivrednog zemljišta vrijedi poseban pravni režim, koji će biti detaljno prikazan u nastavku ovog rada. To zapravo znači da se glede vlasništva poljoprivrednog zemljišta i ograničenja istog, te drugih stvarnih prava na poljoprivrednom zemljištu primjenjuju posebni propisi koji reguliraju pravni status i promet poljoprivrednim zemljištem kao *lex specialis*, a opći propisi Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>4</sup> se primjenjuju samo na ono što tim posebnim propisima nije uređeno.

S druge pak strane treba imati na umu i odnos posebnog pravnog uređenja za poljoprivredna zemljišta i ostalih posebnih pravnih uređenja za pojedine vrste stvari (nekretnina), pri čemu se tu prije svega misli na posebno pravno uređenje za građevinsko zemljište, za vode i vodno dobro i šumsko zemljište.

Tako je u čl. 3. st. 1. toč. 6. Zakona o prostornom uređenju<sup>5</sup> određeno da se pod građevinskim zemljištem podrazumijeva zemljište koje je izgrađeno, uređeno ili prostornim planom namijenjeno za građenje građevina ili uređenje površina javne namjene, neovisno o tome nalazi se unutar ili izvan građevinskog područja. Poljoprivredno zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja mora se održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju te ga se u tu svrhu mora koristiti.

Poljoprivredno zemljište se može nalaziti i na vodnom području, pa tada pravila posebnog pravnog režima za poljoprivredna zemljišta valja primijeniti uzimajući u obzir pravila posebnoga pravnog uređenja za vode i vodna dobra propisana Zakonom o vodama.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, dalje ZV.

<sup>5</sup> Narodne novine br. 153/13, dalje ZPU.

<sup>6</sup> Narodne novine br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13.

Poljoprivredno zemljište valja razlikovati od šumskog zemljišta za koji vrijedi poseban pravni režim propisan Zakonom o šumama.<sup>7</sup> Pod šumskim se zemljištem podrazumijeva zemljište na kojem se uzgaja šuma ili koje je radi svojih prirodnih obilježja uvjeta gospodarenja predviđeno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma.<sup>8</sup>

### 3. PRAVNI STATUS POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA DO DONOŠENJA ZAKONA O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU IZ 1991. GODINE

Kada se govori o pravnom statusu poljoprivrednog zemljišta do uspostave Republike Hrvatske kao samostalne države valja istaći da je postojao dualitet vlasništva. S jedne strane postojalo je privatno vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu, ali je postojalo i društveno vlasništvo.

Naime, nakon Drugog svjetskog rata, u vrijeme socijalističkog društvenog uređenja bila je provedena agrarna reforma kojom se osobama bez zemlje dodijelila zemlja koja je bila oduzeta veleposjednicima, odnosno državnim neprijateljima. Osim toga, osobe koje su imale poljoprivredno zemljište u vlasništvu nisu smjele imati više od 10 hektara (zemljišni maksimum), time da im je višak zemlje bio oduziman.

U vrijeme socijalističkog društvenog uređenja došlo je do razvoja velikog broja poljoprivrednih kombinata kojima je dodijeljena zemlja – poljoprivredno zemljište na korištenje, a koje je ranije bilo oduzeto privatnim vlasnicima, odnosno kojima je zemljište bilo dodijeljeno kroz postupak nacionalizacije, arondacije, komasacije, eksproprijacije.<sup>9</sup>

Čini nam se zanimljivim posebno spomenuti Zakon o komasaciji,<sup>10</sup> a koji je još uvijek na snazi jer niti jednim propisom nije stavljen izvan primjene,<sup>11</sup> iako je u praksi neprovediv jer ne postoje nadležna tijela koja bi provodila postupak komasacije.<sup>12</sup> Naime, tim Zakonom provedeno je sređivanje zemljišnih knjiga i katastarske evidencije u puno katastarskih općina, te je njime došlo do okrupnjavanja poljoprivrednih posjeda. Primarno se komasacija vršila u interesu velikih druš-

---

<sup>7</sup> Narodne novine br. 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13.

<sup>8</sup> N. GAVELLA, isto djelo, 106-107.

<sup>9</sup> Mladen ŽUVELA, Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, objašnjenja, komentarske napomene, sudska praksa i drugi odgovarajući propisi, Narodne novine, Zagreb, 1987., 812-850.

<sup>10</sup> Narodne novine br. 10/79, 21/84, 5/87.

<sup>11</sup> Odluka o razrješenju i imenovanju Republičke komasacione komisije – Narodne novine br. 54/90.

<sup>12</sup> <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustav> - vidi odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-III-2013/2003 od 9. lipnja 2005. povodom ustavne tužbe protiv odluke Upravnog suda Republike Hrvatske protiv rješenja Republičke komasacijske komisije Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske.

tvenih poljoprivrednih kombinata, pa je bila nepopularna kod poljoprivrednika. No, treba priznati da su poljoprivredni kombinati stjecali nekretnine i kupnjom, odnosno zamjenom u vrijeme postojanja društvenog vlasništva, sastavljani su ugovori, ugovori su prijavljivani nadležnom državnom pravobraniteljstvu, provedeni su u katastru, a da u zemljišnim knjigama takvi ugovori nisu bili nikada provedeni. Takva situacija izazivala je cijeli niz parničnih postupaka koji se još uvijek vode pred nadležnim sudovima.

No, i na području gdje je bila provedena komasacija nakon nekog vremena ponovno je došlo do usitnjavanja posjeda, bilo kroz postupke nasljeđivanja, bilo diobom parcela od strane vlasnika, prodajom dijelova nekretnina.

Dakle, u vrijeme donošenja Ustava Republike Hrvatske 1990. godine postojao je dualitet pravnog statusa poljoprivrednog zemljišta, budući da je postojalo poljoprivredno zemljište u privatnom i poljoprivredno zemljište u društvenom vlasništvu. Kako je Ustavom ukinuto društveno vlasništvo, te je uspostavljeno samo jedna vrsta vlasništva (čl. 48. Ustava), bilo je potrebno intervenirati i u pravni status poljoprivrednog zemljišta koje je bilo u društvenom vlasništvu, jer se pojavila dilema tko je titular vlasništva na takvom zemljištu.

#### **4. PRAVNI STATUS I RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U RAZDOBLJU OD 1991. DO 2001. GODINE**

##### **4.1. Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 1991. godine<sup>13</sup>**

Vrlo brzo nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske, još prije proglašenja samostalnosti Republike Hrvatske, bio je donesen ZPZ-u iz 1991., kojim je provedena pretvorba društvenog vlasništva na poljoprivrednom zemljištu koje je na dan stupanja na snagu tog Zakona bilo u društvenom vlasništvu.

Naime, odredbom čl. 1. st. 1. ZPZ-a iz 1991. bilo je izričekom propisano da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku i da ima njezinu osobitu zaštitu.

Poljoprivrednim se zemljištem u smislu tog zakona smatralo oranice, vrtovi, voćnjake, vinograde, livade, pašnjake, ribnjake, trstike, močvare koje nisu posebno vrijedi biotopi, kao i drugo zemljište koje se koristi ili ne koristi, a može se privesti poljoprivrednoj proizvodnji (čl. 2. st. 1. Zakona iz 1991.). Poljoprivrednim se zemljištem u smislu tog zakona smatralo i neizgrađeno građevinsko zemljište osim uređenog građevinskog zemljišta užih dijelova starih gradskih jezgri koje će utvrditi skupština općine.

---

<sup>13</sup> Narodne novine br. 34/91, dalje ZPZ iz 1991.

Za pravni status poljoprivrednog zemljišta značajna je bila odredba čl. 3. Zakona iz 1991. Na poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu na teritoriju Republike Hrvatske postaje nositelj vlasničkih prava. To je zapravo značilo da svo poljoprivredno zemljište, koje je u na dan stupanja na snagu tog zakona bilo u društvenom vlasništvu, *ex lege* postaje vlasništvo Republike Hrvatske. Time su poljoprivredni kombinati, društvene pravne osobe koje su imale na korištenju poljoprivredno zemljište, neovisno o tome na koji način su stekli to zemljište, izgubili prava iz društvenog vlasništva, te je titular vlasništva postala država.

Time je u neku ruku provedena nova nacionalizacija poljoprivrednog zemljišta, jer je vlasnik svog poljoprivrednog zemljišta koje je bilo u društvenom vlasništvu postala Republika Hrvatska. No, raniji ovlaštenici prava iz društvenog vlasništva, društveno pravne osobe koje su na dan stupanja na snagu tog zakona (24. srpnja 1991. godine) koristile poljoprivredno zemljište na kojem je vlasništvo stekla Republika Hrvatska, imali su pravo nastaviti koristiti to zemljište do njihove pretvorbe u poduzeća kojima je poznat vlasnik (čl. 42. ZPZ-a iz 1991.).

