



REPUBLIKA HRVATSKA
ZAGREBAČKA ŽUPANIJA
GRAD SVETA NEDELJA
GRADSKO VIJEĆE

KLASA: 024-03/23-01/04

URBROJ: 238-29-02/1-23-07

Sveta Nedelja, 06.06.2023.

Na temelju članka 35. stavka 1. točke 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 142/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20), članka 15. i 18. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine broj 52/18) i članka 31. Statuta Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 09/09, 10/11, 02/13, 03/13-pročišćeni tekst, 03/18, 04/19, 02/20, 03/20-pročišćeni tekst, 01/21), Gradsko vijeće Grada Svete Nedelje na svojoj 18. sjednici održanoj 06.06.2023. godine, donijelo je

ODLUKU
o donošenju Strategije upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

Članak 1.

Ovom Odlukom donosi se Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine.

Članak 2.

Odluka će se objaviti u Glasniku Grada Svete Nedelje.

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine sastavni je dio ove Odluke, ali nije predmet objave u Glasniku Grada Svete Nedelje.

Nakon stupanja na snagu ove Odluke, Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine bit će objavljena na web stranicama Grada Svete Nedelje.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Glasniku Grada Svete Nedelje.



PREDsjedNIK GRADSKOG VIJEĆA
Matej Vrdoljak, struc.spec.ing.techn.inf./



GRAD SVETA NEDELJA

**STRATEGIJA UPRAVLJANJA
IMOVINOM GRADA SVETE NEDELJE
za razdoblje 2023. – 2026. godine**

Sveta Nedelja, studeni 2022. godine

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	3
1.1. Uvodne napomene	3
1.2. Vizija i misija	4
2. NAČELA	5
3. OPĆI DIO	6
3.1. Opći podaci	6
3.2. Opći dio	7
3.3. Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada	9
3.3.1. Značenje pojmova	9
3.3.2. Zakoni.....	11
4. OPIS POČETNOG STANJA	19
4.1. Stanovi.....	19
4.2. Poslovni prostori.....	19
4.3. Zgrade	19
4.4. Zemljišta	20
4.5. Javne površine	20
4.6. Komunalna infrastruktura	20
4.7. Poduzetničke zone	21
4.8. Stanje dokumentacije o nekretninama	21
4.9. Sudski i drugi sporovi između Grada Svete Nedelje i trećih osoba	22
5. SWOT ANALIZA.....	23
6. STRATEŠKI CILJEVI I MJERE.....	25
6.1. Strateški cilj 1 Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija	26
6.1.1. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja	26
6.1.2. Procjena vrijednosti nekretnina	27
6.1.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola	28
6.2. Strateški cilj 2 Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske imovine	30
6.2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine.....	31
6.2.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine ..	31
6.3. Strateški cilj 3 Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa	32
6.3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine	32
6.3.2. Unapređenje normativnog okvira	33

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

7. SMJERNICE ZA UPRAVLJANJE IMOVINOM USTANOVA I TRGOVAČKIH DRUŠTAVA	35
8. PREPORUKE PRAĆENJA, AŽURIRANJA I REVIDIRANJA STRATEGIJE	35
9. ZAKLJUČAK	37
POPIS TABLICA I SLIKA	39
PRILOG Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera	40

1. UVOD

1.1. Uvodne napomene

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine (dalje u tekstu: Strategija) je obvezujući dokument u funkciji učinkovitog, djelotvornog i transparentnog upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Svete Nedelje.

Stupanjem na snagu Zakona o fiskalnoj odgovornosti¹ čelnik tijela je uz izjavu o fiskalnoj odgovornosti dužan Ministarstvu financija dostaviti i popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti² u kojem je dužan odgovoriti na pitanje je li donesena strategija upravljanja i raspolaganja nekretninama i je li na temelju strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama donesen godišnji plan za ostvarenje ciljeva utvrđenih u strategiji.

Strategija se donosi na razdoblje od četiri godine i sadrži ciljeve i mjere za osiguranje učinkovitog, djelotvornog i transparentnog upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje.

Kako bi se razvio učinkovit i strateški orijentiran pristup upravljanju imovinom koji predstavlja kvalitetnu podlogu za donošenje informiranih političkih odluka, potrebno je prioritetno identificirati radnje i procese koji prethode, odnosno koji predstavljaju nužne preduvjete ostvarivanja takvog pristupa. S tim u vezi valja dodati, s obzirom na slojevitost, multidisciplinarnost i kronološki redoslijed provođenja operativnih zadataka u navedenom smislu, kako se ovom Strategijom ne daje analitički prikaz potraživanja Grada, nastalih s osnova korištenja gradske imovine, bez obzira je li riječ o javnim površinama, stanovima ili poslovnim prostorima. Isto se odnosi i na evidentiranje sveukupne imovine Grada Svete Nedelje jer se predmet ove Strategije odnosi na implementaciju strateškog pristupa i definiranja procesa koji prethode stvaranju upotrebljive i strukturirane evidencije nekretnina, a potom i sustavnom evidentiranju svih poslovnih događaja u vezi iste. Navedeno je potrebno definirati te potom implementirati u poslovanje svih nadležnih upravnih tijela i pravnih osoba kojima je Grad Sveta Nedelja osnivač, a sve s ciljem postizanja optimalnog zadovoljenja svih javnih potreba u nadležnosti Grada kao primarnog cilja, ali i postizanja racionalizacije u poslovanju odnosno maksimalnog iskorištavanja financijski potentne gradske imovine.

Valja naglasiti kako je gradska imovina prije svega u službi obavljanja niza različitih poslova od lokalnog značaja utvrđenih i navedenih u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³ (dalje u tekstu: ZLP(R)S). Obavljanje navedenih poslova neizbježno generira značajne rashode, slijedom čega valja naglasiti kako se na

¹ Narodne novine 111/18

² Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine 95/19)

³ Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine

poslovanje Grada Svete Nedelje ne mogu bezuvjetno primijeniti načela poslovanja i upravljanja imanentna slobodnom tržištu, ali se neka od tih načela svakako mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

Jedna od ključnih komponenti učinkovitog upravljanja imovinom odnosi se na pretvaranje krajnjih željenih ciljeva u konkretne i ostvarive aktivnosti koje su postavljene na način da budu praktično, zakonito i razumno provedive.

Riječi i pojmovi koji se koriste u cijelom tekstu ove Strategije, a koji imaju rodno značenje odnose se jednako na ženski i muški rod, sukladno članku 43. Zakona o ravnopravnosti spolova⁴.

1.2. Vizija i misija

Vizija ove Strategije je kontinuirano, ekonomično i djelotvorno upravljanje imovinom u vlasništvu Grada Svete Nedelje u skladu s načelima odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i predvidljivosti radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih, socijalnih i drugih javnih ciljeva koji pridonose općem dobru i razvoju lokalne zajednice.

Misija ove Strategije je stvoriti uvjete koji će osigurati ostvarenje Vizije odnosno osigurati izradu provedbenih propisa koji se odnose na ekonomično upravljanje imovinom Grada Svete Nedelje i provedbu istih kao i unutarnju organizaciju gradske uprave u cilju učinkovitijeg upravljanja svim pojavnim oblicima imovine.

⁴ Narodne novine 82/08 i 69/17

2. NAČELA

Zakon o upravljanju državnom imovinom⁵ definirao je načela upravljanja državnom imovinom. Polazeći od činjenice kako je stupanjem na snagu Zakona o Središnjem registru državne imovine⁶ kao državna imovina definirana i imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina trgovačkih društava, zavoda i drugih pravnih osoba čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina ustanova kojima je jedan od osnivača jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imovina ustanova kojima je jedan od osnivača ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pojavni oblici državne imovine koji su tim pravnim osobama na temelju posebnog propisa ili pravnog posla dani na upravljanje ili korištenje bez obzira na visinu vlasničkih udjela, to Grad Sveta Nedelja za potrebe ove Strategije preuzima načela definirana Zakonom o upravljanju državnom imovinom.

Načelo odgovornosti osigurava se propisivanjem ovlasti i dužnosti pojedinih nositelja funkcija upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Svete Nedelje, nadzorom nad upravljanjem imovinom Grada Svete Nedelje, izvješćivanjem o postignutim ciljevima i učincima upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Svete Nedelje i poduzimanjem mjera protiv nositelja funkcija koji ne postupaju sukladno propisima.

Načelo javnosti upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje osigurava se propisivanjem preglednih pravila i kriterija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje u propisima i drugim aktima koji se donose te njihovom javnom objavom, zatim određivanjem ciljeva upravljanja imovinom te donošenjem godišnjeg plana upravljanja imovinom, kao i redovitim upoznavanjem javnosti s aktivnostima upravnih tijela koja upravljaju imovinom.

Imovinom Grada Svete Nedelje upravlja se sukladno načelu ekonomičnosti radi ostvarivanja gospodarskih, infrastrukturnih, socijalnih i drugih javnih ciljeva Grada Svete Nedelje.

Predvidljivost upravljanja i raspolaganja imovinom Grada Svete Nedelje ostvaruje se načelno jednakim postupanjem u istim ili sličnim slučajevima.

⁵ Narodne novine 52/18

⁶ Narodne novine 112/18

3. OPĆI DIO

3.1. Opći podaci

Grad Sveta Nedelja prostire se na površini od 39,74 km² i sastoji se od 14 naselja: Bestovje, Brezje, Jagnjić Dol, Kalinovica, Kerestinec, Mala Gorica, Svetonedeljski Breg, Novaki, Orešje, Rakitje, Srebrnjak, Strmec, Sveta Nedelja i Žitarka.



Slika 1. Naselja Grada Svete Nedelje, Izvor: Državna geodetska uprava - Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Grad Svetu Nedelju

Geografski je Grad smješten na položaju koji obuhvaća ravničarski i brežuljkasti dio, a nalazi se zapadno od Zagreba između Save, Okičkog i Samoborskog gorja i prometno je otvoren prema Zagrebu, Samoboru, Jastrebarskom i Zaprešiću. Ujedno je Grad smješten uz autocestu A3 Slovenija - Bregana - Zagreb – Lipovac.

Prema zadnjem popisu stanovništva iz 2021. godine u Gradu živi 18221 stanovnik⁷.

⁷ <https://popis2021.hr/>

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine

Na temelju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj⁸ Grad Sveta Nedelja je utvrđen kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zagrebačke županije. Temeljem Odluke o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti⁹, Grad je prema indeksu razvijenosti razvrstan u VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

Grad Sveta Nedelja, na temelju članka 19. stavka 1. ZLP(R)S-a, u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje
- prostorno i urbanističko planiranje
- komunalno gospodarstvo
- brigu o djeci
- socijalnu skrb
- primarnu zdravstvenu zaštitu
- odgoj i osnovno obrazovanje
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport
- zaštitu potrošača
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša
- protupožarnu i civilnu zaštitu
- promet na svom području
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Organizacijsku strukturu Grada Svete Nedelje čine gradonačelnik, gradsko vijeće i gradska uprava u okviru koje su ustrojena tri upravna odjela (Upravni odjel za opće poslove, lokalnu i mjesnu samoupravu, društvene djelatnosti i nabavu, Upravni odjel za financije, računovodstvo i javne prihode i Upravni odjel za gospodarstvo, EU projekte, komunalne djelatnosti, prostorno uređenje i zaštitu okoliša i imovinsko-pravne poslove).

3.2. Opći dio

Iz odredbi članka 67. ZLP(R)S-a proizlazi kako imovinu jedinica lokalne, odnosno područne samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja im pripadaju. S obzirom na okolnost kako pokretne stvari vrlo često ne zauzimaju toliko značajan udio u portfeljima imovine JLP(R)S-ova, fokus ovog dokumenta je na upravljanju i raspolaganju nepokretnom imovinom u vlasništvu Grada Svete Nedelje.

