

Objavljeno u: Upravno pravo - aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse,
Inžinjerski biro d.d., Zagreb, rujan 2007.

Ljiljana Karlovčan-Đurović
Predsjednica Imovinsko-pravnog odjela
i sutkinja Upravnog suda RH

NAKNADA ZA PROMJENU NAMJENE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA - PRAKSA UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

1. Uvodne napomene

Ustavom Republike Hrvatske [\[1\]](#) propisano je da more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonom se određuje način na koji se dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu [\[2\]](#) propisano je da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Poljoprivredno zemljište koristi se, zaštićuje i njime raspolaže na način određen zakonom.

Iz navedenog je razvidno da je pravna osnova za donošenje Zakona o poljoprivrednom zemljištu članak 52. Ustava Republike Hrvatske.

2. Poljoprivredno zemljište i stjecanje vlasništva stranih fizičkih i pravnih osoba.

Poljoprivrednim zemljištem u smislu Zakona o poljoprivrednom zemljištu smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare kao i drugo zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj namjeni.

Međutim, i zemljište u građevinskom području i zemljište izvan tog područja predviđeno dokumentima prostornog uređenja za izgradnju koristi se do privođenja nepoljoprivrednoj namjeni kao poljoprivredno zemljište i mora se održavati sposobni za poljoprivrednu proizvodnju.

Dakle, poljoprivrednim zemljištem smatraju se taksativno navedene poljoprivredne površine, zatim zemljište koje se može privesti poljoprivrednoj proizvodnji, a to je zemljište u građevinskom području i zemljište izvan tog područja predviđeno dokumentima prostornog uređenja za izgradnju budući da se do privođenja nepoljoprivrednoj namjeni koristi kao poljoprivredno zemljište i mora se održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju.

Kako je na temelju Ustava Zakonom o poljoprivrednom zemljištu propisano da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu isto je tako Zakonom određeno da nositeljima prava vlasništva na poljoprivrednom zemljištu ne mogu biti strane pravne i fizičke

osobe osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Kako je ranije navedeno poljoprivrednim zemljištem se smatraju poljoprivredne površine zemljišta koja se mogu privesti poljoprivrednoj proizvodnji i zemljišta izvan tog područja predviđena dokumentima prostornog uređenja za izgradnju koja se do privođenja nepoljoprivrednoj namjeni koriste kao poljoprivredno zemljište i mora se održavati sposobnim za poljoprivrednu proizvodnju postavlja se pitanje da li takvo zemljište valja smatrati građevinskim, a ne poljoprivrednim što onda znači da bi stranci mogli stjecati takvo zemljište bez obzira na to što se privremeno koristi u poljoprivredne svrhe.

Prema nekim mišljenjima takvo zemljište valja smatrati građevinskim a to znači da bi stranci mogli stjecati takvo zemljište bez obzira na to što se privremeno koristi u poljoprivredne svrhe. [\[3\]](#)

Što se tiče stjecanja vlasništva poljoprivrednog zemljišta stranaca Zakon o poljoprivrednom zemljištu ne daje odgovor na pitanje mogu li strane osobe steći vlasništvo poljoprivrednog zemljišta nasljeđivanjem. Prema nekim mišljenjima smatra se da bi u nedostatku izričitih odredaba i u slučaju nasljeđivanja na odgovarajući način trebalo primijeniti odredbu članka 358. stavka 3. Zakona o vlasništvu koja uređuje položaj strane osobe koja bi nasljeđivanjem trebala steći vlasništvo nekretnine na isključenom području, tako da bi strana osoba umjesto vlasništva nekretnine imala pravo na naknadu kao da joj je nekretnina oduzeta u postupku izvlaštenja.

Kako je već naprijed rečeno da je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku logično je da postoji ograničenje da nositelji prava vlasništva na tom zemljištu postanu strane fizičke i pravne osobe. Stoga smatram da na cjelokupnom poljoprivrednom zemljištu pa tako i na onom u građevinskom području i izvan građevinskog područja predviđeno u dokumentima prostornog uređenja za izgradnju, a koje se do privođenja nepoljoprivrednoj namjeni koristi kao poljoprivredno zemljište stranci ne mogu stjecati pravo vlasništva, a slažem se sa mišljenjem da u slučaju kada bi strana osoba trebala naslijediti poljoprivredno zemljište treba primijeniti odredbu članka 358. stavka 3. Zakona o vlasništvu tako da strana osoba umjesto vlasništva nekretnine ima pravo na naknadu kao da joj je nekretnina oduzeta u postupku izvlaštenja.

3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i stjecanje prava vlasništva poljoprivrednog zemljišta stranih pravnih i fizičkih osoba

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica i to odredbom članka 60/2/2 određeno je da će po stupanju na snagu ovog Sporazuma [\[4\]](#) Hrvatska dopustiti državljanima država članica Europske unije stjecanje nekretnina u Hrvatskoj, uz potpunu i svrhovitu primjenu postojećih postupaka, osim za područja iz pitanja navedena u Dodatku VII. U razdoblju od četiri godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma, Hrvatska će postupno usklađivati svoje zakonodavstvo koje se odnosi na stjecanje nekretnina u Hrvatskoj kako bi državljanima članica Europske Unije osigurala isti tretman kao i hrvatskim državljanima. Nakon isteka četvrte godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje ispitat će načine za proširivanje tih prava na područja i pitanja navedena u Dodatku VII. U Dodatku VII. kao izuzeta područja navedeni su poljoprivredno zemljište i područja zaštićena Zakonom o zaštiti prirode.

Iz navedenog je razvidno da na izuzetim područjima dakle, poljoprivredno zemljište i zaštićeni dijelovi prirode državljanima država članica Europske unije i dalje neće moći stjecati vlasništvo nekretnina, a da će istekom četverogodišnjeg roka od stupanja na snagu tog Sporazuma (dakle, nakon 1. veljače 2009.), Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje ispitati načine za proširivanje tih prava i na izuzeta područja, dakle, i na poljoprivredno zemljište i zaštićene dijelove prirode.

Navedeno dakle ne znači da će nakon isteka roka od četiri godine od stupanja na snagu Sporazuma, Hrvatska morati automatski omogućiti stjecanje vlasništva nekretnina na zaštićenom području državljanima država članica, već to znači da je Hrvatska preuzela obvezu postupnog libelariziranja stjecanja vlasništva nekretnina u korist državljana država članica kako bi ih izjednačila s hrvatskim državljanima. [\[5\]](#)

4. Promjena namjene poljoprivrednog zemljišta i naknada

Što u stvari znači promjena namjene poljoprivrednog zemljišta i zbog čega se za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta plaća naknada razvidno je iz odredaba samoga Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Naime, promjena namjene znači da se zemljište više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju, a plaća se zbog toga što se promjenom namjene poljoprivrednog zemljišta umanjuje vrijednost i površina poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Prije stupanja na snagu važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu (nastavno: ZPZ) pred Upravnim sudom Republike Hrvatske postavilo se pitanje da li se promjenom namjene poljoprivrednog zemljišta smatra i eksploatacija šljunka.

Sud je na navedeno pitanje dao odgovor u presudi broj Us- 11858/1998 od 11. studenog 1999., na način da je zaključio da se promjenom namjene poljoprivrednog zemljišta smatra i eksploatacija šljunka pa je u tom slučaju osoba koja obavlja eksploataciju i mijenja namjenu zemljišta dužna platiti naknadu.