U čl. 12. ZPZ-a iz 1991. godine propisana je obveza vlasnika i ovlaštenika poljoprivrednog zemljišta da obradivo poljoprivredno zemljište održavaju sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju, time da se pod održavanjem obradivog poljoprivrednog zemljišta podrazumijevalo sprečavanje zakorovljenosti i obrastanje višegodišnjim raslinjem.

U praksi su veliki problemi bili kod utvrđivanja koje su sve nekretnine bile poljoprivredno zemljište u vrijeme stupanja na snagu ZPZ-a iz 1991. Osim toga, jedinice lokalne samouprave su nakon stupanja na snagu ZPZ-a iz 1991. mijenjali granice građevinskog područja i na taj način širili građevinsko područje na uštrb poljoprivrednog zemljišta.

U tom dijelu je sudska praksa zauzela određena shvaćanja. Tako je zauzeto shvaćanje "da na poljoprivredno zemljište koje je u vrijeme stupanja na snagu ZPZ-a iz 1991. godine bilo zadružno vlasništvo, ne odnose odredbe ZPZ-a iz 1991. prema kojima na poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu na teritoriju Republike Hrvatske nositelj vlasničkih prava postaje Republika Hrvatska".<sup>14</sup>

"Zemljište koje je na dan stupanja na snagu ZPZ-a iz 1991. 24. srpnja 1991. bilo izvan granica građevinskog područja i u društvenom vlasništvu,<sup>15</sup> na temelju

---

<sup>14</sup> <http://vsrhmeridio/sudskapraksa> - Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz-6/2003.

<sup>15</sup> Člankom 360. st. 1. i 2. ZV je određeno: Pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu postalo je pretvorbom nositelja toga prava – pravo vlasništva one osobe koja je pretvorbom postala sveopći pravni sljednik dotadašnjega nositelja prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvari sposobna biti predmetom prava vlasništva; osim ako posebnim zakonom nije određeno drukčije (st. 1.). Pravo upravljanja, odnosno

samog zakona postalo je vlasništvo Republike Hrvatske, pa u odnosu na te nekretnine ne može doći do primjene predmnjeva iz čl. 360. st. 1. i 2. ZV“.<sup>16</sup>

“Ako su se ranije ispunile zakonske pretpostavke iz čl. 3. st. 1. ZPZ-a iz 1991. kojim je Republika Hrvatska postala vlasnik određenoga poljoprivrednog zemljišta, onda naknadna promjena zone građevinskog područja nema utjecaja na promjenu vlasništva tog zemljišta“.<sup>17</sup>

“Republika Hrvatska stekla je izvanknjižno pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu u društvenom vlasništvu na teritoriju Republike Hrvatske trenutku stupanja na snagu ZPZ-a iz 1991. (24. srpnja 1991.), s time da kasnije izmjene ZPZ-a nisu od utjecaja na vlasničkopravni režim poljoprivrednog zemljišta“.<sup>18</sup>

Čini nam se bitnim naglasiti da poljoprivredno zemljište koje je postalo vlasništvo države stupanjem na snagu ZPZ-a iz 1991. godine bivše društvene pravne osobe nisu niti mogle unijeti u društveni kapital, jer nisu bile ispunjene pretpostavke iz čl. 390. i 390. a ZV-a.

Naime, odredbom čl. 390. st. 1. ZV-a određeno je da se odredbe članaka 360. do 365. ZV-a (a radi se upravo o odredbama koje propisuju pretvorbu društvenog vlasništva) ne odnose na stvari na kojima su pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja imale bivše društvene i društveno-političke organizacije, na stvari koje nisu unesene u kapital pravnih osoba u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, te na stvari pravnih osoba u društvenom vlasništvu sa sjedištem na prije okupiranom, a sada oslobođenom području Republike Hrvatske.

Odredbom čl. 390. a ZV-a detaljnije su propisani uvjeti pod kojima trgovačko društvo kao pravni sljednik ranijeg društvenog poduzeća stječe vlasništvo na nekretninama. Tako je propisano da trgovačko društvo kao pravni sljednik društvenog poduzeća, po završenoj pretvorbi društvenog vlasništva, vlasnik je nekretnina koje su na dan procjene vrijednosti temeljnog kapitala u postupku pretvorbe ili privatizacije bile:

- društveno vlasništvo s pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenog poduzeća, i
- koje su mogle biti predmet stjecanja prava vlasništva, i

---

korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu osobe koja je do stupanja na snagu ovoga Zakona nije pretvorilo u subjekt prava vlasništva, postaje stupanje na snagu ovoga Zakona pravo vlasništva dotadašnjega nositelja prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva, osim ako posebnim zakonom nije određeno drukčije (st. 2.).

<sup>16</sup> <http://www.ingbiro.com/sudska/sadrzaj.aspx> - Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz-68/01.

<sup>17</sup> <http://www.ingbiro.com/sudska/sadrzaj.aspx> - Županijski sud u Varaždinu, 12 Gž-849/10.

<sup>18</sup> <http://www.ingbiro.com/sudska/sadrzaj.aspx> - Županijski sud u Varaždinu, Gž-1574/08.

- čija je vrijednost procijenjena u kapital društva i koje su po nadležnom tijelu iskazane u kapitalu društva.

Obzirom na takva zakonska određenja poljoprivredno zemljište koje je na dan stupanja na snagu ZPZ-a iz 1991. godine (24. srpnja 1991.) bilo u društvenom vlasništvu postalo je vlasništvo Republike Hrvatske i te nekretnine nisu mogle biti unesene u kapital trgovačkog društva, sljednika ranijeg društvenog poduzeća, jer u vrijeme privatizacije ili pretvorbe tih subjekata na tim nekretninama bivša društvena poduzeća više nisu imala prava iz društvenog vlasništva (pravo korištenja, upravljanja ili raspolaganja).

U čl. 19. ZPZ-a iz 1991. omogućena je promjena namjene poljoprivrednog zemljišta. Tako je pravna ili fizička osoba koja je namjeravala promijeniti namjenu poljoprivrednog zemljišta je to morala prijaviti općinskom organu uprave nadležnom za poljoprivredu, time da u tom slučaju mora platiti naknadu propisanu čl. 20. istog Zakona, time da se naknada plaća prema površini građevinske parcele stambenog ili drugog objekta utvrđenog uvjetima uređenja prostora.

Kao što je vidljivo ZPZ-om iz 1991. nisu bili propisani uvjeti za prodaju državnog poljoprivrednog zemljišta, niti pak za davanje u zakup ili dugoročni zakup takvog zemljišta.

#### **4.2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 1993. godine<sup>19</sup>**

Dvije godine nakon donošenja ZPZ-a iz 1991. zakonodavac je uvidio da nisu regulirana sva potrebna pitanja, posebice glede raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske. Ne treba zaboraviti da je to bilo i vrijeme Domovinskog rata, da je veliki dio teritorija države bio pod okupacijom, odnosno neposredno ugrožen. U to vrijeme sežu početi pretvorbe i privatizacije koja se vodila u neprimjereno vrijeme i čije posljedice još i danas osjećamo.

Prije svega ZID ZPZ-a iz 1993. bilo je određeno da nositelji prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu, sada poljoprivrednom zemljištu u vlasničkom režimu, vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, odnosno Republike Hrvatske, ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe, niti ga strane fizičke i pravne osobe mogu steći ulaganjem kapitala ili kupnjom domaće pravne osobe, osim ako međunarodnim ugovorom nije bilo drugačije određeno (čl. 1. ZID ZPZ-a).

No, važnija novost je mogućnost da se obradivo poljoprivredno zemljište koje nije obrađeno u prethodnom vegetativnom periodu može dati na iskorištavanje domaćoj fizičkoj ili pravnoj osobi na osnovi zakupa uz naknadu tržišne vrijednosti vlasniku zemljišta, najviše na rok od tri godine (novi čl. 12. a ZPZ-a). Time je

---

<sup>19</sup> Narodne novine br. 79/93, dalje ZID ZPZ iz 1993.

bila otvorena mogućnost da se i poljoprivrednom zemljište u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, dakle ne samo države, a koje nije bilo obrađeno u prethodnom vegetativnom razdoblju, da u zakup domaćoj fizičkoj ili pravnoj osobi. U tom slučaju odluku o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta donosi općinsko ili gradsko vijeće, odnosno gradska skupština Grada Zagreba, odluka o davanju o zakup objavljuje se na oglasnoj ploči općine, grada, odnosno Grada Zagreba, a protiv odluke o davanju poljoprivrednog zemljišta u zakup vlasnik, odnosno posjednik zemljišta imao je pravo podnijeti prigovor u roku od 8 dana od dana primitka odluke, o kojem je ponovno odlučivalo isto tijelo koje je donijelo odluku o zakupu. Protiv odluke općinskog, odnosno gradskog vijeća, odnosno gradske skupštine Grada Zagreba povodom prigovora nije bila dozvoljena žalba, ali se mogao pokrenuti upravni spor.

