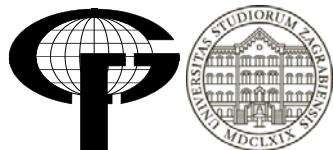


Implementacija Ocjene okružja uređenja zemljišta u Republici Hrvatskoj (LGAF)

- Završno izvješće –



Sveučilište u Zagrebu, Geodetski fakultet

Nacionalni koordinator: prof. dr. sc. Miodrag Roić

Travanj, 2016.

Sadržaj

Kratice	6
Izvršni sažetak	7
1. Uvod	16
2. Metodologija	17
3. Proces provedbe LGAF-a	18
3.1 Opći podaci i informacije	18
3.2 Prilagodba LGAF-a	19
3.3 Stručnjaci istraživači	20
3.4 Paneli	20
3.5 Radionica za tehničku provjeru i sastanak o budućim politikama	21
3.6 Vrste zemljišta.....	21
4. Ocjena uređenja zemljišta	23
4.1 Priznavanje prava na zemljištu	23
4.1.1 Nalazi i preporuke	27
4.2 Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta	28
4.2.1 Nalazi i preporuke	30
4.3 Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta	31
4.3.1 Nalazi i preporuke	35
4.4 Gospodarenje javnim zemljištem	36
4.4.1 Nalazi i preporuke	37
4.5 Dodjela velikih zemljišta investitorima	39
4.5.1 Nalazi i preporuke	42
4.6 Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar	43
4.6.1 Nalazi i preporuke	46
4.7 Vrednovanje i oporezivanje zemljišta	47
4.7.1 Nalazi i preporuke	50
4.8 Rješavanje sporova	51
4.8.1 Nalazi i preporuke	53
4.9 Organizacija institucija i politike	54
4.9.1 Nalazi i preporuke	57
4.10 Gospodarenje obalnim područjima	58
4.10.1 Nalazi i preporuke	60
5. Analiza politika i preporuke.....	61
5.1.1 Upis zemljišta i interesa	61
5.1.2 Propisi i institucije	62
5.1.3 Praćenje stanja u prostoru	62
5.1.4 Strategija i politike uređenja zemljišta	63
5.1.5 Gospodarenje zemljišnim resursima	63
6. Zaključci.....	65
Literatura	67
Dodatak 1: Tablica ocjena	71
Dodatak 2. Popis sudionika na panelima	75
Dodatak 3: Preporuke politika i pokazatelja za praćenje	76
Dodatak 4. Sudionici radionice za tehničku provjeru	82
Dodatak 5. Sudionici dijaloga o politikama	83
Dodatak 6. Tipologija zemljišta	84
Dodatak 7. Pregled institucija	91

Zahvala

Implementacija LGAF-a u Republici Hrvatskoj bila je moguća samo uz aktivno sudjelovanje brojnih čimbenika sustava uređenja zemljišta. Brojne institucije i pojedinci sudjelovali su u pojedinim fazama provedbe svojim prilozima na čemu im se zahvaljujemo. Inicijativu za implementaciju dala je Svjetska banka, a svesrdno su je prihvatili ključne institucije sustava Ministarstvo pravosuđa i Državna geodetska uprava koji zajednički provode projekt Uređena zemlja. U tijeku implementacije pridružili su se i druga tijela javne vlasti te nevladine organizacije i privatni sektor.

Zahvaljujemo se Geodetskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu na kojemu se je projekt izvodio te Uredu Svjetske banke u Republici Hrvatskoj koja je pružila podršku održavanju radionica i panel rasprava. Posebnu zahvalnost dugujem stručnjacima istraživačima koji su pripremili kvalitetna izvješća za panel rasprave i ocjenjivanje te brojnim sudionicima panela iz svih sektora sustava.

Na finansijskoj potpori projektu zahvaljujemo vradi Japana, a koordinatorima Svjetske banke na koordinaciji, praćenju i savjetovanju lokalnih stručnjaka u cijelom tijeku provedbe projekta.

Kratice

APZ	Agencija za poljoprivredno zemljište
APPRRR	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
ARKOD	Nacionalni sustav identifikacije zemljišnih parcela i evidencije uporabe poljoprivrednog zemljišta
IUOP	Integralno upravljanje obalnim područjem
BDP	Bruto domaći proizvod
DGU	Državna geodetska uprava
d.d.	Dioničko društvo
DPU	Detaljni plan uređenja
DUUDI	Državni ured za upravljanje državnom imovinom
d.o.o.	Društvo s ograničenom odgovornošću
EU	Europska unija
GUP	Generalni urbanistički plan
HŠ	Hrvatske šume
ISPU	Informatički sustav prostornog uređenja
IUOP	Integralno upravljanje obalnim područjem (Integrated coastal zone management)
JLS	Jedinice lokalne samouprave (gradovi/općine)
JRS	Jedinice regionalne samouprave (županije)
LGAF	Ocjena okružja uređenja zemljišta (Land Governance Assessment Framework)
KPU	Knjiga položenih ugovora
MFIN	Ministarstvo financija
MP	Ministarstvo pravosuđa
OIB	Osobni identifikacijski broj
OS	Općinski sud
PU	Porezna uprava
PUK	Područni ured za katastar
PUP	Provedbeni urbanistički plan
RH	Republika Hrvatska
SB	Svjetska banka
UN	Ujedinjeni narodi
UPU	Urbanistički plan uređenja
VGGT	Dobrovoljne smjernice o odgovornom uređenju interesa na zemljištu, ribarstva i šuma (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests)
ZIS	Zajednički informacijski sustav
ZOP	Zaštićeno obalno područje
ZV	Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima

Izvršni sažetak

LGAF je razvijen od Svjetske banke i partnerskih institucija kao dijagnostički alat za ocjenu pravnog okvira, politike i prakse uređenja zemljišta, u pojedinoj zemlji, putem ocjena na 117 mjerila grupiranih u 27 pokazatelja i 9 modula. LGAF pomaže u uspostavljanju konsenzusa o prioritetnim aktivnostima zemljишne politike koje treba poduzeti na uređenju zemljišta. Također, LGAF pomaže uspostaviti strukturu i procese sustavnog praćenja napretka uređenja zemljišta tijekom vremena.

Najvažnije preporuke koje su proizašle iz implementacije LGAF-a u Hrvatskoj su:

- a. Uskladiti stanje u ključnim registrima o zemljištu (katastar i zemljишna knjiga) sa stanjem u naravi, dovršiti upis svih zemljišta i pravnih režima te tako omogućiti svima pouzdane informacije i ukidanje redundantnih registara.
- b. Ukloniti preveliku segmentiranost propisa i prenormiranost te ujediniti vođenje izvornih podataka o zemljištu (katastar i zemljishnu knjigu) stvaranjem učinkovitije upravljačke strukture smanjenjem broja institucija koje se bave zemljistem.
- c. Razviti praćenje stanja u prostoru, u okviru ključnih registara, jedinstveno za sve sektore te javno objavljivati podatke o stanjima uz razmjenu podataka između institucija i servisa.
- d. Izraditi cjelovitu strategiju uređenja zemljišta koja će pomoći definirati cjelovitu zemljishnu i stambenu politiku te utemeljiti prostorno planiranje, kopna i mora, na strategiji i razvojnim programima koji vode računa o održivom razvoju.
- e. Unaprijediti gospodarenje zemljishnim resursima, okupniti poljoprivredna i šumska zemljišta i pojednostaviti procedure za aktiviranje korištenja javnog zemljišta.

Pretpostavka za provedbu navedenih preporuka je funkcionalno spajanje postojećih registara i institucija. Nužno je ujedinjavanje ključnih registara o zemljištu/nekretninama i stavljanje u nadležnost jedne institucije. Također je potrebno ujediniti mnogobrojne funkcije gospodarenja zemljistem/nekretninama u okviru jedne institucije. Time bi se smanjio broj institucija i registara uz istodobnu koncentraciju kvalitetnih kadrova.

Ocene pojedinih mjerila su rezultat rasprava lokalnih stručnjaka na radionicama koje su organizirane po standardnim temama panela. Na temelju službenih podataka, prikupljenih od brojnih institucija koje se bave zemljistem, ocjenjivanje su proveli priznati stručnjaci iz tijela javne vlasti, privatnog sektora, akademske zajednice i nevladinih organizacija. U prvoj fazi implementacije nije bilo uključeno održavanje radionice za tehničku provjeru i dijaloga o politici.

Radionica za tehničku provjeru i dijalog o politici su održani u travnju 2016. godine. Na njima su potvrđene ocjene, nalazi i preporuke proizašle iz prve faze implementacije. Usvojen je i prijedlog budućih politika prema prioritetima. Sudionici su izrazili spremnost provesti prijedloge u okviru svojih nadležnosti. Posebno je istaknuta važnost bolje suradnje među svim čimbenicima zemljishnog sektora pri provedbi budućih politika.

U ovom sažetku su prikazani najvažniji rezultati koji su proizašli iz implementacije. Detaljnije o implementaciji se može saznati iz poglavlja koja slijede. U prvom poglavlju su dane osnovne uvodne napomene o LGAF-u. U drugom poglavlju je prikazana standardna metodologija LGAF-a. Treće poglavlje obuhvaća opće podatke o Hrvatskoj te stanju zemljishnog sektora. U četvrtom poglavlju su prikazana razmatranja i ocjene po pojedinom modulu. Pored standardnih devet modula razvijen je i dodatni modul Gospodarenje obalnim područjima. U petom poglavlju su sistematizirani i analizirani nalazi i preporuke te u šestom poglavlju izvedeni zaključci.

U dodacima su dani: tablica ocjena za sva mjerila; popisi stručnjaka koji su sudjelovali u panel raspravama, radionici za tehničku provjeru i dijalogu o politikama; nalazi i preporučene buduće aktivnosti, nadležne institucije i pokazatelji za praćenje ostvarenog - po panelima; tipologija zemljišta i pregled institucija.

Opći podaci i informacije

Republika Hrvatska je srednjoeuropska i sredozemna država članica Europske unije, graniči sa Slovenijom, Mađarskom, Srbijom, Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom i Italijom (morska granica). Ukupna površina Republike Hrvatske iznosi 87.661 km² od čega 56.594 km² je kopneni dio. Hrvatskoj pripada 31.067 km² akvatorija Jadranskoga mora. Od ukupne površine u statusu općeg dobra je 4,3 milijuna hektara, u državnom vlasništvu je 3,0 milijuna hektara, u vlasništvu jedinica regionalne/lokalne samouprave 0,013 milijuna hektara, a u privatnom vlasništvu 2,6 milijuna hektara. Stanovništvo uglavnom živi u nekretninama koje su na zemljištu u privatnom vlasništvu.

U urbanim područjima (38% površine) živi 70% stanovništva, a u ruralnim (62% površine) živi 30% stanovništva. Od ukupne površine kopnenog područja Republike Hrvatske 45% (2.7 milijuna hektara) su šume i šumska zemljišta te 45% (2.7 milijuna hektara) poljoprivrednog zemljišta. U vlasništvu Republike Hrvatske je 33% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta i 78% šuma i šumskog zemljišta.

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Republika Hrvatska ima ukupno 4.284.889 stanovnika od čega su Hrvati 90,42%, manjine 7,68% i drugi narodi 1,90%. Hrvatska gubi stanovništvo, tj. ima negativnu stopu promjene broja stanovnika. U primarnim djelatnostima (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo) zaposleno je 3,9% aktivnog stanovništva, u sekundarnima (industrija, građevinarstvo, rудarstvo) 26,2%, a u tercijarnim djelatnostima (usluge) 69,9% stanovništva. (2009). Republika Hrvatska se ubraja u zemlje s visokim bruto domaćim proizvodom od 13,020 USD (Atlas metoda za 2013.).

Administrativno je Hrvatska podijeljena na jedinice regionalne samouprave (20 županija i Grad Zagreb s posebnim statusom) te 127 gradova i 429 općina kao jedinice lokalne samouprave. Sve one imaju predstavnička tijela (skupštine i vijeća) i izvršnu vlast (župani, gradonačelnici i načelnici). Mnoge jedinice lokalne samouprave nemaju dovoljno kapaciteta za izvršavanje funkcija za koje su nadležne.

Tijekom 1990-ih hrvatsko socijalističko i polutržišno gospodarstvo pretvara se u sustav zasnovan na privatnom vlasništvu i otvorenoj tržišnoj ekonomiji te usvojeno zakonodavstvo kojim se štiti vlasništvo. Propisima je ukinuto društveno vlasništvo te proveden povrat imovine i privatizacija. Mnoga zemljišta su postala državno vlasništvo (poljoprivredno i šume) ali to uglavnom još uvijek nije provedeno u službenim registrima. Upis zemljišta/nekretnina se obavlja u katastru za koji je nadležna Državna geodetska uprava, a prava na njima se upisuju u zemljišnu knjigu koju vode zemljišnoknjižni odjeli općinskih sudova.

Na državnoj i regionalnoj razini postoji još niz institucija koje su nadležne za pojedine poslove vođenja podataka o zemljištu i interesima na njima te za gospodarenje zemljištem. Brojne institucije su raspoređene u različite sektore što otežava integralno uređenje zemljišta i usporava aktiviranje zemljišta za investicije. Javna zemljišta u statusu općeg dobra se smiju dodijeliti samo u koncesiju. Državno poljoprivredno zemljište se dodjeljuje u dugoročni zakup, a samo izuzetno prodaje.

Ocjena uređenja zemljišta

Priznavanje prava na zemljištu

Pojedinačni pravni interesi na zemljištu te slijed prava su zaštićeni propisima za sve državljane Republike Hrvatske bez iznimaka te postoji niz pravnih instrumenata za zaštitu u praksi. Nema posebnih odredbi za bilo koju skupinu. Običajno pravo više nije pravni izvor za uređenje pravnih odnosa na nekretninama i nema posebnih skupina autohtonog stanovništva za koje postoji potreba uspostave posebnih prava. Svi građani ostvaruju jednaka prava na zemljištu te ih mogu upisati pod jednakim uvjetima. U registrima se ne vode podaci o spolu te nije moguće lako dobiti točan podatak o broju zemljišta upisanih na žene u odnosu na ona upisana na muškarce.

Zajedničko vlasništvo je individualizirano te postoje prikladni instrumenti za razvrgnuća

svlasništva. Sva privatna zemljišta su upisana i prikazana na katastarskom planu. Iako je u prošlosti bio značajan broj ilegalnih transakcija zemljištem današnji propisi onemogućavaju takva postupanja te se procjenjuje da je broj ilegalnih kupoprodaja ili zakupa nizak.

Broj propisa koji se bave zemljištem je prevelik te ih treba smanjiti. Poboljšanje se može ostvariti i promoviranjem mogućnosti mirenja između stranaka u postupku, posebno države i jedinica lokalne samouprave. Broj ograničenja prava vlasništva je procijenjen prevelikim te se predlaže intenziviranje upisa pravnih režima u katastar sukladno propisima te razmotriti opravdanost proglašavanja pravnih režima kako bi se ograničenja prava vlasništva svela na razumnu mjeru.

Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta

Šumska i druge vrste zemljišta su iscrpno propisani sektorskim propisima te je jasno propisana odgovornost za njihovo korištenje. Za gospodarenje državnim šumama su nadležne Hrvatske šume d.o.o., a za gospodarenje državnim poljoprivrednim zemljištem Agencija za poljoprivredno zemljište. Državnim nekretninama u urbanim područjima gospodari Državni ured za upravljanje državnom imovinom. Nema zajedničkih pravila i kriterija za razvrstavanje zemljišta te se u praksi susreću preklapanja u interpretaciji vrsta zemljišta. Time postaje dvojbena i nadležnost (npr. isto zemljište se razvrstava kao poljoprivredno i šumsko). Prava na ključne prirodne resurse su propisana ali se u praksi mogu pojaviti sporovi zbog preklapanja interesa ili pravnih režima.

Različita prava na čestici zemljišta i prava na njene resurse odnosno resurse koji se nalaze ispod zemljine površine mogu koegzistirati. Većina resursa koji se nalaze ispod zemljine površine (zemlja, kamen, rude ...) je propisima proglašena općim dobrom ili državnim vlasništvom za čije korištenje je nužno ishoditi koncesiju. Nelegalno korištenje pokušava se spriječiti prereguliranim sankcijama koje su se u praksi rijetko provode.

Nema zajedničke nacionalne strategije ruralnog razvoja za sve sektore. Program ruralnog razvoja je nedavno prihvaćen od Europske unije, a njegova provedba je na početku. Ograničenja prava vlasništva pravnim režimima treba uskladiti s javnim ciljevima. Poseban sustav planiranja ruralnog zemljišta ne postoji već je ono uključeno u opći sustav planiranja koji se provodi u javnom postupku te omogućava zaštitu postojećih prava. Privodenje svrsi je sporo čemu su čest uzrok neriješeni imovinski odnosi odnosno neažurni upisi u registrima.

Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta

Ograničenja u pogledu vlasništva i korištenja urbanog zemljišta služe ciljevima javne politike gdje ona postoji. Rizici od katastrofa se uvažavaju pri planiranju ali postoji niz rizičnih područja izgrađenih u prošlosti za koja je potrebno obaviti sanaciju. Proces urbanog širenja poštuje postojeća prava, a promjene u prostornim planovima se temelje na javnom postupku. Zahtjevi za promjene se često temelje na podizanju vrijednosti zemljišta koje će se kapitalizirati u budućnosti. Trenutno postoji mnogo više planiranih građevinskih područja od potreba što treba uskladiti pri budućim izmjenama planova.

Nema sustavne stambene politike ni politike osiguravanja jeftinijeg stanovanja već pojedinačni primjeri. U prošlosti su u velikim gradovima ostavljane „preskočene“ zone koje uzrokuju probleme u razvoju infrastrukture. Njihovim aktiviranjem mogu se ostvariti povoljni učinci na razvoj gradova.

Izdavanje dozvola je jasno propisano i nije preskupo. Međutim, zbog neažurnih upisa u registrima i uključenosti mnogih institucija za izdavanje suglasnosti, dobivanje dozvole može biti dugotrajan proces. Ujedinjavanje institucija koje se bave zemljištem bi se on mogao znatno ubrzati. Ilegalna gradnja iz prošlosti je legalizirana 2012. godine posebnim propisom.

Formalizacija urbanog stanovanja upisom etažnog vlasništva je izvediva i pristupačna te se provodi za sve nove nekretnine. Za postojeće nekretnine upis etažnog vlasništva, unatoč više pokušaja zakonskog obvezivanja upisa, uglavnom nije proveden. Gospodarenje složenim nekretninama je učinkovito. Međuvlasničkim ugovorima su definirani suvlasnički udjeli ali oni

najčešće nisu provedeni u zemljišnoj knjizi. Do eventualne potrebe podizanja hipotekarnog kredita ili nekog drugog razloga vlasnici nemaju interes upisati etažno vlasništvo. Većinu korisnika zadovoljava upis u Knjigu položenih ugovora koja je osnovana kao privremeno rješenje.

Nedostaju realni, relevantni podaci o gospodarstvu i demografiji za potrebe prostornog planiranja, a praćenje stanja na zemljištu je nedostatno čemu pridonosi nedovoljna standardizacija podataka i terminologije između sektora uređenja zemljišta. Uz slabu komunikaciju između dionika (formalnih i stručnih) u procedurama izrade prostornih planova i česte korijenite promjene sustava prostornog uređenja i gradnje generiraju probleme u primjeni propisa. Uspostava standardiziranog sustava praćenja stanja u prostoru te razvoj analitičkih funkcija na spremištima zemljišnih podataka je nužnost za prevladavanje nedostataka. Svi prostorni planovi su dostupni na internetu ali nisu lako pretraživi.

Gospodarenje javnim zemljištem

Nedostatak pouzdanih službenih podataka o javnom zemljištu otežava učinkovito gospodarenje. Odgovornost za gospodarenje javnim zemljištima je nedvosmisленo dodijeljena ali se zbog neadekvatnih upisa pojavljuju sporovi (npr. Između države i jedinica lokalne samouprave). Identifikacija javnog zemljišta je određena propisima, a gospodarenje raznim vrstama zemljišta je dodijeljeno raznim institucijama. Javna zemljišta su samo djelomično upisana. Upis pomorskog dobra je započeo ali je manji dio do sada upisan. Za zemljišta koja su prikazana na katastarskom planu upisi o pravnom statusu u zemljišnoj knjizi često ne odgovaraju stvarnom stanju. Takvo stanje otežava gospodarenje i prepreka je investicijama. Informacije o zemljištu jesu dostupne na internetu ali zbog neažurnosti ograničeno upotrebljive.

Zemljište se oduzima samo u javnom interesu. Prednost pred oduzimanjem se daje sporazuju s vlasnicima, a samo u slučaju nemogućnosti postizanja sporazuma pristupa se izvlaštenju. Otkupljeno odnosno oduzeto zemljište se brzo provodi svrsi, a naknade se isplaćuju odmah. Postoji neovisni i dostupni načini prigovora na oduzimanje ali rješenja prigovora mogu dugo trajati.

Da bi se unaprijedilo gospodarenje javnim zemljištima potrebno je ažurirati upise u registrima, intenzivirati davanje u zakup državnog poljoprivrednog zemljišta te ponuditi u koncesiju opća dobra. Pretpostavka za to su ažurne informacije o raspoloživim javnim zemljištima i javna objava podataka o statusu zemljišta (izvlašteno, namjena, zaštićeno područje...).

Dodjela velikih zemljišta investitorima

Zbog velike usitnjenosti zemljišta U Republici Hrvatskoj skoro i nema „velikih“ zemljišta dostupnih investitorima. Učinkovitost poljoprivredne proizvodnje je iz istog razloga slaba te je nužno pokrenuti okrupnjavanje zemljišta komasacijama ali i drugim prikladnim mjerama. Dodjela javnog zemljišta se odvija prema tržišnim cijenama ali društvo ima ograničene koristi.

Stavljanje zemljišta na raspolaganje investitorima je jasno i transparentno propisano ali je otežano zbog neažurnih upisa u registrima. Identifikacija zemljišta je otežana i zahtjeva suradnju mnogih institucija za svaki pojedinačni slučaj. Investicije se biraju u otvorenom postupku na temelju propisanih kriterija. U nekim slučajevima investitori ne pružaju dovoljno informacija potrebnih za ocjenu investicija, a ugovorne obveze su javno objavljene ali nisu lako dostupne. Ustrojeni registar koncesija sadržava neznatan broj upisa.

Ugovori uglavnom nisu javno dostupni, a praćenje poštivanja jamstva koncesionara i zakupaca je manjkavo. Iako propisi omogućavaju sankcije za nepoštivanje ugovora one se u praksi rijetko primjenjuju. Razvoj procesa kontrole naplate, zajedničkih za sve sektore, uz objavu svih podataka o dodijeljenim javnim zemljištima te sankcioniranje nepoštivanja ugovornih obveza prioritetne su aktivnosti koje je potrebno poduzeti.

Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar

Nepotpunost upisnika i neažurnost su ocijenjeni kao najveći nedostatak sustava upravljanja

zemljištem. Neažurni registri otežavaju dobivanje informacija o relevantnim činjenicama stanja u prostoru, a time i donošenje odgovarajućih odluka o prioritetnim aktivnostima zemljišne politike. Iako su sva privatna zemljišta prikazana na katastarskom planu, pravni odnosi na njima upisani u zemljišnoj knjizi često ne odgovaraju stvarnom stanju. Najlošije je stanje s javnim zemljištima za koje je još uvijek u mnogim slučajevima upisano društveno vlasništvo. Nepotpunost se ogleda i u tome što na katastarskom planu nisu prikazani pomorsko dobro ni drugi pravni režimi iako je propisima to omogućeno. Upis javne komunalne infrastrukture se obavlja sporadično kao služnost u zemljišnoj knjizi, zaseban registar Katastar vodova ni približno ne ispunjava ulogu koja mu je namijenjena. Upis etažnog vlasništva za nove građevine je potpun ali postoje mnoge starije složene nekretnine za koje upis nije proveden.

Mehanizmi priznavanja prava kao formalizacija dugoročno neosporavanog posjeda te korištenje nepisanih dokaza omogućeni su u sudskom postupku. Pristoje za prvi upis nisu visoke te ne povlače za sobom neformalna plaćanja. Međutim u slučaju, neažurnih upisa priznavanje prava može biti složen i dugotrajan postupak.

Ekonomičnost i održivost usluga sustava upravljanja zemljištem je upitna jer su oni još uvijek istog organizacijskog oblika iz vremena kada su nastali. Iako su svi podaci u elektroničkom obliku i u 2016. godini trebaju biti objedinjeni u Zajedničkom informacijskom sustavu, poslovanje, broj ureda i zaposlenih su još uvijek iz analognog doba. Sljedeći korak treba biti razvoj ZIS-a kao višenamjenskog sustava, integracijom drugih registara s podacima o zemljištu. Naknade su određene transparentno, standardi usluga su javno objavljeni i prate se, a neformalna plaćanja se ne potiču.

Učinkovitost sustava upisa zemljišta i interesa na njima zahtjeva modernizaciju sustava što se može postići promjenom ustrojstva i funkcionalnim spajanjima. To podrazumijeva ujedinjenje katastra i zemljišne knjige i prema mogućnostima drugih ključnih registara u jednu upravnu instituciju. Ona treba biti usmjerena prema tržišnom poslovanju što se može postići bržim uvođenjem elektroničkih poslovnih procesa i priznavanjem elektroničkih isprava za što su temeljne prepostavke (sustav e-Građani) ostvarene.

Uvođenje jedinstvenog poreza na sve nekretnine bi se pozitivno odrazilo na ažurnost podataka u registrima. Osim što bi mogao zamijeniti sadašnju komunalnu naknadu i mnoga druga davanja, pridonio bi redovitijem prijavljivanju promjena na zemljištu. Sadašnji neažuran upis u katastru odnosno zemljišnoj knjizi za većinu građana nema nikakvog značaja te nisu motivirani da pokrenu ažuriranje. Uvođenje načela da je vlasništvo odgovorno, osim prava, bi promijenilo takve stavove. Dosadašnji pokušaji obvezivanja prijavljivanja promjena na zemljištu, zakonima, nikada nisu urodila rezultatom.

Vrednovanje i oporezivanje zemljišta

Proces vrednovanja nekretnina propisan je sektorski, različito za pojedine vrste zemljišta što često uzrokuje neadekvatnu primjenu u praksi i sudske sporove. Nekretnine se oporezuju oporezivanjem prihoda ostvarenog od pojedinih vrsta nekretnina, stjecanja nekretnina i oporezivanjem vlasništva nad nekim vrstama nekretninama. Ne postoji porez na sve nekretnine. Osim poreza, za stambene i poslovne prostore, se plaća komunalna naknada koja se može poistovjetiti s porezom. Naplata komunalne naknade je u nadležnosti i prihod jedinica lokalne samouprave, a obračun se obavlja prema površini. Nedovoljni kapaciteti uzrok su slaboj naplati.

Oslobađanja su propisana, svi porezni obveznici su obuhvaćeni jedinstvenim poreznim brojem (OIB). Procijenjeni porezi se naplaćuju, a troškovi naplate su niski. Vrijednosne liste se javno ne objavljaju što bi trebalo u budućnosti osigurati.

Iako porezi i naknade vezane uz nekretnine imaju komponente dijelom vezane uz tržišno vrednovanje, ne postoji sustav masovnog vrednovanja zasnovan na praćenju tržišta nekretnina i zasnovan na tržišnim cijenama. Uspostava sustava masovnog vrednovanja nekretnina zasnovanog na tržišnim cijenama je prioritet. U 2015. je usvojen odgovarajući zakon ali njegova implementacija nije započela. On uvodi opsežne administrativne postupke i

nove registre što se u praksi do sada nije pokazalo učinkovitim. Sustav masovnog vrednovanja je prikladnije nadograditi na postojeće registre.

Rješavanje sporova

Rješavanju sporova je jasno propisano transparentnim i objektivnim mehanizmima, odnosno postoje jasno propisane nadležnosti između sudova nadležnih za rješavanja sporova i drugih tijela (upravnih tijela) koji odlučuju u pojedinim vrstama sporova vezanih uz nekretnine, odnosno kada odlučuju o prijedlozima za upis u zemljišnu knjigu. U slučaju kada je za rješavanje sporova u prvom stupnju nadležno upravno tijelo, osigurana je zaštita pred prvostupanjskim upravnim sudovima, kao sudovima pune jurisdikcije. Osigurano je pravo na žalbu, a postupak se vodi pravovremeno. Mogućnost neformalnog rješavanja sporova postoji ali se nedovoljno potiče.

Udio zemljišnih sporova u sustavu je značajan kao i broj dugogodišnjih sporova. Međutim veliki dio tih sporova se vodi zbog usklađivanja upisa u zemljišnoj knjizi. Za usklađivanje upisa u zemljišnoj knjizi postoji jednostavniji i brži zemljišnoknjizični ispravni postupak koji se slabo koristi te ga treba promovirati gdje je on prikladan, umjesto vođenja parnica pred sudom.

Organizacija institucija i politike

Zemljištem i politikama u vezi zemljišta, bave se u Republici Hrvatskoj sve grane vlasti, zakonodavna, sudbena i izvršna, svaka u granicama svojih ovlasti i nadležnosti. Odijeljeni su oblikovanje zemljišne politike, provedba i arbitraža. Cijeli niz institucija bavi se zemljištem i različitim politikama vezanim uz zemljište ali najčešće svaka institucija u granicama svoje nadležnosti s vrlo slabom koordinacijom. Djelokrug i nadležnosti tijela javne vlasti su jasno propisane zakonima i nema vertikalnih i horizontalnih preklapanja u nadležnostima. Problemi se pojavljuju pri različitim interpretacijama vrsta zemljišta ili neažurnih upisa vrsta zemljišta u registrima. Skoro svako tijelo javne vlasti vodi vlastite baze podataka o zemljištu/nekretninama koje uglavnom nisu povezane s katastrom/zemljišnom knjigom. Institucije trebaju koristiti podatke ključnih registara i više razmjenjivati podatke umjesto da ih višestruko prikupljaju i vode jer su podaci infrastruktura.

Cjelovita zemljišna politika za sve sektore ne postoji. Dijelove zemljišne politike možemo pronaći u pojedinim sektorskim propisima. One jesu razvijene na participativan način i nastoje ostvariti jednakost te voditi računa o ekologiji ali sektorski orijentirano.

Zemljišne institucije u pravilu izvještavaju o provedbi svojih zemljišnih politika redovito i ta izvješća su javno dostupna. Izvještavanje postoji ali je ono različito po sektorima te je teško usporedivo zbog neujednačenih pristupa izvještavanju i metodologija.

Strategija uređenja zemljišta i cjelovita zemljišna politika ne postoje, a pojedinačne sektorske aktivnosti nisu koordinirane. Potrebno je donijeti strategiju uređenja zemljišta koja će uključivati sve sektore te na temelju nje uskladiti sektorske zemljišne politike.

Gospodarenje obalnim područjima

Pravo korištenja mora za ribarstvo je pravno prepoznato te su određena pravila za mješovito korištenje s ostalim djelatnostima. Procjenjuju se kapaciteti ribljeg fonda i usklađuje odobravanje izlova sukladno propisima Europske unije.

Posebni prostorni planovi mora se ne izrađuju. Proces izrade prostornih planova u pomorskom području integriran je u opće prostorno planiranje. Korištenje mora definira se županijskim prostornim planovima kojima se usmjerava i obalni urbani razvoj. I ovdje je vidljiv pritisak na proširenja građevinskih područja kao i na kopnu. Nerealno planirane građevinske zone će se morati smanjiti.

Prostorni planovi se izrađuju i mijenjaju kroz javni proces. Poteškoće kod dobivanja dozvola za korištenje mora uzrokuje činjenica da pomorsko dobro nije upisano u katastru i zemljišnoj knjizi, a neažurnost upisa je jako izražena u obalnom području pa identifikacija zemljišta za koju se traži dozvola može potrajati. Za korištenje pomorskog dobra potrebno je ishoditi

koncesiju za koju je procedura propisana ali investitori moraju sami pripremiti dokumentaciju o području.

Poseban izazov u budućem prostornom planiranju će biti uklapanje ilegalne izgradnje koja je 2012. godine legalizirana. Nedostaju programi razvoja utemeljeni na održivom razvoju kao podloga za izradu prostornih planova koji su nužna prepostavka za održivo korištenje pomorskih resursa.

Analiza politika i preporuke

Sažetak

Uređenje zemljišta u Republici Hrvatskoj funkcioniра ali je sektorsko i opterećeno nasljeđima prošlosti što je najviše izraženo neažurnim upisima u katastru i zemljišnoj knjizi. Zemljišne politike i gospodarenje zemljištem su rascjepani između institucija uz slabu koordinaciju i zajedničko djelovanje te nedostatnu razmjenu podataka. Dugogodišnje neodržavanje katastra i zemljišne knjige i njihova neažurnost potakli su mnoge institucije na vođenje i održavanje vlastitih registara. Ti registri nisu ispunili svoju svrhu, najčešće su nepotpuniji i neažurniji od katastra/zemljišne knjige. Kako uglavnom sadrže podatke koji bi službeno trebali biti upisani u katastru/zemljišnoj knjizi to često daju još veću nesigurnost korisnicima. Nedostatak kvalitetnih podataka o zemljištu jedan je od uzroka što velika količina zemljišta, posebno državnog, nije u funkciji.

Unaprjeđenje uređenja zemljišta je potrebno prema skoro svim modulima LGAF-a. **Ažuriranje upisa u katastru i zemljišnoj knjizi** sa stvarnim stanjem je prioritetni zadatak. Procijenjena neusklađenost od oko 50% upisa je opterećujući čimbenik bilo kakvim budućim aktivnostima uređenja zemljišta. Nadopuna ključnih registara podacima koji će osigurati **praćenje stanja u prostoru** za sve sektore je prepostavka za ozbiljne analize stanja zemljišnih resursa kao podloga za buduća planiranja. **Gospodarenje javnim zemljištim** treba poboljšati stavljanjem u funkciju neaktivnih zemljišta. Da bi to bilo moguće potrebno je **okrupniti poljoprivredna zemljišta**. Prevelika rascjepkanost okružja uređenja traži **funkcionalno spajanje institucija i izradu cjelovite strategije** zemljišnog sektora.

Analiza i preporuke prema prioritetima

Najvažnija preporuka proizašla iz implementacije LGAF-a je dovršetak ažuriranja podataka u katastru/zemljišnoj knjizi sa stanjem u naravi. Činjenica da su svi podaci u elektroničkom obliku, uskoro i u Zajedničkom informacijskom sustavu, dobra je prepostavka za to. Neažurni podaci naslijedeni iz socijalističkog razdoblja se mnogim projektima pokušavaju ažurirati. Katastarske izmjere su najkvalitetniji način obnove ali dugotrajan proces kojim se to ne može brzo ostvariti. Mogućnost pojedinačnog ažuriranja se slabo promovira iako je pokazala dobre rezultate u drugim zemljama. Obveza prijava promjena na zemljištu u katastar postoji ali ne i u zemljišnu knjigu. Uvođenje obveze upisa svake transakcije može ubrzati ažuriranje stanja. Najlošija ažurnost je kod javnih zemljišta. Upis svih vrsta državne imovine i pravnih režima treba intenzivirati što bi omogućilo brže stavljanje u zemljišta funkciju. Posebnim mjerama treba obvezati nadležne institucije na ažuriranje stanja u katastru i zemljišnoj knjizi i to prioritetno gdje je još uvijek upisano društveno vlasništvo.

Vodenje i održavanje podataka o zemljištu treba unaprijediti nadogradnjom ZIS-a te osigurati interoperabilnost kako bi svi sektori raspolagali kvalitetnim informacijama. Od kraja 19. stoljeća u Republici Hrvatskoj u katastru i zemljišnoj knjizi su upisana sva kopnena zemljišta. Samo ti podaci nisu dovoljni za učinkovito uređenje zemljišta danas. Podatke o javnoj komunalnoj infrastrukturi, koji se neučinkovito vode u Katastru vodova, treba integrirati u katastar odnosno implementirati u Zajednički informacijski sustav kao i tehnički naprednije vođenje podataka o složenim nekretninama (sa stanovima i poslovnim prostorima). Podaci o vrijednosti nekretnina su također važni ne samo za potrebe oporezivanja. Zajednički informacijski sustav treba postati centralno mjesto u kojem se vode i održavaju službeni podaci o zemljištu fizičkom integracijom ili logičkim povezivanjem postojećih registara. Na njemu treba uspostaviti jedinstvenu i jasnou upravljačku strukturu, a svi čimbenici uređenja zemljišta moraju postati

njegovi dionici. Kombinacijom s ostalim čimbenicima Nacionalne infrastrukture prostornih podataka stvoriti će se sinergijski učinak mogućnosti razvoja korisnički orijentiranih geoportala koji će biti utemeljeni na službenim podacima što sada nije slučaj.

