



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

GOSPODARENJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U VLASNIŠTVU
REPUBLIKE HRVATSKE

Sisak, srpanj 2017.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	5
RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM	8
ZAŠTITA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA OD OŠTEĆENJA I ODRŽAVANJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA POGODNIM ZA POLJOPRIVREDNU PROIZVODNJU	27
INSPEKCIJSKI NADZOR	30
INFORMACIJSKI SUSTAV I DRUGE EVIDENCIJE	33
KOMASACIJA	36
OCJENA UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE	40
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	44



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-10/52

URBROJ: 613-05-17-36

Sisak, 21. srpnja 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
GOSPODARENJA POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM
U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske od 2014. do 2016.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 25. listopada 2016. do 21. srpnja 2017.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske (dalje u tekstu: poljoprivredno zemljište u vlasništvu države) od 2014. do 2016.

Subjekti revizije bili su:

- Ministarstvo poljoprivrede (dalje u tekstu: Ministarstvo)
- Agencija za poljoprivredno zemljište (dalje u tekstu: Agencija)

Navedeni subjekti su obuhvaćeni revizijom, jer provode aktivnosti u vezi s raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem, zaštitom od oštećenja i održavanjem poljoprivrednog zemljišta pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju, inspekcijskim nadzorom, informacijskim sustavom i drugim evidencijama te komasacijom.

U svrhu ocjene učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u skladu s propisima
- provjeriti provedbu mjera zaštite od oštećenja i održavanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju
- provjeriti inspekcijski nadzor nad gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države
- provjeriti informacijski sustav u vezi s gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i druge evidencije
- provjeriti provedbu postupaka komasacije.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i obavljanja pripremnih radnji za obavljanje revizije, analizirana je zakonska regulativa, Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine (Narodne novine 76/13), godišnje izvješće o radu Agencije za 2013., stručni članci te drugi dostupni podaci.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja i analize dokaza:

- ✓ proučeni su i analizirani zakoni i drugi propisi koji reguliraju gospodarenje poljoprivrednim zemljištem, unutarnji akti subjekata revizije te stručni članci
- ✓ analizirana su izvješća o radu Agencije
- ✓ ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata
- ✓ provjereno je vođenje propisanih evidencija
- ✓ obavljena je analiza dokumentacije u subjektima revizije
- ✓ obavljen je uvid u dokumentaciju na terenu prema odabranom uzorku
- ✓ obavljani su razgovori s odgovornim osobama i pribavljena obrazloženja o aktivnostima u vezi s gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te unutarnjih akata tijela nadležnih za učinkovito gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Okosnicu revizije čini glavno pitanje:

- Je li gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države od 2014. do 2016. učinkovito?

Ovo pitanje je razrađeno u pet osnovnih potpitanja, a svako od njih u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna pitanja su:

- Raspolaže li se poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države u skladu s propisima?
- Provode li se mjere zaštite od oštećenja i održavanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju?
- Provodi li se inspekcijski nadzor nad gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države?
- Je li ustrojen cjelovit informacijski sustav u vezi s gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države?
- Jesu li započeli postupci komasacije na području Republike Hrvatske?

Gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države od 2014. do 2016. ocjenjuje se **učinkovitim**, ako se poljoprivrednim zemljištem raspolaže u skladu s propisima, provode se mjere zaštite poljoprivrednog zemljišta od oštećenja, poljoprivredno zemljište se održava pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju, provodi se odgovarajući inspekcijski nadzor, ako je ustrojen cjelovit informacijski sustav o gospodarenju poljoprivrednim zemljištem te se započelo s provođenjem postupaka komasacije.

Gospodarenje poljoprivrednim zemljištem ocjenjuje se kao **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu bitno na gospodarenje poljoprivrednim zemljištem.

Kao **djelomično učinkovito** ocjenjuje se, ako su potrebna značajna poboljšanja odnosno ako su utvrđene slabosti i propusti u raspolaganju, zaštiti i održavanju zemljišta, inspekcijskom nadzoru, ustrojavanju evidencija i komasaciji.

Gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države **nije učinkovito**, ako su potrebna znatna poboljšanja ili se poljoprivrednim zemljištem ne raspolaže na propisani način, ne provode se mjere zaštite i održavanja poljoprivrednog zemljišta te inspekcijski nadzor, nisu ustrojene evidencije i nije se započelo s postupcima komasacije.

U nastavku se daju kriteriji za ocjenu učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države od 2014. do 2016., prema područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države

Područja revizije	Kriteriji
Raspologanje poljoprivrednim zemljištem	<ul style="list-style-type: none"> ○ doneseni su provedbeni propisi koji obuhvaćaju procedure za poslove raspolaganja ○ osigurana je učinkovita provedba postupaka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem ○ osigurane su odgovarajuće organizacijske pretpostavke za obavljanje poslova vezanih uz postupke raspolaganja poljoprivrednim zemljištem ○ zaposlen je dovoljan broj osoba na poslovima vezanim uz provedbu postupaka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem ○ prati se ispunjenje ciljeva iz gospodarskih programa zakupnika ○ Agencija je kupovala poljoprivredno zemljište za potrebe Zemljišnog fonda ○ pri kupnji zemljišta primjenjuju se propisi o raspolaganju nekretninama ○ u postupcima raspolaganja poljoprivrednim zemljištem sudjeluju predstavnici jedinica lokalne samouprave ○ Agencija putem Ministarstva podnosi godišnje izvješće o radu Vladi Republike Hrvatske ○ Ministarstvo prikuplja i analizira godišnja izvješća o korištenju sredstava od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem
Zaštita poljoprivrednog zemljišta od oštećenja i održavanje poljoprivrednog zemljišta pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju	<ul style="list-style-type: none"> ○ donesen je program trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta ○ provodi se praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta kojeg koriste pravne ili fizičke osobe na temelju zakupa, dugogodišnjeg zakupa poljoprivrednog zemljišta i koncesije za ribnjake ○ ustrojeni su ovlašteni laboratoriji za provođenje analiza ○ ustrojen je dovoljan broj postaja trajnog motrenja ○ ovlašteni laboratoriji dostavljaju Agenciji izvještaje o ispitivanju tla ○ rezultati analiza unose se u jedinstvenu bazu podataka ○ provode se aktivnosti na izradi preporuka prihvatljive gnojidbe na temelju rezultata analiza osnovnih parametara plodnosti tla ○ Agencija i Ministarstvo prikupljaju i analiziraju godišnja izvješća jedinica lokalne samouprave o primjeni propisanih agrotehničkih mjera i izvješća o primjeni propisanih mjera za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina
Inspekcijski nadzor	<ul style="list-style-type: none"> ○ sastavljaju se godišnji planovi nadzora ○ izrađuju se analize rizičnih područja i procjene potrebnih kontrola ○ zaposlen je dovoljan broj poljoprivrednih inspektora ○ Agencija zaprima zapisnike poljoprivredne inspekcije
Informacijski sustav i druge evidencije	<ul style="list-style-type: none"> ○ uspostavljen je informacijski sustav o poljoprivrednom zemljištu ○ informacijski sustav o poljoprivrednom zemljištu se razvija, vodi i održava, a novi podaci se ažurno prikupljaju i unose ○ vodi se Registar zajedničkih pašnjaka ○ postoji odgovarajuća tehnička podrška za učinkovito vođenje propisanih evidencija ○ vodi se evidencija naplate ○ uspostavljen je odgovarajući sustav pravodobne, točne i kontinuirane naplate prihoda od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem ○ osigurane su organizacijske pretpostavke za učinkovito obavljanje kontrole naplate prihoda i potraživanja te je zaposlen dovoljan broj osoba na poslovima vezanim uz vođenje evidencija
Komasacija	<ul style="list-style-type: none"> ○ doneseni su godišnji i višegodišnji programi komasacije ○ izrađuju se idejni projekti komasacije ○ donesena su rješenja o pokretanju postupaka komasacije za pojedine katastarske općine

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države uređeno je Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14), Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 39/13 i 48/15), Zakonom o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 51/15) te Strategijom upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine (dalje u tekstu: Strategija).

Također, uređeno je Uredbom o obrascu i načinu vrednovanja gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 66/13) koja se primjenjivala do 10. rujna 2016., Uredbom o obrascu i načinu vrednovanja gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 79/16) koja se primjenjuje od 10. rujna 2016., Uredbom o kriterijima za dodjelu zamjenskog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske ovlaštenicima naknade za oduzeto poljoprivredno zemljište temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine 93/15 i 70/16), Pravilnikom o dokumentaciji potrebnoj za raspisivanje javnog poziva za zakup, zakup za ribnjake i zamjenu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 84/13 i 45/14), Pravilnikom o početnoj zakupnini poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske za zakup i zakup za ribnjake te naknadi za vodu za ribnjake (Narodne novine 107/13), Pravilnikom o postupku javnog nadmetanja za utvrđivanje najpovoljnijeg ponuditelja na javnom pozivu za dodjelu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske u zakup i zakup za ribnjake (Narodne novine 120/13 i 98/15), Pravilnikom o metodologiji utvrđivanja tržišne cijene za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske izravnom pogodbom (Narodne novine 141/13), Pravilnikom o uvjetima za podnošenje zahtjeva i kriterijima za dodjelu zajedničkih pašnjaka (Narodne novine 135/11) koji se primjenjivao do 18. lipnja 2015., Pravilnikom o načinu i uvjetima za podnošenje zahtjeva za raspisivanje javnog poziva te kriterijima za dodjelu u zakup zajedničkih pašnjaka u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 68/15) koji se primjenjuje od 18. lipnja 2015., Pravilnikom o načinu vođenja registra zajedničkih pašnjaka u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 18/14), Pravilnikom o uvjetima i postupku za ostvarivanje prava na korištenje kopnenih voda radi uzgoja riba i drugih vodenih organizama pogodnih za gospodarski uzgoj (Narodne novine 78/15), Pravilnikom o načinu vođenja evidencije o promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 149/13 i 14/14), Pravilnikom o mjerilima za utvrđivanje osobito vrijednog obradivog (P1) i vrijednog obradivog (P2) poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 151/13), Pravilnikom o metodologiji za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 43/14), Pravilnikom o zaštiti poljoprivrednog zemljišta od onečišćenja (Narodne novine 9/14) te Pravilnikom o agrotehničkim mjerama (Narodne novine 142/13).

Poslove zaštite, korištenja, raspolaganja, prometa i okrupnjavanja poljoprivrednog zemljišta obavlja Agencija kao specijalizirana javna ustanova osnovana Uredbom o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište (Narodne novine 39/09, 33/10, 109/11, 66/13, 141/13 i 93/15).

Agencija je donijela sljedeće procedure i upute za rad: Proceduru raspisivanja javnih poziva, Proceduru nakon raspisanih javnih poziva, Uputu za ispunjavanje tablice evidencije dokumentacije zahtjeva za zakup, Uputu za analizu i obradu Gospodarskog programa, Proceduru postupanja po zahtjevima za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnim pogodbom u skladu s člankom 50. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Proceduru davanja na korištenje poljoprivrednog zemljišta bez javnog poziva, Proceduru zamjene poljoprivrednog zemljišta, Poslovne procese u Odjelu za ugovaranje, Proceduru izdavanja brisovnog očitovanja, Proceduru javnog nadmetanja te Proceduru uvođenja u posjed poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Agencija je izradila i sljedeće obrasce: Zahtjev za davanje na korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države bez javnog poziva, Zahtjev za prikupljanje dokumentacije potrebne za raspisivanje javnog poziva za dodjelu zakupa za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države i pokretanje postupka javnog poziva, Zahtjev za raspisivanje javnog poziva za dodjelu zakupa, Zahtjev za privremeno korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, Zahtjev za kupnju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države izravnim pogodbom, Zahtjev za zamjenu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba (dva obrasca), Zahtjev za odgodu plaćanja i obročnu otplatu duga za pravne osobe i Zahtjev za odgodu plaćanja/obročnu otplatu duga i za otpis ili djelomičan otpis potraživanja za fizičke osobe. Obrasci, između ostalog, sadrže popis dokumentacije koju podnositelji zahtjeva trebaju dostaviti uz zahtjeve i objavljeni su na mrežnim stranicama Agencije.

Vlada Republike Hrvatske nije donijela uredbu o načinu i uvjetima osnivanja prava građenja i prava služnosti propisanu odredbama članka 25. Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Uredba je trebala biti donesena u roku 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, odnosno do kolovoza 2015.

Ministar nije donio pravilnik o načinu revalorizacije zakupnine prema odredbama članka 45. i pravilnik o načinu uspostave, sadržaju podataka i vođenju Informacijskog sustava o poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države (dalje u tekstu: Informacijski sustav) prema odredbama članka 58. Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Pravilnici su trebali biti doneseni u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, odnosno do sredine listopada 2013.

U skladu s odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2008. (Narodne novine 152/08, 25/09, 153/09, 21/10, 39/11 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 63/11), poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države raspolagale su jedinice lokalne samouprave na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koji su donosile za svoje područje. U Programima je utvrđeno poljoprivredno zemljište u vlasništvu države i određene površine za prodaju, zakup, dugogodišnji zakup, dugogodišnji zakup za ribnjake, povrat imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, zakup zajedničkih pašnjaka i površine za druge namjene. Na Programe je suglasnost davalo Ministarstvo, a na prijedloge ugovora županijska državna odvjetništva. Jedinice lokalne samouprave su raspisivale javne natječaje, te su trebale voditi evidenciju naplate kupoprodajne cijene i zakupnine, dok je evidenciju naplate zakupnine za dugogodišnji zakup trebalo voditi Ministarstvo. Donošenjem novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu (travanj 2013.) poslove raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem preuzela je Agencija.

Agencija prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Uredbe o osnivanju Agencije za poljoprivredno zemljište, kao javne ovlasti obavlja poslove koji se odnose na praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta, vođenje jedinstvene baze podataka o praćenju stanja poljoprivrednog zemljišta, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, vođenje evidencije zakupnika zemljišta, ribnjaka i zajedničkih pašnjaka, provedbu odluke Vlade Republike Hrvatske o prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za katastarske čestice koje se nalaze izvan proizvodno-tehnoloških cjelina, čija veličina nije veća od 1,00 ha, kako bi ostvarila društveno-gospodarske i strateške ciljeve u poljoprivredi, pronalaženje zamjenskog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u slučajevima kada temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02) ovlaštenicima naknade za oduzeto poljoprivredno zemljište nije moguće vratiti u vlasništvo poljoprivredno zemljište koje im je oduzeto. Osim poslova koje obavlja kao javne ovlasti, djelatnost Agencije je zaštita poljoprivrednog zemljišta od onečišćavanja i oštećenja, laboratorijske analize zemljišta, korištenje, promet i okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, sudjelovanje u postupcima uređenja poljoprivrednog zemljišta u skladu s posebnim propisima, suradnja s državnim tijelima, ustanovama, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u vezi s poslovima iz djelokruga Agencije koji su joj stavljeni u nadležnost, praćenje i ocjenjivanje učinaka raznih mjera poljoprivredne politike i mjera drugih politika na okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, uspostavljanje, razvoj, vođenje i održavanje Informacijskog sustava, dostava podataka i dokumentacije Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, nadležnom općinskom državnim odvjetništvu i zemljišnoknjižnom odjelu nadležnog suda, izdavanje suglasnosti na pregledane i potvrđene parcelacijske i geodetske elaborate za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, koji se izrađuju po programima Državne geodetske uprave te za promjenu načina uporabe katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, utvrđivanje nalazi li se poljoprivredno zemljište unutar područja ekološke mreže te drugi poslovi.

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Agencija je obvezna putem Ministarstva podnositi godišnje izvješće o radu Vladi Republike Hrvatske. Agencija je izvještavala Vladu Republike Hrvatske o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Podaci iz izvješća Agencije sastavni su dio Godišnjeg izvješća Vlade Republike Hrvatske o stanju poljoprivrede u dijelu koji se odnosi na mjere zemljišne politike.

Prema odredbama Uredbe o osnivanju Agencije, Agencija djeluje putem središnjeg ureda i podružnica koje se osnivaju Statutom. Statutom iz prosinca 2013. i Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta Agencije iz svibnja 2014. te izmjenama i dopunama iz svibnja 2015., za obavljanje poslova iz djelatnosti Agencije utvrđeno je ustrojiti ured ravnatelja i pet odjela u središnjem uredu te pet podružnica. Navedenim Pravilnikom su utvrđeni opisi radnih mjesta i broj potrebnih izvršitelja za središnji ured i četiri podružnice, a za jednu podružnicu nisu sistematizirana radna mjesta. Do konca 2016. dvije podružnice nisu ustrojene, od kojih je jedna za koju nisu sistematizirana radna mjesta. Ured ravnatelja i odjeli za zajedničke poslove, ugovaranje, zakup poljoprivrednog zemljišta te odjel za ostalo raspolaganje i korištenje državnog poljoprivrednog zemljišta smješteni su u Zagrebu, a odjel za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta u Osijeku.

U drugoj polovini 2015., ustrojene su podružnice u Slavonskom Brodu, Pazinu i Križevcima. Podružnica u Slavonskom Brodu osnovana je za područje Brodsko-posavske županije, Požeško-slavonske županije, Virovitičko-podravske županije i Bjelovarsko-bilogorske županije, Pazinu za područje Istarske županije i Primorsko-goranske županije te Križevcima za područje Koprivničko-križevačke županije, Međimurske županije, Varaždinske županije, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije.