Kriterij za davanje u zakup je bila najpovoljnija ponuda, pri čemu su prednost imali državljani Republika Hrvatske koji su sudjelovali u Domovinskom ratu.

Ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta sklapa općinski načelnik, odnosno gradonačelnik.

Bitno je isto tako navesti da je zakupoprimac bio dužan plaćati poreze, doprinose i sve druge naknade koje se plaćaju po osnovi vlasništva, odnosno korištenja zemljišta, te da zakupoprimac nije mogao to zemljište dati u podzakup ili na korištenje drugoj osobi.

ZID ZPZ-a iz 1993. uneseno je novo poglavlje koje se odnosilo na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (čl. 24. a do 24. m ZPZ-a). Tako je bilo predviđeno da se poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, izuzev onoga koje je ranijim vlasnicima bilo oduzeto nakon 15. svibnja 1945. godine, može raspolagati putem:

- koncesije,
- zakupa,
- služnosti plodouživanja,
- prodaje,
- darovanja,
- zamjene.

Tako je bilo određeno da se koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države može dati domaćoj ili stranoj pravnoj ili fizičkoj osobi u svrhu:

- biljne i stočarske proizvodnje na vrijeme od 10 do 30 godina,
- za dugogodišnje nasade na vrijeme od 20 do 40 godina,
- za lov i ribarstvo na vrijeme od 10 do 30 godina.

Vlada Republike Hrvatska imala je ovlast odlukom propisati pojedine kategorije poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države koje ne mogu biti objekt koncesije, a zemljište koje je dano u koncesiju ne može dati u zakup ili potkoncesiju.



Koncesija se mogla dati samo putem javnog natječaja ili javnog prikupljanja ponuda, time da je ministar poljoprivrede i šumarstva imao ovlast propisati oblik i kriterije za utvrđivanje visine naknade za koncesiju, kao i za početni iznos naknade za koncesiju.

Odluku o raspisivanju koncesije donosila je Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, time da je sam postupak provodila komisija od 5 članova i tajnik koje imenuje Vlada Republike Hrvatske.

Na osnovi odluke o koncesiji ministar poljoprivrede i šumarstva i podnositelj ponude sklapaju ugovor o koncesiji u pisanom obliku, pri čemu je oblik ugovor uvjete njegove valjanosti.

Ugovor o koncesiji trebalo je osobito sadržavati odredbe o klasi, veličini i kulturi poljoprivrednog zemljišta, vrijeme trajanja koncesije, način i uvjete korištenja zemljišta, oblik, visinu i dospijeće naknade za koncesiju, mogućnosti i razloge za otkaz ugovora prije isteka koncesije, pravo i razloge za jednostrani raskid ugovora, te dopuštenje postavljanja gospodarskih objekata, pomoćnih uređaja i objekata za iskorištavanje zemljišta, ako su u skladu s propisima prostornog uređenja i graditeljstva, te njihovu pripadnost po isteku vremena koncesiji. Program iskorištavanja poljoprivrednog zemljišta prilaže se ugovor o koncesiji i predstavlja njegov sastavni dio.

Ugovor o koncesiji je nadležno ministarstvo bilo dužno, prije potpisivanja, dostaviti na prethodno mišljenje javnom pravobraniteljstvu Republike Hrvatske, zajedno odlukom o koncesiji, koje je to mišljenje bilo dužno dati u roku od 15 dana, a ako se mišljenje ne bi dalo u tom roku, tada se smatralo da je mišljenje potvrdno. Isto tako Javno pravobraniteljstvo Republike Hrvatske bilo je dužno dati i mišljenje o sklopljenom ugovoru.

Republika Hrvatska bila je ovlaštena i prije isteka ugovora o koncesiji bez otkaznog roka ili uz primjereni otkaz rok otkazati ugovor o koncesiji, ako koncesionar ni nakon opomene ne bi koristio poljoprivredno zemljište u skladu s ugovorom, odnosno ako koncesionar ne bi primjenjivao mjere i postupke predviđene propisima o zaštiti i korištenju poljoprivrednog zemljišta.

Drugi predviđeni način raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države je bilo davanje tog zemljišta u zakup. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države moglo se dati u zakup domaćoj i stranoj fizičkoj i pravnoj osobi na vrijeme od 3 do 10 godina. U tom slučaju se moglo dati u zakup i zemljište koje je ostalo u vlasništvu Republike Hrvatske, a koje je bilo oduzeto ranijim vlasnicima, ali najdulje do vremena kada bi se to zemljište vratilo ranijim vlasnicima u postupku povrata imovine. Niti zemljište dano u zakup nije se moglo dati u podzakup, a ako bi bilo dano u podzakup to bi bio razlog za raskid ugovora o zakupu.

I kod zakupa je bio predviđen postupak javnog natječaja odnosno prikupljanje ponude, time da je odluku o izboru najpovoljnije ponude donosila Komisija koja je bila osnovana kod svake županije, a u čijem su sastavu bili agronom, geometar, pravnik, poljoprivredni proizvođač i župan. Najpovoljnijom ponudom se smatrala ona koja sadrži najracionalniji program uz najpovoljnije financijske uvjete. Sama činjenica da se najpovoljnijom ponudom smatrala ona koja ima najracionalniji program otvarala je široku mogućnost zlouporaba, a što se u praksi i događalo.

Ugovor o zakupu sklapao je župan i podnositelj ponude, a ako se poljoprivredno zemljište nalazilo na području dviju ili više županija, tada je ugovor o zakupu sklapao na strani zakupodavca ministar poljoprivrede i šumarstva. Ugovor o zakupu je također morao biti sklopljen u pisanom obliku. Kod toga je zakupnina bila prihod državnog proračuna.

Na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države mogla se osnovati služnost plodouživanja bez naknade i to na vrijeme od 30 godina. Takva služnost mogla se osnovati u korist socijalno ugroženih sudionika Domovinskog rata, pod uvjetom da su državljani Republike Hrvatske. Odluku o osnivanju služnosti plodouživanja donosila je Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva rada i socijalne skrbi i Ministarstva obrane. Osobe kojima je zemljište dano na besplatno plodouživanje obveznici su poreza i doprinosa koji terete to zemljište.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države moglo se prodati domaćim pravnim i fizičkim osobama, time da se na prodaju primjenjuju pravila koja vrijede za davanje zemljišta u zakup, što znači da je i u tom slučaju morao biti proveden javni natječaj. Prihod od prodaje je bio prihod državnog proračuna Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske bila je ovlaštena da svojom odlukom, a na prijedlog Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, iznimno u pojedinačnim slučajevima vezanim uz provedbu posebnih zakona, kao što su eksproprijacija, komasacija i slično, odobri zamjenu poljoprivrednog zemljišta u slučajevima kada je Republika Hrvatska bila korisnik eksproprijacije, komasacije ili nekog drugog postupka.

Za bivša društvena poduzeća koja su provela pretvorbu i privatizaciju bitna je bila i odredba čl. 42. st. 2. i 3. ZPZ-a. Naime, prema tim odredbama pravna osoba koja je nastala pretvorbom društvene pravne osobe, a koja je nastavila koristiti poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, dužna je o tome izvijestiti Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva u roku od 30 dana od dana obavljene pretvorbe, a radi uređivanja odnosa u svezi s daljnjim korištenjem poljoprivrednog zemljišta. Ako pravna osoba nastala pretvorbom društvene pravne osobe to ne bi učinila, tada se smatralo da koristi državno poljoprivredno zemljište protupravno.

Za pravni status poljoprivrednog zemljišta bitna je i odredba čl. 15. ZID ZPZ-a iz 1993. Naime, ako su strane fizičke i pravne osobe stekle pravo vlasništva na

poljoprivrednom zemljištu prije stupanja na snagu tog zakona, zabrana stjecanja koja je bila propisana čl. 1. ZID ZPZ-a iz 1993. se na njih ne odnosi. No, ako su strane fizičke osobe iz neke od država nastalih na teritoriju bivše SFRJ, one tim zemljište nisu mogle raspolagati, niti to zemljište opterećivati. Vlada Republike Hrvatske imala je ovlast odlučiti da određeno poljoprivredno zemljište izuzme od zabrane raspolaganja i opterećenja, a svaki pravni posao sklopljen protivno tim odredbama je ništav.

#### **4.3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 1995. godine<sup>20</sup>**

ZID ZPZ-u iz 1995. izmijenjena je odredba čl. 38. ZPZ-a prema kojoj je prihod od zakupnina i prodaje državnog poljoprivrednog zemljišta bio prihod državnog proračuna. Izmijenjenom odredbom određeno je da su sredstva ostvorena zakupom i prodajom državnog poljoprivrednog zemljišta prihod državnog proračuna i proračuna županije u visini od 33 %, te prihod jedinice lokalne samouprave u iznosu od 34 %, time da se sredstva koriste za provedbu programa u poljoprivrednoj proizvodnji.