Iz obrazloženja presude Us-11858/1998 od 11. studenog 1999:

„Naime, iz podataka spisa razvidno je, što tužitelj navodima tužbe i ne osporava, da je tužitelj na eksploatacijskom polju „A“ na pojedinim katastarskim česticama kulture oranica II. i III klase izvršio promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u katastarskom kotaru VG, katastarskoj općini H, s time što je na pojedinim česticama izvršio pripreme za iskop šljunka, a na nekim dijelovima zemljišta obavljao i eksploataciju šljunka, što je utvrdio poljoprivredni inspektor koji je izvršio nadzor u razdoblju od 11. ožujka do 30. lipnja 1998. godine.

Kako tužitelj nije u smislu članka 21. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/94 i 48/95), podnio nadležnom upravnom tijelu zahtjev za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, te jer se u smislu članka 22. stavka 3. istog Zakona, promjena namjene poljoprivrednog zemljišta za koje se u smislu stavka 1. istog članka Zakona plaća jednokratna naknada smatra i eksploatacija šljunka, to je po ocjeni ovog Suda prvostupanjnsko tijelo pravilno postupilo kada je tužitelju utvrdilo naknadu za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, sukladno odredbi članka 26. stavak 4. citiranog Zakona. Pozivanje tužitelja na mišljenje Ministarstva poljoprivrede i šumarstva od 3. veljače 1995. godine, dano u svezi s oslobođenjem od plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, a radi stvaranja kvalitetne površine nastale iskopom koja je pogodna za uzgoj riba, u konkretnom slučaju ne može imati utjecaja na drugačije rješenje ove pravne stvari jer, kako proizlazi iz podataka spisa predmeta, a što utvrđuje i tuženo tijelo, tužitelj je samo izvršio iskop šljunka, međutim nije i uredio ribnjake u svrhu kaveznog i izvan kaveznog uzgoja ribe“.

Odredbom članka 18. stavaka 3. ZPZ-a, jasno je propisano da se promjenom namjene poljoprivrednog zemljišta smatra i eksploatacija pijeska, šljunka, kamena, ciglarske i lončarske gline, površinski kopovi te

stvaranje odlagališta krutog i tekućeg otpada i drugih mineralnih sirovina, izgradnja sportskih terena i objekata u smislu posebnog zakona, dakle, kada se poljoprivredno zemljište više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju radi se o promjeni namjene poljoprivrednog zemljišta.

Kako proizlazi iz samog Zakona promjena namjene poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe provodi se u skladu s dokumentima prostornog uređenja i drugim propisima (članak 17. ZPZ).

Prema odredbi članka 13. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj 30/94, 68/98, 61/00, 32/00 i 100/04) dokumenti prostornog uređenja jesu Strategija i Program prostornog uređenja države te prostorni planovi: prostorni plan županije i Grada Zagreba, prostorni plan područja posebnih obilježja, prostorni plan uređenja općine i grada, Generalni urbanistički plan, urbanistički plan uređenja i detaljni plan uređenja.

O prijedlogu Strategije i Programa prostornog uređenja Države, mišljenje daje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva (članak 17. stavak 2. ZPZ-a). Prijedlog prostornih planova županije i Grada Zagreba, prostornih planova područja posebnih obilježja te prostornim planom uređenja općine i grada mišljenje daje isto Ministarstvo (članak 17. stavak 3. ZPZ). Stručne poslove u svezi s prikupljanjem potrebne dokumentacije za utvrđivanje mišljenja Ministarstva daje Ured državne uprave u županiji nadležan za gospodarstvo odnosno upravno tijelo Grada Zagreba nadležno za poljoprivredu (članak 17. stavak 4. ZPZ).

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva utvrđuje posebne uvjete u postupku izdavanja lokacijske dozvole za zahvate u prostoru izvan građevinskog područja kad lokacijsku dozvolu izdaje Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja, a Ured državne uprave u županiji, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba nadležno za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša (članak 17. stavak 5. ZPZ).

U praksi Suda pojavilo se niz spornih pitanja vezanih uz određivanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta. Praksa Upravnog suda koja se iznosi u ovom radu djelomično se odnosi i na primjenu ranije važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/94-pročišćeni tekst, 48/95, 19/98 i 105/99), ali samo vezana uz one odredbe koje su sadržajno ostale iste i u važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu tako da se navedena iznesena praksa, vezana uz odredbe koje su sadržajno iste, primjenjuje i kod ocjene zakonitosti upravnih akata donesenih temeljem važećih Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

5. Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske

5.1. Kako je ranije važeći Zakon o poljoprivrednom zemljištu pet puta mijenjan, a kako je i važeći Zakon o poljoprivrednom zemljištu već tri puta mijenjan, u praksi Upravnog suda postavilo se pitanje koji zakon se primjenjuje pri određivanju naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.

Ovo pitanje postalo je osobito važno zbog toga što se u svakoj novoj promjeni zakona različito regulirano pitanje neplaćanja naknade i oslobođenja od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.

Vezano uz članak 22. stavak 1. ranije važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu i članak 18. stavak 2. sada važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Upravni sud je zauzeo shvaćanje da se pri određivanju naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta primjenjuje zakon važeći u vrijeme konačnosti građevne dozvole ili drugog akta kojim se odobrava gradnja.

Iz obrazloženja presude broj Us-4161/2002 od 13. rujna 2006: [\[6\]](#)

„Iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelju građevinskom dozvolom klasa. UP/I-361-03/01-02/73, ur.broj: 2763-05/3-01-04 od 14. lipnja 2001., koja je postala pravomoćna 5. srpnja 2001. godine, što je potvrđeno klauzulom pravomoćnosti na navedenoj dozvoli, dozvoljena gradnja obiteljske kuće na kč.br. 1466/7 k.o. V. u naselju V.

Iz navedenog je razvidno da se poljoprivredno zemljište više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju, te je stoga trebalo temeljem Zakona o poljoprivrednom zemljištu ocijeniti da li postoje uvjeti za plaćanje naknade zbog promjene namjene poljoprivrednog zemljišta.

U konkretnom slučaju je sporno temeljem kojih propisa je trebalo ocijeniti postojanje tih uvjeta. Naime, tužitelj je već u žalbi istakao da je u vrijeme kada je građevinska dozvola postala pravomoćna bio na snazi Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 34/91, 26/93, 79/93, 54/94-pročišćeni tekst, 48/95, 19/98 i 105/99).

Prema članku 23. stavku 1. podstavku 12. citiranog Zakona, naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta ne plaća se pri gradnji obiteljske kuće, razvijene građevinske bruto površine do 400 m² ako se gradi unutar građevinskog područja.

Međutim, prvostupanjsko tijelo nije primijenilo navedeni propis, iako je navedeni propis bio na snazi u vrijeme kada je građevinska dozvola tužitelja postala pravomoćna, već je primijenio odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 61/01), koji Zakon je objavljen u „Narodnim novinama“ od 20. srpnja 2001., te stupio na snagu dana 28. srpnja 2001. godine.

Prema odredbi članka 22. stavka 1. ranijeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu, kada pravna ili fizička osoba s pravnim osnovom mijenja namjenu poljoprivrednog zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju, plaća jednokratnu naknadu zbog umanjene vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Poljoprivredno zemljište u smislu ovog Zakona privodi se namjeni utvrđenoj uvjetima uređenja prostora, izdavanjem građevinske dozvole, odnosno drugim odobrenjem za građenje.

Slično je propisano i člankom 18. stavkom 1. i 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2001. godine s time da je člankom 18. stavkom 2. točno utvrđen trenutak kada se zemljište privodi namjeni. Naime, člankom 18. stavkom 2. propisano je da se zemljište privodi namjeni kao građevno u smislu ovog Zakona danom konačnosti građevne dozvole ili drugog akta kojim se odobrava gradnja.

Iz svega navedenog može se zaključiti da je i prema ranijim i sadašnjim propisima proizlazilo da se zemljište privodi namjeni kao građevinsko s danom konačnosti građevne dozvole.

