

# Raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem: zakonska regulativa i primjena

---

Mikuš, Ornella; Herceg, Mihael; Jež Rogelj, Mateja; Hadelan, Lari; Očić, Vesna

Source / Izvornik: **Zbornik radova 57. hrvatskog i 17. međunarodnog simpozija agronoma, 2022, 167 - 171**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:204:302087>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-03**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Agriculture University of Zagreb](#)



## Raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem: zakonska regulativa i primjena

Ornella Mikuš, Mihael Herceg, Mateja Jež Rogelj, Lari Hadel<sup>1</sup>, Vesna Očić

*Agronomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Svetošimunska cesta 25, Zagreb, Hrvatska  
(omikus@agr.hr)*

### Sažetak

Ciljevi rada su, temeljem analize sadržaja sekundarnih izvora, opisati glavne elemente zakonske regulative po pitanju raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i utvrditi čimbenike koji sprječavaju učinkovitu primjenu u praksi. Budući da više od polovice poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu u Hrvatskoj nije aktivirano, prioritet države je povećati korištenje i aktivirati neobrađeno poljoprivredno zemljište. Osim nacionalne zemljišne politike rad uzima u obzir i primjere drugih zemalja članica EU u kontekstu zemljišnog zakonodavstva. U odnosu na stare, nove zemlje članice imaju uglavnom strože zakonodavstvo koje regulira tržište poljoprivrednim zemljištem.

**Ključne riječi:** poljoprivredno zemljište, raspolaganje, zakonodavstvo

### Uvod

Poljoprivredno zemljište je važan resurs za proizvodnju hrane i razvoj ruralnih područja, ali i za društveni razvoj općenito. Prepoznajući potrebu da se zaštite i održe neke od gospodarskih, društvenih i ekoloških dobrobiti, načini raspolaganja i tržište poljoprivrednim zemljištem podliježu različitim propisima u zemljama svijeta, kao i diljem EU-a (Zróbek-Rózanska i Zielinska-Szczepkowska, 2019.). Općenito, nacionalni zakoni o zemljištu koji reguliraju transakcije sa zemljištem služe različitim ciljevima, na primjer zadržavanje zemljišta u poljoprivrednoj proizvodnji, zadržavanje ruralnog stanovništva, rješavanje rascjepkanosti zemljišta, jačanje pozicije domaćeg poljoprivrednika u odnosu na stranog investitora te sprječavanje otimanja zemljišta (Godžirov, 2020.).

Povijest razvoja, nasljeđa i zemljišnih reformi u socijalističkom i tranzicijskom razdoblju Hrvatske dovela je do određenih posebno nepovoljnih uvjeta koji se ogledaju u veličini gospodarstva i rascjepkanosti zemljišta. Od Drugoga svjetskog rata privatno vlasništvo nad obiteljskim gospodarstvima bilo je ograničeno raznim agrarnim reformama, poreznom politikom za mala obiteljska gospodarstva, pokušajima kolektivizacije i naknadnom kupnjom zemljišta od privatnih vlasnika kako bi se povećao broj i veličina društvenih gospodarstava (Svržnjak i Franić, 2014.).

Zemljišna politika u Hrvatskoj uglavnom se odnosi na propise o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu. Ostali poslovi sa zemljištem u privatnom vlasništvu podliježu općim propisima koji uređuju raspolaganje nekretninama. To znači da privatni vlasnici i dalje mogu slobodno prodavati i davati u zakup svoje poljoprivredno zemljište drugim hrvatskim fizičkim i pravnim osobama, bez provedbe prava prvenstva kupovine. U radu se nastoje prikazati glavni elementi zakonske regulative po pitanju raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države i utvrditi čimbenici koji sprječavaju učinkovitu primjenu u praksi, zbog čega zakon doživljava česte izmjene. Usporedba sa zemljama članicama služi za uvid koje prakse prevladavaju u zemljišnoj politici članica EU te koje su osnovne razlike u novim i starim zemljama članicama.

