

U Zagrebu, 13.5.2019.

KANC.BR. 1263

PRIMA: UDRUGA HRVATSKIH KRŠKIH PAŠNJAKA  
ŠALJE: Nikolina Golubić, odvjetnica

**Predmet:            Analiza Pravilnika o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta**

## 1.    **Uvod**

Zamoljeni smo analizirati Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta (dalje *Pravilnik*).

U točki 3.6 ukazuje se da Pravilnik nije sukladan važećim propisima i da se njime vrijeđaju stečena prava Vaših članova. Ukazuje se na aktualnu sudsku praksu u svezi zaštite prava Vaših članova i predlažu izmjene Pravilnika.

U izradi ove analize korišteni pravni propisi te literatura pravnih stručnjaka i praksa sudova Republike Hrvatske.

## 2.    **Pravni okvir**

Za analizu su korišteni slijedeći pravni propisi:

1.    Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009<sup>1</sup>;
2.    Ustav Republike Hrvatske (dalje *Ustav*)<sup>2</sup>;
3.    Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje *ZV*)<sup>3</sup>;
4.    Zakon o poljoprivredi (dalje *ZP*)<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) br. 1307/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 objavljena u Službenom listu Europske unije sa zadnjim izmjenama objavljenim 22.2.2019.

<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske objavljen je u Narodnim novinama br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

<sup>3</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima objavljen je u Narodnim novinama br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014.

<sup>4</sup> Zakon o poljoprivredi objavljen je u Narodnim novinama br. 118/2018.

5. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (dalje ZPZ)<sup>5</sup>;
6. Zakon o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (dalje ZAP)<sup>6</sup>;
7. Zakon o općem upravnom postupku (dalje ZUP)<sup>7</sup>;
8. Zakon o upravnim sporovima (dalje ZUS)<sup>8</sup>;
9. Zakon o parničnom postupku (dalje ZPP)<sup>9</sup>;
10. Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta (dalje *Pravilnik 2009*)<sup>10</sup>;
11. Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta (dalje *Pravilnik 2015*)<sup>11</sup>;
12. Pravilnik h dalje *Pravilnik*)<sup>12</sup>;
13. Pravilnik o utvrđivanju naknade za prenesena i ograničena prava na šumi i šumskom zemljištu<sup>13</sup>;
14. Pravilnik o provedbi izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2019. godinu (dalje *Pravilnik IAKS*)<sup>14</sup>; te
15. Uredba o načinu i kriterijima za davanje u zakup šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske (dalje *Uredba*)<sup>15</sup>.

### 3. Izmjene Pravilnika

U nastavku je izložena sažeta analiza izmjena obzirom na pravnu regulaciju koja uređuje zaštitu stvarnih prava članova Udruge i obvezu Republike Hrvatske osigurati ustavno pravo na pravni lijek protiv odluka koje donose tijela javne vlasti.

Usporedbom teksta Pravilnika i ranijeg propisa, utvrdili smo da se Pravilnik u tekstu u kojem je donesen razlikuje u odnosu na raniji Pravilnik u člancima 2. točke 26. i 28., u članku 8. stavcima 2.- 5., dodana je alineja 6. u stavku 4. članka 9. i izmijenjen je stavak 3. članka 10.

Ostale izmjene nisu odlučne za sadržaj Pravilnika, pa nisu predmet ovog očitovanja.

---

<sup>5</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu objavljen je u Narodnim novinama br. 20/2018, 115/2018

<sup>6</sup> Zakon o osnivanju Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju objavljen je u Narodnim novinama br. 30/2009, 56/2013.

<sup>7</sup> Zakon o općem upravnom postupku objavljen je u Narodnim novinama br. 47/2009.

<sup>8</sup> Zakon o upravnim sporovima Narodne novine 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 i 29/2017

<sup>9</sup> Zakon o parničnom postupku Objavljen je u Službenom listu SFRJ br. 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, te u Narodnim novinama 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014.

<sup>10</sup> Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta objavljen je u Narodnim novinama br. 87/2009, 149/2009 i 149/2011. Pravilnik je objavljen 21.7.2009, a na snazi je od 29.7.2009.

<sup>11</sup> Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta objavljen je u Narodnim novinama br. 35/2015, 118/2016, 26/2017.

<sup>12</sup> Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta objavljen je u Narodnim novinama br. 17/2018, 118/2018.

<sup>13</sup> Pravilnik o utvrđivanju naknade za prenesena i ograničena prava na šumi i šumskom zemljištu objavljen je u Narodnim novinama br. 72/2016, 68/2018.

<sup>14</sup> Pravilnik o izravne potpore poljoprivredi i IAKS mjera ruralnog razvoja za 2019. godinu objavljen je u Narodnim novinama br. 21/2019.

<sup>15</sup> Uredba o načinu i kriterijima za davanje u zakup šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske objavljena je u Narodnim novinama br. 50/2018, 68/2018.

### 3.1 Promjena podataka o poljoprivrednim površinama u ARKOD-u

Pravilnik uvodi mogućnost korištenja Sentinel satelitskih podataka. To je ostvareno uvođenjem pojma Sentinel satelitski podaci u točki 28. članka 2. Pravilnika.

Točka 28. članka 2. Pravilnika glasi:

*“28. „Sentinel satelitski podaci“ predstavljaju skupove optičkih i radarskih podataka koji nastaju u sklopu Copernicus programa Europske unije u nadležnosti Europske agencije za okoliš (EEA) i Europske svemirske agencije (ESA), a koriste se za automatsku i pojedinačnu detekciju promjena na poljoprivrednim površinama u pravilnim vremenskim razmacima od 5 do 6 dana.“*

Korištenje Sentinel satelitskih podataka omogućava promjenu podataka u ARKOD-u.

Nova (6.) alineja u stavku 4. članka 9. Pravilnika omogućava izmjenu podataka o parcelama upisanih u ARKOD korištenjem Sentinel satelitskih podataka dostupnih u okviru programa Copernicus .

Odredba članka 9. Pravilnika uređuje osobe ovlaštene promijeniti podatke unesene u ARKOD. Prema stavku 3. članka 121. ZP: ako u postupku prijave korištenja poljoprivrednoga zemljišta ili promjene korištenja već upisanog zemljišta dođe do preklapanja površina drugog ili drugih poljoprivrednika, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju<sup>16</sup> (dalje Agencija) će o tome obavijestiti poljoprivrednike kod kojih je utvrđeno preklapanje i pozvati ih da se usklade, a ako do usklađivanja ne dođe, daljnju provedbu provodi Agencija za plaćanja na temelju službene dokumentacije nadležnih institucija. S tim u svezi raniji Pravilnik propisuje evidenciju promjena ARKOD podataka ukoliko je došlo do promjene na ARKOD parceli. (članku 9. ranijeg Pravilnika.

Prema stavku 1. članka 9. ranijeg Pravilnika, poljoprivrednik je dužan prijaviti Agenciji *“promjene na parceli“*. Prijedlog Pravilnika nije pobliže odredio u čemu se sastoje *“promjene na parceli“*, koje je poljoprivrednik dužan prijaviti. Međutim, prema stavku 2. istoga članka, promjene ARKOD podataka uključuju i brisanje ARKOD parcele iz ARKOD-a. Ovo je drastična mjera koja narušava stečena prava poljoprivrednika.