Stoga je prema ocjeni ovog Suda osporenim rješenjem povrijeđen zakon na štetu tužitelja te će stoga tuženo tijelo u ponovnom postupku povodom ove presude donijeti zakonito rješenje utemeljeno na propisima koji su bili na snazi u vrijeme kada je sporna građevinska dozvola postala konačna. Isto tako valja istaći da je tužitelj sve navedeno već isticao u žalbi, ali da mu tuženo tijelo nije na te žalbene navode odgovorilo, što je suprotno odredbi članka 245. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku“.

Iz obrazloženja presude Us-13537/2001 od 12. prosinca 2002:

„ Iz dostavljenog spisa predmeta vidljivo je, da je postupak radi utvrđivanja obveze plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta pokrenut po službenoj dužnosti na način da je izdana građevna dozvola županije ili Ureda za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, Ispostave P, Odjeljak za graditeljstvo, klasa: UP/I-361-03/01-01/00041, ur.broj: 2163-05/1-01-10 od 7. ožujka 2001., upućena i županiji, Uredu za gospodarstvo, Ispostavu T, budući da je tužitelju kao investitoru dozvoljeno građenje –zadržavanje u prostoru objekt za odmor i povremeno stanovanje na zemljištu kč.br. 121/2 k.o. P, u skladu s glavnim projektom na način i pod uvjetima navedenim u toj građevnoj dozvoli.

Upravno tijelo prvog stupnja provelo je postupak i donijelo svoje rješenje pozivajući se na odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/94, 48/95, 19/98 i 105/99). Upravno tijelo je svoje rješenje donijelo 21. rujna 2001. godine.

Tužitelj osnovano navodi, da je njemu izdana građevna dozvola za predmetnu građevinu 7. ožujka 2001., kada je Zakon o poljoprivrednom zemljištu na kojega se poziva tijelo prvog stupnja bio na snazi (građevna dozvola dostavljena na postupak nadležnom tijelu uprave 14. lipnja 2001.).

Međutim, tužitelj osnovano smatra da nema mjesta donošenju odluke temeljem odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 66/01), jer je taj Zakon stupio na snagu 28. srpnja 2001. godine.

Prema Zakonu o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/94-pročišćeni tekst – 48/95, 19/98 i 105/99), zemljište se privodi namjeni izdavanjem građevne dozvole, a ona je u ovom predmetu izdana 7. ožujka 2001. godine.

Prema pravnom shvaćanju Suda, postojanje obveze, kao i visinu naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta pravne ili fizičke osobe, treba cijeliti u smislu propisa koji su važili u času nastanka obveze, tj. kada se poljoprivredno zemljište privodi namjeni u skladu s propisima iz oblasti prostornog planiranja izdavanjem građevinske dozvole odnosno drugim odobrenjem za građenje (članak 22. stavak 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu –"Narodne novine", broj 48/95, 19/98 i 105/99).

Stoga je tuženo tijelo pobijanim rješenjem učinilo povredu zakona na štetu tužitelja kada je cijeneći žalbu tužitelja, iako je povodom te žalbe poništilo prvostupanjsko rješenje, ocijenilo žalbu neosnovanom, a potom uputilo tijelo prvog stupnja da u ponovnom postupku primijeni zakon koji nije bio na snazi u vrijeme promjene namjene poljoprivrednog zemljišta. Iz navedenog razloga tuženo će tijelo u ponovnom postupku ocijeniti žalbu tužitelja imajući u vidu kako propise iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu tako i Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, jer su bili na snazi u vrijeme kada je tužitelju izdana građevna dozvola.“

5.2. Iz već navedenog razloga čestih izmjena Zakona o poljoprivrednom zemljištu, postavilo se i pitanje da i na obavezu plaćanja naknade utječe rješenje o izmjeni građevne dozvole doneseno prije osporenog rješenja. Naime, u konkretnoj pravnoj stvari, tužitelj bi bio oslobođen plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta budući da je zakon važeći u vrijeme konačnosti građevinske dozvole predviđao oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za obiteljske kuće bruto razvijene površine 400 m². Međutim, tužitelju je građevnom dozvolom odobrena rekonstrukcija vikend građevine, a ishodio je izmjenu građevinske dozvole kojom je spornu vikend građevinu prenamijenio u stambenu obiteljsku kuću bruto razvijene površine 400 m², ali nakon donošenja prvostupanjskog rješenja, a prije donošenja drugostupanjskog međutim, nije obavijestio o izmjeni građevinske dozvole tuženo tijelo prije donošenja osporenog rješenja.

Sud je stoga zauzeo shvaćanje da na obvezu plaćanja naknade ne utječe rješenje o izmjeni građevne dozvole doneseno prije donošenja osporenog rješenja, jer investitor o tome nije obavijestio tuženo tijelo.

Iz obrazloženja presude Us-10620/2001 od 16. studenog 2005:

„Iz spisa predmeta proizlazi da je Ured za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, Ispostava I.G. izdao građevnu dozvolu klasa. UP/I-361-03/00-01/42, ur.broj: 238-04/3-1-00-03 od 2. svibnja 2000., tužitelju za rekonstrukciju vikend građevine u K. I. na kč.br. 82 k.o. C. Iz posjedovnog lista Ureda za katastarsko geodetske poslove Ispostave I. G., Z. županija, klasa: 935-7/00-1-1, ur.broj: 238-05/3-00-2006 od 25. srpnja 2000., utvrđeno je da se kč.br. 82 vodi kao vinograd II. klase, površine 1583 m², i zgrade u površini 99 m².

Prema ocjeni ovog Suda, tuženo tijelo je pravilno odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv rješenja kojim je tužitelju sukladno citiranim propisima određena naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko za površinu od 1583 m².

Što se tiče prigovora tužitelja koji tužitelj iznosi u tužbi da je ishodio izmjenu i dopunu građevinske dozvole, koju je dostavio uz tužbu, valja istaći da je točno da je prvostupanjskim rješenjem Županijskog ureda za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, dana 22. svibnja 2001., tužitelju izdana izmjena i dopuna građevne dozvole te da je točno da je na zahtjev stranke izmijenjena namjena vikend građevine u stambenu kuću bruto razvijene površine do 400 m². Međutim, navedena izmjena i dopuna građevinske dozvole nije bila predmet upravnog postupka budući da se nije nalazila u spisu predmeta te da je donesena u vrijeme rješavanja povodom žalbe, prije donošenja rješenja o žalbi, ali se ne vidi da bi tužitelj dostavio navedenu izmjenu i dopunu građevne dozvole drugostupanjskom tijelu u vrijeme rješavanja žalbe.

Kako Sud temeljem odredbe članka 39. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima rješava spor u pravilu na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, po ocjeni ovoga Suda, osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Osim toga, valja istaći da je Zakon o poljoprivrednom zemljištu na temelju kojeg je doneseno osporeno rješenje prestao važiti dana 28. srpnja 2001., danom stupanja na snagu Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 66/01). Člankom 19. citiranog Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 66/01), nije više predviđena mogućnost da se naknada ne plaća pri gradnji obiteljske kuće razvijene građevinske (bruto) površine do 400 m² ako se gradi unutar građevinskog područja.“

5.3. U praksi suda postavilo se kao sporno pitanje da li se naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta plaća i u slučaju kada je investitor prije izdavanja građevinske dozvole izgradio građevinu te je tako nastala promjena upisana u katastru i zemljišnoj knjizi.

Sud je izrazio shvaćanje da naknadu zbog umanjene vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta plaća i onaj investitor koji je prije izdavanja građevne dozvole izgradio građevinu, te je tako nastala promjena upisana u katastru i zemljišnoj knjizi.