### **Materijal i metode**

U radu je korištena analiza sadržaja sekundarnih izvora, prvenstveno nacionalnog zakonskog okvira koji se odnosi na raspolaganje poljoprivrednim zemljištem kao i znanstveni članci te ostali stručni diskurs koji doprinosi razumijevanju primjene zemljišne politike u Hrvatskoj i EU. Također, obavljen je dubinski intervju sa stručnjakom za pitanja poljoprivrednog zemljišta iz Hrvatske poljoprivredne komore (HPK) koji je ujedno i poljoprivredni proizvođač te sam koristi državno poljoprivredno zemljište. Korišteni su i komentari dionika poljoprivrede u sklopu sustava e-savjetovanja u otvorenoj javnoj raspravi o Nacrtu prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

### **Struktura korištenja poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj**

Prema Popisu poljoprivrede, 2020. u Hrvatskoj postoji ukupno 143.901 poljoprivrednih gospodarstava koja koriste 1.505.294 hektara poljoprivrednog zemljišta. Struktura vlasništva je polarizirana tako da bilježimo nekoliko vrlo velikih gospodarstava s jedne strane i mnogo malih s druge strane. U prosjeku jedno gospodarstvo u svojoj proizvodnji koristi 9,5 ha poljoprivrednog zemljišta, uzgaja 5,5 uvjetnih grla stoke.

Prema podacima DZS-a, 2016., najveći broj hrvatskih poljoprivrednika - njih 93.430, koji čine 69,5 % ukupnog broja poljoprivrednika - koristi u prosjeku manje od 5 ha poljoprivrednog zemljišta. Ovi "mali" poljoprivrednici u svojoj proizvodnji koriste 178.670 ha poljoprivrednog zemljišta, što čini 11,4 % ukupne površine poljoprivrednog zemljišta koje se koristi. U prosjeku, jedan "mali" poljoprivrednik u svojoj proizvodnji koristi 1,9 ha poljoprivrednog zemljišta, uzgaja 2,4 uvjetnih grla stoke i ostvaruje standardni ekonomski rezultat od 5.224 eura.

Veliki poljoprivrednici u svojoj proizvodnji koriste više od 100 ha poljoprivrednog zemljišta. Ima ih 1.620, čine 1,2 % od ukupnog broja poljoprivrednika i koriste ukupno 676.416 ha poljoprivrednog zemljišta (što čini 43,2 % ukupne površine poljoprivrednog zemljišta). Od ukupno korištenih poljoprivrednih površina prevladavaju oranice sa 894.672 hektara. Druge najveće poljoprivredne površine su trajni travnjaci koji zauzimaju 597.279 hektara, dok trajni nasadi zauzimaju 72.372, a vrtovi 72.372 hektara (Ministarstvo poljoprivrede, 2019.).

Nepovoljna i vrlo izražena polarizacija poljoprivrednih gospodarstava stavlja u nepovoljni položaj male proizvođače koji ne postižu konkurentnost na unutarnjem i vanjskom tržištu. Prevladavajuća mala gospodarstva posljedica su sustavnog dijeljenja zemljišta nasljeđivanjem, privatne kupnje i prodaje te kupnje od strane poslovnih subjekata koji se bave poljoprivredom. Takva gospodarstva se smatraju preprekom u optimalnom razvoju poljoprivrede, jer nemaju dobar pristup mehanizaciji, proizvodnja je neučinkovita i uključuje velike troškove za ublažavanje njezinih negativnih učinaka, što rezultira smanjenjem neto prihoda poljoprivrednika (Odak i sur., 2017.). Doduše, prema preglednom radu Bentley (1987.), postoje slučajevi kad rascjepkanost i prateća raspršenost zemljišta imaju određene prednosti: kod upravljanja rizikom, raspoređivanja usjeva, u svrhu izbjegavanja prirodnih ili klimatskih katastrofa, maksimiziranja agroekoloških prednosti određene parcele i sl.

