

## КОРИШЋЕЊЕ ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА У ДРЖАВНОЈ СВОЈИНИ ПРЕМА НОВОМ ЗАКОНУ<sup>1</sup>

З. Симоновић, Д. Цвијановић<sup>2</sup>

**Апстракт:** Аутори у овом раду говоре о коришћењу пољопривредног земљишта у државној својини према новом Закону о пољопривредном земљишту. Закон даје нова решења о начину издавања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини. Ова решења су изазвала и неке од примедби које се односе првенствена на начин давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини. На крају рада дају се нека од искустава земаља у окружењу у првом реду Мађарске, Словеније и Хрватске по питању давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини.

**Кључне речи:** коришћење пољопривредног земљишта. државна својина, закуп.

### Увод

Актуелна настојања наше земље садржана су у жељи да се постане члан Европске уније у неком скоријем времену. Надлежни државни органи у духу ових настојања врше праћење, примену и прилагођавање наше законске регулативе регулативи Европске уније. У складу са овом политиком су и мере које је преузело Министарство пољопривреде које се огледају у регистрацији сељачких газдинстава и давању краткорочних и дугорочних кредита, као и у успостављању система директних плаћања на рачуне произвођача. Министарство је читавим низом системских закона и уредби покушало да отклони вишедеценијске пропусте у пољопривреди. Усвајањем Стратегије развоја пољопривреде Србије остварени су услови за доношењем читавог

<sup>1</sup> Рад представља део резултата истраживања на пројекту бр. 149007Д “Мултифункционална пољопривреда и рурални развој у функцији укључивања Републике Србије у Европску Унију“ финансираног од стране МНЗЖС.

<sup>2</sup> Мр Зоран Симоновић, др Драго Цвијановић Институт за економику пољопривреде – Београд, Волгина 15.

низа нових прописа. У ове прописе нарочити значај имају Закон о пољопривреди и Закон о пољопривредном земљишту.

Закон о пољопривредном земљишту донет је током 2006. године. Закон садржи нова решења која су прилагођена принципима Устава Републике Србије из 2006. године.<sup>3</sup> Но и поред тога овај закон је изазвао многе полемике у нашој јавности.

У нашим даљим излагањима ми смо посветили пажњу новим решењима која су дата према Закону о пољопривредном земљишту а односе се нарочито на област коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.

### **1. Право располагања и управљања земљиштем које је у државној својини**

Помоћу Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине држава је извршила подржављење друштвене својине. На овај начин држава је себи олакшала управљање пољопривредним земљиштем.<sup>4</sup> На основу овог закон уводи се државна својина на пољопривредно земљиште. Друштвена својину која је до доношења овог закона имала доминантан карактер, се укида.

Држава преко ресорног Министарства управља и располаже пољопривредним земљиштем које је у државној својини. Програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта поверен је надлежном органу јединице локалне самоуправе (члан 60). Наредни члан омогућује да се пољопривредно земљиште у државној својини може дати без надокнаде на коришћење образовним установама – школама, стручним пољопривредним службама и социјалним установама у површини од 100 до 1000 хектара у зависности од типа установе. Одлуку о давању земљишта на коришћење доноси орган локалне самоуправе уз сагласност Министарства.

---

<sup>3</sup> У члану 88 Устава Републике Србије истиче се следећи став: «Коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, је слободно. Законом се могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање да би се отклонила опасност од доношења штете животној средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица», [www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/ustav/Ustav\\_Srbije\\_lat.pdf](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/ustav/Ustav_Srbije_lat.pdf).

<sup>4</sup> Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, Службени гласник РС, бр 49/92.

## **2. Начин издавање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини**

Закон о пољопривредном земљишту посвећује доста пажње питању закупа пољопривредног земљишта и то од члана 62 до члана 71. По питању коришћење пољопривредног земљишта у државној својини Закон по први пут изједначаје пољопривреднике (физичка лица) и комбинате и омогућује им да под једнаким условима користе пољопривредно земљиште, с тим што се то исто пољопривредно земљиште не може дати у подзакуп. Стари Закон није познао ова решења. По старом закону још увек је фигурирала друштвена својина као облик својине. Закуп пољопривредног земљишта такође није био уређен према старом закону.<sup>5</sup>

Поступак за издавање пољопривредног земљишта према Закону је регулисан тако што локална самоуправа расписује огласе за давање у закуп овог типа земљишта а Министарство пољопривреде одлучује са којим ће понуђачем закључити уговор. Законом није прописано, али се из постојећих решења у законима која се односе на оглашавање располагања имовином у државној својини, може закључити да било исправно да то буду неке од дневних новина које се продају у Републици, а не у локалном јавном гласилу. Уговор би по правилу требало да буде закључен са понуђачем који је понудио најповољније услове.