Navedenim Pravilnikom, sistematizirano je 111 radnih mjesta, a koncem 2016. bilo je popunjeno 69 radnih mjesta ili 62,2 %. Popunjenost ureda ravnatelja i odjela u Zagrebu je 54,4 %, od čega su najmanje popunjeni odjel za zajedničke poslove s 35,7 % i odjel za ugovaranje s 38,5 %. Od 2014. do 2016. veći broj zaposlenika promijenio je radno mjesto unutar Agencije. Dio poslova obavljali su zaposlenici ustupljeni putem agencija za privremeno zapošljavanje, osobe na temelju ugovora o djelu i studenti. Poslovi koje su obavljali najvećim su se dijelom odnosili na uspostavu Informacijskog sustava i provođenje postupaka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

Ured ravnatelja i odjeli smješteni u Zagrebu koriste poslovni prostor površine približno 200,00 m² (sedam radnih prostorija). Poslovni prostor površine približno 500,00 m², koji je dobiven na korištenje od Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka u prosincu 2015., ne koristi se, jer nije preuređen. U radnim prostorijama nalazi se od jednog do 20 mjesta rada te u jednoj prostoriji povremeno radi do 20 osoba. S obzirom na to da obavljanje radnih zadataka uključuje primanje stranaka i učestale razgovore telefonom, rad u navedenim uvjetima je otežan.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu poduzeti aktivnosti za donošenje provedbenih propisa prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

RASPOLAGANJE POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM

Poljoprivredno zemljište je, prema odredbama članka 52. Ustava Republike Hrvatske, dobro od interesa za Republiku Hrvatsku koje uživa osobitu zaštitu. Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, poljoprivrednim zemljištem smatraju se oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se uz gospodarski opravdane troškove može privesti poljoprivrednoj proizvodnji. Neobraslo šumsko zemljište i zemljište obraslo početnim ili degradacijskim razvojnim stadijima šumskih sastojina (makija, garig, šikare, šibljaci i drugo), a pogodno je za poljoprivrednu proizvodnju, također se smatra poljoprivrednim zemljištem. Nositelji prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom i posebnim propisom nije drugačije određeno. Iznimno, strane pravne i fizičke osobe mogu stjecati pravo vlasništva na poljoprivrednom zemljištu nasljeđivanjem.

Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države i poljoprivredno zemljište koje Agencija kupi ili zamijeni u ime i za račun Republike Hrvatske čini Zemljišni fond. Prema podacima Agencije od 2014. do 2016., poljoprivredno zemljište nije kupovano.

U tablici broj 1 daju se podaci o površini poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, broju katastarskih čestica te prosječnoj površini katastarskih čestica po županijama iz Informacijskog sustava Agencije iz ožujka 2017.

Tablica broj 1

Podaci o površini poljoprivrednog zemljišta
u vlasništvu države, broju katastarskih čestica
te prosječnoj površini katastarskih čestica po županijama¹

Redni broj	Županija	Površina poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u ha	Broj katastarskih čestica	Prosječna površina katastarskih čestica u ha
	1	2	3	4
1.	Bjelovarsko-bilogorska županija	26 817,50	53 230	0,50
2.	Brodsko-posavska županija	40 931,16	34 762	1,18
3.	Dubrovačko-neretvanska županija	18 795,83	13 059	1,44
4.	Istarska županija	42 410,92	94 041	0,45
5.	Karlovačka županija	36 131,46	41 069	0,88
6.	Koprivničko-križevačka županija	6 576,22	14 835	0,44
7.	Krapinsko-zagorska županija	521,20	1 706	0,31
8.	Ličko-senjska županija	143 712,42	80 870	1,78
9.	Međimurska županija	5 856,16	6 886	0,85
10.	Osječko-baranjska županija	100 146,66	31 171	3,21
11.	Požeško-slavonska županija	31 392,58	49 811	0,63
12.	Primorsko-goranska županija	21 667,83	19 206	1,13
13.	Sisačko-moslavačka županija	52 141,46	58 839	0,89
14.	Splitsko-dalmatinska županija	72 317,84	13 244	5,46
15.	Varaždinska županija	2 741,92	6 315	0,43
16.	Virovitičko-podravska županija	50 210,77	54 054	0,93
17.	Vukovarsko-srijemska županija	34 200,69	9 380	3,65
18.	Zadarska županija	84 201,80	16 143	5,22
19.	Zagrebačka županija	17 881,55	21 724	0,82
20.	Šibensko-kninska županija	84 320,14	14 248	5,92
21.	Grad Zagreb	1 254,22	737	1,70
	Ukupno	874 230,33	635 330	1,38

Podaci iz tablice temelje se na slovno-brojčanim podacima (podaci iz posjedovnih listova). Prema grafičkim podacima (podaci iz katastarskog plana), površina poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države je 808 009,00 ha za ukupno 583 644 katastarske čestice. Prostornim preklapom katastarskih čestica poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države sa šumsko-gospodarskom osnovom, utvrđeno je da se 85 279 katastarskih čestica ukupne površine 398 874,00 ha nalazi u šumsko-gospodarskoj osnovi društva Hrvatske šume d.o.o. Na raspolaganje je dano 265 316,00 ha. Pod upravljanjem drugih institucija (Ministarstvo državne imovine, pravna osoba za upravljanje vodama i drugih) nalazi se i/ili nije dano na raspolaganje 143 819,00 ha koji se prema podacima Agencije većinom odnose na usitnjene, međusobno nepovezane katastarske čestice čiji oblik ne odgovara poljoprivrednoj proizvodnji, a djelomično je nastao kao posljedica podjele zemljišta pri gradnji objekata te zemljište koje u naravi nije poljoprivredno. Podaci nisu istovjetni, jer za dio katastarskih čestica sadržanih u posjedovnim listovima nema grafičkog podatka (nije u katastarskom planu).

¹ Informacijski sustav ne omogućuje pregled povijesnih podataka, stoga nisu iskazani podaci na dan 31. prosinca 2016.

Raspologanje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države u smislu Zakona o poljoprivrednom zemljištu predstavlja zakup i zakup za ribnjake, zakup zajedničkih pašnjaka, privremeno raspolaganje, zamjenu, prodaju izravnom pogodbom, davanje na korištenje bez javnog poziva, razvrgnuće suvlasničke zajednice te osnivanje prava građenja i prava služnosti. U zakup se pod određenim uvjetima može dati i neizgrađeno građevinsko zemljište u vlasništvu države koje je po uporabnom svojstvu poljoprivredno. Od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u 2014. ostvareni su ukupni prihodi u iznosu 209.232.248,00 kn, u 2015. u iznosu 249.459.079,00 kn te 2016. u iznosu 229.140.462,00 kn.

S obzirom na to da Informacijski sustav Agencije ne pruža podatke o prihodima od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države po vrstama raspolaganja, u tablici broj 2 daju se podaci Financijske agencije, Sektor usluga za državu, Centar podrške sustavu riznice o prihodima od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države od 2014. do 2016.

Tablica broj 2

Prihodi od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države od 2014. do 2016.

u kn

Redni broj	Prihod (bruto naplata)	2014.	2015.	2016.
	1	2	3	4
1.	Prihodi od zakupa ²	119.482.738,00	149.616.203,00	141.079.987,00
2.	Prihodi od koncesija	26.309.801,00	27.277.109,00	23.594.430,00
3.	Prihodi od prodaje	63.439.709,00	72.565.767,00	64.466.045,00
	Ukupno	209.232.248,00	249.459.079,00	229.140.462,00

Ukupno ostvareni prihodi od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države u 2015. veći su za 40.226.831,00 kn ili 19,2 % u odnosu na 2014., a u 2016. manji za 20.318.617,00 kn ili 8,1 % u odnosu na 2015. Najznačajniji su prihodi od zakupa koji u ukupno ostvarenim prihodima sudjeluju u 2014. s 57,1 %, u 2015. sa 60,0 % te u 2016. sa 61,6 %.

Prihodi od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države dijele se između državnog proračuna (25,0 %), proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave (10,0 %) i proračuna jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba (65,0 %) na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi, osim sredstva od prodaje izravnom pogodbom na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske koja su prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba. Sredstva koja su prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju se trošiti za propisane namjene. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb obvezne su podnositi godišnje izvješće o korištenju sredstava od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem Ministarstvu. Prema pisanom očitovanju Ministarstva manji broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavlja izvješća. Ministarstvo, osim što vodi evidenciju o zaprimljenim izvješćima od 2013., ne poduzima druge radnje po navedenim izvješćima. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu nisu propisane aktivnosti Ministarstva u vezi sa zaprimljenim godišnjim izvješćima o korištenju sredstava od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem.

² Odnosi se na zakup, privremeno korištenje i druge oblike raspolaganja prema ranijim propisima

U tablici broj 3 daju se podaci o broju i površini zemljišta u zaprimljenim, odbijenim i zahtjevima u obradi te zaključenim ugovorima po vrstama raspolaganja od 2014. do 2016.

Tablica broj 3

Broj i površina zemljišta u zaprimljenim, odbijenim i zahtjevima u obradi te zaključenim ugovorima po vrstama raspolaganja od 2014. do 2016.

Vrsta raspolaganja	Zaprimljeni zahtjevi		Odbijeni zahtjevi		Zahtjevi u obradi ³		Zaključeni ugovori	
	Broj	Površina	Broj	Površina	Broj	Površina	Broj	Površina
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Zakup poljoprivrednog zemljišta	2 767	103 878,61	184	11 810,68	942	25 180,49	1 367	9 612,54
Zakup šumskog zemljišta	253	8 265,16	80	2 485,00	180	4 788,62	14	450,00
Zakup ribnjaka	16	7 745,00	0	0	5	1 192,00	11	6 553,00
Zakup zajedničkih pašnjaka	0	0	0	0	0	0	0	0
Privremeno raspolaganje na temelju isteka ugovora	1 320	17 733,92	6	19,98	439	4 975,03	884	12 080,91
Privremeno raspolaganje na temelju mirnog posjeda	3 114	33 583,78	185	1 565,53	1 083	10 989,70	2 120	36 031,79
Privremeno raspolaganje pašnjaci	277	10 628,85	5	50,64	58	783,73	212	4 205,57
Zamjena	113	513,99	69	503,31	28	12,59	16	53,93
Prodaja izravnom pogodbom	1 857	2 819,80	923	2 207,53	638	325,29	449	233,51
Davanje na korištenje bez javnog poziva stočarima	3 318	74 480,03	706	23 449,12	834	12 514,87	12	247,54
Davanje na korištenje bez javnog poziva drugima	25	2 160,44	3	320,56	16	1 756,67	6	55,22
Razvrgrnuće suvlasničke zajednice	47	102,99	0	0	47	102,99	0	0
Osnivanje prava građenja i prava služnosti	34	15,68	0	0	34	15,68	0	0
Ukupno	13 141	261 928,25	2 161	42 412,35	4 304	62 637,66	5 091	69 524,01

Zaprimljenih 2 767 zahtjeva za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države odnosi se na 73 230 katastarskih čestica. Za 11 154 katastarskih čestica ukupne površine 16 023,00 ha podneseno je više od jednog zahtjeva. Od 2014. do 2016. raspisano je 146 javnih poziva za zakup poljoprivrednog zemljišta ukupne površine 17 480,00 ha, 21 javni poziv za zakup zemljišta koje je Odlukama Vlade Republike Hrvatske određeno za podizanje višegodišnjih nasada ukupne površine 610,00 ha te jedanaest javnih poziva za zakup ribnjaka u vlasništvu države ukupne površine 6 553,00 ha.

³ Odnosi se na zahtjeve na kojima je započeta obrada pa do zaključivanja ugovora

Od 2014. do 2016. zaključen je 5 091 ugovor o raspolaganju za ukupnu površinu 69 524,01 ha, što je za 149 991,89 ha ili 68,3 % manje u odnosu na ukupnu površinu za koju su podneseni zahtjevi umanjenu za odbijene zahtjeve. Najveći dio površine za koju su zaključeni ugovori (75,3 %) odnosi se na privremeno raspolaganje za koje je postupak dodjele jednostavniji od provođenja javnih poziva za zakup na 50 godina.

Za zakup poljoprivrednog zemljišta po provedenim javnim pozivima zaključeno je 1 367 ugovora za ukupnu površinu 9 612,54 ha, što je za 82 455,39 ha ili 89,6 % manje u odnosu na ukupnu površinu za koju su podneseni zahtjevi umanjenu za odbijene zahtjeve.

S obzirom na površinu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za koju su zaprimljeni zahtjevi za raspolaganje, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji poduzimati aktivnosti s ciljem osiguravanja preduvjeta za učinkovito obavljanje poslova u vezi s raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koji do konca 2016. nisu bili osigurani s obzirom na to da dio provedbenih propisa nije donesen, za jednu podružnicu nisu sistematizirana radna mjesta, dio radnih mjesta predviđenih sistematizacijom nije popunjen, veći broj zaposlenika promijenio je radno mjesto unutar Agencije zbog čega nema kontinuiteta u obavljanju poslova određenog radnog mjesta, tri podružnice su ustrojene u drugoj polovini 2015., a dvije nisu ustrojene.

- Zakup i zakup za ribnjake

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, poljoprivredno zemljište u vlasništvu države daje se u zakup i zakup za ribnjake putem javnog poziva na rok 50 godina. Poziv za zakup raspisuje se za katastarske čestice koje čine proizvodno-tehnološke cjeline, površine najviše do 100,00 hektara. Iznimno, poziv za zakup može se raspisati za proizvodno-tehnološku cjelinu površine veće od 100,00 hektara, ako ju čini jedna katastarska čestica. Javni pozivi raspisuju se na temelju dokumentacije koju dostavi jedinica lokalne samouprave, zainteresirana fizička ili pravna osoba ili ako Agencija sama pribavi potrebnu dokumentaciju, a odluku o raspisivanju javnog poziva donosi Agencija. Odluku o dodjeli zakupa donosi Agencija na prijedlog Povjerenstava za dodjelu zakupa na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države, kojeg čine tri predstavnika Agencije i dva predstavnika jedinice lokalne samouprave na čijem području se zemljište nalazi. Odluku o dodjeli zakupa za ribnjake donosi Agencija na prijedlog Povjerenstava za dodjelu zakupa na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države za ribnjake, kojeg čine dva predstavnika Agencije, dva predstavnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi pretežni dio ribnjaka i jedan predstavnik Ministarstva. Jednog predstavnika jedinice lokalne samouprave određuje predstavničko tijelo odnosno Gradska skupština Grada Zagreba, a drugog predstavnika izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave. Na temelju navedenih odluka zaključuju se ugovori o zakupu, a zakupnik se treba uvesti u posjed u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora, odnosno po skidanju usjeva dotadašnjeg posjednika.

Sudionici poziva za zakup i zakup za ribnjake mogu biti 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, koje su do isteka roka za podnošenje ponuda platile sve obveze s osnove korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, odnosno sve obveze s osnove naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda, naknade za vodu za ribnjake i naknade za korištenje vode za navodnjavanje te protiv kojih se ne vodi postupak radi predaje u posjed poljoprivrednog zemljišta, o čemu dostavljaju izjavu uz ponudu na poziv.

Sudjelovati na pozivu ne može nositelj obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva, zadruge koje se bave poljoprivrednom djelatnošću ili čiji su zadrugari poljoprivredni proizvođači i druge fizičke ili pravne osobe koje su poljoprivredno zemljište u vlasništvu države dodijeljeno u zakup dale u podzakup ili su njime na drugi način neovlašteno pravno raspolagale. Nevažećom se smatra zajednička ponuda ponuditelja na pozivu za zakup i zakup za ribnjake, ponuda sudionika koji je član zadruge koja se bavi poljoprivrednom djelatnošću i sudionik je javnog poziva te ponuda koja prelazi dvostruki iznos početne zakupnine.

Pravo prvenstva na pozivu za zakup i zakup za ribnjake imali su 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 koje su sudjelovale u pozivu i ostvarile najviši zbroj bodova od ukupno mogućih 100. Za obje vrste zakupa za Gospodarski program može se ostvariti do 60 bodova. Za zakup poljoprivrednog zemljišta do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (svibanj 2015.), dosadašnji posjednik, ako je u mirnom posjedu temeljem valjano provedenog natječaja, dobivao je 20 bodova, a za visinu ponuđene zakupnine dobivalo se do 20 bodova, proporcionalno u rasponu od početne do dvostruke početne zakupnine, koja nosi najviši broj bodova. Od svibnja 2015., dosadašnji posjednik, ako je u mirnom posjedu temeljem valjano provedenog natječaja dobiva 20 bodova ili dosadašnji posjednik, ako je u mirnom posjedu, deset bodova, ili nositelj obiteljskoga poljoprivrednog gospodarstva koji je mlađi od 40 godina, upisan je u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava više od jedne godine i nema u zakupu poljoprivredno zemljište u vlasništvu države deset bodova, visina ponuđene zakupnine do deset bodova, proporcionalno u rasponu od početne do dvostruke početne zakupnine, koja nosi najviši broj bodova te prebivalište odnosno sjedište najmanje dvije godine do objave javnog poziva ili proizvodni objekt na području jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba za koju se raspisuje javni poziv deset bodova.