Iz obrazloženja presude Us-7274/2006. od 18. ožujka 1998:

„ Prema odredbi članka 22. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/94-

pročišćeni tekst, 48/95 i 21/95), na koju s razlogom upućuje tuženo tijelo propisano je da kada pravna ili fizička osoba s pravnom osnovom mijenja namjenu poljoprivrednog zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju plaća jednokratnu naknadu zbog umanjene vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra u interesu za Republiku. Prema stavku 2. te zakonske odredbe, poljoprivredno zemljište iz članka 2. stavka 2. u smislu ovog Zakona privodi se namjeni utvrđenoj uvjetima uređenja prostora izdavanje građevinske dozvole tj. s drugim odobrenjem za građenje.

Prema članku 2. stavku 2. istog Zakona, poljoprivrednim zemljištem u smislu ovog Zakona smatra se i neizgrađeno građevinsko zemljište osim uređenog građevinskog zemljišta užih dijelova starih gradskih jezgri koje će utvrditi županijska skupština odnosno gradska skupština.

Tužitelj nikako nije doveo u sumnju da bi se radilo o zemljištu u smislu potonje odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu, a također tužbenim navodima nije doveo u sumnju utvrđenje tuženog tijela da je predmetno zemljište u katastru zemljišta bilo evidentirano kulturom oranice II. klase, da bi katastar evidentirao temeljem elaborata RN 1146/96-1996, da je izmijenjen te da je sagrađeni objekt upisan.

Okolnost da je investitor svoje pravo korištenja građevinskog zemljišta upisao u zemljišnu knjigu i katastarski operat, a naknadno sukladno lokacijskoj dozvoli započeo izgradnju planirane tvornice, također ne može izazvati drugačiju ove upravne stvari, jer prema već rečenoj odredbi članka 22. stavka 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, poljoprivredno zemljište privodi se namjeni utvrđenoj uvjetima uređenja prostora (s lokacijskom dozvolom) izdavanjem građevinske dozvole odnosno drugim odobrenjem za građenje.

Prema namjeni sredstava naknade prema odredbi članka 27. Zakona o poljoprivrednom zemljištu okolnost da je prednik tužitelja podmirio svoje obveze iz preliminarnog ugovora i kasnijih aneksa tih ugovora, nema utjecaja na drugačiju odluku u ovoj upravnoj stvari.“

5.4. Kao što smo već ranije rekli, česte izmjene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu rezultirale su da je u različitim vremenskim razdobljima različito bilo propisano pravo na oslobađanje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.

Prema sada važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu naknada se ne plaća

- pri gradnji građevina koje služe za obranu od poplave, za odvodnjavanje i navodnjavanje poljoprivrednog zemljišta, za uređenje bujica te za zaštitu vode od zagađivanja,
- pri gradnji gospodarskih građevina namijenjenih isključivo za poljoprivrednu djelatnost i prvi stupanj prerade poljoprivrednih proizvoda,
- pri izgradnji i proširenju groblja,
- pri pošumljavanju marginalnog poljoprivrednog zemljišta, zemljišta pod nagibom i zemljišta male proizvodne sposobnosti, kad je obvezu pošumljavanja tih površina propisalo svojom odlukom predstavničko tijelo županije, općine ili grada odnosno Grada Zagreba odnosno kad pošumljavanje takva zemljišta zatraži vlasnik ili ovlaštenik,
- pri gradnji poljskih puteva,
- pri gradnji građevina za zaštitu i spašavanje,
- pri gradnji građevina koje služe za zaštitu i zaštićivanje šume koje služe za zaštitu tla,
- pri gradnji sustava za navodnjavanje i sustava za odvodnju suvišnih površinskih i podzemnih voda,
- pri gradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom i odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda,
- pri gradnji građevina za smještaj prognanika i izbjeglica,
- pri gradnji građevine za javne namjene u mjestima u kojima su te građevine uništene u oružanoj agresiji, te stanova i kuća za stradalnike Domovinskog rata,
- kad zahtjev za promjenu poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe podnesu hrvatski

branitelji iz Domovinskog rata koji su proveli u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje tri mjeseca i članovi obitelji poginulog, umrlog i zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja,

- pri gradnji građevina za školstvo i zdravstvo i gradnji ustanova socijalne skrbi (članak 19. stavak 1. ZPZ).

Kako smo već naveli radi česte promjene regulacije vezane uz oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, u praksi se pojavilo više spornih pitanja.

Na pitanje da li samo svojstvo hrvatskih branitelja daje pravo na oslobađanje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, Sud je zaključio da samo svojstvo hrvatskog branitelja ne daje pravo na oslobađanje od plaćanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta već je potrebno ispuniti ostale uvjete propisane Zakonom o poljoprivrednom zemljištu.

Iz obrazloženja presude Us-10017/2001 od 8. veljače 2006 [\[7\]](#):

„Što se tiče jedinog prigovora tužitelja koji tužitelj iznosi u tužbi da je on kao hrvatski branitelj oslobođen od plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, valja istaći da je odredbom članka 23. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 59/94-pročišćeni tekst, 48/95 i 18/98), bilo propisano da su hrvatski ratni vojni ili civilni invalidi Domovinskog rata oslobođeni plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za izgradnju stambenih, gospodarskih, poslovnih ili javnih objekata i to 100% kad su zahtjev podnosile osobe koje su ratni vojni ili civilni invalidi Domovinskog rata I, II. i III grupe oštećenja organizma, 50% kada su zahtjev podnosili ratni vojni ili civilni invalidi Domovinskog rata IV, V. ili VI. grupe oštećenja organizma ili 25% kada su zahtjev podnosili ratni vojni ili civilni invalidi Domovinskog rata VII, VIII, IX i X. stupnja oštećenja organizma.

Nakon toga je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 105/99) promijenjena odredba članka 23. ranijeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu te nakon navedene izmjene članka 23. više niti ratni vojni niti civilni invalidi Domovinskog rata nisu oslobođeni naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, a što se tiče stradalnika Domovinskog rata određeno je da se naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta ne plaća pri gradnji građevina javne namjene u mjestima u kojima su te građevine uništene u oružanoj agresiji te stanovi i kuće za stradalnike Domovinskog rata.

Dakle, točno je da je odredbom članka 41. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ("Narodne novine", broj 108/96) i to člankom 41., bilo propisano da su osobe iz članka 1. ovog Zakona, dakle hrvatski branitelji iz Domovinskog rata i članovi njihovih obitelji oslobođeni od plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta za izgradnju stambenog, gospodarskog, poslovnog ili javnog objekta pri dobivanju lokacijske dozvole sukladno Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, ali kako je navedenim Zakonom o poljoprivrednom zemljištu ranije bilo određeno da su takve naknade oslobođeni samo ratni vojni i civilni invalidi Domovinskog rata, a ne svi hrvatski branitelji, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 105/99), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporenog rješenja ne postoji više mogućnost niti da se ratni odnosno civilni invalidi Domovinskog rata oslobode od plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta, te kako Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji upućuje na Zakon o poljoprivrednom zemljištu koji je lex specialis u konkretnom slučaju, prema ocjeni ovoga Suda, osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Dakle, sama činjenica što je netko hrvatski branitelj, niti prema ranijim propisima Zakona o poljoprivrednom zemljištu niti prema važećim propisima u vrijeme donošenja osporenog rješenja, nije bila

dovoljna da bi takova osoba bila samom činjenicom da je hrvatski branitelj oslobođena plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za izgradnju poslovnog objekta kako to tužitelj neosnovano smatra.