U prilog kompleksnosti i multidisciplinarnosti upravljanju imovinom valja istaknuti činjenicu kako su način vođenja knjigovodstvenih evidencija o imovini lokalnih jedinica te iskazivanje imovine u financijskim izvještajima propisani odredbama

⁸ Narodne novine 86/06, 125/06 - ispravak, 16/07 - ispravak, 95/08 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 - ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15

⁹ Narodne novine 132/17

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu¹⁰ i Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu¹¹. Navedeni propisi, odnosno operativni poslovi i zadaci koji se na istima temelje su u domeni službenika u ustrojstvenim jedinicama nadležnim za poslove računovodstva i financija. Nadalje, kako bi se mogla postići zakonita funkcionalna distinkcija pojedinih portfelja imovine, potrebno je konzultirati odredbe niza različitih propisa u rasponu od temeljnog propisa kojim se uređuje područje lokalne i područne samouprave pa do propisa kojima se uređuju područja gradova, odnosno upravna područja proračuna, komunalnog gospodarstva ili prostornog uređenja. Međutim, kako su navedena upravna područja, odnosno propisi kojima su ista uređena, uglavnom usmjereni semantičkom definiranju određenih pojmova te evidentiranju okolnosti o vrijednosti i stanju imovine, može se izvesti zaključak kako je područje upravljanja imovinom JLP(R)S-ova primarno potrebno podvesti pod izrazito široki obuhvat pojma imovinskopravnih poslova.

Kao što je uvodno rečeno, ova Strategija se neće baviti detaljima i analitičkim prikazima postojećih poslovnih događaja, jer predmet iste nije analiza i prepričavanje postojećih podataka, već stvaranje pristupa koji će omogućiti definiranje i implementaciju procesa u poslovanje svih upravnih tijela i pravnih osoba kojih je Grad Sveta Nedelja osnivač. Cilj je poboljšati cjelokupno poslovanje vezano uz imovinu u vlasništvu Grada Svete Nedelje i kao posljedica svih tih postupaka poboljšati sve javne usluge i postići veće zadovoljstvo građana.

Također je bitno ponoviti da na rashode koji se pojavljuju u obavljanju svih tih poslova se ne mogu bezuvjetno primjenjivati tržišna pravila i *cost benefit* analiza, jer kao primarni cilj stavljanja imovine u funkciju nije maksimiziranje dobiti, već zadovoljavanje zakonom određenih javnih potreba. Svakako se neka tržišna načela poslovanja mogu iskoristiti kao određeni dinamički korektiv onih procesa i radnji koji nisu obuhvaćeni ili predviđeni postojećim organizacijskim i ustrojstvenim strukturama karakterističnim za javnu upravu.

U bitnome, Grad je dužan, voditi usporedno različite evidencije i registre u skladu s posebnim propisima, uglavnom u području proračunskog računovodstva i komunalnog gospodarstva. Tako je odredbama članka 131. Zakona o komunalnom gospodarstvu¹² (dalje: ZKG) propisano da su JLS-ovi dužni u roku od godine dana od stupanja na snagu toga Zakona ustrojiti evidencije komunalne infrastrukture, a koje trebaju sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatke o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici te katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, podatke o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja, uključujući podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, kao i o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture.

Pored navedenoga, a u kontekstu navođenja službenih evidencija ne smiju se smetnuti s uma i odredbe članka 7. prethodno citiranog Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu prema kojima su proračun i proračunski korisnici

¹⁰ Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20

¹¹ Narodne novine 37/22

¹² Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

dužni voditi, pored drugih analitičkih knjigovodstava i analitička knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine.

U konačnici, potrebno je naglasiti kako je imovina gradova i njihovih proračunskih korisnika na temelju Zakona o Središnjem registru državne imovine obuhvaćena unutar pojma državna imovina, a svi podaci o istoj dostavljaju se, unose i vode u skladu s klasifikacijom pojavnih oblika imovine prema rasporedu računa Računskog plana za proračunsko računovodstvo, Računskog plana za neprofitne organizacije i kontnog plana poduzetnika.

3.3. Važeći propisi i akti u području upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Grada

Za potrebe ove Strategije navode se samo najvažniji zakonski i podzakonski akti koji definiraju djelokrug upravljanja imovinom.

3.3.1. Značenje pojmova

Objašnjenje odnosno definiranje pojmova potrebno je ako postoje dvojbe o značenju, ako su stručni ili dvosmisleni, odnosno ako se koriste u užem ili širem smislu od uobičajenog.

Institute, nazivlja i pojmove koji predstavljaju pravne standarde i koji se podrazumijevaju u značenju u kojem su dani u pravnom sustavu, odnosno u općim propisima koji se odnose na određeno pravno područje, nije potrebno objašnjavati kako bi se osigurala njihova terminološka, logička i semantička dosljednost.

Pojedini pojmovi u smislu ove Strategije imaju sljedeća značenja:

1. **Evidentiranje imovine** odnosi se na niz radnji koje se odnose na prikupljanje i evidentiranje svih podataka kojima se omogućuje uvid u opseg i strukturu svih pojavnih oblika imovine Grada Svete Nedelje, kao i postojanje eventualnih prava i ograničenja u odnosu na navedenu imovinu, a sve s ciljem učinkovitijeg upravljanja i nadzora nad raspolaganjem i stanjem gradske imovine, uključujući evidentiranje svih poslovnih promjena u vezi s nekretninama koje nisu evidentirane u poslovnim knjigama.
2. **Imovina** su sve pokretne i nepokretne stvari u vlasništvu Grada Svete Nedelje te imovinska prava koja im pripadaju, odnosno sve pokretne stvari i prava koje Grad Sveta Nedelja posjeduje kao samostalni posjednik.
3. **Jedinica imovine** je najmanja funkcionalna cjelina nekretnine koja ima samostalnu uporabnu i/ili funkcionalnu vrijednost. Može biti npr. katastarska čestica, stan, dječje igralište, nerazvrstana cesta, park, spomenik, poslovni prostor, parkiralište (s više parkirališnih mjesta), javna rasvjeta (s jednim mjernim mjestom i više stupova, kablova, svjetiljki), dječji vrtić i dr.
4. **Portfelji imovine** odnose se na pojavne oblike istovrsne imovine, odnosno imovine koja ima specifična obilježja koja je pobliže određuju i čine razliku u odnosu na druge pojavne oblike istovrsne imovine.

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

5. **Posebni ciljevi** u ovoj Strategiji čine skup ciljeva koji detaljnije razrađuju strateške ciljeve i u kojima su definirane mjere za ispunjenje tih ciljeva.
6. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom trajne i/ili periodične naravi** su poslovi i radne aktivnosti koje obuhvaćaju i podrazumijevaju trajnu i/ili periodičnu suradnju više upravnih tijela ili ustrojstvenih jedinica u okviru istih, a u pravilu se odnose na evidentiranje nekretnina i poslovnih događaja u odnosu na nekretnine koji proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u obveznompravnim smislu.
7. **Poslovi u okviru upravljanja imovinom jednokratne naravi** su poslovi i radnje koje po svom izvršenju ili provedbi ne podrazumijevaju nikakav oblik trajne ili periodične suradnje više upravnih tijela, a u pravilu se odnose na poslove i radnje u okviru uređivanja imovinskopravnog stanja u odnosu na nekretnine koje proizlaze s osnova raspolaganja imovinom u stvarnompravnim smislu, odnosno poslova evidentiranja stvarnompravnog statusa nekretnina.
8. **Raspolaganje imovinom** odnosi se na sve radnje kojima se odlučuje o stjecanju i otuđivanju gradske imovine (raspolaganje u stvarnompravnim smislu), odnosno na sve radnje kojima se gradska imovina daje na uporabu i/ili korištenje poslovnim partnerima u smislu ove Strategije (raspolaganje u obveznompravnim smislu).
9. **Stanje u naravi** odnosi se na pravni status nekretnine o kojoj podaci iz javnih upisnika ne odražavaju istinito i potpuno činjenično i pravno stanje nekretnine, a obuhvaća sve oblike izvanknjižnog i predmnijevanog vlasništva Grada Svete Nedelje u okviru kojih Grad Sveta Nedelja posjeduje nekretnine kao samostalni posjednik (uslijed različitih okolnosti s osnova kojih nisu evidentirane nekretnine i stvarna prava na istima, a uvažavajući činjenicu kako Grad Sveta Nedelja upravlja određenim brojem nekretnina koje je stekao pravnim sljedništvom i/ili na temelju izričite zakonske odredbe – ex lege stjecanje).
10. **Strategija**, kao i eventualne izvedenice iz ovog pojma se, ako nije drugačije izričito naznačeno, odnosi na ovaj dokument punog naziva Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine.
11. **Upravljanje imovinom** podrazumijeva ukupnost radnji i procesa usmjerenih k donošenju odluka o stjecanju, raspolaganju, prenamjeni i/ili otuđivanju gradske imovine, odnosno evidentiranju prava i obveza te troškova i prihoda koji nastaju s osnova raspolaganja i/ili korištenja gradskom imovinom.
12. **Upravno tijelo** je u smislu ove Strategije pobliže određeno odredbama općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela Grada Svete Nedelje.
13. **Uređivanje imovinskopravnih odnosa** odnosi se na ukupnost radnji i postupaka koji u pravilu obuhvaćaju donošenje pojedinačnih akata te izradu i sastav isprava o pravnim poslovima kojima se mijenja ili utječe na

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

stvarnopravni status određene jedinice imovine, a takve radnje i postupci uključuju sve aktivnosti koje obuhvaćaju prikupljanje dokumentacije i provedbu istih akata u svim javnim upisnicima i registrima, a osobito u zemljišnim knjigama i katastru, uz napomenu kako isti pojam obuhvaća, osim ako nije što drugo određeno posebnim propisom, pojmove sređivanja i rješavanja imovinskopravnih odnosa.

14. **Vlasništvo** se odnosi, pored značenja utvrđenog drugim pozitivnim propisima u odnosu na nekretnine i pokretnine, na knjižno ili izvanknjižno vlasništvo Grada Svete Nedelje, a koje uključuje vlasništvo na nekretninama upisanim u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo na kojem Grad Sveta Nedelja ima pravo raspolaganja ili korištenja, kao i na vlasništvo svake nekretnine koju Grad Sveta Nedelja posjeduje kao samostalni posjednik.

3.3.2. Zakoni

Normativni je okvir, bez obzira na područje koje uređuje te uvažavajući učestale izmjene i dopune istoga, po svojoj prirodi prilično statične naravi i nije za očekivati da može adekvatno pratiti razvoj i dinamiku društvenih odnosa u najširem smislu. Stoga je prijeko potrebno stvoriti i učvrstiti neke sekundarne mehanizme stabilizacije kako bi se osiguralo funkcionalno i učinkovito obavljanje različitih poslovnih procesa usmjerenih izvršenju zakonskih obveza s jedne, odnosno postizanju strateški postavljenih ciljeva s druge strane. Navedeno je osobito primjenjivo i prijeko potrebno u kontekstu obavljanja različitih poslova u okviru složenog i još uvijek višeznačnog pojma upravljanja imovinom.