Za zakup ribnjaka do svibnja 2015., pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje djelatnosti akvakulture i koja se bavi djelatnošću akvakulture, dobivala je 20 bodova, pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje djelatnosti akvakulture 15 bodova, a za visinu ponuđene zakupnine dobivalo se do 20 bodova, proporcionalno u rasponu od početne do dvostruke početne zakupnine, koja nosi najviši broj bodova. Od svibnja 2015., za ponuđenu zakupninu i nadalje se dobiva 20 bodova, a 20 bodova dobiva i dosadašnji posjednik ako je u mirnom posjedu temeljem ugovora o privremenom korištenju ili ugovora o koncesiji za korištenje voda, sukladno posebnom propisu o vodama. Početna zakupnina utvrđuje se prema površini i kulturi katastarske čestice te jediničnoj zakupnini prema Pravilniku o početnoj zakupnini poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske za zakup i zakup za ribnjake te naknadi za vodu za ribnjake.

Kada je više osoba koje su sudjelovale na javnom pozivu i ostvarile najviši zbroj bodova izjednačeno po broju bodova, provodi se postupak javnog nadmetanja za utvrđivanje najpovoljnijeg ponuditelja na javnom pozivu prema odredbama Pravilnika o postupku javnog nadmetanja za utvrđivanje najpovoljnijeg ponuditelja na javnom pozivu za dodjelu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske u zakup i zakup za ribnjake.

Sastavni dio ponude treba biti obrazac Gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države (dalje u tekstu: Gospodarski program), koji sadrži veći broj podataka (sastavnica). Obrazac i način vrednovanja Gospodarskog programa, u smislu određivanja vrijednosti i težine pojedine sastavnice, propisan je Uredbom o obrascu i načinu vrednovanja gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske. Do 10. rujna 2016. primjenjivala se Uredba o obrascu i načinu vrednovanja gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske iz lipnja 2013., a nakon toga donesena je nova uredba.

Revizijom je utvrđeno da je najveći dio provedenih postupaka javnih poziva za zakup poljoprivrednog zemljišta te svi postupci za zakup ribnjaka ocjenjivan prema Uredbi iz 2013. Ocjenjivanje po navedenoj Uredbi bilo je otežano, jer za zakup poljoprivrednog zemljišta za dio sastavnica, a za ribnjake za sve sastavnice nisu bili propisani dokumenti (dokazi) na temelju kojih se obavlja vrednovanje sastavnica. Uredbom iz 2016., utvrđeni su navedeni dokumenti (dokazi).

Prema Uredbi iz 2013., sastavnice za ocjenu Gospodarskog programa za zakup poljoprivrednog zemljišta odnosile su se na specifične bodove: držanje stoke bez odgovarajućeg zemljišta, sjemenska proizvodnja, trajni nasadi, povrćarstvo, cvjećarstvo i ratarstvo te opće bodove: zaposleni radnici, novozaposleni, posjedovanje potrebne mehanizacije, tehničko-tehnološka cjelina, registrirano sjedište ili objekt na području jedinice lokalne samouprave za koju se raspisuje javni poziv ili susjedne jedinice, osigurano tržište za proizvode, bavljenje poljoprivredom kao primarnom djelatnošću, stručna sprema, ekonomski pokazatelji, ekološka i/ili integrirana proizvodnja te broj godina u Upisniku (ukupno 16 sastavnica). U Uredbi iz 2016. izostavljene su sastavnice registrirano sjedište ili objekt na području jedinice lokalne samouprave za koju se raspisuje javni poziv ili susjedne jedinice i broj godina u Upisniku, te se vrednovanje Gospodarskog programa obavlja na temelju 14 sastavnica. Sastavnica držanje stoke bez odgovarajućeg zemljišta (stočarstvo) razrađena je na četiri vrste stočarske proizvodnje, pri čemu se treba vrednovati prosječan broj uvjetnih grla u posljednje dvije godine u odnosu na broj hektara upisanih površina u ARKOD⁴. Broj uvjetnih grla dokazuje se izvodom iz Jedinog registra domaćih životinja Hrvatske poljoprivredne agencije. S obzirom na to da Hrvatska poljoprivredna agencija navedeni izvod može dati po vrsti životinja, a ne po vrsti proizvodnje, ocjena sastavnice se ne može provesti na propisani način. Za svaku vrstu proizvodnje i vrstu stočarske proizvodnje utvrđen je određen broj bodova. Nekim vrstama proizvodnje dana je prednost (vrednuje se većim brojem bodova). Primjerice, za stočarsku proizvodnju mliječnih krava, ovaca i koza u proizvodnji mlijeka i rasplodnih krmača najviše se može ostvariti 40 bodova, a za ratarsku proizvodnju 30 bodova. Prema Uredbi iz 2016., najveći broj specifičnih bodova je 40, a općih 20. Sustav vrednovanja postavljen je na način da poljoprivrednici početnici (oni koji nemaju stoku, nasade, proizvodnju i drugo) dobivaju najmanji broj bodova po pojedinim sastavnicama.

⁴ ARKOD je sustav za identifikaciju zemljišnih parcela Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju

Prema Uredbi iz 2013., sastavnice za ocjenu Gospodarskog programa za zakup za ribnjake, bile su: prosječna količina ostvarene proizvodnje ribe po jedinici površine u zadnjih pet godina, planirano povećanje proizvodnje, ukupna proizvodnja jednogodišnje mlađi u proteklih pet godina, ekonomski pokazatelji, dodatne djelatnosti, broj godina u kojima je fizička ili pravna osoba nositelj povlastice za akvakulturu, vlastiti vozni park za prijevoz ribe, inovativnost biotehnoške proizvodnje, stručna sprema zaposlenika, novozaposleni te ovlaštene i certificirane objekte za preradu ribe (ukupno jedanaest sastavnica). U Uredbi iz 2016. izostavljena je inovativnost biotehnoške proizvodnje, a dodane su sastavnice ekološka proizvodnja, broj zaposlenih u zadnje tri godine i osigurano tržište za proizvedenu ribu (ukupno 13 sastavnica). Uredbom iz 2013. za dio sastavnica je propisano da se bodovi dijele razmjerno (proizvedenoj količini, povećanju proizvodnje, godinama), ali u prilogu za vrednovanje koji je sastavni dio uredbe nisu postavljene formule za izračun razmjernog broja bodova nego su utvrđeni rasponi, iz čega proizlazi da pojedini dijelovi uredbe nisu usklađeni (tekstualni i tablični dio). Dodjela bodova u natječajima obavljana je prema tabličnom dijelu, odnosno u natječajima nije dodjeljivan razmjerni broj bodova. Navedeni nedostaci otklonjeni su u Uredbi iz 2016.

Prema navedenom, sastavnice Gospodarskog programa za ribnjake mogu se podijeliti na sposobnost ponuditelja, na sadašnje i buduće poslovanje. Primjerice, na sposobnost ponuditelja odnosi se povlastica za akvakulturu bez koje podnositelj ponude ne bi mogao obavljati djelatnost, s obzirom na to da je odredbama članka 9. Zakona o slatkovodnom ribarstvu (Narodne novine 106/01, 73/03, 174/04, 10/05 i 14/14) propisano da gospodarski ribolov mogu obavljati fizičke i pravne osobe registrirane za obavljanje gospodarskog ribolova, odnosno koje imaju povlasticu za gospodarski ribolov. Prema Uredbi, ova povlastica se traži u svrhu utvrđivanja iskustva ponuditelja, jer se boduje dužina posjedovanja povlastice.

Sastavnice koje se odnose na sadašnje poslovanje, su kriteriji koji se mogu bodovati i uspoređivati. Dio navedenih sastavnica pogodniji je za veće proizvođače (dodatna djelatnost, oprema, vozni park, stručna sprema zaposlenika i drugo). Sastavnice koje se odnose na buduće poslovanje, nisu objektivni kriterij za usporedbu s obzirom na to da su rezultat procjene, i odnose se na obveze koje ponuditelj ugovorom preuzima, iako ih je sam odredio.

Za sadašnje poslovanje ribnjaka, prema Uredbi iz 2016., može se ostvariti najviše 51 bod, a za dio poslovanja koji se treba ocjenjivati kod realizacije Gospodarskog programa najviše devet. Stoga, postoji mogućnost da sastavnice koje se ocjenjuju u Gospodarskom programu budu ocjenjene s nula bodova, odnosno da se ne planira proširenje proizvodnje, zapošljavanja i prodaje, a zakupac udovolji uvjetima javnog poziva i ostvari bodove na drugim sastavnicama. U tom slučaju nema se što pratiti u ostvarenju Gospodarskog programa, a odredba da se ugovor o zakupu može raskinuti ako se Gospodarski program ne ostvaruje, djelomično gubi smisao. Također, s obzirom na to da je većina ponuditelja i prije provođenja javnog poziva bila u privremenom zakupu, kod sastavnice trenutna proizvodnja ocjenjuje se proizvodnja na ribnjaku za koji se provodi javni poziv.

Uredbama nije propisan najmanji ukupni broj bodova koji se treba ostvariti u Gospodarskom programu, odnosno minimalni uvjeti za obavljanje djelatnosti bez kojih se podnositelj ponude ne može natjecati.

Postupci davanja u zakup provođeni su prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenim propisima. Javni pozivi objavljuvani su na mrežnim stranicama Agencije. Podmirivanje obveza za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda, naknade za vodu za ribnjake i naknade za korištenje vode za navodnjavanje i protiv kojih se ne vodi postupak radi predaje u posjed poljoprivrednog zemljišta, podnositelji ponuda dokazivali su u skladu s odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu izjavom, a podaci iz izjave se ne provjeravaju.

Neki postupci davanja u zakup su trajali dugo (više od godinu dana), veći dio dostavljenih ponuda na javne pozive nije uvezan u cjelinu, nema sadržaj i označene brojeve stranica. Otvaranje ponuda započinjalo je nakon nekoliko dana ili tjedana, a u pojedinim slučajevima i nakon dva mjeseca od roka za dostavu ponuda. Propisima, procedurama Agencije i javnim pozivima nisu utvrđeni rokovi u vezi s provođenjem postupaka davanja u zakup, nije utvrđeno da ponude trebaju biti uvezane u cjelinu sa sadržajem i označenim brojevima stranica te u kojem roku se treba obaviti otvaranje ponuda. Procedurama Agencije i javnim pozivima utvrđen je jedino rok u kojem treba dostaviti ponude (15 dana računajući od prvog idućeg dana nakon objave javnog poziva na mrežnim stranicama Agencije).

Nakon provedenog odabira zakupaca, zaključeni su ugovori o zakupu i zakupu za ribnjake. Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ugovor o zakupu i zakupu za ribnjake prestaje protekom vremena na koje je zaključen. Od ugovora se može u svako vrijeme sporazumno odustati. Ugovor o zakupu i zakupu za ribnjake raskida se ako zakupljeno poljoprivredno zemljište prestane biti poljoprivredno zbog promjene namjene ili ako se zemljište ne koristi u skladu s odredbama ugovora ili navedenog Zakona. Ugovor o zakupu i zakupu za ribnjake raskida se ako zakupnik ne plati zakupninu do kraja rujna tekuće godine, osim u slučaju više sile, ili drugih nepredviđenih okolnosti koje nisu krivnja zakupnika, ne koristi poljoprivredno zemljište u vlasništvu države kao dobar gospodar, ne ostvaruje ciljeve Gospodarskog programa koji čini sastavni dio ugovora o zakupu, dvije godine uzastopno od dana zaključivanja ugovora, osim u slučaju više sile, ne obrađuje poljoprivredno zemljište u skladu s odredbama zaključenog 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, ne obavlja aktivnosti u skladu s propisima o zaštiti prirode ili obavlja radnje koje imaju negativan utjecaj na bogatstvo ili stanje prirodnog područja te ako na bilo koji način ugrožava opstanak prirodnih vrijednosti, ne iskrči poljoprivredno zemljište u vlasništvu države koje nije u funkciji poljoprivredne proizvodnje ili je obraslo višegodišnjim raslinjem u roku dvije godine od dana uvođenja u posjed. Zakupodavac će raskinuti ugovor o zakupu za ribnjake ako se zakupnik ne pridržava posebnih uvjeta korištenja voda. Zakupodavac će raskinuti ugovor o zakupu i zakupu za ribnjake ako nakon otvaranja stečajnog postupka zakupnik, kao stečajni dužnik, ne nastavi korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. Raskidi ugovora iz razloga propisanih odredbama spomenutog Zakona se ne provode sustavno. Ugovori su najčešće raskidani na zahtjev zakupca te po nalazu inspekcije (nepravilnosti utvrđene u provedenom inspekcijskom nadzoru). Raskidi zbog neispunjenja Gospodarskog programa i neplaćanja zakupnine rijetko se provode, jer Agencija nema odgovarajuće podatke za provođenje postupka. Odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, nije propisano tko poduzima aktivnosti u vezi raskida ugovora koje su na temelju Zakona koji se primjenjivao do 2013. zaključivale jedinice lokalne samouprave.

Prema mišljenju Ministarstva, posredno iz zakonskih odredbi proizlazi da raskide treba provoditi Agencija. Sustavno se ne prati ni istek ugovora. Prema pisanom očitovanju, Agencija za navedeno nema kadrovske i programske mogućnosti.

Zakupnik je dužan podnositi godišnje izvješće Agenciji o ispunjavanju ciljeva Gospodarskog programa do kraja ožujka iduće godine. Agencija može zaključiti dodatak ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake sa zakupnikom u slučaju opravdane potrebe za izmjenom Gospodarskog programa uvjetovane podizanjem profitabilnosti u provođenju Gospodarskog programa, nakon pet godina od dana zaključivanja ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake.

Za ribnjake prema Uredbi iz 2013. u izvješću o provedbi Gospodarskog programa ocjenjuje se sastavnica novozaposleni, a prema Uredbi iz 2016. planirano povećanje proizvodnje, novozaposleni, ekološka proizvodnja i osigurano tržište za proizvedenu ribu. Za zakup poljoprivrednog zemljišta, prema Uredbama iz 2013. i 2016., u izvješću o provedbi Gospodarskog programa ocjenjuju se sastavnice novozaposleni i ekološka ili integrirana proizvodnja. Osim toga, prema Uredbi iz 2016., za tri sastavnice (stočarstvo, trajni nasad te povrćarstvo, cvjećarstvo i ljekovito bilje) za koje se dobivaju specifični bodovi, utvrđeni su uvjeti koje zakupci moraju ispuniti i rokovi za njihovo ispunjenje (nabava stoke te podizanje i zasnivanje nasada). Za dvije sastavnice (proizvodnja sjemena i sadnog materijala te ratarstvo i drugu proizvodnju) uvjeti koje zakupci moraju ispuniti nisu propisani. Propisima nije utvrđen način kontrole ostvarivanja uvjeta odnosno sadržaj izvješća o ispunjavanju ciljeva Gospodarskog programa, osim u dijelu koji se odnosi na inspekcijski nadzor. Od 2014. do 2016. dio zakupaca nije dostavio izvješća.

Iz navedenog proizlazi da u uredbama o obrascu i načinu vrednovanja Gospodarskog programa postoje određene nedosljednosti kao i nepodudaranje tekstualnog i tabličnog dijela, da se za sastavnicu stočarstvo ne može pribaviti propisani dokaz te da je postojeći sustav izbora zakupaca složen, jer obuhvaća veliki broj elemenata (sastavnica) i zahtjevan je za podnositelje ponuda i članove povjerenstva koji ponude ocjenjuju.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji razmotriti mogućnost pojednostavljenja postupka izbora zakupaca, odnosno izmjene načina ocjene ponuda. Kriteriji za izbor trebaju se odnositi na sadašnje poslovanje kako bi bili mjerljivi, dokazivi i usporedivi. Osim toga, trebalo bi utvrditi minimalne uvjete za obavljanje djelatnosti bez kojih se podnositelj ponude ne može natjecati. Gospodarski program treba biti plan unaprjeđenja poslovanja koji se može uzeti kao jedan od elemenata ocjene ponuda.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji propisati i primijeniti drugačiji način dokazivanja podmirivanja obveza s osnove korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda, naknade za vodu za ribnjake i naknade za korištenje vode za navodnjavanje i protiv kojih se ne vodi postupak radi predaje u posjed poljoprivrednog zemljišta, od izjave podnositelja ponude ili uspostaviti mehanizme provjere podataka iz izjave. Dokaz o podmirivanju obveza trebalo bi imati tijelo koje je zemljište dalo na raspolaganje.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji poduzeti aktivnosti s ciljem utvrđivanja rokova u vezi s provođenjem postupaka davanja u zakup, obveze dostave uvezanih ponuda sa sadržajem i označenim brojevima stranica te da otvaranje ponuda započinje istodobno s istekom roka za dostavu ponuda kako bi se olakšalo rukovanje ponudama i ubrzalo provođenje postupka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu propisati sadržaj odnosno elemente izvješća o ispunjenju ciljeva Gospodarskog programa, kako bi se mogao uspoređivati s elementima Gospodarskog programa te način kontrole, osim propisanog koji obavlja poljoprivredna inspekcija. Predlaže se Agenciji pratiti izvršenje Gospodarskih programa, jer prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ugovor se raskida, ako zakupnik ne ostvaruje ciljeve iz Gospodarskog programa dvije godine uzastopno.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu, u slučajevima kada se propisima mijenja nadležnost za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, propisati sve radnje i procedure za njegovo provođenje, između ostalog, i praćenje zaključenih ugovora te nadležnost za raskid.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji osigurati preduvjete (kadrovske i programske) za praćenje ugovora kako bi se zemljište za koje će isteći zakup pravodobno dalo na raspolaganje.

