

СВОЈИНСКОПРАВНА ОВЛАШЋЕЊА СТРАНАЦА НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

С. Вукићевић¹, Даница Степић², Д. Савовић³

Резиме. Својина и статус некретнина, посебно пољопривредног земљишта, у Републици Србији представља питање које често покрећу не само страни инвеститори, него и шира стручна јавност. Наиме, постоји дилема да ли је могуће да странци постану власници пољопривредног земљишта и под којим условима. Уколико би се поступало стриктно по законским прописима, таква куповина пољопривредног земљишта за сада није могућа. С друге стране, многи странци постали су легални власници истог тог земљишта и несметано уживају сва својинскоправна овлашћења која им власништво доноси. Овај раскорак између законске регулативе и праксе својинскоправни систем чини несигурним и неизвесним. Циљ овог рада је двојачко усмерен, најпре да се аналитички идентификују узроци који доводе до овакве правне и фактичке ситуације, а потом да се укаже на начине и путеве како да се та ситуација превазиђе. Полази се од претпоставке да би превазилажење утврђених неусклађености значајно допринело јачању својинскоправне сигурности у Србији, те тако и инвеститорима који имају интерес да улажу не само у домаћу пољопривреду него и у друге секторе.

Кључне речи: власништво, статус имовине, пољопривредно земљиште, странци, власници земљишта, права, законодавство.

¹ др Славољуб Вукићевић, редовни професор, Мегатренд Универзитет, Београд.
e-mail: svukicevic@megatrend.edu.rs

² Мр Даница Степић, Први основни суд у Београду.

³ Данило Савовић, дипл. правник-мастер, МУП Србије,
e-mail: savovicmiodrag@yahoo.com.

1. Уставноправни оквир

1.1. Уставноправне гаранције својине

Својина представља једно од основних права човека као појединца, али исто тако и правних лица. Због тога је у уставима већине земаља у свету посебна пажња посвећена заштити овог основног права, као и гаранцијама које омогућавају његово мирно и несметано уживање.

Ни Устав Републике Србије из 2006. године не прави изузетак у овом погледу. Према одредбама Устава Србије (Трећи део: Економско уређење и јавне финансије), економско уређење почива на неколико основних начела: на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободном предузетништву, самосталности привредних субјеката; као и *равноправности приватне и свих других облика својине* (подвукли: аутори).⁴

Када је реч о својинскоправним овлашћењима и уставноправним гаранцијама својине, треба посебно истаћи уставну одредбу која гарантује *право на имовину, односно на мирно уживање својине* (али исто тако и свих осталих имовинских права). Уставотворац је то питање уредио у Другом делу који се односи на људска и мањинска права и слободе.⁵

Иако би се, тумачењем ове уставне одредбе на први поглед могао извести закључак да се право на имовину јемчи само физичким лицима, јер се ова одредба налази у одељку који уређује индивидуална права и слободе, ипак, и овако ситуирану одредбу о праву на имовину треба тумачити шире, тј. као право које се гарантује свим субјектима, дакле и правним, а не само физичким лицима, без обзира што Устав не наводи изричито субјекте те заштите.

Међутим, и поред гаранције слободног коришћења и располагања пољопривредним, шумским и градским грађевинским земљиштем, Устав допушта и одређена ограничења, односно одступања од прокламоване слободе коришћења и располагања својином у овој сфери. Устав је у том погледу веома рестриктиван и наводи само два разлога наведеног ограничења. Поред разлога која Устав изричито наводи, одступања од слободног коришћења и располагања наведеним категоријама земљишта у приватној својини могу бити прописана само законом.⁶

⁴ Члан 82, став 1 Устава Републике Србије из 2006. године.

⁵ Део II (Људска и мањинска права и слободе), одељак 2 (Људска права и слободе), члан 58. Устава Републике Србије.

⁶ О одступањима коришћења и располагања пољопривредног земљишта на основу Закона о пољопривредном земљишту биће посебно речи у даљем тексту.

1.2. Уставноправне гаранције својине странаца

Када је у питању гаранција права својине, устав то право јемчи и *странцима*. Устав наведено право утврђује у два своја дела. Најпре се то право штити одредбама Устава Србије из *Другог дела* које се односе на људска и мањинска права и слободе и то чланом 39. који се тиче слободе кретања и настањивања, као и чланом 57. који се односи на право на уточиште странца. Разлог зашто се право својине јемчи одредбама које се у Уставу налазе у делу који се тиче људских права, може се правдати чињеницом што је у питању индивидуално право човека.