Nadalje, unošenjem alineje 6. omogućio je da Agencija promjene ARKOD podataka inicira na temelju Sentinel satelitskih podataka dostupnih u okviru programa Copernicus.

Propustom određivanja značenja pojma *“promjene na parceli“* Agenciji se ostavlja širok prostor za proizvoljno tumačenje citiranog propisa.

Na opisani način odluke Agencije o *“promjenama na parceli“* mogu utjecati na prava i pravne interese poljoprivrednika koji obrađuju parcele upisane u ARKOD, jer je Agencija ovlaštena odlučiti o brisanju parcele iz ARKOD-a. U takvom slučaju Agencija bi cijeli postupak odlučivanja o promjeni parcele morala provesti primjenjujući ZUP.

---

<sup>16</sup> Agencija je osnovana ZAP-om kao javna ustanova radi operativne provedbe mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, te se uređuje djelatnost, ustrojstvo, prava, obveze i izvori sredstava Agencije.

Međutim, zakonodavnim rješenjem ZP-a nije određeno da bi Agencija imala obvezu provesti cijeli postupak u kojemu odlučuje o promjeni parcele primjenjujući ZUP. Time je strani nezadovoljnoj odlukom Agencije, uskraćeno korištenje prava na ispitivanje zakonitosti odluke Agencije.

Pravo na pravni lijek protiv odluke javnopravnog tijela zajamčeno je Ustavom.

U svezi s navedenim postoje elementi za ispitivanje ustavnosti odredbe stavka 4. članka 15. ZP kojom je određeno da nisu upravni akti odluke koje donosi Agencija za korisnike mjera ruralnog razvoja, izravne potpore, uređenja ili organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i te drugih mjera kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike (dalje zajedno *Mjere*<sup>17</sup>) na osnovi propisa donesenih na temelju ZP u skladu s europskim propisima.

### 3.2 Izmjena definicije suhozida

Prijedlogom Pravilnika je izmijenjena definicija suhozida. To je ostvareno izmjenom u točki 26. članka 2. Pravilnika.

Točka 26. članka 2. Pravilnika glasi:

*26. »Suhozid« je građevina od kamena, podignuta rukom, bez dodatnog vezivnog materijala, najmanje 0,5 metara širine, najviše 2 metra širine unutar parcele i 4 metara na granici parcele, te najmanje 0,2 metra visine i najviše 3 metra visine. Grafički je prikazana u ARKOD-u kao linija.*

Izmjenom se ne mijenja smisao definicije koja je preuzeta iz ranijeg Pravilnika.

### 3.3 Promjena načina evidentiranja podataka o uporabi poljoprivrednoga zemljišta.

Tekst odredbe članka 8. ranijeg Pravilnika, koji uređuje metodologiju evidentiranja podataka o uporabi poljoprivrednoga zemljišta, izmijenjen je na način da se poljoprivrednicima koji koriste poljoprivredno zemljište nameće obveza da Agenciji dostave dokaze o vlasništvu ili posjedu.

Izmjenom Pravilnika promijenili su se zadatci i smisao ARKOD-a kao evidencije podataka o uporabi poljoprivrednoga zemljišta. ARKOD prestaje biti evidencija podataka o stvarnoj uporabi poljoprivrednog zemljišta i postaje evidencija osoba. ARKOD ne smije biti evidencija osoba (koje zemljište posjeduju ili osoba koje imaju zemljište u vlasništvu), jer posjednike na nekretninama evidentira geodetska uprava.

Smisao ARKODA je evidentirati podatke o uporabi poljoprivrednoga zemljišta .

Iz promjene je vidljivo da je smisao ARKOD-a i položaj Agencije u potpunosti izmijenjen, a to ima utjecaj na položaj osoba koje su korisnici poljoprivrednoga zemljišta.

Donesenom promjenom ARKOD prestaje biti **evidencija uporabe zemljišta** već postaje evidencija zemljišta na kojima su evidentirani posjednici i vlasnici, a što je suprotno definiciji ARKOD-a.

---

<sup>17</sup> Mjere poljoprivredne politike su određene u članku 8. ZP.

Izmjene načina evidentiranja podataka o uporabi poljoprivrednoga zemljišta prikazane su donjim tabelama.

**Čl. 8. st. 2. Pravilnika – važeća odredba glasi:**

Iznimno od stavka 1. ovoga članka, poljoprivrednik može pokrenuti postupak upisa u ARKOD onih površina poljoprivrednoga zemljišta za koje ne posjeduje dokaz o vlasništvu ili posjedu ukoliko može pružiti dokaz da na njima obavlja poljoprivrednu aktivnost sukladno propisima koji uređuju područje poljoprivrede. Poljoprivrednik za takve površine mora Agenciji za plaćanja dostaviti dokaze koji potvrđuju jednu od vrsta uporabe zemljišta iz Priloga I ovoga Pravilnika, kao što su geotagirane fotografije s prikazom obavljene poljoprivredne aktivnosti na ARKOD parceli i prepoznatljivim elementima u prostoru, koje nisu starije od 30 dana od dana pokretanja postupka upisa tih površina u ARKOD.

**Čl. 8. st. 2. Pravilnika glasi:**

Dokazi o vlasništvu ili posjedu su: izvadak iz zemljišnih knjiga, izvadak iz katastra, ovjereni ugovori o zakupu, dugogodišnjem zakupu, davanju na korištenje izravnom pogodbom, privremenom korištenju, prodaji, koncesiji ili plodouživanju, služnosti šumskog zemljišta ili darovanju, pravomoćna sudska odluka, drugo pravomoćno rješenje nadležnog tijela i drugo.

### 3.4 Pregled ranijeg uređenja evidencije uporabe zemljišta

Radi razumijevanja kompleksnosti ove problematike, ukazuje se na historijat promjena pravilnika koji su uređivali to pitanje.

Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta donesen je prvi puta 2009. Evidenciju uporabe zemljišta od 2009. vodi Agencija.

Pravilnikom 2009 uveden je pojam ARKOD kao skraćenica za evidenciju uporabe poljoprivrednoga zemljišta. Smisao je toga, a i svih kasnijih pravilnika, da se njima uređuje evidencija uporabe poljoprivrednoga zemljišta. Pravilnik ne uređuje evidenciju posjednika i vlasnika zemljišta.

Pravilnikom 2009 je u članku 8. bilo određeno da je se podaci o uporabi poljoprivrednoga zemljišta dobivaju

*“...na temelju izjave predstavnika poljoprivrednog gospodarstva korištenjem pomoćnih podataka, uz pomoć programske podrške koja omogućuje vizualizaciju poljoprivrednih površina na DOF-u i određivanje granica ARKOD parcela.”*

Dakle, metoda evidentiranja podataka, Prema Pravilniku 2009, zasnivala se na izjavi poljoprivrednika, pomoćnim podacima, a to su bili prema stavku 2. istog članka DKP (digitalni katastarski plan), TK (topografska karta), DMR (digitalni model reljefa), RPJ (registar prostornih jedinica) i programskoj podršci koja omogućava vizualizaciju poljoprivrednih površina na digitalnoj ortofoto karti i određivanje granica parcela.