- Zakup zajedničkih pašnjaka

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, 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 područja ekološke mreže. Način i uvjeti za podnošenje zahtjeva za raspisivanje javnog poziva te kriteriji za dodjelu u zakup zajedničkih pašnjaka u vlasništvu Republike Hrvatske, do 18. lipnja 2015. bili su propisani Pravilnikom o uvjetima za podnošenje zahtjeva i kriterijima za dodjelu zajedničkih pašnjaka, a nakon toga Pravilnikom o načinu i uvjetima za podnošenje zahtjeva za raspisivanje javnog poziva te kriterijima za dodjelu u zakup zajedničkih pašnjaka u vlasništvu Republike Hrvatske. Prema Pravilniku iz 2015., zahtjev za zakup zajedničkog pašnjaka Agenciji mogu podnijeti fizičke i pravne osobe koje su vlasnici stoke i peradi i upisane su u Upisnik poljoprivrednika te zadruge organizirane u svrhu zajedničke ispaše na zajedničkim pašnjacima, čiji su članovi vlasnici stoke i peradi i upisani su u Upisnik poljoprivrednika. Zajednički pašnjak daje se u zakup putem javnog poziva na rok od pet godina. Na osnovi odluke o dodjeli zakupa zajedničkog pašnjaka koju donosi Agencija zaključuje se ugovor o zakupu zajedničkog pašnjaka. Zakupnici zajedničkog pašnjaka obvezni su zaključiti sporazum o korištenju zajedničkog pašnjaka koji im je dan u zakup, u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora o zakupu zajedničkog pašnjaka, radi utvrđivanja međusobnih prava i obveza zakupnika koja proizlaze s osnove korištenja zajedničkog pašnjaka. Ugovor o zakupu zajedničkog pašnjaka raskida se ako zakupnici ne zakluče navedeni sporazum u propisanom roku.

Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. nije zaprimljen ni jedan zahtjev te nisu raspisivani javni pozivi za zakup zajedničkih pašnjaka. Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu u svibnju 2015., za korištenje dijela zajedničkih pašnjaka ukupne površine 4 205,57 ha Agencija je zaključila 212 ugovora o privremenom korištenju pašnjaka s fizičkim, odnosno pravnim osobama koje su koristile zajedničke pašnjake u vlasništvu države bez ugovora (opisano u dijelu izvješća koji se odnosi na privremeno raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države).

Prema ustrojenom Registru zajedničkih pašnjaka, na području Republike Hrvatske je 20 zajedničkih pašnjaka površine 10 611,25 ha, od čega jedanaest u Sisačko-moslavačkoj županiji, po tri u Osječko-baranjskoj i Brodsko-posavskoj županiji, dva u Vukovarsko-srijemskoj županiji te jedan u Zagrebačkoj županiji.

- Privremeno raspolaganje

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države koje je pogodno za poljoprivrednu proizvodnju, a za koje nisu zaključeni ugovori o zakupu, Agencija može zaključiti ugovor o privremenom korištenju s fizičkim ili pravnim osobama na njihov zahtjev, i to s dosadašnjim posjednicima kojima su istekli ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i koji su u mirnom posjedu istog, koji su koristili poljoprivredno zemljište u vlasništvu države bez ugovora, o čemu dostavljaju potvrdu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave uz zahtjev i u mirnom su posjedu istog te koji su koristili zajedničke pašnjake u vlasništvu države bez ugovora, o čemu dostavljaju potvrdu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave uz zahtjev i u mirnom su posjedu istog. Ugovor se može zaključiti ako su fizičke ili pravne osobe platile sve obveze s osnove korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, o čemu dostavljaju izjavu. Zaključuje se na rok do pet godina, odnosno do zaključivanja ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta ili zakupu zajedničkih pašnjaka, odnosno drugog oblika raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u skladu s odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. zaprimljeno je 1 320 zahtjeva za zaključivanje ugovora o privremenom korištenju na temelju isteklog ugovora za ukupnu površinu 17 733,92 ha. Odbijeno je šest zahtjeva, a 439 je u obradi. U navedenom razdoblju zaključena su 884 ugovora za 12 080,91 ha poljoprivrednog zemljišta.

Za privremeno korištenje poljoprivrednog zemljišta na temelju mirnog posjeda zaprimljeno je 3 114 zahtjeva za ukupnu površinu 33 583,78 ha. Odbijeno je 185 zahtjeva, a 1 083 je u obradi. U navedenom razdoblju zaključeno je 2 120 ugovora za 36 031,79 ha poljoprivrednog zemljišta.

Za privremeno korištenje pašnjaka na temelju mirnog posjeda zaprimljeno je 277 zahtjeva za ukupnu površinu 10 628,85 ha. Odbijeno je pet zahtjeva, a 58 je u obradi. U navedenom razdoblju zaključeno je 212 ugovora za 4 205,57 ha pašnjaka.

U navedenom razdoblju, za zakup poljoprivrednog zemljišta na 50 godina koji je osnovni oblik raspolaganja propisan odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (redovni zakup) zaključeno je 1 367 ugovora ukupne površine 9 612,54 ha. Za privremeno korištenje zaključeno je ukupno 3 216 ugovora, što je za 1 849 ili 135,3 % više od ugovora za redovni zakup.

Ukupna površina zemljišta za koji su zaključeni ugovori o privremenom korištenju iznosi 52 318,27 ha, što je za 42 705,73 ha ili 444,3 % više od površine redovnog zakupa. Iz navedenog je vidljivo da sustav raspolaganja poljoprivrednim zemljištem nedovoljno kvalitetno funkcionira, jer se oblik raspolaganja koji bi trebao biti iznimno korišten, koristi znatno više od osnovnog oblika raspolaganja. Sustav dodjele trebao bi biti ustrojen na način da se prati istek ugovora i nakon toga provode novi javni pozivi, kako bi zemljište kontinuirano bilo u funkciji, a privremeno korištenje trebalo bi se koristiti samo u iznimnim slučajevima kada zbog objektivnih okolnosti javni poziv se na vrijeme nije mogao provesti.

Davanje na privremeno korištenje poljoprivrednog zemljišta i zajedničkih pašnjaka na temelju mirnog posjeda obavljano je na temelju potvrda jedinica lokalne samouprave. Propisima nije utvrđeno na koji način jedinica lokalne samouprave utvrđuje odnosno može utvrditi da je fizička ili pravna osoba u mirnom posjedu.

Agencija je jedinice lokalne samouprave obavijestila o obvezi izdavanja potvrda prema kojima je podnositelj zahtjeva u mirnom posjedu te je navela da jedinice lokalne samouprave moraju odrediti na koji način će utvrditi postojanje mirnog posjeda. Neke jedinice lokalne samouprave potvrdu su izdavale na temelju izjave podnositelja ovjerene kod javnog bilježnika. Na temelju podataka jedinica lokalne samouprave o trajanju mirnog posjeda, Agencija je obračunavala zakupninu.

Ugovori o privremenom korištenju (nakon isteka ugovora ili na temelju mirnog posjeda) ne obvezuju zakupca na proizvodnju prema Gospodarskom programu i na obvezu analize tla. Osim toga, odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (izmjene) propisano je da dosadašnji posjednik, ako je u mirnom posjedu, dobiva deset bodova na javnom pozivu za davanje u zakup. Na navedeni način prava zakupca ostaju približno ista u odnosu na redovni zakup, ali se obveze u određenoj mjeri smanjuju.

Ugovori o privremenom korištenju zajedničkih pašnjaka zaključivani su na razdoblje do pet godina. Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, privremeno korištenje pašnjaka kao i redovni zakup traje pet godina. Razlika je što se kod privremenog korištenja ne provodi javni poziv te što su kod redovnog zakupa zakupnici obvezni zaključiti sporazum o korištenju zajedničkog pašnjaka koji im je dan u zakup, u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora o zakupu zajedničkog pašnjaka, radi utvrđivanja međusobnih prava i obveza zakupnika koja proizlaze s osnove korištenja zajedničkog pašnjaka. Također, razlika je u visini naknade, jer se za privremeno korištenje plaća u visini dvostruke početne zakupnine, a za redovni zakup u visini početne zakupnine. Propisima nije utvrđeno na koji način međusobna prava i obveze rješavaju zakupnici koji pašnjak zajednički koriste na temelju privremenog korištenja.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji zemljište davati na privremeno korištenje u iznimnim slučajevima u svrhu brzog stavljanja neobrađenog zemljišta u funkciju.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu poduzeti aktivnosti za donošenje propisa kojim bi se utvrdio postupak za davanje na privremeno korištenje, jer su sadašnje odredbe o privremenom raspolaganju na temelju potvrda jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave nedovoljno jasne i teško primjenjive, s obzirom na to da nisu propisani načini na koje se može potvrditi postojanje mirnog posjeda.

- Zamjena poljoprivrednog zemljišta

Odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, propisano je da se poljoprivredno zemljište u vlasništvu države izvan proizvodno-tehnološke cjeline može zamijeniti za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba, koje je približno iste vrijednosti i nalazi se na području iste ili susjedne jedinice lokalne samouprave, radi ekonomičnijeg iskorištavanja i stvaranja povoljnijih uvjeta za poljoprivrednu proizvodnju. Dokumentaciju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba Agenciji su dostavljali podnositelji zahtjeva, a za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države dostavljale su jedinice lokalne samouprave ili podnositelji zahtjeva.

Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. zaprimljeno je 113 zahtjeva za zamjenu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za ukupnu površinu 513,99 ha. Odbijeno je 69 zahtjeva, a 28 je u obradi. U navedenom razdoblju zaključeno je 16 ugovora o zamjeni za 53,93 ha poljoprivrednog zemljišta. Postupaka zamjene pokrenutih na inicijativu Agencije u navedenom razdoblju nije bilo.

Tržišnu cijenu poljoprivrednog zemljišta koje je bilo predmet zamjene utvrđivao je zaposlenik Agencije koji je stalni sudski vještak na temelju Pravilnika o metodologiji utvrđivanja tržišne cijene za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske izravnom pogodbom. Prema navedenom Pravilniku, tržišna cijena je vrijednost koja se utvrđuje korekcijom početne cijene s faktorima pogodnosti (faktor lokacije i prometne povezanosti, razvojne mogućnosti, veličine i oblika površine te ponude i potražnje) i faktorom uređenosti. U elaboratima je početna jedinična cijena korigirana s korekcijskim koeficijentom za utvrđivanje tržišne vrijednosti. Za navedeni koeficijent opisani su faktori na temelju kojih je izračunan, ali nije iskazana njihova pojedinačna vrijednost. Na isti način sastavljeni su elaborati za prodaju izravnom pogodbom neizgrađenog poljoprivrednog zemljišta. Odluke o zamjeni poljoprivrednog zemljišta donosila je Agencija. Nacrti ugovora o zamjeni poljoprivrednog zemljišta između Republike Hrvatske i pravnih ili fizičkih osoba dostavljani su radi davanja prethodnog pravnog mišljenja o pravnoj valjanosti i dopustivosti zaključivanja nadležnim Županijskim državnim odvjetništvima.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji u elaboratima kojima se utvrđuje tržišna vrijednost poljoprivrednog zemljišta koje se planira zamijeniti i prodati navoditi utvrđene pojedinačne vrijednosti faktora pogodnosti (faktor lokacije i prometne povezanosti, razvojne mogućnosti, veličine i oblika površine, ponude i potražnje) i faktora uređenosti.

- Prodaja izravnom pogodbom

Prodaja zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske je oblik raspolaganja koji se iznimno provodi, a odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisani su slučajevi (uvjeti) za prodaju. Prodaja se obavlja na temelju zahtjeva zainteresirane osobe kojemu se prilažu propisani dokazi. Obavlja se po tržišnoj cijeni koju utvrđuje Agencija.

Obavijest o podnesenom zahtjevu objavljuje se na mrežnim stranicama Agencije i oglasnoj ploči jedinice lokalne samouprave na čijem području se zemljište nalazi. Ako je više osoba podnijelo zahtjev za isto poljoprivredno zemljište provodi se javno nadmetanje. Odluku o prodaji donosi Agencija te se zaključuje ugovor o prodaji, a može se ugovoriti obročna otplata kupoprodajne cijene do deset godina. Izravnom pogodbom mogu se prodavati katastarske čestice poljoprivrednih površina koje graniče sa zemljištem podnositelja zahtjeva, a nalaze se izvan proizvodno-tehnoloških cjelina, čija veličina nije veća od 1,00 ha, katastarske čestice do kojih se može pristupiti samo preko zemljišta u vlasništvu podnositelja zahtjeva u svrhu okrupnjavanja, a površina katastarske čestice koja se prodaje manja je od površine zemljišta u vlasništvu podnositelja zahtjeva, katastarske čestice za koje je pribavljena dokumentacija za gradnju poljoprivrednih objekata, katastarske čestice poljoprivrednog zemljišta koje koriste korisnici kuća u vlasništvu Republike Hrvatske kojima upravlja Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama, kada je Republika Hrvatska suvlasnik s podnositeljem zahtjeva, a suvlasnički dio Republike Hrvatske manji od suvlasničkog dijela podnositelja zahtjeva.

Iznimno kako bi se ostvarili društveno-gospodarski i strateški ciljevi u poljoprivredi, mogu se prodati i katastarske čestice koje se nalaze izvan proizvodno-tehnoloških cjelina, čija veličina nije veća od 1,00 ha. Odluku o prodaji donosi Vlada Republike Hrvatske. Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. nije bilo prodaje na temelju odluka Vlade.

Navedene zakonske odredbe nisu dovoljno jasne zbog čega su postojale određene dvojbe u vezi načina postupanja pri provođenju postupaka prodaja. Prije svega to se odnosilo na određenje pojma tehničko-tehnološke cjeline i postupanje sa zemljištem na kojemu su izgrađene građevine. Zakonom i provedbenim propisima nije utvrđen, između ostalog, pojam (definicija) tehničko-tehnološke cjeline, najmanja i najveća površina zemljišta koja se može smatrati cjelinom, odnos veličine s vrstom poljoprivredne kulture, utjecaj oblika i položaja katastarskih čestica poljoprivrednog zemljišta. Kod izgrađenog zemljišta, između ostalog, u praksi je poteškoće izazivalo utvrđivanje nadležnosti za prodaju, utvrđivanje površine koja se može prodati u odnosu na izgrađenost čestice i vrstu građevine. Stoga je u nekim postupcima prodaje Agencija smatrala da nije nadležna za prodaju, jer su na zemljištu izgrađeni objekti te ono više nije poljoprivredno. Navedeno se odnosilo uglavnom na zemljište površine veće od 1,00 ha, odnosno 0,20 ha koje je podnositelj zahtjeva prethodno imao u koncesiji i na njemu u skladu s ugovorima izgradio objekte. U ugovorima o koncesiji utvrđivana je mogućnost gradnje na temelju dokumenata o građenju, ali i obveza uklanjanja objekta i vraćanje zemljišta u prvobitno stanje (prije zakupa). Agencija je zahtjeve za kupnju prosljeđivala Državnom uredu za upravljanje državnom imovinom, koji ih je u pojedinim slučajevima vraćao. Prema pregledanoj dokumentaciji, nadležnost se utvrđivala na sastancima vezanim za svaki pojedinačni slučaj (u pojedinim nije postignut dogovor). Zakonom nije ograničena veličina takvih čestica niti stupanj njene izgrađenosti pa je primjerice prodavano zemljište površine 24,79 ha na kojemu su bili izgrađeni objekti površine 3,35 ha. Prema mišljenju načelnika Agencije nadležnog za prodaju poljoprivrednog zemljišta upućenog upravnom vijeću, postupci prodaje na temelju navedene odredbe trebaju se zaustaviti dok se ne zauzme zajednički stav (Ministarstvo, Ministarstvo državne imovine, Državno odvjetništvo i Agencija), kako se ne bi nanijela šteta Republici Hrvatskoj. Agencija nije u suradnji s Ministarstvom utvrdila način postupanja, a odnose s Ministarstvom državne imovine nije uredila. Nadležnost u pojedinim postupcima raspolaganja podudara se s nadležnosti društva Hrvatske šume d.o.o., a za utvrđivanje nadležnosti prepreka su, između ostalog, nesređeni podaci u katastru (kada se zemljište u vlasništvu države vodi kao poljoprivredno, a u naravi to nije).

Nejasno određena nadležnost i podaci u katastru koji nisu istovjetni stvarnom stanju imaju za posljedicu troškove podnositelja zahtjeva za pribavljanje dokumentacije i produljenje rokova za rješavanje postupaka (bilo da postupci završe prodajom ili odbijanjem zahtjeva). Nadležnost za raspolaganje i stvarno stanje zemljišta u odnosu na upisano u katastru u pojedinim slučajevima mogu stvarati poteškoće i kod drugih oblika raspolaganja.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu je omogućena obročna otplata prodajne cijene na razdoblje do deset godina. Agencija nije donijela mjerila i kriterije za odobravanje obročne otplate. Prodaja na obročnu otplatu rijetko se provodi i to uglavnom za vrijednost veću od 20.000,00 kn za koju se omogućuje otplata u deset obroka na vrijeme do deset godina, a kod manjih iznosa najčešće se utvrđuje razdoblje kraće od deset godina, uz uvažavanje financijskih mogućnosti kupaca.