Ista odredba mijenjana je ponovno Uredbom o izmjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu od 7. rujna 1994. godine,<sup>21</sup> te Uredbom o izmjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu od 23. ožujka 1995. godine.<sup>22</sup> Tim uredbama je bilo propisano da su sredstva ostvorena od zakupnina i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države prihod državnog proračuna u visini od 50 %, proračuna županije u visini od 35 % i proračuna općine ili grada na čijem se području zemljište nalazi u visini od 15 %.

ZID ZPZ-a iz 1995. detaljnije uređuje prodaju i zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države novim člancima 40. a, 40. b i 40 c. Tako je bilo određeno da se poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje i daje u zakup javnim natječajem. Kod toga odluku o prodaji i zakupu donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede i šumarstva nakon pribavljene mišljenja poglavarstva županije i mišljenja poglavarstva općine na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište koje je predmet prodaje ili zakupa.

Sam postupak javnog natječaja provodi komisija u županiji, pri čemu je kao kriterij za odabir najpovoljnije ponude najviša cijena. No, ponovno je bila propisana iznimka od tog pravila, pa se državno poljoprivredno zemljište može prodati ili dati u zakup po propisanoj početnoj cijeni ako je ponudu podnijela:

---

<sup>20</sup> Narodne novine br. 48/95, dalje ZID ZPZ iz 1995.

<sup>21</sup> Narodne novine br. 65/94.

<sup>22</sup> Narodne novine br. 21/95.

1) fizička osoba koja ima najprihvatljiviji gospodarski program obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva ili

2) prognanici i izbjeglice ako su državljani Republike Hrvatske.

Odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosila je Vlada Republike Hrvatske, a na temelju odluke o izboru najpovoljnije ponude župan i podnositelj ponude sklapaju ugovor o prodaji ili ugovor o zakupu.

Bila je predviđena pogodnost da ako kupac isplati cijelu kupoprodajnu cijenu, da tada ima pravo na popust u visini do 20 % od postignute kupoprodajne cijene, a isto tako bila je predviđena mogućnost obročne otplate kupoprodajne cijene, time da rok obročne otplate nije mogao biti dužni od 20 godina. Bila je predviđena i revalorizacija obročnih rata, ako bi nastupilo povećanje ili umanjene nominalnog iznosa plaća u gospodarstvu Republike Hrvatske za najmanje 20 % u odnosu na dan sklapanja ugovora.

Iznimno je bilo moguće da se državno poljoprivredno zemljište proda izravnom pogodbom i to najniže po propisanoj početnoj cijeni, time da se po toj cijeni mogla izvršiti prodaja ako bi investitor priložio dokaz o utvrđenom interesu Republike za izgradnju objekta ili izvođenje radova na poljoprivrednom zemljištu.

#### **4.4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 1998. godine**<sup>23</sup>

Obzirom na donošenje Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine<sup>24</sup> krajem 1996. godine promijenjena je odredba čl. 3. st. 2. ZPZ-a pa je tako određeno da poljoprivredno zemljište koje je ranijim vlasnicima oduzeto nakon 15. svibnja 1945. godine ostaje u vlasništvu Republike Hrvatske do okončanja postupka prema navedenom zakonu o povratu oduzete imovine. Zakon o denacionalizaciji omogućio je bivšim vlasnicima, odnosno njihovim nasljednicima da zatraže povrat oduzete imovine, pa je vlasništvo Republike Hrvatske na takvim nekretninama ograničeno do trenutka vraćanja imovine bivšim vlasnicima.

Nadalje promijenjena je odredba čl. 13. st. 2. ZPZ-a pa tako odluku o davanju u zakup neobrađenog obradivog poljoprivrednog zemljišta donosi općinsko odnosno gradsko vijeće, odnosno gradska skupština Grada Zagreba ili od njih ovlašteno upravo tijelo nadležno za poljoprivredu na čijem se području zemljište nalazi.

Detaljnije se uređuje i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske putem koncesija. Tako je određeno da prednosti pri dodjeli

---

<sup>23</sup> Narodne novine br. 19/98, dalje ZID ZPZ iz 1998.

<sup>24</sup> Narodne novine br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, dalje Zakon o denacionalizaciji.

koncesije pod istim uvjetima ima pravna i fizička osoba koja je dotadašnji korisnik poljoprivrednog zemljišta, a samu odluku o koncesiji donosi Vlada Republike Hrvatske. Prava i obveze korisnika koncesije iz ugovora o koncesiji se ne mogu prenositi na drugu osobu.

Određeno je da odluku o darovanju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede i šumarstva po prethodno pribavljenom mišljenju poglavarstva županije na čijem se području nalazi poljoprivredno zemljište koje je predmet darovanju, odnosno poglavarstva Grada Zagreba. Uvedena je zabrana stvarnopravnih raspolaganja darovanim zemljištem za razdoblje od 10 godina od dana sklapanja ugovora o darovanju, a od obveznopravnih raspolaganja iznimno je dopušteno da se darovano zemljište da u zakup uz suglasnost Ministarstva poljoprivrede i šumarstva (izmijenjeni i dopunjeni čl. 40. ZPZ-a).

Kod prodaje i zakupa poljoprivrednog zemljišta ostalo je rješenje da se prodaja i zakup moraju obaviti putem javnog natječaja, time da odluku donosi Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva a na prijedlog Komisije iz čl. 36. st. 2. ZPZ-a.

Iznimno je određeno, a zbog socijalnih razloga, da se obradivo poljoprivredno zemljište može prodati ili dati u zakup po propisanoj početnoj cijeni, odnosno naknadi ako je ponudu podnijela fizička osoba ili hrvatski branitelj, prognanik, povratnik i izbjeglica, te koja osoba ima najpovoljniji gospodarski program razvitka obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva. Kod toga prednost, u slučaju ako više osoba udovoljava uvjetima, ima hrvatski branitelj. I u tom slučaju zabranjena su sva stvarnopravna raspolaganja prodanim zemljištem na vrijeme od 10 godina od dana sklapanja ugovora o prodaji, od obveznopravnih raspolaganja iznimno se može zemljište dati u zakup uz prethodnu suglasnost Ministarstva poljoprivrede i šumarstva. Ujedno je određeno da odluku o izboru najpovoljnije ponude donosi Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva.

#### **4.5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 1999. godine<sup>25</sup>**

Iz dosada prikazanog vidljivo je da ZPZ-u mijenjan vrlo često, a da su promjene često puta bile kozmetičke naravi, odnosno da se promjenama pokušavalo riješiti probleme koji su se javljali u provedbi samog zakona.

Nešto veće izmjene donio je ZID ZPZ-a iz 1999. godine. Prije svega promijenjen je čl. 2. Tako je određeno da se poljoprivrednim zemljištem u smislu ovoga Zakona smatraju poljoprivredne površine: oranice, povrtnjaci, livade, pašnjaci,

---

<sup>25</sup> Narodne novine br. 105/99, dalje ZID ZPZ iz 1999.

voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji. Što se tiče načina korištenja poljoprivrednog zemljišta određeno je da je mjerodavno stanje u katastru, time da svako može dokazivati suprotno tj. da se nekretnina koristi primjerice ne kao oranica, već kao livada i slično. O svakoj promjeni vrste korištenja poljoprivrednog zemljišta dužan je korisnik izvršiti prijavu nadležnom državnom tijelu za poslove državne izmjere i katastra nekretnina. Isto tako određeno je da se neizgrađeno građevinsko zemljište koristi do privođenja nepoljoprivrednoj namjeni kao poljoprivredno zemljište i da se mora održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju.

Novine glede raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem donose novi čl. 35. a i 35. b ZPZ-a. Tako je određeno da ako su se na poljoprivrednom zemljištu na dan sklapanja ugovora o zakupu nalazili nasadi kojima se za vrijeme trajanja zakupa smanjila vrijednost krivnjom zakupoprimca, zakupodavcu pripada naknada za umanjenu vrijednost tih nasada. Isto tako ako su nasadi uklonjeni, zakupodavcu pripada naknada koja odgovara vrijednosti tih nasada u vrijeme sklapanja ugovora.

Naime, u to vrijeme su se u praksi pojavili slučajevi da su zakupoprimci zapustili obrađivanje nasada (primjerice vinograda i voćnjaka) za vrijeme trajanja zakupa, a s druge strane koristili su poticaje za proizvodnju.

Isto tako određeno je da se poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, ovisno o vrsti korištenja zemljišta, daje u zakup na rok od 25 godina za voćnjake, vinograde i maslinike, a za ostale vrste korištenja na rok od 10 godina.