Odredbom članka 158. stavka 2. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ("Narodne novine", broj 174/04), propisano je da će postupci započeti prema propisima koji su važili do stupanja na snagu tog Zakona, a nisu okončani pravomoćnim rješenjem, biti okončani po odredbama tog Zakona, ako je to hrvatskom branitelju iz Domovinskog rata povoljnije. Međutim, u konkretnom slučaju navedeni Zakon nije povoljniji budući da je člankom 62. toga Zakona propisano da su od plaćanja naknade za prenamjenu oslobođeni branitelji koji su u obrani suvereniteta proveli najmanje tri mjeseca, a tužitelj je u obrani suvereniteta Republike Hrvatske proveo od 17. rujna 1991. do 1. listopada 1999. godine."

U prilog navedenom valja istaći da je člankom 19. stavkom 1. podstavkom 12. propisano da se naknada ne plaća kada zahtjev za promjenu poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe podnesu hrvatski branitelji iz Domovinskog rata koji su proveli u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje tri mjeseca i članovi obitelji poginulog, umrlog i zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja.

Dakle, iako je navedena presuda donesena temeljem ranije važećeg Zakona, razvidno je da je navedena praksa važeća i u slučajevima primjene novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

5.5. U praksi Suda pojavilo se i pitanje da li je strana država dužna platiti naknadu za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za izgradnju veleposlanstva u Republici Hrvatskoj.

Na navedeno pitanje odgovoreno je potvrdno, dakle, naknadu za promjenu namjene dužna je platiti strana država za izgradnju veleposlanstva u Republici Hrvatskoj.

Iz obrazloženja presude broj Us-8743/2001 od 13. travnja 2006:

„ Prema odredbi članka 22. stavak 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj: 54/94-pročišćeni tekst, 48/95, 18/98 i 15/99) kad pravna ili fizička osoba s pravnom osnovnom mijenja namjenu poljoprivrednog zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju plaća jednokratnu naknadu zbog umanjenja vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku.

Sukladno navedenoj zakonskoj odredbi prvostupanjskim rješenjem određena je naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta stranoj državi, kao investitoru izgradnje objekta na poljoprivrednom zemljištu katastarska čestica broj: 653/1, k.o. O. na temelju građevne dozvole Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet, klasa: UP/I-361-03/00-01/911, ur.broj: 251-05-03/02-00-2 od 20. studenog 2000. godine.

Tužitelj neosnovano ističe da se Zakon o poljoprivrednom zemljištu ne može na njega primijeniti jer predmetno zemljište predstavlja eksteritorijalnu cjelinu. Naime, davanjem suglasnosti za stjecanje prava vlasništva na nekretnini stranoj osobi, konkretno stranoj državi, Republika Hrvatska nije se odrekla predmetnog zemljišta niti bi to ministarstvo nadležno za davanje takve suglasnosti bilo ovlašteno učiniti. Stoga se Zakon o poljoprivrednom zemljištu primjenjuje i na tužitelja, i to na jednak način kao i na državljane Republike Hrvatske, a u smislu odredbe članka 26. Ustava Republike Hrvatske, kojom je propisano da su svi državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti. Također, tužitelj ničim ne potkrepljuje svoje tvrdnje prema kojima se

Republika Hrvatska predmetnog zemljišta odrekla kao poljoprivrednog zemljišta davanjem suglasnosti za stjecanje tog zemljišta tužitelju. Također, neosnovano se tužitelj poziva na zaključak Vlade Republike Hrvatske od 5. listopada 2000. godine, budući da se taj zaključak odnosi na izuzeće od plaćanja carine i na oslobođenje od plaćanja poreza na dodanu vrijednost prilikom isporuke dobara u tuzemstvu i iz inozemstva, i usluga namijenjenih za korištenje u postupku izgradnje nove zgrade Veleposlanstva tužitelja.

Slijedom navedenog osporeno rješenje donijelo je nadležno tijelo u pravilno provedenom postupku i sukladno mjerodavnim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu.“

5.6. Nadalje se pred Upravnim sudom kao sporno postavilo pitanje da li ima mjesta određivanju naknade za promjenu namjene poljoprivrednog u građevinsko zemljište prilikom izdavanja dozvole za gradnju pomoćnog objekta ako je ta promjena izvršena pri izdavanju dozvole za gradnju glavnog objekta.

Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo je pravno shvaćanje da nema mjesta određivanju naknade za promjenu namjene poljoprivrednog u građevinsko zemljište prilikom izdavanja dozvole za gradnju pomoćnog objekta, ako je ta promjena izvršena pri izdavanju dozvole za gradnju glavnog objekta.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-1975/2002 od 29. lipnja 2006 [8]:

„Sud nalazi da se ovaj spor ne može raspraviti na podlozi činjenica utvrđenih u provedenom upravnom postupku iz razloga što su one u bitnim točkama nepotpuno utvrđene. Naime, u spisu predmeta, među ostalom dokumentacijom, nalazi se i građevinska dozvola Općinskog sekretarijata za urbanizam, komunalne i imovinsko-pravne poslove Općine Č., broj: 04/3-UPI1777/1-1977 od 21. lipnja 1977. godine kojom je tužiteljima odobrena izgradnja jednokatne stambene zgrade na k.č. br. 249/22 k.o. S. V., te rješenje Općinskog komiteta za urbanizam, građevinarstvo i stambene poslove Općine Č., broj: 04/3-UPI-2365 /1-1987 od 17. lipnja 1987. godine kojim se tužiteljima odobrava na gruntovnim česticama br. 249/22/1 i 249/22/2 izgradnja gospodarskog objekta.

U popisnom listu izvotka iz zemljišne knjige, koji izvadak se nalazi u spisu predmeta navedeno je da katastarska čestica 249/22/1 k.o. S. V. predstavlja kuću, oranicu i dvor, ukupne površine 491 čhv. Ta zemljišna knjižna čestica identična je katastarskoj čestici broj 890 k.o. S. V., kao što je vidljivo iz podataka u spisu predmeta, a iz izvoda iz posjedovnog lista koji se također nalazi u spisu predmeta proizlazi da se katastarska čestica broj 890 k.o. S. V., ukupne površine 2343 m² vodi kao oranica površine 1723 m², kuća površine 120 m² i dvorište površine 500 m².

S obzirom da je tužiteljima naprijed citiranom građevnom dozvolom iz 1977. godine odobrena izgradnja stambenog objekta na k.č. br. 249/22, koji objekat prema zemljišno-knjižnim i katastarskim podacima i postoji na toj katastarskoj čestici s površinom od 120 m² i dvorištem površine 500 m², a kako su tužitelji u žalbi iznosili da su garažu izgradili na dvorištu, a ne na oranici, ovaj Sud ne može otkloniti prigovor tužitelja da u njihovom slučaju ne postoji zakonska obveza za plaćanje naknade za prenamjenu poljoprivrednog u građevinsko zemljište.

Naime, ukoliko su tužitelji predmetnu garažu zaista izgradili u dvorištu, kao što to navode u žalbi, tada i po ocjeni ovog Suda u konkretnom slučaju nema mjesta određivanju naknade za promjenu namjene poljoprivrednog u građevinsko zemljište, jer je ta promjena izvršena već prilikom izgradnje glavnog objekta odnosno prilikom izdavanja građevne dozvole za izgradnju tog objekta, a ne prilikom izdavanja lokacijske dozvole za izgradnju garaže kao pomoćnog objekta. Ovo, naravno ukoliko je izgradnja garaže odobrena na zemljištu koje predstavlja dvorište stambenog objekta, a ne na zemljištu koje se vodi kao oranica, što je u

upravnom postupku potrebno nepobitno utvrditi i u skladu s utvrđenim odlučiti o postojanju zakonske obveze za plaćanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog u građevinsko zemljište temeljem odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj: 66/01) na kojeg se pozivaju upravna tijela."