Reforma institucija, smanjenjem broja, uz prilagodbu elektroničkom poslovanju treba biti provedena. Ključni registri o zemljištu i interesima na zemljištu, katastar i zemljišna knjiga su nadležnosti različitih institucija što uzrokuje nekoordinirane pristupe. Na tehničkoj razini prevladavanje poteškoća se pokušava unaprijediti uvođenjem ZIS-a ali je upravljačka struktura neučinkovita. Vođenje izvornih podataka o zemljištu (katastar i zemljišnu knjigu i druge registre) treba ujediniti u jednoj instituciji koja će imati učinkovitu upravljačku strukturu. Toj instituciji treba staviti u nadležnost i ostale registre koji su većinom redundantni. Time će se smanjiti troškovi na svim razinama i omogućiti samofinanciranje registara. Smanjenje broja institucija koje izdaju suglasnosti za zemljišta pomoglo bi gospodarstvu i ubrzalo pribavljanje dozvola. Kadrovski resursi upravljanja zemljištem su neravnomjerno raspoređeni što se također može riješiti ujedinjavanjem institucija i unutrašnjom preraspodjelom. U temeljni servis elektroničkog poslovanja tijela javne vlasti s građanima e-Građani treba uključiti servise s podacima uređenja zemljišta. U servis e-građani je uključen One stop shop Zajedničkog informacijskog sustava ali za sada s neznatnom funkcionalnošću. Posebno se preporučuje poticanje razmjene podataka između institucija koje se bave uređenjem zemljišta uspostavom servisa za razmjenu i koordinacijskih tijela kako bi se destimuliralo vođenje posebnih vlastitih registara.

Cjelovitost sustava uređenja zemljišta treba unaprijediti izradom strategije koja će obuhvatiti sve sektore. Većina aktivnosti uređenja zemljišta u Republici Hrvatskoj se provodi sektorski. U mnogim sektorima postižu se dobri rezultati ali zbog slabe međusektorske suradnje oni ne pridonose zajedničkim ciljevima. Nedostaju krovne institucije te temeljni dokumenti na kojima će se koordinirano planirati pojedinačne aktivnosti. Cjelovita strategiju treba biti podloga za sektorske strategije te definiranje cjelovite zemljišne i stambene politike. Oni moraju biti utemeljeni na pouzdanim službenim podacima o zemljištu.

Prostorno planiranje, kopna i mora, treba utemeljiti na cjelovitoj strategiji i razvojnim programima koji su izrađeni uz uvažavanje održivosti i zaštitu okoliša. Planiranje razvoja zemljišta ima dugu tradiciju i dobro je razvijeno. Trenutno važeća generacija svih prostornih planova je nedavno izrađena i uskoro slijedi njihova izmjena. Za izradu nove generacije prostornih planova nužno je osigurati kvalitetne i pouzdane podatke o stanju u prostoru što bi ubrzalo i izdavanje dozvola. Propisane kriterije treba primijeniti koristeći razvojne programe koje je potrebno prethodno izraditi.

Neaktivna zemljišta i nekretnine, posebno u državnoj nadležnosti, treba aktivirati unaprjeđenjem sustava gospodarenja zemljištem. Mnogobrojni pravni režimi ograničavaju vlasnike u korištenju i gospodarenju. Broj i opseg ograničenja je prevelik te se često postiže suprotan učinak. Umjesto da se resurs očuva on se prestaje koristiti i prepušta propadanju. Treba preispitati opravданost ograničenja vlasništva pravnim režimima te zaštićenim područjima i gdje je to moguće smanjiti ograničenja. Nadležne institucije moraju bolje surađivati u slučajevima preklapanja. Mnogo je neobrađenog poljoprivrednog zemljišta zbog nepovoljne vlasničke strukture što destimulira korištenje. Procedure za dodjelu zemljišta su jasne ali nadležne institucije trebaju zainteresiranim investitorima osigurati podatke o raspoloživim resursima. Obiteljska poljoprivredna gospodarstva i investitori trebaju zemljište ali sporo dolaze do njega. Također je potrebno osigurati praćenje korištenja i poštivanje ugovornih obveza te praćenje naplate korištenja javnih zemljišta.

Predložene aktivnosti treba implementirati u zakonodavstvo te ga treba preispitati u pogledu segmentiranosti. Opsežan Zakonodavni okvir uređenja zemljišta je segmentiran, nalazi se u mnogim posebnim propisima detaljan ali rijetko definira moderne tehnologije i postupanja u elektroničkom okruženju. U tom dijelu ga je potrebno unaprijediti. Detaljnog analizom preklapanja sektorskih propisa može se ukloniti preveliku segmentiranost i prenormiranost. Treba unificirati vrste zemljišta za sve sektore kako bi se olakšala identifikacija vrsta u

propisima i praksi. Prekršajne sankcije i inspekcijski nadzori su iscrpno propisani ali ponekad ne postoje resursi koji ih mogu provoditi te je nužno preispitivanje u cilju bolje provedivosti. Vođenje i održavanje podataka o zemljištu, registre i nadležnu instituciju može se učinkovitije ustrojiti jednim zakonom. Također, za gospodarenje zemljištem treba odrediti krovnu instituciju.

Preispitati davanja za nekretnine i uvesti jedinstveni porez na sve nekretnine. Postojeća davanja i porezi na nekretnine ne stimuliraju njihovo korištenje jer se u pravilu oporezuju nekretnine koje se koriste. Za nekorištene nekretnine ne postoje nikakve obveze te se ulaganje u nekretnine često smatra oblikom „štednje“. Uvođenje jedinstvenog poreza na sve nekretnine, koji ne mora biti značajan, treba zamijeniti mnoga sadašnja davanja te potaknuti korištenje zemljišta. Osim toga, uvođenje poreza na sve nekretnine pozitivno bi djelovalo na ažuriranje katastra i zemljišne knjige i izradu sustava masovnog vrednovanja nekretnina.

1. Uvod

Republika Hrvatska je srednjoeuropska i sredozemna država članica Europske unije, ima 4.284.889 stanovnika prema popisu iz 2011. godine te površinu 8,8 milijuna hektara, od čega se trećina odnosi na morska područja. Od ukupne površine od 8,8 milijuna hektara u statusu općeg dobra je 4,3 milijuna hektara, u državnom vlasništvu je 3,0 milijuna hektara, u vlasništvu jedinica regionalne/lokalne samouprave 0,013 milijuna hektara, a u privatnom vlasništvu 2,6 milijuna hektara. Hrvatska ima negativan prirodni priraštaj stanovništva od -0,22%. U primarnim djelatnostima (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo) je zaposleno 3,9% aktivnog stanovništva, u sekundarnima (industrija, građevinarstvo, rudarstvo) 26,2%, a u tercijarnim djelatnostima (usluge) 69,9% stanovništva. Ubraja se u zemlje s visokim bruto domaćim proizvodom.

Rast tržišta nekretnina u tranzicijskim zemljama i potrebe gospodarstva za zemljištem potrebnim za razvoj izazvao je snažan pritisak na sustav upravljanja zemljištem u Republici Hrvatskoj. Radikalne promjene zakonodavstva nakon neovisnosti, postavljaju nove zahtjeve pred katastrom i zemljišnom knjigom kao ključnim dijelovima sustava upravljanja zemljištem. Zbog neažurnih upisa u njima oni su prepreka razvoju gospodarstva i tržišta nekretnina. Od 2003. godine, Vlada Republike Hrvatske, putem Ministarstva pravosuđa i Državne geodetske uprave provodi program njihovog poboljšanja poznat pod nazivom Uređena zemlja.

Programom se provode projekti koji trebaju pridonijeti razvoju i modernizaciji zemljišne administracije. Primjenom odgovarajućih tehnologija i razvojem poslovnih procesa teži se osigurati učinkovito funkciranje sustava te ažurirati upisane podatke. Uspostavom Zajedničkog informacijskog sustava (ZIS) katastra i zemljišne knjige, osigurava se visoki stupanj suradnje u cilju bolje povezanosti i razmjene podataka o nekretninama.

Iako su određeni rezultati već postignuti, još uvijek sustav zemljišne administracije nije na željenoj razini. Stoga se on, nakon početne uspostave i migracije podataka, stalno unaprjeđuje kako bi podržao uređenje zemljišta. Osim pitanja vezanih za zemljišnu administraciju, za unaprjeđenje zemljišnog sektora je potrebno uzeti u obzir širi kontekst uređenja zemljišta te je Svjetska banka inicirala provedbu Ocjene okružja uređenja zemljišta (LGAF) u Republici Hrvatskoj.

2. Metodologija

Ocjena okružja uređenja zemljišta je dijagnostički alat za procjenu stanja uređenja zemljišta na razini države. Sudjelovanje širokog raspona vjerodostojnih lokalnih stručnjaka i sveobuhvatno razumijevanje cilja ocjenjivanja su temelj za uspješnu provedbu. Osim toga ocjenjivanje se temelji na podacima i činjenicama koji se prikupljaju u procesu pripreme.

Ocjena okružja uređenja zemljišta pomaže u usporedbi programa pojedinih zemalja s globalnom dobrom praksom u nekim područjima važnim za dobro uređenje zemljišta i to u pogledu kako su definirana prava na zemljištu, kako se ona mogu stjecati i prenosi, kako se provodi javni nadzor korištenja zemljišta, gospodarenje i oporezivanje, kako je definirano zemljište u vlasništvu države, kako država gospodari njime, kako zemljište postaje državno te kako se ono prodaje, upravljanja zemljišnim informacijama i način na koji im se može pristupiti, rješavanja sporova i odgovornosti službenih osoba te postupaka vezanih uz ulaganja u zemljište.

LGAF pomaže u uspostavljanju konsenzusa o prioritetnim aktivnostima zemljišne politike koje treba poduzeti na uređenju zemljišta. Također, LGAF pomaže uspostaviti strukturu i procese sustavnog praćenja napretka uređenja zemljišta tijekom vremena.

LGAF je razvijen od Svjetske banke i partnerskih institucija kao dijagnostički alat za ocjenu pravnog okvira, politike i prakse uređenja zemljišta u pojedinoj zemlji putem ocjena na 117 mjerila grupiranih u 27 pokazatelja i 9 modula.

Provedba LGAF-a je kratkoročna aktivnost koja se provodi tijekom razdoblja od nekoliko mjeseci od strane domaćih stručnjaka. Oni u svom radu koriste postojeće službene podatke, ankete, rezultate vlastitih istraživanja i ostale informacije.

Nacionalni koordinator koordinira provedbu i bira stručnjake istraživače koji su kompetentni za određeni modul. U pripremnoj fazi nacionalni koordinator uspostavlja kontakt s najvažnijim državnim institucijama te osigurava kontakt osobe od koje osiguravaju podatke i informacije potrebne za provedbu. Nacionalni koordinator vodi izradu tipologije zemljišta i pregled institucija kao temelj za daljnje aktivnosti.

Na temelju vlastitih spoznaja te tipologije zemljišta i pregleda institucija stručnjaci istraživači izrađuju izvješća o stanju u području modula kao materijal za rasprave na panelu. Pri tome koriste podatke koji su prethodno prikupljeni od raznih institucija koje su uključene u uređenje zemljišta.

Konačne ocjene na pojedina mjerila se daju na panel raspravama, na koje se poziva 4-10 stručnjaka. Kako bi se stručnjaci pripremili za panel, nacionalni koordinator im dostavlja LGAF provedbeni priručnik (dio koji se odnosi na temu panela - definicije), Tipologiju zemljišta i pregled institucija, Izvješće o stanju, pripremljeno od strane stručnjaka istraživača te obrazac tablice ocjena. Prije početka rasprave panelisti daju vlastite ocjene i predaju koordinatoru.

Nakon prezentacije svakog pojedinog mjerila od strane stručnjaka istraživača i njegove predložene ocjene otvara se rasprava u kojoj sudionici usuglašavaju konačnu ocjenu mjerila. Nakon završene rasprave po pojedinom mjerilu sudionici raspravljaju o nalazima panela te daju preporuke za buduće zemljišne politike.

3. Proces provedbe LGAF-a

Implementacija LGAF-a u Hrvatskoj je povjerena Geodetskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, a koordinaciju je obavljao prof. Miodrag Roić. Implementacija je započela u veljači 2015. godine. Nacrt završnog izvješća dovršen je u listopadu 2015. godine. Nacionalni koordinator je organizirao i nadzirao prijevod svih dokumenata LGAF-a na hrvatski, koji su kasnije distribuirani svim sudionicima LGAF-a.

S ravnateljem Državne geodetske uprave je obavljen konzultacijski razgovor, a on je imenovao zamjenika Vladimira Majetića kao kontakt osobu s projektним timom LGAF-a. Inicijalno predstavljanje LGAF-a ključnim dionicima, vladinim dužnosnicima koji su nadležni za uređenje zemljišta, održano je u uredu Svjetske banke 22. travnja 2015. godine u Zagrebu.

Prezentaciju je održao nacionalni koordinator, a sudjelovali su stručnjaci istraživači i David Egiashvili LGAF koordinator SB. Kontakt osobama nadležnih institucija je pobliže objašnjeno prikupljanje podataka koji su potrebni za ocjenjivanje. To je rezultiralo pravovremenom dostavom kvalitetnih podataka koji su korišteni za ocjenjivanje. Nakon ocjenjivanja je izrađen nacrt završnog izvješća koji je usuglašen sa stručnjacima istraživačima.

U ovoj fazi implementacije nije uključeno održavanje radionice za tehničku provjeru i dijaloga o politici.

3.1 Opći podaci i informacije

Republika Hrvatska je srednjoeuropska i sredozemna država članica Europske unije, graniči sa Slovenijom, Mađarskom, Srbjom, Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom i Italijom (morska granica). Prema popisu stanovništva iz 2011. godine ima ukupno 4.284.889 stanovnika od čega su Hrvati 90,42%, manjine 7,68% i drugi narodi 1,90%. Hrvatska gubi stanovništvo, tj. ima negativnu stopu promjene broja stanovnika –0,2% (2005–10), jer joj je negativan i prirodni priraštaj stanovništva (–0,22%, 2011).

Očekivano trajanje života za muškarce je 72,9 godina, a za žene 79,6 godina (2009). U primarnim djelatnostima (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo) zaposleno je 3,9% aktivnog stanovništva, u sekundarnima (industrija, građevinarstvo, rudarstvo) 26,2%, a u tercijarnim djelatnostima (usluge) 69,9% stanovništva. (2009).

Republika Hrvatska se ubraja u zemlje s visokim bruto domaćim proizvodom od 13.020 USD (Atlas metoda za 2013.). Gospodarstvo ima negativan rast BDP-a te se nalazi u recesiji kontinuirano od 2009. godine. U tijeku 2015. godine je prvi put ostvaren kvartalni rast BDP-a što ukazuje na mogući izlazak iz recesije. Ukupna površina Republike Hrvatske iznosi 87.661 km² od čega 56.594 km² je kopneni dio. Hrvatskoj pripada 31.067 km² akvatorija Jadranskoga mora.

Hrvatska je pretežno nizinska zemlja. Nizine (teren ispod 200 m absolutne visine) zauzimaju 53,4% teritorija, brežuljci (200 do 500 m absolutne visine) 25,6% teritorija, a gorsko i planinsko područje (iznad 500 m absolutne visine) 21,0% Hrvatske. Potkovast oblik teritorija upućuje na važnost panonske i primorske cjeline, međusobno spojenih pretežno krškim gorskim krajem. Duljina hrvatske obale iznosi 5835,3 km, od čega kopnene 1.777,3 km (30,5% ukupne obale), a otočne 4.058,0 km (69,5%). Takav tip razvedenosti svjetski je poznat kao dalmatinska obala (otoci, obalna crta i planine pružaju se usporedno). Pred njom je 718 otoka i otočića, 389 hridi (uvijek iznad razine mora) i 78 grebena (ispod, u razini ili, za oseke, iznad mora). Stalno je naseljeno 50-ak otoka. Na njima živi 120.625 stanovnika.

Klima je u većem dijelu Hrvatske umjerenou kontinentalna, u višim planinama (Velebit, Risnjak, Snježnik) planinska, a u primorju i dijelu zaleđa sredozemna. Prijelaznu submediteransku klimu ima i područje sjevernog Jadranu (Istra, Hrvatsko primorje) i širi zagorski prostor u Dalmaciji. Bitne su značajke biljnoga pokrova Hrvatske velika biološka raznolikost ili biodiverzitet, biljnogeografska osebujnost i biljnogeografska raznolikost. One su odraz današnjih ekoloških prilika i posljedica promjena kroz geološku prošlost.

Tijekom 1990-ih hrvatsko socijalističko i polutržišno gospodarstvo pretvara se u sustav zasnovan na privatnom vlasništvu i otvorenoj tržišnoj ekonomiji. Taj je prijelaz od kolovoza 1991. bio usporen i otežan zbog velikosrpske agresije i prilagodbe ekonomske politike obrambenim potrebama. Ustav RH je proglašen i stupio na snagu 22. XII. 1990; veće promjene su uslijedile 9. XI. 2000. i 28. III. 2001. te 2010. Ustavnim je novelama, 2000. godine polupredsjednički sustav zamijenjen parlamentarnim. Politički sustav Hrvatske utemeljen je na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Ustavom je utvrđeno da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i izravnim odlučivanjem, zajamčeno je pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu.

Republika Hrvatska je 28. punopravna članica Europske unije od 1. srpnja 2013. godine.

Geografski razmještaj Zagreba, Rijeke, Splita i Osijeka, njihova veličina i opremljenost različitim središnjim institucijama, osnova su regionalizacije Hrvatske na zagrebačku, osječku, riječku i splitsku makroregiju. Administrativno je Hrvatska podijeljena na 20 županija i Grad Zagreb, s posebnim statusom; 127 gradova i 429 općina. Jedinice su lokalne samouprave općina i grad, koji obavljaju poslove glede izravnog ostvarivanja potreba građana u području prostornog i urbanističkog uređenja naselja, stanovanja, komunalnih djelatnosti, socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, brige o djeci, odgoja i osnovne izobrazbe, kulture i dr. Županije su jedinice regionalne državne uprave i lokalne samouprave, one obavljaju poslove od regionalnoga značenja.

3.2 Prilagodba LGAF-a

Već u pripremi za implementaciju LGAF-a analizirana je njegova primjenjivost obzirom na specifičnosti Republike Hrvatske. Uočeno je da su za RH značajna pomorska područja, a da LGAF nema dovoljno mjerila koja se odnose na specifičnosti tih područja te je dogovorena izrada dodatnog modula – Gospodarenje obalnim područjem. Posebno nedostaju mjerila za ocjenu ribarstva koje je sastavni dio Dobrovoljnih smjernica o odgovornom uređenju interesa na zemljištu, ribarstva i šuma (VGGT) te će taj modul pridonijeti usklađivanju LGAF-a i VGGT-a. Mjerila za razvoj i ribarstvo su razvijena u navedenom modulu te na kraju ocjenjena standardnom LGAF metodologijom.

Analiza definicija je ukazala da se one mogu u potpunosti primijeniti u RH. Uočen je nedostatak definicije pravnog režima „opće dobro“. Zemljište u tom statusu je javno zemljište. Međutim, od ostalog javnog zemljišta ga razlikuje što ono nije sposobno biti predmetom prava vlasništva pa je predložen pojma i definicija:

Pojam	Definicija
Opće dobro	Zemljišta koja prema svojim svojstvima nisu sposobna biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, ali su u uporabi svih, izuzeti su od sposobnosti bit predmet vlasničkih prava (vlasništva itd.). Država se brine o ovim područjima, odgovora za njih i gospodari njima uglavnom koncesijama.

Preliminarnim pregledom mjerila je utvrđeno da su sva primjenjiva u RH. U panel raspravi na panelu 1 je zaključeno da ipak mjerilo: Prava autohtonog stanovništva na zemljištu i šumama su propisana i zaštićena u praksi (LGI1, D3) nije relevantno te je ostalo neocijenjeno.

3.3 Stručnjaci istraživači

Nakon detaljne analize LGAF dokumentacije od strane nacionalnog koordinatora, izabrani su stručnjaci istraživači te pozvani da sudjeluju u izradi studije. Prema specifičnostima svakog modula je identificiran lokalni stručnjak, koji na tom području ima najviše znanja i iskustva (tablica 1.).

Izabrani su stručnjaci neovisni o političkim strukturama kako bi procjene bile neovisne od političkog utjecaja. Odabrani stručnjaci su priznati u svom području te već dulje istražuju i objavljaju radove u području panela.

Tablica 1. Stručnjaci istraživači po modulima

	Modul	Stručnjak istraživač
1	Priznavanje prava na zemljištu	
2	Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta	Prof.dr.sc. Tatjana Josipović
3	Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta	Doc.dr.sc. Silvio Bašić
4	Gospodarenje javnim zemljištem	Mr.sc. Blaženka Mičević
5	Dodjela velikih zemljišta investitorima	
6	Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar	Ivan Novak
7	Vrednovanje i oporezivanje zemljišta	Doc.dr.sc. Hrvoje Tomić
8	Rješavanje sporova	
9	Organizacija institucija i politike	Damir Kontrec
10	Gospodarenje obalnim područjima	Mr.sc. Ivica Trumbić

Svi Stručnjaci istraživači su proučili LGAF dokumentaciju i pristali na sudjelovanje. Sa izabranim stručnjacima istraživačima održana je radionica 17. veljače 2015. godine na Geodetskom fakultetu. Na njoj su raspravljeni prijevodi dokumenata, definicije te tipologija zemljišta i pregled institucija. Na radionici je sudjelovao i konzultant Svjetske banke David Egiashvili koji je pomagao domaćim stručnjacima oko LGAF-a i odgovarao na pitanja.

U danima nakon radionice, koordinator Svjetske banke je detaljnije predstavio module svakom stručnjaku istraživaču u pojedinačnim susretima s njima. U tjednu radionice, koordinator Svjetske banke i nacionalni koordinator održali su vrlo koristan sastanak s zamjenikom ravnatelja Državne geodetske uprave (Vladimir Majetić). Stručnjaci istraživači su pri pripremi izvješća za panele koristili prikupljene podatke te dodatno obavili razgovore s relevantnim čimbenicima sustava uređenja zemljišta.

3.4 Paneli

Panel stručnjaci su izabrani na temelju iskustva nacionalnog koordinatora i u dogovoru s pojedinim stručnjacima istraživačima. Također su pozvani i stručnjaci predloženi od koordinatora SB te Ureda svjetske banke u RH. Pozvani su da sudjeluju na panelu predstavnici raznih čimbenika sustava uređenja zemljišta (državna uprava, regionalna i lokalna samouprava, tvrtke u državnom vlasništvu, udruge civilnog društva, privatni sektor i sveučilišta).

Po svakom panelu je pozvano 10 stručnjaka. Održano je 10 panel sjednica u uredu Svjetske banke u Zagrebu, od lipnja do kolovoza 2015. godine. Na sjednicama prva tri panela je prisustvovao i koordinator Svjetske banke David Egiashvili.

Odziv na panel rasprave je bio dobar (dodatak 2.), u prosjeku je u raspravi i ocjenjivanju sudjelovalo 6-7 stručnjaka. Opći dojam panelista je da su neka mjerila izrazito usmjerena na slabije razvijene zemlje u koje se RH ne može svrstati. Stoga je kritičnost u ocjenama pojedinih mjerila potrebno razmatrati u kontekstu ukupne razvijenosti zemlje koja se ocjenjuje.

Predstavnici različitih skupina pridonijeli su sadržajnim raspravama. Stavovi i mišljenja katkad su bili vrlo različiti. Argumentiranim raspravama je postizana suglasnost u ocjenama.

3.5 Radionica za tehničku provjeru i sastanak o budućim politikama

Radionica za tehničku provjeru je održana 20. travnja 2016. godine u Zagrebu. Na radionici je sudjelovalo 38 predstavnika privatnog sektora, tijela javne vlasti, akademske zajednice i nevladinih organizacija. Na cijelodnevnoj radionici su prezentirani nalazi LGAF-a po temama i preporuke po panelima i prioritetima. Ujedinjavanje sudionika pojedinih panela po temama je rezultiralo sinergijskim učinkom te su svi sudionici dobili šиру sliku o značaju zajedničkog pristupa uređenju zemljišta.

Sudionici su detaljno raspravili prethodno usvojene ocjene te ih potvrdili. Samo ocjena mjerila 9-1-2: *Odgovornosti ministarstava i agencija za zemljište se ne preklapaju (horizontalno preklapanje)* je promijenjena s B na C. Također je samo jedna preporuka panela 2 dopunjena.

Sastanak o budućim politikama je održan 22. travnja 2016. godine u Zagrebu. Na njemu su sudjelovali predstavnici iz Ministarstva pravosuđa, Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, Državne geodetske uprave, Ministarstva uprave, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva zaštite okoliša i prirode, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom i Državnog zavoda za statistiku. Ukupno 16 predstavnika ključnih institucija za provedbu politika se je usuglasilo s nalazima LGAF-a. Predložene preporuke su prihvачene te podržana uspostava sustava praćenja. U raspravi je posebno istaknuta važnost veće suradnje institucija na unaprjeđenju sustava uređenja zemljišta.

3.6 Vrste zemljišta

Teritorij RH (slika 1.) možemo podijeliti prema pravu vlasništva (slika 2.). Od ukupne površine od oko 8,8 milijuna hektara u statusu općeg dobra je 4,3 milijuna hektara, u državnom vlasništvu je 3,0 milijuna hektara, u vlasništvu jedinica regionalne/lokalne samouprave 0,013 milijuna hektara, a u privatnom vlasništvu 2,6 milijuna hektara. Stanovništvo uglavnom živi u nekretninama koje su na zemljištu u privatnom vlasništvu.



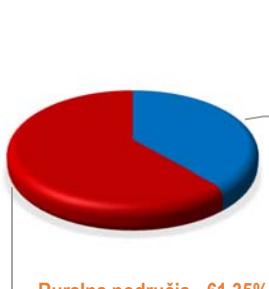
Slika 1. Zemljišta Republike Hrvatske



Slika 2. Osnovna podjela zemljišta prema pravu vlasništva

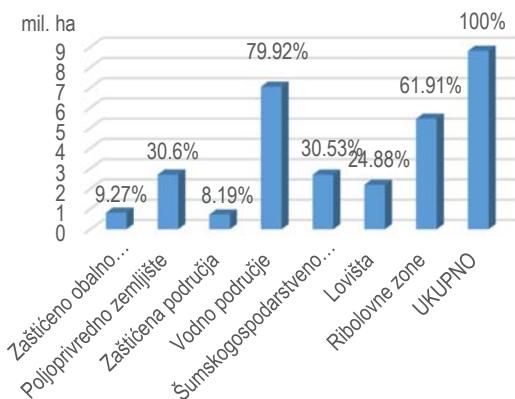
Sukladno klasifikaciji LGAF-a, urbana područja iznose 2,2 milijuna hektara, a na njima živi oko 3,0 milijuna stanovnika. Ruralna područja su oko 3,5 milijuna hektara, a na njima živi 1,3 milijuna stanovnika (slika 3.).

Neki od posebnih pravnih režima prostiru se na značajnoj površini RH. Vodna područja su 7,0 milijuna hektara, poljoprivredno zemljište iznosi 2,7 milijuna hektara zaštićena područja 0,7 milijuna hektara, zaštićeno obalno područje mora 0,8 milijuna hektara, šume i šumska zemljišta 2,7 milijuna hektara, lovišta 2,2 milijuna hektara i ribolovne zone 5,5 milijuna hektara (slika 4.). Iz navedenog se vidi da se mnogi pravni režimi preklapaju što ponekad uzrokuje poteškoće u određivanju nadležnosti za gospodarenje.



Ruralna područja - 61.35%
(Stanovništvo - 29.61%)

Urbana područja
- 38.65%
(Stanovništvo -
70.39%)



Slika 3. Odnos urbanih i ruralnih područja i stanovništva

Slika 4. Zemljišta obuhvaćena posebnim pravnim režimima

4. Ocjena uređenja zemljišta

U ovom poglavlju se prikazuju ocjena stanja uređenja zemljišta u Hrvatskoj sistematizirano po modulima, pokazateljima i mjerilima.

4.1 Priznavanje prava na zemljištu

Temeljni propis za uređenje pravnih odnosa na nekretninama je Ustav Republike Hrvatske. Nakon Ustava slijede opći propisi s područja obveznog i stvarnog prava, te brojni posebni propisi za pojedine vrste nekretnina ili pojedine tipove ugovornih odnosa. Odluke sudova nemaju značenje precedenata kao u angloameričkim pravnim sustavima. Međutim, odluke sudova predstavljaju važan izvor za tumačenje zakonskih odredbi koje uređuju pravne odnose na nekretninama, posebno u slučajevima kad su zakonske odredbe nejasne, nepotpune ili kad sadrže određene pravne standarde čije tumačenje zahtijeva definiranje konkretnih kriterija primjenjivih na pojedine sporove u praksi.

Za uređenje pravnih odnosa na nekretninama u Republici Hrvatskoj, uključujući i pravne odnose na ruralnom zemljištu vrijedi osnovno pravilo da su ti pravni odnosi uređeni općim i posebnim zakonima, a da se dopunskim izvorima za uređenje tih odnosa smatraju bivši propisi te sudska praksa i pravna teorija. Običajno pravo u Republici Hrvatskoj ne može se smatrati posebnim pravnim izvorom za uređenje pravnih odnosa na nekretninama.

Ugovorni i stvarnopravni odnosi na ruralnom zemljištu uređeni su zakonima koji moraju biti u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, te podzakonskim aktima donesenim na temelju zakona. Vlasništvo se smatra ustavnim pravom u okviru gospodarskih, socijalnih i kulturnih ustavnih prava, a pravo vlasništva je proglašeno kao jedno od najviših vrednota ustavnog poretku Republike Hrvatske.

Hrvatsko stvarno pravo pripada porodici europskih kontinentalnih pravnih poredaka koje se razvijalo pod pretežitim utjecajem austrijskog i njemačkog prava. U hrvatskom stvarnom pravu ne postoji sustav stvarnih prava karakterističan za „common law“ poretku. Sukladno načelu zatvorenog broja stvarnih prava sva su stvarna prava uređena zakonom.

Pravno uređenje na zemljištu nakon osamostaljenja Republike Hrvatske i uvođenja tržišnog gospodarstva doživjelo je radikalne promjene. Za vrijeme dok je Hrvatska bila uključena u socijalistički pravni krug pravni odnosi na zemljištu pretrpjeli su velike sadržajne i strukturalne promjene. Vlasništvo je bilo uređeno na kolektivističkom konceptu. Stvarnopravno uređenje je bilo segmentirano. S jedne strane, bila su uspostavljena dva vrlo različita opća stvarnopravna uređenja pripadanja stvari - društvenovlasničko i vlasničkopravno. S druge strane, bilo je uspostavljeno i niz posebnih stvarnopravnih uređenja za određene vrste zemljišta kao što su građevinsko, poljoprivredno i šumsko. Brojne su stvari, posebno nekretnine, bile u društvenom vlasništvu (npr. građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume, zgrade, stanovi i sl.).

Najvažniji korak u reformi pravnih odnosa na zemljištu je bio definitivno ukidanje društvenog vlasništva i njegova pretvorba u pravo vlasništvo, te povratak na tradicionalna načela na kojima se temelje stvarnopravna uređenja u kontinentalnoj Europi (načelo pravnog jedinstva nekretnine-„superficies solo cedit“, načelo zaštite povjerenja u pravnom prometu, načelo socijalne vezanosti prava vlasništva i dr.). S pretvorbom društvenog vlasništva započelo se odmah nakon osamostaljenja Hrvatske, a pretvorba iz društvenog u privatno vlasništvo provedena je po različitim pravnim temeljima.

Pretvorba je provedena i povratom bivšim vlasnicima stvari koje su im nacionalizacijom i konfiskacijom oduzete. Pretvorba je u formalnom smislu završena donošenjem Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV). Tim je Zakonom ponovo uspostavljeno i pravno jedinstvo nekretnina za sve nekretnine u bivšem društvenom vlasništvu za koje je ono bilo napušteno.

Naime, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima izričito propisuje da se nekretninom smatra zemljište zajedno sa svim što je razmjeno trajno s njim povezano na ili ispod njegove površine. Što je na površini zemlje, iznad ili ispod nje izgrađeno, a namijenjeno je da tamo

trajno ostane ili je u nekretninu ugrađeno, na njoj nadograđeno ili bilo kako drukčije s njom trajno spojeno, dio je te nekretnine sve dok se od nje ne odvoji. Na taj je način zakonodavac otklonio dvojbe i različita tumačenja pojma nekretnine u sudske i poslovnoj praksi, a pravni promet nekretninama značajno je olakšan. Predmet pravnih raspolaganja u pravnom prometu može biti samo pojedinačna nekretnina jer sve što je sa zemljištem spojeno na ili ispod njegove površine dijeli njegovu pravnu sudbinu.

Ukidanje društvenog vlasništva na nekretninama i uspostavljanje pravnog sustava utemeljenog samo na jednoj vrsti vlasništva (privatno vlasništvo), te povratak na načelo pravnog jedinstva nekretnine zahtijevali su posebno uređenje tranzicije zatečenih društvenovlasničkih odnosa na stvarima na novo stvarnopravno uređenje.

Pravno uređenje te tranzicije predstavljalo je jedan od najsloženijih zadataka u reformi stvarnopravnog uređenja za koje se, zbog specifičnosti pravnih odnosa na stvarima u društvenom vlasništvu, u stranim pravnim porecima nije mogao naći odgovarajući model. Trebalo je uspostaviti sustav tranzicije uz maksimalno uvažavanje načela stečenih subjektivnih prava na stvarima u društvenom vlasništvu što je zahtijevalo vrlo detaljno uređenje prijelaznog režima. Prava na stvarima u društvenom vlasništvu pretvorena su (transformirana) u pravo vlasništva s poznatim nositeljem vlasničkih ovlaštenja.

Međutim, unatoč tome što je pretvorba provedena na temelju zakona-„ex lege“, takvim se pristupom nisu mogli otkloniti svi problemi koji su postojali u praksi u funkciranju zemljišnoknjižnog sustava. U velikom broju slučajeva zemljišne knjige nisu bile usklađene s aktualnim pravnim stanjem nekretnina. To je najvećim dijelom bio rezultat potpune marginalizacije uloge zemljišnih knjiga u doba socijalizma. Tada su se pravna raspolaganja nekretninama uglavnom ostvarivala i bez upisa u zemljišnu knjigu što je tadašnja sudska praksa tolerirala, te je takvim raspolaganjima priznavala pravne učinke.

U međuvremenu su nastupile i velike promjene pravnog statusa nekretnina zbog pretvorbe društvenog vlasništva. Te je promjene također trebalo provesti u zemljišnoj knjizi. Bezuvjetna primjena pravila o zaštiti povjerenja već od stupanja na snagu Zakona mogla je dovesti do gubitka već stečenih prava koja iz raznoraznih (više ili manje opravdanih) razloga nisu bila upisana u zemljišnoj knjizi ili su bila pogrešno upisana. Zbog toga se zakonodavac odlučio odgađati primjenu pravila o zaštiti povjerenja u zemljišne knjige i omogućiti nositeljima prava na nekretninama da upišu svoja prava na nekretninama. Odgoda zaštite povjerenja sigurno se ne može smatrati mjerom koja odgovara uspostavi efikasnog pravnog prometa nekretninama prilagođenog potrebama tržišne ekonomije. Nažalost, to je nužno ali zahtijeva dodatna istraživanja o neupisanim pravima kod svake transakcije.

LGI 1: Propisima je zajamčen slijed prava

Osnovna karakteristika pravnog uređenja pravnih odnosa na nekretninama u RH je mnogobrojnost propisa koji uređuju te pravne odnose. U ovom trenutku koegzistiraju u hrvatskom pravnom poretku brojni propisi koji uređuju pravne odnose na nekretninama koji su različitog ranga, različitog područja primjene, različitog stupanja općenitosti. Zbog toga je u svakom konkretnom slučaju u kojem se u praksi treba urediti određeni pravni odnos na nekretnini važno utvrditi u kojem se segmentu primjenjuju opći propisi, a u kojem posebni. S druge strane, u nekim će slučajevima za određeni pravni odnos na ruralnom zemljištu biti mjerodavno i nekoliko posebnih propisa u svakom konkretnom slučaju je potrebno utvrditi na koji se način i u kojem segmentu primjenjuje pojedini posebni propis i koji je međusobni odnos između više posebnih propisa.

U pogledu stjecanja, ostvarivanja i zaštite prava na nekretninama vrijedi načelo zabrane diskriminacije po bilo kojem osnovu. Samo iznimno postoje za strane osobe određena ograničenja za stjecanje vlasništva određenih nekretnina. Strane fizičke i pravne osobe načelno su izjednačene s domaćim osobama kao nositelji stvarnih prava. Strane osobe mogu uz iste pretpostavke kao i domaće osobe biti vlasnici pokretnina i nositelji svih ograničenih stvarnih prava na nekretninama i pokretninama. Jedina razlika u odnosu na domaće nositelje stvarnih prava postoji kod stjecanja vlasništva nekretnina. Tada se za državljane i pravne

osobe iz stranih država koje nisu članice EU, uz opće prepostavke stjecanja koje se moraju ostvariti i kad domaće osobe stječu nekretnine, moraju ispuniti i određene posebne prepostavke – reciprocitet i suglasnost ministra pravosuđa za stjecanje.