Upravljanje gradskom imovinom može se definirati kao sintagmu koja objedinjuje niz različitih kompleksnih i multidisciplinarnih aktivnosti u okviru poslovanja jedinice lokalne samouprave, a u prilog takvoj konstataciji svakako ide ocjena Državnog ureda za reviziju (dalje u tekstu: DUR) prema kojem svega 32 od ukupno 576 jedinica lokalne i područne samouprave na području Republike Hrvatske učinkovito upravlja i raspolaže nekretninama u svom vlasništvu. Takva prilično općenita i neodređena ocjena stanja proizlazi iz Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Državnog ureda za reviziju objavljenog u ožujku 2016. godine. Budući da je citirano izvješće produkt sumiranja svih pojedinačnih revizijskih izvješća za razdoblje od 2012. pa do kraja 2014. godine, određene formulacije o utvrđenim slabostima u upravljanju imovinom imaju uglavnom univerzalan karakter. Tako se, između ostaloga, navodi kako lokalne jedinice ne raspolažu podacima o stvarnom stanju imovine kojom upravljaju i raspolažu, zatim kako nisu ustrojile i ne vode registre imovine, kako nisu utvrdile namjenu nekretnina s kojima upravljaju te kako u poslovnim knjigama nisu evidentirane sve poslovne promjene u vezi s nekretninama. Međutim, da bi se pristupilo otklanjanju prethodno navedenih slabosti i nepravilnosti, osobito se valja osvrnuti na utvrđenje DUR-a prema kojem lokalne jedinice nisu donijele strategiju upravljanja i raspolaganja nekretninama.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹³, (dalje u tekstu: ZV) jest *sedes materiae* u odnosu na sva pitanja kojima se uređuje pravo vlasništva i druga stvarna prava u pravnom poretku Republike Hrvatske, ali u smislu ovog dokumenta posebno je važno istaknuti odredbe članka 391. istog Zakona koji propisuje prava i uvjete raspolaganja nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Tako je u stavku 1. istog članka propisano kako se nekretnine u vlasništvu JLP(R)S-a mogu otuđiti, odnosno kako se njima može raspolagati samo na osnovu javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, dok su stavcima 2. i 3. propisane iznimke od navedenog pravila. Prva iznimka odnosi se na situacije u kojima pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu JLP(R)S-a stječu Republika Hrvatska i drugi JLP(R)S-ovi, odnosno pravne osobe u njihovom pretežitom vlasništvu, dok se druga iznimka odnosi na raspolaganje zemljištem radi formiranja građevne čestice, i to ne većeg od 20 % površine planirane građevne čestice. Nadalje, u istom smislu valja navesti i odredbe članka 176. Zakona o prostornom uređenju¹⁴, koji propisuje uvjete pod kojima su JLP(R)S-ovi dužni na zahtjev vlasnika prodati dio zemljišta radi formiranja izgrađene, odnosno neizgrađene građevne čestice u skladu s detaljnim planom uređenja. Kako se navedene iznimke odnose na prilično ograničene slučajeve raspolaganja nekretninama, mišljenje je kako je osobito važno istaknuti izrazito ozbiljnu i moguće dalekosežnu posljedicu postupanja protivno odredbama članka 391. ZV-a, a ona se odnosi na nišetnost takvih pravnih poslova. Ukratko, prema odredbama članka 323. Zakona o obveznim odnosima¹⁵ (dalje u tekstu: ZOO), u slučaju nišetnosti ugovora svaka je ugovorna strana dužna vratiti drugoj strani sve ono što je primila na temelju takva ugovora, uz potencijalnu odgovornost za štetu ugovaratelja koji je kriv za sklapanje nišetnog ugovora. Drži se važnim napomenuti kako mnogi nišetni poslovi mogu postojati i proizvoditi učinke, ali prava opasnost sklapanju takvih poslova leži u okolnosti kako na nišetnost sud pazi po službenoj dužnosti, na nju se može pozvati svaka zainteresirana osoba, a pravo na isticanje nišetnosti se ne gasi.

U kontekstu upravljanja imovinom potrebno je ukazati na odredbe članka 35. ZV-a prema kojem ovlasti za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u vlasništvu grada kao jedinice lokalne samouprave imaju gradska tijela u skladu s propisom o ustrojstvu lokalne i područne samouprave, uz napomenu kako isti Zakon ne određuje pobliže značenje navedenih pojmova. Također, iz odredbi istog članka proizlazi kako je svatko tko upravlja stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužan s istima postupati kao *dobar gospodar*.

Opći propis obveznog prava, s obzirom na to da u svom općem dijelu sadrži opsežne odredbe kojima se općenito uređuju temeljni instituti obveznopravnih odnosa, dok se odredbama posebnog dijela istog Zakona uređuju pojedini ugovorni (i izvanugovorni) odnosi, jest naprijed navedeni ZOO. U kontekstu ovog dokumenta iz ukupnosti normativnog okvira osobito valja istaknuti posebne propise kojima se detaljno razrađuju pojedini instituti raspolaganja nepokretnom imovinom, a to su Zakon o

¹³ Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14

¹⁴ Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19

¹⁵ Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21 i 114/22

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora¹⁶ i Zakon o najmu stanova¹⁷. Tek po razvijanju svijesti o normativnom okviru, odnosno posljedicama eventualnog propuštanja postupanja po istome, pristupa se (ništa manje složenoj) operativnoj izradi i donošenju općih, a potom i pojedinačnih akata i isprava kojima se raspolaže imovinom JLP(R)S-a. Stoga se usklađenost općih akata koje donosi Grad Sveta Nedelja s višim propisima koji uređuju određena pravna područja, može smatrati jednim od nužnih preduvjeta za učinkovito upravljanje imovinom u najširem smislu.

Posebno o upravljanju, raspolaganju i evidentiranju imovinom

Strategija upravljanja imovinom u samom nazivu sadrži pojam upravljanje koji, bez obzira na svoje logično i jezično značenje u svakodnevnom govoru, valja definirati upravo u kontekstu ukupnosti svih radnji kojima gradska upravna tijela poduzimaju radnje kojima se raspolaže pravima i obvezama u odnosu na svu gradsku imovinu u najširem smislu. Tako je u članku 30. ZV-a određeno kako je pravo vlasništva stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima. U stavku 2. istog članka određeno je kako vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari.

Normativni okvir, a kako je navedeno u prethodnom odlomku, iako koristi pojmove upravljanja, raspolaganja i korištenja stvarima u vlasništvu gradova, iste pobliže ne određuje, slijedom čega je potrebno derivirati ovlasti obuhvaćene pojmom upravljanja iz odredbi drugih propisa, odnosno logičkom argumentacijom i razlaganjem navedenih pojmova.

Upravljanje imovinom u smislu ove Strategije predstavlja pojam najšireg obuhvata u odnosu na sve radnje i aktivnosti koje se odnose na raspolaganje i evidentiranje gradske imovine, a u nastavku se navode.

Raspolaganje imovinom

Najviše dvojbi, a tako i različitih tumačenja i interpretacija, u praksi izaziva upravo pojam raspolaganja imovinom. Navedena okolnost je, s obzirom na izostanak jasne i nedvojbene definicije iste sintagme unutar normativnog okvira te s obzirom na činjenicu da se imovini pristupa iz različitih perspektiva, i to od pravne i računovodstvene pa do ekonomske i političke, prilično razumljiva. Stoga ćemo se u nastavku osvrnuti na dvije bitne dimenzije raspolaganja imovinom koje valja jasno i nedvojbeno razdvojiti u sadržajnom smislu pojma ali i u odnosu na korištenje i razumijevanje istog pojma u smislu izrade općih akata, odnosno u smislu jasnog i nedvojbenog određivanja nadležnosti i opsega poslova od strane različitih upravnih tijela u organizacijskoj strukturi Grada Svete Nedelje. U tom je smislu važno

¹⁶ Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18

¹⁷ Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje za razdoblje 2023. – 2026. godine

razlikovati raspolaganja u stvarnopravnom od raspolaganja u obveznopravnom smislu.

Raspolaganje imovinom u stvarnopravnom smislu

U kontekstu ove Strategije odnosi se na sve radnje kojima se, prije svega, odlučuje o stjecanju ili otuđivanju gradske imovine. Također, navedena kategorija u teorijskom smislu podrazumijeva i ograničena stvarna prava na tuđim stvarima koja obuhvaćaju pravo služnosti, pravo građenja, pravo iz stvarnog tereta i založno pravo. Napomene radi, a uvažavajući okolnost kako ova Strategija predstavlja sveobuhvatni dokument na načelnoj razini, navodi se kako bi za dublju analizu prava služnosti trebalo proširiti normativni okvir na sve posebne propise kojima se uređuje područje upravljanja i gospodarenja šumama, vodama, poljoprivrednim zemljištem, cestama i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, elektroničkim komunikacijama ili koncesijama. Međutim, kako bi se zadržao fokus na bitnome, pod pojmom raspolaganja imovinom u stvarnopravnom smislu, u smislu ove Strategije, misli se prije svega na stjecanje i otuđenje nekretnina u vlasništvu Grada Svete Nedelje. Nadalje, isto područje valja proširiti na sukcesivno poduzimanje svih radnji koje se odnose na stvarnopravno raspolaganje nekretninama, i to od donošenja političkih odluka i sastava pojedinačnih akata, isprava ili ugovora kojim se stječu ili otuđuju gradske nekretnine, do provođenja svih potrebnih upisa u zemljišne knjige i/ili druge javne upisnike u skladu s posebnim propisima. S obzirom na opseg i širinu stručnih znanja potrebnih za zakonito i učinkovito provođenje navedenih poslova, poželjno je da isti budu sistematizirani u okviru jednog upravnog tijela, uz omogućavanje pristupa nadležnim službenicima svim bazama podataka i aplikativnim rješenjima Grada Svete Nedelje koji sadrže relevantne podatke o stvarnopravnom stanju nekretnina, odnosno podatke koji mogu biti od presudnog utjecaja na sređivanje imovinskopravnih odnosa između Grada Svete Nedelje i trećih osoba.

Raspolaganje imovinom u obveznopravnom smislu

Prije svega, u idealnom bi okružju raspolaganje u obveznopravnom smislu već podrazumijevalo da su nekretnine kojima se raspolaze uknjižene u zemljišne knjige i druge javne upisnike, zatim da takvi podaci potpuno i istinito odražavaju činjenično i pravno stanje u vezi istih nekretnina te da su navedene okolnosti uredno i sistematično evidentirane u za to predviđenoj bazi podataka. Nažalost, stvarno je stanje službenih evidencija, kao i podataka o nekretninama koje sadrže, na području čitave Republike Hrvatske daleko od idealnog, tako da nije ni pravno ni životno ni razumno opravdano očekivati da se pravno i stvarno usklađeno stanje o nekretninama bilo kakvim automatizmom može evidentirati u zemljišnim knjigama, internim bazama podataka ili u drugim javnim upisnicima.

Međutim, bez obzira je li Grad Sveta Nedelja knjižni, izvanknjižni ili predmnjevani vlasnik nekretnina kojima upravlja, iste se daju odnosno mogu dati na korištenje ili uporabu trećim osobama za izvršavanje poslova u različitim upravnim i drugim područjima u nadležnosti Grada Svete Nedelje, dok neke mogu biti orijentirane za stvaranje viška vrijednosti, povećanje gradskih prihoda i ostvarivanja drugih ciljeva određenih ovom Strategijom.

Evidentiranje imovine

Upravljanje imovinom obuhvaća i podrazumijeva multidisciplinarni pristup stručnjaka raznih profila i nužno podrazumijeva suradnju koju nije jednostavno normirati utvrđenjem nadležnosti i postupaka u okvirima odluke o ustrojstvu i djelokrugu rada upravnih tijela. Takvi poslovi i aktivnosti mogu se promatrati iz stvarnopravne, obveznopravne, ekonomske, računovodstvene, strateške, političke ili geodetske perspektive, ali jedini ispravan način upravljanja imovinom podrazumijeva uvažavanje svih navedenih dimenzija i njihovo učinkovito inkorporiranje u radne procese.