Zbog dvojbi u vezi načina primjene odredbi o prodaji propisanih Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, Agencija je u više navrata tražila od Ministarstva i Državnog odvjetništva tumačenje odredbi Zakona ili upute za postupanje. Tumačenja su, između ostalog, zatražena za pojam tehničko-tehnološke cjeline, primjenu odredbi o obročnoj otplati kupoprodajne cijene, prodaju zemljišta radi proizvodnje obnovljive energije, utvrđivanje cijene zemljišta kada je na njemu podignut višegodišnji nasad, tretman jednostavnih građevina izgrađenih na zemljištu koje je predmet prodaje te o raskidu ugovora s dosadašnjim posjednikom kada on nije podnositelj zahtjeva za kupnju.

Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. zaprimljeno je 1 857 zahtjeva za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države za ukupnu površinu 2 819,80 ha. Odbijena su 923 zahtjeva, a 638 je u obradi. U navedenom razdoblju zaključeno je 449 ugovora za prodaju poljoprivrednog zemljišta za površinu 233,51 ha.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji da poduzmu aktivnosti u cilju izmjene propisa kojima bi se propisali jasni i primjenjivi uvjeti i kriteriji za prodaju zemljišta s obzirom na to da su za provođenje postojećih odredbi bila potrebna brojna tumačenja, nakon kojih je provođenje postupaka i dalje bilo otežano.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji donijeti mjerila i kriterije za odobravanje obročne otplate uz uvažavanje propisanog najdužeg roka otplate.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji poduzeti aktivnosti za izmjenu propisa s ciljem jasnog određivanja nadležnosti u vezi s raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem.

- Davanje na korištenje bez javnog poziva

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, iznimno, poljoprivredno zemljište u vlasništvu države Agencija može dati na korištenje bez javnog poziva 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 ili jedinica područne (regionalne) samouprave. Poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se dati na korištenje za potrebe stručnog i znanstveno-nastavnog rada, rehabilitaciju i socijalizaciju ili druge potrebe poljoprivredne namjene, na rok do 25 godina i to do 10,00 ha bez naknade, od 10,00 ha do 100,00 ha uz naknadu 50,0 % zakupnine na području na kojem se poljoprivredno zemljište nalazi te više od 100,00 ha uz naknadu 100,0 % zakupnine na području na kojem se poljoprivredno zemljište nalazi.

Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. zaprimljeno je 25 zahtjeva za davanje na korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države bez javnog poziva za ukupnu površinu 2 160,44 ha. Odbijena su tri zahtjeva, a 16 je u obradi. U navedenom razdoblju zaključeno je šest ugovora za 55,22 ha poljoprivrednog zemljišta.

Zainteresirani subjekti podnosili su Agenciji zahtjeve za davanje na korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države bez javnog poziva. Na odluke o davanju na korištenje pribavljane su suglasnosti Ministarstva. U pojedinim slučajevima ugovori su zaključivani i do deset mjeseci nakon donošenja odluka o davanju na korištenje i pribavljanja suglasnosti Ministarstva.

U ugovorima je navedeno da se zakupnina plaća na račun predviđen za prihode od zakupa i privremenog korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države te zakupa za ribnjake umjesto na račun prihoda od davanja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države na korištenje bez javnog poziva. Uplatni računi propisani su naredbom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba koju Ministarstvo financija donosi svake godine.

Stupanjem na snagu odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (članak 51. stavak 3.) 1. svibnja 2015. bilo je propisano da se iznimno, poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može dati u zakup bez javnog poziva, na rok od deset godina, pravnim i fizičkim osobama koje se bave stočarstvom pod uvjetom da nemaju poljoprivredno zemljište, a ovim bi zakupom dobile minimalnu površinu propisanu prema broju uvjetnih grla, uz naknadu u visini iznosa dvostruke početne zakupnine propisane Pravilnikom o početnoj zakupnini poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske za zakup i zakup za ribnjake te naknadi za vodu za ribnjake. Odredba se prestala primjenjivati 31. svibnja 2015., odnosno primjenjivala se mjesec dana. Ministarstvo poljoprivrede je 20. travnja 2015. dalo Naputak za primjenu navedene odredbe Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (dalje u tekstu: Agencija za plaćanja), Hrvatskoj poljoprivrednoj agenciji, Savjetodavnoj službi i Agenciji. Navedenim Naputkom utvrdilo je, između ostalog, obvezu Hrvatske poljoprivredne agencije da dostavi Agenciji za plaćanja izračun broja uvjetnih grla, a Agenciji primarne lokacije farmi prema koordinatama pod kojima je farma upisana u Registar farmi. Osim toga, utvrdilo je obvezu Agencije za plaćanja da na temelju dostavljenih podataka o broju uvjetnih grla i uvidom u sustav za identifikaciju zemljišnih parcela (ARKOD) izračuna potrebe za dodatnim površinama poljoprivrednog zemljišta te popis poljoprivrednih gospodarstva kojima temeljem izračuna nedostaje više od 1,00 ha poljoprivrednog zemljišta dostavi Agenciji. Hrvatska poljoprivredna agencija i Savjetodavna služba imale su obvezu pozivati nositelje poljoprivrednih gospodarstva za koje je prema izračunu Agencije za plaćanja utvrđena potreba za dodatnim površinama poljoprivrednog zemljišta da u njihovim uredima popune Prijavne obrasce od 20. travnja do 11. svibnja 2015. te navedene obrasce dostaviti Agenciji. Obveza Agencije je bila da, u skladu s dobivenim podacima, slobodnim katastarskih česticama poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države te naputkom utvrđenih kriterija, za podnositelje prijavnih obrazaca utvrdi katastarske čestice u vlasništvu države i njihovu površinu. Prema podacima Agencije, prijavilo se 3 318 gospodarstva za 74 480,03 ha. Nakon obrade Prijavnih obrazaca, Agencija je 29. svibnja 2015. donijela 21 odluku o davanju u zakup bez javnog poziva (20 županija i Grad Zagreb) za ukupno 2 612 gospodarstva s dodijeljenom površinom 42 000,73 ha. Ukupno 830 gospodarstava je prihvatilo dodijeljene, odnosno ponuđene katastarske čestice površine 12 135,67 ha. Ministarstvo je tijekom rujna i listopada 2016. provelo upravni nadzor u Agenciji nad provedbom postupka davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske bez javnog poziva u skladu s odredbom članka 51. stavka 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Provedenim upravnim nadzorom utvrđeno je da postupak nije u cijelosti dovršen te da je do početka provođenja upravnog nadzora zaključeno 12 ugovora o zakupu. U izvješću je dan prijedlog mjera koji se odnosi na dostavu dokumentacije nadležnom Državnom odvjetništvu radi pokretanja sudskih postupaka utvrđivanja ništetnim ugovora o zakupu koji nisu u skladu, odnosno djelomično nisu u skladu s odlukama o davanju u zakup bez javnog poziva. Također je naloženo zaključiti ugovore u skladu s donesenim odlukama na koje su dobivene suglasnosti Ministarstva te uvesti u posjed zakupnike. Do vremena obavljanja revizije (svibanj 2017.), navedeni ugovori nisu zaključeni.

Ministarstvo je u svibnju 2017. donijelo Naputak za postupanje u primjeni odredbe članka 51. stavka 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 53/17) kojim je propisano postupanje Agencije i jedinica lokalne samouprave.

Državni ured za reviziju nalaže Agenciji ugovarati uplatu prihoda na račune propisane Naredbom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je za postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta bez javnog poziva pravnim i fizičkim osobama koje se bave stočarstvom trebalo odrediti primjereni rok za provedbu, umjesto mjesec dana.

- Razvrgnuće suvlasničke zajednice

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, suvlasnička zajednica između Republike Hrvatske i drugih osoba na poljoprivrednom zemljištu razvrgnut će se geometrijskom diobom nekretnine kada je to moguće. Agencija donosi odluku o razvrgnuću i zaključuje ugovor u ime Republike Hrvatske. Prije donošenja odluke, procjenu tržišne vrijednosti nekretnine obavlja ovlašteni sudski vještak. Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. zaprimljeno je 47 zahtjeva za razvrgnuće suvlasničke zajednice za ukupnu površinu 102,99 ha. Prema očitovanju Agencije, postupci nisu provedeni, jer nisu bila osigurana financijska sredstva za procjenu tržišne vrijednosti. Za prodaju je propisano da vrijednost utvrđuje Agencija, a za zamjenu Zakonom nije propisan način utvrđivanja vrijednosti, ali ju je utvrđivao zaposlenik Agencije. Zakonom nije propisano tko snosi troškove procjene tržišne vrijednosti kod razvrgnuća suvlasničke zajednice.

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 1991., vlasnik poljoprivrednog zemljišta postala je Republika Hrvatska, osim zemljišta koje je prema prostornim planovima koji su tada bili na snazi, nalazi unutar građevinskog područja koje je pripalo jedinicama lokalne samouprave. S obzirom na to da granice prostornih planova nisu prolazile zaokruženim katastarskim česticama, dio zemljišta ostao je u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave i Republike Hrvatske. Tijekom obavljanja revizije Učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2016., Državni ured za reviziju je jedinicama lokalne samouprave predložio uređivanje vlasničkih odnosa i podataka u zemljišnim knjigama i katastru.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu razmotriti mogućnost izmjene propisa u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnine kod razvrgnuća suvlasničke zajednice kako bi se ubrzalo provođenje postupaka i utvrdilo tko snosi troškove procjene tržišne vrijednosti zemljišta.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji uspostaviti suradnju s jedinicama lokalne samouprave i Ministarstvom u cilju rješavanja vlasništva, odnosno razvrgnuća suvlasničke zajednice, s obzirom na to da Agencija, osim u iznimnim slučajevima, ne može raspolagati zemljištem u suvlasništvu.

- Osnivanje prava građenja i služnosti

Agencija može osnovati pravo građenja na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države u svrhu izgradnje poljoprivrednih građevina u skladu s dokumentima prostornog uređenja, na prijedlog zainteresirane osobe. Također, na prijedlog zainteresirane osobe može osnovati pravo služnosti na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države.

Prema podacima Agencije, od 2014. do 2016. zaprimljena su 34 zahtjeva za osnivanje prava služnosti i građenja. S obzirom na to da uredba kojom se propisuju način i uvjeti osnivanja prava građenja i služnosti nije donesena, Agencija je podnositelje zahtjeva obavještavala da ne može postupati po podnesenim zahtjevima. Suglasnosti su izdavane za izgradnju infrastrukturnih objekata od interesa za Republiku Hrvatsku i jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave, a prema odredbama Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (Narodne novine 80/11). Ugovor o pravu služnosti odnosno pravu građenja zaključuje se nakon izdavanja građevinske dozvole. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), ugovori nisu zaključivani.

- Uvođenje u posjed i dostava ugovora jedinicama lokalne samouprave i nadležnim institucijama

Revizijom je utvrđeno da u pojedinim slučajevima uvođenje u posjed nije obavljeno u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora odnosno po skidanju usjeva dotadašnjeg posjednika. Dio ugovora nije dostavljen u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora nadležnom područnom uredu za katastar Državne geodetske uprave, odnosno Gradskom uredu za katastar i geodetske poslove Grada Zagreba, zemljišnoknjižnom odjelu nadležnog suda te jedinici lokalne samouprave na čijem području se zemljište nalazi. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 32. i 33. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, kojima je propisano da je Agencija dužna radi upisa ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake primjerak ugovora dostaviti nadležnom područnom uredu za katastar Državne geodetske uprave, odnosno Gradskom uredu za katastar i geodetske poslove Grada Zagreba i zemljišnoknjižnom odjelu nadležnog suda, u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora. Primjerak ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države i zakupu za ribnjake dostavlja se jedinici lokalne samouprave na čijem području se zemljište nalazi, u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora. Na osnovi zaključenog ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake, zakupnika uvodi u posjed Povjerenstvo koje imenuje Agencija (sastoji se od tri člana: pravne, geodetske i agronomske struke), u roku 30 dana od dana zaključivanja ugovora, odnosno po skidanju usjeva dotadašnjeg posjednika. Navedene odredbe primjenjuju se i na ugovore o zamjeni poljoprivrednog zemljišta, prodaji izravnom pogodbom te davanju na korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države bez javnog poziva.

Državni ured za reviziju nalaže Agenciji dostavu ugovora nadležnom područnom uredu za katastar Državne geodetske uprave, odnosno Gradskom uredu za katastar i geodetske poslove Grada Zagreba, zemljišnoknjižnom odjelu nadležnog suda te jedinici lokalne samouprave na čijem području se zemljište nalazi te uvođenje u posjed u roku propisanom odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

ZAŠTITA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA OD OŠTEĆENJA I ODRŽAVANJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA POGODNIM ZA POLJOPRIVREDNU PROIZVODNJU

Stanje zemljišta i raspolaganje zemljištem, osim na poljoprivredu, utječe na politiku okoliša, socijalnu, ekonomsku i prostornu politiku. Osim toga, područje stanja zemljišta povezano je s brojnim drugim propisima, kao i preuzetim međunarodnim obvezama, između ostalih, Zakonom o vodama (153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14), Deklaracijom o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 34/92), Nacionalnom strategijom zaštite okoliša (Narodne novine 46/02), Zakonom o zaštiti okoliša (Narodne novine 110/07, 80/13, 153/13 i 78/15), Uredbom o Informacijskom sustavu zaštite okoliša (Narodne novine 68/08), Strategijom održivog razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine 30/09) i Odlukom o prihvaćanju Nacionalnog plana za provedbu Stockholmske konvencije o postojećim organskim onečišćujućim tvarima (Narodne novine 145/08).

Strategijom je utvrđeno da se ukidaju dosadašnji oblici raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu: prodaja i dugogodišnji zakup poljoprivrednog zemljišta i ribnjaka, a propisuje se raspolaganje putem zakupa poljoprivrednog zemljišta i ribnjaka na 50 godina. Prema Strategiji, od Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2013. očekuje se uvođenje veće discipline u prenamjeni poljoprivrednog zemljišta, formiranje jezgre poljoprivrednih gospodarstava koja će imati dugoročnu perspektivu poljoprivrednih proizvođača s obzirom na zemljišne resurse, poboljšanje upravljanja poljoprivrednim zemljištem kroz uspostavu Informacijskog sustava, ubrzavanje raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem kao glavnog prioriteta koji treba proisteci iz provedbe Zakona. Zakon bi trebao donijeti okrupnjavanje poljoprivrednih gospodarstava, povećanje korištenih poljoprivrednih površina te stavljanje u funkciju do sada nekorištenog poljoprivrednog zemljišta.

Iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Strategije vidljivo je da je osnovni način raspolaganja zakup, dok je prodaja postupak koji se provodi u iznimnim slučajevima (uz Zakonom propisana ograničenja) te da Republika Hrvatska namjerava u vlasništvu zadržati određenu površinu poljoprivrednog zemljišta (Zemljišni fond) čija se kvaliteta treba zadržati.

Stoga je, prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, potrebno provoditi zaštitu poljoprivrednog zemljišta od oštećenja, radi omogućavanja proizvodnje zdravstveno ispravne hrane, zaštite zdravlja ljudi, životinjskog i biljnog svijeta te nesmetanog korištenja i zaštite prirode i okoliša. Oštećenjem poljoprivrednog zemljišta smatra se degradacija u intenzivnoj proizvodnji, onečišćenje štetnim tvarima i organizmima, premještanje i prenamjena. Onečišćenjem se smatra i vegetacijsko-gospodarski otpad poljoprivrednog podrijetla ako je ostavljen na poljoprivrednoj površini dulje od jedne godine te ako je na zemljište odbačen otpad kao i gospodarenje otpadom na tom zemljištu na način koji nije u skladu s propisima koji uređuju gospodarenje otpadom. Radi zaštite poljoprivrednog zemljišta od oštećenja provodi se utvrđivanje stanja oštećenja poljoprivrednog zemljišta i praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta kojim se trajno prati stanje svih promjena u poljoprivrednom zemljištu.

Trajno praćenje treba se provoditi prema Programu trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta putem postaja trajnog praćenja i to na cijelom području Republike Hrvatske, neovisno o vlasništvu zemljišta na koje bi postaje trajnog praćenja bile postavljene. Poslove trajnog praćenja obavlja Agencija. Osim toga, fizičke ili pravne osobe (zakupci) dužne su pratiti stanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države.

Praćenje stanja zemljišta u zakupu obavlja se prve godine nakon uvođenja u posjed i svake pete godine, a kod integrirane proizvodnje po zahtjevima takve proizvodnje. Praćenje stanja ovog zemljišta obavlja Agencija na temelju analize tla. Analize mogu obavljati laboratoriji koje ovlasti Ministarstvo. Rezultate analize laboratoriji su dužni dostavljati Agenciji.

Revizijom je utvrđeno da se trajno praćenje promjena na poljoprivrednom zemljištu ne provodi, dok se praćenje stanja državnog poljoprivrednog zemljišta u zakupu provodi u manjoj mjeri.

Za navedene poslove osnovan je 2013. u okviru Agencije, Odjel za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta (dalje u tekstu: Odjel). Odjel se nalazi u Osijeku i sljednik je Zavoda za tlo osnovanog 2001., odnosno Zavoda za tlo i očuvanje zemljišta koji je bio u sastavu Hrvatskog centra za poljoprivredu, hranu i selo.