Na sličan način bila je uređena odredba članka 8. u Pravilniku 2011. Prema stavku 1. članka 8. Pravilnika 2011, podaci o ARKOD parcelama dobivaju se

*“ na temelju izjave poljoprivrednika, uz pomoć podataka iz Upisnika poljoprivrednika i programske podrške koja omogućuje fotointerpretaciju poljoprivrednih površina na DOF-u, sukladno ARKOD parceli definiranoj u Pojmovniku ovoga Pravilnika.“*

Uz navedeno, Pravilnikom 2011 dopunjena je metoda evidentiranja podataka o uporabi poljoprivrednoga zemljišta na način da je u ARKOD omogućen upis parcela za koje korisnik parcele nije posjedovao dokumente o vlasništvu i/ili posjedu.

Stavkom 2. članka 8. Pravilnika 2011, bilo je određeno da poljoprivrednik može na temelju izjave pokrenuti postupak upisa u ARKOD i onih poljoprivrednih površina koje koristi, a za koje ne posjeduje dokumente o vlasništvu i/ili posjedu.

Stavkom 3. članka 8. Pravilnika 2011, bilo je određeno da će u slučaju kada se pokrene postupak upisa u ARKOD površina koje poljoprivrednik koristi, a za koje ne posjeduje dokumente o vlasništvu i/ili posjedu, Agencija:

*„(3) ... kroz postupak utvrđivanja činjeničnog stanja na terenu (brza terenska provjera), po potrebi uz prisutnost poljoprivrednika i poljoprivrednika koji koriste susjedne ARKOD parcele, provjeriti činjenice korištenja, poljoprivredne površine ucertane prema ARKOD metodologiji i evidentirati u Zapisnik.“*

Na osnovi citiranih odredbi, u ARKOD-u su izvršeni upisi uporabe poljoprivrednoga zemljišta, neovisno o tome je li poljoprivrednik ima dokaz o vlasništvu i/ili posjedu. Poljoprivrednicima je bilo omogućeno korištenje poljoprivrednoga zemljišta iako nisu posjedovali dokumente o vlasništvu i/ili posjedu.

### 3.5 Utjecaj izmjena na stečena prava

Prema odredbi stavka 2. članka 121. ZP, upis u ARKOD obavezan je za sve poljoprivredne površine koje koriste poljoprivrednici upisani u Upisnik poljoprivrednika. Prema odredbi stavka 4. članka 118. ZP uvjet upisa u Upisnik poljoprivrednika je *posjedovanje vlastitih ili unajmljenih poljoprivrednih resursa (poljoprivrednoga zemljišta i/ili stoke) i obavljanje poljoprivredne djelatnosti*. Dakle uvjet za upisnik je da poljoprivrednik ima posjed, a ne vlasništvo poljoprivrednog resursa.

Izmjena sadržana u odredbi stavka 3. članka 8. Pravilnika u suprotnosti je s odredbom stavka 4. članka 118. ZP, jer zakon kao uvjet za upis u Upisnik poljoprivrednika postavlja posjed, a ne vlasništvo. Kako je poljoprivrednik upisan u Upisnik poljoprivrednika dužan upisati parcelu koju obrađuje u ARKOD, postavljanjem strožih uvjeta Prijedlogom Pravilnika, vrijeđaju se prava stečena upisom u Upisnik poljoprivrednika. Ujedno se na taj način dijelu poljoprivrednika onemogućava upisati parcele na kojima obavljaju poljoprivrednu djelatnost u ARKOD.

Za razliku od ranijeg razdoblja izmjenama se onemogućava stjecanje prava na korištenje Mjera posjednicima poljoprivrednih zemljišta koji ne mogu dostaviti dokaz o vlasništvu ili posjedu.

U duhu europske pravne stečevine, smisao odredbe ranijeg Pravilnika je upravo omogućiti poljoprivrednicima obavljanje poljoprivredne aktivnosti na površinama poljoprivrednoga zemljišta za koje ne posjeduju dokaz o vlasništvu ili posjedu u iznimnim okolnostima.

Izmijenjena odredba stavka 2. članka 8. Pravilnika dovodi do povrede ciljeva poljoprivredne politike iz stavka 1. članka 7. ZP. Naime ZP određuje osiguranje stabilnog dohotka poljoprivrednika kao cilj poljoprivredne politike. Ukoliko se poljoprivrednicima koji aktivno obavljaju poljoprivredne aktivnosti na površinama poljoprivrednih zemljišta onemogućiti upis u ARKOD, onemogućiti će im se osiguranje stabilnog dohotka iz poljoprivredne proizvodnje.

Naime, smisao europske pravne stečevine je omogućavanje obavljanja poljoprivredne djelatnosti na svim poljoprivrednim površinama. Nije smisao zabraniti obavljanje poljoprivredne djelatnosti koja se obavlja na poljoprivrednim površinama zbog pretjeranog formalizma. Vlasnik zemljišta, odnosno posjednik koji može predložiti dokumentaciju o vlasništvu, odnosno posjedu upisati će poljoprivredno zemljište u ARKOD ako obrađuje i koristi poljoprivredno zemljište. Ako pak ne koristi to poljoprivredno zemljište, što je čest slučaj, izmjenom Pravilnika poljoprivredno zemljište ostalo bi napušteno i neobrađeno. Nadalje, notorno je da stanje u zemljišnim knjigama i u katastru nije uređeno, te da je neistinit upis velikog broj osoba upisanih kao vlasnici i posjednici što iz razloga jer su umrli, a nasljednici nisu upisani, iz razloga jer su raspolagali nekretninama izvanknjižno ili su iselili iz Republike Hrvatske.

Ukidanjem mogućnosti upisa u ARKOD poljoprivrednicima se onemogućava iskorištavanje Mjera.

Pravilnik mora omogućiti ruralni razvoj i izravne potpore. Sadržaj odredbe stavka 2. članka 8. Pravilnika je suvišan jer su isprave kojima se dokazuje vlasništvo i posjed uređene posebnim propisima, osobito ZV-om. Međutim, kako je dolje opisano, prema ZV isprave koje se u Prijedlogu Pravilnika navode nisu dokaz činjenice posjeda, već samo prava na posjed jer je posjed faktična vlast na stvari.

Izmjena Pravilnika kojom se zahtijeva da se Agenciji dostave dokazi o posjedu parcele upisane u ARKOD, u suprotnosti je sa ZV-om i sa smislom evidencije uporabe poljoprivrednoga zemljišta.

Osobito se ukazuje da prijedlog izmjene stavka 2. članka 8. Pravilnika predstavlja promjenu politike Vlade Republike Hrvatske, jer se izostavlja ranije uređeno pravo poljoprivrednika da obavljaju poljoprivrednu aktivnost na površinama za koje ne posjeduje dokaz o vlasništvu ili posjedu. Vlada Republike Hrvatske opisanim postupanjem, svjesna da stanje u zemljišnim knjigama i u katastru ne odgovara stvarnom stanju te da se ne može primjenjivati načelo zakonitosti i potpunosti u odnosu na upise u zemljišnim knjigama, uvođenjem izmjene onemogućava poljoprivrednu aktivnost u ruralnim područjima, a koja je osnovana na važećem Pravilniku.

Nejasno je koje su osnove za promjenu politike Vlade Republike Hrvatske, osobito obzirom da je ista u suprotnosti s pravnom stečevinom Europske unije koja potiče regionalni i ruralni razvoj s naglaskom na poljoprivredu.