5.7. Pred Upravnim sudom Republike Hrvatske također se postavilo pitanje da li se pravo na oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko može odnositi na više odvojenih zemljišta.

Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske dala je na ovo pitanje potvrđan odgovor. Dakle, pravo na oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko može se odnositi na više odvojenih zemljišta.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-7317/1997 od 18. veljače 1998.:

„Rješenjem tijela prvog stupnja i to točkama 1. dispozitiva odbijen je zahtjev tužitelja radi utvrđenja o oslobađanju plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za kč.br. 1066/1 k.o. M., uz obrazloženje da su rješenjem istog tijela od 23. travnja 1997., tužitelji oslobođeni plaćanja promjene namjene na poljoprivrednom zemljištu kč.br. 4712/2 k.o. O., u površini od 2919 m².

Odredbom članka 23. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/94-pročišćeni tekst, 48/95 i 19/98), propisano je da je oslobođena od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za izgradnju stambeno gospodarskog, poslovnog ili javnog objekta prema ishodenoj lokacijskoj dozvoli obitelj s troje ili više djece.

Iz podataka sveze spisa proizlazi da su tužitelji tražili oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta na kč.br. 1066/1 k.o. M., u površini od 620 m², te su uz zahtjev priložili izjavu da u zajedničkom kućanstvu žive sa sedmero djece, od kojih je troje malodobno. Nadalje, iz podataka sveze spisa proizlazi da su tužitelji rješenjem klasa. UP/I-320-02/97-01/80, ur.broj: 251-09-04-97-2 od 17. travnja 1997., oslobođeni od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta na kč.br. 472/1 k.o. O. u površini 2919 m².

U pravu su tužitelji kada u tužbi navode da niti iz jedne odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu, a posebice odredbe članka 23. Zakona, ne proizlazi da se samo jednokratno može biti oslobođen od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta. Kako u konkretnom slučaju tužitelj traži oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za kat.čest.br. 1066/1 k.o. M., sukladno odredbi članka 23. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, to se osporeno rješenje ne može ocijeniti zakonitim.

Stoga je u ponovnom postupku potrebno utvrditi pravo stanje stvari glede tužiteljeva zahtjeva, a sukladno odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu."

Iako danas u konkretnom slučaju obitelj s troje ili više djece nije prema važećim propisima oslobođena od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta ipak navedenu praksu Upravnog suda Republike Hrvatske smatramo važnom i aktualnom budući da se može dogoditi da neki od ovlaštenika prava na oslobođenje od plaćanja naknade kao što su primjerice hrvatski branitelji iz Domovinskog rata koji su proveli u obrani suvereniteta Republike Hrvatske najmanje tri mjeseca i članovi obitelji poginulog, umrlog i zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja, zatraže oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko na više odvojenih zemljišta, pa bi u takvom slučaju takvi ovlaštenici prava na oslobođenje temeljem važećeg zakona također imali pravo na

oslobođenje od plaćanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko na više odvojenih zemljišta.

5.8. Pred Upravnim sudom također se pojavilo pitanje da li se za obračun naknade treba uzeti cijela površina građevinske čestice iako se u nekim konkretnim slučajevima radilo o građevinama koje su veoma male površine.

U praksi Upravnog suda zauzeto je shvaćanje da se prema odredbi članka 25. Zakona o poljoprivrednom zemljištu koji je ranije bio na snazi, a koja odredba je gotovo identična članku 20. sada važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta plaća prema površini građevinske parcele stambene ili druge građevine.

Naime, prema članku 20. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, naknada se plaća prema površini građevne čestice stambene ili druge građevine, osim kod golf igrališta kod kojih se naknada plaća za dijelove građevinske čestice na kojima se nalaze građevinski i infrastrukturni objekti.

U konkretnom slučaju u predmetu Us-10113/2001 od 15. ožujka 2006., bila je odobrena gradnja trafostanice HEP Elektra Č., na kč.br. 1314/1 k.o. M., koja čestica ima površinu 5410 m², a sama trafostanica zauzima površinu od najviše 10 m². Međutim, Sud je zauzeo stajalište da i u navedenom slučaju tužitelj treba platiti naknadu za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta za čitavu površinu građevne čestice od 5410 m².

Iz obrazloženja presude Us-10113/2001 od 15. ožujka 2006.:

„ Prema odredbi članka 25. Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj: 54/94-pročišćeni tekst, 48/95, 18/98 i 105/99) naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta plaća se prema površini građevinske parcele stambene ili druge građevine.

Iz spisa predmeta proizlazi da je Ured za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, Međimurske županije izdao tužitelju– investitoru tvrtci „Hrvatska elektroprivreda „d.d. Zagreb, D.P. „E. Č.“ građevnu dozvolu od 6. lipnja 2001. godine na kč.broj: 1314/1 u k.o. M., površine 5410 m².

Iz posjedovnog lista Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar Č., klasa: 935-07/01-01/1, ur.broj: 541-21-01/10-01-3886, od 3. srpnja 2001. godine proizlazi da je kč.broj 1314/1 označena kao oranica IV. klase površine 2705 m² i livada III. klase površine 2705 m² ili ukupno 5410 m² .

Kako je dakle građevinska parcela ukupne površine 5410 m² , a sukladno članku 25. Zakona o poljoprivrednom zemljištu naknada se plaća za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta prema površini cijele građevinske parcele, prema ocjeni ovoga Suda osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja kada je određena naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko za cijelu površinu od 5410 m².“

5.9. U praksi Suda također se postavilo pitanje karaktera roka iz članka 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 105/99). Prema odredbi članka 21. stavka 3. i 4. važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu, nadležno tijelo koje je donijelo akt na temelju kojeg se može graditi građevina dužno je najkasnije u roku od osam dana od dana konačnosti tog akta, taj akt dostaviti nadležnom tijelu radi donošenja rješenja iz stavka 2. ovog članka (rješenje o visini naknade).

Rješenje iz stavka 2., donosi se najkasnije u roku od 60 dana od dana konačnosti akta na temelju kojeg se može graditi građevina. Prema odredbi ranije važećeg Zakona, članka 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 105/99) bilo je propisano da nadležno tijelo koje donosi akt na temelju kojeg se može graditi građevina, dužno je najkasnije u roku od osam dana od dana konačnosti tog akta taj akt dostaviti nadležnom tijelu radi donošenja rješenja iz stavka 4. ovog članka (rješenje o visini naknade) te da se rješenje iz stavka 4. (rješenje o visini naknade) donosi najkasnije u roku od 60 dana od dana konačnosti akta na temelju kojeg se može graditi građevinska dozvola.

U praksi je na sporno pitanje kakav je karakter navedenog roka odnosno da li se nakon proteka tog roka može donijeti rješenje o naknadi za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta te je zauzeto stajalište da nije propisana nikakva zapreka za donošenje rješenja o naknadi za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta nakon proteka roka od osam dana za dostavu rješenja nadležnom tijelu kao i roka od 60 dana za donošenje rješenja o konačnosti akta na temelju kojeg se može graditi.

Iz obrazloženja presude Us-10768/2001 od 16. studenog 2005 [\[9\]](#):

„Iz spisa predmeta proizlazi da je Ured za prostorno uređenje, stambeno komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša Zagrebačke županije, Ispostava Velika Gorica izdao 25. svibnja 2000. građevnu dozvolu klasa: UP/I-361-03/99-0001/0120, ur.broj: 238-04/6-200-10 3 kojim je tužitelju dozvoljeno građenje novog rekreacijskog centra za tenis u V. G. na k.č.br. 1704/1 u k.o. Velika Gorica. Prema izvratku iz posjedovnog lista Područnog ureda katastar Z., Ispostave Velika Gorica, klasa: 935-07/2000-01/3609 od 26. listopada 2000. godine navedena čestica se vodi kao oranica IV. razreda površine 5510 m².