Zavod za tlo i očuvanje zemljišta je 2010. donio Program trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta Republike Hrvatske. Naknadno je Pravilnikom o metodologiji za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta propisano da se trajno praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta provodi u okviru Programa trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta. Navedeni Program je provedbeni akt koji obuhvaća skup opisnih podataka koji se prikupljaju na postajama trajnog praćenja, parametre, metode i vremensku dinamiku za prikupljanje, analizu i obradu uzoraka i podataka te preporuke prostornog smještaja postaja trajnog praćenja i izradu financijske konstrukcije za provedbu jednog ciklusa u trajanju devet godina. Parametri koji se prate na postajama su svojstva tla i indikatori kakvoće, čijim se promatranjem i mjerenjem u prostoru i vremenu kvantificiraju određene prijetnje prema tlu i njegovim funkcijama. Prijetnje prema tlu, predstavljene su odvojeno, ali su međusobno povezane, a to su: smanjenje organske tvari i biološke raznolikosti, erozija tla, onečišćenje tla (sadržaj teških metala i potencijalno toksičnih elemenata), zbijenost tla, zaslanjivanje tla i klizišta. Prema Programu, ukupni troškovi trajnog praćenja zemljišta tijekom devet godina iznose 11.065.493,00 kn. Odjel je u 2016. napravio ponovnu analizu troškova (neslužbeni dokument) i izračunao da bi se troškovi zbog promijenjenih uvjeta mogli smanjiti te bi po novom izračunu mogli iznositi 6.492.582,00 kn.

Manji broj zakupaca poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države (prema gruboj procjeni Odjela 1,0 % u odnosu na ukupnu površinu zemljišta) provodi ispitivanje plodnosti tla. Ispitivanja se provode prema vrlo različitim uvjetima i cijeni koštanja. Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, analize tla u smislu praćenja stanja (zemljište u zakupu) mogu obavljati laboratoriji koje ovlasti ministarstvo nadležno za poljoprivredu. Ispunjavanje uvjeta za obavljanje djelatnosti utvrđuje stručno povjerenstvo. U 2016. zaprimljeno je pet zahtjeva za izdavanje ovlaštenja laboratorijima. Ministarstvo nije izdavalo navedena ovlaštenja, jer prema pisanom obrazloženju imenovano povjerenstvo nije funkcioniralo. Osim toga, nije propisan način utvrđivanja troškova za analize koje provodi Odjel. Odjel ne može provesti analize za sve zakupce s obzirom na njihov broj i prostornu udaljenost (cijena koštanja uzimanja uzoraka bila bi previsoka). Rezultate analiza ovlašteni laboratoriji moraju dostavljati Agenciji i na propisan način unositi u jedinstvenu bazu podataka.

S obzirom na to da nisu stvoreni preduvjeti (financijski i organizacijski) za obavljanje poslova za koje je Odjel nadležan, Odjel je obavljao analize tla kroz županijske projekte i po pojedinačnim zahtjevima vlasnika, odnosno korisnika. U 2014. ukupan broj analiziranih uzoraka tla bio je 5 202 (za 110 korisnika), u 2015. bio je 6 120 (za 132 korisnika), a u 2016. bio je 3 413 (za 51 korisnika). Uzorci su uzimani u 2014. na području dvije županije, a u 2015. i 2016. na području sedam županija. Najveći broj analiziranih uzoraka odnosi se na Osječko-baranjsku županiju. Na temelju rezultata analiza izrađuju se preporuke prihvatljive gnojidbe. Za analize obavljene kroz županijske projekte, preporuke je izrađivao Poljoprivredni fakultet Osijek, a za druge korisnike Agencija.

Osim navedenih poslova, Odjel je bio nositelj ili sudjelovao u više međunarodnih projekata vezanih za trajno praćenje poljoprivrednog zemljišta (LULUCF s Agencijom za zaštitu okoliša, Hrvatskim geološkim institutom i Hrvatskim šumarskim institutom, LIFE 2006.-2009., digitalizacija pedološke karte, IPA prekogranični program Hrvatska - Srbija, IPA Multi - Beneficiary Statistical cooperation programme, Uspostava monitoringa tla na poplavljenom području općina Drenovci, Gunja i Vrbanja).

Obavljanjem navedenih poslova, Odjel je od 2005. prikupio približno 40 000 uzoraka, odnosno podataka o analizama tla, koji se većinom odnose na privatno poljoprivredno zemljište (približno 80,0 % ukupnih podataka). U 2012. Odjel je (prije ustrojavanja Agencije) započeo izradu informacijskog sustava u vezi s praćenjem stanja tla koji je u vrijeme osnivanja Agencije bio u probnoj verziji. Razvoj informacijskog sustava nije nastavljen i ne može mu se pristupiti, jer Agencija nema autorska prava. Program je razvijan kroz ugovor o održavanju opreme te Odjel nema podatke o visini ulaganja.

Osim u izradu programa, prethodnih godina ulagano je u objekt u kojemu je smješten Odjel (laboratoriji) te je pribavljena i oprema za njegovo opremanje. Dio opreme nabavljen je kroz projekte koje je Odjel provodio. Međutim, dio opreme u vrijednosti 1.137.983,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost se ne koristi, nego je konzervirana kako bi se spriječila oštećenja. Prema pisanom obrazloženju Odjela, za nekorištenje opreme postoji više razloga, između ostalog, nedostatak sredstava za edukacije zaposlenika koji bi na opremi radili, nemogućnost zapošljavanja stručnih zaposlenika, nedostatak sredstava za uspostavljanje sustava trajnog praćenja stanja zemljišta i izostanak realizacije ugovora o pružanju usluga.

Odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, propisano je da se poljoprivredno zemljište mora održavati pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju odnosno spriječiti njegova zakorovljenost i obrastanje višegodišnjim raslinjem, kao i smanjenje njegove plodnosti. Odredbama Pravilnika o agrotehničkim mjerama propisano je da su vlasnici i posjednici poljoprivrednog zemljišta dužni poljoprivredno zemljište obrađivati na način da ne umanjuju njegovu bonitetnu vrijednost. To se provodi pomoću agrotehničkih mjera koje donosi općinsko, odnosno gradsko vijeće, a za Grad Zagreb Gradska skupština za svoje područje. Prema odredbama navedenog Pravilnika, agrotehničkim mjerama smatraju se minimalna razina obrade i održavanja poljoprivrednog zemljišta, sprečavanje zakorovljenosti i obrastanja višegodišnjim raslinjem, suzbijanje biljnih bolesti i štetnika, korištenje i uništavanje biljnih ostataka, održavanja organske tvari u tlu, održavanje povoljne strukture tla i zaštita od erozije. Jedinice lokalne samouprave i Grad Zagreb podnose Ministarstvu i Agenciji godišnje izvješće o primjeni propisanih agrotehničkih mjera. Prema pisanom očitovanju Ministarstva, mali broj jedinica lokalne samouprave dostavlja navedena izvješća, a Ministarstvo ih koristi pri planiranju nadzora.

Početak 2017. za 143 819,00 ha poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države nije evidentiran neki od oblika raspolaganja i/ili se zemljište nalazi pod upravljanjem drugih institucija. Agencija nema analizu strukture zemljišta, odnosno kolika je površina pogodna za poljoprivrednu proizvodnju i mogla bi se staviti u funkciju. Prema Informacijskom sustavu većina navedene površine odnosi se na usitnjene, međusobno nepovezane katastarske čestice čiji oblik ne odgovara poljoprivrednoj proizvodnji. Navedeno zemljište se uglavnom ne održava i na njega se ne primjenjuju agrotehničke mjere. Propisima nije utvrđen način održavanja i financiranja održavanja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, stoga se dio obradivih poljoprivrednih površina kroz određeno razdoblje gubi.

Državni ured za reviziju nalaže Agenciji uspostaviti sustav trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta na način propisan odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenim propisima. Prikupljeni podaci na temelju trajnog praćenja nužni su za utvrđivanje procesa onečišćenja i oštećenja tla, izradu Strategije zaštite tla, politiku zaštite tla, registriranje i praćenje prirodnih čimbenika, sprečavanje i/ili reguliranje negativnih (degradacijskih) procesa u tlu, usmjeravanje politike održive poljoprivrede i ruralnog razvoja, utvrđivanje promjena u zemljanim ekosustavima, objektivno vrednovanje djelotvornosti zaštite tla i primijenjenih biljno-uzgojnih zahvata i razvijanje prognostičkih modela.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu izdavati ovlaštenja laboratorijima za obavljanje analize tla u skladu s odredbama Pravilnika o metodologiji za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta s ciljem stvaranja uvjeta za ispunjavanje obveze zakupca za provođenje obveze analize plodnosti tla.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji u zajedničkoj suradnji provesti analizu koja bi se prije svega odnosila na broj ugovora o zakupu i koncesiji, odnosno broj uzoraka koje treba analizirati te donijeti odluku o provođenju analiza plodnosti tla na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države u zakupu kojem prije svega treba odrediti dinamiku, organizaciju i način provođenja.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji provesti analizu stanja, mogućnosti i potreba radi donošenja odluke o načinu upotrebe opreme laboratorija koja se ne koristi te odluke o mogućoj upotrebi programa i povezivanju s Informacijskim sustavom Agencije, s obzirom na to da je program specifično razvijan za potrebe Odjela i uložena su značajna financijska sredstva.

INSPEKCIJSKI NADZOR

Inspekcijski nadzor nad provođenjem Zakona o poljoprivrednom zemljištu obavlja poljoprivredna inspekcija Ministarstva. Poslove poljoprivredne inspekcije u prvom stupnju obavljaju poljoprivredni inspektori u područnim jedinicama Ministarstva, a u drugom stupnju povjerenstvo Ministarstva čije članove imenuje Vlada Republike Hrvatske.

Poljoprivredni inspektori u područnim jedinicama Ministarstva nadziru provođenje odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu i propisa donesenih temeljem Zakona, a osobito obrađuje li se poljoprivredno zemljište, odnosno koristi li se ne umanjujući njegovu vrijednost, održava li se zemljište pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju, zaštitu zemljišta od onečišćenja štetnim tvarima, korištenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, ako takvo korištenje nije dopušteno, kako se provode mjere osiguranja zaštite od požara i naređuje provođenje određenih mjera ako se utvrdi da se fizičke osobe koje su korisnici ili vlasnici poljoprivrednog zemljišta ne pridržavaju propisa, odnosno naređenih mjera za zaštitu od požara, održavanje trajnih nasada i višegodišnjih kultura podignutih radi zaštite od erozije, provođenje odredaba o promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta, korištenje sredstava odobrenih za provođenje mjera osposobljavanja i uređenja poljoprivrednog zemljišta, prisutnost onečišćenja radi održavanja zemljišta pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju, korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, provođenje Gospodarskog programa koji je sastavni dio ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake, kontroliraju neovlašteni ulazak u posjed poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, obavljaju i druge radnje potrebne za provedbu inspekcijskog nadzora.

Poljoprivredni inspektori u područnim jedinicama Ministarstva dostavljaju Agenciji zapisnik o povredama odredbi vezanih za korištenje i neovlašteni ulazak u posjed poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države te provođenju Gospodarskog programa. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, inspekcijski nadzor povodi Sektor inspekcija u poljoprivredi, Služba inspekcija u poljoprivredi, Odjel nadzora poljoprivrednog zemljišta i poljoprivredne proizvodnje. Služba inspekcija ustrojena je u Zagrebu i u područnim jedinicama. Inspekcijski poslovi u području poljoprivrede u prvom stupnju organizirani su u područnim jedinicama Zagreb, Varaždin, Osijek, Rijeka i Split u kojima je koncem 2014. bio 71 inspektor, koncem 2015. bilo je 69, a koncem 2016. bilo je 67 inspektora. Broj zaposlenih najvećim dijelom smanjivao se zbog odlazaka u mirovinu ili na druga radna mjesta. Prema podacima Ministarstva u područnim jedinicama nije popunjeno 21 radno mjesto, od čega se 15 odnosi na inspektore.

Inspekcijski poslovi provode se na temelju godišnjih planova (doneseni su za 2014., 2015. i 2016.) i na temelju prijave. Inspektori, osim provedbe odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu, obavljaju inspekciju po još 21 zakonu. Stoga je planom nadzora za 2016. za Službe inspekcija u područnim jedinicama u području poljoprivrede planirano 25 oblika ciljanih nadzora, od kojih se dva odnose na nadzor prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (inspekcijski nadzor održavanja poljoprivrednog zemljišta sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju i obradu obradivog poljoprivrednog zemljišta, provođenje mjera osiguranja zaštite od požara te inspekcijski nadzor provođenja Gospodarskog programa koji su sastavni dio ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake). Prema planu, inspektori su obvezni planirati svoj rad i dinamiku, s tim da bi trebali obaviti najmanje 160 inspekcijskih nadzora godišnje.

Pri planiranju nadzora koriste se i podaci jedinica lokalne samouprave o utvrđenom stanju i poduzetim mjerama prema odlukama jedinica lokalne samouprave o agrotehničkim mjerama i mjerama za uređivanje i održavanje poljoprivrednih rudina. Prema podacima Ministarstva, manji broj jedinica lokalne samouprave dostavlja navedena izvješća. Osim toga, koriste se i podaci Agencije o zaključenim ugovorima uz primjenu određenog kriterija.

Za nadzore obavljene u 2015. i 2016., kriterij je bio veličina površine u zakupu (u 2015. nadzor je obavljan na površinama većim od 10,00 ha, a u 2016. na većim od 5,00 ha). Pri planiranju obuhvaćeni su podaci o ugovorima zaključenim 2014., 2015. i 2016., a ne o svim ugovorima koji su na snazi, tako da u plan nadzora nisu uključeni svi zakupci. Inspekcija nema mogućnost izravnog pristupa/uvida u Informacijski sustav koji, između ostalog, treba sadržavati podatke o svim važećim ugovorima o zakupu poljoprivrednog zemljišta.

Veći broj nadzora odnosi se na neovlašteni ulazak u posjed na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države, koji se obavljaju uglavnom na temelju prijave. Zahtjeve za provođenje nadzora, odnosno prijave upućivala je najčešće Agencija, jedinice lokalne samouprave te fizičke i pravne osobe. Nadzori se obavljaju najprije po prijavama, a nakon toga prema planu. U slučaju kada Agencija zaprimi zapisnik inspekcije o bespravnom korištenju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, izračunava se naknada za korištenje zemljišta (kazna) i dostavlja državnom odvjetništvu na postupanje. Odvjetništvo obavještava Agenciju o utvrđenom (naplata naknade) te Agencija zemljište preuzima u posjed. Nakon preuzimanja zemljišta u posjed, više se ne provjerava koristi li se zemljište bespravno. Međutim, ako je u vrijeme provođenja nadzora osoba koja je koristila zemljište, odnosno bila u mirnom posjedu podnijela Agenciji zahtjev za privremeni zakup, podaci se ne šalju državnom odvjetništvu.

Inspekcija obavlja nadzor nad provođenjem Gospodarskog programa koji je sastavni dio ugovora o zakupu i zakupu za ribnjake te obrađuje li se poljoprivredno zemljište, odnosno koristi li se ne umanjujući njegovu vrijednost i održava li se pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju. Nadzor obavlja neposrednim uvidom u stanje na terenu (vizualni pregled) te kontaktom (izjavom) sa strankama u postupku. Zakupnik je prema odredbama Zakona dužan podnositi godišnje izvješće Agenciji o ispunjavanju ciljeva Gospodarskog programa. Način na koji Agencija treba obavljati provjeru nije propisan, osim što je Uredbom o obrascu i načinu vrednovanja Gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske propisano koje sastavnice se trebaju kontrolirati u okviru kontrole provođenja Gospodarskog programa.

Za utvrđivanje činjenica o eventualnom umanjenju vrijednosti zemljišta ne provode se laboratorijske analize tla. Prema očitovanju Ministarstva, analize se ne provode, jer inspektori na terenu nisu imali sumnju u oštećenje tla, odnosno umanjenje vrijednosti tla. U nadzoru inspektori provjeravaju obvezu zakupca o provođenju analize tla nakon uvođenja u posjed, odnosno svake pete godine. S obzirom na to da nema ovlaštenih laboratorija za provođenje analize i da nisu propisani elementi za njeno provođenje, inspektori u nadzoru prihvaćaju rezultate analize bilo kojeg laboratorija, a u slučaju da zakupac nije proveo analizu to utvrđuju zapisnikom.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji osigurati preduvjete da se inspektorima Ministarstva omogući uvid u Informacijski sustav Agencije čime bi se unaprijedio sustav planiranja i provođenja nadzora, a u planove nadzora uključiti zakupce s kojima su ugovori zaključeni prije 2014.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu propisima detaljnije urediti nadzor nad provođenjem Gospodarskih programa koji su sastavni dio ugovora o zakupu i ugovora o zakupu ribnjaka te kontrolu sastavnica iz Gospodarskog programa za koje zakupac treba podnositi izvješće.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji do vremena kada će biti ispunjeni preduvjeti za provođenje analiza (izdana ovlaštenja laboratorijima) dogovoriti postupanje kako pojedini zakupci ne bi bili sankcionirani, iako nisu u mogućnosti ispuniti zakonsku obvezu.