Stoga je evidentiranje imovine, iako u obuhvatu pojma upravljanja imovinom, potrebno od istog jasno pojmovno i sadržajno razgraničiti. Prije svega, svu gradsku imovinu potrebno je evidentirati putem jedinstvenog i sveobuhvatnog organizacijskog mjesta evidentiranja imovine s unaprijed utvrđenim identifikacijskim parametrima, što svakako valja percipirati kao nužan preduvjet koji posljedično prethodi evidentiranju svih raspolaganja određenom jedinicom (ili kompleksom) imovine. Tek kada se zadovolje navedene sukcesivne i međusobno povezane radnje, može se očekivati kako će svi izvještaji iz takve baze podataka davati točne i potpune podatke po portfeljima imovine, i to od broja i vrste imovine pa do prihoda i troškova vezanih za istu.

Učinkovito evidentiranje svakako podrazumijeva ažurno i potpuno evidentiranje svih poslovnih događaja vezanih za neku jedinicu imovine koje bi trebalo postići ustrojavanjem organizacijskih procesa, kao i pratećih mehanizama kojima bi se osiguralo njihovo provođenje.

Posebno o stjecanju vlasništva na temelju zakona

U skladu s odredbama članka 114. ZV-a, vlasništvo se može steći na temelju pravnog posla, odluke suda ili drugog nadležnog tijela, nasljeđivanjem i na temelju zakona. Iako Grad Sveta Nedelja može steći vlasništvo na svim navedenim pravnim temeljima, u nastavku će se posebno istaknuti i naglasiti stjecanje vlasništva na temelju zakona. Izvršimo li nasumično uvid u zemljišnoknjižno stanje groblja, cesta ili dječjih igrališta bilo koje jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a tako i Grada Svete Nedelje, može se učiniti da navedena imovina pripada nizu različitih pravnih i/ili fizičkih osoba od kojih su brojne prestale postojati ili predstavljaju relikv bivšeg društvenopolitičkog uređenja. Međutim, gotovo sve navedene nekretnine, kao i niz drugih nekretnina koje se navode ovdje radi rasterećenja teksta Strategije od nepotrebnog nabiranja, u vlasništvu su jedinica lokalne samouprave na području kojih se nalaze upravo na temelju izričite zakonske odredbe.

Takva odredba sadržana je u članku 61. ZKG-a, prema kojoj je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, a stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi. Komunalnu infrastrukturu, u skladu s člankom 59. ZKG-a, čine:

- nerazvrstane ceste
- javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
- javna parkirališta

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

- javne garaže
- javne zelene površine
- građevine i uređaji javne namjene
- javna rasvjeta
- groblja i krematoriji na grobljima i
- građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza.

Svaka od prethodno taksativno navedenih kategorija detaljnije je definirana i/ili razrađena odredbama članka 60., dok je stvarnopravni status ukupnosti komunalne infrastrukture određen u članku 61. istog Zakona. Također valja navesti kako se komunalna infrastruktura evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

Potonje je osobito važno istaknuti jer citirane zakonske odredbe propisuju kako određena komunalna infrastruktura može biti u vlasništvu Grada Svete Nedelje, ali i u vlasništvu i/ili suvlasništvu druge osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, što svakako valja uzeti u obzir prije donošenja odluka i akata kojima se stvarno pravno stanje komunalne infrastrukture evidentira u katastru, odnosno upisuje u zemljišne knjige. Postupak evidentiranja i upisa utvrđen je u članku 132. ZKG-a i predstavlja iznimku od redovnog postupka propisanog propisima kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo i druga stvarna prava te zemljišne knjige.

3.3.1.1. Normativni okvir – taksativni dio

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)
3. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14)
4. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21 i 114/22)
5. Zakon o najmu stanova (Narodne novine 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18 i 105/20)
6. Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine 125/11, 64/15 i 112/18)
7. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20)
8. Zakon o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19 i 144/21)
9. Zakon o grobljima (Narodne novine 19/98, 50/12 i 89/17)
10. Zakon o nasljeđivanju (Narodne novine 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 i 14/19)
11. Zakon o uređenju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (Narodne novine 80/11 i 144/21)
12. Zakon o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine 112/18)
13. Zakon o zemljišnim knjigama (Narodne novine 63/19 i 128/22)

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

14. Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16 i 57/22)
15. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 112/18 i 39/22)
16. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19)
17. Zakon o gradnji (Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19)
18. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19)
19. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine 78/15)
20. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine 66/09, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20 i 117/21)
21. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (Narodne novine 74/14, 69/17 i 98/19)
22. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta (Narodne novine 46/22)
23. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17, 98/19 i 84/21)
24. Zakon o građevinskoj inspekciji (Narodne novine 153/13)
25. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19)
26. Zakon o proračunu (Narodne novine 144/21)
27. Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20 i 39/22)
28. Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (Narodne novine 111/21)
29. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 75/15 i 102/19)
30. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine 20/18, 115/18, 98/19 i 57/22)
31. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, 85/15 i 69/22)

3.3.1.2. Podzakonski i općenormativni akti

1. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (Narodne novine 26/15 i 37/21)
2. Uredba o stambenom zbrinjavanju članova obitelji smrtno stradalih i nestalih hrvatskih branitelja te hrvatskih ratnih vojnih invalida i dragovoljaca iz Domovinskog rata (Narodne novine 57/18 i 147/20)
3. Uredba o Središnjem registru državne imovine (Narodne Novine 3/20)
4. Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine (Narodne novine 40/97 i 117/05)
5. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20)
6. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 37/22)
7. Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i o upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (etažnog vlasništva) (Narodne novine 121/13 i 61/18)

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

8. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (Narodne novine 74/15)

3.3.1.3. Opći akti Grada Svete Nedelje

1. Statut Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 9/09, 10/11, 2/13, 3/13 – pročišćeni tekst, 3/18, 4/19, 2/20, 3/20 – pročišćeni tekst i 1/21)
2. Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/18, 12/18 i 4/21)
3. Odluka o načinu i uvjetima korištenja prostora u vlasništvu Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 8/22)
4. Odluka o donošenju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Grad Svetu Nedelju (Glasnik Grada Svete Nedelje 2/22)
5. Odluka o komunalnom doprinosu (Glasnik Grada Svete Nedelje 8/21)
6. Odluka o socijalnoj skrbi (Glasnik Grada Svete Nedelje 11/20 i 10/21)
7. Odluka o obavljanju djelatnosti trgovine na malo izvan prodavaonica (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20 i 4/21)
8. Odluka o lokacijama na kojima se mogu obavljati ugostiteljske djelatnosti na kiosku, kontejneru, nepokretnom vozilu i priključnom vozilu, šatoru, na klupi, kolicima i sličnim napravama za pružanje ugostiteljskih usluga (Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20 i 4/21)
9. Odluka o imenovanju lokalnog koordinатора za obavljanje i koordinaciju poslova strateškog planiranja za Grad Svetu Nedelju (Glasnik Grada Svete Nedelje 2/19 i 10/20)
10. Detaljni plan uređenja zone poslovne namjene (Glasnik Grada Svete Nedelje 2/06, 11/07, 1/11, 11/19 i 8/20)
11. Odluka o gradskim porezima Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 18/18)
12. Odluka o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora u vlasništvu Grada Sveta Nedelja (Glasnik Grada Svete Nedelje 8/15)
13. Pravilnik o unutarnjem redu upravnih tijela Grada Svete Nedelje (Glasnik Grada Svete Nedelje 10/18, 14/18, 1/19, 1/20, 11/20, 4/21 i 10/21)

4. OPIS POČETNOG STANJA

U nastavku se donosi opis početnog stanja u odnosu na imovinu kojom Grad Sveta Nedelja upravlja. Opis je informativne naravi i služi isključivo kao podloga za definiranje strateških i posebnih ciljeva u ovoj Strategiji.

4.1. Stanovi

Grad Sveta Nedelja upravlja s manjim brojem stanova u svojem vlasništvu. Stanovi se u cijelosti koriste za provedbu socijalne politike stambenog zbrinjavanja građana lošijeg imovinskog statusa. Grad nije donio opći akt kojim bi regulirao način upravljanja stanovima u svom vlasništvu.

4.2. Poslovni prostori

Odlukom o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora u vlasništvu Grada Svete Nedelje¹⁸ uređuje se zasnivanje i postupak davanja u zakup poslovnih prostora u vlasništvu Grada Svete Nedelje, međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, ugovor o zakupu, prestanak zakupa, upravljanje ostalim prostorima, kao i kupoprodaja poslovnih prostora u vlasništvu Grada Svete Nedelje sadašnjem zakupniku, odnosno korisniku. Navedena Odluka se primjenjuje i na poslovni prostor koji je još uvijek upisan u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo a na kojem Grad ima pravo raspolaganja ili korištenja, te na poslovni prostor koji je bio u društvenom vlasništvu s pravom korištenja Grada za koji se vodi postupak na temelju zakona kojim se uređuje naknada za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, do pravomoćnog okončanja tih postupaka.

Poslovni prostori u vlasništvu Grada daju se u zakup putem javnog natječaja a iznimno je Grad dužan sadašnjem zakupniku poslovnog prostora koji u potpunosti izvršava obveze iz ugovora o zakupu, ili na zahtjev zakupnika, najkasnije 60 dana prije isteka roka na koji je ugovor sklopljen, dati pisanu ponudu za sklapanje novog ugovora o zakupu na određeno vrijeme, ne dulje od pet godina, samo ako mu je taj poslovni prostor potreban za obavljanje poslovne djelatnosti.

Gradonačelnik u ime Grada kao zakupodavca zaključuje ugovor o zakupu poslovnog prostora s najpovoljnijim ponuditeljem.

4.3. Zgrade

Tijekom prve polovice 2021. godine sastavljena je evidencija zgrada u kojoj su evidentirane 24 zgrade u vlasništvu Grada, a koja sadrži sve relevantne podatke o svakoj pojedinoj zgradi (lokaciju, vrstu i namjenu zgrade, status u odnosu na konzervatorsku zaštitu, broj etaže, status legalnosti, BRP zgrade, podatke o korisniku i vlasniku).

¹⁸ Glasnik Grada Svete Nedelje 8/15

U svrhu izrade ažuriranja Brownfield registra Republike Hrvatske, Grad Sveta Nedelja je predložio sljedeće lokacije na svom području Dvorac Erdödy u Kerestincu, Kurija Türok u Rakitju i Kurija Glück-Hafner u Brezju.

Posebno se navodi kako je Grad donio Odluku o obnovi javne građevine - Dvorac Kerestinec¹⁹, a za koju obnovu sredstva osiguravaju Grad Sveta Nedelja, Ministarstvo kulture i medija sredstvima Fonda solidarnosti Europske unije i Zagrebačka županija.

4.4. Zemljišta

Evidencija građevinskog zemljišta vodi se u GIS aplikaciji koja omogućuje prostorni prikaz čestice i podatke o vlasništvu. Navedena aplikacija se koristi u obavljanju redovnog posla gradske uprave kao podrška prilikom rješavanja imovinskopravnih odnosa, postupaka upisa prava vlasništva, planiranja investicija i održavanja i slično. Grad nije donio posebni opći akt kojim bi regulirao način upravljanja zemljištima u svom vlasništvu.

4.5. Javne površine

Odlukom o obavljanju djelatnosti trgovine na malo izvan prodavaonica²⁰ propisan je način obavljanja trgovine na malo izvan prodavaonica na javno prometnim površinama i na površinama koje imaju pristup s javno prometne površine a koje se sukladno važećem Prostornom planu uređenja grada Svete Nedelje nalaze unutar građevinskog područja.

