



U D R U G A G R A D O V A

Zagreb, 1. prosinca 2023.

Poštovani gospodin

Branko Bačić

**Potpredsjednik Vlade i ministar graditeljstva,
prostornog uređenja i državne imovine**

**Ulica Republike Austrije 14
10 000 Zagreb**

**PREDMET: Prijedlog Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama
u vlasništvu Republike Hrvatske**

- očitovanje, dostavlja se

UVODNE NAPOMENE

U obrazloženju Prijedloga Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske koji je bio na javnom savjetovanju od 1. rujna do 1. listopada 2023. godine navodi se da dosadašnji pravni okvir uspostavljen važećim Zakonom o upravljanju državnom imovinom nije ostvario potrebnu učinkovitost upravljanja portfeljem nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, koja je trenutno niska i nezadovoljavajuća zbog kompliciranih postupaka raspolaganja, neadekvatne interne baze podataka, velikog broja aktivnih predmeta te nerazvijenog sustava za podatkovno i programsko upravljanje portfeljem nekretnina.

I u Strategiji upravljanja državnom imovinom u razdoblju od 2019.-2025, ("Narodne novine", broj 96/19) istaknuto je „kako je područje upravljanja državnom imovinom kompleksno te je uređeno brojnim zakonima, podzakonskim propisima i drugim aktima. Kompleksnost regulatornog okvira je prvenstveno vezana uz obuhvat oblika državne imovine te uključuje velik broj nadležnosti više institucija javnog sektora, a što otežava mogućnost normativnog objedinjavanja upravljanja državnom imovinom u jednom propisu.“ U dijelu Strategije pod

nazivom Analiza upravljanja imovinom u obliku poslovnih prostora utvrđuje se da je na dan 31. 12. 2018. godine u vlasništvu Republike Hrvatske bilo 4.461 poslovnih prostora ukupne površine 463.599,75 m² (napominje se kako za velik broj stanova i poslovnih prostora u zemljišnim knjigama nije upisana površina u zemljišnim knjigama). U odnosu na upravljanje imovinom u obliku zemljišta konstatirano je da su najzastupljeniji oblici raspolaganja državnom imovinom po zahtjevima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave darovanje, potom dodjela na uporabu, osnivanje prava služnosti, osnivanje prava građenja i prodaja neposrednom pogodbom sukladno odredbama Zakona o upravljanju državnom imovinom i drugim podzakonskim propisima.

Očekuje se da će se ovim Zakonom postići optimizacija upravljanja i ubrzanje aktivacije neiskorištenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, ustrojiti praćenje rezultata i učinaka od upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i postići smanjenje portfelja nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske. Optimizacija upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu planira se postići kroz decentralizaciju upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske prema županijama, gradovima sjedištima županija, velikim gradovima s preko 35.000 stanovnika (prema zadnjem popisu stanovništva to su gradovi: Vinkovci, Kaštela, Samobor, Velika Gorica i Pula pored ostalih velikih gradova, a koji su ujedno i sjedišta županija), društvu Državne nekretnine d.o.o. i javnim ustanovama za upravljanje nacionalnim parkovima i parkovima prirode, a koja tijela će uz Ministarstvo upravljati u ime Republike Hrvatske nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske. Očekuje se da će se decentralizacijom upravljanja državnom imovinom omogućiti brže i učinkovitije rješavanje imovinskopravnih odnosa na državnim nekretninama u svrhu realizacije infrastrukturnih i razvojnih projekata na području cijele Republike Hrvatske, a sve u cilju povećanja investicijskog potencijala Republike Hrvatske i realizacije investicijskih projekata.

“ASIMETRIČNA” DECENTRALIZACIJA

Pitanje je hoće li se prenošenjem poslova upravljanja državnom imovinom samo na županije, gradove sjedišta županija i velike gradove postići optimizacija upravljanja i ubrzanje aktivacije neiskorištenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, budući da se prenosi samo poslove upravljanja neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem nužnim za redovnu uporabu te građevine, a koje se nalaze na njihovom području?