Vlasništvo je dopušteno ograničiti ili oduzeti samo uz naknadu tržišne vrijednosti. Usto se vlasništvo može iznimno ograničiti zakonom i radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi pri čemu svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Najčešće se takva ograničenja određuju radi zaštite nekretnina i drugih stvari koje imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske. Već u samom Ustavu proglašeno je, naime, da se zakonom može odrediti da su more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobito kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja od interesa za Republiku Hrvatsku i da imaju njezinu osobitu zaštitu. U takvim se slučajevima u posebnim zakonom određuje način na koji se način dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati s time da za ograničenja vlasništva vlasnici imaju pravo na naknadu koja mora biti uređena zakonom.

U pogledu, pak, mogućnosti da određene stvari budu predmet vlasništva ZV razlikuje od stvari (pokretnina, nekretnina) koje mogu biti predmet vlasništva tzv. opća dobra za koje je izričito propisano da ne mogu biti u vlasništvu niti jedne osobe kao i da na njima ne mogu postojati ni druga stvarna prava. Općim dobrima smatraju se stvari koje zbog svojih prirodnih osobina ne mogu biti u vlasti niti jedne pojedinačno određene fizičke ili pravne osobe, iako mogu služiti za opće potrebe tj. za uporabu svima kao što su atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, morska obala. Ako nije posebnim zakonom drukčije određeno, o općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska. Gospodarsko iskorištavanje nekretnina u režimu općih dobara ostvaruje se koncesijama čiju dodjelu na pojedinim općim dobrima uređuju posebni zakoni. Temeljem koncesije na nekretnini koncesionar može imati zgradu ili drugu građevinu na općem dobru u svom vlasništvu, ali samo dok traje koncesija.

Nekretnine koje se nalaze u vlasništvu javnopravnih osoba u hrvatskom se pravu nazivaju javnim dobrima. Republika Hrvatska i druge osobe javnog prava su kao nositelji prava vlasništva na javnim dobrima izjednačeni s privatnim vlasnicima ako zakonom nije što drugo određeno. Raspolaganje, upravljanje i korištenje određenih nekretnina u javnom vlasništvu uređeno je posebnim zakonima (npr. o poljoprivrednom zemljištu, šumama, vodama i dr.).

Na određenoj nekretnini s obzirom na specifičnost njezine namjene moguće je da se istovremeno u odnosu na različite pravne odnose primjenjuje više različitih posebnih propisa. Posebnim propisima uređen je čitav niz pravnih režima na nekretninama kao što su Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o otocima, Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o lovstvu, Zakon o ruderstvu, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Zakon o cestama, Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, Zakon o najmu stanova i dr.

Koegzistencija između tih posebnih propisa i općeg stvarnopravnog propisa – ZV uređena je načelom posebni zakon derogira opći- „lex specialis derogat lex generali“. Na pravne odnose na nekretninama za koje je posebnim zakonom uređen poseban pravni režim, odredbe ZV o stvarnim pravima, njihovoj zaštiti, ostvarivanju i prestanku primjenjuju se supsidijarno, ako i ukoliko posebnim zakonom nije što drugo određeno i ako nisu u suprotnosti s tim posebnim uređenjem. Ako je posebnim propisom za pojedinu vrstu zemljišta određeno nešto posebno, primjenjuju se odredbe tog posebnog zakona.

Propisi koji se odnose na pravno uređenje ruralnog zemljišta odnose se na cijelo stanovništvo RH tj. na sve vlasnike zemljišta, te oni predstavljaju osnovu za zaštitu tih prava za sve nositelje prava na ruralnom zemljištu. Na normativnoj i praktičnoj razini ne postoji nikakve diskriminacije ni po kojoj osnovi u pogledu zaštite prava na urbanom ili ruralnom zemljištu. Personalno područje primjene propisa koji se odnose na prava na zemljištu ni na koji način nije ograničeno samo na određeno stanovništvo, samo na određene skupine stanovnika ili

samo na skupine stanovnika koji žive na određenom području.

U Republici Hrvatskoj pravni odnosi na zemljištu nisu uređeni običajnim pravom. U Republici Hrvatskoj ne postoje posebna pravila koja bi uređivala prava autohtonog stanovništva na zemljištu i šumama. Za sve vlasnike vrijede ista pravila i ne postoje posebna pravila koja bi uređivala prava na zemljištu u odnosu na pojedine skupine.

LGI 2: Poštivanje i provođenje prava

Postupci za individualiziranje prava na zemljištu su uređeni zakonima iz kojih jasno proizlazi kako se određuje sadržaj pojedinih prava. Postupak upisa u javne registre također je izričito propisan i to na transparentan način. Jasno je uređeno tko je ovlašten pokrenuti postupak, koje se isprave moraju doprinijeti za provedbu upisa, kako postupaju javna tijela koja provode upis, koji su pravni lijekovi za zaštitu u postupcima u kojima se provode upisi. Zakonom su jasno razgraničene nadležnosti za provođenje pojedinih upisa u različite javne registre. Eventualni problemi u praksi prilikom upisa pojedinih prava proizlaze iz neažurnosti zemljišne knjige i katastra, kao i iz nepotpunosti dokumentacije na temelju koje se zahtijevaju upisi. Postoje, međutim, posebno uređeni postupci u kojima je moguće primjenom posebnih postupovnih pravila osigurati upis prava za koja postoji dokumentacija koja ne ispunjava sve formalne pretpostavke za provedbu redovnog postupka (npr. pojedinačni ispravni postupak).

Sva zemljišta u režimu vlasništva su upisana u katastar, a samo za 220 katastarskih općina (oko 5% područja) nisu osnovane zemljišne knjige. Međutim, podaci o vlasnicima u zemljišnoj knjizi često nisu usklađeni sa stvarnim pravnim stanjem. Upis zemljišta u režimu općeg dobra je nedavno započeo i vrlo malo tih zemljišta je upisano u katastru. Pokušaji sustavnog upisa nisu dali rezultate te se upis provodi u pojedinačnim slučajevima kada se dodjeljuje koncesija.

Na temelju nevaljanog ugovora o prodaji ne može se steći vlasništvo nekretnine, jer je valjanost ugovora o prodaji jedna od pretpostavki za stjecanje vlasništva na temelju pravnog posla. Propisi su tako uređeni da minimaliziraju mogućnost sklapanja nezakonitih kupoprodaja ili zakupa, a u slučaju da je ugovor nevaljan postoje mehanizmi za proglašenje takvih ugovora ništetnim odnosno za poništenje takvih ugovora te je broj nelegalnih prodaja/zakupa nizak.

U Republici Hrvatskoj ne postoji diskriminacija temeljem spola za stjecanje vlasništva ni bilo kojeg drugog prava na zemljištu. Takva je diskriminacija Ustavnom RH zabranjena. Prava na zemljištima ne razlikuju se ovisno o tome tko je njihov nositelj. Prava se upisuju u korist osobe koja je njegov nositelj neovisno o njezinom dobi, spolu, rodu, etičkoj pripadnosti, vjeri i dr. U katastru i zemljišnoj knjizi se ne vodi podatak o spolu upisanih osoba te nije moguće dati točan podatak o upisima.

U pogledu pravnog uređenja pravnih odnosa na zemljištima karakteristično je, nadalje, da postoji velika segmentiranost pravnog uređenja odnosno da postoji čitav niz posebnih zakona koja uređuju posebne pravne režima za pojedine vrste zemljišta. Osnovni razlog tome je odluka zakonodavca da veliki broj nekretnina proglaši dobrima od interesa za RH i zbog toga za njih uredi poseban pravni režim iz kojeg za vlasnike takvih nekretnina proizlaze posebne obveze i ograničenja vlasništva. Međutim, u nekim slučajevima u praksi problem je utvrditi koji je od posebnih režima mjerodavan i za koji segment uređenja pravnih odnosa na zemljištima.

Slijedom iznijetog bilo bi korisno uspostaviti optimalni odnos između općeg i posebnih pravnih uređenja na nekretninama kako bi se otklonili problemi koji nastaju zbog segmentiranosti pravnog uređenja prava na nekretninama. Bilo bi korisno i razmotriti na koji način bi se reformirati pravila usklađivanja zemljišnoknjjižnog stanja sa stvarnim pravnim stanjem nekretnine nastalim pretvorbom društvenog vlasništva i uspostavom pravnog jedinstva nekretnine.

U tom smislu posebno bi bilo korisno posebno urediti pretpostavke upisa u slučajevima kad se upisi provode na temelju starih (tabularnih) isprava za uknjižbu koje ne ispunjavaju sve opće i posebne pretpostavke uređene pozitivnim zemljišnoknjjižnim propisima. Te bi pretpostavke trebale biti uređene na način da se propisu posebna postupovna pravila po kojima će sud postupati kako bi utvrdio prikladnost tabularne isprave za upis kako bi se postupak ubrzao.

4.1.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Segmentiranost propisa o zemljištu	Smanjiti broj zakona koji se bave zemljištem
Upis pretvorenog društvenog vlasništva je spor	Ubrzati procese i uvesti mogućnost mirenja između stranaka u postupku, posebno države i jedinica lokalne samouprave
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima
Postoje mnoga preklapanja posebnih pravnih režima što usporava donošenje odluka zbog uključenosti više institucija te nedostupnosti podataka o pravnim režimima	Potaknuti upis pravnih režima u katastar sukladno propisima te razmotriti opravdanost proglašavanja pravnih režima
Postoji previše zakonskih ograničenja prava vlasništva – pravnih režima	Ograničenja prava vlasništva svesti na razumnu mjeru

4.2 Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta

LGI 1: Prava na šumskim i zajedničkim zemljištima

Pravni režim šuma i šumskog zemljišta uređen je Zakonom o šumama, a na pravno uređenje šuma i šumskog zemljišta supsidijarno se primjenjuju odredbe ZV. Posebno uređenje za šume i šumske zemljište temelji se na pravilu da su šume dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i da uživaju njezinu posebnu zaštitu. Slijedom toga su za ostvarivanje prava na šumama i šumskom zemljištu određena posebna ograničenja u ostvarivanju tih prava te nametnute obveze vlasnicima šuma na određeno postupanje u cilju zaštite i očuvanja šuma i šumskog zemljišta. Za šume u državnom vlasništvu jasno je izražena tendencija očuvanja površina šumskog zemljišta kroz načelnu zabranu otuđenja šumskog zemljišta u državnom vlasništvu odnosno promjenu namjene šumskog zemljišta u građevinsko.

Šume i šumska zemljišta mogu biti u državnom i privatnom vlasništvu. Šume i šumska zemljišta koja su bila u društvenom vlasništvu postali su pretvorbom vlasništvo Republike Hrvatske. U hrvatskom pravnom poretku nisu uređena neka posebna grupna prava na šumskom zemljištu jer ona ne postoje.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu uređuje pravo na zajedničke pašnjake. Zajednički pašnjak daje se u zakup zainteresiranim ponuditeljima, fizičkim i pravnim osobama koje su vlasnici stoke i upisane su u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava te zadružama organiziranim u svrhu zajedničke ispaše na zajedničkim pašnjacima, čiji su članovi vlasnici stoke i upisani su u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava. Svaki odabrani ponuditelj dobiva u zakup fizički neodređeni dio zajedničkog pašnjaka u površini proporcionalnoj broju uvjetnih grla stoke kojih je vlasnik, odnosno proporcionalno broju uvjetnih grla stoke čiji su vlasnici članovi zadruge.

Šumama i šumskim zemljištem u privatnom vlasništvu gospodare njihovi vlasnici pod uvjetima i na način određen Zakonom o šumama. Šumama i šumskim zemljištem u državnom vlasništvu gospodari trgovačko društvo Hrvatske šume d.o.o. čiji je osnivač Republika Hrvatska. Vlasnici gospodare na temelju programa za gospodarenje šumama kojeg donose "Hrvatske šume" d.o.o. Od ukupne površine šuma 2.688.687 ha, 78,4% su državne šume, a 21,6% privatne.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu poljoprivrednim zemljištem se smatraju 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. Strane osobe ne mogu stjecati vlasništvo poljoprivredno zemljišta osim nasleđivanjem. Za strane fizičke i pravne osobe iz država članica EU zabrana stjecanja vrijedi 7 godina od pristupanja Republike Hrvatske u EU. Poljoprivredno zemljište u bivšem društvenom vlasništvu pretvorbom je postalo državno vlasništvo. Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta provodi se sukladno dokumentima prostornog uređenja. Za promjenu namjene zbog umanjenja vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta plaća se jednokratna naknada čija visina ovisi o vrijednosti prenijenjenog poljoprivrednog zemljišta.

Zaštićena područja prirode tj. strogi rezervati, nacionalni parkovi, posebni rezervati, parkovi prirode, regionalni parkovi, spomenici prirode, značajni krajobrazni, pakovi šume, spomenici parkovne arhitekture od interesa su za Republiku Hrvatsku i imaju njezinu osobitu zaštitu što uređuje Zakon o zaštiti prirode. Zaštićenim područjima upravljavaju javne ustanove koje mogu dati koncesijsko odobrenje na vrijeme do pet godina pravnim osobama i fizičkim osobama za gospodarsko korištenje prirodnih dobara ili obavljanje druge djelatnosti.

Vlasništvo na nekretninama u zaštićenim područjima mogu stjecati domaće pravne i fizičke osoba pod uvjetima propisanim zakonom. Za svako zaštićeno područje prirode Zakon o zaštiti prirode izričito određuje obveze i ograničenja vlasnika u pogledu gospodarskog korištenja nekretnina, posjedovanja, korištenja. Razina ograničenja ovisi o kategoriji zaštićenog područja. Za nametnuta ograničenja vlasnici imaju pravu na naknadu. Kad se prodaju nekretnine unutar zaštićenih područja koje su u privatnom vlasništvu, Republika Hrvatska odnosno županija ili Grad Zagreb imaju pravo prvakupa. Radi gospodarskog korištenja

prirodnih dobara u zaštićenim područjima se može osnovati koncesija. U Republici Hrvatskoj je ukupno zaštićeno 417 područja u različitim kategorijama (najveći dio zaštićene površine su parkovi prirode – 4,56% državnog teritorija). Zaštićena područja obuhvaćaju 8,58% površine RH tj. 12,25% kopnenog teritorija i 1,94% teritorijalnog mora.

Rudno blago je u vlasništvu Republike Hrvatske, smatra se dobrom od interesa za RH i uživa njezinu osobitu zaštitu. Ovo pravilo vrijedi i u slučajevima kad je vlasnik zemljišta na kojem se nalazi rudno blago privatna osoba. Za eksploataciju mineralnih sirovina potrebna je koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

Iako su propisima vrste zemljišta definirane, postoje značajna preklapanja u zakonskoj regulativi i praksi ovisno o vrsti zemljišta, posebno kod nekih vrsta šumskog i poljoprivrednog zemljišta. Svaki posebni propis o pojedinoj vrsti zemljišta sadrži posebna pravila i o prekršajnoj odgovornosti onih kojih povređuju obveze u pogledu korištenja zemljišta, inspekcijski nadzor i sl. U praksi postoje primjeri ilegalne gradnje i drugih oblika nepoštivanja propisa.

Različita prava na zemljištu i prirodnim resursima odnosno način njihova ostvarivanja i, eventualna, ograničenja izričito su uređena zakonima koji uređuju posebne pravne režime na zemljištima. Za sva su ta prava zakonima uređeni njihov međusobni odnos i naknade na koje njihovi nositelji imaju pravo u slučaju da su ograničeni u njihovom ostvarivanju zbog prava drugih nositelja na istom zemljištu. Privatni vlasnici šuma smatraju da su znatno ograničeni posebnim pravnim režimima npr. vodno dobro, a da za ta ograničenja ne dobivaju naknade te uvjetom za osnivanje lovišta za što je potrebno min. 1000 ha dok je npr. u EU dovoljno 100-500 ha.

Različita prava na pojedinim zemljištima izričito su uređena posebnim propisima i mogu koegzistirati, a u slučaju ograničenja nekog od prava, nositelj ima pravo na naknadu. Međutim, postoje nedosljednosti npr. kod prava na šumske proizvode (gljive, divljač itd.). Divljač se hrani proizvodima (žir) od kojih se prodajom može ostvariti prihod, a vlasnik šume nema pravo na divljač.

Postojanje posebnih prava u vezi s rudarenjem uređena je Zakonom o rudarstvu, kojim su vrlo jasno određena vlasnička prava na rudama, te način njihove eksploatacije neovisno o tome što je zemljište u privatnom vlasništvu. Zakon o rudarstvu na transparentni način uređuje postupak dodjele rudarske koncesije vodeći pritom računa o eventualnom ograničenjima vlasničkih prava vlasnika zemljišta.

U Republici Hrvatskoj nema zajedničkog zemljišta ni autohtonog stanovništva. Zajedničko vlasništvo na zemljištu je individualizirano, a zajednički pašnjaci više nisu u zajedničkom vlasništvu već u vlasništvu države koja ih daje u zakup. Potreba za upisom zajedničkih prava na katastarski plan je mala ali postoje mogućnosti.

Posebnim propisima su, radi zaštite pojedinih zemljišta kao dobara od interesa za RH, uspostavljeni posebni pravni režimi i određena ograničenja vlasništva te obveze vlasnika u pogledu posjedovanja, korištenja i raspolaganja. Postoje neka ograničenja za koja je teško naći opravdanje jer nanose štetu ljudima, a njihove koristi su upitne.

LGI 2: Učinkovitost i pravednost propisa o korištenju ruralnog zemljišta

Raspolaganje ruralnim zemljištem u privatnom vlasništvu, u pravilu, nije ograničeno. Eventualna ograničenja svedena su na to da u korist Republike Hrvatske, jedinica regionalne i lokalne samouprave ima zakonsko pravo prvakupu (npr. za određene zaštićene dijelove prirode, za kulturna dobra) odnosno da se prije prodaje zemljište mora ponuditi na prodaju pod istim uvjetima Republici Hrvatskoj odnosno drugim ovlaštenicima prava prvakupu. Proces prvakupu na određeni način usporava kupoprodaje jer može biti spor.

Postupak uređenja ruralnog zemljišta izričito je uređen zakonima i temelji se na načelu transparentnosti i sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima donošenja planova. Država i tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave moraju o stanju u prostoru obavještavati javnost, omogućiti i poticati njezino sudjelovanje razvijanjem društvene

povezanosti i jačanjem svijesti o potrebi zaštite prostora te upravljanjem sudjelovanja (priklupljanje i organizacija prijedloga, pribavljanje stručnih mišljenja o javnim stavovima, posredovanje medija i sl.). Za šumska zemljišta se odredbe uglavnom provode dok je na poljoprivrednom zemljištu stanje potrebno unaprijediti. Ne postoji sustavna promjena namjene zemljišta izvan građevinskih područja osim one određene općim prostornim planovima.

Gospodarenje različitim vrstama (poljoprivredno, šumsko) ruralnog zemljišta je vrlo različito. Za državno šumsko zemljište postoje planovi gospodarenja koji se poštuju, a za ostale vrste zemljišta planovi gospodarenja uglavnom ne postoje. Europska komisija je 26. svibnja 2015. godine odobrila Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020. vrijedan oko 2.4 milijarde EUR-a. Programom je definirano 16 mjera koje imaju za cilj povećanje konkurentnosti hrvatske poljoprivrede, šumarstva i prerađivačke industrije, ali i unaprjeđenja životnih i radnih uvjeta u ruralnim područjima uopće.

Prava na šumskom i drugom ruralnom zemljištu uređena su propisima, propisana su posebna ograničenja vlasništva i posebne obveze vlasnika te nadležnosti tijela javne vlasti. U pogledu ruralnih zemljišta na odgovarajući se način primjenjuju i odredbe posebnog zakona o prostornom uređenju pri čemu pojedini od posebnih propisa sadrže i posebna pravila o prenamjeni zemljišta. U praksi, nekada postoje problemi u identificiranju vrste zemljišta, posebno zbog toga što se u pogledu podataka o vrsti zemljišta razlikuju podaci u katastru i zemljišnoj knjizi, a postoje i razlike između stvarnog korištenja zemljišta i one koja je upisana u javnim registrima.

Raspolaganje zemljištem u praksi je otežano zbog neusklađenosti zemljišnoknjizičnog i stvarnog pravnog stanja nekretnina, a posebno zbog toga što u zemljišnoj knjizi nisu provedene promjene nastale pretvorbom društvenog vlasništva, a upisano korištenje zemljišta ne odgovara stvarnom korištenju.

4.2.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Poteškoće pri identificiranju vrste zemljišta u propisima i praksi, preklapanja poljoprivrednog i šumskog	Uskladiti propise te primjenu u praksi
Prereguliranost prekršaja koji se u praksi ne sankcioniraju	Revizija prekršajnih odgovornosti i inspekcijskog nadzora
Ne postoji nacionalna strategija ruralnog razvoja, zajednička za poljoprivrednu i šumarstvo	Donijeti strategiju ruralnog razvoja
Česta su ograničenja prava vlasništva koja ne služe javnim ciljevima	Uskladiti ograničenja s javnim ciljevima
Postoji previše zakonskih ograničenja prava vlasništva	Ograničenja prava vlasništva svesti na razumnoj mjeru i razmotriti davanje pravednih naknada
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima

4.3 Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta

Republika Hrvatska ima veoma jaku tradiciju u planiranju uređenja prostora i okoliša. Nakon pojedinačnih primjera regulacija iz druge polovine 18. stoljeća, već od kraja 19. stoljeća rade su urbanistički planovi, a od 60-tih godina ovog stoljeća razvija se planiranje širih područja (regija). Postojeći sustav prostornog uređenja ima svoje ishodište u postignućima prethodnog sustava koji je nastao u razdoblju od 1945. – 1991. godine.

Planovi korištenja zemljišta su se prije 1990. godine temeljili na dugoročnim (20-30 godišnjim) i srednjoročnim (10-15 godišnjim) razvojnim planovima društva koji su institucionalno definirani i prevedeni u prostorne planove. Obično, tim planovima bila je nametnuta želja sveobuhvatnog kontroliranja prostora i planiranih sadržaja, koji se pretpostavlja da će se dogoditi u sljedećih 10, 20 ili više godina. Dakle, na neki način su okamenili stanje u prostoru, a budući da su bili međusobno usklađeni i povezani bilo ih je teško prilagođavati, ako bi to trebalo zbog zahtjeva promjenjivih potreba građana i gospodarstva.

Između 1967. i 1977. godine, u suradnji s UN, Hrvatska je provela planiranje prostora i okoliša Jadranskog područja i njegovog neposrednog zaleđa, a do 1974. godine su izrađeni prostorni planovi većih cjelina u zemlji i prvi prostorni plan Republike Hrvatske, koji su tek djelomično realizirani. Želja sveobuhvatnog kontroliranja i teško prilagođavanje potrebama stanovništva i gospodarstva uzrokovala je nepridržavanje i neprovođenje planova od strane stanovništva, gospodarstva, pa i od tijela javne vlasti što je rezultiralo masovnom ilegalnom gradnjom.

Kriteriji prema kojima je neko naselje definirano kao grad, odnosno specifičnosti u strukturi naselja gradskog karaktera na teritoriju znatno su izmijenjeni nakon 1992. godine tako da je danas u RH 128 gradova, a prije su status grada imali samo Zagreb i Split. Pored neravnomerne naseljenosti područja RH se suočava s kontinuiranim smanjivanjem broja stanovnika te koncentracijom na obali.

Izražena je monocentrična orientacija naselja s glavnim središtem Zagrebom koji je prema širini gravitacijskog područja jedno od makroregionalnih središta. Ostala makroregionalna središta Split, Rijeka i Osijek su značajno manja u odnosu na Zagreb. Oko 35% teritorija i oko 47% stanovništva zauzima zagrebačka ili središnja makroregija gdje je koncentrirano 62% ukupnog kapitala. Splitska makroregija obuhvaća 26% područja i 20% stanovništva. Riječka ili zapadna makroregija obuhvaća 18% teritorija i 13% stanovništva, a Osječka ili istočna makroregija 21% teritorija i 20% stanovništva.

Važeći zakonski okvir stupio je na snagu početkom 2014. Njegove postavke u potpunosti su negirale postavke Zakona o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. godine, a promijenjeni su i pravilnici, nadležnosti i postupci.

Danas sustav prostornog planiranja u Republici Hrvatskoj čine subjekti (ovisi o razini planiranja su: Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo i upravna tijela, predstavnička tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, tijela državne uprave, stručna upravna tijela, zavodi i druge pravne osobe registrirane za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja i prostornog planiranja, Povjerenstvo za ocjenu arhitektonske uspješnosti), dokumenti (planovi na strateškoj i provedbenoj razini), akti (lokacijska, građevinska i uporabna dozvola) i postupci (práćenje stanja u prostoru, određivanje uvjeta i načina izrade, donošenja i provođenja dokumenata prostornog uređenja te uređenje građevinskog zemljišta).

Prostorno planiranje temelji se na načelima integralnog pristupa prostornom planiranju, uvažavanja znanstveno utvrđenih činjenica, prostorne održivosti razvoja i izvrsnosti gradnje, ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa, horizontalne integracije u zaštiti prostora, vertikalne integracije i javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje. Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.

Postoje dvije različite vrste planova, oni se razlikuju po svom karakteru: strateški i provedbeni. Postoje tri razine izrade provedbenih prostornih planova: prostorni planovi na državnoj

razini (Državni plan prostornog razvoja, Prostorni plan područja posebnih obilježja - odnosi se na nacionalne parkove i parkove prirode utvrđene posebnim zakonom i na područja utvrđena Državnim planom prostornog razvoja, Urbanistički plan uređenja državne važnosti - obavezan ako se utvrdi Državnim planom prostornog razvoja), prostorni planovi regionalne razine (Prostorni plan županijske i Prostornog plana Grada Zagreba, Urbanistički plan razvoja županijskog značaja) i prostorni planovi lokalne razine (Prostorni plan grada ili općine, Generalni urbanistički plan i Urbanistički plan uređenja) (slika 5.).

PROSTORNO UREĐENJE I PROSTORNO PLANIRANJE PRIKAZ SUSTAVA PROSTORNOG UREĐENJA				
NADLEŽNOST	VRSTA DOKUMENTA			
	PROSTORNI PLANOVICI		URBANISTIČKI PLANOVICI	
DRŽAVA - planove donosi SABOR RH	STRATEGIJA PROSTORNOG RAZVOJA RH			
	DRŽAVNI PLAN PROSTORNOG RAZVOJA	PROSTORNI PLAN NACIONALNOG PARKA, PARKA PRIRODE I PODRUČJA POSEBNIH OBILJEŽJA		
DRŽAVA - planove donosi VLADA RH				URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA
ŽUPANIJA - planove donosi ŽUPANIJSKA SKUPŠTINA	PROSTORNI PLAN ŽUPANIJE			URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA
GRAD ZAGREB* - planove donosi SKUPŠTINA GRADA ZAGREBA	PROSTORNI PLAN GRADA ZAGREBA		GENERALNI URBANISTIČKI PLAN	URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA
GRAD - planove donosi GRADSKO VIJEĆE	PROSTORNI PLAN GRADA		GENERALNI URBANISTIČKI PLAN	URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA
OPĆINA - planove donosi OPĆINSKO VIJEĆE	PROSTORNI PLAN UREĐENJA OPĆINE			URBANISTIČKI PLAN UREĐENJA

* Grad Zagreb je grad sa administrativnim statusom županije

Slika 5. Nadležnosti u prostornom planiranju

Posebni (sektorski) zakoni reguliraju razna područja prostornog planiranja i korištenja zemljišta, njihove odredbe utječu u velikoj mjeri na konačan izgled planova. Posebno je osjetljivo i važno pitanje njihove međusobne povezanosti i koordinacije, a odnose se na područja: zaštite okoliša i prirode, turizma, kulture, športa, zdravstva, regionalnog razvoja, poljoprivrede, šumarstva i zaštite voda, sektora komunalnih usluga, pomorstva, prometa i infrastrukture, energetike i rудarstva, unutarnjih poslova i obrane. Svako područje, u pravilu, ima više propisa (zakona, uredba, pravilnika i dr.).

Svi zahvati u prostoru moraju biti u skladu s odredbama prostornih planova i pripadajućim zakonima. Odredbama prostornih planova određeno je što i koliko se smije izgraditi, a odredbe zakona određuju uvijete koje građevine moraju zadovoljiti – sa stanovišta sigurnosti, utjecaja na okoliš, energetske učinkovitosti i dr.

Brojne institucije su uključene u planiranje korištenja i razvoja urbanog zemljišta. Način sudjelovanja institucija u postupku izrade plana propisan je Zakonom o prostornom uređenju te im se plan dostavlja na očitovanje. Institucije su uključene prema važnosti plana, a ako bilo koja nespomenuta institucija utvrdi da je potrebna sudjelovati u procesu izrade plana, može se uključiti putem javne rasprave. Kada se u gradu Zagrebu traže očitovanja javno-pravnih tijela u postupku izrade npr. izmjena i dopuna GUP-a grada Zagreba tada se na popisu nalazi više od 120 tijela s javnopravnim ovlastima.

Iako je zakonodavni okvir opsežan česte promjene uzrokuju neadekvatne realizacije i provedbe. Posebno treba naglasiti značajan broj bespravnih gradnji na vlastitom zemljištu iz prošlosti. Zbog toga je posebnim zakonom omogućena brža i lakša legalizacija bespravnih objekata izgrađenih do 21. 06. 2011. godine. Izgradnja socijalnih stanova odvija se često bez specifično definiranog političkog uporišta.

Sustav prostornog planiranja sadrži naslijede prošlog razdoblja – prije svega krutost – zbog čega ne odgovara promjenjivim zahtjevima sadašnjosti. Nedostaju mehanizmi koji će jamčiti prostorne planove izrađene prema stvarnim potrebama i provedbu planiranog unutar dogovorenih vremenskih okvira.

Sustav ishođenja raznih dozvola (lokacijske, građevinske) i naročito posebnih uvjeta građenja nije u potpunosti transparentan, utemeljen je na neusklađenim propisima i podložan je njihovom hijerarhijski nekoordiniranom tumačenju (provedbi). Predloženi sustav ishođenja dozvola za građenje, razvrstavanje građevina u skupine (koje nisu usklađene sa odredbama posebnih propisa temeljem kojih se izdaju mišljenja, potvrde, i dr.), nestručno zadiranje u sadržaj glavnog projekta promjenom terminologije, kao i nejasni postupci ne pridonose učinkovitoj provedbi Zakona.

LGI 1: Ograničenja prava

Ograničenja u pogledu vlasništva i mogućnosti kupoprodaje urbanog zemljišta su beznačajna. Ona postoje kod zaštićenih kulturnih dobara gdje se u slučaju kupnje nekretnina mora ponuditi državi/JLS budući da one imaju pravo prvokupa. U slučaju potrebe za pribavljanje nekretnine za javne potrebe, prije svega se nastoji do nekretnine doći utvrđivanjem njene tržišne cijene te potom kroz pregovarački postupak s vlasnikom. U slučaju kada je tražena cijena nekretnine nerazumno visoka te nije moguće postići dogovor tek onda se pristupa izvlaštenju.

Ograničenja u pogledu prava na zemljištu u urbanim područjima u pogledu načina uporabe, itd. postoje - naplavna područja, područja klizišta, zaštićena područja i sl. U urbanim područjima postoji opreka između zatečenog stanja u prostoru i planiranog stanja. Naime često i u prostorima koja su ograničena u pogledu namjene postoje zgrade. One su najčešće povjesno naslijede prethodnih razdoblja. Postoji niz propisa koji najvećim dijelom služe javnim ciljevima, ali se djelomično provode često i zbog nedostatka finansijskih sredstava npr. Grad Zagreb svake godine izdvaja 20 do 25 milijuna kuna za sanaciju klizišta, što je nedovoljno.

LGI 2: Transparentnost ograničenja korištenja zemljišta

Današnji sustav planiranja je transparentan, informacije su javno dostupne, no nerazumijevanje složenosti procesa planiranja od strane donositelja odluka ponekad omogućuje realizaciju parcijalnih interesa. Također, sadašnji sustav planiranja je dodatno opterećen značenjem vlasničkih odnosa što ima za posljedicu otežanu provedbu planskih postavki. U proteklih 20-tak godina nije ustrojen učinkovit sustav provedbe prostornih planova kakav je postojao u prethodnom razdoblju, a koji bi na odgovarajući način omogućio realizaciju planova uvažavajući obveze koji su posljedica zatečenih imovinsko-pravnih odnosa unutar obuhvata plana.

LGI 3: Učinkovitost izrade prostornog plana uređenja urbanog zemljišta

Proces planiranja je sposoban baviti se pravima na zemljištu onih koji su njime zahvaćeni u skladu s međunarodno priznatim standardima, ali postupak uređenja (provedbe planova) to nije. Ne postoje statistički/planerski obrasci kojima se kontrolira realizacija (izgradnja) na

prenamijenjenom zemljištu, a zahtjevi za prenamjenom načina korištenja se često podnose radi špekulacije s vrijednošću zemljišta.

Ne postoji mehanizmi koji od izvođača zahtijevaju investiranje u tržište jeftinijih nekretnina, Država provodi neke aktivnosti ali privatni sektor nije uključen. Iako ne postoji cjelovita stambena politika, na temelju Zakona o društveno poticanoj stanogradnji je izgrađeno više tisuća stanova širom zemlje. Zakonom je regulirana provedba tzv. „poticane stanogradnje“, ali njime država nije obvezna izraditi ozbiljnije sociološke, demografske, gospodarske i druge analize koje bi služile definiranju potreba, stambene strukture i tipologije stanovanja. Dodatni problem leži u platežnoj moći građana koja se u proteklih 5 – 10 godina smanjila i zbog čega dio izgrađenih stanova ostaje neprodan te se već nekoliko godina pokušava uvesti i najam stanova kao moguća pomoć najugroženijim kategorijama stanovništva.

U najvećim gradovima, urbano prostorno širenje je učinkovito usmjereno hijerarhijom generalnih/detaljnih prostornih planova (GUP, UPU, PUP i DPU) koji se redovito aktualiziraju. Međutim, često se projekti realiziraju ad-hoc, bez sustavne pripreme zemljišta. Iz prostornog plana se prema potrebama odabire željene programe, pri čemu se tada realiziraju i planirani javni sadržaji i potrebna infrastruktura.

Problem svih gradova su prije svega „preskočene“ zone u razvoju u proteklih 50-tak godina, kada su se gradovi širili na tada neizgrađenim površinama, čime je učinkovitost infrastrukture (njena ravnomjerna opterećenost) upitna. Istovremeno prednost je što je pretjeranim širenjem izgrađena mreža magistralne infrastrukture koja je dosta na realizaciju raznih mogućih scenarija u prostoru. Opasnost koja postoji kod ovakvog načina upravljanja gradom je neuravnotežen razvoj, problemi u sustavu javnog prijevoza i ostale infrastrukture.

Prema podacima trgovaca nekretnina u najvećem gradu trenutno na tržištu oko 10.000 -12.000 neprodanih stanova tako da je teško govoriti o povećanim zahtjevima. Osim toga, u domeni rasta stanovnika već dvadesetak godina RH ima negativan prirodni prirast, a gradovi eventualno povećanje broja stanovnika duguju migracijama stanovnika (dosegavanju). Investicijski zamah je posustao tokom 2010. godine, trenutno na tržištu ima daleko veći broj nekretnina koje se nude na prodaju nego što je stvarna potražnja. Ovo se ne odnosi samo na zemljišta, već i na stanove.

LGI 4: Brzina i predvidljivost provedbe ograničenja korištenja zemljišta

Postupak ishođenja građevinske dozvole nije komplikiran pod uvjetom da su prethodno ishođene sve potrebne suglasnosti, u tom slučaju se svodi na pozivanje stranaka u postupku izдавanja građevinske dozvole (vlasnici i nositelji stvarnih prava na nekretninama koje graniče s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola). Propisivanje prevelikog broja posebnih uvjeta uz diskreciono pravo referenta te neusklađenost zakonodavnog okvira, odnosno primjena različitih posebnih propisa mogu otežati ishođenje građevinskih dozvola.

Građevinske dozvole izdaju veliki gradovi (iznad 35.000 stanovnika) i gradovi sjedišta županija, u manjim gradovima je često problem stručne ekipiranosti ili opterećenosti nadležnog upravnog tijela.

LGI 5: Oblici reguliranja interesa u urbanim područjima

U Republici Hrvatskoj ne postoji problem neformalnog stanovanja (nastanjivanja na tuđem zemljištu). On se svodi na legalizaciju građevine koja je izgrađena bez dozvole na vlastitom zemljištu i upis prava koja u praksi egzistiraju. Tek sa zgradom koja je upisana u zemljišne knjige i katastar moguće je pokrenuti postupak upisa vlasništva. Formalizaciju stanovanja podržava Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama koji je omogućio da se zgrade legaliziraju i na taj način stvore preduvjeti za formalizaciju ali on ne nudi rješenja imovinsko-pravnih odnosa ako oni nisu jasni.

Zajednički dijelovi nekretnine u sklopu etažnog vlasništva su propisani i postoje jasne odredbe o uspostavi mjera za gospodarenje i održavanje zajedničkih dijelova, koje se provode u praksi.