Ujedno je Odlukom o lokacijama na kojima se mogu obavljati ugostiteljske djelatnosti u kiosku, kontejneru, nepokretnom vozilu i priključnom vozilu, šatoru, na klupi, kolicima i sličnim napravama za pružanje ugostiteljskih usluga²¹ propisano na koji način se mogu obavljati ugostiteljske usluge na javnim površinama i na prostoru u privatnom vlasništvu na prostoru Grada Svete Nedelje.

Ugostiteljski objekti mogu se postaviti jedino na javnim površinama i na prostoru u privatnom vlasništvu koji ima pristup na javno-prometnu površinu, a koje se sukladno važećem Prostornom planu uređenja Grada Svete Nedelje nalaze u građevinskom području.

Ako je čestica za koju se traži lokacijsko odobrenje javna površina u vlasništvu i/ili na upravljanju Grada Svete Nedelje, podnositelj zahtjeva obvezan je platiti porez na korištenje javnih površina. Visina poreza za korištenje javnih površina utvrđena je Odlukom o gradskim porezima Grada Svete Nedelje²².

4.6. Komunalna infrastruktura

¹⁹ Glasnik Grada Svete Nedelje 8/22

²⁰ Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20 i 4/21

²¹ Glasnik Grada Svete Nedelje 7/20 i 4/21

²² Glasnik Grada Svete Nedelje 18/18

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

Grad Sveta Nedelja osim evidentiranja nerazvrstanih cesta, evidentira i drugu komunalnu infrastrukturu te kontinuirano sukladno financijskim mogućnostima pokreće postupke uređivanja imovinskopravnih odnosa i upisa vlasništva nad nerazvrstanim cestama temeljem Zakona o cestama²³ te ostale komunalne infrastrukture sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu.

Što se tiče zakonske obveze ustroja evidencije komunalne infrastrukture, istu je potrebno voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama ZKG-a te izvršiti procjenu vrijednosti cjelokupne komunalne infrastrukture i uskladiti je s knjigovodstvenim evidencijama. Nastavno, nužno je planirati uređivanje imovinskopravnih odnosa i upisa prava vlasništva za korist Grada Svete Nedelje. Po upisu prava vlasništva u zemljišnu knjigu mogu se planirati investicije u obnovu i proširenje postojeće infrastrukture u svim segmentima, koristeći se pri tome i u najvećoj mjeri namjenskim sredstvima EU fondova.

Gradskoj upravi veliki izazov predstavlja rješavanje sustava vodoopskrbe i odvodnje budući postojeći sustav nedostatan pokriva administrativno područje Grada. Sustavom vodoopskrbe i odvodnje upravlja Vodoopskrba i odvodnja Zagreb d.o.o., a u kojem trgovačkom društvu Grad Sveta Nedelja nema vlasničkih udjela.

Javna sportska, rekreacijska i dječja igrališta su u dobrom stanju te su kontinuirano održavana, a kao pozitivni primjeri se navode obnova dječjeg igrališta u Bestovju i izgradnja sportskog igrališta na dijelu lokacije bivše vojarne Kerestinec.

4.7. Poduzetničke zone

Grad Sveta Nedelja je nositelj i organizator razvoja četiri poduzetničke zone i to Poduzetničke zone Sveta Nedelja, Poduzetničke zone Novaki, Poduzetničke zone Rakitje i Poduzetničke zone Kerestinec te su iste djelomično uređene i izgrađene.

4.8. Stanje dokumentacije o nekretninama

Na administrativnom području Grada Svete Nedelje upis nekretnina u katastarski operat i zemljišnu knjigu je usklađen.

Grad kontinuirano evidentira stvarno stanje nekretnina, rješava imovinskopravne odnose i upisuje pravo vlasništva za svoju korist.

Nerazvrstane ceste se upisuju za korist Grada Svete Nedelje sukladno odredbama Zakona o cestama²⁴.

Postupci upisa komunalne infrastrukture u katastarski operat i zemljišnu knjigu prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu²⁵ se provode.

Grad dobro surađuje s nadležnim uredom za katastar i zemljišnoknjižnim odjelom.

²³ Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21

²⁴ Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19 i 144/21

²⁵ Narodne novine 68/18, 110/18 i 32/20

Postojeću dokumentaciju predlaže se skenirati jer bi se na taj način učinila dostupnom većem broju osoba te se ne bi opterećivalo jednog službenika. Također, dokumentaciju iz različitih upravnih tijela a vezano za istu nekretninu bi trebalo objediniti radi jasnijeg i potpunijeg pregleda, a što je detaljnije obrazloženo u posebnom cilju 2.1. - Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine.

4.9. Sudski i drugi sporovi između Grada Svete Nedelje i trećih osoba

Grad Sveta Nedelja se povremeno pojavljuje kao jedna od strana u sudskim postupcima. Uglavnom se radi o tužbama radi smetanja posjeda, tužbama radi upisa prava služnosti, pojedinačnim zemljišnoknjižnim postupcima i slično.

Sudski sporovi rješavaju se u primjerenom roku.

Na administrativnom području Grada Svete Nedelje se temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu u vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine²⁶ vode upravni postupci povrata za tri zemljišnoknjižne čestice (z.k.č.br. 2341, 2342 i 2443 sve k.o. Sveta Nedelja), a koje u naravi čine kompleks Imunološkoga zavoda d.d. i kuriju Glück-Hafner.

Grad Sveta Nedelja nije u mogućnosti samostalno predlagati mjere i aktivnosti kako unaprijediti odnose i međusobnu komunikaciju s Republikom Hrvatskom jer se radi o dvostranom odnosu. Stoga se predlaže u ime Grada Svete Nedelje s Republikom Hrvatskom pokušati rješavati međusobne odnose po pravilima projektnog zadatka ovisno o realizaciji kojeg projekta se radi.

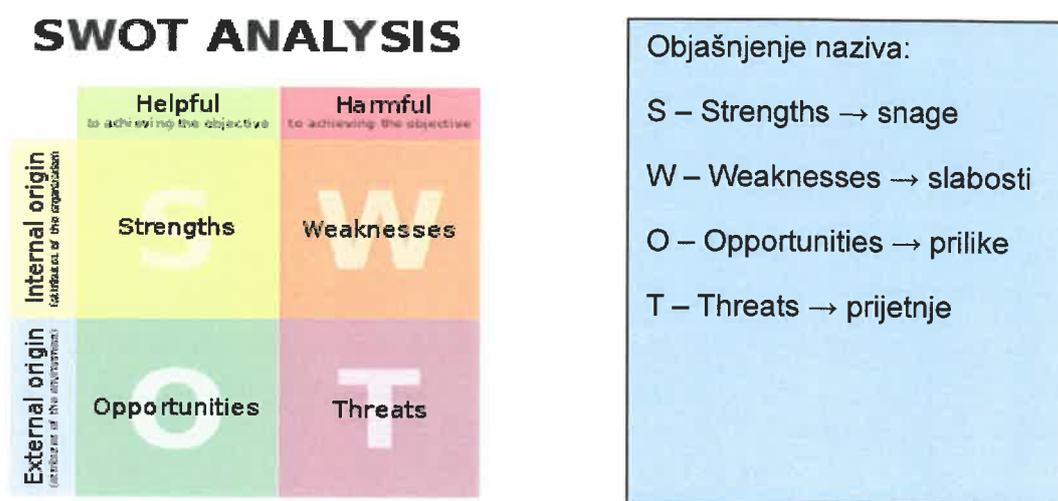
²⁶ Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02 i 98/19

5. SWOT ANALIZA

SWOT analiza je jedan od instrumenata koji se može koristiti u postupku kreiranja strategije.

Radi se o kvalitativnoj analitičkoj metodi koja kroz četiri čimbenika nastoji prikazati snage, slabosti, prilike i prijetnje određene pojave ili situacije. Međutim, treba uzeti u obzir kako se radi o subjektivnoj metodi.

SWOT analiza je jedna od najpoznatijih i osnovnih tehnika strateške analize unutar poslovnih znanosti.



Slika 2. Prikaz koncepta SWOT analize

Promatranjem vlastitih snaga i slabosti u kombinaciji s prilikama i prijetnjama dolazi se do spoznaje kako poduzeti pravilne mjere i aktivnosti za postizanje strateških ciljeva.

Iznimno je važno naglasiti kako učinkovitost provođenja poslovnih procesa visoke razine složenosti koji suštinski ovise o koordiniranom djelovanju različitih ustrojstvenih jedinica, kao i o usklađivanju zahtjeva koji proizlaze iz različitih stručnih područja rada, ovisi o nizu kako unutarnjih tako i vanjskih čimbenika. Stoga se u navedenom kontekstu ova analiza može razumjeti kao svojevrsni usporedni prikaz unutarnjih snaga i slabosti organizacije u odnosu na vanjske prilike i prijetnje s kojima se gradska uprava Grada Svete Nedelje suočava u okviru upravljanja gradskom imovinom.

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

SNAGA (S)	SLABOSTI (W)
<ul style="list-style-type: none"> • znanje i iskustvo službenika • sinergija u radu gradske uprave • ekološka očuvanost • kolektivna svijest i želja za unaprjeđenjem modela upravljanja imovinom • dobra kvaliteta života • informiranost građana o radu gradske uprave • niska stopa nezaposlenosti • povoljan prometni položaj • jaka poduzetnička i obrtnička tradicija • demografski rast 	<ul style="list-style-type: none"> • izostanak kvalitetnih prihoda od imovine • komunalna infrastruktura nije u cijelosti evidentirana u zemljišnoj knjizi i katastru (problem nedostatka financija) • rascjepkanost građevinskog zemljišta • neutvrđena vrijednost i stanje svih portfelja imovine • nepotpune i nepovezane evidencije • nejasne nadležnosti za postupanje s pojedinim vrstama imovine
PRILIKE (O)	PRIJETNJE (T)
<ul style="list-style-type: none"> • potencijal razvoja modela upravljanja imovinom • pravodobna reakcija na vanjske prilike i natječaje za nepovratna sredstva iz EU fondova • mogućnost ulaganja u nekretnine • vrijednosni rast nekretnina • imovina koja donosi dobit može održavati dio imovine koja zahtjeva trošak • povezivanje i/ili objedinjavanje imovinskih evidencija te omogućavanje transparentnog prikaza podataka • uspostava učinkovitih mehanizama za nadilaženje organizacijskih i strukturnih ograničenja uslijed statičnosti ustrojstvenog okvira kroz jasno definiranje radnih zadataka i nadležnosti unutar istih – projektni pristup 	<ul style="list-style-type: none"> • viša sila • ekonomska situacija (inflacija) • otežano planiranje proračuna uslijed ekonomske situacije • normativna aktivnost središnje države i nepredvidivost normativnih intervencija u različita područja rada

Tablica 1 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje

6. STRATEŠKI CILJEVI I MJERE

Definiranjem strateških ciljeva nastoji se ostvariti ekonomski svrhovito, učinkovito, djelotvorno i transparentno upravljanje gradskom imovinom.

Iz strateških ciljeva se daljnjom razradom deriviraju posebni ciljevi. U okviru posebnih ciljeva utvrđuju se konkretne mjere koje u smislu ove Strategije predstavljaju ciljeve niže razine apstraktnosti, a obavljanjem kojih se postiže konkretan i mjerljiv učinak.

Analogno navedenom, ciljevi više razine ostvaruju se sukcesivnim i/ili usporednim provođenjem i ostvarivanjem hijerarhijski niže postavljenih posebnih ciljeva, odnosno mjera.