Pitanje je i zašto Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine upravlja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ako se prostornim planom na tim nekretninama, u izdvojenom građevinskom području i/ili izvan granica građevinskog područja, planira izgradnja igrališta za golf, hotela, hotelskih kompleksa, kampa, sportskih građevina sukladno propisu kojim se uređuje sport i drugih sličnih građevina komercijalne naravi, a ne županije, gradovi sjedišta županije i veliki gradovi?

Poslovi upravljanja stanovima i poslovnim prostorima povjeravaju se društvu Državne nekretnine d.o.o. koje su i do sada obavljali te poslove. Prema javno objavljenim podacima

Društvo upravlja sa 179.555 m² poslovnih prostora, a tko onda upravlja s preostalim kvadratima do 463.599,75 m² koji su navedeni u Strategiji upravljanja državnom imovinom? U prva tri kvartala 2023. Društvo je provelo **7 natječaj**a za zakup na kojima je ponuđeno **149 poslovnih prostora** u **15 gradova** te je po natječajima zaprimljeno i obrađeno **335 ponuda**.

U Prijedlogu Godišnjeg plana upravljanja državnom imovinom (na javnom savjetovanju od 21.10. do 19.11.2023., očekivano izvješće s javnog savjetovanja 1.2.2024.) planira se raspisati 4 natječaja za kupoprodaju više poslovnih prostora i sklapanje 30 ugovora o kupoprodaji te sklapanje 40 ugovora o zakupu sa organizacijama civilnog društva, 30 dodjela poslovnih prostora na uporabu tijelima državne uprave i drugim korisnicima državnog proračuna i 30 dodjela na uporabu poslovnih prostora bez provođenja javnog natječaja uz naknadu drugim proračunskim korisnicima koji ne posluju preko jedinstvenog računa državnog proračuna, pravnim osobama s javnim ovlastima, trgovačkim društvima u isključivom vlasništvu RH, parlamentarnim političkim strankama i nezavisnim saborskim zastupnicima za potrebe obavljanja poslova iz njihovog djelokruga.

Međutim, činjenica je da je u gradovima i nadalje veliki broj praznih poslovnih prostora u vlasništvu Republike Hrvatske što je odraz dosadašnje neuspješne optimizacije upravljanja i aktivacije neiskorištenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske. Situacija sa stanovima u vlasništvu Republike Hrvatske nije ništa bolja.

Iskustva s prenošenjem poslove izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola i drugih akata vezanih uz izgradnju 2007. godine na županije, gradove sjedišta županija i velike gradove koji su uspješno riješili zaostale predmete idu u prilog tome da bi ovim Zakonom poslove upravljanja poslovnim prostorima i stanovima trebalo prenijeti na županije, gradove sjedišta županija i velike gradove. Ova asimetrična decentralizacije kod koje se poslovi prenose samo na jedinice područne (regionalne) samouprave i samo neke jedinice lokalne samouprave uvjetovana je postojećim teritorijalnim ustrojem, ali bi neovisno od toga trebalo predvidjeti mogućnost prenošenja poslova upravljanja državnom imovinom i na druge gradove koji imaju dokazane kapacitete za uspješno obavljanje ovih poslova.

RASPODJELA SREDSTAVA OSTVARENIH RASPOLAGANJEM NEKRETNINA

Neprihvatljivo je da se za prenesene poslove i odgovornosti ne osiguravaju sredstva za financiranje obavljanja poslova, jer raspodjela sredstva ostvarenih raspolaganjem neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama na način da se 60 % uplaćuje državnom proračunu, 20 % proračunu županije na čijem području se nekretnina nalazi i 20 % proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem području se nekretnina nalazi, ne pokriva potrebe zapošljavanja novih službenika i troškove obavljanja poslova upravljanja nekretninama (članak 13.)