Iako se RH, prema ukupnoj ocjeni SB *Doing Business 2016* nalazi na 40. mjestu, u području

Dobivanje građevinske dozvole je na 129. mjestu što ukazuje na znatne mogućnosti poboljšanja u tom sektoru.

4.3.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima
Praćenje stanja na zemljištu je nedostatno	Uspostaviti sustav praćenja stanja u prostoru, razviti analitičke funkcije na spremištima zemljišnih podataka, povezati spremišta
Nedostaju realni, relevantni kvantifikacijski podaci o gospodarstvu i demografiji za potrebe prostornog planiranja	Osigurati potrebne podatke
Ne postoji stambena politika (kao i niz drugih politika koje se tiču gospodarenja zemljištem – npr. zemljišna politika)	Donijeti stambenu politiku
Neopravdana proširenja građevinskih područja, prenamjena zemljišta je spora	Revidirati postojeće kapacitete, odnosno preispitati potrebe za građevinskim područjima
Slaba komunikacija između dionika (formalnih i stručnih) u procedurama izrade prostornih planova	Unaprijediti komunikaciju i razviti stručni dio
Nedovoljna standardizacija podataka između sektora uređenja zemljišta	Implementacija INSPIRE direktive i drugih relevantnih standarda
Neusklađenost terminologije u području uređenja zemljišta	Izraditi odgovarajući rječnik pojmove i definicija te njihov prijevod
Periodičke korjenite promjene sustava prostornog uređenja i gradnje generiraju probleme u primjeni propisa na svim razinama (neusklađenost zakonodavnog okvira, nekoordinaciju interesa svih korisnika prostora, netransparentnost i nedosljednost u provedbi propisa)	Revidirati postojeći zakonodavni okvir, unaprijediti komunikaciju dionika u postupku izrade i donošenja propisa.

4.4 Gospodarenje javnim zemljištem

LGI 1: Identifikacija javnog zemljišta i jasno gospodarenje

U Republici Hrvatskoj pod javnim zemljištem možemo smatrati opća dobra i zemljišta u vlasništvu države odnosno jedinica regionalne i lokalne samouprave. Od ukupno 8,8 milijuna hektara u statusu općeg dobra je 4,3 milijuna hektara, u državnom vlasništvu je 3,0 milijuna hektara, a u vlasništvu jedinica regionalne/lokalne samouprave 0,013 milijuna hektara što ukupno čini 71% područja. Od toga je oko polovica područje mora i morske obale.

Gospodarenje javnim zemljištima je uglavnom podijeljeno između Agencije za poljoprivredno zemljište koja je nadležna za poljoprivredno zemljište, Hrvatske šume koje gospodare šumskim zemljištem te samostalnog Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom koji je nadležan za ostala - urbanizirana područja. Javna zemljišta se u pravilu daju u zakup ili koncesiju, a samo u izuzetnim slučajevima prodaju.

Za svaku vrstu javnog zemljišta je propisana odgovarajuća razina vlasti koja njime gospodari. Vlasništvo nad javnim zemljištem uglavnom služi javnim ciljevima ali je gospodarenje otežano uglavnom zbog neažurnosti katastra i zemljišne knjige. Često nadležne institucije nemaju podatke o zemljištima za koja su nadležni. Gospodarenje javnim zemljištem od strane nadležnih Institutacija nije na odgovarajućoj razini iz razloga što su javna zemljišta djelomično zapuštena, neobrađena, nisu upisana u registre, nisu sređeni imovinsko-pravni odnosi na njima niti su informacije o njima javno dostupne. Upis pomorskog dobra se provodi sporadično te je za sada upisan neznatan broj.

Neke informacije o javnom zemljištu su dostupne javnosti putem web stranica i preglednika nadležnih institucija. Informacije o javnom zemljištu dostupne su i preko institucija nadležnih za katastar i zemljišnu knjigu. Upisane informacije o određenim vrstama javnog zemljišta (zemljište koje koristi vojska, sigurnosne službe itd.) nisu dostupne javnosti sukladno propisima.

Resursi za izvršavanje obaveza pri gospodarenju zemljištem imaju određena ograničenja u finansijskim i/ili ljudskim kapacitetima. Ključne informacije o dodjeli javnog zemljišta (položaj i površina dodijeljenog zemljišta, uključene stranke i finansijski uvjeti dodjele) javno su dostupne, ali se samo djelomično upisuju u katastar i zemljišnu knjigu.

LGI 2: Opravdanost i vremenska učinkovitost postupka stjecanja

Izvlaštenjem se, kao institutom javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom utemeljenim na zakonu radi ostvarivanja nedvojbeno utvrđenog općeg interesa, može oduzeti privatno zemljište. On zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu države na davanje naknade. Provodi se kad je na drugi način nemoguće pomiriti javni i privatni interes.

Nekretnina se može izvlastiti kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske; kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način; radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploracije rudnog i drugog blaga; kada je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i regionalnog značaja; radi provedbe strateških projekata koje je Vlada Republike Hrvatske proglašila strateškim investicijskim projektima. Odluku da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog korisnika izvlaštenja.

Prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan je zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje (nalaz i mišljenje vještaka ili procjene procjenitelja). Vrijednost nekretnine izražava se u novcu na temelju obrazloženog

nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja. Procjena se izrađuje primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina. U slučaju ustanovljenja služnosti nalaz i mišljenje vještaka ili procjena procjenitelja mora sadržavati i procjenu vrijednosti ograničenja prava vlasništva u odnosu na cijelu ili pojedini dio nekretnine.

Centralizirani popis izvlaštenih nekretnina trebao bi se voditi u Registru izvlaštenih nekretnina za koji je nadležno Ministarstvo pravosuđa. Registar treba sadržavati podatke o načinu utvrđivanja interesa Republike Hrvatske, svrsi izvlaštenja, vrsti izvlaštenja, katastarskim česticama, katastarskim općinama u kojima se nalaze nekretnine, obliku i visini naknade i podatke o strankama, ali Registar još nije uspostavljen.

Izvlaštenje se u RH koristi za ciljeve koji su od općeg interesa javnosti, a većina zemljišta privatnih investitora je stecena putem izravnog pregovaranja. Ne postoje slučajevi izvlaštenja u privatnom interesu.

Nakon što se zemljište izvlasti, pravovremeno se privodi namijenjenoj svrsi iako postupak izvlaštenja ponekad može dugo trajati uzrokovani preventivnim djelovanjem stranaka kojima se oduzima zemljište.

LGI 3: Transparentnost i pravednost postupka stjecanja

Vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu za obavljanje pripremnih radnji od korisnika izvlaštenja na čiji zahtjev je odobreno obavljanje pripremnih radnji. Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se, u pravilu, davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. Ako vlasnik nekretnine ne prihvati drugu odgovarajuću nekretninu ili korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Naknade se isplaćuju u pravilu u roku od 15 dana od pravomoćnosti rješenja.

Protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog tijela o prijedlogu za izvlaštenje može se izjaviti žalba. O žalbi odlučuje Ministarstvo pravosuđa. Protiv rješenja Ministarstva se može pokrenuti upravni spor. Način za podnošenje prigovora propisan je Zakonom i lako je dostupan. Broj žalbi za izvlaštenje u zadnje 3 godine je 1560, a riješenih žalbi za izvlaštenje je 712 tj. 45,64 %. Prema podacima Upravnih sudova Zagreb, Rijeka, Osijek broj pokrenutih upravnih sporova na rješenje Ministarstva je 401, a riješenih 279 upravnih sporova tj. 70 %.

4.4.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Nepostojanje pojedinih sektorskih strategija	Izraditi sektorske strategije koje nedostaju i međusobno uskladiti
Podaci o izvlaštenim zemljištima nisu javni i transparentni	Javno objaviti podatke o izvlaštenim zemljištima
Složeno gospodarenje zbog brojnih posebnih pravnih režima	Opublikovati potpune informacije o pravnim režimima u katastru/zemljišnoj knjizi
Poteškoće pri identificiranju vrste zemljišta u propisima i praksi	Ustvariti propise te primjenu u praksi. Standardizirati tipove upotrebe, korištenja i namjene nekretnina
Opravdanost broja i površine zaštićenih područja	Razmotriti svrshodnost pri stavljanju zaštite
Neiskorištenost javnog zemljišta, poljoprivrednog, urbanog i pomorskog dobra	Intenzivirati davanje u zakup državnog poljoprivrednog zemljišta, unaprijediti gospodarenje javnim zemljištima. Ponuditi u koncesiju opća dobra.

Nedostatni učinkoviti kapaciteti institucija	Povećati učinkovitost institucija za gospodarenje javnim zemljištem
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima

4.5 Dodjela velikih zemljišta investitorima

Kriteriji i postupak prijave strateških investicijskih projekata, postupak procjene, odabira, pripreme i provedbe strateških projekata, raspolaganje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske za potrebe provedbe strateških projekata, davanje koncesija u vezi s provedbom strateških projekata i izdavanje upravnih akata u vezi s provedbom strateških projekata uređeni su Zakonom o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske.

Upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske uređuje Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske kojim se utvrđuju pojavni oblici državne imovine, načela upravljanja državnom imovinom, dokumenti upravljanja državnom imovinom, način i uvjeti upravljanja i raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima koji čine državnu imovinu u trgovačkim društvima, način i uvjeti upravljanja i raspolaganja nekretninama koje čine državnu imovinu, djelokrug i ovlasti Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom u upravljanju i raspolaganju državnom imovinom. Oblici i način raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske kojima raspolaže Državni ured za upravljanje državnom imovinom te kupnja nekretnina za korist Republike Hrvatske odvija se prema Uredbi o načinima raspolaganja nekretninama u vlasništvu RH.

Poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države do 10. 04. 2013. raspologalo se na temelju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države koji su donosila općinska, odnosno gradska vijeća, odnosno gradska skupština Grada Zagreba uz suglasnost Agencije za poljoprivredno zemljište. Jedinice lokalne samouprave, odnosno Grad Zagreb, nisu mogle raspologati poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države prije donošenja Programa. Nakon toga nadležnost za raspolaganje je prenesena na APZ.

U Republici Hrvatskoj je prema programima JLS bilo raspoloživo 552.504 ha državnog poljoprivrednog zemljišta. Od toga su za 48% (263.307 ha) zaključeni ugovori o raspolaganju, a 52% (289.196 ha) državnog poljoprivrednog zemljište se ne koristi. Kroz zakup je raspologano sa 117.217 ha, prodano je 62.784 ha, a u koncesije i dugogodišnjim zakup je dodijeljeno 88.071 ha zemljišta. Podaci su to za sve oblike raspolaganja za razdoblje od 2001. godine do rujna 2013. godine, prema dostavljenim podacima u Ministarstvo poljoprivrede od strane jedinica regionalne/lokalne samouprave. S obzirom da pojedine jedinice regionalne/lokalne samouprave nisu poštovale obvezu dostave zaključenih ugovora u Ministarstvo poljoprivrede nije poznat točan broj niti površina državnog zemljišta kojim se raspologalo.

U 2014. godini je uspostavljena baza podataka državnog poljoprivrednog zemljišta koja osim katastarskih podataka državnog poljoprivrednog zemljišta i raspoloživih podataka o raspolaganju sadrži i podatke APPRRR o prijavljenim potporama na državnom zemljištu u ARKOD. U bazu je upisana 601.000 katastarskih čestica koje čine 738.000 ha državnog poljoprivrednog zemljišta.

Prema podacima baze podatka APZ površina dodijeljenih javnih zemljišta je 42,5% (318.352 ha) od sveukupne površine državnog poljoprivrednog zemljišta. Ti podaci uključuju raspolaganje državnim zemljištem: prodajom, zakupom, dugogodišnjim zakupom i koncesijama od 2001.-2014. godine. Od toga je 255.567 ha dodijeljeno u zakup. Površina poljoprivrednog zemljišta dodijeljenih javnim natječajima u 2014. godini iznosi 5.173 ha u 174 proizvodno tehnološke cjeline.

U portfelju nekretnina u vlasništvu RH važan udio čini i građevinsko zemljište koje predstavlja velik potencijal za investicije i ostvarivanje ekonomskog rasta države. Znatan dio tog portfelja uknjižen je na RH. Međutim, budući da upisu vlasništva RH prethode određene provjere statusa i drugih činjenica na kojima se temelji nesporno stjecanje vlasništva, radi se o tekući procesima u koji su i dalje aktivno uključeni državno odvjetništvo i sudovi te upravna tijela na cijelom području Republike Hrvatske.

Popis nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, uključujući i građevinsko zemljište, objavljen je u Registru državne imovine koji je dostupan na službenim stranicama DUUDI-ja. Nema

javno dostupnih podataka o broju zakupa, prodaja i drugih oblika raspolaganja državnim zemljištem kojim upravlja DUUDI.

LGI 1: Davanje javnog zemljišta u privatno korištenje je jasan, konkurentan proces s ostvarenim naplatama

Uglavnom sva građevna zemljišta se dodjeljuju javnim natječajima osim darovanja i neposredne nagodbe i to isključivo ako je u državnom vlasništvu dio građevne čestice od maksimalno 20%. Dodjela poljoprivrednog zemljišta se je u protekle 3 godine odvijala neposrednom pogodbom samo za privremene dodjele na 5 godina. Sve odluke o raspolaganju državnim zemljištem su javno dostupne.

Iznos naplaćenih zakupa/koncesija za javna zemljišta u 2014. godini, uključujući i pregled ukupnih uplata koncesija prema dostupnom Registru koncesija za 2014. godinu je 205.700.958,12 kn. S obzirom da je evidencija naplate ugovora o zakupu i prodaji bila u nadležnosti jedinica lokalne samouprave nije poznat točan postotak naplate zakupa/koncesija javnog zemljišta ali se procjenjuje da je za 70-90% ugovora redovita naplata naknada. Uspostava centralne evidencije naplate svih ugovora o zakupu i ostalih načina raspolaganja državnim zemljištem je u izradi.

Nema razlika pri dodjeli zemljišta u odnosu na status investitora, ono se dodjeljuje po tržišnim cijenama. Državno zemljište na području JLS se na njihov zahtjev, za potrebe zadovoljavanja potreba građana i razvoj, dodjeljuje u vlasništvo JLS bez naknade. Takva dodjela zemljišta jedinicama lokalne samouprave se ponekad smatra nedopuštenom potporom na tržištu te bi ona mogla biti predmet nadzora EU.

Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe provodi se u skladu s dokumentima prostornog uređenja i drugim propisima. Nadležni ured državne uprave u županiji ili upravno tijelo Grada Zagreba nadležno za poljoprivredu dužno je voditi evidenciju o promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta. Evidencije nisu javno dostupne te nije lako utvrditi koje su koristi od prenamjene zemljišta.

Za Republiku Hrvatsku se može reći da nema značajnog udjela siromašnih i marginaliziranih skupina koje bi bile zainteresirane za zemljište. Postoje određene mjere potpora mladima i malim OPG-ima. Sustavne politike dodjele državnog zemljišta siromašnim i marginaliziranim skupinama nema.

LGI 2: Privatna investicijska strategija

U RH ima dovoljno neiskorištenog državnog zemljišta te ono zadovoljava potrebe velikih investitora. Unutar institucija postoji jasna politika i propisane procedure kojima se identificira zemljište dostupno investitorima. No međutim nema sustavne ocjene mogućnosti sveukupnog državnog zemljišta koje je dostupno investitorima već samo po potrebi i za pojedina zemljišta za koje postoji interes. Propisane naknade su ponekad previsoke što odbija investitore.

Postoji politika (propisana zakonima) koja razmatra koristi na nacionalnoj razini kod izbora investicija i ona se poštuje. Svaka institucija ima propisanu proceduru dodjeljivanja javnog zemljišta i kriterije koje treba ispuniti. Na razini strateških projekata postoji jasno propisana procedura i kriteriji koje treba ispuniti kako bi se projekt proglašio strateškim ali ne postoje opcije dijeljenja koristi na lokalnoj razini. Uključenost lokalne samouprave u odabir projekata ponekad uključuje promicanje lokalnih, partikularnih interesa koji koče investicije.

Temeljne institucije za dodjelu zemljišta investitorima (APZ i DUUDI) su jasno identificirane imaju jasno propisane nadležnosti, ali postupak može biti previše komplikiran za investitore te može navesti investitore da odustanu od svojih investicija. Uključenost drugih institucija je propisana u mnogim zakonima, ovisno o vrsti zemljišta što zahtijeva veliki broj suglasnosti.

Postoji učinkovita koordinacija između dvije Institucije (APZ i DUUDI) za rješavanje preklapanja u namjeni zemljišta i načinu raspolaganja državnim zemljištem ali ne postoji propisana politika za učinkovitu međuresornu koordinaciju koja osigurava da se odluke o namjeni zemljišta i pravima na zemljištu dobro koordiniraju između svih nadležnih institucija.

Institucije međusobno ne razmjenjuju službene podatke na razini povezivanja baza podataka ali postoji međusobna koordinacija rada institucija koja je profesionalno uspostavljena na razini razmjena iskustava i informacija. Ne postoji službeno imenovano koordinatorsko tijelo niti osoba. APZ je zadužena za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem (poljoprivrednim državnim zemljištem izvan granica građevinskog područja u cijelosti, a unutar granica građevinskog područja ograničeno). DUUDI u cijelosti raspolaže građevinskim državnim zemljištem unutar građevinskog područja i ograničeno enklavama građevinskog državnog zemljišta izvan granica građevinskog zemljišta. Agencija za investicije i konkurentnost, obzirom na svoju djelatnost traži podršku od APZ i DUUDI u mjerama za povećanje konkurenčnosti hrvatskog gospodarstva s posebnim naglaskom na poticanje investicija pravnih osoba.

Praćenje poštivanja dogovorenog poslovnog plana se ograničeno provodi. Poljoprivredna inspekcija Ministarstva poljoprivrede samo po prijavi kontrolira korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, da se zemljište koristi ili je dano u podzakup, provođenje gospodarskog programa koji je sastavni dio ugovora o zakupu i kontrolira neovlašteni ulazak u posjed poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, a prema potrebi se poduzimaju korektivne radnje. Samo dio rezultata praćenja javno je dostupan.

U situacijama kada je javno zemljište u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ili je prijavljeno za stratešku investiciju, a ima direktni utjecaj na lokalnu zajednicu provode se mjere zaštite i djelomično su u skladu s globalnom najboljom praksom. Ocjena utjecaja na okoliš, ocjena utjecaja na društvo i slično, se ne provode u slučajevima raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem jer nisu propisane.

Politika iseljavanja ne postoji niti je do sada za takve sustavne politike u Republici Hrvatskoj bilo potrebe jer investicija takvog obuhvata nije bilo.

LGI 3: Provedbena politika je učinkovita, dosljedna i transparentna

Investitori su dužni po prijavi na postupke dodjele zemljišta priložiti traženu dokumentaciju. Dokumentacija u nekim postupcima sadrži gospodarske planove (poslovne planove investitora) i dokaze o ispunjavanju uvjeta o tehničkoj održivosti. Dokumentacija nije dostatna za učinkovito prepoznavanje rizika u projektu dok ne započne. U slučajevima nepridržavanja priloženog gospodarskog plana postoji ugovorna obveza o raskidu ugovora o zakupu.

Dokumenti predani uz prijavu na dodjelu za raspolaganje državnim zemljištem pregledavaju se prema jedinstvenim kriterijima koji su propisani zakonskim i podzakonskim aktima. Odgovor o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja se dobiva u roku od 6 mjeseci od dana podnošenja prijave i njega se institucije pridržavaju. Postupak odobravanja strateškog projekta u pravilu je dulji od 6 mjeseci od dana prijave strateškog projekta do dana donošenja odluke Vlade Republike Hrvatske da je projekt od strateške važnosti za Republiku Hrvatsku.

Nositelji prava slobodno i direktno pregovaraju sa investitorima ali su mogućnosti za dobivanje relevantnih informacija ograničene. Ugovorne odredbe nisu javno dostupne i u slučaju kada se radi o zemljištu koje je u državnom vlasništvu. Većina ugovornih sporazuma ne uključuje informacije o dijeljenju koristi s nositeljima prava.

LGI 4: Ugovori koji uključuju javno zemljište jesu javni i dostupni

Informacije o prostornom obuhvatu i trajanju odobrenih zakupa/koncesija trenutno nisu lako javno dostupne svakom građaninu kako bi se mogla utvrditi sveukupna iskorištenost državnog zemljišta i mogućnosti za planiranje daljnjih investicija. Podaci su trenutno dostupni nadležnim državnim institucijama na njihov zahtjev ali ih one ne stavlju na raspolaganje privatnim strankama na redovitoj bazi već samo informativno i po potrebi. Informacije o prostornom obuhvatu i trajanju odobrenih koncesija su dostupne i strankama na njihov zahtjev sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. Trenutno se nigdje ne može javno dobiti informacija koliko državnog zemljišta ima slobodno za raspolaganje u pojedinoj jedinici lokalne/regionalne samouprave, koje površine i za koje namjene.

Poštivanje jamstava zakupnika na državnom poljoprivrednom zemljištu se nedovoljno prati, provodi se malo neovisnih praćenja poštivanja jamstava investitora, a mehanizmi za brzo i učinkovito postizanje poštivanja su teško dostupni za uključene zajednice. Evidencija naplate svih vrsta raspolaganja donedavno je bila u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i nije moguće dobiti cijelovitu informaciju o stanju naplate po ugovorima o zakupu ili prodaji državnog zemljišta.

Registrar koncesija koji se ustrojava od strane Ministarstva financija treba omogućiti pregled svih koncesijskih uplata ali ne obavještava davatelja koncesije ako nije izvršena uplata koncesije koju je dužan uplatiti nositelj koncesije.

Načini za rješavanje nepoštivanja ugovornih obveza postoje i pružaju mogućnost donošenja pravovremenih i pravednih odluka ali se nedovoljno koriste. Ugovor o zakupu se raskida ako zakupljeno poljoprivredno zemljište prestane biti poljoprivredno zbog promjene namjene ili ako se zemljište koristi suprotno odredbama ugovora ili zakona.

4.5.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Procedure za dodjelu javnog zemljišta su složene	Preispitati procese za dodjelu zakupa/koncesija
Nerazvijen sustav za praćenje naplate za korištenje javnog zemljišta	Razviti procese kontrole naplate zajedničke za sve sektore
Podaci o dodijeljenim javnom zemljištima su djelomično objavljeni	Objaviti sve podatke o dodijeljenim javnim zemljištima
Nepoštivanje ugovornih obveza se uglavnom sankcionira po procedurama	Povećati učinkovitost sankcioniranja nepoštivanja ugovornih obveza
Nema (dovoljno) velikih zemljišta	Provesti mjere okrupnjavanja zemljišta
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima

4.6 Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar

Hrvatski sustav upisa nekretnina i prava na njima zasniva se na dva temeljna registra - katastru i zemljišnoj knjizi. U katastru se nekretnine opisuju po njihovim tehničkim karakteristikama. Katastarski podaci o nekretninama (katastarskim česticama) temelj su za osnivanje, obnovu, vođenje i održavanje zemljišnih knjiga. U zemljišnim se knjigama podacima o katastarskim česticama, utvrđenima po katastru, pridružuju podaci o nositeljima prava i tereta na katastarskim česticama.

U RH je najveći dio sustava upravljanja zemljištem izgrađen u doba Austro-Ugarske, pa je tako naslijedeno i njegovo održavanje kroz dvije institucije. Tradicija se je održala do danas. Umjesto uspostave jedinstvene organizacijske strukture RH je odabrala izgradnju Zajedničkog informacijskog sustava zemljišne knjige i kataстра (ZIS) te vođenje sustava kroz postojeće institucije ali s jasno podijeljenim nadležnostima. Zemljišnoknjžni službenici su nadležni za pravne promjene (vlasništvo i druga stvarna prava) a katastar za tehničke podatke. Svi podaci su u elektroničkom obliku, a u tijeku je migracija u ZIS koja bi trebala biti dovršena do kraja 2016. godine.

U tijeku je nadogradnja ZIS-a koja treba omogućiti komunikaciju s građanima i drugim zainteresiranim subjektima putem One Stop Shop servisa za sve podatke sadržane u ZIS-u, kao i servisa e-Gradani koji će omogućiti ne samo pristup do zemljišnih informacija već i pristup do odgovarajućih isprava bez potrebe za odlazak u nadležne institucije.

Prije donošenja sadašnjih propisa, nakon osamostaljenja, zemljišnoknjžno postupanje u Republici Hrvatskoj temeljilo se na austro-Ugarskom Općem građanskom zakoniku, Gruntovnom redu iz 1855. godine te Zakonu o zemljišnim knjigama i drugim zemljišno knjižnim propisima iz 1931. godine (Kraljevina Jugoslavija). Stvarno pravo pa time i zemljišnoknjžno pravo bili su podređeni društvenom vlasništvu i planskoj privredi, potiskivanju individualnog, odnosno privatnog vlasništva uz istovremeno širenje opsega društvenog vlasništva.

Stvarna prava na nekretninama u pravilu se nisu upisivala u zemljišne knjige, a uknjižba promjena na društvenom vlasništvu u smislu prava upravljanja, korištenja i raspolaganja u stvarnosti nije pružala slobodu pravnog prometa i odgovarajuću pravnu zaštitu ili status, što je sve više dovodilo do zanemarivanja uloge zemljišne knjige te nesklada sa stvarnim stanjem ali i nesklada upisa s katastrom. Tome je znatno pridonijela i temeljna funkcija katastra kome je primarna svrha bila porezna, a ne pravna.

Od uspostave samostalnosti Republike Hrvatske do danas stvarno pravo i s njim povezani upisi u registre su doživjeli vrlo velike promjene. Najveće promjene prouzročene su ukidanjem društvenog vlasništva, zatim privatizacijom i pretvorbom poduzeća, denacionalizacijom, otkupom društvenih stanova te konačnim donošenjem legislative, prije svega Zakona o zemljišnim knjigama i Zemljišnoknjžnog poslovnika, te Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, s brojnim izmjenama i dopunama te odgovarajućim podzakonskim aktima.

Katastar nekretnina je evidencija o česticama zemljine površine, zgradama i drugim građevinama koje trajno leže na zemljinoj površini ili ispod nje te o posebnim pravnim režimima na zemljinoj površini, a o pravnom stanju nekretnina mjerodavnom za pravni promet vode se zemljišne knjige. Katastar vode područni uredi Državne geodetske uprave sa svojim ispostavama (županijska središta i gradovi), te Gradski ured za katastar i geodetske poslove za područje Grada Zagreba, za vođenje zemljišnih knjiga nadležni su zemljišnoknjžni odjeli općinskih sudova. Poslove održavanja katastra i zemljišne knjige obavljaju katastarski uredi (114) i zemljišnoknjžni odjeli Općinskih sudova (109). Oni su smješteni u većim mjestima, uglavnom sjedištima bivših općina. U katastarskim uredima je oko 1100 zaposlenika, a u zemljišnoknjžnim odjelima oko 1000 zaposlenika. Broj ureda i broj zaposlenika je razmjerno visok u odnosu na veličinu države. U sklopu racionalizacije javne uprave i pravosuđa smanjuje se broj općinskih sudova i ureda za katastar.

Republika Hrvatska je izgradila sustav koji omogućava laku dostupnost i transparentnost zemljišnih informacija u elektroničkom obliku, ali dobivene informacije nisu dovoljno pouzdane

i ažurne, iako su one službene u sustavima zemljišne knjige i katastra gdje se vode.

LGI 1: Mehanizmi priznavanja prava

Potreba za formalizacijom neosporavanog posjeda zemljišta kojeg uživaju siromašni u Republici Hrvatskoj je vrlo mala. Katastarski i zemljišnoknjižni sustav uspostavljen je još od 18. stoljeća i rijetki su slučajevi zaposjedanja. Ne postoji potreba prvog upisa jer kao takav već postoji, već samo dokazivanja uvjeta za prijenos odnosno stjecanje vlasništva, što je formalan i definiran postupak u postojećim propisima.

Stranka može upis prava na zemljištu ostvariti pojedinačnim ispravnim postupkom, gdje ako nema svu potrebnu i jednoznačnu dokumentaciju kojom to pravo dokazuje može ukazivati da postoji opravdani razlog za upis. Pri tome dokazi mogu biti i posredni, a na sucu je odluka o njihovom prihvaćanju. Drugi način koji se primjenjuje, kad nema dokumentacije ili pak ne postoji opravdani razlog za upis, je pokretanje tužbe za priznanje prava. U procesu dokazivanja stranka je pozvana da pruži dokaze o svom pravu na nekretninu, pri čemu su pisani dokumenti od veće važnosti nego drugi oblici dokazivanja, ali su mogući i takvi dokazi (npr. izjave svjedoka).

Stjecanje prava vlasništva je moguće dugotrajnim posjedovanjem (dosjelost). Dosjelost je izvorni način stjecanja prava vlasništva na nekretninama njihovim samostalnim posjedovanjem, neprekidnim trajanjem tog posjeda kroz određeno vrijeme, uz uvjet da stjecatelj mora biti sposoban biti vlasnikom te stvari. Dosjelost može biti redovna ako je posjed kvalificiran - zakonit, istinit i pošten te izvanredna, ako je posjed barem pošten, a o tome ovisi i koliki je protek vremena potreban za stjecanje prava vlasništva na ovaj način.

Za redovnu dosjelost na nekretninama koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, županija i jedinica lokalne samouprave i uprave i s njima izjednačenih pravnih osoba, kao i za stvari u vlasništvu crkve ili drugih pravnih osoba koje ne traže za sebe dobitak, nego služe za dobrotvorne ili druge, opće korisne svrhe, rok je 20 godina, a radi li se o izvanrednoj dosjelosti, taj rok je 40 godina. Za nekretnine koje su bile u društvenom vlasništvu, a sada su vlasništvo RH ili JLS, rokovi dosjelosti ne teku u vremenskom razdoblju od 06. travnja 1941. godine do 08. listopada 1991. godine.

Ne postoji proceduralna razlika kod prvog upisa ili redovne promjene titulara vlasništva (kupoprodaja). Razlike postoje samo u dijelu koje se odnose na porez koji se plaća prilikom prijenosa vlasništva i koji u načelu ovisi o procijenjenoj vrijednosti nekretnine od strane porezne uprave. U slučaju potrebe diobe katastarske čestice, izrađuje se parcelacijski elaborat što povećava troškove u odnosu na prijenos postojećih katastarskih čestica.

LGI 2: Potpunost upisnika zemljišta

Za cijelo područje Republike Hrvatske grafičkom izmjerom u 19. stoljeću izrađen je katastarski plan, a na temelju njega su osnovane zemljišne knjige. U razdoblju socijalizma je za oko 25 % područja obnovljen katastarski plan ali uglavnom nisu obnovljene zemljišne knjige već se one vode na temelju prethodnih podataka. To uzrokuje međusobnu nepovezanost katastarskih čestica na katastarskom planu i u zemljišnoj knjizi.

Od početka uspostave i primjene zemljišne knjige omogućen je upis stvarnih prava i tereta (bilo u korist nekretnine ili u korist osobe) u zemljišnoknjižne uloške glavne knjige. Od tereta to su najčešće zalog nekretnine (hipoteka) te služnosti. Upis tereta kao i ostalih upisa u zemljišnu knjigu u vrijeme socijalizma je bio zapostavljen te ni u tom pogledu one nisu ažurne.

Javnopravna ograničenja mogu se upisati u posjedovnicu zemljišnoknjižnog uloška, a ako se javnopravna ograničenja odnose na sva zemljišta jedne katastarske općine, to se je činilo vidljivim i na omotu glavne knjige. U dosta slučajeva u praksi su javnopravna ograničenja upisivana samo na omotu glavne knjige s izrekom da se odnose na sve, te nisu upisivana u svaki uložak. Osim toga upis prostornog protezanja pravnih režima je odnedavno predviđen i u Katastru nekretnina. Međutim, za sada je vrlo malo pravnih režima upisano.

Svi se podaci zemljišne knjige i katastra vode i održavaju u elektroničkom obliku te je time

omogućeno pravovremeno pristupanje podacima. No, radno vrijeme pojedinih ureda za stranke, kao i tip određenih izvoda (npr. povijesni izvadak) ipak ne mogu omogućiti dobivanje svih izvoda u roku od 1 dana. Neslužbeni uvid u aktualno stanje katastra i zemljišne knjige može se ostvariti besplatno putem interneta dok je za dobivanje isprava potrebno doći u nadležni ured. Prelazom na ZIS planirano je dobivanje službenih elektroničkih isprava 365/24/7 kroz sustav e-Građani.

Katastar i Zemljišna knjiga su javni upisnici i svatko, bez dokazivanja pravnog interesa ili neke druge podobnosti može izvršiti uvid u njihovo stanje, odnosno zatražiti i službeni dokument o tom stanju uz poštivanje propisa o zaštiti osobnih podataka. Uvid se može ostvariti samo temeljem upita o pojedinom zemljištu (katastarsku česticu) ali ne i ime osobe ako se za to ne dokaže pravni interes.

LGI 3: Pouzdanost podataka upisnika zemljišta

Dugogodišnjim vođenjem samostalnih sustava kataстра i zemljišne knjige pri čemu su oni bili autonomni i dijelom pod utjecajem vladajućih politika (bivša Jugoslavija) došlo je značajnih nesuglasica između podataka o istoj nekretnini. Održavanje podataka prestalo je biti usklađeno, a posljedica toga su zastarjeli neažurni podaci. Time se gubilo povjerenje u institucije te povećavala mogućnost zlorabe.

Narušena konzistencija između kataстра i zemljišne knjige te niz drugih upisnika koji se ne temelje uvijek na istom identifikatoru zemljišta umanjuje integritet upisanih prava i povećava troškove prijenosa. Također, za manje od 30% osoba postoji upisan osobni identifikacijski broj (OIB) u zemljišnoj knjizi što otežava identifikaciju upisanih osoba.

Knjigom položenih ugovora je privremeno omogućen upis otkupljenih stanova koji su u zgradama koje nisu bile upisane u katastru i zemljišnoj knjizi nakon osamostaljenja i privatizacije stanova u društvenom vlasništvu. Sastavni dijelovi su joj kao i kod zemljišne knjige. Ima slabu vezu prema glavnoj knjizi jer je samo po izboru navedeni broj katastarske čestice uz adresu stana. Postoji namjera sustavnog povezivanja knjige položenih ugovora sa zemljišnom knjigom. Propisanom procedurom se ulošci KPU prevode u odgovarajuće poduloške zemljišne knjige. KPU još uvijek postoji i održava se kao poseban registar jer se prijenos upisa odvija vrlo sporo. Zbog slabe povezanosti s glavnom knjigom nepouzdana je, a moguće su i zlorabe.

Neprijavljanje promjena koje su se dogodile na terenu u katastar i zemljišnu knjigu u razdoblju socijalizma posebno su narušili ažurnost upisa u odnosu na stanje na terenu. Mnoga istraživanja i projekti pokazali su da je ažurnost jedva iznad 50%. Tu se radi o različitim situacijama: stanje na katastarskom planu ne odgovara onome u naravi ili upisana osoba nije više nositelj prava itd.

LGI 4: Ekonomičnost i održivost usluga sustava upravljanja zemljištem

Naplata pristojbi kataстра i zemljišne knjige je prihod državnog proračuna i ne vodi se odvojeno od ostalih prihoda. Također, troškovi se financiraju iz državnog proračuna ali i iz drugih izvora. Procjena je da su prihodi znatno manji od troškova između ostalog jer se radi o dvije institucije. Proračunska sredstva se u pravilu općenito smanjuju pa se tako smanjuju i sredstva za kapitalne investicije. S druge strane postoji mogućnost korištenja namjenskih sredstva EU fondova kojima je moguće direktno financirati daljnji napredak ali se ona nedovoljno koriste.

LGI 5: Naknade su određene transparentno

Sva davanja i pristojbe za razne usluge su javno dostupne i propisane. Potvrde se izdaju za sva plaćanja, a ono što treba unaprijediti je uvođenje mogućnosti bezgotovinskog plaćanja (kartice, servisi) uz povećanje dostupnosti usluga za dobivanje službenih isprava putem interneta.

Slučajevi nezakonitog ili koruptivnog ponašanja, kada su otkriveni procesuiraju se brzo i bez zataškavanja. Takvih slučajeva ipak nema mnogo pa se stoga ne poduzimaju veće ili sustavne akcije za njihovo otkrivanje. Ono što se može primijetiti je razlika u profesionalnosti osoblja,

spremnost na pomoć stranci, susretljivost i fleksibilnost.

Ministarstvo pravosuđa već nekoliko godina objavljuje vrlo iscrpno statističko izvješće o radu zemljišnoknjižnih odjela, uključujući i pojedinačnu statistiku za svaki odjel na mjesecnoj osnovi. Tu su uvedeni i određeni standardi i mjerila kojima se odjeli kategoriziraju po uspješnosti i ažurnosti. Kako je sporost u rješavanju te kronično visok broj neriješenih predmeta godinama bio opterećenje za zemljišnu knjigu te izvor mnogih nagađanja o pogodovanju, ova je praksa pomogla znatnom smanjenju broja zaostatka i transparentnosti rada te međusobnom uspoređivanju prema poznatim parametrima. Za DGU se takvo izvješće ne objavljuje.