### 3.6 Zaštita stečenih prava

Čl. 8. st. 3. Pravilnika – važeća odredba

*Odredba iz stavka 2. ovoga članka ne odnosi se na površine poljoprivrednoga zemljišta koje su u vlasništvu Republike Hrvatske.*

Čl. 8. st. 3. Pravilnika

*Poljoprivrednik koji ima upisano zemljište u ARKOD bez dokaza o vlasništvu ili posjedu dužan je dostaviti dokaze iz stavka 2. ovoga članka do*

31.12.2019. godine, u protivnom će parcele biti  
brisane iz ARKOD sustava.

Izmjene sadržaja stavka 3. članka 8. Pravilnika se nastavljaju na izmjene sadržane u stavku 2. istog članka. Izmjenom stavka 3. članka 8. Pravilnika se u cijelosti mijenja tekst važeće odredbe Pravilnika, te funkcija ARKOD-a, koji prestaje biti evidencija uporabe poljoprivrednoga zemljišta i postaje evidencija posjednika i vlasnika poljoprivrednoga zemljišta.

Primjenom izmijenjene odredbe stavka 3. članka 8. Pravilnika bi se izravno utjecalo na stečena prava, kako je gore izloženo. Izmjenom, pravo poljoprivrednika upisanih u ARKOD na osnovi citirane odredbe Pravilnika 2011 ukida se bez da za to postoji zakonska osnova.

Prijedlog Pravilnika postavlja zahtjev za dostavom dokumentacije kao dokaz o posjedu koja je različita od dokumentacije koju predviđa Pravilnik. Samostalni posjednici ne mogu dostaviti dokumentaciju koju predviđa Prijedlog Pravilnika kao dokaz o posjedu jer po zakonskoj definiciji takvu dokumentaciju ne moraju imati za ostvarivanje te vrste posjeda. Na taj način su samostalni posjednici stavljeni neravnopravan položaj u odnosu na nesamostalne posjednike zemljišta.

Dodatno, Prijedlog Pravilnika predviđa brisanje zemljište upisanih u ARKOD ukoliko se ne dostavi dokumentacija koju Prijedlog Pravilnika predviđa kao dokaz. Takav stav je u suprotnosti s načelom stečenih prava prema kojemu se pravomoćne odluke javnopravnih tijela mogu mijenjati samo u slučajevima propisanim zakonom. Stoga brisanje zemljišta upisanih u ARKOD ne može biti određeno podzakonskim aktom. Iz tog razloga je protuzakonita odredba stavka 3. članka 8. Pravilnika.

U odnosu na poljoprivrednike koji koriste poljoprivredno zemljište prema ranijim Pravilnicima, ovakva izmjena bi dovela do brisanja ranijih upisa iz ARKOD-a ukoliko poljoprivrednici ne bi mogli dostaviti dokaz o vlasništvu ili posjedu (u smislu stavka 2. članka 8. Pravilnika).

Izmjenom stavka 3. članka 8. Pravilnika bi se poljoprivrednicima upisanim u ARKOD temeljem važeće odredbe stavka 2. članka 8. Pravilnika, povrijedila stečena prava, a time bi država neosnovano izvršila miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva.

Pravo korištenja poljoprivrednih površina, stečeno na osnovi Pravilnika 2011, ušlo je u imovinu poljoprivrednika, koji su, kako bi mogli obavljati poljoprivredne aktivnosti, uložili financijska sredstva i iz te djelatnosti stječu dohodak i prehranjuju svoju obitelj.

### 3.7 Odredbe ranijeg Pravilnika u suprotnosti su sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu

ZPZ objavljen je u Narodnim novinama dana 01.03.2018. godine. ZPZ određuje u članku 3. što se smatra poljoprivrednim zemljištem.

Odredbom stavka 6. članka 8 Pravilnika (ranije stavak 7. članka 8. ranijeg Pravilnika) određuje se:

*„Zemljište obraslo šumom, šikarom, degradacijskim razvojnim stadijima šumskih sastojina, makijom, garigom, šibljacima i sličnom drvenastom vegetacijom, na kojem nije moguć prohod klasičnim poljoprivrednim strojevima i na kojem obrada ne može započeti bez prethodne aktivnosti krčenja i čišćenja, nije poljoprivredno zemljište i ne može se upisati u ARKOD.“*



Uvjet upisa parcele u ARKOD je omogućavanje prohoda parcelom pomoću klasičnih poljoprivrednih strojeva. Notorno je da na krškom pašnjaku nije moguće osigurati pristup klasičnim poljoprivrednim strojevima. Ovakvo definirana odredba je u suprotnosti s temeljnom definicijom krškog pašnjaka. Krškim pašnjacima nikada se nije pristupalo klasičnim poljoprivrednim strojevima, stoga je odredbu potrebno izmijeniti kako bi se njome uvažile specifičnosti krških pašnjaka i omogućila njihova zaštita i očuvanje eko-sustava te raznolikosti raslinja.

Dakle, Pravilnik kao podzakonski akt protivno ZPU određuje da određena zemljišta nisu poljoprivredna zemljišta i da se ne mogu upisati u ARKOD, iako za ispašu životinja na krškim pašnjacima nije potrebno osigurati na te pašnjake pristup klasičnim poljoprivrednim strojevima.

Citirana odredba je u suprotnosti s pravilima struke, jer je notorno da se zemljište obraslo šumom, šikarom, degradacijskim razvojnim stadijima šumskih sastojina, makijom, garigom, šibljacima i sličnom drvenastom vegetacijom, na kojem nije moguć prohod klasičnim poljoprivrednim strojevima može koristiti za ispašu.

Osobito se ukazuje da je u Republici Hrvatskoj, osobito Dalmaciji i Lici prisutan veliki broj površina koje bi se mogle definirati kako je određeno odredbom stavka 7. članka 8 ranijeg Pravilnika. Te se površine koriste u poljoprivrednoj proizvodnji, osobito u aktivnostima ispaše.

Pri tome se ukazuje i na definiciju krškog pašnjaka sadržanog u Prilogu I Pravilnika - *ŠIFRARNIK S VRSTAMA UPORABE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA* koja glasi:

*„Trajni travnjak koji se koristi za ispašu životinja na području krša. Ekstenzivni pašnjak prekriven niskim raslinjem i/ili stijenama i/ili drvećem uz uvjet da su to prohodne površine kojima stoka može prolaziti te su obrasle travom i/ili biljem pogodnim za ispašu stoke. Površina krškog pašnjaka određuje se umnoškom ukupne površine ARKOD parcele i koeficijentom prihvatljivosti. Koeficijenti su: 1,0; 0,8; 0,6; 0,4 te označavaju postotak prihvatljivosti predmetne ARKOD parcele. Obilježja krajobraza, osim šumaraka i lokvi, smatraju se prihvatljivim površinama na krškim pašnjacima i na njih se primjenjuje sustav proporcionalnosti.“*

Obzirom da su u tijeku izmjene Pravilnika, predlaže se citiranu odredbu sadržanu u stavku 7. članka 8. ranijeg Pravilnika izostaviti.

Ukoliko bi ostala na snazi odredba sadržana u stavku 7. članka 8. ranijeg Pravilnika, u ARKOD-u ne bi bila upisana poljoprivredna zemljišta na kojima se obavlja ispaša životinja na području krša, što je suprotno ZPZ te europskim propisima koji uvažavaju specifičnosti krških pašnjaka i ne isključuju mogućnost ispaše na krškom pašnjaku.