U obrazloženju prijedloga Zakona navodi se „Također, očekivano je da će provedba ovoga Prijedloga zakona izazvati povećanje troškova županijama, gradovima sjedištima županija, velikim gradovima, društvu Državne nekretnine d.o.o. te javnim ustanovama koje upravljaju nacionalnim parkom ili parkom prirode, zbog potrebe za novim zapošljavanjem u cilju

osiguranja potrebnih kapaciteta za učinkovito obavljanje povjerenih poslova upravljanja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i za obvezu investicijskog održavanja nekretnina.

Međutim, budući da će se sredstva za povjerene poslove nadležnim tijelima temeljem ovoga Prijedloga zakona osigurati raspodjelom prihoda od raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, troškovi zbog potrebe za novim zapošljavanjem osigurat će se iz tih sredstava.“

Službenike treba zaposliti odmah, a prihodi su buduća i neizvjesna okolnost jer su ovisni o potražnji na tržištu. Osim toga, Zakonom se prenosi poslovi upravljanja napuštenih građevina i ruševina, a Zakonom o gradnji je propisano da je vlasnik građevine u slučaju oštećenja građevine zbog kojeg postoji opasnost za život i zdravlje ljudi, okoliš, prirodu, druge građevine i stvari ili stabilnost tla na okolnom zemljištu, dužan poduzeti hitne mjere za otklanjanje opasnosti i označiti građevinu opasnom do otklanjanja takvog oštećenja.

Nadalje, županije, gradovi sjedišta županija i veliki gradovi koji upravljaju nekretninom u vlasništvu Republike Hrvatske, dužni su na području na kojemu se provodi katastarska izmjera vidljivim trajnim oznakama i na svoj trošak označiti granice nekretnine kojom upravlja i odazvati se na pozive za predočavanje elaborata katastarske izmjere na području na kojemu se provodi katastarska izmjera. Ako utvrde da predočeni podaci prikazani u popisnom listu i izvodu iz katastarskog plana s koordinatama katastarske čestice koji je prilog popisnom listu nisu sukladni s načelima upravljanja i raspolaganja nekretninom koja su propisana Zakonom te da bi provođenje takvih podataka dovelo do posljedičnih gubitaka za Republiku Hrvatsku, obvezni su iskazati s kojim podacima nisu suglasni, pritom vodeći računa o odstupanjima koja su dozvoljena sukladno propisima koji uređuju državnu izmjeru i katastar nekretnina.

S druge strane, **država se odrekla sredstva ostvarenih od zakupa i najma poslovnih prostora i stanova u korist društva Državne nekretnine d.o.o. te bi se isto pravilo trebalo primijeniti u korist županija, gradova sjedišta županija i velikih gradova.**

OGRANIČENJA U POSLOVIMA UPRAVLJANJA

Preneseni poslovi upravljanja državom imovinom nisu poslovi iz samoupravnog djelokruga županija, gradova sjedišta županija i velikih gradova te stoga nisu samostalni u odlučivanju, već su Zakonom propisana znatna ograničenja.

U izvršavanju povjerenih poslova upravljanja nekretninama župani, odnosno gradonačelnici ovlašteni su donijeti odluku o pokretanju postupka raspolaganja i odluku o raspolaganju nekretninom čija je procijenjena vrijednost ili je ukupni iznos procijenjene naknade niži ili jednak iznosu od 130.000,00 eura, a ako procijenjena vrijednost ili ukupni iznos procijenjene naknade iznosi više od 130.000,00 eura, a do iznosa od 1.000.000,00 eura, odluku o pokretanju postupka raspolaganja i odluku o raspolaganju nekretninom donosi županijska skupština, odnosno gradsko vijeće. Ako se u tijeku postupka utvrdi da procijenjena vrijednost ili ukupni iznos procijenjene naknade nekretnine iznosi više od 1.000.000,00 eura, postupak

će nastaviti Ministarstvo, a troškovi prethodnog postupka padaju na teret županije, grada sjedišta županije odnosno velikog grada (članak 13.).