Међутим, како се својина не тиче само физичких лица као индивидуа, него и правних лица организованих у облику разних, пре свега привредних субјеката, уставотворац је уредио право својине странаца у контексту одредби из дела Устава који се односи на економско уређење. У том смислу, Устав правним и физичким лицима гарантује својину на непокретностима („Страна физичка и правна лица могу стећи својину на непокретностима, у складу са законом или међународним уговором“).⁷ То значи да се садржај својинских права на непокретностима гарантује у складу са законом односно међународним уговором.

С обзиром да се странци у погледу права својине третирају двојако, односно и као индивидуе, али и као правна лица, уставотворац је и у Уставу применио двојаку терминологију. Тако их у једном истом члану, у првом ставу члана 85. одређује као „страна правна и физичка лица“, а у ставу 2 истог члана као „странце“. Можда је до употребе различитих термина дошло због жеље уставотворца да истакне поједина права која та лица имају када су у питању својинска овлашћења, а можда је у питању само термилошка недоследност, која нам сугерише закључак да се ради о синонимима.

2. Законска регулатива

2.1. Ограничење права својине на основу закона

Најважнији закони којима се регулише стицање права својине на непокретностима у Републици Србији и којима су прописани услови за ограничавање тог права страним правним и физичким лицима, као и услови којима се уређује промет непокретности су *Закон о промету непокретности*, *Закон о пољопривредном земљишту*, *Закон о приватизацији* и *Закон о претварању друштвене својине на*

⁷ Члан 85, став 1. Устава Републике Србије.

пољопривредном земљишту у друге облике својине, Закона о аграрној реформи и прописима о национализацији пољопривредног земљишта.

2.2. Својина на основу Закона о промету непокретности

Према *Закону о промету непокретности Републике Србије*, непокретностима се, у смислу тога закона, сматра: земљиште (пољопривредно, грађевинско, шуме и шумско земљиште), зграде (пословне, стамбене, стамбено-пословне, економске и др.), посебни делови зграда (станови, пословне просторије, гараже и гаражна места) и други грађевински објекти.⁸

У истом члану наведеног Закона (став 1.), је прописано да је промет непокретности *слободан, ако законом није друкчије одређено*. Пошто закони ову материју уређују различито за различите врсте непокретности, режим стицања својине на свим непокретностима није идентичан, већ зависи првенствено од врсте непокретности. У том смислу, *Закон о промету непокретности* дефинисао је шта се сматра прометом непокретности и прописао да то представља располагање непокретностима правним послом, и то: пренос права својине на непокретности са једног на друго лице, уз накнаду или без накнаде; пренос права коришћења на непокретности у државној својини са једног на другог носиоца права коришћења на непокретности у државној својини; пренос права у погледу располагања непокретности у друштвеној својини са једног на другог носиоца права на непокретности у друштвеној својини.⁹

Да би се заштитила друштвена и државна својина од могућих злоупотреба, Закон је прописао да се „Непокретности из државне и друштвене својине могу отуђити само по тржишним условима, у складу са законом.¹⁰ У супротном, уговор на основу кога правно лице отуђује непокретност из државне или друштвене својине, односно прибавља непокретности у државну или друштвену својину, поништиће се уколико је уговорена цена у несразмери са прометном вредношћу непокретности у време закључења уговора, на штету државне, односно друштвене својине. При томе се прометном вредношћу ове непокретности сматра цена одговарајуће непокретности која се постиже у слободном промету у време

⁸ Члан 1, став 2, "Сл.гласник РС ", бр.. 42/98 и 111/2009. године.

⁹ Члан 2. Закона о промету непокретности.

¹⁰ Члан 12. Закона о промету непокретности.

закључења уговора, у месту где се та непокретност налази или у њеној ближој околини.¹¹

Законодавац је, опет у циљу заштите државне и друштвене својине, прописао да се отуђење непокретности из државне и друштвене својине врши јавним надметањем или прикупљањем писмених понуда, а изузетно и непосредном погодбом само кад се отуђење није могло постићи јавним надметањем, односно кад је путем прибављања писмених понуда остало безуспешно, ако посебним законом није друкчије одређено. Уколико је уговор о отуђењу непокретности из државне и друштвене својине закључен противно наведеним одредбама, он је ништав.¹²

И овим Законом је одређено да се *пољопривредно* (подвукли аутори) и грађевинско земљиште, шуме и шумско земљиште не могу отуђити из државне или друштвене својине, ако законом није друкчије одређено.¹³

2.3. Својина страних правних лица

Страно правно лице може ради обављања својих пословних активности купити односно стећи право својине и тако постати власник на непокретностима у Републици Србији под условом да постоји право реципроцитета, тј. узајамности. Реципроцитет подразумева могућност да правно лице из Србије може стећи право својине на непокретности у земљи из које је то правно лице, односно у којој је то страно лице основано (регистровано). Зато је неопходно да такво правно лице, да би директно стекло право својине на непокретности у нас, установи неку форму правног присуства и постојања у Републици Србији (региструје се у одређеном облику привредног друштва, нпр. друштва са ограниченом одговорношћу, или представништва, огранка, итд.). У том случају, тј. када страно правно лице у Републици Србији оснује зависно друштво, оно се сматра домаћим правним лицем и има исти третман као привредни субјекти чији су оснивачи домаћа лица. Другим речима, то значи та такво правно лице, између осталог, може стећи непокретност под истим условима који важе и за домаћа лица.