Detaljnije je bio propisan i zakup poljoprivrednog zemljišta, time da su novim člancima 37. a do 37. e ZPZ-a regulirana pitanja prestanka ugovora o zakupu, kao i pravima i obvezama ugovornih strana u slučaju prestanka ugovora o zakupu.

Novelom ZPZ-a iz 1999. godine određeno je da se na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države može osnovati služnost plodouživanja na vrijeme do 30 godina, time da se ta služnost može osnovati u korist socijalno ugroženih branitelja Domovinskog rata koji imaju hrvatsko državljanstvo.

Ponovno su mijenjana i pravila glede prodaje i zakupa poljoprivrednog zemljišta. Tako je izmijenjenim čl. 40. a ZPZ-a bilo određeno da se poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje i daje u zakup javnim natječajem. Odluku o raspisivanju javnog natječaja i izboru najpovoljnijeg ponuditelja kod zakupa poljoprivrednog zemljišta donosi Povjerenstvo iz čl. 36. Zakona, ne više Komisija, a odluku o raspisivanju natječaja za prodaju i odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja donosi Povjerenstvo za prodaju koje imenuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede i šumarstva. Određeno je isto tako da je najpovoljnija ponuda ona koja sadrži najvišu cijenu, a samo iznimno se obradivo

poljoprivredno zemljište može prodati ili dati u zakup po propisanoj početnoj cijeni, odnosno naknadi ako je ponudu podnio nezaposleni hrvatski branitelj.

## 5. PRAVNI STATUS I RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U RAZDOBLJU OD 2001. DO 2008.

### 5.1. Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 2001. godine<sup>26</sup>

Kako je vidljivo iz dosada iznesenog ZPZ-u iz 1991. vrlo često je mijenjan, mijenjana su pravila koja se odnose na raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem. To je bio razlog zbog čega se zakonodavac odlučio 2001. donijeti novi ZPZ.

ZPZ iz 2001. godine također sadrži odredbu da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i da ima njezinu osobitu zaštitu, kao i odredbu da nositelji prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno (čl. 1. st. 1. i 3. ZPZ-a).

Pod poljoprivrednim zemljištem se u smislu tog zakona smatraju poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livada, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici, močvare kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji (čl. 2. st. 1. ZPZ-a).

ZPZ-om iz 2001. godine napuštena je mogućnost da država raspolaže privatnim poljoprivrednim zemljištem, pa je u odredbama čl. 22. do 56. uređeno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Navedenim zakonom bilo je propisano da se poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolaže prodajom, zakupom i koncesijom.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države prodaje se prvenstveno javnim natječajem, time da odluku o raspisivanju javnog natječaja, kao i odluku o izboru najpovoljnije ponude donosi općinsko odnosno gradsko vijeće, odnosno skupština Grada Zagreba na čijem se području zemljište nalazi uz suglasnost nadležnog ministarstva. Na temelju donesene odluke ugovor o prodaji u ime prodavatelja sklapa općinski načelnik odnosno gradonačelnik i najbolji ponuditelj, a se sa ugovorom nije suglasilo ministarstvo ugovor je ništav.

U čl. 26. ZPZ-a propisano je tko ima prvenstveno pravo kupnje, pri čemu se uvodi i pojam obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva.

Kupoprodajnu cijenu bilo je moguće platiti odjednom, odnosno obročno na rok ne dulji od 15 godina, time da ugovor o prodaji u tom slučaju je morao sadržavati i izjavu kupcu kojom dozvoljava uknjižbu založnog prava (hipoteke) u korist prodavatelj (Republike Hrvatske).

---

<sup>26</sup> Narodne novine br. 66/01, dalje ZPZ iz 2001.

Izravna pogodba kod prodaje je bila moguća samo iznimno i to u slučaju ako podnositelj ponude priloži dokaz da je takva prodaju u interesu Republike Hrvatske. Kod izravne pogodbe odluku o prodaji donosi Vlada Republike Hrvatske.

Kod zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države bilo je određeno da se takvo zemljište može dati u zakup fizičkoj i pravnoj osobi koja se bavi poljoprivrednom djelatnošću, time da zakupoprimac ne može takvo zemljište dati u podzakup. Propisan je bio i rok zakupa, pa je tako do zemljišta za sadnju voćnjaka, vinograda i lavande taj rok 25 godina, kod maslinika 50 godina, a za ostale vrste korištenja 10 godina.

I kod zakupa je bilo neophodno da se provede javni natječaj, time da je odredbom čl. 33. ZPZ-a bio propisan redosljed koje osobe imaju prvenstveno pravo zakupa, a koje su sudjelovale u natječaju. Vidljivo je da je prednost bila dana suvlasniku zemljišta, obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, poljoprivredniku čije zemljište u vlasništvu ili zakupu granični sa zemljištem koje se daje u zakup, odnosno koje je bliže tom zemljištu, razvojačenom hrvatskom branitelju, odnosno pravnoj osobi registriranoj za obavljanje poljoprivredne djelatnosti.

Početnu cijenu kod prodaje i zakupa utvrđuje porezna uprava na čijem se području nalazi predmetno zemljište.

Koncesija za korištenje poljoprivrednog zemljišta je treći način raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Na taj način se može raspolagati zemljištem u svrhu biljne i stočarske proizvodnje na vrijeme od 10 do 30 godina, odnosno za dugogodišnje nasade na vrijeme od 20 do 40 godina.

I kod koncesije se provodi javni natječaj, time da odluku o raspisivanju javnog natječaja donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog nadležnog ministarstva. Sam ugovor o koncesiji sklapa u ime države nadležni ministar i podnositelj ponude, time da ugovor o koncesiji mora biti sklopljen u pisanom obliku.

Odredbom čl. 47. ZPZ-a iz 2001. bilo je propisno da se nacrt ugovora o prodaji, zakupu i nacrt odluke o davanju koncesije za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države dostavlja prije njihova potpisivanja na prethodno mišljenje Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, prema odredbi čl. 48. istog zakona primjerak ugovora o prodaji, zakupu i o koncesiji dostavljaju se Ministarstvu financija.

Prema odredbi čl. 50. ZPZ-a iz 2001. poljoprivrednim zemljištem, osim okućnice, kojeg otkupi Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama raspoložuje se ako s poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Što se tiče zamjene kao načina raspolaganja, izričito je bilo određeno da se poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može zamijeniti za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba odlukom u slučaju okrupnjavanja



poljoprivrednom zemljišta. Kod toga odluku o zamjeni donosi nadležno ministarstvo na prijedlog županijskog, općinskog ili gradskog poglavarstva.

Jedinice lokalne samouprave, dakle općine i gradovi, bile su dužne prema odredbi čl. 54. ZPZ-a iz 2001. donijeti program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države za svoje područje, a uz suglasnost nadležnog ministarstva i to prema podacima iz katastra zemljišta. Ukoliko taj program ne bi bio donesen, jedinice lokalne samouprave nisu mogle raspolagati poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Za potrebe ovog rada bitnom nam se čini i odredba čl. 56. ZPZ-a iz 2001. Tom odredbom je bilo predviđeno da se osnivanje seljačkog gospodarstva ili obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva (dalje OPG) upisuje u poseban registar, time da će se nasljeđivanje urediti posebnim propisima. Isto tako je bilo propisano da se OPG ne može nasljeđivanjem dijeliti. Iako je to bio pokušaj da se spriječi podjela imovine OPG-a, taj pokušaj nije uspio jer nije donesen poseban propis koji bi regulirao pitanje nasljeđivanja OPG-a, pa nam se čini da nije spriječeno dijeljenje OPG-a<sup>27</sup>, a niti je u sudskoj praksi OPG-u priznata pravna osobnost<sup>28</sup>, već se smatra da je nositelj prava i obveza osoba koju su članovi OPG-a izabrali i koji je kao nositelj OPG-a upisan u Upisnik OPG-a, radi čega on odgovara za obveze osobno.

## 5.2. Zakon o izmjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2002.<sup>29</sup>

Novelom ZPZ-a iz 2002. godine izmijenjena je jedino odredba čl. 67. ZPZ-a. Naime, već je ranije rečeno da je ZPZ-om iz 1991. godine izvršena nacionalizacija poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu u korist države, pri čemu se nije vodilo računa o tome na koji način su ranije društvene pravne osobe stjecale poljoprivredno zemljište. Kako bi se na neki način omogućio daljnji opstanak sljednika ranijih društvenih poduzeća bilo je određeno da će Vlada Republike Hrvatske pravnim sljednicima prijašnjih društveno-pravnih osoba na njihov zahtjev dati poljoprivredno zemljište u prioritetnu koncesiju neposrednom pogodbom u površini za koju dostave dokaz da su stekli kupnjom od fizičkih osoba, a sve u skladu s Programom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. Dokaz o kupnji je kupoprodajni ugovor, time da su te zahtjeve zainteresirani bili dužni

---

<sup>27</sup> Prema podacima iz svibnja 2013. od 192 096 poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj, njih čak 185. 287 su OPG, a preostalih 6809 su obrti, trgovačka društva, zadruge i ostali. – <http://www.agroclub.com/poljoprivredne-vijesti/kako-registrirati-opg/9676>.