4.6.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Sva privatna zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima, Uvesti porez na sve nekretnine
Institucijski ustroj katastra/zemljišne knjige nije prikidan	Ujediniti katastar/zemljišnu knjigu i eventualno druge ključne registre u jednu upravnu instituciju-agenciju
Upisano stanje interesa na zemljištu u katastru i zemljišnoj knjizi je nepotpuno	Definirati procedure upisa pravnih režima, dopuniti javnom komunalnom infrastrukturom i adresnim sustavom Uvesti obvezu upisa u zemljišnu knjigu, Poticati poboljšanje podataka u evidencijama, kako od stranaka tako i po službenoj dužnosti.
Neusklađenost kataстра i zemljišne knjige i administrativnog ustroja	Ubrzati uspostavu Katastra nekretnina i EOP zemljišne knjige Uskladiti katastarske općine u katastru/zemljišnoj knjizi s naseljima
Postojeći propisi su pisani za knjige, obrasce i analogni oblik zapisa	Modernizirati propise, pogotovo provedbene na način da se prihvata elektronički oblik podataka kao službeni

4.7 Vrednovanje i oporezivanje zemljišta

Hrvatski porezni sustav nekretnine oporezuje kroz oporezivanje prihoda ostvarenog od nekretnina, oporezivanjem stjecanja nekretnina i oporezivanjem vlasništva nad nekretninama. Periodičko oporezivanje vlasništva nad nekretninama uključuje samo jednu, relativno malu, vrstu nekretnina – Porez na kuće za odmor. Visinu poreza određuje Odlukom nadležna jedinica lokalne samouprave, a ona može iznositi između 5,00 kn do 15,00 kn po kvadratnom metru korisne površine što ovisi o mjestu, starosti, stanju infrastrukture ili drugim okolnostima bitnima za korištenje nekretnine.

Porez na dohodak odnosno dobit od imovine i imovinskih prava plaćaju fizičke ili pravne osobe koje ostvaruju prihode od davanje nekretnine u najam odnosno zakup. Osnovica poreza odnosno dohodak je razlika između primitaka od najma/zakupa i izdataka koji su određeni u paušalnoj svoti. Izdaci se priznaju u visini 30% od primljene najamnine/zakupnine. Stopa poreza na dohodak iznosi 12%. Porezna uprava ovlaštena je procjenom utvrditi tržišnu cijenu najamnine/zakupnine, odnosno dohotka od imovine te utvrditi iznos dohotka od imovine – za slučajevе u kojima procjene kako cijena najma/zakupa nije prijavljena u tržišnom iznosu.

Porez na promet nekretnina plaća stjecatelj nekretnine ako se na takvo stjecanje ne plaća porez na dodanu vrijednost. Stjecanjem nekretnine smatra se kupoprodaja, zamjena, naslijđivanje, darovanje, unošenje i izuzimanje nekretnina iz trgovackog društva, stjecanje dosjelošću, stjecanje nekretnina u postupku likvidacije ili stečaja, stjecanje na temelju odluke suda ili drugog tijela te ostali načini stjecanja nekretnina od drugih osoba. Porezna osnovica je tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze, a porezna stopa je 5%. Ako promet nekretnine nije prijavljen prema tržišnoj vrijednosti nekretnine PU je ovlaštena procjenom utvrditi tržišnu vrijednost nekretnine.

Procjenu provodi službenik Porezne uprave na temelju usporednih podataka o kretanju tržišnih vrijednosti sličnih nekretnina s približno istog područja i u približno isto vrijeme. Za te potrebe PU već dulje vrijeme pohranjuje podatke o transakcijama u internu bazu podataka. Ako nema dovoljno podataka za usporedbu, procjenu tržišne vrijednosti obavlja vještačenjem stručna osoba koju imenuje PU.

Komunalna naknada ne smatra se porezom, ali kao korisnička naknada ima određena svojstva periodičkog poreza na vlasništvo nad nekretninama. Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici: stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenoga građevnog zemljišta. Komunalna naknada se plaća za nekretnine koje se nalaze unutar građevinskog područja naselja kao i za stambeni i poslovni prostor izvan građevinskog područja naselja na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti: održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, javna rasvjeta i koje su opremljene najmanje pristupnom cestom, objektima za opskrbu električnom energijom i vodom prema mjesnim prilikama te čine sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.

Komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Izračun komunalne naknade određen je Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Korištenje sredstava od komunalnih naknada namijenjeno je za financiranje komunalnih djelatnosti, a prema odluci predstavničkog tijela JLS mogu se upotrijebiti i u svrhu održavanja objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja.

LGI 1: Transparentnost vrednovanja

Zakonska regulativa iz područja procjene nekretnina nije postojala do donošenja Uredbe o procjeni nekretnina 2014. godine. Ona je kasnije zamijenjena Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina koji uređuje temeljna pitanja procjene vrijednosti nekretnina i daje definicije osnovnih pojmoveva vezanih uz vrednovanje. Nadalje, definira metode procjene nekretnina i izbor metode, način prikupljanja podataka te osobe ovlaštene za procjenu nekretnina.

Prije donošenja Zakona o procjeni nekretnina, pojedine jedinice lokalne samouprave su,

sukladno Zakonu o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, donijele vlastite Odluke o utvrđivanju tržišne vrijednosti nekretnina. Tako je Gradska skupština Grada Zagreba u 2012. godini donijela Odluku o utvrđivanju tržišne vrijednosti nekretnina, kojom, uz definiranje osnovnih pojmoveva i načela za utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnina, osniva i definira Registrar pomoćnih podataka.

LGI 2: Učinkovitost naplate

Zakon propisuje opća oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretninama te porez ne plaća: Republika Hrvatska, jedinice lokalne i regionalne samouprave, tijela državne vlasti, ustanove čiji je jedini osnivač RH ili jedinica lokalne i regionalne samouprave, zaklade i fondacije i sve pravne osobe čiji je jedini osnivač RH, Crveni križ i slične humanitarne udruge osnovane na temelju posebnih propisa; diplomatska ili konzularna predstavništva strane države pod uvjetom uzajamnosti i međunarodne organizacije za koje je međunarodnim ugovorom dogovoren oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina; osobe koje stječu nekretnine u postupku vraćanja oduzete imovine i komasacije nekretnina; prognanici i izbjeglice koji stječu nekretnine zamjenom svojih nekretnina u inozemstvu; građani koji kupuju stambenu zgradu ili stan (uključujući i zemljiše), na kojem su imali stanarsko pravo ili uz suglasnost nositelja stanarskog prava prema propisima kojima se uređuje prodaja stanova na kojima postoji stanarsko pravo; zaštićeni najmoprivenci koji kupuju stambenu zgradu ili stan u kojem stanuju na temelju ugovora o najmu; bračni drug, potomci i preci te posvojenici i posvojitelji koji u odnosu na primatelja uzdržavanja stječu nekretnine na temelju ugovora o doživotnom uzdržavanju; osobe koje razvrgnućem suvlasništva ili pri diobi zajedničkog vlasništva na nekretnini stječu posebne dijelove te nekretnine; građani koji na temelju sklopljenog kupoprodajnog ugovora stječu prvi stan ili kuću, čime rješavaju vlastito stambeno pitanje; građani koji na temelju sklopljenog kupoprodajnog ugovora stječu zemljiše unutar građevinskog područja površine do 600 m² na kojem će izgraditi kuću za rješavanje vlastitoga stambenog pitanja.

Također postoje i olakšice koje se primjenjuju na porez na kuće za odmor: nemogućnost korištenja uslijed ratnih razaranja i prirodnih nepogoda, te starosti i trošnosti, nemogućnost korištenja dok su u njima smješteni prognanici i izbjeglice, ako su odmarališta u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave koja služe za smještaj djece do 15 godina starosti, odluka općine ili grada kojom se propisuju druga oslobođenja iz gospodarskih i socijalnih razloga. Pojedina od oslobođenja detaljnije su definirana zakonom, primjerice maksimalne korisne površine za oslobođenje od poreza na promet nekretnina za rješavanje vlastitog stambenog pitanja u odnosu na broj članova obitelji. Moguće je zaključiti kako su oslobođenja temeljena na osnovama pravednosti. Potrebna dokumentacija za oslobođenja i olakšice javno je objavljena i dostupna. Dokazivanje prava na oslobođenje ili olakšici zahtjeva prilaganje relativno opsežne dokumentacije.

Intenzivniji razvoj hrvatskog tržišta nekretnina počinje krajem 90-tih godina prošloga stoljeća, prelaskom velikog broja nekretnina u privatno vlasništvo. Nedostatak zakona i drugih propisa vezanih uz metodologiju i neusklađenost u sustavima upisnika podataka o prostoru predstavlja sve veći problem domaćem tržištu nekretnina. Česti su slučajevi neusklađenosti katastarskih podataka sa zemljišnoknjižnim podacima, što uz neriješene imovinsko pravne odnose, te relativno spor postupak uknjižbe, značajno otežava funkciranje tržišta nekretnina.

Sustav masovnog vrednovanja poljoprivrednog zemljišta – katastarsko klasiranje, uveden u 19. stoljeću, bio je, uz površinu katastarske čestice, jedini element vrednovanja poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj. Vođenje podataka ovog sustava prestaje 2001. godine. Danas je jedan način vrednovanja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske propisan Pravilnikom o metodologiji utvrđivanja tržišne cijene za prodaju poljoprivrednog zemljišta izravnom pogodbom.

Iako su porezne osnovice zasnovane na tržišnim vrijednostima (Porez na promet nekretnina, porez na dohodak/dobit od imovine i imovinskih prava) što uvažava načelo pravednosti poreza, Porezna uprava za potrebe određivanja poreza koristi informacijski sustav u kojemu postoje

značajne razlike između procijenjenih vrijednosti određenih sustavom i tržišnih vrijednosti određenih prema različitim namjenama nekretnina.

Vrijednosne liste Porezne uprave aktualiziraju se sukladno provedenim transakcijama u određenom vremenskom razdoblju, koje u uvjetima male aktivnosti tržišta daju relativno nekvalitetne podatke („Procjenu tržišne vrijednosti nekretnine utvrđuje službenik Porezne uprave na temelju usporednih podataka o kretanju tržišnih vrijednosti sličnih nekretnina s približno istog područja u približno isto vrijeme“). Navedeno povećava broj žalbi na Rješenje o utvrđenoj poreznoj osnovici i porezu na promet nekretnina što utječe na efikasnost naplate poreza te povećanje troškova naplate.

Sukladno opisanom postupku određivanja tržišne vrijednosti nekretnina upotrebom usporedne metode i podataka baze tržišta nekretnina, službenim procjeniteljima omogućiti će se uvid u podatke zbirke kupoprodajnih ugovora. Navedeno vrijedi isključivo za svrhu izrade elaborata procjene vrijednosti nekretnine. Ne postoji politika o javnoj objavi ovih podataka. Grad Zagreb, Služba za vrednovanje nekretnina planira objavu plana približnih vrijednosti građevinskog zemljišta za područje Grada Zagreba. Navedeno je planirano za rujan 2014. godine, ali još uvijek nije ostvareno.

Ministarstvo financija Porezna uprava izdaje osobne identifikacijske brojeve – OIB-ove za porezne i druge svrhe. Trenutan broj aktivnih poreznih obveznika iznosi 4.007.695, od čega je 3.806.206 fizičkih osoba, a 201.489 pravnih osoba. Ne postoje pouzdani podaci o evidentiranim obveznicima u sustavima obračuna poreza na kuće za odmor i komunalne naknade, koji se dijelom vode u internim sustavima JLS-a. Ne postoje procjene o ažurnosti podataka tih sustava niti jedinstvena politika vezana uz obnovu podataka. Pojedine JLS-ovi imaju kapacitete za periodičku provjeru podataka o nekretninama na terenu, a neke te poslove povjeravaju vanjskim suradnicima.

Kako bi se popravilo nezadovoljavajuće stanje podataka o obveznicima plaćanja komunalne naknade, vlada RH je 30.6.2015. godine donijela Odluku o evidentiranju svih nekretnina na području jedinica lokalne samouprave i ažuriranje podataka o obveznicima plaćanja komunalne naknade.

Ocjrenom je nemoguće obuhvatiti nekretnine izgrađene protivno ili bez izdane građevinske ili neke druge dozvole za izgradnju, koji nisu evidentirani u upisnicima niti se vode u sustavima za vođenje podataka za potrebe naplate komunalne naknade. Čest je slučaj da je u upisniku evidentiran nepotpun podatak, koji se razlikuje od stanja ne terenu. To su mahom nadograđeni dijelovi građevine ili neevidentirane pomoćne građevine u službi osnovne građevine.

Prema podacima o Prihodima i planu prihoda državnog proračuna preuzetih iz objavljenih službenih Godišnjih izvještaja Ministarstva financija za godine 2004. – 2013. te Izvješća o sveukupnim proračunima županija, gradova i općina za razdoblje 2010. – 2013. postotak naplate poreza na promet nekretnina je visok.

Iako trenutni porezi i naknade vezane uz nekretnine imaju komponente dijelom vezane uz tržišno vrednovanje, ne postoji sustav masovnog vrednovanja zasnovan na praćenju tržišta nekretnina i zasnovan na tržišnim cijenama.

4.7.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Podaci dostupni za procjenu vrijednosti su nedostatni	Uspostaviti sustav masovnog vrednovanja nekretnina
Nedovoljno obučeni kadrovski kapaciteti i nedostatna ponuda obrazovanja	Unaprijediti obrazovanje za procjenitelje
Vrijednosne liste se uglavnom ne objavljaju	Javno objavljivati vrijednosne liste
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima

4.8 Rješavanje sporova

Za rješavanju sporova vezanih uz zemljišta u Republici Hrvatskoj postoje jasno propisani, transparentni i objektivni mehanizmi, odnosno postoje jasno propisane nadležnosti između sudova nadležnih za rješavanja sporova i drugih tijela (upravnih tijela) koji odlučuju u pojedinim vrstama sporova vezanih uz nekretnine, odnosno kada odlučuju o prijedlozima za upis u zemljišnu knjigu. U slučaju kada je za rješavanje sporova u prvom stupnju nadležno upravno tijelo, osigurana je zaštita pred prvostupanjskim upravnim sudovima, kao sudovima pune jurisdikcije.

Također postoji mogućnost rješavanja zemljišnih sporova i alternativnim načinima, u postupku mirenja i to kod različitih tijela kao što su primjerice Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska udruga banaka, Hrvatska udruga za mirenje itd. Postupak mirenja je dobrovoljan, predlaže ga jedna od zainteresiranih stranaka, druga strana ga može ili ne mora prihvati, a ako ga prihvati i ako se u postupku mirenja postigne mirno rješenje spora, postupak završava nagodbom koja ima snagu ovršne presude. Iako je ovaj postupak rješavanja sporova jeftiniji za stranke, u praksi se vrlo rijetko primjenjuje, obzirom da su građani u pravilu naučeni da sporove rješavaju pred sudom, a ne pred drugim tijelima. Moguće je da se sporovi u vezi nekretnina rješavaju i putem arbitraže, a Stalno arbitražno sudište je kod Hrvatske gospodarske komore.

Mogućnost postoji da se sporovi rješe mirnim putem pred nadležnim državnim odvjetništvom. Ako će Republika Hrvatska biti tužiteljica ili tužena, obvezatno se mora provesti takav postupak mirenja. Za razliku od postupaka mirenja i arbitraže, mirno rješenje sporova pred nadležnim državnim odvjetništvom bilježi iz godine u godinu sve više riješenih slučajeva.

LGI 1: Raspodjela odgovornosti

Sporove rješavaju u prvom stupnju općinski sudovi kojih ima ukupno 24 te čine dostupnom sudska zaštitu. U općinskim sudovima postoji 108 zemljišnoknjizičnih odjela raspoređenih na područje cijele Republike Hrvatske koji odlučuju o prijedlozima za upis u zemljišne knjige. Protiv svake odluke OS dopuštena je žalba drugostupanjskom županijskom sudu, a za predmete zemljišne knjige od 1. srpnja 2015. za to su nadležna samo tri od ukupno 22 županijska suda dok su za ostale sporove o nekretninama i dalje nadležni svi drugostupanjski sudovi. Svi mehanizmi rješavanja sporova su dostupni javnosti, time da mreža prvostupanjskih OS, odnosno sada njihovih stalnih službi djeluje neposredno u jedinicama lokalne samouprave.

Ako se radi o sporovima između pravnih osoba, pravnih osoba i obrtnika koji su vezani uz njihovu djelatnost, a odnose se na nekretnine, odlučivanje je moguće i kod trgovачkih sudova. Trgovачki sudovi su nadležni u postupcima u kojima se kao stranka pojavljuje osoba nad kojom je otvoren stečajni postupak, bez obzira na svojstvo druge stranke. Ako u tim sporovima u prvom stupnju sudi prvostupanjski trgovачki sud, kojih ima osam, u drugom stupnju o žalbi odlučuje Visoki trgovачki sud Republike Hrvatske. Postoji mogućnost da stranka kroz izvanredne pravne lijekove zaštitu traži i pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske i to kroz institut revizije.

U postupku povrata oduzete imovine za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine i u postupcima izvlaštenja nadležna su prvostupanska upravna tijela. Prvostupanska upravna tijela se nalaze po jedno u svakoj županiji, a u drugom stupnju je nadležno Ministarstvo pravosuđa. U slučaju ako je stranka nezadovoljna odlukom Ministarstva pravosuđa, postoji mogućnost da se zaštita ostvari pred upravnim sudom. Trenutno u Republici Hrvatskoj postoji četiri prvostupanska upravna suda (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek), te Visoki upravni sud u Zagrebu koji odlučuje o pravnim lijekovima protiv odluka upravnih sudova. Upravna tijela i upravni sudovi u svom radu primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima.

Ostavinske postupke provode javni bilježnici kao sudske povjerenici. Nadležnost za postupanje u ostavinskim postupcima povezana je uz prebivalište odnosno boravište ostavitelja, odnosno

sjedište javnog bilježnika. Ako tijekom ostavinskog postupka dođe do spora o činjenicama o kojima ovisi pravo na ostavinu, oko toga što čini ostavinsku imovinu, oko valjanosti oporuke javni bilježnik prekida postupak i predmet vraća суду koji mu je povjerio vođenje ostavinske rasprave. Daljnji postupak provodi ostavinski sud. Javni bilježnici sudjeluju u ostavinskom postupku samo ako nema spora između nasljednika.

U Republici Hrvatskoj ne postoje neformalni sustavi za rješavanje sporova u smislu postojanja seoskih vijeća, mirovnih vijeća, čije bi odluke onda vrijedile na pojedinom području (u pojedinoj lokalnoj zajednici). Nekadašnje neformalne sustave u potpunosti je zamijenio formalni sustav.

LGI 2: Udio zemljišta opterećen neriješenim sporovima je nizak i u opadanju

Općinski sudovi su u 2014. dobili ukupno 140.935 novih parničnih predmeta. Od tog broja stvarnopravnih predmeta je bilo ukupno 17.560 ili 12,45%. U stvarnopravne predmete ulaze brisovne tužbe, vlasničke tužbe, tužbe radi zaštite služnosti, radi smetanja posjeda, radi utvrđenja prava vlasništva na nekretninama i pokretninama, te radi činidbe (zabranu uznemiravanja, uspostava ranijeg stanja i slično). Tijekom 2014. godine svi općinski sudovi riješili su ukupno 157.801 parnični predmet, od čega 21.121 stvarnopravni predmeti, iz čega slijedi da su u strukturi riješenih predmeta stvarnopravni predmeti sudjelovali s ukupno 13,38%. Na kraju 2014. godine na općinskim sudovima je ostalo neriješeno 167.288 parničnih predmeta, od čega 32.391 stvarnopravni predmet ili ukupno 19,36% od ukupnog broja neriješenih predmeta.

U isto vrijeme zemljišnoknjižni sudovi su u 2014. godini zaprimili ukupno 438.089 novih predmeta, riješeno je ukupno 434.210 predmeta, odnosno ostalo je neriješeno ukupno 39.262 zemljišnoknjižna predmeta, što u odnosu na kraj 2013. godine predstavlja smanjenje od 3.548 predmeta (na kraju 2013. godine bilo je ukupno neriješeno 42.810 predmeta). U zemljišnoknjižnim predmetima je došlo do značajnoj smanjenja broja žalbi u odnosu na ranije razdoblje, prije izmjene Zakona o zemljišnim knjigama 2013. godine. Uvođenjem prigovora kao pravnog lijeka u značajnoj je mjeri smanjen pritisak zemljišnoknjižnim predmetima na drugostupanjski sud. U razdoblju od 6 mjeseci od 1. studenoga 2014. do 1. travnja 2015. godine u svim zemljišnoknjižnim sudovima je podneseno ukupno 2.183 prigovora, te svega 458 žalbi.

Odlučivanje na drugostupanjskim sudovima, osim na Županijskom sudu u Zagrebu i Županijskom sudu u Splitu, gdje postoje određeni zaostaci, je u primjerenim rokovima. Većina predmeta se rješava u roku od godine dana od dana zaprimanja u referadu suca, dok su na opterećenijim sudovima ti rokovi duži.

U zadnje tri godine podneseno ukupno 1560 žalbi na prvostupanska rješenja u postupcima izvlaštenja, od kojih je riješeno 712, što znači da nije riješeno više od 54% podnesenih žalbi, na upravnim sudovima u Zagrebu, Rijeci i Osijeku u zadnje tri godine podneseno je ukupno 401 tužba u postupcima izvlaštenja, od kojih je u tri godine riješeno 279.

Tipični zemljišni sporovi u parničnom postupku, posebice u području uz obalu, su tzv. formalne tužbe, kojima se zapravo uređuju neazurni registri o nekretninama. Sudovi u Slavoniji ili sjeveru Hrvatske tijekom 2014. primili su u rad 10-20 takvih predmeta, dok su primjerice sud u Krku primio 610 predmeta, sud u Splitu 873, sud u Supetu 175, u Starom Gradu 252 itd.. U takvim predmetima osoba koja tvrdi da je na neki zakonom predviđeni način stekla vlasništvo nekretnine tuži upisane vlasnike u zemljišnoj knjizi na priznanje prava vlasništva i trpljenje upisa u zemljišnu knjigu, odnosno na izdavanje isprave pogodne za upis u zemljišnu knjigu (tabularne). Problemi u takvim postupcima su prije svega na pasivnoj strani, tj. tko su tužene osobe u takvim predmetima, pri čemu su vrlo često upisani vlasnici pokojni, pa se mora utvrđivati tko su nasljednici tih osoba ili se takvim osobama postavljaju privremeni zastupnici. Naime, na tuženoj strani može biti i više desetaka tuženika, time da su podaci o tim osobama u zemljišnoj knjizi često nepotpuni, nedostaju adrese ili neke pobliže oznake kako bi se te osobe točno identificirale. Upravo iz tih razloga ponekad je u tim predmetima potrebno puno vremena da se dođe do mogućnosti da sam postupak krene, jer se utvrđuju točne adrese tuženika, pribavljaju podaci od policije i slično. Zbog toga takvih predmeti nerijetko traju i duže

od pet godina.

Zaštita pojedincima i pravnim osobama je dostupna, te je u svakom pojedinačnom slučaju osigurano pravo na žalbu. U ukupnom broju neriješenih parničnih predmeta na kraju 2014. godine stvarnopravni predmeti participiraju sa ukupno gotovo 20%, a što znači da i u starim neriješenim predmetima ti predmeti predstavljaju značajno opterećenje za sustav.

4.8.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Značajan udio stvarnopravnih predmeta	Uvesti neformalni sustav rješavanja sporova npr. povjerenike u postupcima osnivanja, obnove i dopune zemljišnih knjiga, onemogućiti nestručne osobe u podnošenju podnesaka
Stanje s rješavanjem sporova je različito u različitim područjima Hrvatske	Ujednačiti postupanja dodatnom edukacijom kadrova, stanje u zemljišnoj knjizi rješavati zemljišnoknjižnim, a ne parničnim postupcima
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima

4.9 Organizacija institucija i politike

Zemljištem i time povezano politikama u svezi zemljišta, bave se u Republici Hrvatskoj sve grane vlasti, zakonodavna, sudska i izvršna, svaka u granicama svojih ovlasti i nadležnosti. Cijeli niz institucija bavi se zemljištem i različitim politikama vezanim uz zemljište ali najčešće svaka institucija u granicama svoje nadležnosti s vrlo slabom koordinacijom. Djelokrug i nadležnosti tijela javne vlasti su jasno propisane zakonom, pa formalno ne bi trebalo biti preklapanja u nadležnostima.

U nekim segmentima, posebice vođenja različitih registara o nekretninama (ISPU, ARKOD ...) postoje preklapanja, koja su dijelom uzrokovana i činjenicom da zemljišna knjiga i katastar ne prikazuju ažurno stanje nekretnina, da su procesi novih katastarskih izmjera i posljedično tome obnove zemljišnih knjiga dugotrajni i skupi, te da postoji nedovoljna suradnja između Ministarstva pravosuđa i Državne geodetske uprave. U takvim slučajevima druga državna tijela ili agencije žele brzo stvoriti svoje baze podataka o zemljištu u njihovoj nadležnosti, a da se pri tom ne vodi briga o ulozi temeljnih registara o nekretnina (zemljišnoj knjizi i katastru).

U okviru sudske vlasti jasno su razlučene nadležnosti između prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova, kao i Vrhovnog suda, time da zemljišne knjige vode prvostupanjski općinski sudovi. No, tehničke i materijalne pretpostavke za rad sudova osigurava Ministarstvo pravosuđa, pa o aktivnostima i radu Ministarstva pravosuđa često ovisi i djelotvornost cijelog sustava. U nekim vrstama sporova odlučuju i upravna tijela, odnosno prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud (postupci izvlaštenja i određivanja naknada i postupci povrata oduzete imovine). U Ministarstvu pravosuđa nadležna je za ove poslove Uprava za građansko, trgovačko i upravno pravo.

Poljoprivrednim zemljištem osim Ministarstva poljoprivrede, koje vodi brigu o poljoprivrednom, šumama i šumskom zemljištu, vodnom području, ribolovnom području, postoji i posebna Agencija za poljoprivredno zemljište koja upravlja i raspolaze poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske. Kod toga poseban problem je količina tog zemljišta, obzirom da je 1991. godine svo poljoprivredno zemljištu u društvenom vlasništvu po zakonu postalo vlasništvo Republike Hrvatske. Za poljoprivredno zemljište važna je i uloga Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, koja se pak bavi obrađenim poljoprivrednim zemljištem i isplatama potpora u skladu s europskom zajedničkom poljoprivrednom politikom.

Briga o prostornom planiranju u nadležnosti je Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja te Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj i Zavoda za prostorno uređenje na nivou velikih gradova odnosno županija. Njihove aktivnosti su vezane uz građevinsko zemljište ali i ostalo zemljište budući se prostorni planovi izrađuju za cijela područja prostorne jedinice.

Zaštitom okoliša se bavi Ministarstvo zaštite okoliša i prirode putem Uprave za zaštitu prirode, koja vodi brigu o zaštićenim područjima (nacionalnim parkovima, parkovima prirode i drugim), odnosno Agencije zaštitu okoliša, koja uspostavlja, razvija, vodi i koordinira jedinstven informacijski sustav zaštite okoliša. Nadalje, na tom polju djeluju Državni zavod za zaštitu prirode i Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost. Od ukupnog teritorija Republike Hrvatske 8,195% je zaštićenih područja, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode vodi poseban Upisnik zaštićenih područja, pri čemu se i on znatno preklapa s katastrom odnosno zemljišnom knjigom.

Ministarstvo kulture vodi brigu o kulturnim dobrima te vodi Registar kulturnih dobara čiji se podaci većim dijelom preklapaju s podacima katastra odnosno zemljišne knjige.

Ministarstvo financija vrši nadzor nad koncesijama i javno-privatnim partnerstvom, vodi poreznu politiku i uređuje porezni sustav te vodi Registar koncesija. Porezna uprava vodi registar poreznih obveznika, te ima vrlo važnu ulogu kod određivanja i dodjeljivanja osobnog identifikacijskog broja.

Kod određivanja granica pomorskog dobra ulogu ima Ministarstvo pomorstva, prometa i

infrastrukture, dok pak Ministarstvo gospodarstva vodi brigu o ulaganjima i posebice o strateškim projektima i projektima javno-privatnog partnerstva.

Državni ured za upravljanje državnom imovinom izrađuje strategiju upravljanja i raspolažanja državnom imovinom, donosi plan upravljanja državnom imovinom, upravlja i raspolaže rezidencijalnim objektima, te vodi poseban Registar državne imovine. Veliki dio teritorija Republike Hrvatske je u vlasništvu Republike Hrvatske, kompleksi poljoprivrednog zemljišta, šume i šumsko zemljište, zemljište koje nije pretvoreno u postupku pretvorbe i privatizacije, zemljište koje nije vraćeno ranijim vlasnicima u postupku povrata oduzete imovine itd. Iako postoji obveza nadležnih državnih tijela da upišu Republiku Hrvatsku na svim nekretninama koje su u njezinu vlasništvu u zemljišnu knjigu, ustrojen je i poseban Registar državne imovine, čiji se podaci preklapaju s podacima katastra i zemljišne knjige.

U Registar državne imovine su tijela javne vlasti do 28. 10. 2015. godine prijavili ukupno 1.015.444 nekretnine. Od toga je 376.936 nekretnina u isključivom državnom vlasništvu. Najveći dio prijavljenih državnih nekretnina su poljoprivredno (604.608) te šume i šumsko zemljište (307.081).

Jedinice lokalne samouprave donose prostorne planove, gospodare zemljištem u svom vlasništvu i prikupljaju komunalnu naknadu, doprinos koji se potom koristi za uređenje zemljišta. Na nivou svake županije postoji županijski zavod za prostorno uređenje, koji često vrši uslugu izrade prostornih planova jedinica lokalne samouprave na svom području. Na nivou županija postoje uredi državne uprave koji vode postupke povrata oduzete imovine za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, odnosno provode postupak izvlaštenja (potpunog i nepotpunog), utvrđuju pravo vlasništva na zemljištu na turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije ranijih društvenih poduzeća.

Pojedinim vrstama zemljišta u državnom vlasništvu upravljaju tvrtke u državnom vlasništvu, kao što su Hrvatske šume d.o.o. koje gospodari šumama i šumskim zemljištem te državnim lovištima. Hrvatske autoceste d.o.o. upravljaju autocestama, a državnim cestama, lokalnim cestama i županijskim cestama upravljaju Hrvatske ceste d.o.o., HŽ -Infrastruktura d.o.o. gospodari željezničkom infrastrukturom, a Hrvatske vode d.o.o. upravljaju javnim vodnim dobrom.

Osim državnih institucija zemljištem se bave i odvjetnici koji daju pravne savjete, sastavljaju isprave vezane uz zemljište, kao i tužbe i ostale podneske u sudskim sporovima, u kojima su pred sudovima ovlašteni zastupati stranke. Javni bilježnici sastavljaju i izdaju javne isprave o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama, ovjeravaju potpise na privatnim ispravama, primaju na čuvanje isprave, novac i druge vrijedne stvari, donose rješenja o ovrsi na temelju vjerodostojne isprave te provode ostavinske postupke kao sudski povjerenici.

Hrvatsko društvo sudske vještaka i procjenitelja okuplja članove koji obavljaju sudska vještačenja u postupcima pred sudovima, odnosno procjenjuju vrijednosti nekretnina po zahtjevu suda. Ovlašteni inženjeri geodezije izrađuju geodetske i druge elaborate za katastar, a posredovanje u prometu nekretnina obavljaju licencirani posrednici udruženi u Udruženje poslovanja nekretninama Hrvatske gospodarske komore. U udružu „Upravitelj“, na dobrovoljnoj bazi okupljeni su upravitelji stambenih zgrada koji imaju značajnu ulogu u procesu povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora.

Državna geodetska uprava izrađuje, obnavlja i održava izmjere i katastar nekretnina (zemljišta), pri čemu podaci o korištenju zemljišta koje vodi DGU nije usklađeno s potrebama drugih institucija, pa je i to jedan od razloga zbog kojeg druge institucije kreiraju vlastite registre, posebne baze podataka.

Zbog sustavnog zanemarivanja zemljišnih knjiga u vrijeme socijalističkog društvenog uređenja pri čemu je katastar, zbog potrebe naplate poreza, na katastarski prihod bio ažurniji, došlo je do razmimoilaženja upisa. Iako je propisano da se zemljišne knjige temelje na podacima katastarske izmjere, odnosno da su podaci o vlasnicima u katastru preuzeti podaci iz zemljišne knjige, a ne izvorni podaci katastra.

U Republici Hrvatskoj ugovore (isprave o pravnim poslovima) u vezi nekretnina sastavljaju javni bilježnici i odvjetnici. Kod toga svaka isprava koju je sastavio javni bilježnik ima svoj broj u upisniku javnih bilježnika, dok su isprave koje sastavljaju odvjetnici često bez oznake da je ispravu sastavio odvjetnik. Kako pravo sastavljanja isprava o zemljištu nije ograničeno na odvjetnike i javne bilježnike, još uvijek postoji velika „siva zona“ u kojem različiti nadripisari sastavljaju isprave o nekretninama, a zbog čije nestručnosti ili nedovoljnog znanja dolazi i do sporova.

Svaka osoba koja je poslovno sposobna ima pravo podnijeti prijedlog za upis, što znači da često nedovoljno kvalificirane osobe podnose prijedloge, a zbog toga prijedlozi za upis bivaju odbijeni ili odbačeni. Osim toga preklapanje postoji u nadležnost između odvjetnika i javnih bilježnika kod sastava isprave, preklapanje postoji i u mogućnosti zastupanja stranaka u postupku pred zemljišnoknjžnim sudom, pri čemu i javni bilježnici mogu zastupati stranke u postupcima koji proizlaze iz isprava koje su isti sastavili. Kod toga treba navesti da je broj javnih bilježnika ograničen i propisan zakonom, dok je broj odvjetnika neograničen, bitno je da onaj tko želi biti odvjetnik ispunjava za to zakonom propisane uvjete i plati odgovarajuću naknadu za upis u Odvjetničku komoru.

Nekretnine koje su opća dobra u pravilu nisu upisana u zemljišnu knjigu, odnosno do njihova upisa dolazi u slučaju ako se na takvom zemljištu osnivaju koncesije. Kod toga u pravilu pomorsko dobro nije upisano u zemljišnoj knjizi, a isto tako katastarske čestice na moru nisu upisane u katastru.

Za određene nekretnine, koje su pretvorbom postale državno vlasništvo, je sporno jesu li vlasništvo Republike Hrvatske ili pripadaju u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, posebice u slučajevima kada se radi o nekretnina koje su se nalazile na granici građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, kada se radi o nekretninama koje su upisane u zemljišnu knjigu kao društveno vlasništvo ili općenarodna imovina, a gdje nije upisan nositelj prava iz društvenog vlasništva. U urbanim područjima još uvijek veliki broj zgrada nije upisan, odnosno tamo gdje su zgrade i upisane nije proveden upis vlasništva posebnog dijela nekretnine u skladu s odredbama ZV niti je provedeno povezivanje knjige položenih ugovora i zemljišne knjige.

Upis u zemljišnu knjigu, kako javnih cesta kojih je vlasnik Republika Hrvatska, tako i nerazvrstanih cesta kojih je vlasnik jedinica lokalne samouprave (općina ili grad) uglavnom u prošlosti nije provođen. Zakon o cestama iz 2011. godine propisao je jednostavnija pravila za upis, sve u cilju da se u registre upiše stvarno stanje nekretnina.

LGI 1: Jasnoća nadležnosti i prakse

U upravnom smislu ne postoji preklapanje između različitih razina uprave i vlasti. Kod toga su jasno propisane nadležnosti prvostupanjskih tijela, drugostupanjskih – žalbenih tijela i to kako u okviru uprave, tako i u okviru sADBene vlasti. U slučaju donošenja prostornih planova nadležna tijela jedinice lokalne samouprave donose prostorni plan, ali je ta ista politika vezana i uz njegovu provedbu te politika ponekad ima utjecaj na donošenje prostornih planova.

Postoji određeno horizontalno preklapanje ministarstva i agencija, pogotovo što se tiče vođenja različitih registara o zemljištu što državu finansijski opterećuje različitim redundantnim evidencijama i informacijskim sustavima. Razlog za formiranje takvih posebnih registara, uz postojanje temeljnih registara o nekretninama (zemljišnim knjigama i katastru) nalazi se u nespremnosti tih registara da osiguraju podatke koje trebaju pojedina ministarstva i agencije o pojedinim vrstama nekretnina (primjerice zaštićena dobra, kulturna dobra i slično).

Informacije o zemljištu su lako dostupne, često i potpuno besplatno, odnosno po razumnoj cijeni. Postoji različitost u standardima podataka koja ponekad uzrokuje poteškoće. Provedba smjernica Europske unije INSPIRE je u tijeku. Ona se bavi predmetnim pitanjima te se očekuje da će njena implementacija pozitivno utjecati na dostupnost javnih informacija općenito.