INFORMACIJSKI SUSTAV I DRUGE EVIDENCIJE

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Agencija je obvezna uspostaviti, razvijati, voditi i održavati Informacijski sustav u svrhu učinkovitije zaštite, korištenja i raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. Informacijski sustav treba sadržavati podatke o katastarskim česticama poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, održavanju, zaštiti, promjeni namjene i raspolaganju zemljištem. Jedinice područne (regionalne) samouprave, jedinice lokalne samouprave, Državna geodetska uprava, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju obvezni su sudjelovati dostavom podataka kojima raspolažu u svrhu uspostave, razvoja, vođenja i održavanja Informacijskog sustava, bez naknade. Agencija je ovlaštena bez naknade pristupati podacima i koristiti podatke o poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države iz evidencije sudova, tijela državne uprave, zavoda i pravnih osoba čiji je osnivač Republike Hrvatska kao i drugih javnih evidencija. Način uspostave, sadržaj podataka i vođenje Informacijskog sustava pravilnikom je trebao propisati ministar. Pravilnik do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.) nije donesen.

Iako provedbeni propis nije donesen, Agencija je započela razvoj Informacijskog sustava. Prema izvješću ravnateljice iz rujna 2016. sastavljanom zbog odlaska s dužnosti (završno izvješće) pri njegovom planiranju i uspostavljanju postojalo je više prepreka, kao što su nedostatak sredstava, složenost sustava za koji nisu postojala gotova rješenja, većina podataka nije bila u digitalnom formatu ili nisu bili poznati formati, načini preuzimanja i obuhvat, podaci nisu bili dostupni, kvalitetni, bilo im je teško pristupiti, a s nekim subjektima koji su imali podatke bilo je potrebno potpisati sporazum i uvjete korištenja. Osim toga propisi su se često mijenjali te su postojali problemi zapošljavanja i obuke zaposlenika.

Postojeći sustav sastoji se od tri dijela: sustava za upravljanje poslovnom dokumentacijom, sustava za vizualizaciju i pretraživanje grafičkih i alfanumeričkih podataka katastarskih čestica državnog poljoprivrednog zemljišta, vizualizaciju prostornih podataka i podloga te alfanumeričkih podataka Agencije i drugih relevantnih državnih institucija te sustava ugovori i evidencija naplate po ugovorima. Sustavi nisu međusobno povezani (integrirani) te se pojedini istovrsni podaci višestruko unose.

Sustav za upravljanje poslovnom dokumentacijom počeo se ustrojivati početkom 2014. s ciljem uspostave praćenja kolanja dokumentacije, poslovnih procesa i izvještavanja o učinkovitosti referenata, odjela te Agencije u cjelini.

Sustav za vizualizaciju i pretraživanje grafičkih i alfanumeričkih podataka katastarskih čestica državnog poljoprivrednog zemljišta, vizualizaciju prostornih podataka i podloga te alfanumeričkih podataka Agencije i drugih relevantnih državnih institucija koji se temelji na katastarskim podacima, razvija se od 2014. Prvo su od Državne geodetske uprave (katastarskog operata) preuzete katastarske čestice koje su za posjednika imale upisanu Republiku Hrvatsku, općenarodnu imovinu i društveno vlasništvo.

Naknadno su preuzimani podaci za katastarske čestice koje su za posjednika imale upisane društvene kombinete, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, općinski narodni odbor i druge nazive posjednika (primjerice Opća narodna imovina, Opće narodna imov., Općenar.im., Opća narod. i druge). Koncem 2016. Informacijski sustav je obuhvaćao 777 naziva posjednika koji se odnose na poljoprivredno zemljište u vlasništvu države te 89 načina uporabe (kultura). Preuzeti su brojevi i podbrojevi katastarskih čestica, nazivi katastarskih općina, pravni režimi, načini uporabe, površina i naziv posjednika. Sustav se sastoji od deset osnovnih dijelova: šifarnici, statistike, parcele, pretraživanje stavki, posebne informacije, zahtjevi, javni pozivi, ugovori, obrada parcela i geografski informacijski sustav. Pruža mogućnost prikaza više slojeva, odnosno podataka na karti Republike Hrvatske: slojevi Agencije (prikaz katastarskih čestica koje se nalaze u evidenciji Agencije, katastarskih čestica koje su se nalazile u evidenciji Agencije, ali su prodane, miniranih područja u Republici Hrvatskoj, manji dio točaka s kojih je uzet uzorak tla za testiranje kvalitete tla i područja koja su pokrivena sa sustavima za navodnjavanje), slojevi sustava za identifikaciju zemljišnih parcela (prikaz digitalnog katastarskog plana, granica županija i naselja Republike Hrvatske, digitalne ortofoto karte, topografske karte, digitalni model reljefa), slojevi Hrvatskih šuma (šumskogospodarske osnove odjeli i odsjeci), slojevi Agencije za zaštitu okoliša (digitalna baza podataka o stanju i promjenama zemljišnog pokrova), slojevi Državnog zavoda za zaštitu prirode (poligoni i točke zaštićenih područja, područja očuvanja značajna za ptice), slojevi Državne geodetske uprave (katastarske čestice digitalnog katastarskog plana, prikaz granica županija, gradova, općina i naselja Republike Hrvatske s nazivima, digitalna ortofoto karta, topografska karta, osnovna karta) te slojevi informacijskog sustava prostornog uređenja (korištenje i namjena prostora, infrastrukturni sustavi i mreže, uvjeti korištenja i zaštite prostora i građevinska područja).

Sustav ugovori i evidencija naplate po ugovorima uspostavlja se od 2015., a sastoji se od baze podataka ugovora o raspolaganju i financijskih podataka.

Osim Informacijskog sustava, Agencija vodi upisnik i laboratorijske podatke o analizama tla i Registar zajedničkih pašnjaka u excel tablicama.

Upisnik i laboratorijski podaci o analizama tla nalaze se na lokalnoj internetskoj mreži kroz koju zaposlenici pristupaju bazi. Baza podataka sastoji se od dva dijela: upisnik i laboratorijski podaci. Upisnik, između ostalog, sadrži podatke o godini, korisniku, adresi, katastarskoj čestici i općini, površini, poljoprivrednoj kulturi, planiranom prinosu, pretkulturi, prinosu pretkulture, žetvenim ostacima, vrsti organske gnojidbe, datumu primjene organskog gnojiva, biogenosti tla, teksturi, nagibu, uređenosti, obradi, navodnjavanju ako postoji, datumu uzorkovanja, donosiocu uzorka, GPS koordinate, stanju ispitnog izvještaja i račune. Laboratorijski podaci sadrže laboratorijski broj, datum objedinjavanja analiza, tip analize, dubinu uzorkovanja i pojedinačne rezultate. Veza između podataka iz upisnika i laboratorijske analize je laboratorijski broj. Prema pisanom očitovanju Odjela, baza podataka vođena na navedeni način ima nizak stupanj zaštite, velik rizik od grešaka pri unosu, otežanu analizu, upravljanje i korištenje podacima.

Registar zajedničkih pašnjaka sadrži podatke o mjestu gdje se nalazi (jedinica lokalne samouprave), katastarskoj općini, broju zemljišnoknjižnog uloška, broju posjedovnog lista, katastarskim česticama (broj, kultura, površina) i sveukupnoj površini zajedničkog pašnjaka.

- Naplata prihoda i praćenje naplate potraživanja

Sustav ugovori i evidencija naplate po ugovorima trebao je biti evidencija svih zaključenih ugovora o raspolaganju na području Republike Hrvatske te podatka o naplati i potraživanjima za svaki pojedini ugovor te pravnu, odnosno fizičku osobu. Prema odredbama članka 75. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, evidenciju naplate treba voditi Agencija. Istom odredbom je propisano da evidenciju iznimno vode jedinice lokalne samouprave odnosno Hrvatske vode do preuzimanja Agencije. Zakonom nije propisan rok za preuzimanje evidencije. Također, nije precizirano traje li obveza vođenja evidencije za svaku jedinicu lokalne samouprave odnosno Hrvatske vode do predaje Agenciji evidencije kojom oni raspolažu ili dok Agencija ne preuzme evidencije od svih subjekata. Postupak preuzimanja nije završen do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.).

Postupak ustrojavanja evidencije započeo je 2015. na način da su ugovore u aplikaciju unosile jedinice lokalne samouprave u ograničenom vremenskom razdoblju, a Agencija je obavljala kontrolu podataka. Nakon toga, Agencija je nastavila s unosom ugovora, sporazuma i jednogodišnjih potvrda koje su naknadno dostavljale jedinice lokalne samouprave te s unosom novih ugovora koje sama zaključuje. Tijekom 2015. od Financijske agencije preuzeti su podaci o uplatama od 1. siječnja 2005. (početak vođenja evidencije financijskih podataka o raspolaganju u Financijskoj agenciji) te je uspostavljena tjedna dostava podataka o uplatama na žiro račune propisane za uplatu prihoda od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Povezivanje preuzetih uplata s obvezama pravnih, odnosno fizičkih osoba obavlja se ručno (zaposlenici moraju uplatu koja se preuzme od Financijske agencije i nalazi se u nepovezanim uplatama prepoznati i povezati s obvezom za koju je pravna, odnosno fizička osoba zadužena). Koncem 2016. u aplikaciju je uneseno 30 614 ugovora, sporazuma i jednogodišnjih potvrda, 175 ugovora o koncesiji te sustav ima 117 628 nepovezanih uplata. Od konca 2016. do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.) uplate se ne povezuju. Prema završnom izvješću ravnateljice iz rujna 2016., u sustavu je bilo 5 819 korisnika koji su imali unesene ugovore i dugovali su 204.004.982,00 kn, 5 506 korisnika imalo je unesene nepotpune ugovore i obvezu u iznosu 302.196.053,00 kn, a 8 846 korisnika nije imalo ugovore unesene u sustav, a uplatili su 353.616.444,00 kn.

Prema navedenom, Agencija nema podatke o potraživanjima od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, ne poduzima mjere naplate (osim povremenih raskida ugovora) i ne obračunava zatezne kamate za nepravodobno podmirivanje obveza. Mjere naplate se poduzimaju i zatezne kamate obračunavaju za potraživanja po ugovorima o koncesiji koja se vode u Registru koncesija (evidencija koju vodi Ministarstvo financija i obuhvaća ugovore o svim vrstama koncesija). U provedenim postupcima raspolaganja za provjeru stanja potraživanja podatke pribavlja od jedinica lokalne samouprave. Za naplatu naknade po sporazumu koji su zaključili Ministarstvo i korisnik ribnjaka (putem Državnog odvjetništva) Agencija nije pratila, odnosno ustrojila evidenciju o naplati, iako je navedeno prema sporazumu trebala učiniti.

Ministarstvo poljoprivrede, samostalna služba za unutarnju reviziju je od rujna do listopada 2016. obavila reviziju funkcioniranja procesa uspostave, nabave, razvoja i održavanja informacijskih sustava u Agenciji. Revizijom je utvrđeno da revidirani proces ne funkcionira na zadovoljavajućoj razini te da postoje dijelovi procesa koji se mogu poboljšati provođenjem danih preporuka. Prema pisanom očitovanju odgovorne osobe, Agencija je Županijskom državnom odvjetništvu u Zagrebu, zbog rada u kaznenom predmetu, dostavila ugovore i drugu dokumentaciju koja se odnosi na nabavu Informacijskog sustava.

Informacijski sustav je u visokoj fazi razvijenosti, ali su potrebna određena poboljšanja i dorada. Sustav pruža brojne podatke o poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države koji nisu u potpunosti točni i pouzdani. Pouzdanost podataka, osim o Agenciji, ovisi o drugim subjektima od kojih su preuzeti i o vremenu preuzimanja. Primjerice podaci iz katastra preuzeti su s 31. ožujkom 2014. Podaci drugih subjekata ne odražavaju uvijek stvarno stanje te usporedno s uređivanjem Informacijskog sustava u Agenciji i drugi subjekti trebaju poduzeti radnje na uređivanju podataka, prvenstveno se to odnosi na Državnu geodetsku upravu. Kod sustava ugovori i evidencija naplate po ugovorima, nije dobro osmišljen način ustrojavanja podataka o naplati prihoda i potraživanjima (nisu realno sagledani podaci o broju ugovora te nema odgovarajuće poveznice između ugovora i uplata po podacima Financijske agencije). Od preuzimanja obveze o ustrojavanju prošlo je četiri godine, a postupak nije završen.

Državni ured za reviziju nalaže Agenciji razvijati Informacijski sustav na način da uz podatke o katastarskim česticama poljoprivrednog zemljišta i raspolaganju zemljištem sadrži i podatke o održavanju, zaštiti te promjeni namjene u skladu s odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu kako bi se, između ostalog, osigurali podaci koji će se koristiti za potrebe praćenja i izvješćivanja o stanju tla u Republici Hrvatskoj.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji analizirati postojeće stanje sustava ugovori i evidencija naplate po ugovorima, utvrditi aktivnosti za stavljanje sustava u funkciju, rokove provedbe, odgovorne osobe i sustavno pratiti realizaciju te utvrditi način i rokove izvješćivanja, s obzirom na to da se na dosadašnji način uz postojeće kadrove i sredstva podaci u sustavu ne mogu urediti. U sustavu se treba omogućiti automatsko povezivanje uplata preuzetih od Financijske agencije s obvezama pravnih, odnosno fizičkih osoba. Nadalje se predlaže povezati postojeće dijelove Informacijskog sustava, kako bi se izbjeglo višestruko unošenje istovrsnih podataka.

KOMASACIJA

Prema odredbama Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, komasacija poljoprivrednog zemljišta (dalje u tekstu: komasacija) treba se provoditi u svrhu okrupnjavanja posjeda i katastarskih čestica u veće i pravilnije radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje, osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenja i drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi. Komasaacija je skup administrativnih i tehničkih postupaka kojima se male i usitnjene površine poljoprivrednog zemljišta sjedinjuju u veće i uređenije, uređuju putne i kanalske mreže te sređuju stvarnopravni i drugi odnosi na zemljištu. Komasaacija se treba provoditi na temelju višegodišnjih i godišnjih programa kojima se utvrđuju područja na kojima će se provoditi komasaacija, izvori financiranja te rokovi za njihovu provedbu. Navedene programe treba izraditi Agencija na temelju stručnih analiza o provedbi postupka komasacije. Višegodišnje programe (za razdoblje od pet godina) treba donositi Hrvatski sabor, a godišnje Vlada Republike Hrvatske. Agencija nije izradila višegodišnje i godišnje programe komasacije.

U svrhu izrade navedenih programa, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb, Državna geodetska uprava, ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, obvezni su Agenciji dostavljati podatke kojima raspolažu, bez naknade.

Također, Agencija je ovlaštena bez naknade pristupati podacima i koristiti podatke o poljoprivrednom zemljištu iz evidencija tijela državne uprave, zavoda i pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska, kao i drugih javnih evidencija.

Sredstva potrebna za izvršenje programa trebaju se osigurati u državnom proračunu Republike Hrvatske, proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iz sredstava fondova Europske unije, sredstava donacija te drugih sredstava zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba.

Komasacija se može pokrenuti ako se zbog rascjepkanosti i nepravilnog oblika zemljište ne može svrhovito obrađivati, ako se zbog postojećih stvarnopravnih odnosa ili zbog velike rascjepkanosti zemljišta ne može organizirati proizvodnja koja osigurava svrhovitost uloženi sredstava na području na kojem se izgrađuju ili su već izgrađene vodne građevine za melioracije te ako izgradnja nove prometne infrastrukture ili drugih građevina (nasipi, kanali i slično), kao i uređenje većih vodotoka izaziva ili će izazvati daljnje rascjepkavanje postojećih katastarskih čestica i poremećaj putne i kanalske mreže. Komasacija se neće pokrenuti ako se utvrdi da bi se njezinim provođenjem mogli pogoršati uvjeti za poljoprivrednu proizvodnju sudionika komasacije, troškovi komasacije ne bi bili razmjerni koristima koje se očekuju od komasacije, ako se bez istodobne melioracije ne mogu postići zadovoljavajući rezultati u poljoprivrednoj proizvodnji te nisu osigurane propisane mjere zaštite tla, bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti.

Komasacija obuhvaća poljoprivredno zemljište jedne katastarske općine, osim kada zbog gospodarskih ili drugih opravdanih razloga komasacija može obuhvatiti poljoprivredno zemljište u više katastarskih općina, odnosno njihovih dijelova. U postupku komasacije prikupljaju se i obrađuju podaci o katastarskim česticama zemljišta (međama i drugim granicama, adresi, načinu uporabe katastarske čestice i njezinih dijelova, površini katastarske čestice te o površinama dijelova katastarske čestice koji se različito upotrebljavaju, pravnim odnosima uspostavljenim na katastarskoj čestici te se sređuju stvarno pravni i drugi odnosi na zemljištu).

Komasacija se treba provodi na način da svaki sudionik komasacije dobiva za zemljište obuhvaćeno komasacijom novo zemljište u što manje čestica, u jednakoj vrijednosti, uz odbitak vrijednosti zemljišta za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije, i to po mogućnosti na položaju pretežitog dijela svog zemljišta i koliko je moguće jednakog načina uporabe kao što je i zemljište koje je unio u komasaciju. Svaki sudionik komasacije treba dobiti što više zaokruženo zemljište u što prikladnijem obliku za iskorištavanje i s osiguranim pristupom.

U skladu s višegodišnjim i godišnjim programima komasacije, Agencija treba izraditi idejne projekte komasacije za pojedinu katastarsku općinu te donijeti rješenja o pokretanju postupaka komasacije.