S obzirom na sve navedeno prema ocjeni ovoga Suda osporenim rješenjem nije povrijeđen Zakon na štetu tužitelja kada je sukladno navedenom članku 22. stavku 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu tužitelju određena naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.

Što se tiče prigovora tužitelja da je člankom 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisano da je tijelo koje je donijelo akt na temelju kojeg se može graditi dužno najkasnije u roku od osam dana od dana konačnosti akta dostaviti ga nadležnom tijelu radi donošenja rješenja o naknadi za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, što nije učinjeno, nije od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja.

Naime, točno je da je člankom 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 105/99) propisano da se u članku 26. iza stavka 4. dodaju novi stavci 5., 6. i 7. koji glase: Stavak 5.: Nadležno tijelo koje je donijelo akt na temelju kojeg se može graditi građevine dužno je najkasnije u roku od osam dana od dana konačnosti tog akta, taj akt dostaviti nadležnom tijelu radi donošenja rješenja iz stavka 4. ovoga članka. Stavak 6. glasi : Rješenje iz stavka 4. ovog članka donosi se najkasnije u roku od 60 dana od dana konačnosti akta na temelju kojeg se može graditi građevina.

Međutim, iako su rokovi od osam dana za dostavu akta nadležnom tijelu radi donošenja rješenja pa i rok od 60 dana od dana konačnosti akta na temelju kojeg se može graditi protekli, u Zakonu ne postoji propisana nikakva zapreka da se navedeno rješenje nakon proteka tih rokova ne donese. “

5.10. U praksi Upravnog suda Republike Hrvatske također se postavilo pitanje da li se građenjem niskonaponske zračne mreže postavljene na stupovima (kao i srednje naponskog uzemljenog kabla) koji se postavlja uz vanjski rub ceste mijenja namjena poljoprivrednog zemljišta tako da se ona više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju.

Upravni sud je zauzeo stajalište da se izgradnjom niskonaponske zračne mreže i srednje naponskog uzemljenog kabla koji se postavlja uz vanjski rub ceste ne mijenja namjena poljoprivrednog zemljišta.

Iz obrazloženja presude Us-2493/2002 od 23. ožujka 2005.

„Međutim, napominje se da bi prvostupanjsko tijelo prilikom donošenja novog rješenja trebalo imati u vidu prigovor tužiteljice da se u konkretnom slučaju, izgradnjom predmetnog objekta ne vrši promjena namjene poljoprivrednog u građevinsko zemljište, a u kojem slučaju ne bi postojala osnova za određivanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.“

5.11. Nadalje se pred Upravnim sudom Republike Hrvatske u više predmeta postavilo pitanje određivanja visine naknade poljoprivrednog zemljišta.

Naime, odredbom članka 21. stavka 1. ZPZ-a propisano je da se visina naknade određuje u iznosu od 5% tržišne vrijednosti poljoprivrednog zemljišta koju utvrđuje nadležna porezna uprava na području gdje se zemljište nalazi.

U praksi je primijećeno da se vrlo često navedena visina naknade određuje na temelju dopisa Ministarstva financija – Porezne uprave na području gdje se zemljište nalazi iz kojeg nije vidljivo da li se utvrđena tržišna cijena zemljišta odnosi na poljoprivredno zemljište na području gdje se navedena čestica nalazi. Vrlo su česti prigovori tužitelja, koje su tužitelji vrlo česti isticali i u žalbenom postupku, da visina naknade nije zakonito određena.

Česti su prigovori tužitelja da je za osnovicu obračuna uzeta tržišna vrijednost građevinskog zemljišta, a ne poljoprivrednog zemljišta na području gdje se zemljište nalazi.

Sud je stoga zauzeto stajalište da je tuženo tijelo dužno nesporno utvrditi tržišnu vrijednost poljoprivrednog zemljišta kod utvrđivanja visine naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.

Iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-9497/2002 od 12. travnja 2007.

„ Osporenim rješenjem tuženog tijela odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ureda državne uprave u Istarskoj županiji, Ureda za gospodarstvo, Ispostave P., klasa: UP/I-945-05/01-01163, ur.broj: 2163-06/3-02-8 od 20. veljače 2002. godine, kojim rješenjem je tužitelju, kao investitoru građevine na poljoprivrednom zemljištu označenom kao k.č.br. 197/14 k.o. V., površine 506 m², određeno plaćanje naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko u iznosu od 7.691,20 kuna.

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da se u žalbenom postupku nisu prihvatili njegovi žalbeni navodi da činjenično stanje nije pravilno utvrđeno. Naime, tužitelj navodi da prvostupanjsko tijelo nije utvrdilo tržišnu vrijednost poljoprivrednog zemljišta po poreznoj upravi kako je to propisano u članku 21. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, te da na temelju takve vrijednosti nije odredila naknada, već je za osnovicu obračuna uzeta vrijednost građevinskog zemljišta i to ne ona koja se postiže kupoprodajom između kupca i prodavatelja, već viša cijena. Stoga predlaže da Sud uvaži njegovu tužbu i poništi osporeno rješenje.

Tuženo tijelo u odgovoru na tužbu ostaje u cijelosti kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja i predlaže da se tužba odbije.

Općinsko državno odvjetništvo u P., koje je zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu, dostavilo je svoj odgovor na tužbu u kojem predlaže da se tužba odbije kao neosnovana, budući da je mišljenja da je utvrđena naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko u skladu sa Zakonom o

poljoprivrednom zemljištu.

Tužba je osnovana.

Razmatranjem spisa predmeta, kao i osporenog rješenja, Sud nalazi da je činjenično stanje na temelju kojeg je trebalo donijeti zakonitu odluku nije u potpunosti ispitano i utvrđeno, te je stoga osporenim rješenjem tuženog tijela povrijeđen Zakon na štetu tužitelja.

Naime, odredbom članka 18. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj 66/01) propisano je da kad pravna ili fizička osoba s pravnom osnovom na temelju građevne dozvole ili drugog akta mijenja namjenu poljoprivrednog zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju, plaća jednokratnu naknadu zbog umanjenosti vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku. Odredbom stavka 2. istog članka propisano je da se zemljište iz članka 2. stavka 3. toga Zakona privodi namjeni kao građevinsko u smislu toga Zakona danom konačnosti građevne dozvole ili drugog akta kojim se odobrava gradnja.

Prema članku 2. stavku 1. citiranog Zakona o poljoprivrednom zemljištu, poljoprivrednim zemljištem u smislu ovog zakona smatraju se poljoprivredne površine: oranice, vrtovi, livade, pašnjaci, voćnjaci, maslinici, vinogradi, ribnjaci, trstici i močvare, kao i druga zemljišta koja se mogu privesti poljoprivrednoj proizvodnji.

Odredbom članka 20. citiranog Zakona propisano je da se naknada plaća prema površini građevne čestice, stambene ili druge građevine, osim kod golf igrališta kod kojih se naknada plaća za dijelove građevinske čestice na kojima se nalaze građevinski i infrastrukturni objekti.

Odredbom članka 21. stavak 1. citiranog Zakona propisano je da se visina naknade određuje u iznosu od 5% tržišne vrijednosti poljoprivrednog zemljišta koji utvrđuje nadležna Porezna uprava na području gdje se zemljište nalazi.