<sup>28</sup> <http://vsrhmeridio/sudskapraksa/OdlukaTekst.asp> - Vrhovni sud Republike Hrvatske br. Rev-2570/10.

<sup>29</sup> Narodne novine br. 87/02, dalje ZI ZPZ iz 2002.

dostaviti do 1. listopada 2002., u protivnom su izgubili pravo stjecanja koncesije neposrednom pogodbom.

### **5.3. Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2005.<sup>30</sup>**

Prva Novela ZPZ-a iz 2005. godine ponovno uvodi mogućnost da se obradivo poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu i vlasništvu Republike Hrvatske koje nije obrađeno u prethodnom vegetativnom razdoblju može dati u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi najduže na rok od tri godine, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta. Odluku o davanju u zakup donosi općinsko, odnosno gradsko vijeće, odnosno gradska skupština Grada Zagreba ili od njih ovlašteno nadležno upravno tijelo za poslove poljoprivrede na čijem se području zemljište nalazi. Natječaj se mora objaviti na oglasnoj ploči općine ili grada, a sam ugovor o zakupu sklapa općinski načelnik ili gradonačelnik, te fizička ili pravna osoba koja je podnijela ponudu za zakup zemljišta, a čija je ponuda ocijenjena najpovoljnijom.

Kriterij za ocjenu najpovoljnije ponude je najviša ponuđena cijena odnosno visina zakupnine. Fizička ili pravna osoba koja bi imala prvenstveno pravo kupnje ili prvenstveno pravo zakupa, to pravo može iskoristiti pod uvjetom da prihvati najviši iznos cijene, odnosno zakupnine koju je ponudio bilo koji od ponuditelja koji je ispunjavao natječajne uvjete.

Više izmjena se odnosi na raspolaganje koncesijom. Tako je propisano da odluka se odluka o davanju koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države donosi nakon provedenog javnog natječaja, te se propisuje tko ima prvenstveno pravo na koncesiju. Kod toga je izrijeком bilo propisano da to pravo imaju pravni sljednici bivših korisnika, pod uvjetom da su ispunili sve uvjete i da su u posjedu tog zemljišta. Time se na neki način željelo omogućiti tim subjektima da nastave funkcionirati na tržištu, odnosno da imaju poljoprivredne površine na kojima mogu raditi.

Naknada za koncesiju se plaća godišnje, a istu određuje porezna uprava na čijem se području zemljište nalazi. Propisana je i obveza da se ugovor o koncesiji dostavlja mjesno nadležnom katastarskom uredu.

Drugom Novelom ZPZ-a iz 2005. godine propisana je obveza porezne uprave da utvrđuje početnu cijenu u natječaju za prodaju, odnosno zakup poljoprivrednog zemljišta, pri čemu ta početna cijena mora biti tržišna na području gdje se zemljište nalazi.

---

<sup>30</sup> Narodne novine br. 48/05, 90/05, dalje ZID ZPZ iz 2005.

## 6. PRAVNI STATUS I RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U RAZDOBLJU OD 2008. DO 2013. GODINE

### 6.1. Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 2008. godine<sup>31</sup>

Glavne novine koje je donio ZPZ iz 2008. godine odnosile su se na korištenje poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu, kao i uvođenje Agencije za poljoprivredno zemljište.<sup>32</sup>

U čl. 15. ZPZ-a iz 2008. godine bilo je određeno da poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu koje se ne obrađuje sukladno agrotehničkim mjerama i nije obrađeno u prethodnom vegetativnom razdoblju može se dati u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi na rok od tri godine, uz naknadu zakupnine vlasniku zemljišta. Ako je pak poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu obraslo višegodišnjim raslinjem, tada se može dati u zakup na rok do deset godina.

Odluku o davanju u zakup takvog zemljišta donosi općinsko odnosno gradsko vijeće, odnosno gradska skupština Grada Zagreba, time da natječajni postupak provode upravna tijela općine ili grada nadležna za poljoprivredu.

Ako se na dva uzastopna natječaja nitko ne bi javio, tada je postojala mogućnost da se takvo zemljište da u zakup neposrednom pogodbom.

Sredstva ostvarena od zakupa poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu moraju se isplatiti vlasniku u roku od 15 dana od uplate na račun općine ili grada, time da ako je vlasnik nepoznat, tada se sredstva izdvajaju na rok od godine dana na posebnu poziciju proračuna općine ili grada, te se po isteku roka raspoređuju prema odredbi čl. 74. istog zakona u proračun (čl. 16. ZPZ-a).

Glede raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske predviđeno je da se takvo zemljište prodaje, daje u zakup, dugogodišnji zakup i koncesiju za ribnjake.<sup>33</sup> Kod toga država tim zemljištem raspolaže na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države (čl. 30. ZPZ). Sam Program raspolaganja dužni su bili donijeti općine i gradovi, odnosno Grad Zagreb, a na svaki od tih pojedinih programa suglasnost je moralo dati nadležno ministarstvo.

Kada se govori o prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, tada je primarno da se provodi javni natječaj, a samo iznimno je moguće izvršiti prodaju izravnom pogodbom. Odluku o raspisivanju javnog natječaja donosi općin-

---

<sup>31</sup> Narodne novine br. 152/08, dalje ZPZ iz 2008.

<sup>32</sup> Vidi opširnije – Zlata HRVOJ-ŠIPEK – Konačni Prijedlog Zakona o poljoprivrednom zemljištu u: Marica KUZMIĆ (ur.): Nekretnine u pravnom prometu – aktualna pitanja zakonodavstva i pravne prakse – 2008., Inženjerski biro, Zagreb, 2008.

<sup>33</sup> Jasna BREŽANSKI, Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2011., 1., 547-568.; Jadranko JUG, Promet nekretnina prema Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, Informativnik br. 5846 od 17. ožujka 2010., male stranice.

ska odnosno gradsko vijeće, odnosno gradska skupština Grada Zagreba, time da se u natječaju objavljuju svi podaci koji su bitni za prodaju, početna cijena, uvjeti prodaje i ostalo. Kriterij za odabir najpovoljnije ponude je najviša ponuđena cijena, pri čemu u slučaju ako netko ima prvenstveno pravo kupnje, tada se toj osobi mora omogućiti da kupi nekretninu po cijeni koju je na javnom natječaju ponudio najbolji ponuditelj.

Prema odredbi čl. 43. ZPZ-a iz 2008. bilo je predviđeno da se izravnom prodajom može prodati poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, i to po dvostrukoj prosječnoj cijeni zemljišta, pod uvjetom da osoba kojoj se na taj način zemljište prodaje priloži dokaz da je takva prodaja u interesu Republike Hrvatske.

Nadalje poljoprivredno zemljište u vlasništvu države se može zamijeniti za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba radi okupnjavanja poljoprivrednog zemljišta, pri čemu odluku o zamjeni donosi nadležno ministarstvo na prijedlog općinskog ili gradskog vijeća, odnosno gradske skupštine Grada Zagreba. Sam ugovor o zamjeni se mora sklopiti u pisanom obliku.

Kod davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta također vrijedi pravilo da se mora provesti javni natječaj, time da se početna cijena utvrđuje skladno propisu koji donosi ministar financija. Zakupnina se plaća jednom, godišnje, te se takvo zemljište ne može dati u podzakup.

Kod prodaje, davanja u zakup, odnosno koncesiju postojala je obveza da se takav ugovor dostavi županijskom državnom odvjetništvu na prethodno mišljenje (čl. 72. ZPZ-a iz 2008. godine).

Posebna vrsta zakupa poljoprivrednog zemljišta je dugogodišnji zakup – zakup na 50 godina. U dugogodišnji zakup daju se proizvodno-tehnološke cjeline koje obuhvaćaju katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta koje su Programom predviđene za dugogodišnji zakup. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u dugogodišnji zakup putem javnog natječaja, time da nije moguće da se taj zakup prenese na drugu osobu. Propisano je bilo da prvenstveno pravo na natječaju za dugogodišnji zakup imaju pravne ili fizičke osobe koje su sudjelovale u natječaju i to redoslijedom pravni sljednik bivšeg korisnika poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu koje je postalo vlasništvo države, pod uvjetom da je u posjedu tog zemljišta i da ga obrađuje, pravna osoba registrirana za obavljanje poljoprivredne djelatnosti, nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji ostvaruje prava iz radnog odnosa radom u poljoprivredi na vlastitom gospodarstvu i upisan je u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava, nositelj obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva koji je hrvatski branitelj ili je član obitelji stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja.