### 3.8 Koeficijent prihvatljivosti ne uvažava specifičnosti krških pašnjaka.

Na određivanje površina krških pašnjaka primjenjuju se *koeficijenti prihvatljivosti* koji označavaju postotak prihvatljivosti predmetne ARKOD parcele. Ti koeficijenti se ne primjenjuju prilikom određivanja naknade za korištenje istog zemljišta. Stoga se, u velikom broju slučajeva, za krška zemljišta plaća naknada za korištenje prema ukupnoj površini, dok se Mjere, osobito u pogledu poticaja, određuju prema nižem koeficijentu.

Koeficijent prihvatljivosti određen ranijim propisima, osobito s Pravilnikom o utvrđivanju naknade za prenesena i ograničena prava na šumi i šumskom zemljištu.

Prema Uredbi, poljoprivrednik ostvaruje pravo na plaćanje na osnovi površine poljoprivrednog zemljišta koje koristi. Republika Hrvatska je u skladu sa odredbom stavka 6. članka 24. Uredbe ograničila prava primjenom koeficijentom smanjenja na prihvatljive hektare, za površine smještene *u područjima sa zahtjevnim klimatskim uvjetima, osobito zbog njihove nadmorske visine i drugih prirodnih ograničenja poput slabe kakvoće tla, strmosti terena i opskrbe vodom.*

Obzirom na ograničenje prava u smislu citirane odredbe Uredbe, za očekivati je da se naknada korištenje za krških pašnjaka također računa prema umanjenom koeficijentu. Primjerice naknada za korištenje zemljišta za pašarenje prema Pravilniku o utvrđivanju naknade za prenesena i ograničena prava na šumi i šumskom zemljištu za pašarenje odredi također primjenom istog koeficijenta.

Nema osnove za različiti obračun površine krških pašnjaka.

Pri obračunu isplate poticaja iznos poticaja se obračunava umanjenjem površine za koeficijent tako da se za npr. 1000 m<sup>2</sup> za isplatu poticaja priznaje 400 m<sup>2</sup> (pri koeficijentu 0,4).

Istovremeno se, za isto to zemljište, prilikom obračuna naknade za korištenje zemljišta ne uvažavaju isti kriteriji (npr. da se radi o području sa zahtjevnim klimatskim uvjetima, slaboj kakvoći tla, strmosti terena i ograničenoj opskrbi vodom i dr., pa se naknada određuje za ukupnu površinu (u konkretnom primjeru, za svih 1000 m<sup>2</sup>).

Stoga postoji potreba za izjednačavanjem primjene koeficijenata u odnosu na plaćanje naknade za korištenje i isplate Mjera i drugih poticaja.

Također se ističe da nije razvidno prema kojim kriterijima se određuje umanjenje koeficijenta te koje tijelo bi bilo nadležno za procjenu istih. Netransparentno postavljeni kriteriji za određivanje koeficijenta nisu pravični.

Iz Pravilnika je razvidno da ne poštuje specifičnosti krških pašnjaka i znanstvena dostignuća u zaštiti i očuvanju ekosustava i bio-raznolikosti. Osobito obzirom na definiciju krškog pašnjaka prema kojoj pašnjak mora imati omogućen pristup

Ne poštuju se razvojne potrebe lokalnog stanovništva.

#### **4. Pravilnik je u suprotnosti s odredbama ZV i sudskom praksom.**

Izmjene stavka 2. članka 8. Pravilnika nisu u skladu sa ZV-om. Prema odredbi stavka 1. članka 10. ZV, posjednik neke stvari je osoba koja ima faktičnu vlast glede te stvari. Odnosno, posjed nije subjektivno pravo, nego činjenica postojanja privatne vlasti neke osobe u pogledu određene stvari koji ne mora imati temelj u pravu.<sup>18</sup>

ZV razlikuje samostalnog i nesamostalnog posjednika. Tako članak 11. ZV određuje da je samostalni posjednik osoba koja *stvar posjeduje kao da je njezin vlasnik*, dok je nesamostalni posjednik tko stvar *posjeduje priznajući višu vlast posrednoga posjednika*.

---

<sup>18</sup> Gavella, N.; Stvarno pravo 1.; Narodne novine; Zagreb; 2007.

Izmjena stavka 2. članka 8. Pravilnika predviđa da bi dokazi o posjedu bili *izvadak iz katastra, ovjereni ugovori o zakupu, dugogodišnjem zakupu, davanju na korištenje izravnom pogodbom, privremenom korištenju, prodaji, koncesiji ili plodouživanju, služnosti šumskog zemljišta ili darovanju, pravomoćna sudska odluka, drugo pravomoćno rješenje nadležnog tijela i drugo*. Isprave koje se predviđaju kao dokaz o posjedu mogao bi dostaviti samo nesamostalan posjednik koji priznaje višu vlast posrednog posjednika. Primjerice, osoba koja ima sklopljen ugovor o zakupu poljoprivredne parcele je, u smislu citiranih propisa, nesamostalan posjednik i priznaje višu vlast posrednog posjednika (zakupodavca).

ZV nadalje dopušta da nekretninu daje u zakup osoba koja nije vlasnik iste; stoga kada bi se kao dokaz posjeda predavali ugovori o zakupu ne bi bilo moguće isključiti mogućnost da se radi o ugovorima koje nisu sklopili vlasnici nekretnine, ili pak faktični posjednici. Izmjenom omogućava se brisanje neposrednih posjednika koji imaju faktičnu vlast iz ARKOD-a i upis posrednih posjednika koji nemaju faktičnu vlast na stvari. Time se narušava smisao ARKOD-a kao evidencije uporabe poljoprivrednih površina jer se ne bi evidentirala uporaba već eventualno stvarna prava.

Na opisani način Agencija, koja vodi ARKOD bi preuzela poslove za koje nije osposobljena, a koje obavljaju sudovi. Sudovi u zemljišnim knjigama evidentiraju stvarna prava na nekretninama. Također, Agencija bi preuzela poslove katastra koji u posjedovnim listovima upisuje posjednike nekretnine. Na opisani način stvorila bi se paralelna institucija uz sudove i katastar koja ne raspolaže stručnim znanjem ni opremom, niti je ovlaštena zakonom za obavljanje takvih poslova. Takav dualni sustav bi doveo do pravne nesigurnosti.

Osobito se ukazuje da bi to predstavljalo povredu načela trodiobe vlasti. Naime, ministarstvo donosi pravilnik kao podzakonski akt radi provedbe ZP te uređenje sustava Mjera, a nema ovlast podzakonskim aktom zadirati stvarna prava na nekretninama.

Raniji Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednoga zemljišta odredbom stavka 2. članka 8. predviđa pokretanje postupka upisa u ARKOD onih površina poljoprivrednoga zemljišta za koje ne postoje dokaz o vlasništvu ili posjedu temeljem dokaza da poljoprivrednik *na njima obavlja poljoprivrednu aktivnost sukladno propisima koji uređuju područje poljoprivrede*. Kao dokaz posjeda Pravilnik predviđa dostavu dokaza kao što su *geotagirane fotografije s prikazom obavljene poljoprivredne aktivnosti na ARKOD parceli i prepoznatljivim elementima u prostoru, koje nisu starije od 30 dana od dana pokretanja postupka upisa tih površina u ARKOD*.