Међутим, поред ових општих правила која у принципу важе за стицање власништва страних правних и физичких лица на непокретностима у Републици Србији, постоје одређена ограничења. Ова ограничења зависе од врсте непокретности у питању, па је правни режим стицања и промета непокретности уређен законом с обзиром на ту чињеницу.

¹¹ Члан 13. Закона о промету непокретности.

¹² Члан 14. Закона о промету непокретности.

¹³ Члан 15. Закона о промету непокретности.

2.4. Својина странаца на пољопривредном земљишту

Једно од ограничења које се односи на својинскоправна овлашћења страних субјеката својине, прописано је Законом о пољопривредном земљишту. У том смислу, наведеним законом је прописано да „*Власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко, односно правно лице*“.¹⁴

При томе се под пољопривредним земљиштем подразумева земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици и мочваре) и земљиште које је одговарајућим планским актом намењено за пољопривредну производњу, док се под обрадиво пољопривредно земљиште сврставају њиве, вртови, воћњаци, виногради и ливаде.

2.4.1. Разлози за забрану стицања својине странаца на пољопривредном земљишту. Поставља се питање зашто право својине не може бити у власништву страних физичких и правних лица. Одговор свакако треба тражити у значају које ово добро има за сваку земљу, па и за нашу.

Пољопривредно земљиште је основни фактор пољопривредне производње. А пољопривреда као значајна грана привредног живота и развоја представља једну од основних полуга нашег друштвеног развоја. То је привредна грана која остварује значајан трговински суфицит у економским односима, односно у размени са другим државама. Поред тога, пољопривреда, а самим тим и пољопривредно земљиште као њен најзначајнији ресурс, има пресудан утицај за општи развој наше заједнице, посебно у процесу усклађивања економских механизма за реализацију одређених друштвених циљева, пре свега, на спровођењу реформи и транзиције. Пољопривреда је, дакле, финансијски највећи и најважнији потенцијални сегмент наших европских интеграција, али је услов да би то заиста и постала, да се трансформише из некадашње планске, социјалистичке, у тржишну.

Све то чини да је пољопривреда сврстана, у трајну битну грану привреде, при чему се води рачуна о њеном доприносу не само текућим потребама, већ и потребама будућих генерација којима ће овај ресурс бити исто тако значајан као и нама данас.

Ради илустрације значаја и улоге агропривреде у привредној структури Републике Србије, наводи се податак да се у пољопривреди и агроиндустрији ствара око 35% друштвеног производа, а пољопривредно-

¹⁴ Члан 1, став 3. Закона о пољопривредном земљишту „Службени гласник“, број 62/2006. године.

прехрамбени производи учествују са 20% у вредности извоза Србије, чему значајно доприносе велике агробизнис фирме – и то неупоредиво више него што је њихово учешће у коришћењу расположивог земљишта (укључујући и коришћене површине у државној својини).¹⁵Ако се овоме дода да у Србији, статистички посматрано, имамо 0,50 хектара пољопривредног земљишта по становнику, што је највише у Европи, као и чињеницу да та земља није загађена и релативно једноставно може да се преведе и у земљиште за производњу органске хране, онда су већ и то довољно илустративни подаци о значају и вредности пољопривредног земљишта у нас. У прилог чињенице да пољопривредно земљиште представља и највреднији потенцијал једне државе, па и Србије, говоре подаци, не само о површини коју обухвата то земљиште, него и броју људи који живе од те делатности, као и о приходима који се остварују у овој привредној грани. Наиме, укупна површина пољопривредног земљишта којим Србија располаже износи 5.493.132 хектара, од чега су 4,2 милиона хектара обрадиве површине. У Србији постоји 778.000 индивидуалних газдинстава, а просечна величина њихових поседа мања је од три хектара.

Посматрано са становишта својинскоправних односа, највећи проценат пољопривредног земљишта налази се у приватном власништву (више од 90 одсто). Остатак пољопривредног земљишта је у државном власништву где се налази нешто више од 300.000 хектара, док одређене површине имају неки други имовинскоправни статус. Тако постоје остаци друштвене својине (око 250.000 хектара), као и задружна својина која је у поступку приватизације и која је у суштини приватно власништво (иако власницима још није враћено одузетих око 250.000 хектара).