Na osnovi odluke o dodjeli dugogodišnjeg zakupa ugovor o zakupu sklapaju ministar i podnositelj ponude u pisanom obliku.

Moguće je bilo i davanje koncesije za ribnjake. Odluka o davanju koncesije za ribnjake je upravni akt, te se takva nekretnina ne može dati u zakup ili pot-koncesiju. Iz navedenog je vidljivo da se koncesija ne može dati za druge oblike poljoprivredne proizvodnje.

ZPZ-om iz 2008. godine uvedena je u pravni sustav Republike Hrvatske Agencija za poljoprivredno zemljište (dalje Agencija). Prema odredbi čl. 77. st. 1. ZPZ-a Agencija je specijalizirana javna ustanova koja obavlja poslove okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta i unapređenje gospodarenja poljoprivrednim zemljištem. Agencija je prema odredbi čl. 80. st. 1. ZPZ-a bila ovlaštena kupovati poljoprivredno zemljište u vlasništvu pravne ili fizičke osobe u ime i za račun Republike Hrvatske, pri čemu takvo zemljište koje Agencija na taj način stekne predstavlja Zemljišni fond.

Najviše dilema i prigovora izazivale su odredbe glave VII. ZPZ-a iz 2008. koje su bila propisana pravila raspolaganja privatnim poljoprivrednim zemljištem. Tako je odredbom čl. 81. st. 1. ZPZ-a bilo predviđeno da postupak prodaje i zakupa privatnoga poljoprivrednog zemljišta provodi jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, u ime i za račun Agencije. Vlasnik poljoprivrednog zemljišta koji je imao namjeru prodati ili zemljište dati u zakup, bio je dužan ponudu dostaviti jedinici lokalne samouprave i Gradu Zagrebu i u toj ponudi navesti podatke o vlasništvu, podatke iz katastra, predloženu cijenu, te uvjete prodaje ili zakupa. U slučaju ako bi vlasnik sklopio ugovor o zakupu ili prodaji poljoprivrednog zemljišta, a bez da je dostavio ponudu jedinici lokalne samouprave, odnosno Gradu Zagrebu, takav pravni posao bi bio ništav (čl. 81. st. 3. ZPZ-a iz 2008. godine).

Daljnji postupak je bio da jedinica lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb objave ponudu na svojoj oglasnoj ploči, da zainteresirane osobe u roku od 30 dana dostave pisanu izjavu o prihvatu ponude, a obveza je jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba bila da predloži redosljed prvenstvenog prava kupnje ili zakupa, odnosno najpovoljnijeg ponuditelja. Takav se postupak nije odnosio na ponuditelja koji je bio suvlasnik nekretnine koja je bila predmetom prodaje ili zakupa. Agencija je bila dužna u daljnjem roku od 15 dana potvrditi je li postupak prodaje ili zakupa obavljen u skladu sa zakonom, tj. potvrditi najpovoljnijeg ponuditelja ili izjaviti pravo prvokupa pod istim uvjetima. Kod toga Agencija nije imala obvezu kupiti sve poljoprivredno zemljište ponuđeno na prodaju.

## **6.2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2010. godine<sup>34</sup>**

Novelom ZPZ-a iz 2010. godine propisana je bila obveza jedinicama lokalne samouprave da u određenim rokovima donesu Programe raspolaganja poljoprivrednim zemljištem.

Ujedno je bilo određeno da Agencija za poljoprivredno zemljište počinje obavljati svoju djelatnost 1. srpnja 2010. godine.

## **6.3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. godine<sup>35</sup>**

Već je bilo rečeno da su glede odredbi ZPZ-a iz 2008. godine, a koje su se odnosile na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, u javnosti javile kritike koje su ukazivale na protuustavnost tih odredbi.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. godine ukinuti su članci 15. i 16., čl. 25. st. 1., 2. i 3., te čl. 81., 82., 83., 84. i 85. ZPZ-a iz 2008. godine.

Dakle, ukinute su upravo odredbe koje su se odnosile mogućnost raspolaganja obradivim, ali neobrađenim poljoprivrednim zemljištem u privatnom vlasništvu, odredbe koje su se odnosile na plaćanje naknade kod prenamjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko zemljište, kao i cijelo poglavlje ZPZ-a kojima su propisana pravila raspolaganja privatnim poljoprivrednim zemljištem. Ustavni sud je ocijenio da je tim odredbama došlo do povrede prava vlasništva u smislu odredbe čl. 48. Ustava.

U takvoj situaciji zakonodavac se odlučio za donošenje novog zakona.

## **7. ZAKON O POLJOPRIVREDNOM ZEMLJIŠTU IZ 2013. GODINE<sup>36</sup>**

Sada važeći ZPZ-u također propisuje u čl. 2. st. 1. da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Isto tako ostala je i odredba da nositeljima prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom i posebnim propisima nije što drugo određeno. No, st. 3. istog članka propisano je da strane fizičke i pravne osobe mogu stjecati pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu nasljeđivanjem.

---

<sup>34</sup> Narodne novine br. 21/2010.

<sup>35</sup> Narodne novine br. 39/2011.

<sup>36</sup> Narodne novine br. 39/13, dalje ZPZ iz 2013.

Glede korištenja poljoprivrednog zemljišta u čl. 13. st. 1. ZPZ-a je propisano da neobrađeno poljoprivredno zemljište u vlasništvu države ulazi u Zemljišni fond, dok prema se čl. 14. st. 1. ZPZ-a neizgrađeno građevinsko zemljište u vlasništvu države koje je po uporabnom svojstvu poljoprivredno zemljište daje u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi za poljoprivredne namjene.

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske može se raspolagati:

- zakupom,
- zakupom za ribnjake,
- zakupom zajedničkih pašnjaka,
- privremenim korištenjem,
- zamjenom,
- prodajom izravnom pogodbom,
- davanjem na korištenje bez javnog poziva.

Prema odredbi čl. 27. st. 1. ZPZ-a iz 2013. poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u zakup i zakup za ribnjake putem javnog poziva na rok od 50 godina. Odluku o raspisivanju javnog poziva za dodjelu zakupa i zakupa za ribnjake donosi Agencija. Sama odluka o dodjeli zakupa i zakupa za ribnjake donosi Agencija za prijedlog Povjerenstva za dodjelu zakupa na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno Povjerenstva za dodjelu zakupa na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske za ribnjake.

Na javni poziv za zakup i zakup za ribnjake mogu se javiti nositelji obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva, zadruge koje se bave poljoprivrednom djelatnošću, odnosno djelatnošću akvakulture, ili čiji su zadrugari poljoprivredni proizvođači i druge fizičke ili pravne osobe, a koje su do isteka roka za podnošenje ponuda platile sve obveze s osnova korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, odnosno sve druge obveze s osnova koncesije, naknadu za vodu za ribnjake, naknadu za korištenje vode za navodnjavanje, te protiv kojih se ne vodi postupak radi predaje u posjed poljoprivrednog zemljišta. Izriječno je propisano da se na javni poziv ne mogu javiti osobe kojima je ranije bilo dodijeljeno poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, a koje su to zemljište dale u podzakup, odnosno koje su tim zemljištem neovlašteno raspolagale.

Ponuda za zakup i ponuda za zakup za ribnjake moraju se podnijeti odvojeno, time da je sastavni dio ponude obrazac Gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

U čl. 30. ZPZ-a propisano je bodovanje ponuditelja, time da Gospodarski program nosi 60 bodova, činjenica dosadašnjeg posjeda 20 bodova, te visina ponuđene zakupnine 20 bodova. Time se pokušava izbjeći subjektivnost osoba koje odlučuju o izboru najpovoljnijeg ponuditelja, pa se kroz bodovanje to želi izbjeći.

Početnu visinu zakupnine posebnim pravilnikom propisuje ministar poljoprivrede, time da se zakupnina u oba slučaja plaća godišnje.

Poljoprivredno zemljište dano u zakup ili zakup za ribnjake ne može se dati u podzakup, niti zakupnik može svoja prava iz ugovora o zakupu prenijeti na drugu osobu, pri čemu su iznimke propisane u čl. 35. st. 3. do 6. ZPZ-a iz 2013. godine. Bitno je da se ugovor o zakupu i ugovor o zakupu za ribnjake mora sklopiti u pisanom obliku, te se taj ugovor mora dostaviti zk. odjelu nadležnog suda, nadležnom katastarskom uredu, jedinici lokalne samouprave, a primjerak ugovora o zakupu za ribnjake i Hrvatskim vodama i ministarstvu nadležnom za vodno gospodarstvo.