Odredba stavka 2. članka 8. Pravilnika je izostavljena u Prijedlogu Pravilnika što samostalnog posjednika stavlja u nepovoljniji položaj od nesamostalnog posjednika. Takvo postupanje predstavljalo bi neopravdanu diskriminaciju poljoprivrednika upisanih u ARKOD na temelju ranijih pravilnika. Takva diskriminacija protivna je temeljnim načelima ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Svako stavljanje određene skupine u nejednaki položaj mora imati svoj temelj u zakonskoj odredbi te se mora temeljiti na opravdanom razlogu. Ne postoji zakonska odredba temeljem koje bi samostalni posjednici imali manje prava u odnosu na nesamostalne posjednike niti opravdan razlog koji bi dopustio takvu diskriminaciju samostalnih posjednika stvari u odnosu na nesamostalne posjednike stvari.

Opreza radi, ističe se da ZV štiti miran posjed, neovisno o tome je li on zakonit, istinit ili pošten. Odredbom članka 21. ZV je predviđeno da posjednik, pa čak i posjednik koji je posjed stekao

samovlasno, oduzevši ga drugome silom, potajno ili zlouporabom povjerenja, ima pravo štiti svoj posjed od svakog tko ga samovlasno smeta u posjedu. Pravo na zaštitu posjeda prestaje protekom roka od trideset dana od dana kad je smetani saznao za čin smetanja posjeda i počinitelja, a najkasnije godinu dana od dana nastaloga smetanja (stavak 3. članka 21. ZV).

Iz citirane odredbe stavka 2. članka 8. Pravilnika je razvidno da se traže fotografije koje nisu starije od 30 dana što je u skladu sa zaštitom mirnog posjeda<sup>19</sup> predviđenom ZV-om. Prijedlog Pravilnika predviđa napuštanje toga rješenja pa bi uređenje podzakonskog akta bilo u suprotnosti s pravima koja pripadaju posjedniku na osnovi ZV.

U Republici Hrvatskoj sudovi pružaju posjedovnu zaštitu prema posljednjem mirnom stanju posjeda i nastalom smetanju. Sud utvrđuje samo činjenicu posljednjeg stanja posjeda, a ne utvrđuje pravo na posjed. Poljoprivrednik koji je upisan u ARKOD, ako ima faktičnu vlast na stvari, u slučaju brisanja iz ARKOD-a imao bi na osnovi ZV-a pravo zahtijevati da mu se pruži posjedovna zaštita u parnici zbog smetanja posjeda pred nadležnim općinskim sudom.

Pravno shvaćanje da u parnicama zbog smetanja posjeda nije dopušteno raspravljati o pravu na posjed, zauzeli su sudovi Republike Hrvatske a također i Ustavni sud Republike Hrvatske (npr. u odlukama U-III-674/1994 od 26.11.97., U-III-2714/2004 od 02.05.2006.).

## **5. Izmjene Pravilnika su u suprotnosti s načelom zaštite stečenih prava.**

Kako je izloženo u točki 3.5 Analize, odredbom stavka 3. članka 8. Pravilnika predviđeno je da su poljoprivrednici koji imaju upisano zemljište u ARKOD bez dokaza o vlasništvu ili posjedu dužni dokaz o vlasništvu i/li posjedu dostaviti do 31.12.2019. godine. Ukoliko dokaz o vlasništvu ili posjedu ne bude dostavljen njihove parcele biti će brisane iz ARKOD sustava. Takva odredba bi dodatno pojačala različiti položaj samostalnih i nesamostalnih posjednika jer predviđa brisanje parcela koje obrađuju samostalni posjednici. Radi se o parcelama upisanim u ARKOD temeljem ranijih pravilnika (npr. stavka 2. članka 8. ranijeg Pravilnika), koje se brišu iako ih samostalni posjednici uredno koriste (obrađuju) te im služe za stvaranje dohotka i prehranjivanje vlastite obitelji.

Izmjene Pravilnika u suprotnosti su s načelom zaštite prava stečenih ulaganjem kapitala. Odredbom stavka 4. članka 49. Ustava određeno je da se prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom. Poljoprivrednici su uložili vlastiti kapital kako bi mogli obavljati poljoprivrednu djelatnost na površinama upisanim u ARKOD. U imovinu poljoprivrednika koji obrađuju poljoprivredne površine upisane u ARKOD ušlo je pravo na korištenje parcela i legitimno očekivanje da će moći ostvariti pravo na rad i prava iz ulaganja kapitala u poljoprivredne aktivnosti na tim parcelama.

Stoga poljoprivrednici koji su stekli prava na parcelama upisanim u ARKOD na temelju ranijih pravilnika imaju pravo na zaštitu posjeda pred sudom (ako faktično obrađuju poljoprivredne površine odnosno koriste te parcele za pašarenje).

Ukoliko bi parcele poljoprivrednika bile brisane iz ARKOD-a temeljem odredbe stavka 3. članka 8. Pravilnika, poljoprivrednici koji imaju faktičnu vlast na parcelama upisanim u ARKOD, mogli bi tražiti zaštitu zbog povrede prava na mirno uživanje vlasništva. Također bi mogli ukazivati na

---

<sup>19</sup> Prema odredbi stavka 2. članka 18. ZV posjed ... postaje miran kad osobi od koje je tako pribavljen prestane njezino pravo da štiti svoj posjed koji joj je tako oduzet.

povredu prava na jednakost pred zakonom, zajamčeno člankom 14. stavkom 2. Ustava. Ujedno bi se ostvarila objektivna povreda načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanog člankom 3. Ustava.

Osobito se ukazuje u smislu prakse Ustavnog suda (primjerice u odluci U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. godine<sup>20</sup> (*Narodne novine br. 31/00*)) na okvirni sadržaj najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske; vladavine prava i poštivanja prava čovjeka: *"u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava, zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti."*

Također se napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.<sup>21</sup>

Izmjenama Pravilnika, ostvarile bi se posljedice koje nisu bile izvjesne za poljoprivrednika. Poljoprivrednici su postupali s povjerenjem da će ostvarivati svoja stečena prava i da će im biti pružena zaštita tih prava i njihovih pravnih interesa.

Dodatno, izmjene su protivne načelu zaštite stečenih prava predviđenog ZUP-om.

Prema načelu zaštite stečenih prava, sadržanom u članku 13. ZUP odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. Stoga se podzakonskim aktom ne može poništiti, ukinuti ili izmijeniti pravomoćna odluka kojom je stranka stekla određeno pravo.

Iste odluke su također pravomoćne pa je brisanje iz ARKOD-a u smislu načela zaštite stečenih prava moguće samo u slučajevima propisanim zakonom, te se isto ne može predvidjeti podzakonskim aktom. Iz tog razloga je protuzakonita odredba stavka 3. članka 8. Pravilnika.

## 6. Položaj Agencije

Izmjenama Pravilnika kao podzakonskog akta se nedopušteno proširuje djelatnost Agencije.

Prema odredbi stavka 1. članka 3. ZAP *„Djelatnost Agencije je operativna provedba mjera tržišne i strukturne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, provođenje programa međunarodne potpore, plaćanje i nadzor provedbe programa i mjera, provođenje kontrole na terenu.“*

### 6.1 Agencija nije ovlaštena odlučivati o pravima i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.

Na osnovi Pravilnika, a i Pravilnika, ovlasti Agencije proširuju se na način da Agencija ima prava i ovlasti odlučivati o pravima i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba. Agencija bi prema izmjeni stavka 3. članka 8. Pravilnika (opisanoj u točki 3.5 Analize) odlučivala o valjanosti upisa parcele za koju nije pridonesen vlasnički list i/ili posjedovni list. Brisanje upisa parcela iz ARKOD-a onemogućilo bi poljoprivredniku ostvarenje prava na Mjere. Takva odluka izravno bi

---

<sup>20</sup> Taj stav je izražen u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-659/1994 i dr. od 15.3.2000. objavljenoj u Narodnim novinama br. 31/2000.