Različite javne institucije se na različiti način bave stvarima vezanim uz zemljište, te ne postoje djelotvorni mehanizmi za koordinaciju njihova postupanja. Iako je normativni okvir detaljan i usklađen, u praksi dolazi do različitih tumačenja i postupanja kod različitih institucija. Veliki broj

novih katastarskih izmjera čeka na dovršenje, usprkos velikim uloženim sredstvima. Nerješavanje tog problema ukazuje na nedovoljnu koordinaciju ili pak izostanak koordinacije između Državne geodetske uprave i Ministarstva pravosuđa.

Obnova podataka katastra i zemljišne knjige katastarskim izmjerama započeta je prije 20-tak godina. Započeto je oko 300 projekata katastarskih izmjera, a dovršeno samo oko 150. Dugotrajnost provođenja projekata, koji ponekad traju i više od 5 godina dovodi u pitanje konačni rezultat. Podaci s vremenom zastarijevaju jer život ne staje zbog izmjere ili obnove zemljišne knjige.

S druge strane stvaranje različitih baza podataka u pojedinim institucijama, a koje se odnose na nekretnine koje su u interesu pojedinih institucija, pokazuje da niti katastar, niti zemljišna knjiga ne mogu pružiti one podatke koje te institucije trebaju, a što s druge strane može ukazivati na izostanak šire zemljišne politike, nedostatak vizije što se želi i koja je uloga različitih registara o nekretninama.

LGI 2: Pravednost i nediskriminacija u procesu donošenja odluka

U Republici Hrvatskoj ne postoji jedinstvena zemljišna politika, već se odluke donose ovisno o potrebi odnosno sektoru, u pravilu bez konzultacija s onima kojih se te odluke tiču. Tako primjerice ne postoji jedinstvena strategija razvoja zemljišnoknjižnog i katastarskog sustava, neovisno o tome što se trenutno izrađuje Zajednički informacijski sustav.

Cjelovita zemljišna politika ne postoji ali se pojedini elementi mogu pronaći u pojedinim propisima i drugim dokumentima te ima elemenata posvećenosti ekologiji. Međutim, česte promjene propisa otežavaju dugoročne aktivnosti. U onim dijelovima u kojima postoji zemljišna politika, njena se provedba može ocijeniti zadovoljavajućom.

Formalne zemljišne institucije izvještavaju o provedbi svoje zemljišne politike redovito i ta izvješća su javno dostupna. Izvještavanje postoji ali je ono različito po sektorima te je teško usporedivo zbog neujednačenih pristupa izvještavanju i korištenih metodologija.

U RH postoje određene mjere i aktivnosti koji su usmjereni na osiguravanje povoljnijeg stanovanja (POS ...) ali za takvim politikama u Republici Hrvatskoj ne postoji značajnija potreba jer ne postoje siromašne i marginalizirane skupine kojima bi ona nešto značila.

U pojedinim segmentima, npr. prostorno planiranje, se vodi računa o budućim rizicima. Međutim, ne postoji sveobuhvatna politika utemeljena na analizi budućih rizika.

4.9.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Skoro svako tijelo javne vlasti vodi vlastite baze podataka o zemljištu/nekretninama koje uglavnom nisu povezane s katastrom/zemljišnom knjigom	Restrukturirati razne registre i ukinuti redundantne, potaknuti razmjenu podataka između institucija
Opća dobra, a i drugi pravni režimi, nisu upisani u katastar/zemljišnu knjigu	Ubrzati/potaknuti upis općih dobara te pravnih režima
Strategija uređenja zemljišta ne postoji, ono se vodi kroz sektorske politike nekoordinirano	Donijeti strategiju uređenja zemljišta koja će uključivati sve sektore

4.10 Gospodarenje obalnim područjima

Dužina hrvatske obale iznosi 6.278 km, od čega je 31% na kopnu a 69% na otocima. Na obalnom području Jadrana smješteno je 790 naselja s oko 1.050.000 stanovnika, 370.000 stanova i 190.000 vikend stanova, stotinjak prostorno izdvojenih turističkih zona s oko 430.000 kreveta, više desetaka gospodarskih zona i stotinjak većih luka ili marina s 17.000 vezova. Gradovi, naselja i ostala urbanizirana područja prema stanju iz 2000. godine zauzeli su oko 850 km ili 15% ukupne duljine morske obalne linije.

Do 1960. godine, kada na Jadranu započinje intenzivna gradnja svake vrste, ukupno je korišteno oko 120-150 km morske obale. To znači da je graditeljskim aktivnostima u posljednjih četrdesetak godina "potrošeno" 5 puta više, najčešće najkvalitetnijeg obalnog prostora, nego što su ga izgradile i koristile sve prethodne generacije. Razvojni pritisci na obalu su i dalje jačali u nesagledivim razmjerima, te je prijetila realna opasnost za nepovratnim uništenjem tog područja koje je pripadalo, i na svu sreću još uvijek pripada, relativno dobro očuvanim dijelovima europskog kontinenta.

Prema važećim prostornim planovima predviđeno je daljnje širenje gradova i naselja uzduž obale za još oko 800 km, tako da bi se urbanizirani dio obale mogao povećati na oko 1.650 km, a urbanizirani prostor za oko 65.500 ha. Od toga bi turističke zone koristile oko 600 km obale i 15.300 ha prostora. Zakonom o prostornom uređenju iz 2013. godine nameću se jasna ograničenja u širenju građevinskih područja, odnosno obveza za njihovo smanjenje u skladu sa zadanim kriterijima.

Na temelju tih kriterija se izrađuje nova generacija prostornih planova koja mora uvažiti propisane kriterije i smanjiti planirana područja u realne okvire. Zakon o prostornom uređenju definira Zaštićeno obalno područje mora (ZOP) kao područje od posebnog državnog interesa i navodi značajna ograničenja gradnje u tom području. ZOP uključuje pojaz kopna i otoka u širini od 1000 m od obalne crte i pojaz mora u širini od 300 m od obalne crte. U svom kopnenom dijelu ZOP se prostire na 4.369 km² (kopno - 1.401 km², otoci - 3.238 km²).

Bespravna gradnja, a posebno u obalnom području, predstavlja trajan problem uređenja zemljišta u Hrvatskoj. U 2012. godini omogućena je legalizacija nezakonito izgrađenih zgrada s ozbiljnim namjerama da se buduće bespravne gradnje sprječe. Od 274.679 zahtjeva za legalizaciju u pomorskim županijama, prema broju zahtjeva po dužnom kilometru obale, prednjači Istarska s 83 zahtjeva po kilometru, a zatim Zadarska 71/km i Splitsko-dalmatinska 66/km. Prosjek zahtjeva za cijelu obalu je 44/km.

Unatoč očekivanom padu ukupnog broja stanovnika RH, procjenjuje da će se broj gradskih stanovnika u obalnom području značajno povećati, od 794.000 u 2000. godini na 929.000 stanovnika u 2025. godini. U isto vrijeme, ukupni broj turista na hrvatskoj obali će se podvostručiti u 2025. godini u odnosu na stanje 2000. godine, s 6 na 12 milijuna turista godišnje.

Strategije, programi i planovi gospodarenja obalnim područjem za sada još ne postoje, imajući u vidu njihovu definiciju prema sredozemnom protokolu o IUOP, iako su neke inicijative pokrenute. Izrađuje se Obalni plan Šibensko-kninske županije s fokusom na prilagodbu na klimatske promjene i varijabilnost. Dubrovačko-neretvanska županija je usvojila smjernice za IUOP i čini se da se u toj županiji provode ozbiljnije mjere zaštite i razvoja prostora obalnog područja, uključivo i značajno poboljšanje kakvoće izgrađenog okoliša. U tijeku je i izrada objedinjene Strategije zaštite morskog okoliša i obalnog područja Hrvatske. Njezin cilj je izrada okvira za uvođenje IUOP kao obveznog sustava upravljanja obalnim i morskim ekosustavima.

LGI 1: Pravo korištenja mora za ribarstvo

Ne postoje posebni propisi vezani uz upravljanje obalnim područjem kao cjelinom ali postoje propisi koji se bave određenim specifičnim problemima obalnih područja, ali nisu u potpunosti međusobno usklađeni. Integralno upravljanje obalnim područjima u Republici Hrvatskoj nije formalno zakonski određeno, pa za sada nedostaje institucionalni okvir za izradu i provedbu

formalnih strategija i politika. Međutim, većina načela Protokola kao i većina instrumenata koje koristi, u većoj ili manjoj mjeri, postoje i primjenjuju se. Mogu se naći u nizu zakona i drugih pravnih akata, kao i u strategijama, planovima i programima koji se s različitim aspekata bave obalnim područjem. Nekoliko ministarstava se bavi rješavanjem pojedinačnih pitanja koja se odnose na obalno područje: Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo turizma, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo kulture, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo poljoprivrede te Ministarstvo gospodarstva.

Gospodarenje obalnim područjem opterećeno je specifičnim ali i generalnim poteškoćama koji onemogućavaju učinkovito uređenje zemljišta. Neažurni katastri i zemljišne knjige otežavaju provedbu učinkovite zemljišne politike, omogućavaju manipulaciju s građevinskim zemljištem i otežavaju provođenje investicija. Zbog dugogodišnjeg iseljavanja sa obale i otoka stvarni vlasnici zemljišta teško su dostupni, što dodatno otežava sređivanje imovinsko pravnih odnosa. Na najvećem dijelu obale pomorsko dobro nije utvrđeno i upisano, ono se gotovo isključivo utvrđuje po zahtjevu potencijalnih investitora ili JLS.

Porezna politika ne potiče upis stvarnih zemljišno-vlasničkih odnosa, a nisu u potrebnoj mjeri razrađeni instrumenti uređenja građevinskog zemljišta (komunalno opremanje, osiguranje površina za javne potrebe i sl.), što otežava kvalitetno uređenje novo-urbaniziranih dijelova obale. Nadzor nad poštivanjem propisa ne osigurava punu primjenu standarda i kriterija zaštite okoliša i prirode.

LGI 2: Učinkovitost procesa izrade prostornih planova u obalnom području

Prostorni planovi se često rade bez jasnih programa i u pravilu uključuju namjere i interese koji često nisu sagledani sa svih aspekata. Namjeni površina za gospodarske djelatnosti i druge funkcije uglavnom ne prethode odgovarajuće razvojne strategije, niti procjena prihvatnog kapaciteta, koji mogu izbalansirati razvojne potrebe i dopušteno opterećenje po okoliš. Planirane veličine građevinskih područja i izdvojenih turističkih zona u obalnom području često premašuju potrebe i mogućnosti lokalne zajednice u smislu demografskog, radnog i socijalnog potencijala.

Nerealna očekivanja vlasnika zemljišta i izjednačavanje prava vlasništva s pravom građenja (vlasništvom nad namjenom) ima za posljedicu da planski proces često počinje s vlasnikom zemljišta i njegovim namjerama umjesto da proces vode planske namjere cijelovitog razvoja naselja. S time je povezan i problem (ne)sposobnosti lokalnih zajednica da oblikuju model održivog lokalnog razvoja. O strane lokalne samouprave izrada plana se često banalizira i svodi na „ucrtavanje zahtjeva za povećanjem građevinskog područja“ koja je u obalnom području izraženija zbog visoke vrijednosti građevinskog zemljišta.

LGI 3: Učinkovitost procesa prostornog planiranja mora

Ne postoji izdvojeni sustav izrade i donošenja prostornih planova morskih područja, već se ono planira prostornim planovima županija pri čemu postoji mogućnost javnog iznošenja stavova i sugestija. Područja marikulture se uključuju u prostorne planove županija i kroz njihovo donošenje usklađuju se interesi različitih sektora.

Prava korištenja za ribarstvo su pravno prepoznata ali se pojavljuje problem ribarenja bez dozvole, te problem "malih", povremenih ribara. Sektor uzgoja ribe je na početnom stupnju razvoja. Planovima su rezervirana područja ali investicije izostaju.

Unatoč nepostojanju posebnih prostornih planova mora, postojeći županijski prostorni planovi djelomično definiraju i namjenu mora. Koegzistencija prava na ribarenje i promet je moguća po zakonu i poštuje su u praksi ali mehanizmi za rješavanje nesporazuma su često neodgovarajući. Pojavljuju se pojedinačni sukobi u korištenju npr. između marikulture i turizma, a njihovo rješavanje izaziva prijepore zbog neadekvatnosti mehanizama za rješavanje sporova.

U obalnim urbanim područjima, iako je urbani razvoj vođen slijedom hijerarhije

županijskih/gradskih/općinskih/detaljnih planova korištenja prostora, u praksi je razvoj samo djelomično uskladen s raspoloživim građevinskim područjima i vođen raspoloživošću infrastrukture, čime se planovi samo djelomično provode. Raspoloživa veličina planovima odobrenih građevinskih područja nekoliko puta premašuje stvarnu potražnju za prostorom te ne postoje učinkoviti instrumenti komasacije zemljišta.

Proces urbanističkog planiranja i odgovarajuće institucije djelomično su u stanju nositi se s povećanom potražnjom za građevinskim zemljištem u obalnim urbanim područjima. Nedavna legalizacija te strogo djelovanje kod nove bespravne izgradnje daje nadu da će se broj bespravnih objekata značajno smanjiti.

Zahtjevi za dozvolu korištenja morskog prostora su jasni, izravni, dostupni ali nisu konzistentno primijenjeni u okviru transparentne procedure. Kako je integralno upravljanje obalnim područjem tek u početku razvoja nije razvijena posebna procedura. Zahtjevi se odobravaju na temelju odrednica županijskih prostornih planova koji ne obrađuju sustavno morski prostor već to rade na ad-hoc osnovi prema propisima pojedinih sektora. Brzina dobivanja dozvole značajno ovisi o vrsti korištenja i broju sektora/institucija nadležnih za izdavanje pojedinačnih suglasnosti.

Hijerarhija prostornih i vremenskih planova korištenja morskih područja je definirana zakonom i provedena u praksi ali je kod planiranja potrebno veće respektiranje nosivog kapaciteta mora. Morski prostor je pod značajnim utjecajem aktivnosti na kopnu i on je značajan integrator razvoja morskog i kopnenog dijela obalnog područja. Iako posebnih prostornih planova mora još nema, namjena površina mora koja je definirana u županijskim planovima je djelomično uskladena s teritorijalnim strategijama i planovima.

4.10.1 Nalazi i preporuke

Nalaz	Preporuka
Pomorsko dobro uglavnom nije upisano u katastru i zemljišnoj knjizi	Ubrzati/potaknuti upis pomorskog dobra
Nedovoljno kvalitetnih standardiziranih podataka o morskim područjima	Stimulirati standardizaciju službenih podataka i dopuniti postojeće službene informacijske sustave
Nedostaju programi razvoja utemeljeni na održivom razvoju kao podloga za izradu prostornih planova	Izraditi programe razvoja i nove planove uvažavajući realne potrebe i mogućnosti održivog razvoja
Prenormiranost stručnih poslova	Preispitati propise i ukinuti nepotrebne odredbe
Nedostatna koordinacija između nadležnih institucija	Poboljšati koordinaciju među institucijama nadležnim za pomorska područja
Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja prikladnim procesima

5. Analiza politika i preporuke

Uređenje zemljišta u Republici Hrvatskoj je ocjenjeno implementacijom LGAF-a. Ocjenjivanje je ukazalo da je uređenje zemljišta raznoliko razvijeno razmatrajući po sektorima. Neki pokazatelji su ocjenjeni uspješnim dok je za druge uočena mogućnost poboljšanja. Općenito govoreći u pojedinim područjima stanje može biti dobro ali zbog neusklađenosti ponekad i dobri primjeri ne daju zadovoljavajuće rezultate.

5.1.1 Upis zemljišta i interesa

Upisana stanja u katastru i zemljišnoj knjizi ne odgovaraju stvarnom stanju. Potrebno je intenzivirati ažuriranje podataka u katastru/zemljišnoj knjizi sa stanjem u naravi. Republika Hrvatska je krajem 19. stoljeća imala uspostavljene temeljne čimbenike sustava upravljanja zemljištem (katastar i zemljišnu knjigu) za sva kopnena zemljišta. Promjene društvenopolitičkog uređenja utjecali su na njihov razvoj te je u početku potpuno uskladeno vođenje i održavanje narušeno u razdoblju socijalizma. U vrijeme socijalizma, katastar je bio temeljni instrument za naplatu poreza na prihod od poljoprivredne proizvodnje kojeg je plaćao stvarni korisnik, neovisno o tome da li je on i vlasnik. Prema privatnom vlasništvu je odnos vlasti bio kao prema nečemu nepoželjnog odnosno onome što treba odumrijeti, a sve treba postati društveno. Sukladno tome, zemljišna knjiga je bila zapostavljena. Obveza prijava promjena na zemljištu za katastar je postojala dok je upis u zemljišnu knjigu dragovoljan. Dapače, mnoge okolnosti su ga destimulirale. Zbog izbjegavanja plaćanja visoke stope poreza na promet nekretnina (do 70%) mnogi nisu tražili upis u zemljišne knjige.

Više od 70% područja je prikazano na katastarskom planu koji je nastao grafičkom metodom izmjere u 19. stoljeću te je njegova položajna točnost neodgovarajuća današnjim potrebama. Neažurnom stanju katastra pridonosi prestanak naplate poreza na prihod od poljoprivredne proizvodnje odnosno ažuriranja podataka kataстра koja su u posljednjih 20 godina zbog toga izostala. Stoga je nužno poduzeti intenzivne aktivnosti te uvesti mјere kojima će se uskladiti stanje u katastru i zemljišnoj knjizi sa stanjem u naravi.

Sve više gospodarskih aktivnosti se odvija u pomorskim područjima i na samom moru. Ta područja nisu prikazana na katastarskom planu i upisana u zemljišnoj knjizi iako je nedavno usvojenim propisima to omogućeno. Ta područja su u režimu općeg dobra te ne mogu biti predmetom prava vlasništva ali njihov upis je potreban zbog transparentne i jasne dodjele koncesija koje se u tim područjima sve više traže.

Osim privatnih prava na zemljištu, njegova svojstva (npr. vrijednost) određuju i javna ograničenja određena pravnim režimima. U RH ima niz pravnih režima koji su rijetko određeni za katastarsku česticu, a mnogo češće kao područja (nacionalni park, štićeno područje) na kartama ili koordinatama. Određivanje rubnih katastarskih čestica na koja se ona odnose vrlo često uzrokuje poteškoće. Pomorsko dobro i drugi pravni režimi za sada nisu upisani u registre te je potrebno ubrzati njihov sustavan upis.

Osim pravnih režima, u registrima je rijetko upisana javna komunalna infrastruktura i pravni odnosi između vlasnika zemljišta i infrastrukture koja se na njemu nalazi. Postojeći katastar vodova upisuje samo tehničke karakteristike bez pravnih odnosa, a upis odgovarajućih tereta u zemljišnoj knjizi se samo sporadično traži.

Upis posebnih dijelova nekretnina omogućen je privremenim rješenjem (KPU). Prijenos upisa iz KPU u zemljišnu knjigu se vrlo sporo provodi te je potrebno ubrzati taj proces.

Zakonima o pretvorbi i privatizaciji društvenog vlasništva, koji su doneseni nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, za mnoga zemljišta je određen nositelj prava vlasništva. Upis te činjenice u registre nije proveden sustavno već je ostavljeno nositeljima prava da podnesu zahtjev za upis. Na mnogim od tih nekretnina je u zemljišnoj knjizi još uvjek upisano društveno vlasništvo. Posebno se to odnosi na nekretnine koje su postale državno vlasništvo. Zbog toga je do sada više puta odgađano povjerenje u zemljišne knjige. Takvo stanje stvara nesigurnost na tržištu nekretnina te je nužno što prije dovršiti upise proistekle iz pretvorbe

društvenog vlasništva u katastar i zemljišnu knjigu.

Granice katastarskih općina, kao granica naselja, su određene i obilježene na terenu prije oko 200 godina. One su se uvijek koristile za formiranje prostornih jedinica viših razina (grad, općina, kotar, županija) u čiji su sastav ulazile cijela naselja čime su njihove granice bile jasne i nedvosmislene. U međuvremenu je razvoj znatno promijenio prostor te se granice katastarskih općina, u mnogim slučajevima, ne uzimaju kao granice između prostornih jedinica više hijerarhijske razine. To otežava upravne aktivnosti, određivanje nadležnosti i onemogućava korištenje katastarskih podataka za analize stanja u prostornim jedinicama više razine. Stoga je nužno uskladiti hijerarhiju prostornih jedinica.

U Republici Hrvatskoj ne postoji porez na sve nekretnine. Postoji porez na promet nekretnina te davanja koja se odnose na specifične nekretnine. Porezi i davanja se računaju različitim metodologijama u ovisnosti o namjeni te nema jedinstvenog sustava vrednovanja koji bi mogao služiti za više namjena. Učinkovitije određivanje davanja ali i podrška uvođenju poreza na nekretnine, koji se već dulje vrijeme najavljuje, moguće je ako se razvije nacionalni sustav masovnog vrednovanja nekretnina.

Neažurni upisi u katastru i zemljišnoj knjizi ali i nekoordiniranost sustava uređenja zemljišta doveli su do uspostave mnogih registara o nekretninama. Oni najčešće vode jedan podatak, a ostalo preuzimaju iz katastra odnosno zemljišne knjige. Vođenje i održavanje tih registara nepotrebno je rasipanje resursa te se predlaže restrukturiranje i ukidanje redundantnih.

5.1.2 Propisi i institucije

Zakonodavstvo je segmentirano i preopširno, a u aktivnostima uređenja zemljišta sudjeluje preveliki broj institucija. Treba pojednostaviti zakonodavstvo, smanjiti broj institucija te ih prilagoditi elektroničkom poslovanju. Zakonodavni okvir uređenja zemljišta je vrlo opsežan i detaljan ali rijetko definira moderne tehnologije i postupanja u elektroničkom okruženju. U tom dijelu ga je potrebno unaprijediti. Detaljnog analizom preklapanja sektorskih propisa može se ukloniti preveliku segmentiranost i prenormiranost.

Ključni registri o zemljištu i pravima, katastar i zemljišna knjiga u nadležnosti su različitih institucija što uzrokuje nekoordinirane pristupe. Na tehničkoj razini prevladavanje poteškoća se rješava uvođenjem ZIS-a. Daljnje ujedinjavanje vođenja ključnih podataka o zemljištu (katastar i zemljišnu knjigu) uz stvaranje učinkovitije upravljačke strukture treba biti prioritet. To bi moglo smanjiti troškove i usmjeriti registre prema samofinanciraju.

Smanjenje broja institucija koje izdaju suglasnosti za zemljišta pomoglo bi gospodarstvu i ubrzalo pribavljanje dozvola. U mnogim područjima suradnja među institucijama je na zavidnoj razini. Za ona područja gdje to nije tako treba osigurati bolju suradnju. Također je moguće unaprijediti suradnju između državne administracije i struka. Neravnometran razvoj RH vidi se i kod kadrovskih resursa uređenja zemljišta te je nužno omogućiti usavršavanje svima i osigurati ravnomerni raspored obrazovanih kvalitetnih kadrova u cijeloj Republici Hrvatskoj.

5.1.3 Praćenje stanja u prostoru

Dostupni podaci o stanju u prostoru su nedostatni za potrebe planiranja i gospodarenja zemljištem. Treba povezati postojeće informacijske sisteme o prostoru (ZIS) i dopuniti potrebnim sadržajima. Za mnoge aktivnosti uređenja zemljišta nužno je poznavanje stanja u prostoru. Ono se može spoznati iz postojećih registara ili ad-hoc aktivnostima na prikupljanju podataka. Neažurnost postojećih registara i njihova specijaliziranost te odvojenost ne omogućava lako provođenje analiza o stanju u prostoru. Da bi se poboljšala njihova upotrebljivost potrebno je standardizirati metodologiju, terminologiju i prikupljanje podataka te razmjenu i izvještavanje između sektora kako bi se izgradio učinkovit sustav praćenja stanja u prostoru. Lako su provedeni mnogi projekti digitalizacije kataстра i zemljišne knjige, od nadležnih institucija nije moguće dobiti odgovor na jednostavne analitičke upite (npr. koliko je upisanih katastarskih čestica oranica, koliko je upisanog društvenog vlasništva itd.). APPRRR na slične upite, iz sustava ARKOD, odgovara brzo i pouzdano.

Dostupnost informacija javnog sektora osigurana je propisima. Većim dijelom su uspostavljeni servisi kojima se tim informacijama može brzo i lako pristupiti. Za određene informacije o zemljištu npr. izvlaštenja, vrijednosne liste, koncesije i zakupi javnih zemljišta servisi ne postoje ili su još u izradi. Temeljni servis e-Građani je uspostavljen s minimalnim nizom usluga. On predstavlja dobru podlogu za daljnji razvoj usluga građanima te se preporučuje uključivanje servisa s podacima uređenja zemljišta u njega.

U servis e-građani je uključen One stop shop Zajedničkog informacijskog sustava ali za sada s neznatnom funkcionalnošću. Posebno se preporučuje poticanje razmjene podataka između institucija koje se bave uređenjem zemljišta uspostavom servisa za razmjenu i koordinacijskih tijela kako bi se destimuliralo vođenje posebnih vlastitih registara.

5.1.4 Strategija i politike uređenja zemljišta

Uređenje zemljišta je razjedinjeno. Cjelovitost sustava uređenja zemljišta treba unaprijediti izradom strategije koja će obuhvatiti sve sektore. Većina aktivnosti uređenja zemljišta se provodi sektorski. U mnogim sektorima postižu se dobri rezultati. Međutim, usklađenost aktivnosti po sektorima je nedostatna zbog nedostatka krovnih temeljnih dokumenata na kojima će se planirati pojedinačne aktivnosti. Posebno se to odnosi na cjelovitu strategiju uređenja zemljišta koju je potrebno izraditi. Usklađeno s njom, potrebno je doraditi postojeće sektorske strategije te izraditi one koje nedostaju. Suradnjom svih sektora potrebno je definirati cjelovitu zemljišnu i stambenu politiku i ugraditi je u odgovarajuće propise i druge dokumente.

Planiranje razvoja zemljišta i određivanje namjene tehnički je dobro razvijeno. Od osamostaljenja je izrađena jedna generacija svih prostornih planova za cijelo područje RH. U tijeku je analiza realiziranog i izrada nove generacije prostornih planova. Za to su propisima doneseni kriteriji ali za većini područja nedostaju razvojni programi kao osnovni parametar planiranja. Veliki broj malih jedinica lokalne samouprave ne raspolaže adekvatnim resursima za promišljanje održivog razvoja za što često nedostaju i podaci o stanju u prostoru. Potrebno je utemeljiti prostorno planiranje, kopna i mora, na strategiji i održivim razvojnim programima.

5.1.5 Gospodarenje zemljišnim resursima

U Republici Hrvatskoj ima veliki broj neaktivnih zemljišta/nekretnina. Neaktivna zemljišta/nekretnine, posebno u državnoj nadležnosti, treba aktivirati unaprjeđenjem sustava gospodarenja zemljištem. Socijalističko društveno uređenje je imalo niz politika koje su vodile usitnjavanju zemljišta. Danas je više od 14 milijuna katastarskih čestica u Hrvatskoj. Mnoge su toliko male da su nepogodne za bilo kakvu poljoprivrednu proizvodnju. Već dulje vrijeme postoji svijest o tome ali adekvatne mjere se sporo provode. Dosadašnji pojedinačni pokušaji okrupnjavanja zemljišta nisu dali značajnije rezultate. U 2015. godini je usvojen Zakon o komasaciji ali je potrebno uložiti dosta napora dok on zaživi i počne davati rezultate. Posebno treba obratiti pozornost da se pri okrupnjavanju vodi računa o gospodarskim probicima ali i o održivom razvoju.

Ne samo zbog rasparceliranosti, postoji mnogo neobrađenog poljoprivrednog zemljišta. Vlasnička struktura je nepovoljna, mnoge katastarske čestice su u suvlasništvu, a upisi su neažurni. Takvo stanje upisanih prava na zemljištu destimulira korištenje. Procedure za ispravljanje upisa su jasne ali vrlo često dugo traju te je potrebno iznaći jednostavnije procedure za aktiviranje korištenja zemljišta pri čemu se preporučuje i uvođenje poticajnih mjer.

Sektorski pristup definiranju vrsta zemljišta donio je više standarda za razvrstavanja koja nisu uvijek kompatibilni. Ista zemljišta se klasificiraju različito te je potrebno standardizirati vrste zemljišta i pojednostaviti identifikaciju vrsta u propisima i praksi.

Mnogi pravni režimi egzistiraju u Republici Hrvatskoj. Oni ograničavaju vlasnike u korištenju i gospodarenju. U cilju očuvanja resursa njihovo uvođenje je nužno. Stječe se dojam da je njihov broj i opseg ograničenja prevelik te da se često postiže suprotan učinak. Umjesto da se resurs očuva on se prestaje koristiti i prepusta propadanju. Stoga bi trebalo preispitati opravdanost

ograničenja vlasništva pravnim režimima te zaštićenim područjima i omogućiti učinkovitije gospodarenje u slučajevima preklapanja interesa na zemljištu.

Znatne površine javnih zemljišta su još uvijek neiskorištene. Davanje koncesija i zakupa je intenzivirano posljednjih godina. Dodjelu tih zemljišta nije pratio razvoj sustava za praćenje korištenja što ponekad uzrokuje nepoštivanje ugovornih obveza. Razvojem sustava praćenja naplate korištenja javnih zemljišta i pojačanim sankcioniranjem nepoštivanja ugovornih obveza može se unaprijediti korištenje javnog zemljišta. Iako su prekršajne sankcije i inspekcijski nadzori propisani, ponekad ne postoje resursi koji ih mogu provoditi. Nužno je njihovo preispitivanje u cilju bolje provedivosti.

6. Zaključci

Implementacija LGAF-a u Republici Hrvatskoj je pomogla u identificiranju stanja i omogućila definiranje prioriteta za provođenje aktivnosti na unaprjeđenju u području uređenja zemljišta. Zajednički zaključak svi sudionika je da neažurnost upisa u katastru i zemljišnoj knjizi otežava formuliranje zemljišne politike i provedbu u praksi. Stanje uređenja zemljišta u Republici Hrvatskoj se može ocijeniti dobrim ali su moguća poboljšanja te se predlaže:

a. Ažurirati stanje upisa zemljišta i interesa u registrima (katastar/zemljišna knjiga ...):

- Uskladiti stanje u katastru i zemljišnoj knjizi sa stanjem u naravi, uvesti obvezu upisa u zemljišnu knjigu, omogućiti pojedinačno prevođenje/preoblikovanje
- Upisati pomorsko dobro i druge pravne režime, posebne dijelove nekretnina i javnu komunalnu infrastrukturu
- Dovršiti upis prava proisteklih iz „društvenog vlasništva“, prestati s odgađanjem povjerenja u zemljišne knjige
- Razviti sustav masovnog vrednovanja nekretnina
- Restrukturirati razne registre o zemljištu i ukinuti redundantne. Nadograđivati ZIS i omogućiti dijeljenje podataka s drugim informacijskim sustavima
- Uskladiti hijerarhiju prostornih jedinica (tehničkih i normativnih)

b. Spojiti institucije i doraditi propise:

- Unaprijediti zakonski okvir u uvažavanju modernih tehnologija poštujući stručne procese te ukloniti preveliku segmentiranost propisa i prenormiranost
- Ujediniti vođenje ključnih podataka o zemljištu (katastar i zemljišnu knjigu ...) i stvoriti učinkovitiju upravljačku strukturu te usmjeriti prema samofinanciranju
- Smanjiti broj institucija koje izdaju suglasnosti za zemljišta
- Osigurati bolju suradnju između administracije i struka te nadležnim institucijama
- Osigurati ravnomjerni raspored obrazovanih kvalitetnih kadrova u cijeloj Republici Hrvatskoj te omogućiti usavršavanje.

c. Osigurati praćenje stanja u prostoru za sve sektore:

- Unaprijediti sustav praćenja stanja u prostoru, standardizirati terminologiju, metodologiju i prikupljanje podataka te razmjenu i izvještavanje između sektora
- Standardizirati vrste zemljišta i pojednostaviti identifikaciju zemljišta u propisima i praksi
- Javno objavljivati podatke o stanjima (izvlaštenja, vrijednosne liste, koncesije i zakupi javnih zemljišta ...)
- Potaknuti razmjenu podataka između institucija i servisa
- Ubrzati prilagodbu elektroničkom poslovanju.

d. Izraditi cjelovitu strategiju zemljišnog sektora:

- Izraditi cjelovitu strategiju uređenja zemljišta koja će obuhvatiti sve sektore
- Izraditi sektorske strategije utemeljene na cjelovitoj strategiji
- Definirati zemljišnu i stambenu politiku
- Utemeljiti prostorno planiranje, kopna i mora, na strategiji i razvojnim programima koji vode računa o održivom razvoju.

e. Unaprijediti gospodarenje zemljišnim resursima stavljanjem u funkciju:

- Preispitati davanja za nekretnine i uvesti jedinstveni porez na sve nekretnine podržan pravednim sustavom procjene
- Okrupniti poljoprivredna i šumska zemljišta
- Pojednostaviti procedure za aktiviranje korištenja zemljišta, uvesti poticajne mjere
- Standardizirati vrste zemljišta i pojednostaviti identifikaciju vrsta u propisima i praksi
- Preispitati opravdanost ograničenja vlasništva pravnim režimima te zaštićenim područjima, omogućiti učinkovitije gospodarenje u slučajevima preklapanja
- Razviti sustav praćenja naplate korištenja javnih zemljišta i pojačati sankcioniranje nepoštivanja ugovornih obveza
- Preispitati učinkovitost prekršajnih sankcija i inspekcijskih nadzora.