Strateški ciljevi – vezani za upravljanje imovinom Grada Svete Nedelje

1. Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija	2. Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske imovine	3. Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa
---	--	---

Posebni ciljevi – koji se nadovezuju na strateške ciljeve vezano za upravljanje imovinom Grada Svete Nedelje

1.1. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja	2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine
1.2. Procjena vrijednosti nekretnina	2.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih pojava oblika nefinancijske imovine	3.2. Unapređenje normativnog okvira
1.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola		

Tablica 2. Tablica strateških i posebnih ciljeva

6.1. Strateški cilj 1 Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija

Svaka JLP(R)S pa tako i Grad Sveta Nedelja kao što je prethodno navedeno ima u vlasništvu imovinu, koju čine sve pokretnine, nekretnine i imovinska prava. Kako bi Grad ekonomično, učinkovito i transparentno upravljao svojom imovinom nužno je ispuniti nekoliko preduvjeta kao što su usklađivanje i povezivanje internih evidencija, interna procjena svih nekretnina u vlasništvu Grada Svete Nedelje i unapređenje postojećeg sustava unutarnjih kontrola.

U okviru strateškog cilja 1. – Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija definirani su sljedeći posebni ciljevi:

- usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja
- procjena vrijednosti nekretnina
- unapređenje sustava unutarnjih kontrola.

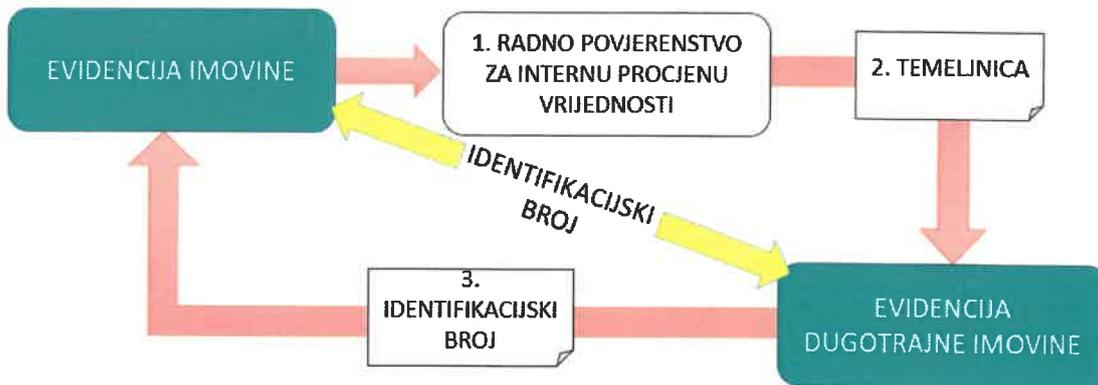
6.1.1. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja

DUR kontinuirano nalaže jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za svu dugotrajnu nefinancijsku imovinu odrediti identifikacijski broj i analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Navedeno implicira nužnost uspostave vrlo uske suradnje između ustrojstvenih jedinica i službenika nadležnih za poslove računovodstva i financija s ustrojstvenim jedinicama i službenicima u čijoj je nadležnosti obavljanje poslova u području kako komunalnog gospodarstva, točnije poslova u vezi evidentiranja komunalne infrastrukture tako i poslova upravljanja ostalom dugotrajnom imovinom.

Dakle, povezivanje se odnosi i na dugotrajnu imovinu u vlasništvu Grada što također podrazumijeva uspostavu daljnje suradnje između svih ustrojstvenih jedinica i službenika koji se u okviru svojih nadležnosti, izravno ili neizravno, bave poslovima upravljanja imovinom u najširem smislu.

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine



Slika 3. Prikaz modela povezivanja evidencija

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.1. – Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja su:

- radna koordinacija upravnih tijela nadležnih za poslove evidentiranja gradske imovine, za poslove evidentiranja komunalne infrastrukture i za poslove financija i proračuna, s ciljem uspostave i primjene dostave podataka o imovini
- voditi analitičke knjigovodstvene evidencije i na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze
- za svu dugotrajnu nefinancijsku imovinu odrediti identifikacijski broj
- uspostava jedinstvenog IB sustava za sve portfelje imovine u vlasništvu Grada u službenoj evidenciji imovine Grada
- analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva povezati s drugim evidencijama o imovini.

6.1.2. Procjena vrijednosti nekretnina

Procjena vrijednosti nekretnina za potrebe analitičkog knjigovodstva provodi se na temelju vjerodostojnih knjigovodstvenih isprava (račun, ugovor, zaključak Internog procjeniteljskog povjerenstva).

Postupak vrednovanja imovine uređen je s više propisa, no za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ključna je obvezujuća Uputa Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2018. godine kojoj je cilj konsolidirana bilanca i izvještavanje o financijskom položaju Republike Hrvatske.

Uputa daje nekoliko ključnih pristupa u vrednovanju imovine:

- vrednovanje na temelju procijenjene vrijednosti imovine (troškovna metoda odnosno trošak zamjene)
- vrednovanje na osnovi očekivanih prihoda od uporabe (prihodovna metoda)
- tržišno vrednovanje prema pojavnim obilježjima sličnoj imovini (usporedna odnosno poredbena metoda) i
- evidentiranje po jednoj novčanoj jedinici.

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine obveza je svih vlasnika/korisnika imovine, a dužni su je provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene vrijednosti do sada neevidentirane imovine može se provesti:

- internom procjenom - po internom povjerenstvu proračunskog i izvanproračunskog korisnika na temelju aproksimativne usporedne metode (koristeći dostupne informacije s tržišta, Porezne uprave, katastra i dr.)
- po ovlaštenom procjenitelju - u slučajevima ako je imovina u postupku otuđenja, zamjene, pred otuđenjem i sl.
- u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (1 kn) - za svaku pojedinu imovinsku česticu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće, procjenjivati.

Specifične vrste imovine koje spadaju u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično procjenjuju se u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune.

Knjigovodstvene vrijednosti imovine utvrđene procjenama provedenima internom procjenom i u iznosu od jedne kune relevantne su isključivo za svrhu iskazivanja u bilanci Grada Svete Nedelje i Registru državne imovine.

Procjene vrijednosti imovine po ovlaštenom procjenitelju provode se, u iznimnim slučajevima kada Grad ima namjeru raspolagati određenom nekretninom. Procjena svih nekretnina po ovlaštenom procjenitelju je skupa i ne preporuča se za potrebe analitičkog knjigovodstva. U slučajevima kada Grad ima namjeru raspolagati određenom nekretninom, postupak procjene se provodi po ovlaštenom procjenitelju na temelju Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina²⁷.

Internom procjenom, koju priprema Interno procjeniteljsko povjerenstvo, pripremaju se procjene radi knjigovodstvenog usklađenja vrijednosti imovine u vlasništvu Grada Svete Nedelje.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.2. – Procjena vrijednosti nekretnina su:

- uspostava radnog povjerenstva i definiranje plana rada
- intenziviranje procjena jedinica imovine koje nisu evidentirane ni procijenjene
- evidentirati imovinu u poslovnim knjigama, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske
- izrada pisane procedure o obvezi dostavljanja i unošenja dokumentacije u registar nekretnina i analitičku knjigovodstvenu evidenciju.

6.1.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola

²⁷ Narodne novine 78/15

Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru²⁸ uređuje odgovornosti, odnose i nadležnosti u razvoju sustava unutarnjih kontrola i unutarnju reviziju kao dio sustava unutarnjih kontrola.

Sustav unutarnjih kontrola je skup načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola koji je uspostavila odgovorna osoba u svrhu uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva, kao što su:

- obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način
- usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, planovima, programima i postupcima
- zaštita sredstava od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te zaštita od drugih oblika nepravilnosti
- jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje poslovnih ciljeva
- pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

Sustav unutarnjih kontrola čini pet međusobno povezanih komponenti:



Slika 4. Sustav unutarnjih kontrola

Odredbe navedenog Zakona odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske i/ili jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji vodi Ministarstvo financija.

Dakle, navedeni Zakon obvezuje čelnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na uspostavu sustava unutarnjih kontrola. Iako nema izravnih prekršajnih odredbi u tom smislu, neučinkoviti i nedjelotvorni sustavi unutarnjih kontrola mogu imati za posljedicu nezakonitu i neučinkovitu potrošnju proračunskih sredstava, a samim time i povredu odredbi Zakona o proračunu²⁹.

²⁸ Narodne novine 78/15 i 102/19

²⁹ Narodne novine 144/21

Nastavno, navedeni Zakon o proračunu propisuje odgovornost čelnika JL(R)S, proračunskih i izvanproračunskih korisnika za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje financijskih planova, odnosno proračuna.

Ujedno, Izjavom o fiskalnoj odgovornosti³⁰ čelnici korisnika proračuna potvrđuju da su u radu osigurali ono što od njih zahtijeva Zakon o proračunu (zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava) i ono što od njih zahtijeva Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola).

Za razvoj sustava unutarnjih kontrola važno je da odgovorne osobe razumiju značenje komponenti sustava unutarnjih kontrola kao i da shvate međusobnu povezanost komponenti i njihov sinergijski učinak na kvalitetu sustava unutarnjih kontrola i načela, metode i postupke komponenti sustava unutarnjih kontrola prepoznaju kao svoje svakodnevne aktivnosti, a ne kao dodatni posao ili nametnutu obvezu.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 1.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola su:

- izrada prijedloga internih akata za ključne procese financijskog upravljanja koje donosi odgovorna osoba korisnika proračuna te praćenje njihove primjene
- izrada i provedba godišnjih planova upravljanja imovinom
- usklađivanje godišnjeg plana upravljanja imovinom s proračunom
- redovno godišnje izvješćivanje gradskog vijeća o provedbi godišnjeg plana upravljanja imovinom
- definiranje ovlasti i odgovornosti za provedbu strateških i posebnih ciljeva.

6.2. Strateški cilj 2 Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske imovine

Učinkovitost u uređivanju i evidentiranju stvarnog stanja nekretnina povećava se uspostavom jedinstvenog mjesta evidentiranja ukupnosti gradske imovine.

Propisi koji se odnose na njihove poslove vrlo često različito određuju specifičnosti nekretnina, pa tako, kao što je već rečeno postoje i suprotnosti između stvarnopravnog principa jedinstva zemljišnoknjižnog tijela i knjigovodstvenog principa evidentiranja imovine. Sve ove i slične baze podataka o imovini trebalo bi povezati identifikacijskim brojevima kao što je opisano u posebnom cilju 1.1. kako bi se, skladno dobili različiti izvještajni rezultati o istoj imovini. U tom smislu je važno provesti restrukturiranje pojavnih oblika, koji su ranije upisani u evidencije, a u međuvremenu je provedeno niz aktivnosti na rješavanju imovinskopravnih odnosa, usklađenju katastra i zemljišne knjige, izmjere i sl.

Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika imovine Grada Svete Nedelje predstavlja važan cilj jer bez sređenih, cjelovitih i sveobuhvatnih evidencija praktično je nemoguće kvalitetno upravljati imovinom.

U okviru strateškog cilja 2. – Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske imovine

³⁰ Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine 11/18)

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

definirani su sljedeći posebni ciljevi:

- uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine
- sveobuhvatno evidentiranje svih javnih oblika nefinancijske imovine.

6.2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine

Evidentiranje imovine predstavlja obvezu Grada Svete Nedelje i svih pravnih subjekata kojima je Grad osnivač, utemeljenu na izričitoj zakonskoj odredbi. Kako bi se ispunila obveza unošenja podataka o gradskoj imovini u Središnji registar državne imovine, potrebno je da isti podaci budu strukturirani na jedinstven način u skladu s odredbama podzakonskih akata. Imajući u vidu navedene zakonske obveze, biti će potrebno izvršiti analizu ljudskih potencijala (stručne kvalifikacije, opseg i složenost poslova koje obavljaju pojedini službenici i dr.) kao i eventualno izmijeniti unutarnji ustroj upravnih tijela.