Odredbom čl. 46. i 47. ZPZ-a iz 2013. godine propisan je zakup zajedničkih pašnjaka. Zajednički pašnjak je proizvodno-tehnološka cjelina poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države koje je u naravi pašnjak, livada, sjenokoša i neplodno zemljište namijenjeno zajedničkoj ispaši stoke i peradi, a može se nalaziti unutar ili izvan zaštićenog područja. Zajednički pašnjak daje se u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi putem javnog poziva na rok od pet godina.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države za koje nisu sklopljeni ugovor o zakupu i zakupu za ribnjake Agencija može sklopiti ugovor o privremenom korištenju s fizičkim ili pravnim osobama i to na zahtjev:

- posjednika kojima su istekli ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i koji su mirnom posjedu istoga,
- posjednicima koji su koristili poljoprivredno zemljište u vlasništvu države bez ugovora i u mirnom su posjedu istog.

Te osobe su dužne podmiriti sve obveze s osnove korištenja poljoprivrednog zemljišta, a sam ugovor o privremenom korištenju se sklapa na rok od pet godina, odnosno do sklapanja ugovora o zakupu ili zakupu za ribnjake, ili nekog drugog oblika raspolaganja poljoprivrednim zemljištem.

Zamjena kao način raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države moguće se samo u svrhu okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta. Osoba koja želi provesti zamjenu mora zahtjev podnijeti Agenciji, a samu odluku o zamjeni donosi Agencija. Na temelju odluke o zamjeni ravnatelj Agencije i podnositelj zahtjeva sklapaju ugovor o zamjeni u pisanom obliku. Izričito je kod toga propisano da porez na promet nekretnina ne plaćaju osobe koje stječu nekretnine u postupku zamjene poljoprivrednog zemljišta s Republikom Hrvatskom, a poljoprivredno zemljište koje postaje vlasništvo države ulazi u Zemljišni fond. Sam postupak zamjene nekretnina može pokrenuti i Agencija.

Novim ZPZ-om prodaja je moguća jedino izravnom pogodbom (čl. 50. ZPZ) po tržišnoj cijeni koju utvrđuje Agencija. Prodaja izravnom pogodbom moguća je u sljedećim slučajevima:



- za katastarske čestice poljoprivrednih površina koje graniče sa zemljištem podnositelja zahtjeva, a nalaze se izvan proizvodno-tehnoloških cjelina, čija veličina u kontinentalnoj regiji Republike Hrvatske nije veća od 1 ha, a u jadranskoj regiji od 0,2 ha,
- za katastarske čestice do kojih se može pristupiti samo preko zemljišta u vlasništvu podnositelja zahtjeva u svrhu okrupnjavanja,
- za katastarske čestice za koje je pribavljena dokumentacija za gradnju poljoprivrednih objekata,
- kada se privodi drugoj gospodarskoj funkciji koja nije poljoprivredna, a u interesu je Republike Hrvatske,
- za katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta koje koriste korisnici kuća u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama.

Osoba koja želi kupiti poljoprivredno zemljište u vlasništvu države izravnom pogodbom mora podnijeti zahtjev Agenciji, uz prilaganje dokaza o ispunjavanju uvjeta za izravnu pogodbu. Ako se javi veći broj osoba za isto poljoprivredno zemljište provodi se javno nadmetanje. Samu odluku o izravnoj pogodbi donosi Agencija, time da Agencija ima i pravo nazadkupnje, po istoj cijeni po kojoj je zemljište prodano.

Posljednji način raspolaganja poljoprivrednim zemljište u vlasništvu države je davanje na korištenje bez javnog poziva (čl. 51. – 52. ZPZ-a). Na taj način se može dati poljoprivredno zemljište u vlasništvu države znanstveno- nastavnim institucijama iz područja poljoprivrede, kaznionicama i ustanovama koje u obavljanju svoje djelatnosti imaju potrebu za poljoprivrednim zemljištem, a njihov je osnivač Republika Hrvatska. Takvo zemljište se može dati na rok do 25 godina. Zahtjev se također podnosi Agenciji, zajedno s Gospodarskim programom korištenja tog zemljišta, te se na temelju odluke o davanju na korištenje poljoprivrednog zemljišta, sklapa ugovor o davanju na korištenje tog zemljišta. Taj ugovor mora biti sklopljen u pisanom obliku.

Odredbama čl. 53. do 55. ZPZ-a definiran je Zemljišni fond. Naime, poljoprivredno zemljište koje Agencija kupi, zamijeni, neobrađeno poljoprivredno zemljište iz čl. 13. st. 1. ZPZ-a čini Zemljišni fond, kojim raspolaže Agencija. Agencija može kupiti poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba u ime i za račun Republike Hrvatske, putem javnog poziva ili izravnom pogodbom na temelju ponude fizičkih ili pravnih osoba koje su vlasnici poljoprivrednog zemljišta.

## 8. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Iz pregleda zakonske regulative koja se bavila poljoprivrednim zemljištem, njegovim pravnim statusom i raspolaganjem može se zaključiti da je zakonodavac lutao tražeći najbolja rješenja. Nakon što je ZPZ-om iz 1991. godine sve poljoprivredno zemljište koje je bilo u društvenom vlasništvu postalo vlasništvo države, država je pokušavala naći modalitete da poljoprivredno zemljište kojim raspolaže stavi u gospodarsku funkciju. No, rezultati nisu dobri i nadalje velike površine poljoprivrednog zemljišta stoji neobrađeno, zapušteno i to kako zemljište u vlasništvu države, tako i zemljište u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba.

Usitnjenost posjeda i potreba da se za poljoprivrednu proizvodnju okrupni poljoprivredno zemljište treba biti prioritet u budućem razvoju, pa u tom smislu zakonodavac mora razmišljati o novom propisu o komasaciji (ili nekog drugog naziva) a kako bi se na brz i jednostavan način, ali po propisanim procedurama provelo okrupnjavanje, riješilo neriješeno imovinskopravno stanje, te upisali u zemljišnu knjigu i katastar stvarne vlasnike poljoprivrednog zemljišta. Okrupnjavanje na dobrovoljnoj osnovi, kako se provodilo u projektu Svjetske banke, je nešto što treba poticati, a to je moguće samo ako će se korisnicima dati određene pogodnosti, primjerice da neće morati plaćati porez na promet nekretnina, da će biti oslobođeni plaćanja vodnog doprinosa ili da će troškove cijelog postupka okrupnjavanja (geodetskih elaborata, sastava ugovora i ostalo) snositi država ili primjerice Agencija za poljoprivredno zemljište.

Sljedeće vrlo važno pitanje je pitanje nasljeđivanja poljoprivrednog zemljišta. Naime, ako se želi postići da poljoprivredne površine budu veće, jer su time troškovi proizvodnje manji, čini nam se da bi trebalo intervenirati u propise koji reguliraju pitanje nasljeđivanja poljoprivrednog zemljišta. Poljoprivredno zemljište bi trebali naslijediti nasljednici koji će se nastaviti baviti poljoprivredom, a isto tako bi trebalo spriječiti da se jednom okrupnjeni posjedi ponovno kroz nasljeđivanje dijele. U tom pravcu ne treba izmišljati nova rješenja, već bi bilo korisno vidjeti, pa i preuzeti iskustva iz europskih zemalja.

Poljoprivredno zemljište treba očuvati za buduće naraštaje, jer će se time osigurati i opstanak naroda i države.

## SAŽETAK

### PRAVNI STATUS I RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U REPUBLICI HRVATSKOJ - POVIJESNI PRIKAZ *DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA*

Autor u radu govori o pravnom statusu i raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u Republici Hrvatskoj od donošenja Ustava Republike Hrvatske 1990. godine, pa do danas. Prikazane su odredbe propisa koje su regulirale pitanje vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem koje je bilo u društvenom vlasništvu, kao i načine na koji je država pokušavala u razdoblju od 1991. do danas raspolagati kako svojim poljoprivrednim zemljištem, tako i privatnim zemljištem koje je neobrađeno. Isto tako ukazuje se na potrebu donošenja propisa kojima će se okrupniti poljoprivredni posjedi, te spriječiti da se kroz nasljeđivanje poljoprivredne površine dijele.

**Ključne riječi:** poljoprivredno zemljište; pravni status; raspolaganje poljoprivrednim zemljištem; postupak okrupnjavanja; komasacija; nasljeđivanje poljoprivrednog zemljišta.

## SUMMARY

### LEGAL STATUS OF AGRICULTURAL LAND IN REPUBLIC OF CROATIA – HISTORICAL OVERVIEW, *DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA*

The aim of this article is to present the content of the provisions of Agricultural Land Act from 1991 to 2013 which regulate legal status and disposal of agricultural land owned by the state. The author analyses the provisions concerning the legal status of agricultural land, and types of disposal of agricultural land owned by the state (lease, sealing, lease of long duration, concession) through that period. At the end of article author points out the necessary amendments to the regulation for the implementation of the consolidation process and the inheritance of agricultural land.

**Key Words:** agricultural land; legal status; the legal status of agricultural land; the process of consolidation; consolidation; inheritance of agricultural land.