<sup>21</sup> Taj stav je izražen u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-IIIB-2113/2009 od 10.6.2009. objavljenoj u Narodnim novinama br. 87/2009.

utjecala na prava i pravne interese poljoprivrednika pa je potrebno osigurati ispitivanje zakonitosti.

Međutim, prema ZP, odluke Agencije koje donosi u provođenju Mjera nisu upravni akti što onemogućuje sudsku kontrolu odluka Agencije.

Nužno je uspostaviti sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata Agencije.

Prijedlog Pravilnika koji ne sadrži nikakvu mogućnost pravnog lijeka protivan je članku 19. Ustava koji jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti.

## 6.2 Agencija nije ovlaštena odlučivati o prijedorima među poljoprivrednicima.

Nije u skladu s Ustavom odredba ZP prema kojoj je Agencija ovlaštena rješavati o sporovima u svezi s korištenjem parcela upisanih u ARKOD. Naime, odredbom stavka 3. članka 121. ZP određeno je da

*„Ako u postupku prijave korištenja poljoprivrednoga zemljišta ili promjene korištenja već upisanog zemljišta dođe do preklapanja površina drugog ili drugih poljoprivrednika, Agencija za plaćanja će o tome obavijestiti druge poljoprivrednike kod kojih je utvrđeno preklapanje i pozvati ih da se usklade, a ako do usklađivanja ne dođe, daljnju provedbu provodi Agencija za plaćanja na temelju službene dokumentacije nadležnih institucija.“*

Kako je gore izloženo ARKOD je evidencija uporabe poljoprivrednih zemljišta, te se u istu upisuju parcele (poljoprivredna zemljišta), a ne stvarna prava na istima.

Za rješavanje u tužbama zbog smetanja posjeda stvarno su nadležni općinski sudovi Republike Hrvatske (članak 34. stavak 1. točka 6. ZPP). Naime, zaštita posjeda predviđena je ZV-om, a ostvaruje se u posebnom postupku propisanom u ZPP-u.<sup>22</sup>

Uređenje predviđeno odredbom stavka 3. članka 121. ZP ranije je preuzeto iz pravilnika koji su uređivali evidenciju poljoprivrednih zemljišta. Naime, promjene podataka u ARKOD-u bile su uređene u članku 13. Pravilnika 2009. Promjene upisa u ARKOD-u mogli su inicirati (stavak 1): poljoprivredna gospodarstva i Agencija. Agencija je mogla inicirati promjenu ukoliko su ustanovljena odstupanja (i) prilikom zanačavanja DOF-a i (ii) temeljem rezultata provedene kontrole na terenu.

Prema kasnijem pravilniku (Pravilniku 2011), promjene u ARKOD-u odnosile su se samo na promjene ARKOD parcele. Prema članku 14. (koji odgovara članku 13. Pravilnika 2009), nisu promijenjene osobe koje mogu inicirati promjene u ARKOD-u. Odredba je dopunjena novim stavcima (3) – (5), kojima je uređena uloga i postupanje Agencije pri promjeni ARKOD parcele.

Pravilnikom 2015 napušten je sustav promjene u ARKOD-u koji je bio uređen 2009 i dopunjen 2011, a odnosio se na promjenu parcele. Člankom 13. Pravilnika 2015 dane su dodatne ovlasti Agenciji u pogledu uređivanja odnosa između poljoprivrednika koji polažu prava na istu parcelu koja je evidentirana u ARKOD-u. Prema stavcima 3. i 4. članka 13.:

---

<sup>22</sup> Postupak u parnicama zbog smetanja posjeda uređen je člancima 438. – 445. ZPP.

*“(3) Poljoprivrednici kojima je evidentirano preklapanje ARKOD parcela pozivaju se na sastanak za rješavanje preklapanja tj. usklađivanje.*

*(4) Ukoliko se poljoprivrednici ne mogu dogovoriti oko korištenja parcele, Agencija će nakon provedene administrativne kontrole pridružiti ARKOD parcele u preklopu onom poljoprivredniku koje svoje pravo korištenja ili vlasništva može potkrijepiti dokumentacijom.“*

Dakle, Agencija je nedopušteno dobila ovlasti odlučiti o prijeporu poljoprivrednika u svezi s parcelom na koju polažu prava (parcela u preklapanju). Time je Agencija postala tijelo koje odlučuje o činjenici suda za što su stvarno nadležni sudovi. Takvo uređenje predstavlja zadiranje u sudbenu vlast te je protivno ustavnom jamstvu trodiobe vlasti. Prema odredbi članka 4. Ustava; u Republici Hrvatskoj *državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu*. Sustav gdje Agencija, kao javnopravno tijelo ima prava i ovlasti odlučivati o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba bez sudske kontrole zakonitosti istih odluka je suprotan je Ustavom zajamčenoj trodiobi vlasti i pravu na pravni lijek.

### 6.3 ARKOD nije upisnik stvarnih prava, već evidencija korištenja

Djelatnost Agencije se također nedopušteno proširuje izmjenom Pravilnika u odredbi stavka 3. članka 8. Pravilnika (kako je opisano u točki 3.4 Analize). Naime, ovakvo uređenje stvara paralelni sustav upisivanja stvarnih prava koji bi doveo do pravne nesigurnosti. Agencija nije ni ovlaštena niti osposobljena za vođenje takvog sustava ili odlučivanje za koje bi ju ovlastio Prijedlog Pravilnika. Propisima je određeno da evidenciju stvarnih prava vode zemljišnoknjižni odjeli općinskih sudova te geodetska uprava, odnosno katastar.

Zaključno, djelatnost Agencije je određena ZAP-om. Podzakonskim aktima (pravilnicima) ne može proširivati opseg poslova koji Agencija obavlja, niti je dopušteno zakonom davati Agenciji ovlasti koje spadaju u sudsku nadležnost.

Kako je gore pojašnjeno ZAP ne sadrži odredbe prema kojima Agencija mora provoditi upravni postupak pri odlučivanju o pravima poljoprivrednika, npr. pri upisu u Upisnik poljoprivrednika, odnosno pri upisu u ARKOD već izričito određuje, da akti koje donosi Agencija nisu upravni akti. Sustav u kojemu Agencija pri odlučivanju o Mjerama ne donosi upravne akte, a da protiv njezinih odluka nezadovoljna strana ima pravo prigovora (stavak 4 i 5. članka 15. ZP) omogućava netransparentno donošenje. Kako te odluke izravno utječu na prava i pravne interese poljoprivrednika, ZAP bi trebao urediti obvezu Agencije postupati prema ZUP-u i osigurati ispitivanje zakonitosti svih odluka Agencije koje je zajamčeno Ustavom.