Međutim, kako bi se mogla evidentirati sva nefinancijska imovina Grada Svete Nedelje, a uvažavajući ustrojstvenu upravnu strukturu Grada Svete Nedelje, evidentiranje imovine podrazumijeva obavljanje radnih aktivnosti koje nadilaze strogo strukturirane i taksativno navedene nadležnosti različitih upravnih tijela Grada Svete Nedelje.

Provedbu ovog strateškog cilja treba promatrati kao dio ukupnosti mjera i aktivnosti određenih ovim, ali i drugim strateškim ciljevima kojima se definiraju mehanizmi međusobne suradnje upravnih tijela.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine su:

- ustrojiti evidenciju komunalne infrastrukture na način da sadrži sve propisane podatke sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu
- omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa
- razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu.

6.2.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih javnih oblika nefinancijske imovine

Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje svih javnih oblika nefinancijske imovine je nužan preduvjet za kvalitetno upravljanje imovinom. Bez cjelovitih, sveobuhvatnih, kvalitetnih i ažurnih tabelarnih i prostornih (GIS) podataka nije moguće upravljati imovinom.

Kako se uglavnom radi o nestandardiziranim i tehnološki neujednačenim programskim rješenjima i evidencijama vođenim u različitim alatima (Word, Excel, Access, i dr.), to će njihovo preuzimanje biti pojedinačno i individualno.

U cilju što većeg obuhvata podataka o različitim portfeljima predlaže se poduzeti dodatne aktivnosti te kroz projektni pristup - pristup agilnom rješavanju problema,

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

uključiti više izvršitelja iz svih upravnih odjela za zajednički rad na projektu sveobuhvatnog evidentiranja nefinancijske imovine Grada Svete Nedelje.

Primjenom projektnog pristupa, a budući su članovi tima iz različitih upravnih tijela, postiže se bolja međufunkcionalna i međuhijerarhijska suradnja unutar same gradske uprave.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 2.2. - Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine su:

- uspostava načela evidentiranja stvarnog stanja svih pojavnih oblika imovine
- donošenje strateških odluka o upisu komunalne infrastrukture u vlasništvo Grada, odnosno u vlasništvo osobe koja obavlja komunalnu djelatnost u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu
- donošenje strateških odluka o komunalnoj infrastrukturi koja predstavlja prioritet za upis u zemljišnu knjigu
- provedba oglednog postupka evidentiranja jedne jedinice imovine u okviru komunalne infrastrukture u skladu s odredbama članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

6.3. Strateški cilj 3 Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa

Objedinjavanjem svih podataka u jedinstveni sustav omogućuje se uvid u cjelovite i jedinstvene podatke, što rezultira činjenicom da svaki dionik u upravljačkom sustavu ima sve podatke potrebne za upravljački proces i time se doprinosi transparentnijem i učinkovitijem gospodarenju imovinom.

Provođenje ovog kompleksnog i široko obuhvatnog strateškog cilja uključuje niz sukcesivno povezanih te koordiniranih radnji i aktivnosti svih upravnih tijela, od predlagatelja i donositelja općih i pojedinačnih akata pa do provedbe istih akata u upravnim tijelima Grada Svete Nedelje.

Normativni okvir kojim se uređuje područje upravljanja imovinom, a ukupnost kojega čine zakonski i podzakonski akti različitih donositelja, taksativno je i opisno obrađen u uvodnom dijelu ove Strategije. Dovoljan je kratak i površan pregled tako navedenih propisa i općih akata, uz broj i navođenje službenog glasila u kojem su objavljeni, kako bi se izveo nedvojbeni zaključak o tome da je isti podložen učestalim intervencijama njihovih donositelja. Navedena okolnost nedvojbeno otežava njihovo sustavno praćenje i primjenu.

U okviru strateškog cilja 3 – Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa, definirani su sljedeći posebni ciljevi:

- uređivanje vlasništva nefinancijske imovine
- unapređenje normativnog okvira.

6.3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine

U uvodnom dijelu ove Strategije dano je objašnjenje nekih pojmova koji se koriste u ovom posebnom cilju, od kojih posebno valja navesti pojmove uređivanje

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

imovinskopravnih odnosa, vlasništvo i stanje u naravi. U bitnome, riječ je ukupnosti radnji i postupaka koji se odnose uglavnom na operativne radnje kojima se pravno osnažuje i na odgovarajući način evidentira u javnim i drugim upisnicima stvarno stanje u odnosu na gradske nekretnine. Uređivanje imovinskopravnih odnosa može biti od odlučnog utjecaja na ostvarivanje značajnog financijskog i društvenog potencijala koji takve nekretnine posjeduju, u rasponu od izravnog stvaranja prihoda pojedinih portfelja imovine pa do podizanja kvalitete života građana. Uređeno imovinskopravno stanje nekretnina predstavlja nužan preduvjet iskorištavanju potencijalno vrlo izdašnih bespovratnih sredstava iz europskih fondova.

Provođenje ovog cilja ne odnosi se na nekretnine u odnosu na koje su u tijeku postupci pred sudom ili drugim nadležnim tijelima, već je pozornost potrebno usmjeriti upravo na one portfelje imovine u odnosu na koju tijela Grada Svete Nedelje mogu samostalno utjecati na kvalitetu i uspješnost provođenja postupaka uređivanja imovinskopravnog stanja. Naravno, navedene mjere iskoristive su i za druge portfelje nefinancijske imovine u mjeri u kojoj je isto, uvažavajući sve specifične okolnosti, na odgovarajući način primjenjivo, potrebno i iskoristivo.

Također, ovaj posebni cilj u velikoj se mjeri odnosi na posebni cilj 3.2. unutar istog strateškog cilja, uz razliku što je jedan općenitije i generičke naravi, dok je drugi usmjeren na konkretne mjere u odnosu na točno određene jedinice imovine.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.1. - Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine su:

- analiza stanja i definiranje prioriteta tri portfelja imovine za cjelovito uređivanje imovinskopravnih odnosa
- definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području
- uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije s nadležnim upravnim tijelima prema pojedinim stručnim upravnim područjima
- analiza stanja i definiranje plana upravljanja imovinom koja je u derutnom stanju
- unapređenje normativnog okvira kojim se uređuje područje upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Svete Nedelje
- predstavljanje, usvajanje i provedba mjera utvrđenih u ovoj Strategiji u odnosu na uređivanje imovinskopravnih poslova.

6.3.2. Unapređenje normativnog okvira

Za donošenje općih akta potrebno je postojanje zakonskog ovlaštenja, a opći akti moraju biti dostupni i objavljeni na odgovarajući način te sadržajno ne smiju biti u suprotnosti s odredbama viših pravnih akata. Opće akte jedinica lokalne samouprave u pravilu donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, a u hijerarhijskom smislu potrebno je istaknuti statut kao najviši opći akt i to iz razloga jer ostali opći akti moraju biti u skladu s Ustavom, zakonom, ali i statutima. Također, opći akti podliježu različitim oblicima nadzora, a kao najvažniji oblik ističe se kontrola zakonitosti (i ustavnosti) putem sudova.

Neuređeni vlasničkopravni odnosi, kao i izostanak evidentiranja pravnog i činjeničnog stanja u odnosu na gradske nekretnine u javnim upisnicima, predstavljaju, bez obzira na okolnosti u kojima su nastali, izrazito složene probleme čije rješavanje

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

podrazumijeva organizirano i međusobno uvjetovano provođenje niza radnih aktivnosti i postupaka u okviru različitih ustrojstvenih jedinica. Navedeno, kao nužni preduvjet uređivanju složenih imovinskopravnih odnosa u odnosu na svu gradsku imovinu, obuhvaća izrazito visoku razinu svijesti donositelja odluka u Gradu Svetoj Nedelji o nužnosti strateškog i projektno orijentiranog pristupa navedenom problemu, kao i svijest o tome da je riječ o radnjama i postupcima koji zahtijevaju značajna administrativna i financijska sredstva. Nastavno na navedeno pristupa se poduzimanju i provođenju svih operativnih pravnih poslova i postupaka koji zahtijevaju koordiniranu suradnju službenika koji raspolažu izrazito visokom razinom stručnosti u području prava, kao i radnim iskustvom potrebnim za provedbu istih.

Međutim, uređivanje imovinskopravnih odnosa često nije u autonomnom doseg u ne ovisi o operativnoj angažiranosti nadležnih upravnih tijela i to iz razloga što učinkovitost poduzetih radnji u okviru navedenih poslova može ovisiti o učinkovitosti rada angažiranih vanjskih stručnjaka, odnosno o ažurnosti i učinkovitosti pravosudnih i upravnih tijela nadležnih za rješavanje u stvarima imovinskopravne prirode.

Mjere koje je potrebno poduzeti u sklopu posebnog cilja 3.2. – Unapređenje normativnog okvira su:

- prepoznavanje i navođenje radnih aktivnosti i nadležnosti koje određeno tijelo ne može samostalno izvršiti u skladu s postojećom organizacijskom strukturom Grada
- uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije putem redovitih koordinacija nadležnih upravnih tijela prema pojedinim stručnim upravnim područjima, osobito između tijela nadležnih za imovinskopravne poslove te poslove komunalnog gospodarstva
- usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije utvrđene u ovoj Strategiji u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom u skladu s općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave
- utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu)
- obvezu ispunjavanja evidencija inkorporirati u uredsko poslovanje (dokaz o izvršenom evidentiranju poslovnog događaja evidentirati kao službenu zabilješku prije stavljanja predmeta a/a)
- definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području (primjer komunalne infrastrukture, obzirom na značaj u smislu brojnosti i rashoda u odnosu na istu imovinu).

7. SMJERNICE ZA UPRAVLJANJE IMOVINOM USTANOVA I TRGOVAČKIH DRUŠTAVA

Grad Sveta Nedelja je osnivač dvije ustanove Dječjeg vrtića Slavuj i Kulturnog centra Sveta Nedelja te osnivač jednog trgovačkog društva SVENKOM d.o.o.

Polazeći od činjenice kako ustanove gotovo u potpunosti financijski ovise o proračunskim sredstvima svog osnivača odnosno Grada Svete Nedelje, osobito u kontekstu izdašnjih financijskih ulaganja u gradnju ili energetske učinkovitost, nužno je naglasiti kako temeljem članka 59. stavka 2. Zakona o ustanovama³¹, osnivač ustanove solidarno i neograničeno odgovara za njene obveze.

Pristup upravljanju imovinom, koji je definiran za Grad Svetu Nedelju, na odgovarajući način se može i treba primijeniti na ustanove i trgovačko društvo kojih je osnivač Grad Sveta Nedelja tako da isti:

- redovito i ažurno popisuju imovinu
- rade na sređivanju vlasničkopravnih odnosa
- sukladno funkciji nekretnine brinu o financijskim rezultatima
- prate prihode i troškove po jedinici imovine
- kontinuirano rade na unapređenju normativnog okvira.

8. PREPORUKE PRAĆENJA, AŽURIRANJA I REVIDIRANJA STRATEGIJE

Za uspješnu provedbu Strategije nužno je istu kontinuirano pratiti i ažurirati sve nastale promjene, a po potrebi i revidirati uvažavajući novonastale uvjete, koji se mogu odnositi na promjenu zakonskog okvira, nepredviđene situacije, mogućnosti korištenja sredstava iz EU fondova i slično.