Idejni projekti trebaju sadržavati obrazloženje gospodarske opravdanosti komasacije, podatke za komasacijsko područje (ime i matični broj katastarske općine, površinu, ukupan broj katastarskih čestica i njihovu prosječnu veličinu posebno za zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske, a posebno za drugo zemljište, broj kućanstava grupiranih po veličini posjeda i prosječan broj čestica po grupiranim kućanstvima), prijedlog predviđenih radova koji će se provesti usporedno s komasacijom, tehnički opis predviđenih radova na vodnim građevinama za melioracije, rezultate postupka procjene utjecaja na okoliš ili ocjene o potrebi procjene utjecaja na okoliš dobivene u postupku koji je provelo nadležno tijelo u skladu s posebnim propisima kojima se uređuje zaštita okoliša, odnosno rezultate postupka ocjene prihvatljivosti komasacije za ekološku mrežu koji je provelo nadležno tijelo u skladu s posebnim propisima kojima se uređuje zaštita prirode, podatke o procijenjenim troškovima komasacije i troškovima za radove na vodnim građevinama za melioracije, druge građevine i uređaje te dokaz da su osigurana sredstva za podmirenje navedenih troškova u skladu s dinamikom izvođenja radova, preglednu kartu s granicom komasacijskog područja na kojoj je prikazano postojeće stanje putne i kanalske mreže, položaj zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske te položaj drugog zemljišta. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), Agencija nije izradila idejne projekte komasacije ni donijela rješenja o pokretanju postupaka komasacije.

S ciljem izrade stručnih analiza o provedbi postupaka komasacije kao podloga za izradu višegodišnjih i godišnjih programa komasacije, Agencija je koncem 2015. pokrenula pilot projekte komasacije na pet lokacija i to u Zdencima u Virovitičko-podravskoj županiji, Gundincima u Brodsko-posavskoj županiji, Udbini u Ličko-senjskoj županiji, Cerovlju u Istarskoj županiji te Vratešinecu i Podturenu u Međimurskoj županiji. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), pilot projekti nisu završeni. U navedenim pilot projektima obavljeno je prikupljanje dostupnih podataka za provođenje komasacije te su izrađeni prijedlozi prvog dijela idejnih projekata komasacije poljoprivrednog zemljišta. Cilj pokretanja pilot projekata bio je poduprijeti implementaciju komasacije, ispitati kako će zakon funkcionirati u praksi, dati odgovore na probleme koji se na terenu pojavljuju, napraviti procedure za postupanje i definirati troškove u postupku komasacije te izraditi podlogu za donošenje podzakonskih akata.

Prema podacima Agencije iz Informacijskog sustava koji su prikazani u tablici broj 1, u ožujku 2017. Republika Hrvatska je raspolagala sa 635 330 katastarskih čestica ukupne površine 874 230,33 ha. Prosječna površina katastarskih čestica iznosi 1,38 ha. Najmanja prosječna površina je u Krapinsko-zagorskoj županiji 0,31 ha, a najveća u Šibensko-kninskoj županiji 5,92 ha. Navedeni podaci mogu poslužiti kao podloga za pripremu komasacije.

Prema odredbi članka 28. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, ministar nadležan za poljoprivredu ovlašten je za donošenje nalogu za primjenu odredbi navedenog Zakona o pokretanju postupka komasacije. Nalog je trebao biti donesen do prosinca 2015. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), nalog nije donesen.

Prema završnom izvješću ravnateljice, Agencija je u 2016. provela kampanju u tiskanim medijima s ciljem informiranja javnosti o važnosti komasacije te je organizirala skupove vlasnika i posjednika u pet jedinica lokalne samouprave u kojima se provode pilot projekti komasacije.

Državni ured za reviziju nalaže Agenciji izraditi višegodišnje i godišnje programe komasacije te višegodišnje programe podnijeti na donošenje Hrvatskom saboru, a godišnje Vladi Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu donijeti naputak za primjenu odredbi o pokretanju postupka komasacije u skladu s odredbama Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta.

Državni ured za reviziju predlaže Agenciji radi bržeg provođenja postupaka pilot projekata komasacije čiji je cilj izrada stručnih analiza o provedbi postupka komasacije kao podloge za izradu višegodišnjih i godišnjih programa komasacije, utvrditi aktivnosti i rokove provedbe pilot projekata komasacije, odrediti odgovorne osobe za realizaciju, sustavno pratiti realizaciju u odnosu na rokove te utvrditi način i rokove izvješćivanja o realizaciji.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji provesti informiranje javnosti o komasaciji prema utvrđenom planu informiranja s obzirom na to da je komasacija postupak izravno povezan s vlasništvom i uključuje veliki broj osoba koje najčešće nisu dovoljno informirane o postupku, učincima i prednostima komasacije.

OCJENA UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA POLJOPRIVREDNIM ZEMLJIŠTEM U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske. Revizijom je obuhvaćena provedba aktivnosti Ministarstva poljoprivrede i Agencije za poljoprivredno zemljište u vezi s gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem. Ciljevi revizije bili su provjeriti raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u skladu s propisima, provedbu mjera zaštite od oštećenja i održavanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju, inspekcijski nadzor nad gospodarenjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, informacijski sustav vezan uz gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i druge evidencije te provedbu postupaka komasacije.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju je primjenjujući utvrđene kriterije ocijenio da je gospodarenje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske djelomično učinkovito te daje sljedeće naloge i preporuke:

- poduzeti aktivnosti za donošenje provedbenih propisa prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Ministarstvo)
- poduzimati aktivnosti s ciljem osiguravanja preduvjeta za učinkovito obavljanje poslova u vezi s raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koji do konca 2016. nisu bili osigurani s obzirom na to da dio provedbenih propisa nije donesen, za jednu podružnicu nisu sistematizirana radna mjesta, dio radnih mjesta predviđenih sistematizacijom nije popunjen, veći broj zaposlenika promijenio je radno mjesto unutar Agencije zbog čega nema kontinuiteta u obavljanju poslova određenog radnog mjesta, tri podružnice su ustrojene u drugoj polovini 2015., a dvije nisu ustrojene (Ministarstvo i Agencija)
- razmotriti mogućnost pojednostavljenja postupka izbora zakupaca, odnosno izmjene načina ocjene ponuda. Kriteriji za izbor trebaju se odnositi na sadašnje poslovanje kako bi bili mjerljivi, dokazivi i usporedivi. Osim toga, trebalo bi utvrditi minimalne uvjete za obavljanje djelatnosti bez kojih se podnositelj ponude ne može natjecati. Gospodarski program treba biti plan unaprjeđenja poslovanja koji se može uzeti kao jedan od elemenata ocjene ponuda (Ministarstvo i Agencija)
- propisati i primijeniti drugačiji način dokazivanja podmirivanja obveza s osnove korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, naknade za koncesiju za gospodarsko korištenje voda, naknade za vodu za ribnjake i naknade za korištenje vode za navodnjavanje i protiv kojih se ne vodi postupak radi predaje u posjed poljoprivrednog zemljišta, od izjave podnositelja ponude ili uspostaviti mehanizme provjere podataka iz izjave. Dokaz o podmirivanju obveza trebalo bi imati tijelo koje je zemljište dalo na raspolaganje (Ministarstvo i Agencija)
- poduzeti aktivnosti s ciljem utvrđivanja rokova u vezi s provođenjem postupaka davanja u zakup, obveze dostave uvezanih ponuda sa sadržajem i označenim brojevima stranica te da otvaranje ponuda započinje istodobno s istekom roka za dostavu ponuda kako bi se olakšalo rukovanje ponudama i ubrzalo provođenje postupka raspolaganja poljoprivrednim zemljištem (Ministarstvo i Agencija)

- propisati sadržaj odnosno elemente izvješća o ispunjenju ciljeva Gospodarskog programa, kako bi se mogao uspoređivati s elementima Gospodarskog programa te način kontrole osim propisanog koji obavlja poljoprivredna inspekcija; Pratiti izvršenje Gospodarskih programa, jer prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ugovor se raskida, ako zakupnik ne ostvaruje ciljeve iz Gospodarskog programa dvije godine uzastopno (Ministarstvo i Agencija)
- u slučajevima kada se propisima mijenja nadležnost za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, propisati sve radnje i procedure za njegovo provođenje, između ostalog, i praćenje zaključenih ugovora te nadležnost za raskid (Ministarstvo)
- osigurati preduvjete (kadrovske i programske) za praćenje ugovora kako bi se zemljište za koje će isteći zakup pravodobno dalo na raspolaganje; Zemljište davati na privremeno korištenje u iznimnim slučajevima u svrhu brzog stavljanja neobrađenog zemljišta u funkciju (Agencija)
- poduzeti aktivnosti za donošenje propisa kojim bi se utvrdio postupak za davanje na privremeno korištenje, jer su sadašnje odredbe o privremenom raspolaganju na temelju potvrda jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave nedovoljno jasne i teško primjenjive, s obzirom na to da nisu propisani načini na koje se može potvrditi postojanje mirnog posjeda (Ministarstvo)
- u elaboratima kojima se utvrđuje tržišna vrijednost poljoprivrednog zemljišta koje se planira zamijeniti i prodati navoditi utvrđene pojedinačne vrijednosti faktora pogodnosti (faktor lokacije i prometne povezanosti, razvojne mogućnosti, veličine i oblika površine, ponude i potražnje) i faktora uređenosti (Agencija)
- poduzeti aktivnosti u cilju izmjene propisa kojima bi se propisali jasni i primjenjivi uvjeti i kriteriji za prodaju zemljišta s obzirom na to da su za provođenje postojećih odredbi bila potrebna brojna tumačenja, nakon kojih je provođenje postupaka i dalje bilo otežano (Ministarstvo i Agencija)
- donijeti mjerila i kriterije za odobravanje obročne otplate uz uvažavanje propisanog najdužeg roka otplate (Agencija)
- poduzeti aktivnosti za izmjenu propisa s ciljem jasnog određivanja nadležnosti u vezi s raspolaganjem poljoprivrednim zemljištem (Agencija)
- ugovarati uplatu prihoda na račune propisane naredbom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba (Agencija)
- razmotriti mogućnost izmjene propisa u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnine kod razvrnuća suvlasničke zajednice kako bi se ubrzalo provođenje postupaka i utvrdilo tko snosi troškove procjene tržišne vrijednosti zemljišta (Ministarstvo)

- uspostaviti suradnju s jedinicama lokalne samouprave i Ministarstvom u cilju rješavanja vlasništva, odnosno razvrgnuća suvlasničke zajednice, s obzirom na to da Agencija, osim u iznimnim slučajevima, ne može raspolagati zemljištem u suvlasništvu (Agencija)
- dostavljati ugovore nadležnom područnom uredu za katastar Državne geodetske uprave, odnosno Gradskom uredu za katastar i geodetske poslove Grada Zagreba, zemljišnoknjižnom odjelu nadležnog suda te jedinici lokalne samouprave na čijem području se zemljište nalazi te uvođenje u posjed u roku propisanom odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Agencija)
- uspostaviti sustav trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta na način propisan odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenim propisima. Prikupljeni podaci na temelju trajnog praćenja nužni su za utvrđivanje procesa onečišćenja i oštećenja tla, izradu Strategije zaštite tla, politiku zaštite tla, registriranje i praćenje prirodnih čimbenika, sprečavanje i/ili reguliranje negativnih (degradacijskih) procesa u tlu, usmjeravanje politike održive poljoprivrede i ruralnog razvoja, utvrđivanje promjena u zemljanim ekosustavima, objektivno vrednovanje djelotvornosti zaštite tla i primijenjenih biljno-uzgojnih zahvata i razvijanje prognostičkih modela (Agencija)
- izdavati ovlaštenja laboratorijima za obavljanje analize tla u skladu s odredbama Pravilnika o metodologiji za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta s ciljem stvaranja uvjeta za ispunjavanje obveze zakupca za provođenje obveze analize plodnosti tla (Ministarstvo)
- provesti analizu koja bi se prije svega odnosila na broj ugovora o zakupu i koncesiji, odnosno broj uzoraka koje treba analizirati te donijeti odluku o provođenju analiza plodnosti tla na poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države u zakupu kojom prije svega treba odrediti dinamiku, organizaciju i način provođenja (Ministarstvo i Agencija)
- provesti analizu stanja, mogućnosti i potreba radi donošenja odluke o načinu upotrebe opreme laboratorija koja se ne koristi te odluke o mogućoj upotrebi programa i povezivanju s Informacijskim sustavom Agencije, s obzirom na to da je program specifično razvijan za potrebe Odjela i uložena su značajna financijska sredstva (Ministarstvo i Agencija)
- osigurati preduvjete da se inspektorima Ministarstva omogući uvid u Informacijski sustav Agencije čime bi se unaprijedio sustav planiranja i provođenja nadzora, a u planove nadzora uključiti zakupce s kojima su ugovori zaključeni prije 2014. (Ministarstvo i Agencija)
- propisima detaljnije urediti nadzor nad provođenjem Gospodarskih programa koji su sastavni dio ugovora o zakupu i ugovora o zakupu ribnjaka te kontrolu sastavnica iz Gospodarskog programa za koje zakupac treba podnositi izvješće (Ministarstvo)
- do vremena kada će biti ispunjeni preduvjete za provođenje analiza (izdana ovlaštenja laboratorijima) dogovoriti postupanje kako pojedini zakupci ne bi bili sankcionirani iako nisu u mogućnosti ispuniti zakonsku obvezu (Ministarstvo i Agencija)

- razvijati Informacijski sustav na način da uz podatke o katastarskim česticama poljoprivrednog zemljišta i raspolaganju zemljištem sadrži i podatke o održavanju, zaštiti te promjeni namjene u skladu s odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu kako bi se, između ostalog, osigurali podaci koji će se koristiti za potrebe praćenja i izvješćivanja o stanju tla u Republici Hrvatskoj (Agencija)
- analizirati postojeće stanje sustava ugovori i evidencija naplate po ugovorima, utvrditi aktivnosti za stavljanje sustava u funkciju, rokove provedbe, odgovorne osobe i sustavno pratiti realizaciju te utvrditi način i rokove izvješćivanja s obzirom na to da se na dosadašnji način uz postojeće kadrove i sredstva podaci u sustavu ne mogu urediti; U sustavu se treba omogućiti automatsko povezivanje uplata preuzetih od Financijske agencije s obvezama pravnih, odnosno fizičkih osoba; Povezati postojeće dijelove Informacijskog sustava, kako bi se izbjeglo višestruko unošenje istovrsnih podataka (Agencija)
- izraditi višegodišnje i godišnje programe komasacije te višegodišnje programe podnijeti na donošenje Hrvatskom saboru, a godišnje Vladi Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (Agencija)
- donijeti nalog za primjenu odredbi o pokretanju postupka komasacije u skladu s odredbama Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (Ministarstvo)
- radi bržeg provođenja postupaka pilot projekata komasacije čiji je cilj izrada stručnih analiza o provedbi postupka komasacije kao podloge za izradu višegodišnjih i godišnjih programa komasacije, utvrditi aktivnosti i rokove provedbe pilot projekata komasacije, odrediti odgovorne osobe za realizaciju, sustavno pratiti realizaciju u odnosu na rokove i utvrditi način i rokove izvješćivanja o realizaciji (Agencija)
- provesti informiranje javnosti o komasaciji prema utvrđenom planu informiranja s obzirom na to da je komasacija postupak izravno povezan s vlasništvom i uključuje veliki broj osoba koje najčešće nisu dovoljno informirane o postupku, učincima i prednostima komasacije. (Ministarstvo i Agencija)

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih naloga i preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i nedostataka kod donošenja propisa, funkcioniranja Informacijskog sustava, naplate prihoda i potraživanja, trajnog praćenja stanja poljoprivrednog zemljišta i praćenja stanja zemljišta u zakupu, provođenja komasacije te osiguravanju kadrovskih, organizacijskih i financijskih preduvjeta za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države. Otklanjanjem utvrđenih nepravilnosti i nedostataka povećala bi se učinkovitost gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

Agencija za poljoprivredno zemljište i Ministarstvo poljoprivrede su se očitovali na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske.

Agencija za poljoprivredno zemljište navodi da u cijelosti prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju te će ih nastojati što prije implementirati. Naglašava da je u postupku donošenje novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu, koji predviđa bitno drugačije postupke po svim oblicima raspolaganja poljoprivrednim zemljištem. U velikom dijelu i prijedlog novog zakona predviđa postupanja koja otklanjaju utvrđene nedostatke i manjkavosti, a koje su se pojavile pri primjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu koji je sada na snazi, kao i u podzakonskim propisima koji su doneseni na temelju njega. Prijedlog predviđa da će raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske prijeći u nadležnost jedinica lokalne samouprave, a Agencija će u tim postupcima imati kontrolnu funkciju. Predviđeni su konkretni kriteriji za odabir zakupnika, propisani su rokovi za postupanje, način kontrole i nadzora te praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta. Nakon što novi zakon bude izglasan i stupi na snagu, donijet će se i novi pravilnici, a Agencija će ići u izmjene svojih unutarnjih akata, kako bi ih uskladila s novim zakonom i ovlaštenjima. Posebnu pažnju obratit će i daljnjem razvoju i poboljšanju informacijskog sustava Agencije, a sve u cilju točnog, transparentnog i istinitog raspolaganja, odnosno zaštite jednog od najvrjednijih prirodnih bogatstava.

Ministarstvo poljoprivrede navodi da na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti gospodarenja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, u okviru svoje nadležnosti, nema primjedbi. Razmotrilo je prijedloge i primjedbe Državnog ureda za reviziju i na odgovarajući način ugradilo u tekst Nacrta prijedloga Zakona o poljoprivrednom zemljištu koji je u postupku donošenja.