Literatura

Propisi koji se odnose na zemljište

1. Ustav Republike Hrvatske (NN, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. Zakon o arbitraži (NN 88/01)
3. Zakon o cestama (NN 84/11, NN 22/13, NN 54/13, NN 148/13, NN 92/14)
4. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 16/07, 124/10)
5. Zakon o gradnji (NN 153/13.)
6. Zakon o građevnim proizvodima (NN 76/13, 30/14)
7. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (NN 74/14)
8. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (51/15)
9. Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (NN 78/15)
10. Zakon o komunalnom gospodarstvu (26/03, 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 144/12, 147/14)
11. Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13)
12. Zakon o lovstvu (NN, 140/05, 75/09, 153/09, 14/14)
13. Zakon o mirenju (NN 18/11)
14. Zakon o morskom ribarstvu (NN, 81/13, 14/14, 152/14)
15. Zakon o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka (NN 56/13)
16. Zakon o najmu stanova (NN 91/96, 48/98, 66/98, 22/06)
17. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02)
18. Zakon o naseljima (NN 54/88)
19. Zakon o nasljeđivanju (NN 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15)
20. Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti (NN 152/08, 56/13)
21. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09)
22. Zakon o otocima (NN 34/99, 149/99, 32/02, 33/06)
23. Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda (NN 109/07 i NN 132/07)
24. Zakon o područjima i sjedištima sudova (NN 128/14)
25. Zakon o poljoprivredi (NN 30/15)
26. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 39/13, 48/15)
27. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN, 158/03, 100/04, 123/11, 141/06, 38/09)
28. Zakon o porezu na dobit (NN 177/14),
29. Zakon o porezu na dohodak (NN 177/14)
30. Zakon o porezu na promet nekretnina (NN 69/97)
31. Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (NN 78/15)
32. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN 86/12, 143/13)
33. Zakon o potpori poljoprivredi i ruralnom razvoju (NN 80/13)
34. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13)
35. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15)
36. Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13)
37. Zakon o regionalnom razvoju (NN 153/09)
38. Zakon o rudarstvu (NN 56/13, 14/14)
39. Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (NN 133/13, 152/14)
40. Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15)
41. Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11 i 12/13)
42. Zakon o šumama (NN, 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13, 94/14)
43. Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13)
44. Zakon o upravljanju i raspolažanju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 94/13)
45. Zakon o upravnim pristojbama (NN 8/96, 80/13)
46. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14)
47. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN, 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14)

48. Zakon o vodama (NN, 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14)
49. Zakon o zakupu i prodaji poslovnog prostora (NN 91/96, 124/97, 174/04 i 38/09)
50. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN, 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14)
51. Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13)
52. Zakon o zemljišnim knjigama (NN 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13)
53. Zakon o željeznici (NN 94/13, NN 148/13)
54. Pravilnik o ustrojavanju i vođenju knjige položenih ugovora (NN 42/91)
55. Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova . Zemljišnoknjižni poslovnik (NN 81/97, 109/02, 123/02, 153/02, 14/05, 60/10 i 55/13)
56. Pravilnik o topografskoj izmjeri i izradbi državnih karata (NN 109/08)
57. Pravilnik o sadržaju, ustroju i načinu vođenja baze podataka o javnim cestama i objektima na njima (NN 56/15)
58. Pravilnik o sadržaju i obveznim prostornim pokazateljima izvješća o stanju u prostoru (NN 48/14 i 19/15)
59. Pravilnik o sadržaju i načinu provođenja nacionalne inventure šumskih resursa (NN 53/06 i 137/08)
60. Pravilnik o registru vinograda, obveznim izjavama, pratećim dokumentima, podrumskoj evidenciji i proizvodnom potencijalu (NN 48/14)
61. Pravilnik o provedbi izravnih plaćanja i IAKS mjera ruralnog razvoja (NN 145/12)
62. Pravilnik o povlastici za obavljanje gospodarskog ribolova na moru i registru povlastica (NN 130/13, 99/14, 127/14, 37/15 i 46/15)
63. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora (NN 121/13)
64. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (NN 60/10)
65. Pravilnik 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 (NN 120/13, 98/15)
66. Pravilnik o početnoj zakupnini poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske za zakup i zakup za ribnjake te naknadi za vodu za ribnjake (NN 107/13)
67. Pravilnik o načinu vođenja Registra zajedničkih pašnjaka u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 18/14)
68. Pravilnik o načinu vođenja evidencije o promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta (NN 149/13)
69. Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa (NN 136/06, 135/10, 14/11, 55/12)
70. Pravilnik o načinu označavanja imena naselja, ulica i trgova te o obilježavanju zgrada brojevima (NN 4/90, 91/11)
71. Pravilnik o metodologiji za praćenje stanja poljoprivrednog zemljišta (NN 43/14)
72. Pravilnik o metodologiji utvrđivanja tržišne cijene za prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske izravnom pogodbom (NN 141/13)
73. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN 79/14)
74. Pravilnik o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti (NN 78/14)
75. Pravilnik o katastarskoj izmjeri i tehničkoj reambulaciji (NN 147/08)
76. Pravilnik o katastru zemljišta (NN 84/07, 148/09)
77. Pravilnik o registru prostornih jedinica (NN 37/08)
78. Pravilnik o ustrojavanju i vođenju knjige položenih ugovora (42/91 i 16/94)
79. Uredba o načinima raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 127/13)
80. Uredba o načinu i kriterijima za davanje u zakup šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 108/06 i 73/09)
81. Uredba o obrascu i načinu vrednovanja Gospodarskog programa korištenja poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (NN 66/13)
82. Uredba o postupku i mjerilima za osnivanje prava služnosti na šumi i ili šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske u svrhu eksplotacije mineralnih sirovina (NN 133/07 i 9/11)
83. Uredba o postupku i mjerilima za osnivanje prava služnosti u šumi ili na šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, u svrhu obavljanja turističke djelatnosti (NN 69/07)

84. Odluka o evidentiranju svih nekretnina na području jedinica lokalne samouprave i ažuriranje podataka o obveznicima plaćanja komunalne naknade (NN 87/15)
85. Odluka o imenovanju Koordinatora za ZIS
86. Odluka o imenovanju Voditelja ZIS-a
87. Odluka o osnivanju i imenovanju Upravljačke radne skupine za upravljanje ZIS-om
88. Odluka o razvrstavanju javnih cesta (NN 66/15)
89. Odluka o razvrstavanju javnih cesta (NN 94/14)
90. Odluka o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti (NN 87/14)
91. Odluka Vlade RH o koordinaciji i upravljanju ZIS-om
92. Strategija pomorskog razvijanja i integralne pomorske politike Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2020. godine
93. Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine (NN 131/14)
94. Program ruralnog razvoja 2014. - 2020. godine

Ostala literatura

1. Brežanski, J. (2009): Dosjelost kao način stjecanja stvarnih prava. VSRH Zagreb.
2. Deininger K., Selod H. and Burns A. (2012): "The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector. The World Bank.
3. FAO (2012): Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Rome.
4. Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj, V., Stipković, Z. (1998): Stvarno pravo. Informator, Zagreb.
5. Josipović, T. (2006): Zajednička načela registarskog materijalnog prava. Hrvatsko registarsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 1–28.
6. Kontrec, D. (2007): Jedinstvena baza zemljišnih podataka i zajednički informacijski sustav zemljišne knjige i katastra. Dvanaesti forum poslovanja nekretninama – Zbornik radova, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb.
7. Kontrec, D., Končić, A. M., Končić, F. (2014): Vodič za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa na nekretninama u Republici Hrvatskoj u provedbi projekata EU, Zagreb.
8. Ministarstvo pravosuđa RH (2015): Mjesečno izvješće o stanju zemljišnoknjižnih predmeta u općinskim sudovima RH za ožujak 2015. godine, Zagreb.
9. Roić, M. (2012): Upravljanje zemljišnim informacijama - katastar, University of Zagreb, Faculty of Geodesy, ISBN 978-953-6082-16-2, Zagreb.
10. Roić, M., Fjalestad, J. B., Steiwer, F. (2008): Regionalna studija o katastru/Regional Cadastral Study. Državna geodetska uprava, Zagreb.
11. Roić, M., Medić, V., Fanton, I.: Katastar zemljišta i zemljišna knjiga - skripta, Faculty of Geodesy, Zagreb 1999.
12. Statistički ljetopis Republike Hrvatske. Državni zavod za statistiku. 2014
13. UN-ECE (2004): Guidelines on Real Property Units and Identifiers. New York/Geneva.
14. World Bank: "The Land Governance Assessment Framework Implementation Manual. October 2013.

Institucije koje su osigurale podatke:

- Ministarstvo pravosuđa
- Državna geodetska uprava
- Porezna uprava
- Agencija za poljoprivredno zemljište
- Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
- Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
- Državni ured za upravljanje državnom imovinom
- Upravni sud u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku
- Ministarstvo uprave
- Ministarstvo poljoprivrede
- Hrvatski zavod za prostorni razvoj
- Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
- Agencija za zaštitu okoliša
- Ministarstvo kulture
- Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture
- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije

Dodatak 1: Tablica ocjena**REPUBLIKA HRVATSKA - Ocjena okružja uređenja zemljišta - tablica ocjena**

Panel-LGI-Mjerilo			Panel	Ocjena			
				A	B	C	D
PANEL 1: Priznavanje prava na zemljištu							
<i>LGI 1: Propisima je zajamčen slijed prava</i>							
1	1	1	Pojedinačni pravni interesi na ruralnom zemljištu su propisani i zaštićeni u praksi.	x			
1	1	2	Pravni interesi zasnovani na običajnom pravu su propisani i zaštićeni u praksi.	x			
1	1	3	Prava autohtonog stanovništva na zemljištu i šumama su propisana i zaštićena u praksi.	n/r			
1	1	4	Pravni interesi na urbanom zemljištu su propisani i zaštićeni u praksi.	x			
<i>LGI 2: Poštivanje i provođenje prava</i>							
1	2	1	Postoje ostvarive mogućnosti za individualizaciju interesa.	x			
1	2	2	Privatno zemljište u ruralnim područjima je upisano i prikazano na katastarskom planu.	x			
1	2	3	Privatno zemljište u urbanim područjima je upisano i prikazano na katastarskom planu.	x			
1	2	4	Broj nelegalnih prodaja zemljišta je nizak.	x			
1	2	5	Broj nelegalno ugovorenih zakupa je nizak.	x			
1	2	6	Prava na zemljištu koja ostvaruju žene temeljem relevantnih propisa se upisuju.	x			
1	2	7	Prava na zemljištu koja ostvaruju žene jednaka su onima koje ostvaruju muškarci.	x			
PANEL 2: Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta							
<i>LGI 1: Prava na šumskim i zajedničkim zemljištima</i>							
2	1	1	Šumska i zajednička zemljišta su jasno definirana zakonom te je jasno propisana odgovornost za njihovo korištenje.			x	
2	1	2	Ruralna zajednička prava su formalno propisana i mogu se provoditi.			x	
2	1	3	Prava na ključne prirodne resurse na zemljištu (uključujući i ribarstvo) su propisana i zaštićena u praksi.		x		
2	1	4	Različita prava na zajedničkom zemljištu i prava na prirodnim resursima sa tog zemljišta mogu zakonski koegzistirati.		x		
2	1	5	Različita prava na čestici zemljišta i prava na njene resurse (npr. stabla) mogu zakonski koegzistirati.		x		
2	1	6	Različita prava na zemljištu i prava na rudarenje ili druge resurse koji se nalaze ispod zemljine površine na istoj čestici zemljišta, mogu zakonski koegzistirati.		x		
2	1	7	Postoje mogućnosti za upis i prikaz zajedničkih prava na katastarskom planu.			x	
2	1	8	Omeđivanje granica komunalnog zemljišta.	x			
<i>LGI 2: Učinkovitost i pravednost propisa o korištenju ruralnog zemljišta</i>							
2	2	1	Ograničenja u pogledu korištenja ruralnog zemljišta su opravdana i provode se.			x	
2	2	2	Ograničenja u pogledu mogućnosti kupoprodaje ruralnog zemljišta učinkovito služe ciljevima javne politike.	x			
2	2	3	Planovi uređenja ruralnog zemljišta se izrađuju/mijenjaju u javnom postupku, a nastali troškovi se dijele.	x			
2	2	4	Ruralna zemljišta čija se namjena promijenila, brzo se privode svrsi.			x	
2	2	5	Novo zoniranje ruralnog zemljišta provodi se u javnom postupku koji štiti postojeća prava.		x		
2	2	6	Planovi gospodarenja zaštićenog ruralnog zemljišta (šume, pašnjaci, močvare, nacionalni parkovi, itd.) odgovaraju stvarnom korištenju.			x	
PANEL 3: Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta							
<i>LGI 1: Ograničenja prava</i>							
3	1	1	Ograničenja u pogledu vlasništva i mogućnosti kupoprodaje urbanog zemljišta učinkovito služe ciljevima javne politike.		x		
3	1	2	Ograničenja u pogledu korištenja urbanog zemljišta (rizik od katastrofa) učinkovito služe ciljevima javne politike.	x			
<i>LGI 2: Transparentnost ograničenja korištenja zemljišta</i>							
3	2	1	Proces urbanog širenja/proces razvoja infrastrukture je transparentan i poštuje postojeća prava.		x		
3	2	2	Promjene u prostornim planovima uređenja urbanog zemljišta se temelje na jasnom javnom postupku i doprinosu svih dionika.	x			
3	2	3	Prihvaćeni zahtjevi za promjene u namjeni urbanog zemljišta odmah se provode na tim česticama zemljišta.				x

LGI 3: Učinkovitost izrade prostornog plana uređenja urbanog zemljišta									
3	3	1	Politika kojom se osigurava jefino stanovanje i usluge postoji i progresivno se provodi.			x			
3	3	2	Prostorno planiranje učinkovito usmjerava urbano širenje u najvećem gradu.		x				
3	3	3	Prostorno planiranje učinkovito usmjerava urbani razvoj u naredna četiri najveća grada.		x				
3	3	4	Postupci planiranja su u stanju nositi se s urbanim rastom.	x					
LGI 4: Brzina i predvidljivost provedbe ograničenja korištenja zemljišta									
3	4	1	Izdavanje građevinskih dozvola za stanogradnju je prikladno, pristupačno i usklađeno.		x				
3	4	2	Građevinska dozvola za stambenu izgradnju se može dobiti brzo i po niskoj cijeni.		x				
LGI 5: Oblici reguliranja interesa u urbanim područjima									
3	5	1	Formalizacija urbanog stanovanja je izvediva i pristupačna.	x					
3	5	2	U gradovima s neformalnim interesima, postoji održiva strategija za sigurnost interesa, infrastrukturu i stanovanje.	x					
3	5	3	Režim etažnog vlasništva omogućuje učinkovito gospodarenje i upis urbanih nekretnina.	x					
PANEL 4: Gospodarenje javnim zemljištem									
LGI 1: Identifikacija javnog zemljišta i jasno gospodarenje									
4	1	1	Kriteriji za vlasništvo nad javnim zemljištem su jasno definirani i dodijeljeni odgovarajućoj razini vlasti.			x			
4	1	2	Sva su javna zemljišta upisana.			x			
4	1	3	Informacije o javnom zemljištu su javno dostupne.		x				
4	1	4	Odgovornost za gospodarenje različitim vrstama javnog zemljišta je nedvosmisleno dodijeljena.		x				
4	1	5	Odgovorne javne institucije imaju dovoljno sredstava za izvršavanje svojih obaveza pri gospodarenju zemljištem.				x		
4	1	6	Sve važne informacije o dodjeli javnog zemljišta privatnim korisnicima su javno dostupne.		x				
LGI 2: Opravdanost i vremenska učinkovitost postupka stjecanja									
4	2	1	Oduzimanje zemljišta u privatnom interesu je minimalno.	x					
4	2	2	Oduzeto zemljište se pravovremeno privodi svrsi.	x					
4	2	3	Prijetnja oduzimanja zemljišta ne uzrokuje otpore privatnih stranaka.		x				
LGI 3: Transparentnost i pravednost postupka stjecanja									
4	3	1	Predviđena je naknada za stjecanje svih prava bez obzira na status njihovog upisa.		x				
4	3	2	Promjena u namjeni zemljišta koja rezultira selektivnim gubitkom prava na zemljištu se nadoknađuje.	x					
4	3	3	Vlasnicima se naknada daje odmah.	x					
4	3	4	Postoje neovisni i dostupni načini prigovora na oduzimanje.	x					
4	3	5	Na prigovore na oduzimanje donose se pravovremena rješenja.			x			
PANEL 5: Dodjela velikih zemljišta investitorima									
LGI 1: Davanje javnog zemljišta u privaćeno korištenje je jasan, konkurentan proces s ostvarenim naplatama									
5	1	1	Dodjela javnog zemljišta provodi se na otvoren i transparentan način.		x				
5	1	2	Naplate javnih zakupa se provode.			x			
5	1	3	Dodjela javnog zemljišta se odvija prema tržišnim cijenama osim kada je ona sredstvo ostvarenja pravednosti.		x				
5	1	4	Društvo ima koristi koje proizlaze iz prenamjena zemljišta.			x			
5	1	5	Politika poboljšanja jednakosti u pristupu i korištenju resursa od strane siromašnih postoji te se učinkovito provodi i prati.		x				
LGI 2: Privatna investicijska strategija									
5	2	1	Zemljište koje se stavlja na raspolaganje investitorima je identificirano transparentno i javno, u dogovoru s nositeljima prava.			x			
5	2	2	Investicije se biraju u otvorenom postupku na temelju ekonomskog, socio-kulturalnog i ekološkog utjecaja.	x					
5	2	3	Javne institucije za dodjelu zemljišta investitorima su jasno identificirane i redovito se nadziru.		x				
5	2	4	Javna tijela nadležna za dodjelu zemljišta investitorima dijele informacije i koordiniraju se kako bi se smanjila i rješila preklapanja (i spod zemljine površine).		x				
5	2	5	Poštivanje ugovorne obaveze se redovito prati i prema potrebi poduzimaju korektivne radnje.			x			
5	2	6	Mjere zaštite učinkovito smanjuju rizik od negativnih učinaka velikih zemljišnih investicija.	x					
5	2	7	Prostor za preseljenja je očito ograničen, ali postoje načini kako time vladati u skladu s najboljom praksom.				x		

LGI 3: Provedbena politika je učinkovita, dosljedna i transparentna											
5	3	1	Investitori pružaju dovoljno informacija koje omogućuju strogu ocjenu predloženih investicija.				x				
5	3	2	Prihvaćanje investicijskih planova provodi se u jasnom postupku s razumnim rokovima.		x						
5	3	3	Nositelji prava i investitori slobodno i direktno pregovaraju s potpunim pristupom relevantnim informacijama.		x						
5	3	4	Ugovorne odredbe vezane za dijeljenje dobiti su javno objavljene.			x					
LGI 4: Ugovori koji uključuju javno zemljište jesu javni i dostupni											
5	4	1	Informacije o prostornom obuhvatu i trajanju odobrenih koncesija jesu javno dostupne.		x						
5	4	2	Poštivanje jamstava koncesionara se prati te se učinkovito i dosljedno provodi.			x					
5	4	3	Načini za rješavanje nepoštivanja postoje i pružaju mogućnost donošenja pravovremenih i pravednih odluka.		x						
PANEL 6: Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar											
LGI 1: Mehanizmi priznavanja prava											
6	1	1	Posjed zemljišta od strane siromašnih može se formalizirati u skladu s lokalnim propisima u učinkovitom i transparentnom postupku.		x						
6	1	2	Nepisani dokazi se učinkovito koriste kao pomoć kod utvrđivanja prava.		x						
6	1	3	Dugoročno neosporavani posjed se formalno priznaje.	x							
6	1	4	Prvi upis uključuje odgovarajuće mјere zaštite i nije otežan plaćanjem visokih pristojbi.		x						
6	1	5	Prvi upis ne povlači za sobom značajne neformalne pristojbe.	x							
LGI 2: Potpunost upisnika zemljišta											
6	2	1	Ukupni trošak upisa prijenosa nekretnine je nizak.	x							
6	2	2	Informacije iz popisa su povezane s katastarskim planom koji odražava trenutno stanje.			x					
6	2	3	Svi relevantni tereti su upisani.			x					
6	2	4	Sva relevantna javna ograničenja ili naknade su upisani.			x					
6	2	5	Odgovor na zahtjev za pristup podacima iz upisnika zemljišta dobiva se na vrijeme.	x							
6	2	6	Upisnici zemljišta omogućuju pretraživanje.			x					
6	2	7	Informacije o zemljištu su lako dostupne.	x							
LGI 3: Pouzdanost podataka upisnika zemljišta											
6	3	1	Informacije u javnim upisnicima zemljišta su uskladene kako bi se osigurao integritet prava i smanjili troškovi prijenosa.					x			
6	3	2	Informacije iz upisnika zemljišta jesu aktualne i odražavaju stvarno stanje na terenu.			x					
LGI 4: Ekonomičnost i održivost usluga sustava upravljanja zemljištem											
6	4	1	Upisnici zemljišta su financijski održivi naplatom pristojbi za financiranje svog poslovanja.					x			
6	4	2	Investicije u upravljanje zemljištem zadovoljavaju potrebe zahtjevima za kvalitetnim uslugama.			x					
LGI 5: Naknade su odredene transparentno											
6	5	1	Pristojbe su racionalne, njihov iznos je poznat i sve uplate se iskazuju.	x							
6	5	2	Neformalna plaćanja se ne potiču.		x						
6	5	3	Standardi usluga su objavljeni i redovito se prate.		x						
PANEL 7: Vrednovanje i oporezivanje zemljišta											
LGI 1: Transparentnost vrednovanja											
7	1	1	Proces vrednovanja nekretnina je jasan.				x				
7	1	2	Vrijednosne liste su javno dostupne.					x			
LGI 2: Učinkovitost naplate											
7	2	1	Oslobođenja od plaćanja poreza na nekretnine su opravdana i transparentna.	x							
7	2	2	Svi obveznici plaćanja poreza na nekretnine nalaze se na poreznoj listi.	x							
7	2	3	Procijenjeni porezi na nekretnine se naplaćuju.	x							
7	2	4	Primici od poreza na nekretnine prelaze troškove naplate.	x							
PANEL 8: Rješavanje sporova											
LGI 1: Raspodjela odgovornosti											
8	1	1	Odgovornost za rješavanje sporova je jasno dodijeljena.	x							
8	1	2	Mehanizmi rješavanja sporova su dostupni javnosti.	x							
8	1	3	Potiču se obostrano prihvaćani sporazumi postignuti putem neformalnih sustava za rješavanje sporova.					x			
8	1	4	Postoji dostupan, pristupačan i pravovremen postupak za žalbu na sporna rješenja.	x							

LGI 2: Udio zemljišta opterećen neriješenim sporovima je nizak i u opadanju

8	2	1	Zemljišni sporovi čine neznatan udio slučajeva u formalnom zakonodavnom sustavu.	x		
8	2	2	Sporovi se u formalnom sustavu rješavaju pravovremeno.	x		
8	2	3	Broj dugogodišnjih (>5 godina) sporova oko zemljišta je neznatan.		x	

PANEL 9: Organizacija institucija i politike**LGI 1: Jasnoća nadležnosti i prakse**

9	1	1	Oblikovanje zemljišne politike, provedba i arbitraža su odvojeni kako bi se izbjegao sukob interesa.	x		
9	1	2	Odgovornosti ministarstava i agencija za zemljište se ne preklapaju (horizontalno preklapanje).		x	
9	1	3	Upravno (vertikalno) preklapanje ne postoji.	x		
9	1	4	Tijela javne vlasti dijele informacije o pravima i korištenju zemljišta; o ključnim činjenicama se redovito izvještava te su javno dostupne.		x	
9	1	5	Preklapanja prava (temeljena na tipologiji interesa na zemljištu) su minimalna i ne uzrokuju neslaganja ili sporove.		x	
9	1	6	Neodređenost u institucionalnim nadležnostima (na temelju pregleda institucija) ne uzrokuje probleme.			x

LGI 2: Pravednost i nediskriminacija u procesu donošenja odluka

9	2	1	Zemljišne politike i propisi su razvijeni na participativni način koji uključuje sve relevantne dionike.	x		
9	2	2	Ciljevi zemljišnih politika jesu jednakost i smanjenje siromaštva; napredak u tom smjeru se javno prati.	x		
9	2	3	Ciljevi zemljišnih politika jesu ekologija i zaštita okoliša; napredak u tom smjeru se javno prati.	x		
9	2	4	Provedba zemljišne politike je proračunata, uskladena s dobitima i primjereni financirana.	x		
9	2	5	Postoji redovito i javno izvještavanje o napretku u provedbi politike.	x		
9	2	6	Zemljišne politike pomažu poboljšanju korištenja zemljišta siromašnima i onima koji su doživjeli nepravdu.		x	
9	2	7	Zemljišne politike proaktivno i učinkovito smanjuju budući rizik od katastrofa.			x

PANEL 10: Gospodarenje obalnim područjem**LGI 1: Pravo korištenja mora za ribarstvo**

10	1	1	Pravo korištenja mora za ribarstvo je pravno prepoznato i zaštićeno u praksi	x		
10	1	2	Mješovito korištenje mora u određenim zonama (npr. ribarstvo, turizam i promet) može pravno postojati	x		
10	1	3	Dozvola za korištenje morskog prostora može se dobiti uz prihvatljivu cijenu nakon pažljive i transparentne procjene usuglašenosti s postojećim planovima mora uz procjenu utjecaja na okoliš i uzimanja u obzir mišljenja i interesa svih dionika	x		

LGI 2: Učinkovitost procesa izrade prostornih planova u obalnom području

10	2	1	Prostorno planiranje učinkovito usmjerava obalni urbani razvoj	x		
10	2	2	Postupci planiranja su u stanju nositi se s obalnim urbanim rastom	x		

LGI 3: Učinkovitost procesa prostornog planiranja mora

10	3	1	Prostorni planovi mora se izrađuju/mijenjaju kroz javni proces	x		
10	3	2	Dozvola za korištenje morskog prostora može se brzo dobiti		x	
10	3	3	Određivanje zona marikulture u prostornim planovima mora je osigurano uključivo i mjere izbjegavanja konfliktova sa susjednim namjenama (npr. turizam) i uz uvažavanje mišljenja i interesa dionika	x		
10	3	4	Prostorno planiranje mora učinkovito određuje prostornu i vremensku alokaciju korištenja morskog prostora i osigurava održivo korištenje morskih resursa		x	
10	3	5	Proces prostornog planiranja mora osigurava koherentnost između morskih i obalnih strategija i planova	x		

Dodatak 2. Popis sudionika na panelima

	Panel	Član panela
1	Priznavanje prava na zemljištu (29. lipanj)	1. Ivica Anaković, Ministarstvo pravosuđa 2. Željka Pilipović, odvjetnica, predstavnica Hrvatske odvjetničke komore 3. Ingrid Jurcan Lakičević, odvjetnica, Vukić i partneri d.o.o. 4. Marinik Bosiljevac, Državna geodetska uprava 5. Josip Bienenfeld, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
2	Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta (30. lipanj)	1. Tajana Radić, Hrvatska poljoprivredna komora 2. Ksenija Grgurić Kontić, Hrvatske šume d.d., Uprava za šume Delnice 3. Damir Delač, Hrvatsko šumarsko društvo 4. Jasna Molc, Hrvatske šume d.d. 5. Sabina Čanjevac, Ministarstvo pravosuđa 6. Zdenko Bogović, Hrvatski savez udruga privatnih šumovlasnika
3	Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta (2. srpanj)	1. Srećko Pegan, Arhitektonski fakultet Sveučilišta u Zagrebu 2. Irena Matković, Hrvatski zavod za prostorni razvoj 3. Ivona Jerković, Grgurević i partneri d.o.o. 4. Tea Horvat, LOG-URBIS d.o.o. 5. Darko Šiško, Gradska ured za strategijsko planiranje 6. Ljerka Marić, Državna geodetska uprava 7. Josip Bienenfeld, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, djelomično
4	Gospodarenje javnim zemljištem (6. srpanj)	1. Sonja Marohnić Horvat, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj 2. Miroslav Kovač, Udruga OPG-a Hrvatske „Život“ 3. Toni Raić, Udruga za tov i uzgoj junadi "Baby-beef" 4. Nikola Čopić, poduzetnik 5. Jakov Pavčić, Vetkop d.o.o. 6. Antonio Šustić, Državna geodetska uprava 7. Zlata Hrvat Šipek, Državno odvjetništvo 8. Alen Čičak, Državni ured za upravljanje državnom imovinom 9. Lidija Majcan Horvat, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja 10. Ivica Anaković, Ministarstvo pravosuđa
5	Dodjela velikih zemljišta investitorima (8. srpanj)	1. Sanja Ljubunčić, Ministarstvo poduzetništva i obrta 2. Žaklina Čolaković, Ministarstvo pravosuđa 3. Violeta Ajhner Bolfan, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju 4. Dario Perešin, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju 5. Andrej Bolfek, Odvjetnički ured Bolfek 6. Melida Ivković, Agencija za investicije i konkurentnost 7. Snježana Španjol, Ministarstvo poljoprivrede 8. Mladen Pejnović, Državni ured za upravljanje državnom imovinom
6	Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar (13. srpanj)	1. Antonio Šustić, Državna geodetska uprava 2. Jelena Jurišić, Ericsson Nikola Tesla d.d. 3. Irena Džunić, Grad Zagreb 4. Ana Marija Končić, Općinski građanski sud Zagreb, Stalna služba Sesvete 5. Damir Pahić, Zavod za fotogrametriju d.d. 6. Sanja Vurin, Jedinica za provedbu IISZA projekta 7. Ivica Anaković, Ministarstvo pravosuđa
7	Vrednovanje i oporezivanje zemljišta (10. srpanj)	1. Branimir Majčica, Grad Zagreb 2. Darko Štefančić, Hrvatska gospodarska komora/PBZ nekretnine 3. Sinisa Mastelić Ivić, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagreb 4. Vladimir Majetić, Državna geodetska uprava 5. Vladimir Lasić, Hrvatsko društvo procjenitelja
8	Rješavanje sporova (14. srpanj)	1. Nada Rendić Gregurić, Ministarstvo pravosuđa 2. Ivica Anaković, Ministarstvo pravosuđa 3. Josip Šurjak, Hrvatska odvjetnička komora 4. Jozo Jurčević, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske 5. Jadranka Liović Merkaš, Općinski građanski sud Zagreb 6. Stjepan Šaškor, Hrvatska javnobilježnička komora
9	Organizacija institucija i politike (25. kolovoz)	1. Silvio Bašić, Sveučilište u Zagrebu, Građevinski fakultet 2. Tatjana Josipović, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet 3. Damir Kontrec, Vrhovni sud Republike Hrvatske 4. Blaženka Mičević, Agencija za poljoprivredno zemljište 5. Ivan Novak, Aksiom d.o.o. 6. Hrvoje Tomić, Sveučilište u Zagrebu, Geodetski fakultet 7. Ivica Trumbić, nezavisni savjetnik
10	Gospodarenje obalnim područjima (24. kolovoz)	1. Gojko Berlengi, GISPLAN d.o.o. 2. Maja Madiraca, URBOS d.o.o. 3. Ines Merčep, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja 4. Dagmar Šurmanović, Hrvatske vode d.d.

Dodatak 3: Preporuke politika i pokazatelja za praćenje

Prijedlog je proizašao iz rasprava na panelima te dopunjeno na radionici za tehničku provjeru.

NAPOMENA: Na svim panelima je uočen isti nalaz: neažurnost katastra i zemljišne knjige (16) te u mnogima preveliki broj ograničenja prava vlasništva (pravnih režima).

Nalaz	Preporuka	Nadležna institucija	Pokazatelj za praćenje	
Preporuke Panela 1				
1	Prevelika segmentiranost propisa o zemljištu, postojeći propisi su pisani za knjige, obrasce i analogni oblik zapisa	Smanjiti broj zakona koji se bave zemljištem Modernizirati propise, pogotovo provedbene na način da se prihvata elektronički oblik podataka kao službeni	Sve institucije zemljišnog sektora (Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Ministarstvo financija, Agencija za poljoprivredno zemljište, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Državni ured za upravljanje državnom imovinom, Ministarstvo uprave, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo kulture, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ...)	Broj zakona koji se bave zemljištem
2	Upis pretvorenog društvenog vlasništva je spor	Ubrzati procese i uvesti mogućnost mirenja između stranaka u postupku, posebno države i jedinica lokalne samouprave Obvezati upravitelje javnim zemljištima na izradu dokumentacije za upis u katastar i zemljišnu knjigu i osigurati sredstva Uvjetovati raspolaganje zemljištem/nekretninama izvodom iz Baze zemljišnih podataka	Upravitelji državnim nekretninama: Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Ministarstvo financija, Agencija za poljoprivredno zemljište, Državni ured za upravljanje državnom imovinom, jedinice lokane samouprave	Broj katastarskih čestica za koje je upisano „društveno vlasništvo“

3	<p>Postoji previše zakonskih ograničenja prava vlasništva (pravnih režima) koja ponekad ne služe javnim ciljevima, a preklapanja usporavaju donošenje odluka zbog uključenosti više institucija. Upitna je opravdanost broja i površine zaštićenih područja</p>	<p>Ograničenja prava vlasništva svesti na razumno mjeru i uskladiti s javnim ciljevima preispitivanjem opravdanosti svakog pravnog režima odnosno zaštićenog područja i smanjiti ograničenja</p> <p>Doraditi propise i procese za upis pravnih režima u katastar i zemljišnu knjigu tako da se obvezu institucije nadležne za pojedini pravni režim na prijavu promjene u katastar/zemljišnu knjigu</p> <p>Razmotriti davanje pravednih naknada za ograničenja</p>	<p>Institucija nadležna za pojedini pravni režim, Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava</p>	Broj ograničenja pravnih režima
---	---	--	--	---------------------------------

Preporuke Panela 2

4	Poteškoće pri identificiranju vrste zemljišta u propisima i praksi, preklapanja poljoprivrednog i šumskog	Uskladiti propise te primjenu u praksi Standardizirati tipove upotrebe, korištenja i namjene nekretnina	Krovna institucija nadležna za uređenje zemljišta, Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava	Izrađen zajednički pojmovnik i tipologija zemljišta za sve sektore
5	Prereguliranost prekršaja koji se u praksi ne sankcioniraju, nejednak tretman vlasnika šuma u propisima i praksi (država/privatno)	Revizija prekršajnih odgovornosti i inspekcijskog nadzora, ujednačiti tretman svih vlasnika šuma u propisima i praksi	Ministarstvo pravosuđa i nadležna ministarstva	Broj prekršaja
6	Ne postoji nacionalna strategija ruralnog razvoja, zajednička za poljoprivredu i šumarstvo	Donijeti strategiju ruralnog razvoja	Krovna institucija nadležna za uređenje zemljišta, Ministarstvo ruralnog razvoja i Ministarstvo poljoprivrede	Donesena strategija

Preporuke Panela 3

7	Praćenje stanja na zemljištu je nedostatno, nedostaju realni, relevantni podaci o gospodarstvu i demografiji za potrebe prostornog planiranja. Nedovoljna standardizacija terminologije i podataka između sektora uređenja zemljišta	<p>Uspostaviti sustav praćenja stanja u prostoru u okviru ZIS-a, razviti analitičke funkcije na spremištima zemljišnih podataka, povezati spremišta</p> <p>Osigurati interoperabilnost ZIS- i drugih informacijskih sustava</p> <p>Izraditi odgovarajući rječnik pojmoveva i definicija te njihov prijevod</p> <p>Implementacija INSPIRE direktive i drugih</p>	<p>Institucija nadležna za ZIS i Vijeće NIPP-a, Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove e-Hrvatske, Državni zavod za statistiku, Tijela javne vlasti i nevladine stručne udruge</p>	Broj povezanih sustava, broj analitičkih funkcija
---	--	---	---	---

		relevantnih standarda		
8	Neopravdana proširenja građevinskih područja, prenamjena zemljišta je spora	Revidirati postojeće kapacitete, odnosno preispitati potrebe za građevinskim područjima koja nisu privedena svrsi	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja i jedinice lokalne samouprave	Površine građevinskih područja
9	Česte korijenite promjene sustava prostornog uređenja i gradnje uzrokuju probleme u primjeni te netransparentnost u provedbi. Slaba komunikacija između dionika (formalnih i stručnih) u procedurama izrade prostornih planova i prenormiranost stručnih poslova	Stabilizirati zakonodavni okvir na dulji rok, unaprijediti komunikaciju dionika u postupku izrade i donošenja propisa te komunikaciju uprave i privatnog sektora	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, stručne udruge i jedinice lokalne samouprave	Broj zajedničkih radionica uprave i privatnog sektora

Preporuke Panela 4

10	Neiskorištenost javnog zemljišta, poljoprivrednog, urbanog i pomorskog dobra	Za uređenje zemljišta treba odrediti krovnu instituciju Javno objaviti raspoloživa javna zemljišta i ponuditi u zakup/koncesiju	Vlada i nadležne institucije	Površina dodijeljenoga javnog zemljišta
11	Podaci o izvlaštenim zemljištima nisu javni i transparentni	Javno objaviti strukturirane podatke o izvlaštenim zemljištima u okviru službenih registara i informacijskih sustava	Institucija nadležna za ZIS, Državni uredi u županijama	Broj objavljenih izvlaštenja
12	Nedostatni učinkoviti kapaciteti institucija	Povećati učinkovitost institucija za gospodarenje javnim zemljištem Ujediniti institucije za gospodarenje zemljištem Provesti odgovarajuće obuke zaposlenih	Vlada i krovna institucija za uređenje zemljišta	Provedena školovanja

Preporuke Panela 5

13	Nema (dovoljno) velikih zemljišta	Provesti mjere okrupnjavanja zemljišta komasacijom Omogućiti pojedinačno okrupnjavanje uz povoljne uvjete	Krovna institucija za uređenje zemljišta, Agencija za poljoprivredno zemljište, jedinice lokalne samouprave	Broj provedenih komasacija
14	Procedure za dodjelu javnog zemljišta su složene	Preispitati procese za dodjelu zakupa/koncesija	Krovna institucija za uređenje zemljišta i nadležne institucije	Dorađene procedure

15	Podaci o dodijeljenim javnom zemljištima su djelomično objavljeni, a sustav za praćenje naplate za korištenje javnog zemljišta je manjkav	Objaviti podatke o dodijeljenim javnim zemljištima i uvjete pod kojima su dodijeljena Razviti procese kontrole naplate zajedničke za sve sektore Povećati učinkovitost sankcioniranja nepoštivanja ugovornih obveza	Krovna institucija za uređenje zemljišta i institucija nadležna za ZIS, Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove e-Hrvatske, Agencija za poljoprivredno zemljište, Državni ured za upravljanje državnom imovinom	Razvijeni procesi praćenja ugovora i naplate
Preporuke Panela 6				
16	Sva zemljišta su upisana u katastru/zemljišnoj knjizi ali stanje često ne odgovara onome u naravi	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja zemljišnoknjžnim umjesto sudskim postupcima Implementirati mogućnost pojedinačnog ažuriranja (pojedinačno prevođenje i pojedinačno preoblikovanje) Uvesti obvezu upisa svake transakcije u zemljišnu knjigu Obvezati nadležne institucije na ažuriranje upisa javnih zemljišta	Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Institucija nadležna za ZIS	Postotak neažurnih upisa
17	Institucijski ustroj katastra/zemljišne knjige nije prikladan	Ujediniti katastar/zemljišnu knjigu i eventualno druge ključne registre u jednu upravnu instituciju-agenciju Uspostaviti jedinstvenu i jasnu upravljačku strukturu	Vlada	Institucije ujedinjene
18	Upisano stanje interesa na zemljištu u katastru i zemljišnoj knjizi je nepotpuno	Definirati procedure upisa pravnih režima Dopuniti javnom komunalnom infrastrukturom i adresnim sustavom i integrirati u ZIS Prenijeti vođenje podataka o posebnim dijelovima nekretnina iz KPU u Bazu zemljišnih podataka. Dopuniti s podacima o vrijednosti nekretnina iz kupoprodajnih ugovora Osigurati ineroperabilnost s ostalim čimbenicima NIPP-a uspostavom servisa za razmjenu	Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Institucija nadležna za ZIS i ministarstva	Upisani pravni režimi, javna komunalna infrastruktura i posebni dijelovi nekretnina