Osnovne preporuke za praćenje, koje u sebi uključuju elemente nadzora i ocjenjivanja, odnose se na praćenje:

- ostvaruje li se vizija Strategije - kroz analizu učinka po pojedinim ciljevima, prikazom i usporedbom pokazatelja, s naglaskom na rezultate mjera i aktivnosti iz godišnjih planova
- primjenjuju li se načela Strategije - kao osnovne komponente učinkovitog upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
- ostvaruje li se godišnji plan - analizom kako, kada i tko provodi aktivnosti definirane u godišnjem planu. Godišnji plan služi kao sredstvo nadzora i ocjenjivanja, jer sadrži ciljeve i rokove u kojima se određene mjere i aktivnosti trebaju realizirati

³¹ Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

- je li došlo do promjene normativnog okvira u vezi upravljanja imovinom, te prilagoditi opće akte i samu provedbu Strategije novonastalim normativnim promjenama.

Gore navedeno treba biti usklađeno s procesima stvaranja i implementacije Strategije, kako je prikazano na sljedećoj slici.



Slika 5. Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom

9. ZAKLJUČAK

Iako iz ukupnosti normativnog okvira Republike Hrvatske nije moguće izvesti jasnu i univerzalno obuhvatnu definiciju pojma upravljanja imovinom, a koja bi ujedno bila primjenjiva u odnosu na postupanje jedinica lokalne samouprave u tom smislu, iz svega prethodno navedenoga nedvojbeno proizlazi kako je riječ o jednom o najsloženijih i sadržajno najobuhvatnijih radnih procesa u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Tako unutar pojma upravljanja imovinom možemo razlikovati niz stručnih i radnih procesa koji obuhvaćaju različite načine raspolaganja i korištenja gradskom imovinom, ali i evidentiranja svih poslovnih događaja proizašlih s osnova stjecanja, otuđenja, korištenja ili održavanja iste, uključujući provođenje različitih operativnih poslova prije svega imovinskopravne naravi.

Takvi radni procesi zahtijevaju koordinirani i multidisciplinarni angažman većeg broja službenika različitih razina stručnog znanja u okviru brojnih stručnih i/ili upravnih područja, uključujući nužno sudjelovanje i povremene intervencije predstavničkog i izvršnog tijela. Pritom valja imati na umu kako se za određena područja i radne procese može reći da imaju statičku narav i obavljaju se redovito uz određene uhodane i uglavnom repetitivne radnje, ali je za učinkovito i zakonito obavljanje istih nužan aktivan i na znanju utemeljen angažman kako nadležnih službenika tako i donositelja političkih odluka.

Međutim, nužan preduvjet učinkovitom, racionalnom i zakonitom upravljanju imovinom predstavlja prije svega sustavno i organizirano evidentiranje ukupnosti gradske nepokretne imovine. Već je navedeno kako obveza evidentiranja gradske imovine počiva na nizu različitih propisa, a najveći se problem u tom smislu odražava u okolnosti kako navedeni propisi nisu međusobno usklađeni i sveobuhvatni u odnosu na ukupnosti gradske imovine te kao takvi, nažalost, stvaraju visoku razinu pravne nesigurnosti te uzrokuju stvaranje neujednačenosti u operativnom postupanju.

Stoga je izrazito važno naglasiti i osvijestiti okolnost kako obujam i složenost poslovnih procesa u obuhvatu pojma upravljanja imovinom ne samo često, već u pravilu nadilaze postojeće ustrojstvo i djelokrug rada, odnosno prilično čvrsto ukorijenjene opise radnih mjesta službenika u gradskim upravnim tijelima. Kao otegotnu okolnost navedenome valja dodati činjenicu da pravilnici o unutarnjem redu, odnosno sistematizirana radna mjesta u okviru istih, pored toga što su ograničene normativnim okvirom koji uređuje klasifikaciju radnih mjesta službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, predstavljaju akte uglavnom statične naravi koji se ne prilagođavaju adekvatno novonastalim uvjetima uslijed čestih izmjena normativnog okvira.

Navedene je poteškoće organizacijske naravi moguće nadići i premostiti isključivo putem izrade i donošenja strateški koncipiranih dokumenta u različitim područjima

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

rada i nadležnosti, a tako i u području upravljanja imovinom, koji trebaju predstavljati kvalitetnu normativnu i sadržajnu podlogu za koordinirano, sukcesivno i dosljedno operativno provođenje svih zadanih strateških i posebnih ciljeva. Stoga je nužno naglasiti kako ništa od navedenoga ne može biti ostvareno u slučaju izostanka aktivne participacije i nedvojbene podrške donositelja odluka u koordiniranju i usklađivanju svih složenih radnih zadataka u različitim upravnim i stručnim područjima objedinjenim u pojmu upravljanja imovinom u najširem smislu.

U konačnici, ovu Strategiju je, kao dokument dominantno apstraktne naravi kojim se uređuju srednjoročni ciljevi upravljanja i raspolaganja imovinom, nužno razraditi kroz operativno i konkretno zadane kratkoročne ciljeve koje je poželjno definirati putem godišnjeg plana upravljanja imovinom. Stoga je nadalje izrazito važno naglasiti kako svi postavljeni ciljevi unutar navedenih dokumenata moraju biti životno i operativno provedivi, uvažavajući pritom mogućnost razumnog i odgovornog mobiliziranja i iskorištavanja svih potrebnih administrativnih i financijskih kapaciteta Grada Svete Nedelje nužnih za njihovo ostvarenje.

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

POPIS TABLICA I SLIKA

POPIS TABLICA

Tablica 1 SWOT analiza upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje-----	str. 24
Tablica 2 Tablica strateških i posebnih ciljeva-----	str. 25

POPIS SLIKA

Slika 1 Naselja Grada Svete Nedelje, Izvor: Državna geodetska uprava - Program raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske za Grad Svetu Nedelju-----	str. 6
Slika 2 Prikaz koncepta SWOT analize-----	str. 23
Slika 3 Prikaz modela povezivanja evidencija-----	str. 26
Slika 4 Sustav unutarnjih kontrola-----	str. 29
Slika 5 Područja rizika u implementaciji Strategije upravljanja imovinom-----	str. 36

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

PRILOG Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera

Tablica strateških i posebnih ciljeva i mjera			
Strateški ciljevi	Posebni ciljevi	Mjere	
1. Procjena vrijednosti imovine i povezivanje internih imovinskih evidencija	1.1. Usklađivanje podataka i povezivanje imovinskih evidencija putem identifikacijskog broja	1.1.1. radna koordinacija upravnih tijela nadležnih za poslove evidentiranja gradske imovine, za poslove evidentiranja komunalne infrastrukture i za poslove financija i proračuna, s ciljem uspostave i primjene dostave podataka o imovini	
		1.1.2. voditi analitičke knjigovodstvene evidencije i na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze	
		1.1.3. za svu dugotrajnu nefinancijsku imovinu odrediti identifikacijski broj	
		1.1.4. uspostava jedinstvenog IB sustava za sve portfelje imovine u vlasništvu Grada u službenoj evidenciji imovine Grada analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva povezati s drugim evidencijama o imovini	
	1.2. Procjena vrijednosti nekretnina		1.2.1. uspostava radnog povjerenstva i definiranje plana rada
			1.2.2. intenziviranje procjena jedinica imovine koje nisu evidentirane ni procijenjene

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

		1.2.3. evidentirati imovinu u poslovnim knjigama, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske
		1.2.4. izrada pisane procedure o obvezi dostavljanja i unošenja dokumentacije u registar nekretnina i analitičku knjigovodstvenu evidenciju
	1.3. Unapređenje sustava unutarnjih kontrola	1.3.1. izrada prijedloga internih akata za ključne procese financijskog upravljanja koje donosi odgovorna osoba korisnika proračuna te praćenje njihove primjene
		1.3.2. izrada i provedba godišnjih planova upravljanja imovinom
		1.3.3. usklađivanje godišnjeg plana upravljanja imovinom s proračunom
		1.3.4. redovno godišnje izvješćivanje gradskog vijeća o provedbi godišnjeg plana upravljanja imovinom definiranje ovlasti i odgovornosti za provedbu strateških i posebnih ciljeva
2. Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje gradske imovine	2.1. Uspostava jedinstvenog mjesta evidentiranja imovine	2.1.1. ustrojiti evidenciju komunalne infrastrukture na način da sadrži sve propisane podatke sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

		<p>2.1.2. omogućavanje izravnog uvida u baze podataka i/ili dodjela ovlasti uvida u sva informatička rješenja i/ili baze koje sadrže podatke od značaja za evidentiranje imovine i poslovnih događaja u vezi raspolaganja imovinom od strane svih relevantnih dionika procesa</p> <p>2.1.3. razlikovanje poslovnih aktivnosti u smislu upravljanja imovinom koje imaju trajnu i/ili periodičnu narav te shodno utvrđivanje mehanizama i ovlasti u vezi evidentiranja imovine i poslovnih događaja uz istu</p>
	2.2. Sveobuhvatno evidentiranje svih pojavnih oblika nefinancijske imovine	<p>2.2.1. uspostava načela evidentiranja stvarnog stanja svih pojavnih oblika imovine</p> <p>2.2.2. donošenje strateških odluka o upisu komunalne infrastrukture u vlasništvo Grada, odnosno u vlasništvo osobe koja obavlja komunalnu djelatnost u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu</p> <p>2.2.3. donošenje strateških odluka o komunalnoj infrastrukturi koja predstavlja prioritet za upis u zemljišnu knjigu</p> <p>2.2.4. provedba oglednog postupka evidentiranja jedne jedinice imovine u okviru komunalne infrastrukture u skladu s odredbama članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu</p>
3. Uređenje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa	3.1. Uređivanje vlasništva nefinancijske imovine	3.1.1. analiza stanja i definiranje prioriteta tri portfelja imovine za cjelovito uređivanje imovinskopravnih

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

		odnosa
		3.1.2. definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području
		3.1.3.uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije s nadležnim upravnim tijelima prema pojedinim stručnim upravnim područjima
		3.1.4. analiza stanja i definiranje plana upravljanja imovinom koja je u derutnom stanju
		3.1.5. unapređenje normativnog okvira kojim se uređuje područje upravljanja imovinom u vlasništvu Grada Svete Nedelje
		3.1.6. predstavljanje, usvajanje i provedba mjera utvrđenih u ovoj Strategiji u odnosu na uređivanje imovinskopravnih poslova
	3.2. Unapređenje normativnog okvira	3.2.1. prepoznavanje i navođenje radnih aktivnosti i nadležnosti koje određeno tijelo ne može samostalno izvršiti u skladu s postojećom organizacijskom strukturom Grada
		3.2.2. uspostava učinkovitih mehanizama komunikacije putem redovitih koordinacija nadležnih upravnih tijela prema pojedinim stručnim upravnim područjima, osobito između tijela nadležnih za imovinskopravne poslove te poslove komunalnog gospodarstva

Strategija upravljanja imovinom Grada Svete Nedelje
za razdoblje 2023. – 2026. godine

		<p>3.2.3. usvajanje, uspostava i primjena istovjetne terminologije utvrđene u ovoj Strategiji u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom u skladu s općim propisima kojima se uređuje područje lokalne i područne (regionalne) samouprave</p>
		<p>3.2.4. utvrđivanje operativne nadležnosti za postupanje s ciljem evidentiranja imovine u svim aktima kojima se uređuje upravljanje i raspolaganje imovinom (upravno tijelo), odnosno u svim aktima kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo i djelokrug gradskih ureda i nižih ustrojstvenih jedinica u okviru istih (pravilnici o unutarnjem redu)</p>
		<p>3.2.5. obvezu ispunjavanja evidencija inkorporirati u uredsko poslovanje (dokaz o izvršenom evidentiranju poslovnog događaja evidentirati kao službenu zabilješku prije stavljanja predmeta a/a)</p>
		<p>3.2.6. definiranje oglednih poslovnih procesa za određeni portfelj imovine i grupiranje radnji po vrsti postupka i (u)pravnom području (primjer komunalne infrastrukture, obzirom na značaj u smislu brojnosti i rashoda u odnosu na istu imovinu)</p>