Површине које се дају у закуп нису Законом ограничене. Пољопривредник који је заинтересован а уколико може да обради у закуп може да узме хиљаду и више хектара. Помоћу овог закона пољопривредници ће моћи први пут да закупе у аренду пољопривредно земљиште које је у државној својини и то на период од 1 до 20 година, у зависности којом делатношћу ће да се баве. За засаде воћа (јабука, шљива, вишња) или винограда, или рибњака одобрава се закуп од двадесет година. За производњу ратарских култура период закупа се одобрава на период од пет година.

Почетна цена за закуп земљишта не може бити нижа од 70% од тржишне цене закупа на подручју на којем се земљиште налази. Подаци о тржишној цени треба да се добију од надлежних органа.

Законом су одређени случајеви у којима под одређеним условима, поједина лица имају право првенства закупа пољопривредног земљишта. Битно је да лице које испуњава услове за право првенства закупа то право може да оствари ако прихвати највишу понуђену цену. Испуњеност услова за добијање права првенства закупа доказује се искључиво изводима из

---

<sup>5</sup> Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник РС, бр. 49/92, 53/93, 67/93, 48/94, 46/95, 54/96, 14/2000 и 101/2005 - др. закон)

одговарајућих јавних књига о евиденцији непокретности, што би требало да смањи злоупотребе у досадашњој пракси давања на коришћење пољопривредног земљишта у друштвеној својини.

На основу одлуке о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини закључује се уговор између Министарства и закупца. Садржина уговора је прописана Законом, што подразумева да се закључује у писаној форми, али није предвиђена овера потписа на уговору у суду, што би с обзиром на предмет уговора и могући дуг рок трајања било целисходно.

Средства остварена од давања пољопривредног земљишта у државној својини у закуп у висини од 60% приход су буџета Републике Србије, а у висини од 40% буџета јединице локалне самоуправе.

Средства остварена од закупа земљишта које се налази на територији аутономне покрајине, у висини од 30% приход су буџета Републике Србије, у висини од 30% буџета аутономне покрајине, а у висини од 40% јединице локалне самоуправе.

Пољопривредно земљиште у државној својини може се заменити са пољопривредним земљиштем у другом облику својине, под условом да имају исту тржишну вредност. Уговор о замени закључује Министарство и власник земљишта које се замењује.

### **3. Неке од примедби на начин давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини**

Изједначавање физичких лица са правним лицима по питању права узимања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини данас се оспорава највише из разлога јер се овим Законом омогућује цепање репроцелине у производњи, долази до спречавања веома уносне семенске производње, концентрације квалитетних стада говеда и свиња, смањује се тендерска цена комбината, угрожава опстанак већ приватизованих предузећа и задруга. Цепање државног земљишта на табле од по 50 ха чини немогућим примену интезивне ратарске производње, са крупном механизацијом. Најбољи начин за опстанак ситних газдинстава не би требало тражити у устињавању државног пољопривредног земљишта јер излаз за је у његовом повезивању у задруге или у пословном повезивању са крупним фирмама и системима, сматрају противници овог закона.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Зелене стране, Закон - на поправни, Издаје фонд Рибникар – Политика, број 51, 30. јануар 2007, 4 – 6.

Примедбе Закону су упућена и на начин одлучивања о томе коме издати пољопривредно земљиште у државној својини. Одлучивање о стратешким питањима везаним за овај закон спуштени су на ниво локалне самоуправе. На овај начин наша земља уводи јединствени систем лицитације о државном пољопривредном земљишту који не постоји нигде у Европи. У земљама Европске уније цена закупа се одређује на државном нивоу на бази реалних економских параметара.

#### **4. Искуства земаља у окружењу по питању давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини**

Према Хрватском Закону о пољопривредном земљишту из 1994. године допуњеном 2005. године није регулисано питање издавања државног пољопривредног земљишта у закуп. Решења која су дата у Закону односе се првенствено на необрађено пољопривредно земљиште. Овакво земљиште се може давати правним и физичким лицима у закуп на период од три године. О издавању оваквог државног пољопривредног земљишта одлучују органи јединице локалне самоуправе.<sup>7</sup>