U nekim ruralnim područjima Hrvatske poljoprivreda daje jedini doprinos gospodarstvu i приходima stoga se ta pozicija nastoji dodatno ojačati mjerama zemljišne politike. Cilj politike je povećati ukupnu površinu obradivog poljoprivrednog zemljišta te osigurati ostanak ljudi, pogotovo mlađe populacije, u ruralnim područjima, okrupnjavanje zemljišta, stavljanje u funkciju zapuštenog privatnog poljoprivrednog zemljišta i državnog poljoprivrednog zemljišta (Ministarstvo poljoprivrede, 2019.).

## Tržište i raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem

Problemi zemljišne politike najveća su prepreka u funkcioniranju politike i cjelokupnog poljoprivrednog sektora prema željenim suvremenim tržišnim standardima. I danas postoje neriješeni vlasnički odnosi, denacionalizacija “državnog” zemljišta nije završena, a mehanizmi otkupa zemljišta još uvijek su previše složeni zbog neuravnoteženog stanja u zemljišnim knjigama. Također, neizvjesnost oko raspolaganja državnim zemljištem očituje se kroz brojne promjene koje su se dogodile od donošenja krovnog Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 34/1991), a posljednja do danas je objavljena u Narodnim novinama br. 112/2019. Došlo je do 19 manje-više značajnih izmjena prvog Zakona iz 1991. godine i u trenutku ovog pisanja usvojen je novi konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Tablica 1. Točke spoticanja zakonske regulative o raspolaganju državnim poljoprivrednim zemljištem

Razdoblje	Kritične točke regulative podložne promjenama
1991.-2008.	Ovlasti raspolaganja poljoprivrednim zemljištem su na razini JLS. Definirani oblici raspolaganja: zakup 25 g. za voćnjake, 50 g. za maslinike, ostalo 10 g. Odluku o raspolaganju zemljištem donosi općina ili grad. Zakupnina je prihod državnog proračuna 25%, proračuna jedinice područne (regionalne) samouprave 25 % i 50 % proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi. Pravo prvenstva kod zakupa: suvlasnik, OPG, dosadašnji zakupac, PG koje graniči s dotičnim itd.
2008.-2018.	Osnovana Agencija za poljoprivredno zemljište zadužena za raspolaganje poljoprivrednim zemljištem. Zemljište se daje u zakup na rok od 20 g. ili na dugogodišnji zakup od 50 godina. Pravo prvenstva kod zakupa: nositelj OPG-a, pravna osoba, dosadašnji zakupnik ili posjednik, PG stočarske proizvodnje, nositelj OPG-a mlađi od 40 g., PG kojem je odobren projekt u okviru Operativnog programa, prebivalište na području JLS koja provodi natječaj, nositelj OPG obrazovan u području poljoprivrede (SSS, VŠS, VSS), branitelj. Uvedena mogućnost davanja privatnog zapuštenog zemljišta u zakup fizičkoj ili pravnoj osobi na rok od 3 do 10 godina.
2018. do sada	Ukida se Agencija za poljoprivredno zemljište, a dodjela zemlje vraća na JLS. Zakup se regulira na 25 g., umjesto 50 g., uz mogućnost produženja za 25 godina za one koji dobro gospodare zemljom. Pravo prvenstva kod zakupa: OPG, mala i mikro poduzeća, veliki sustavi isključeni, stočari bez zemlje, te mladi poljoprivrednici do 41 g. starosti. Privatna zemlja koja je neobrađena, a vlasnici nedostupni ili nepoznatog boravišta, može se dati u zakup, a novac će vlasnika čekati 5 godina na posebnom računu. Raspodjela prihoda od raspolaganja: državni proračun (25 %), proračun jedinice regionalne samouprave (10 %), proračun jedinice lokalne samouprave, (65 %). Natječaj za zakup raspisuje se za katastarske čestice koje čine proizvodno-tehnološke cjeline površine najviše do 100 hektara.
Novi prijedlog zakona (veljača, 2022.)	Precizira se davanje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države u zakup putem javnog natječaja na različite rokove, ovisno o vremenu potrebnom za povrat investicije. Predlaže se elektronička provedba natječaja za zakup i prodaju poljoprivrednog zemljišta. Za ostvarivanje prava prvenstva u natječaju za zakup uvodi se bodovanje. Veći broj bodova mogu ostvariti ponuditelji koji na poljoprivrednom zemljištu ostvaruju višu dodanu vrijednost. Predlaže se bodovanje temeljem domicilnosti, mladosti, ekološke poljoprivrede, pridonosa zelenim ciljevima kao i spremnosti na udruživanje. Maksimalnu površinu za zakup određuju JLS. Prednost pri prodaji imaju gospodarstva koja graniče s česticom.