Odluku o pokretanju postupka raspolaganja i odluku o raspolaganju nekretninom čija je procijenjena vrijednost ili ukupni iznos procijenjene naknade iznosi više od 1.000.000,00 eura, a najviše do iznosa od 1.500.000,00 eura donosi ministar.

Prije donošenja odluke o pokretanju postupka raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske treba izvršiti provjeru je li nekretnina predmet zahtjeva za povrat sukladno Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine („Narodne novine“, broj 92/96., 39/99. – Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 42/99. – ispravak Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, 92/99. – ispravak, 43/00. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 131/00. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 27/01. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 34/01. – ispravak Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, 65/01. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 118/01. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 80/02., 81/02. – ispravak i 98/19.).

Nadalje, prije svakog raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske županija, grad sjedište županije odnosno veliki grad dužan je zatražiti mišljenje nadležnog državnog odvjetništva o pravnoj valjanosti pravnog posla kojim Republika Hrvatska otuđuje ili stječe nekretnine, a sukladno odredbama zakona kojim se uređuje rad državnog odvjetništva. Uz zahtjev za davanje pravnog mišljenja dostavlja se nacrt ugovora i svu dokumentaciju koja je potrebna za davanje mišljenja o pravnoj valjanosti pravnog posla koji se namjerava sklopiti, a prema tijela koja imaju pravnu službu dužna su uz zahtjev dostaviti i mišljenje svoje pravne službe. Da li su županije, gradovi sjedišta županije i veliki gradovi također dužni dostaviti mišljenje svoje pravne službe? Da ne bi bilo nedoumica, ovu obvezu bi trebalo izriekom propisati u Zakonu.

Nadležno državno odvjetništvo dužno je dati pravno mišljenje u roku od 30 dana od dana primitka dokumentacije koja je potrebna za davanje mišljenja o pravnoj valjanosti pravnog posla koji se namjerava sklopiti (članak 48. Zakona o državnom odvjetništvu). Što ako pravno mišljenje nije dano u roku? Da li je pravni posao ništetan ako je sklopljen nakon isteka roka u kojem Državno odvjetništvo nije dalo pravno mišljenje? Zakonom bi izriekom trebalo propisati da u tom slučaju županija, grad sjedište županije odnosno veliki grad mogu sklopiti pravni posao i bez mišljenja državnog odvjetništva (članak 23.).

NAČINI RASPOLAGANJA NEKRETNINAMA

Nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske može se raspolagati putem javnog natječaja i neposrednom pogodbom.

U slučaju raspolaganja nekretninama putem natječaja koje se može provoditi u obliku javnog nadmetanja ili javnog prikupljanja ponuda, potrebno je dodati da će se isto provoditi sukladno općem aktu županije, grada sjedišta županije odnosno velikog grada (članak 24.)

Kod raspolaganja nekretninama neposrednom pogodbom (članak 25.) predlažemo dodati da se **nekretninom može raspolagati i ako se realizira strateški investicijski projekt jedinice lokalne samouprave**, kao što je to propisano i u članku 28. za raspolaganje nekretninom u državnom vlasništvu bez naknade u korist jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

ZAMJENA NEKRETNINA

Zamjena nekretnina u državnom vlasništvu izdvojena je u posebni članak iako je u članku 9. Zakona u pojašnjenju pojmova navedeno da su poslovi upravljanja nekretninama između ostalog poduzimanje svih radnji u vezi s nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske s pažnjom dobrog gospodara i načelima upravljanja nekretnina propisanim Zakonom, radi uređenja pravnih odnosa na toj državnoj imovini i preuzimanje svih vlasničkih obveza za nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske u odnosu na koje se nadležnim tijelima povjeravaju poslovi upravljanja nekretninama, a poslovi raspolaganja nekretninama sklapanje pravnih poslova čija je posljedica prijenos, otuđenje ili ograničenje prava vlasništva Republike Hrvatske u korist fizičke ili pravne osobe, i to: prodaja, darovanje, osnivanje prava građenja, osnivanje prava služnosti, zakup, najam, razvrgnuće suvlasničke zajednice, zamjena te davanje na uporabu ili korištenje

Člankom 38. Zakona propisano je da postupke po zahtjevima za zamjenu nekretnina provodi Ministarstvo, koje o zahtjevu za zamjenu obavještava nadležno tijelo kojem su sukladno odredbama Zakona povjereni poslovi upravljanja nekretninom koja je predmet zahtjeva. Tako stečenom nekretninom raspolagat će Ministarstvo.