19	Neusklađenost katastra i zemljišne knjige i administrativnog ustroja	Ubrzati uspostavu Katastra nekretnina i EOP zemljišne knjige Integrirati Registar prostornih jedinica u ZIS Uskladiti granice katastarskih općina u katuštu/zemljišnoj knjizi s granicama naselja i drugih prostornih jedinica više razine	Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Institucija nadležna za ZIS, Ministarstvo uprave	Usklađene granice prostornih jedinica
----	--	--	--	---------------------------------------

Preporuke Panela 7

20	Oporezivanje je sektorsko i nesustavno, vrijednosne liste se uglavnom ne objavljaju	Uvesti porez na sve nekretnine utemeljen na tržišnoj vrijednosti Javno objavljivati vrijednosne liste	Institucija nadležna za ZIS, Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove e-Hrvatske, Ministarstvo financija i jedinice lokalne samouprave	Liste objavljene
21	Dostupni podaci o zemljištu su nedostatni za procjenu vrijednosti	Uspostaviti sustav masovnog vrednovanja nekretnina	Ministarstvo financija, Institucija nadležna za ZIS	Uspostavljen sustav masovnog vrednovanja nekretnina
22	Nedovoljno obučeni kadrovski kapaciteti i nedostatna ponuda obrazovanja	Unaprijediti obrazovanje za procjenitelje	Ministarstvo financija i stručne udruge	Provedene obuke za procjenitelje

Preporuke Panela 8

23	Značajan udio stvarnopravnih predmeta u pravosudnom sustavu	Omogućiti bržu provedbu upisa stvarnog stanja zemljišnoknjizišnim umjesto sudskim postupcima („formalnim“ tužbama) Uvesti mogućnost neformalnog rješavanja sporova u postupcima osnivanja, obnove i dopune zemljišnih knjiga Onemogućiti nestručne osobe u podnošenju podnesaka	Ministarstvo pravosuđa	Udio stvarnopravnih predmeta
24	Stanje s rješavanjem sporova je različito u različitim područjima Hrvatske	Ujednačiti postupanja dodatnom edukacijom kadrova i reorganizacijom	Ministarstvo pravosuđa	Ravnomjernost u brzini rješavanja sporova

Preporuke Panela 9				
25	Uređenje zemljišta je razjedinjeno po sektorima, sudjeluje preveliki broj institucija. Ne postoji cjelovita strategija ni politike	Uspostaviti krovnu instituciju za uređenje zemljišta ujedinjavanjem postojećih Donijeti strategiju uređenja zemljišta koja će uključivati sve sektore te izraditi sektorske strategije koje nedostaju Definirati zemljšnu i stambenu politiku	Vlada	Donesena strategija uređenja zemljišta
26	Skoro svako tijelo javne vlasti vodi vlastite registre/baze podataka o zemljištu/nekretninama koje uglavnom nisu povezane s katastrom/zemljšnom knjigom	Restrukturirati razne registre i ukinuti redundantne, potaknuti razmjenu podataka između institucija Ukinuti redundantne registre/baze podataka Osigurati interoperabilnost ključnih registara o zemljištu	Institucija nadležna za ZIS, središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove e-Hrvatske, Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Ministarstvo uprave	Broj institucijskih korisnika ZIS-a
Preporuke Panela 10				
27	Nedovoljno kvalitetnih standardiziranih podataka o morskim područjima i ribarstvu	Stimulirati standardizaciju službenih podataka i dopuniti postojeće službene registre/informacijske sustave	Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove e-Hrvatske, Institucija nadležna za ZIS, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture,	Dostupni podaci o pomorskim područjima
28	Nedostaju programi razvoja utemeljeni na održivom razvoju kao podloga za izradu prostornih planova pomorskih područja	Izraditi programe razvoja i nove planove uvažavajući realne potrebe i mogućnosti održivog razvoja	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Jedinice regionalne i lokalne samouprave	Izrađeni programi razvoja pomorskih područja
29	Nedostatna koordinacija između nadležnih institucija, nadležnosti obično počinju/završavaju na obalnoj crti	Poboljšati koordinaciju među institucijama nadležnim za koprena i morska područja Osigurati integralno gospodarenje pomorskim područjem	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstvo regionalnoga razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	Ustrojena koordinacijska tijela

Dodatak 4. Sudionici radionice za tehničku provjeru

1. Igor Čižmek, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
2. Željka Pilipović, Hrvatska odvjetnička komora
3. Zdenko Bogović, Hrvatski savez udruga privatnih šumovlasnika
4. Nikola Raguž, Općinski građanski sud u Zagrebu
5. Erika Kaloćira Reljić, Ministarstvo pravosuđa
6. Jasna Molc, Hrvatske šume d.o.o.
7. Marinko Bosiljevac, Državna geodetska uprava
8. Ivona Jerković, Grgurević i partneri d.o.o.
9. Branimir Majčica, Grad Zagreb
10. Siniša Mastelić Ivić, Sveučilište u Zagrebu
11. Darko Štefančić, Hrvatska gospodarska komora
12. Zlatko Fabijančić, Ministarstvo finančija – Porezna uprava
13. Tajana Radić, Hrvatska poljoprivredna komora
14. Irena Matković, Hrvatski zavod za prostorni razvoj
15. Darko Šiško, Grad Zagreb
16. Lidija Majcan Horvat, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
17. Sonja Marohnić Horvat, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj
18. Violeta Ajhner Bofan, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
19. Sani Ljubunčić, Ministarstvo poduzetništva i obrta
20. Gordana Špehar Hafizović, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
21. Zvonimir Savić, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
22. Krešimir Lugarić
23. Irena Džunić, Grad Zagreb
24. Jelena Jurišić, Ericsson Nikola Tesla d.d.
25. Damir Pahić, Zavod za fotogrametriju d.d.
26. Dario Perešin, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
27. Antonio Šustić, Državna geodetska uprava
28. Ivica Anaković, Ministarstvo pravosuđa
29. Sanja Vurin, WB projekt Uređena zemlja
30. Zoran Avramović, Ministarstvo pravosuđa
31. Sabina Čanjevac, Ministarstvo pravosuđa
32. Vladimir Majetić, Državna geodetska uprava
33. Tomislav Maras, Općinski sud u Karlovcu
34. Tiana Pribanić, Ericsson Nikola Tesla d.d.
35. Marija Huljak, Agencija za investicije i konkurentnost
36. Andrej Bolfek, Odvjetnički ured Andrej Bolfek
37. Boris Koketi, Državno odvjetništvo
38. Jozo Jurčević, Državno odvjetništvo

Dodatak 5. Sudionici dijaloga o politikama

1. DUKA, Renata, Ministarstva pravosuđa
2. ČIŽMEK, Igor, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
3. MAJETIĆ, Vladimir, Državna geodetska uprava
4. LEPIRI, Leda, Ministarstvo uprave
5. BORA, Blaženka, Ministarstvo poljoprivrede
6. BARTOLIĆ, Hrvoje, Ministarstvo poljoprivrede
7. VRABEC BISTROVIĆ, Mirjana, Ministarstvo poljoprivrede
8. RUNJE, Silvija, Ministarstvo poljoprivrede
9. PRELEC, Marina, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
10. IVIČEK, Marijana, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture
11. MARKUŽ, Ana, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
12. HERMEŠĆEC, Tomislav, Ministarstvo poljoprivrede, Uprava šumarstva, lovstva i drvne industrije
13. ČULO, Karlo, Državni ured za upravljanje državnom imovinom
14. KRIŠTOF, Marko, Državni zavod za statistiku
15. CRKVENČIĆ, Branko, Državni zavod za statistiku
16. ČIZMOVIĆ, Žaklina, Državni zavod za statistiku

Dodatak 6. Tipologija zemljišta

Tipologija	Površina i stanovništvo	Zakonsko priznavanje i svojstva	Preklapanje i potencijalni problemi
VLASNIŠTVO	8807300 ha 4284889		
Opće dobro	Površina: 3208261 ha Stanovništvo: -	<p>Pravni izvor: Ustav, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96) i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03): dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, izuzeti su od sposobnosti biti objektom stvarnih prava. O njima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska uglavnom koncesijama: vode, more, obala i otoci u dijelu koji je u funkcionalnoj vezi s morem</p> <p>Upisano: 5%; katastar i zemljšna knjiga</p> <p>Prenosivost: NE, samo koncesije</p>	<p>Preklapa se s posebnim pravnim režimima: Zaštićeno obalno područje mora, Zaštićena područja, Kulturna dobra i Ribolovne zone.</p> <p>U doba društvenog vlasništva upis stvarnih prava u zemljšne knjige bio je potpuno marginaliziran, a što se odnosilo i na upis općih dobara u zemljšne knjige, na katastarskom planu nisu upisivana zemljišta općeg dobra osim ako nisu obuhvaćena izmjerom zbog okolnih privatnih čestica zemljišta. Granica čestica morske obale najvećim dijelom nije upisana u katastar ni zemljšne knjige. Katastarske čestice na moru su vrlo rijetko upisane u katastru.</p>
Zemljišta u državnom vlasništvu	Površina: 3013358 ha Stanovništvo: -	<p>Pravni izvor: Ustav, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršenju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova te se rabe u skladu s tim namjenama: razvrstane javne ceste, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, zgrade državnih i sudskih institucija, vojarne.</p> <p>Upisano: 99%; katastar i zemljšna knjiga</p> <p>Prenosivost: DA</p>	<p>Preklapa se s posebnim pravnim režimima. Zemljišta su prikazana kao katastarske čestice u katastru ali upis vlasništva u zemljšnoj knjizi ponegdje ne odgovara stvarnom stanju ili je još uvijek upisano „društveno vlasništvo“.</p> <p>U pretvorbi društvenog vlasništva česti su primjeri sporova između države i jedinica regionalne/lokalne samouprave oko vlasništva zemljišta. Također, još nije završen upis zemljišta vraćenog denacionalizacijom.</p> <p>Dodatne popise vode i druge državne institucije osim katastra i zemljšne knjige.</p>

Zemljišta u vlasništvu jedinica regionalne/lokalne samouprave	Površina: 13105 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima NN 91/96: nerazvrstane ceste te stvari u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koje su namijenjene neposrednom izvršenju prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, njezinih tijela i ustanova te se rabe u skladu s tim namjenama: zgrade institucija regionalne/lokalne samouprave, škole, parkovi. Upisano: 99%; katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA	Zemljišta su prikazana kao katastarske čestice u katastru ali upis vlasništva u zemljišnoj knjizi ponegdje ne odgovara stvarnom stanju ili je još uvijek upisano „društveno vlasništvo“. U pretvorbi društvenog vlasništva česti su primjeri sporova između države i jedinica regionalne/lokalne samouprave oko vlasništva zemljišta. Također, još nije završen povrat zemljišta propisan denacionalizacijom.
Privatno vlasništvo	Površina: 2572576 ha Stanovništvo: 4284889	Pravni izvor: Ustav i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96). Zaštićeno je propisima i može biti oduzeto samo na temelju propisa. Upisano: 99%; katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA	Upis prava u zemljišne knjige nije obvezan te upisi nisu uvijek ažurni, pretvorba društvenog vlasništva još uvijek nije potpuno provedena.
URBANA PODRUČJA	2187103 ha 3016137		
Zemljišta u nadležnosti države	Površina: 500 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): kao i vlasništvo. Osim zemljišta u vlasništvu država gospodari i općim dobrima. Upisano: 20% Prenosivost: DA, opća dobra se mogu samo dati u koncesiju, a poljoprivredno zemljište prodati ili dati u zakup	Pravo vlasništva nije uvijek upisano u zemljišnoj knjizi.
Zemljišta u nadležnosti jedinica regionalne/lokalne samouprave	Površina: 5092 Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): nerazvrstane ceste, parkovi, škole, vrtići. Upisano: 100% Prenosivost: DA	Pravo vlasništva nije uvijek upisano u zemljišnoj knjizi.

Privatna zemljišta - individualna	Površina: 29019 Stanovništvo: 2031319	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima NN 91/96: Svaka fizička i pravna osoba može biti nositeljem prava vlasništva, a i drugih stvarnih prava: prava služnosti, prava iz stvarnoga tereta, prava građenja i založnoga prava na svemu što može biti objektom tih prava, ako zakonom nije drukčije određeno: Upisano: 100%; katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA	U pojedinačnim slučajevima nije provedena denacionalizacija te je na zemljištu upisano „društveno vlasništvo“. Katastarske čestice zemljišta unutar granice građevinskog područja površine veće od 1000 m ² i katastarske čestice zemljišta izvan granice građevinskog područja planirane dokumentima prostornog uređenja za izgradnju koje su u evidencijama Državne geodetske uprave označene kao poljoprivredna kultura, a koje nisu privедene namjeni, moraju se održavati pogodnim za poljoprivrednu proizvodnju i u tu se svrhu koristiti do izvršnosti akta kojim se odobrava građenje, odnosno primitka potvrde glavnog projekta
Privatna zemljišta - zajednička	Površina: 12829 ha Stanovništvo: 2253570	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): Ako više osoba ima neku stvar u svome vlasništvu tako da svakoj pripada po dio toga prava vlasništva, računski određen razmjerom prema cijelom pravu vlasništva te stvari, sve su one suvlasnici te stvari, a dijelovi prava vlasništva koji im pripadaju njihovi su suvlasnički dijelovi: stanovi i poslovni prostori Upisano: 100%; katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA	U pojedinačnim slučajevima je na zemljištu još upisano „društveno vlasništvo“. Kod starijih zgrada još nije proveden upis posebnih dijelova nekretnine sukladno sadašnjim propisima, već se one vode u Knjizi položenih ugovora.
RURALNA PODRUČJA	3472297 ha 1268752		
Zemljišta u nadležnosti države	Površina: 3039300 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): željeznice, autoceste, državne ceste, poljoprivredno zemljište, šume Upisano: 100%; katastar i zemljišna knjiga, ali i drugi upisnici Prenosivost: DA	Nije uvijek upisano na državu u zemljišnoj knjizi. Za pojedina zemljišta osnovane su tvrtke koje njima gospodare (npr. Hrvatske šume ...).

Zemljišta u nadležnosti jedinica regionalne/lokalne samouprave	Površina: 4865 Stanovništvo:	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): nerazvrstane ceste i nekretnine u funkciji lokane samouprave, Upisano: 100% Prenosivost: DA	Za raspolaganje općim dobrima koja nisu pomorsko dobro ili javne ceste nadležna je jedinica lokalne samouprave. Ona može raspolagati u okviru komunalnih djelatnosti temeljem odluke o koncesiji. Na drugim zemljištima može biti upisan vlasnik Republika Hrvatska, a njime upravlja jedinica regionalne/lokalne samouprave.
Državno poljoprivredno zemljište	Površina: 889362 ha Stanovništvo:	Pravni izvor: Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 39/13): Upisano: 100%; katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA, uglavnom zakup	Nije uvijek upisano, posebno ono steceno pretvorbom. Neiskorišteno, slobodno za raspolaganje: 462017 ha
Privatna zemljišta	Površina: 2543557 Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96): poljoprivredno, šume i šumska zemljišta, izgrađeno Upisano: 99%, katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA	Ako se nalaze u područjima posebnih pravnih režima raspolaganje je ograničeno.
Posebni pravni režimi		Ograničava pravo vlasništva na kojem je proglašen	Preklapaju se sa svim vrstama zemljišta te ostalim pravnim režimima. Preklapanja uzrokuju poteškoće kod gospodarenja.
Zaštićeno obalno područje mora	Površina: 816140 ha Stanovništvo: 757458	Pravni izvor: Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13). područje obalnih jedinica lokalne samouprave. Pojas kopna i otoka u širini od 1000 m od obalne crte i pojasu mora u širini od 300 m od obalne crte. Upisano: Granice i područje prostora ograničenja prikazuju se na Hrvatskoj osnovnoj karti (HOK) dopunjenoj ortofotokartama. Prenosivost: -	Preklapa se s područjem općeg dobra i privatnim vlasništvom, prikazano samo na kartama, a ne u katastru i zemljišnoj knjizi.

Poljoprivredno zemljište	Površina: 2695037 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 39/13): poljoprivredne površine: 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 obrasio početnim ili degradacijskim razvojnim stadijima šumskih sastojina, a pogodno je za poljoprivrednu proizvodnju smatra se poljoprivrednim zemljištem Upisano: 100%; katastar i zemljišna knjiga Prenosivost: DA	Preklapa se s privatnim i državnim vlasništvom. Nositeljima prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke osobe, osim ako međunarodnim ugovorom i posebnim propisom nije drugačije određeno, osim naslijedivanjem.
Zaštićena područja	Površina: 721318 ha (8,2%) Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13): sveukupna bioraznolikost, krajobrazna raznolikost i georaznolikost. Upisano: 100%; Upisnik zaštićenih područja Prenosivost: -	Preklapa se sa svim vrstama vlasništva. Država ima pravo pravokupa na tim područjima.
Vodno područje	Površina: 7039000 Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o vodama (NN 153/09): područje kopna i mora koje se sastoji od jednog ili više susjednih rječnih slivova s njihovim pripadajućim podzemnim, prijelaznim i priobalnim vodama, koje je glavna jedinica za upravljanje rječnim slivovima Upisano: Prenosivost: -	Preklapa se svim vrstama vlasništva. Hrvatske vode donose Plan upravljanja vodnim područjima i gospodare njime.

Šume i šumsko zemljište	Površina: 2688687 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o šumama (NN 140/05): zemljište obraslo šumskim drvećem u obliku sastojine na površini većoj od 10 ari, šumski rasadnici i sjemenske plantaže koje su sastavni dio šume, šumska infrastruktura, protupožarni projekti te ostala manja otvorena područja unutar šume, šume u zaštićenim područjima prema posebnom propisu, šume od posebnoga ekološkoga, znanstvenoga, povijesnog ili duhovnog interesa, vjetrobrani i zaštitne zone – zaštitni pojasevi drveća površine veće od 10 ari i širine veće od 20 m, zemljište na kojem se uzgaja šuma ili koje je radi svojih prirodnih obilježja i uvjeta gospodarenja predviđeno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma Upisano: 100%; katastar Prenosivost: DA	Preklapa se sa svim vrstama vlasništva. Hrvatske šume i savjetodavna služba donose šumskogospodarske planove. Vlasništvo je ograničeno, postoje posebni procesi za izdvajanje zemljišta iz područja (npr. u slučaju pretvaranja u građevinsko). Zabranjeno je otuđiti ako je u državnom vlasništvu.
Lovišta	Površina: 2191296 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o lovstvu (NN 140/05): zemljište u vlasništvu pravne ili fizičke osobe (privatno lovište) i lovište ustanovljeno na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske (državno lovište); Zajedničko lovište je lovište ustanovljeno na zemljištima raznih vlasnika, koji prema odredbama Zakona nisu mogli ustanoviti vlastito lovište Upisano: NE Prenosivost: DA	Preklapa se s privatnim vlasništvom, državnim i općim dobrom. Granice prikazane samo na kartama, a ne i na katastarskom planu.
Ribolovne zone	Površina: 5452700 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o morskom ribarstvu (NN 81/13): dio područja mora koji predstavlja biološku, hidrološku i gospodarsku cjelinu, a čije su granice određene. Upisano: NE Prenosivost: NE, samo izdavanje ribolovnih dozvola	Granice su određene propisima. Za zone se dodjeljuju ribarske povlastice.

Kulturna dobra	Površina: 1000 ha Stanovništvo: -	Pravni izvor: Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99): arheološka nalazišta i arheološke zone, krajolici i njihovi dijelovi koji svjedoče o čovjekovoj prisutnosti u prostoru, a imaju umjetničku, povijesnu i antropološku vrijednost, zgrade, odnosno prostori u kojima se trajno čuvaju ili izlažu kulturna dobra i dokumentacija o njima. Upisano: DA Prenosivost: DA, uz ograničenja	Preklapa se sa svim zemljištima te ograničava prava vlasništva. Država ima pravo provokupa. U zemljišnoj knjizi se upisuje zabilježba, pored toga se vodi poseban Registar kulturnih dobara.
----------------	--------------------------------------	--	--

Dodatak 7. Pregled institucija

RB	Institucija	Vrsta zemljišta	Nadležnost	Odbojenost politike i funkcija	Preklapanja s kojom institucijom?
	ZAKONODAVNA VLAST				
1	Sabor	sve	nositelj zakonodavne vlasti, donošenje propisa		
	SUDSKA VLAST				
2.1	Vrhovni sud	sve	osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni, rješava o sukobu nadležnosti kad je to propisano posebnim zakonom,		
2.2	Županijski sud	sve	rješavanje sporova u drugom stupnju		
2.3	Općinski sud	sve	rješavanje sporova o zemljištu u prvom stupnju		
2.4	Općinski sud - zemljišnoknjižni odjel	sve	upis prava i tereta na nekretninama, odlučuje o prijedlozima za upis u zemljišnu knjigu, te provodi postupak osnivanja, obnove, dopune i preoblikovanja zemljišnih knjiga		Za oko 500 katastarskih općina je obnovljen katastarski operat ali nije obnovljena zemljišna knjiga pa se one vode na temelju podataka prethodnih katastarskih operata
2.5	Upravni sud	izvlaštena	rješavanje sporova kod izvlaštenja		
2.6	Državno odvjetništvo	opća dobra i državna,	poduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnosi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona		
	IZVRŠNA VLAST				
3	Vlada (Ured za zakonodavstvo)	Sva	nositelj izvršne vlasti, predlaganje propisa, koordinacija među ministarstvima		
	Ministarstva i agencije				

3.1	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja <ul style="list-style-type: none"> • Uprava za graditeljstvo i energetsku učinkovitost u zgradarstvu • Uprava za prostorno uređenje, pravne poslove i programe Europske unije 	sva	upravljeni i drugi poslovi koji se odnose na graditeljstvo, prostorno uređenje i stanovanje, usklađivanje prostornog razvijanja, planiranje, korištenje i zaštitu prostora, informacijski sustav o prostoru, praćenje stanja u prostoru, surađuje u izradi dokumenata prostornoga uređenja županija, gradova i općina radi osiguravanja uvjeta za gospodarenje, uređenje i korištenje građevinskog zemljišta		
3.1.1.	Hrvatski zavod za prostorni razvoj	sva	izrada, odnosno koordinacija izrade i praćenje provedbe Državnog plana prostornog razvoja i drugih prostornih planova koje donosi Hrvatski sabor ili Vlada, vođenje, razvoj i upravljanje informacijskog sustava prostornog uređenja		
3.1.2	Državna geodetska uprava	sva	upravljeni i drugi poslovi koji se odnose na: geodetske i katastarske poslove, a posebice na izradu, obnovu i održavanje izmjere i katastra nekretnina; informatizaciju kataстра i geodetsko-prostornog sustava; topografsko-hidrografsku kartografiju; vođenje geodetske dokumentacije; vođenje statističkih podataka katastra nekretnina i vodova; geodetsko-katastarske poslove za državnu granicu;		Razvrstavanje korištenja zemljišta nije uskladeno s potrebama drugih institucija
3.2	Ministarstvo pravosuđa	sva	ustrojstvo i rad te stručno osposobljavanje i usavršavanje sudaca, državnih odvjetnika i djelatnika u sudovima, državnim odvjetništvima, tijelima nadležnim za vođenje prekršajnog postupka i tijelima koja izvršavaju kaznene prekršajne sankcije, upravne i druge poslove u javnom bilježništvu i odvjetništvu, upravne i druge poslove koji se odnose na: pravo vlasništva; imovinskopravne poslove u vezi s izvlaštenjem i drugim ograničenjima vlasništva; imovinskopravne poslove glede građevinskog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta, komasaciju, promet zemljišta i zgrada te dio agrarnih operacija koji nisu u djelokrugu drugog tijela državne uprave; imovinu stranih državljana, poslove naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine koji nisu u djelokrugu drugog tijela državne uprave.		

3.2.1	Uprava za građansko, trgovačko i upravno pravo, Služba za zemljišnoknjižno pravo	sva	izrada nacrta prijedloga zakona i podzakonskih akata, provođenja zakona i drugih propisa iz područja: mirenja, arbitraže i drugih alternativnih načina rješavanja sporova, prometa nekretnina i zakupa poslovnog prostora te upravno sudskog postupovnog prava, općeg stvarnopopravnog uređenja – prava vlasništva, prava služnosti, prava građenja, prava iz stvarnog tereta i založnog prava, zakupa poslovnog prostora te iz područja kojima se uređuju zemljišne knjige; vođenja registra izmiritelja, izdavanja suglasnosti za stjecanje prava vlasništva stranih osoba na području Republike Hrvatske,		
3.3	Ministarstvo poljoprivrede <ul style="list-style-type: none"> • Uprava ribarstva • Uprava vodnoga gospodarstva • Uprava šumarstva, lovstva i drvene industrije • Uprava za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj, EU i međunarodnu suradnju 	Poljoprivredno, šume i šumsko zemljište, vodno područje, ribolovne zone, lovišta	upravni i drugi poslovi u području poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, vodnoga gospodarstva, ruralnog razvoja, gospodarenja i raspolažanja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, poljoprivredne politike, vodne politike, mjere upravljanja i gospodarenja biološkim bogatstvima mora i slatkih voda; određivanje i kontrolu ribolovnog napora; određivanje granica između unutarnjeg i vanjskoga ribolovnog mora, granica ribolovnih zona, šumarstvo, zaštitu šuma, uređivanje pravnih odnosa na šumama i šumskom zemljištu u vlasništvu države, osim imovinskopopravnih poslova; drvenu industriju i lovstvo; upravljanje vodama i vodno-gospodarskim sustavom; upravljanje vodnim dobrom i njegovo korištenje; uređuje pravne odnose na poljoprivrednom zemljištu, osim imovinskopopravnih poslova, pokreće i vodi postupak komasacije, osim imovinskopopravnih poslova, prenamjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, zaštitu poljoprivrednog zemljišta, vođenje evidencije o poljoprivrednom zemljištu, koordinira i uskladjuje hrvatsku poljoprivrednu politiku i politiku ruralnog razvoja s odgovarajućim politikama Europske unije u dijelu koji se odnosi na poljoprivredu,		

3.3.1	Agencija za poljoprivredno zemljište	Državno poljoprivredno	raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, stjecanje poljoprivrednog zemljišta, gospodarenje Zemljšnim fondom, posredovanje u prometu poljoprivrednim zemljištem, pružanje pomoći vlasnicima i posjednicima poljoprivrednog zemljišta u rješavanju imovinsko-pravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu, praćenje i ocjenjivanje učinaka raznih mjera poljoprivredne politike i mjera drugih politika na okupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, povezivanje i koordinacija rada državnih tijela, ustanova, jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave po pitanju mjera zemljšne politike i drugih politika koje imaju utjecaj na okupnjavanje poljoprivrednog zemljišta, vodi i održava Informacijski podsustav o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem		Evidencija poljoprivrednog zemljišta se preklapa s katastrom/zemljšnom knjigom
3.3.2	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju	Obrađeno poljoprivredno zemljište	provedba nacionalnih mjera potpora u poljoprivredi i ribarstvu, provedba mjera Zajedničke poljoprivredne politike EU (izravna plaćanja i IAKS mjere ruralnog razvoja)		
3.4	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	sva	upravni i drugi poslove koji se odnose na: opću politiku zaštite okoliša u ostvarivanju uvjeta za održivi razvitak; zaštitu zraka, tla, voda, mora, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje prirodne baštine, središnju informacijsko-dokumentacijsku službu; utvrđivanje svojstva zaštićenih dijelova prirode te njihovo vrednovanje; vođenje središnjih upisnika zaštićenih dijelova prirode;		Upisnik zaštićenih područja se preklapa s katastrom/zemljšnom knjigom
3.4.1	Uprava za zaštitu prirode	Zaštićena područja	stručni i upravni nadzor nad radom javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima, priprema planske dokumente u zaštiti prirode,		
3.4.2	Agencija za zaštitu okoliša	sva	prikupljanje, objedinjavanje i obradu podataka o okolišu; uspostavu, razvoj, vođenje i koordinaciju jedinstvenog informacijskog sustava zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj		Podaci o okolišu se djelomično preklapaju s katastrom/zemljšnom knjigom

3.4.3	Državni zavod za zaštitu prirode	Zaštićena područja	prikupljanje i obrađivanje podataka, izrada stručnih podloga za zaštitu prirode, stručni nadzor i suradnja s javnim ustanovama za zaštitu prirode, vodi informacijski sustav zaštite prirode,		Podaci o zaštiti prirode se djelomično preklapaju s katastrom/zemljišnom knjigom
3.4.4	Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost	Zaštićena područja	vođenje baze podataka o programima, projektima i sličnim aktivnostima u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, te potrebnim i raspoloživim finansijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje,		
3.5	Ministarstvo kulture	Kulturna dobra	istraživanje, proučavanje, praćenje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje kulturne baštine;		Podaci evidencije o kulturnoj baštini se djelomično preklapaju s katastrom/zemljišnom knjigom
3.6	Ministarstvo financija	Sva	vođenje registra koncesija, razvoj, unapređenje i koordinaciju sustava politike koncesija; nadzor nad provedbom Zakona o koncesijama i drugih propis koji uređuju sustav koncesija; sudjeluje u procedurama i analizira prijedloge različitih koncesijskih modela i modela javno-privatnog partnerstva, porezni sustav i poreznu politiku		
3.6.1	Porezna uprava	Sva	vođenje registra poreznih obveznika, određivanje i dodjeljivanje osobnoga identifikacijskog broja, izdavanje potvrde o osobnom identifikacijskom broju, vođenje Evidencije o osobnim identifikacijskim brojevima te podnošenje optužnih prijedloga i vođenje prekršajnih postupaka u prvom stupnju zbog povrede propisa o osobnom identifikacijskom broju, procjena i naplata poreza na promet nekretnina,		
3.7	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	Pomorsko dobro	zaštitu mora od onečišćenja s brodova; morske luke, pomorsko dobro i utvrđivanje granica pomorskog dobra,		
3.8	Ministarstvo gospodarstva	Državna zemljišta	strategija olakšavanja i poticanja ulaganja i izvoza, sudjeluje u koordinaciji strategije upravljanja državnom imovinom, unapređenje i razvoj sustava koncesija u području svoje nadležnosti i nadzor nad njegovim provođenjem te unapređenje i razvoj sustava javno-privatnog partnerstva.		

3.9	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Ruralna područja i otoci	planiranje i provođenje regionalne razvojne politike i uspostave cjelovitog sustava planiranja, održivi razvoj Jadranskog mora, otoka i priobalja; predlaganje razvojne politike i uspostave cjelovitog sustava planiranja, programiranja, upravljanja i financiranja razvoja otoka i priobalja, planiranje, izradu i provedbu strateških dokumenata i projekata prometne, komunalne i društvene infrastrukture na otocima i u priobalju; pokretanje, usklajivanje i nadzor poslova određenih aktima i propisima kojima se uređuje razvitak otoka i priobalja.		Planiranje u području mora i otoka može se preklapati s drugim institucijama nadležnim za planiranje
3.9.1	Uprava za regionalni razvoj	Ruralna područja i otoci	programi urbanog razvoja i druge teritorijalne programe, politiku razvoja otoka,		
3.10	Ministarstvo uprave	sva	upravni i stručni poslovi koji se odnose na: sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave; razvitak informacijskog sustava državne uprave.		
	Državni uredi				
4.1	Državni ured za upravljanje državnom imovinom	Državna zemljišta	upravljanje i raspolažanje državnom imovinom i koordinaciju upravljanja i raspolažanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, izrađuje Nacrt prijedloga strategije upravljanja i raspolažanja državnom imovinom, Prijedlog plana upravljanja državnom imovinom i Izvješća o provedbi Plana upravljanja državnom imovinom; upravlja i raspolaže fondom stanova i poslovnih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, upravlja i raspolaže rezidencijalnim objektima, nekretninama koje je Ministarstvo obrane proglašilo neperspektivnim za vojnu namjenu te ostalim građevinskim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske; vodi Registar državne imovine, sudjeluju u postupku izrade dokumenata prostornog uređenja podnošenjem zahtjeva i davanjem mišljenja, ako je istim obuhvaćeno i zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske.		Registar državne imovine se preklapa s katastrom/zemljišnom knjigom

4.2	Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	urbana	upravni i drugi poslovi koji se odnose na planiranje, pripremu, organizaciju i nadzor stambenog zbrinjavanja za izbjeglice, prognanike i povratnike, bivše nositelje stanarskih prava te druge korisnike stambenih programa u skladu s posebnim propisom; upravljanje i raspolaganje stambenim jedinicama danim u najam u provedbi stambenih programa te naplatu najamnina po posebnom propisu.		
4.3	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM)	sva	izdavanje potvrde o pravu puta		
	Regionalna/lokalna samouprava				
5.1	Ured državne uprave u županiji	sva	provodi postupke naknade za oduzetu imovinu, provodi postupke utvrđivanja vlasništva RH na oduzetim nekretninama za koje nije podnesen zahtjev za naknadu od strane prijašnjih vlasnika ili je pravomoćno odbijen ili odbačen, izdaje potvrde za nekretnine za koje je pokretnu postupak naknade za oduzetu imovinu, provodi postupke izvlaštenja nekretnina (potpuno i nepotpuno izvlaštenje), prima na zapisnik izjave vlasnika neizgrađenog građevinskog zemljišta o predaji istog u vlasništvo jedinici lokalne samouprave, utvrđuje pravo vlasništva na turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, provodi postupke stambenog zbrinjavanja, određivanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, izdavanje dozvola za čistu sječu šuma, izdavanje odobrenja za istraživanje mineralnih sirovina i dodjela koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina, upisi i promjene u registru koncesija, provjera rudarskih projekata te vođenje katastra istražnih prostora i katastra eksploracijskih polja, izdavanje posebnih uvjeta za građenje i rekonstrukciju županijskih i lokalnih cesta u postupku izdavanja lokacijske dozvole i sudjelovanje u postupku izdavanja građevne dozvole davanjem potvrde na glavni projekt, te izdavanje prethodne suglasnosti kod izmjena prometnog elaborata,		

5.2	Županijski zavodi za prostorno uređenje	urbana	izrada, odnosno koordinacija izrade prostornog plana županije i praćenje njegove provedbe, izrada izvješća o stanju u prostoru županije, izrada prostornih planova uređenja gradova i općina i urbanističkih planova.		Planiranje u područjima zaštićenog područja mora i otoka
5.3	Jedinice regionalne/lokalne samouprave	Sva	donošenje prostornih planova, gospodarenje zemljištima, određivanje i prikupljanje komunalne naknade/doprinos, kultura		
Tvrte u vlasništvu države					
6.1	Hrvatske vode	Vodno područje	upravljanje javnim vodnim dobrom, stručni poslovi u vezi s davanjem koncesija za gospodarsko korištenje voda, obračun i naplata naknada za koncesije za gospodarsko korištenje voda, izrada planskih dokumenata za upravljanje vodama – priprema nacrtu prijedloga Strategije upravljanja vodama, priprema nacrtu prijedloga Plana upravljanja vodnim područjima, priprema nacrtu prijedloga višegodišnjih programa gradnje, donošenje detaljnijih planova i programa uz planove upravljanja vodnim područjem; priprema prijedloga finansijskog plana i donošenje Plana upravljanja vodama,		Vođenje podataka o koncesijama s poreznom upravom
6.2	Hrvatske šume	Šume i šumska područja	gospodarenje šumama i šumskim zemljištima u Republici Hrvatskoj, gospodarenje državnim lovištima,		Moguće preklapanje s poljoprivrednim zemljištem i urbanim
6.3	Hrvatske autoceste	autoceste	gospodarenje autocestama, nabava zemljišta za izgradnju		
6.4	Hrvatske ceste	Državne ceste	gospodarenje, građenje i održavanje državnih cesta		
6.5	HŽ Infrastruktura	Željeznice	gospodarenje željezničkom infrastrukturom		
Nevladine organizacije					
7.1	Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije	sva	stručni geodetski poslovi iz područja državne izmjere, katastara nekretnina i katastra vodova, stručnih geodetskih poslova za potrebe prostornog uređenja i gradnje, stručnih geodetskih poslova za potrebe komasacije poljoprivrednog zemljišta, stručnih geodetskih poslova za zaštićena i štićena područja, drugih stručnih geodetskih poslova koji se obavljaju kao usluge pravnim i fizičkim osobama		Elaborate ovlaštenih inženjera geodezije ovjeravaju službenici Državne geodetske uprave

7.2	Hrvatska odvjetnička komora	Privatna	pružaju sve oblike pravne pomoći, a osobito: - daju pravne savjete, - sastavljaju isprave (ugovore, oporuke, izjave i dr.), - sastavljaju tužbe, žalbe, prijedloge, zahtjeve, molbe, izvanredne pravne lijekove i druge podneske, - zastupaju stranke.		
7.3	Hrvatska javnobilježnička komora	Privatna	službeno sastavljanje i izdavanje javnih isprava o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama na kojima se utemeljuju prava, u službeno ovjeravanje privatnih isprava, primanje na čuvanje isprava, zatim novca i predmeta od vrijednosti radi njihove predaje drugim osobama.		Sastavljanje isprava obavljaju i odvjetnici
7.4	Hrvatsko društvo sudskih vještaka	Sva	Stručna vještačenja u sporovima pred sudovima		
7.5	Ovlašteni agenti i posrednici u prometu nekretninama	Privatna	Posredovanje u prometu nekretninama		