Izvor: Autori

Glavni razlozi česte izmjene zakona i poteškoća s implementacijom u praksi su prije svega složene i dugotrajne administrativne procedure (Svržnjak i Franić, 2014.). U razdoblju 2008. do 2018. ovlasti raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem dodijeljene su Agenciji za poljoprivredno zemljište, što je imalo pozitivne učinke u pogledu zemljišnih knjiga, digitalizacije i uspostavljanja nekih jedinstvenih postupaka i obrazaca. No, glavni cilj nije bio postignut: da se što više državnog zemljišta stavi u raspolaganje i da mali poljoprivrednici dobiju pristup poljoprivrednom zemljištu. Natječajni su se sporo raspisivali, a zapušteno poljoprivredno zemljište ostaje neobrađeno. Zakonom iz 2018. (NN 20/2018) ovlasti raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem vraćene su na razinu jedinica

lokalne samouprave (JLS), što je popraćeno negodovanjima u javnosti uz upozorenje da bi moglo doći do sukoba interesa u sustavu donošenja odluka od strane lokalnih vijećnika u JLS o dodjeli državnog zemljišta.

Nezadovoljstva poljoprivrednika dosadašnjim sustavom raspodjele, što se doznaje putem intervjuua i stranice e-savjetovanje, odnose se na prekratak rok zakupa od 25 godina za trajne nasade, izjednačavanje tvrtki, mikro i malih poduzeća s OPG-om kod prava prvenstva zakupa, neredovitost ili manjak kontrole izvršavanja Gospodarskog programa. U prilog nezadovoljstvu ide i nerješavanje pitanja zapuštenog zemljišta koje predstavlja dobar potencijal za povećanje proizvodnje. To su uglavnom površine nekadašnjih zajedničkih pašnjaka, livade ili površine čije privođenje poljoprivrednoj proizvodnji nije dovršeno i sad se utjecajem prirode vraćaju u prvobitno stanje (šumu). Budući da se izravna plaćanja dijelom temelje na broju hektara po gospodarstvu, u nekim slučajevima interesi za zakup postoje samo u svrhu povećanja prihoda.

Trenutno se državno poljoprivredno zemljište pretežito i dalje koristi na temelju ugovora o privremenom korištenju i izvansudskih nagodbi na rok od 2 godine uz moguće produženje, što je privremeno i kratkoročno rješenje koje ne daje sigurnost poljoprivrednim proizvođačima za dugoročno planiranje i dodatna ulaganja u proizvodnju (Vlada RH, 2022.).

### **Rasprava: usporedba sa zemljama članicama**

Prema istraživanjima autora Cianan (2018.) i Vranken i sur. (2021.) zemljišne politike zemalja članica se razlikuju. Dok neke države imaju složena i stroga pravila kao Hrvatska (Mađarska, Poljska i Rumunjska) druge članice prakticiraju vrlo liberalan pristup u tržištu zemljištem (Češka, Danska, Irska, i Finska). U Mađarskoj i Poljskoj pravne osobe ne mogu biti vlasnici zemljišta. Bugarska, Španjolska i Slovačka su članice s najvećim brojem propisa koji prvenstveno sprječavaju fragmentaciju zemljišta. Stroge procedure oko prodaje državnog zemljišta u novim članicama kao što su Bugarska, Češka, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka, često se uvode kako bi se osigurali jednaki uvjeti za sve zainteresirane kupce te kako bi se izbjeglo da neki kupci iskoriste svoj privilegirani položaj. Od starih članica Francuska se ističe po vrlo striktnim propisima oko tržišta zemljištem kako bi se izbjegle špekulacije, dala prednost domaćim, štoviše mladim poljoprivrednicima, aktivnostima okrupnjavanja zemljišta i zaštiti okoliša.