Словенија је за разлику од других земаља у транзицији задржала своју традиционалну власничку структуру пољопривреде. Више од 99% пољопривредних газдинстава остало је у приватном власништву. Мањи део пољопривредног земљишта је био национализован. На национализованом земљишту развила су се друштвена газдинства. Овакве карактеристика у периоду транзиције довеле су до тога да није дошло до веће власничке трансформације пољопривреде. У поступку денационализације и приватизације који је у Словенији започео 1991. године усвајањем Закона о денационализацији, сва пољопривредна земљишта и шуме, са којима су располагала друштвена газдинства и комбинати постали су државно власништво. Формиран је посебан Фонд пољопривредних земљишта и шума Републике Словеније, који газдује тим земљиштима. Пољопривредна предузећа од њега унајмљују земљишта за своју производњу. Фонд такође има функцију да враћа земљиште првобитним власницима у поступку денационализације.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup><http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/1994/0982.htm> и [http://www.hzpss.hr/zakoni\\_doc/zakonizemljiste\\_008.htm](http://www.hzpss.hr/zakoni_doc/zakonizemljiste_008.htm)

<sup>8</sup> Тинца С. Волк, Утицај аграрне политике на развој пољопривреде Словеније у периоду транзиције и укључења у Европску унију, Друштво аграрних економистов Словеније и Друштво аграрних економиста Србије, Љубљана, Београд 2004, 112.

У Мађарској је после првих почетних грешака у приватизацији великих земљишних комплекса нађено решење да се све земљиште које није имало власника прогласи за државно. Потом је земљиште уступано, без лицитације, на основу права пречег корисника, великим пољопривредним организацијама на коришћење на период од 20 година, за цену од 100 евра по хектару. На овај начин држава је сачувала репродукциону целину која је полазила од биљне и сточарске производње а завршавала се са прерађивачким капацитетима, који су пројектовани на бази постојећих сировина у непосредној близини.<sup>9</sup>

### Закључак

Закон о пољопривредном земљишту донео је нова решења о начину коришћења земљишта у државном власништву. Омогућио је физичким лицима да државно земљиште узимају у вишегодишњи закуп. Одлуку о давању закупа на државном земљишту препуштено је јединицама локалне самоуправе. Управо ова решења су највише оспоравана од противника овог Закона. Оно што се може одмах приметити је да ова решења доприносе уситњавању великих парцела, доводе до губитка површина обрадивог земљишта. Јер за сваку парцелу мораће да се ураде прилазни путеви или комуникације. На овај начин онемогућиће се примена агротехничких мера, најсавременије механизације итд. Препуштање одлука о издавању државног пољопривредног земљишта у закуп органима јединица локалне самоуправе може да доведе до многих злоупотреба. Штетна и контрапродуктивна примена овог Закона у крајњој мери може да учини велику штету државним пољопривредним комбинатима.

На основу искустава земаља у окружењу можемо да видимо да друге земље немају оваква решења каква даје наш Закон о пољопривредном земљишту. По свему судећи ова решења која су дата у Закону су оригиналне идеје наших стручњака. Вероватно да је идеја законодапца била да омогући лакше и по равноправним условима коришћење пољопривредног земљишта у државном власништву и физичким лицима, али није се гледало на општи интерес државе и државних пољопривредних комбината. Можда је решење да се овај Закон измени или допуни неким новим решењима која би била у опште државном интересу а уједно би била прихватљива за све.

---

<sup>9</sup> Пик Бечеј, пољопривреда у Бечеју, Двоброј 461 – 462, 19 јул 2005, Бечеј, 2.

### Литература

1. <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/1994/0982.htm>
2. [http://www.hzpss.hr/zakoni\\_doc/zakonizemljiste\\_008.htm](http://www.hzpss.hr/zakoni_doc/zakonizemljiste_008.htm)
3. Пик Бечеј, Пољопривреда у Бечеју, Двоброј 461 – 462, Бечеј, 19 јул 2005.
4. Тинца С. Волк, Утицај аграрне политике на развој пољопривреде Словеније у периоду транзиције и укључења у Европску унију, Друштво аграрних економистов Словеније и Друштво аграрних економиста Србије, Љубљана, Београд 2004
5. [www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/ustav/Ustav\\_Srbije\\_lat.pdf](http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/ustav/Ustav_Srbije_lat.pdf)
6. Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник РС, бр. 49/92, 53/93, 67/93, 48/94, 46/95, 54/96, 14/2000 и 101/2005 - др. закон).
7. Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине, Службени гласник РС, бр 49/92.
8. Зелене стране, Закон - на поправни, Издаје фонд Рибникар – Политика, број 51, 30. јануар 2007.

Примљено: 23.12.2006.

Одобрено: 30.03.2007.