### 6.4 Pravni učinak odluka Agencije

Stavkom 4. članka 15. ZP je određeno da nisu upravni akti odluke koje donosi Agencija za korisnike mjera ruralnog razvoja, izravne potpore, uređenja ili organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i te drugih mjera kojima se ostvaruju ciljevi poljoprivredne politike na osnovi propisa donesenih na temelju ZP u skladu s europskim propisima. Nastavno upravni sudovi Republike Hrvatske odbacuju tužbe protiv takvih odluka s obrazloženjem da ne bi bili nadležni, jer iste odluke nisu pravni akti.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Vidi primjerice odluku Upravnog suda u Rijeci Poslovni broj Usl-2008/15-8 od dana 28.12.2017., te odluku Upravnog suda u Zagrebu Poslovni broj Usl-3478/13-4 od dana 13.1.2014.

Odluke koje Agencija donosi za korisnike Mjera na osnovi propisa donesenih na temelju ZP u skladu s europskim propisima utječu na prava i pravne interese poljoprivrednika. Ustav u stavku 1. članka 18. jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom.

Stoga je uređenje koje dopušta Agenciji odlučivati o pravima i pravnim interesima bez sudske kontrole neustavno, te zakonitost i sukladnost Ustavu navedene odredbe ZP valja ispitati u postupku pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

## 7. Zaključak

Obzirom da je Pravilnik u Točka 28. članka 2. Pravilnika glasi definirao Sentinel satelitske podatke, te predviđa korištenje istih, potpuno je nepotrebno uvoditi druge sustave nadzora jer se podatci na osnovi Sentinel satelitskih podataka mogu prikupiti svi relevantni podatci.

Iz izloženih izmjena Pravilnika proizlazi da se Pravilnik izmijenio samo u člancima broj 2, 8. Zbog malog opsega izmjena nije bilo potrebno izvršiti izmjenu cijeloga teksta Pravilnika.

Pravilnik, iako sadrži manje izmjene, te se sadržajno ne razlikuje bitno od ranijeg propisa, predstavlja nastavak kontinuiranog pritiska na položaj poljoprivrednika upisanih u Upisnik poljoprivrednika. Istovremeno nastavlja se politika širenja ovlasti administrativnih tijela, koja preuzimaju poslove za koje nisu ovlašteni zakonom niti osposobljeni. Odluke tih tijela imaju izravan utjecaj na prava i pravne interese poljoprivrednika.

Administrativna tijela obavljaju funkcije koje obavljaju sudovi i geodetska uprava, a za te poslove nisu osposobljeni.

Primjerice poljoprivrednicima se daljnje korištenje parcela upisanih u ARKOD, uvjetuje obvezom pridonosa posebno određenih dokaza. Radi se o ispravama koje favoriziraju tzv. neposredan posjed.

Poljoprivrednici koji imaju posjed, uživaju zaštitu posjeda uređenu ZV-om. Stoga je nepotrebno zahtijevati od poljoprivrednika koji uredno obrađuju parcele na temelju takvog posjeda, da Agenciji pridonose isprave o posjedu. ZV naime ne određuje da bi posjednicima bilo potrebno izdavati bilo kakve isprave i da bi na temelju takvih isprava mogli posjedovati nekretnine, pa teko i poljoprivredno zemljište.

Nadalje, posjed je stvarno pravo koje uređuje ZV. Stoga se zaštita toga prava i dokazivanje prava na posjed provodi na osnovi ZV-a.

Izmjenama članka 8. Pravilnika, kako se predlaže, Agencija će provoditi postupak protivno odredbama ZV-a, te će u ARKOD-u evidentirati posjed poljoprivrednih parcela i posjednike, te vlasništvo i vlasnike poljoprivrednih parcela, čime će ARKOD prestati biti evidencija uporabe poljoprivrednih zemljišta i postati će evidencija posjednika i vlasnika, odnosno para upisnik vlasnika i posjednika poljoprivrednih zemljišta, a što je protivno Europskim direktivama, ZP-u, ZV-u te Ustavu i Konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Na opisani način Agencija postaje i tijelo koje ima sudbene ovlasti, jer odlučuje o pravima i pravnim interesima, čime se vrijeđa ustavna trodioba vlasti na izvršnu, sudbenu i zakonodavnu.



Navedeno je razvidno iz činjenice da je Agencija tijelo koje je osnovano zakonom. U nadležnosti Agencije je da vodi Upisnik poljoprivrednika i ARKOD te obavlja druge poslove, a ne da odlučuje o pravima i interesima i presuđuje u slučaju prijepora poljoprivrednika, bez prava istih na ispitivanje zakonitosti, pravilnosti i bez sudske kontrole takvih odluka.

Agencija nema zakonske ovlasti odlučivati o stvarnim pravima na nekretninama i intervenirati u stečena prava poljoprivrednika te im na taj način vrijeđati pravo na mirno uživanje vlasništva i prava nastala iz ulaganja kapitala. O stvarnim pravima na nekretninama odlučuju sudovi Republike Hrvatske.

Podjeljivanjem Agenciji prava u svezi odlučivanja o stvarnim pravima na poljoprivrednim parcelama, stvara se sustav koji je paralelan katastru i zemljišnim knjigama, a to je protivno ustavnoj trodiobi vlasti.

Pravilnik je iz izloženih razloga protivan zakonima Republike Hrvatske, kako materijalnim (primjerice ZP-u i ZV-u) koji uređuju pravo na mirno uživanje vlasništva, tako i postupovnim zakonima koji uređuju pravo na pristup sudu, na pravni lijek te pravičnu odluku, a što je propisano Ustavom i Konvencijom.

Izmjene Pravilnika ne odražavaju proklamiranu politiku Vlade Republike Hrvatske na razvoj poljoprivrede, koja treba omogućiti dohodak poljoprivrednicima i njihovim obiteljima, te razvoj ruralnih područja, pa se predlaže iste ne prihvatiti.

Obzirom na sadržaj Pravilnika koji je protivan važećim propisima i Ustavu, te proturječnosti između zakonskih propisa koji uređuju područje poljoprivredne proizvodnje i ulaganje u poljoprivredu i ruralni razvoj, potrebno je, sukladno Europskim direktivama koje uređuju ovo područje i politici Vlade Republike Hrvatske razmotriti izmjene propisa. Pri tome je od osobitog značaja onemogućiti da se vrijeđaju stečena prava poljoprivrednika i da im se nameću zahtjevi stroži od zahtjeva koje propisuju Europske direktive.

Propisi moraju omogućiti stabilne uvjete za razvoj poljoprivredne djelatnosti i pravnu sigurnost. To je u značajnoj mjeri onemogućeno kratkim intervalima promjena zakonskih i provedbenih propisa te izmjenama nadležnosti i ovlasti Agencije koja bi trebala pri odlučivanju o pravima i pravnim interesima poljoprivrednika, primjenjivati odredbe ZUP-a.

Poljoprivrednici imaju očekivanje od Vlade Republike Hrvatske da donese propis koji će biti izraz razumijevanja položaja poljoprivrednika i raznolikosti poljoprivredne proizvodnje (u kontinentalnom području, u Lici i Dalmaciji te otocima) i dovesti do zaštite stečenih prava poljoprivrednika.

Za slučaj eventualnih upita u svezi s izloženim stojim na raspolaganju.

S poštovanjem  
Nikolina Golubić, odvjetnica

Napomena:

*Predmetnu analizu propisa izradilo je Golubić i partneri jtd. i ista se ne može koristiti bez suglasnosti autora. Analiza nije podložna tumačenjima trećih. Analizu je moguće dopuniti na za slučaj potrebe za dodatnim objašnjenjima predmetne materije.*