UPRAVLJANJE I DAVANJE NEKRETNINA NA UPORABU TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I DRUGIM KORISNICIMA DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE HRVATSKE

U članku 32. propisano je kada Ministarstvo iznimno upravlja nekretninama u državnom vlasništvu. Iz stavka 2. razvidno je da se radi o poslovnim prostorima za potrebe rada tijela državne uprave i drugih korisnika državnog proračuna, sukladno kriteriju površine radnog prostora po zaposleniku, a koja može iznositi do maksimalno 15 m² radnog prostora po zaposleniku, ali je u stavku 1. propisano da Ministarstvo upravlja iznimno i neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama.

Ista formulacija je zadržana i u stavcima 1. i 2. članka 33. Zakona, Upravljanje i raspolaganje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske u svrhu smještaja tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bez naknade.

ZAKLJUČNO

Prijedlogom Zakona učinjen je iskorak u upravljanju državnom imovinom, ali nedovoljan, jer se stalo na prenošenju poslova upravljanja nekretninama samo na županije, gradove sjedišta županija i velike gradove, a i to je učinjeno nepotpuno.

Prenose se samo poslovi upravljanja neizgrađenog građevinskog zemljišta i građevinama sa zemljištem nužnim za redovnu uporabu građevine (ruševine i napuštene građevine), a ni u tim poslovima županije, gradovi sjedišta županija i veliki gradovi nisu samostalni.

Osim ograničenja vezanih uz procijenjeni početni iznos nekretnine, izuzeti su poslovi zamjene nekretnine, davanje nekretnina na uporabu, upravljanje nekretninama ako su prostornim planom na tim nekretninama, u izdvojenom građevinskom području i/ili izvan granica građevinskog područja, planira izgradnja igrališta za golf, hotela, hotelskih kompleksa, kampa, sportskih građevina sukladno propisu kojim se uređuje sport i drugih sličnih građevina komercijalne naravi (odluku odnosi Ministarstvo) i drugi izuzeci.

U točki 25. članka 9. definiran je pojam uporabe nekretnina i pokretnina kao izvršavanje vlasničkih ovlasti i preuzimanje svih vlasničkih obveza za nekretnine i pokretnine u vlasništvu Republike Hrvatske koje su upotrebljavaju, s pažnjom dobrog gospodara, u skladu s načelima upravljanja nekretninama i pokretninama propisanim ovim Zakonom, a bez prava raspolaganja, ali je obavljanje ovih poslova pridržano za Ministarstvo.

U obrazloženju članka 9. navodi se da se „poslovi upravljanja nekretninama“ definirani u točki 19. odnose na povjeravanje stvarnopravnih ovlasti na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, a ne na povjeravanje poslova državne uprave. Ali stvarnopravne ovlasti su ograničene.

Na kraju željeli bismo Vam još jednom zahvaliti na sudjelovanju na Susretu gradonačelnika i poduzetnika u Poreču, koncem studenoga, te na predstavljanju novina koje donosi budući Zakon. Isto tako, zahvaljujemo Vam na spremnosti za organizacijom regionalnih javnih rasprava/tribina na kojima će gradonačelnici i župani imati priliku neposredno se osvrnuti na predložena zakonska rješenja.

Uz poštovanje,

Predsjednik Udruge gradova
u Republici Hrvatskoj

Željko Turk, dipl. oec.

Udruga gradova
u Republici Hrvatskoj
Zagreb - Palmotićeve 25