Države sa strogom regulativom različito reguliraju pravo prvenstva zakupa ili kupnje zemljišta, dok one s liberalnim pristupom uglavnom nemaju regulirano pravo prvenstva. Većina zemalja daje prednost kupnje redom suvlasnicima, poljoprivrednicima koji graniče s parcelom koja se prodaje, dotadašnjem zakupcu, mladim ili malim poljoprivrednicima itd. U većini članica država ili neko državno tijelo ima pravo prvenstva otkupa kako bi se provodile politike i projekti koji su u javnom interesu.

### **Zaključak**

Hrvatska zemljišna politika svojim zakonskim mjerama nastoji povećati ukupnu površinu obradivog poljoprivrednog zemljišta te osigurati ostanak ljudi, pogotovo mlađe populacije, u ruralnim područjima, okrupniti zemljište, te staviti u funkciju zapušteno državno i privatno poljoprivredno zemljište. Dosad se pokazalo da regulativa ima poteškoće pri primjeni u praksi stoga je od 1991. učestalo mijenjana, međutim još uvijek velik dio državnog poljoprivrednog zemljišta nije stavljen u funkciju. U odnosu na stare, nove zemlje članice imaju uglavnom strože zakonodavstvo koje regulira tržište poljoprivrednim zemljištem.

### **Napomena**

Rad je nastao temeljem završnog rada studenta Mihaela Hercega koji je obranjen dana 14. rujna 2021. na Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

## Literatura

- Bentley J. W. (1987). Economic and Ecological Approaches to Land Fragmentation: In Defense of A Much-Maligned Phenomenon. *Annual Review of Anthropology*. (16): 31-67.
- Ciaian P., Kancs D. and Espinosa M. (2018). The impact of the 2013 CAP reform on the decoupled payments' capitalization into land values, JRC Technical Report EUR 27940, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- E-savjetovanja: Savjetovanje o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Raspoloživo: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=15531>
- Državni zavod za statistiku – DZS (2016). Struktura poljoprivrednih gospodarstava – konačni podaci, stanje 1. lipnja 2016. Priopćenje: 1.1.29. od 29. 12. 2017.
- Godžirov I. (2020). Restrictions on the acquisition of certain categories of real estate in relation to the basic market freedoms in the European Union. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*. (4): 844–868.
- Ministarstvo poljoprivrede – MP (2019). Zahtjev za produljenje prijelaznog razdoblja tijekom kojega će Republika Hrvatska zadržati postojeća ograničenja za stjecanje vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem za dodatne tri godine, odnosno do 01. srpnja 2023. godine.
- Narodne novine: Zakoni o poljoprivrednom zemljištu (34/1991, 54/1994, 66/2001, 39/2013, 20/2018)
- Odak I., Tomić H., Mastelić Ivić S. (2017). Vrednovanje fragmentacije poljoprivrednog zemljišta. *Geodetski list*. (3): 215–232.
- Svržnjak K., Franić R. (2014). Developing agrarian structure through the disposal of state-owned agricultural land in Croatia. *Agroeconomia Croatica*. 4 (1): 50-57.
- Vlada Republike Hrvatske (2022). Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.
- Vranken L., Tabeau E., Roebeling P., Ciaian P. (2021). Agricultural land market regulations in the EU Member States, JRC Technical Report EUR 30838, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Zróbek-Rózanska A., Zielinska-Szczepkowska, J. (2019). National Land Use Policy against the Misuse of the Agricultural Land-Causes and Effects. *Sustainability*. 11 (6403): 1-18.

## Disposal of state agricultural land: legislation and application

### Abstract

The goals of the paper are: to describe the main elements of legislation on the disposal of state-owned agricultural land and to identify factors that prevent effective implementation in practice. Since more than half of the state-owned agricultural land in Croatia has not been activated, the state's priority is to increase the use and activate uncultivated agricultural land. In addition to national land policy, the paper takes into account the examples of other EU member states in the context of land legislation. Compared to the old ones, the new member states have generally stricter legislation regulating the agricultural land market.

**Key words:** agricultural land, disposal, legislation