Iz spisa predmeta, dostavljenog ovom Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je Ured državne uprave u I. županiji, Ured za gospodarstvo, Ispostave P., dana 20. veljače 2002. godine, tužitelju, kao investitoru građevine na poljoprivrednom zemljištu označenom kao k.č.br. 197/14 k.o. V., površine 506 m², odredio plaćanje jednokratne naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko u iznosu od 7.691,20 kuna, nakon što mu je Ured za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša P., izdao i građevnu dozvolu klasa: UP/I-361-03/01-02/138, ur.broj: 2163-05/3-01-3 od 23. studenoga 2001. godine, za izgradnju obiteljske kuće sa jednom stambenom jedinicom.

Spisu prileži uvjerenje Državne geodetske uprave, Područni ured za katastar P., Ispostava P., klasa: 935-08/02-02/10, ur.broj: 541-19-04/4-02-2 od 14. siječnja 2002. godine iz kojeg proizlazi da je k.č.br. 197/14 k.o. V. označena kao oranica III. klase, u površini od 506 m².

Spisu predmeta također prileži i dopis Ministarstva financija, Porezne uprave, Područnog ureda P., Ispostave P., klasa: 410-20/02-01/3, ur.broj: 513-07-18-04-02-02 od 13. veljače 2002. godine, prema kojem je utvrđena tržišna vrijednost nekretnine k.č.br. 197/14 k.o. V. u iznosu od 153.824,00 kuna.

Međutim, iz naprijed navedenog dopisa nije vidljivo da se utvrđena tržišna vrijednost zemljišta odnosi upravo na poljoprivredno zemljište na području gdje se navedena čestica nalazi.

Prema tome, tužitelj osnovano prigovara visini naknade koja nije utvrđena u skladu s citiranom odredbom članka 21. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Kako dakle, iz podataka spisa proizlazi da je prvostupanjsko tijelo u konkretnom slučaju visinu naknade za promjenu namjene navedene čestice utvrdilo na temelju dopisa Ministarstva financija, Porezne uprave, Područnog ureda P., Ispostave P., za procjenu nekretnina od 13. veljače 2002. godine iz koje nije vidljivo da se utvrđena tržišna vrijednost zemljišta odnosi na poljoprivredno zemljište na području gdje se navedena čestica nalazi, ovaj Sud smatra da je osporenim rješenjem povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Stoga je u ponovnom postupku, tuženo tijelo dužno nedvojbeno utvrditi tržišnu vrijednost poljoprivrednog zemljišta, imajući u vidu odredbu članka 21. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, te nakon toga donijeti odgovarajuću odluku.“

5.12. U praksi Upravnog suda također se postavilo kao sporno pitanje tko je obveznik naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u slučaju kada je osoba kojoj je izdana građevna dozvola nakon izdavanja građevne dozvole zemljište prodala.

Sud je zauzeo stajalište da je obveznik naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta osoba kojoj je izdana građevna dozvola i u slučaju kada je nakon izdavanja građevne dozvole zemljište prodala.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-2715/2003 od 7. veljače 2007.

„Pobijanim rješenjem odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ureda državne uprave u P.-G. županiji, Službe za gospodarstvo, klasa: UP/I-320-03/02-01/00101, ur.broj: 2170-76-02-02-06 od 7. studenog 2002., kojim se tužiteljima kao investitorima gradnje obiteljske kuće na k.č.br. 5229 po kulturi pašnjak u površini od 928 m² u k.o. K.-L., određuje visina naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko u iznosu od 6.264,00 kn.

Tužitelji u tužbi ističu da su kupoprodajnim ugovorom od 10. prosinca 2001. prodali predmetno zemljište kupcu „B“ d.o.o. iz R. te da je kupac toga dana stupio u posjed i preuzeo sve obveze koje terete kupljenu nekretninu. Navode da je građevna dozvola temeljem koje se određuje prenamjena poljoprivrednog zemljišta u građevinsko postala konačna 19.ožujka 2002. godine, pa kako od dana konačnosti nastaje obveza plaćanja naknade za promjenu namjene, ista obveza je prešla na kupca.

Stoga predlaže Sudu da tužbu uvaži, a osporeno rješenje poništi.

Tuženo tijelo u odgovoru na tužbu poziva se na razloge iznijete u obrazloženju pobijanog rješenja i predlaže da se tužba odbije.

Tužba nije osnovana.

Sud u cijelosti prihvaća stajalište tuženog tijela izloženo u obrazloženju osporenog rješenja i nalazi da je to tijelo pravilno postupilo kada je osporenim rješenjem odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv naprijed citiranog rješenja prvostupanjskog tijela.

Odredbom članka 18. stavka 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 66/01 i 87/02) određeno je da kad pravna ili fizička osoba s pravnom osnovom na temelju građevne dozvole ili drugog akta mijenja namjenu poljoprivrednog zemljišta tako da se ono više ne iskorištava za poljoprivrednu proizvodnju, plaća jednokratnu naknadu zbog umanjenja vrijednosti površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za Republiku.

Građevinska dozvola jest upravni akt na temelju kojeg je osoba koja je podnijela zahtjev za izdavanje iste stekla određena prava i obveze, pa tako između ostalog, sukladno citiranoj zakonskoj odredbi i obvezu

plaćanja jednokratne naknade zbog umanjjenja vrijednosti površine poljoprivrednog zemljišta.

Stoga, prema ocjeni Suda nije od značaja da li su tužitelji predmetno zemljište u međuvremenu prodali, budući da je pravni osnov za plaćanje predmetne naknade sukladno citiranoj zakonskoj odredbi, građevna dozvola koja glasi na njihovo ime.“

6. UMJESTO ZAKLJUČKA

Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske važna je iz više razloga, stoga smatram da ju treba učiniti dostupnijom svima.

Upravni sud Republike Hrvatske svake godine izdaje Izbor odluka te objavljuje Sudsku praksu na web stranicama Suda, a suci i savjetnici sudjeluju na raznim savjetovanjima te objavljuju radove u stručnim časopisima.

Važnost sudske prakse proizlazi i iz činjenice da su upravna tijela prilikom donošenja odluka u konkretnim predmetima (članak 62. Zakona o upravnim sporovima), vezana pravnim shvaćanjima Suda i primjedbama Suda u svezi s postupkom.

Isto tako sudska praksa je važna da bi se otklonile dileme i razriješila pojedina pitanja u primjeni ovog ali i drugih zakona.

Što se tiče pitanja naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, praksa Upravnog suda slijedi zakonske promjene te su u ovom radu prikazana stajališta vezana uz najnovija zakonska rješenja te očekujem da će praksa Suda reagirati i na eventualne promjene vezane uz ovo, ali i sva druga pitanja bez obzira na veliki broj predmeta koji se nalaze pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

**

[1] Ustav Republike Hrvatske objavljen je u „Narodnim novinama“, broj 56/90, 137/97, 8/98-pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst i 55/01-ispravak.

[2] Zakon o poljoprivrednom zemljištu objavljen je u „Narodnim novinama“, broj 66/01, 87/02, 48/05 i 90/05

[3] Mladen Žuvela „Stranci kao stjecatelji vlasništva nekretnina“, Novi informator, 2007., Zemljišne knjige i odgoda povjerenja, str. 62.

[4] Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica „Narodne novine“, broj – MU, br. 14/01

[5] Sporazum je stupio na snagu 1. veljače 2005., kada je okončana njegova ratifikacija u svim zemljama članicama EU.

[6] Izbor odluka Upravnog suda RH iz 2006., str. 197.

[7] Izbor odluka Upravnog suda Republike Hrvatske iz 2006., str. 199

[8] Izbor odluka Upravnog suda RH iz 2006., str. 201.

[9] Izbor odluka Upravnog suda Republike Hrvatske iz 2005., str. 191