Због наведеног значаја овог природног ресурса, Република Србија води свеобухватну бригу о заштити, унапређењу, уређењу и што рационалнијем коришћењу пољопривредног земљишта. У домен те заинтересованости државе за пољопривредно земљиште свакако спадају и мере које држава предузима да то друштвено богатство остане у власништву сопствених грађана, односно да не буде отуђено и продато странцима. У том смислу донети су и одговарајући прописи, првенствено *Закон о пољопривредном земљишту*, који изричито забрањује продају пољопривредног земљишта странцима како правним, тако и физичким лицима.

2.4.2. Одступања од забране стицања својине странаца на пољопривредном земљишту. Иако је, на први поглед, пропис о забрани

¹⁵ Наведено према закључцима са научно-наставног скупа на Пољопривредном факултету, 14.03.2007., у организацији Друштва аграрних економиста Србије (ДАЕС) и Пољопривредног факултета Унивезитета у Београду, у сарадњи са ПК Србије.

продаје пољопривредног земљишта странцима јасан, јер изричито забрањује такву продају странцима, ипак законска регулатива није у овом погледу сасвим прецизна и доследна. Ово нарочито зато што је питање својине пољопривредног земљишта, односно промета тога земљишта регулисано различитим законским прописима који изазивају недоумице у теоријском одређењу њиховог домета, а поготово у погледу практичних консеквенци примене тих прописа.

Тако и поред јасне и недвосмислене одредбе *Закона о пољопривредном земљишту*, када је реч о забрани странцима да стекну својину на њему, други законски прописи посебно *Закон о приватизацији* и *Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине*, доводе у пракси до могућности стицања власништва странаца на том земљишту. Према тим законским прописима, друштвено земљиште представља друштвени капитал предузећа, који не само што може да се приватизује, него може и да се отуђи и прода странцима. Још веће недоумице изазвала је одредба *Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине*, која предвиђа да оно пољопривредно земљиште у друштвеној својини, које је правно лице стекло по основу *Закона о аграрној реформи и прописима о национализацији пољопривредног земљишта*, јесте у државној својини. С друге стране, у закону пише да пољопривредно земљиште у друштвеној својини које је правно лице стекло на основу правног посла, као средство за производњу, чини друштвени капитал тог предузећа.

Још више правних недоумица изазвало је *Министарство за приватизацију*, које је дало тумачење да „ако је пољопривредно земљиште исказано као имовинска позиција и процењено као друштвени капитал предузећа, оно јесте предмет приватизације“. Другим речима, пољопривредно земљиште које је захваљујући том мишљењу, процењено као друштвени капитал, постало је предмет приватизације. Јер, уколико се пољопривредно земљиште третирало као друштвено, оно је могло да се прода и постане својина странаца, док продаја пољопривредног земљишта које је државна својина није могло да се прода.

Страна лица су пренебрегавала ову препреку, односно забрану стицања својине на пољопривредном земљишту тако што су оснивањем локалног предузећа које може да стекне право својине на пољопривредном земљишту, индиректним путем, преко свог зависног друштва, могли да стекну право својине на пољопривредном земљишту. На тај начин, пољопривредно земљиште је продавано преко Агенције за приватизацију странцима, чак и у случајевима када није било разграничено друштвено и државно власништво које је истовремено постојало на том земљишту. Поред тога, такође на основу

наведеног тумачења Министарства за приватизацију, кроз приватизацију пољопривредног комбината могло је да се прода и задружно земљиште, зато што пре приватизације нису разрешени имовински односи између предузећа и задруга.

Због тога су изношени предлози да се изврше измене и допуне *Закона о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине*, односно да се друштвено земљиште прогласи државним. Али како је део пољопривредног земљишта већ био продат на основу тога закона, разлози правне сигурности (забрана ретроактивне примене закона и довођење у неравноправни положај субјеката промета пољопривредног земљишта) су ишли против таквог предлога.

У сваком случају, претварањем друштвене својине у државно власништво, а посебно разграничење државног власништва од друштвеног, онемогућио би се процес претварања власништва државе Србије у приватну својину странаца, док би се истовремено омогућило да пољопривредним земљиштем управља држава - Министарство пољопривреде, односно јединице локалне самоуправе којима је иначе то право дато *Законом о пољопривредном земљишту*.

Када су у питању законски прописи у овој области, онда свакако треба водити рачуна и о прописима који ће у најскорије време бити донети или су већ донети, и који ће у великој мери утицати на својинскоправни режим пољопривредног земљишта. То значи да ће имовинско-правни односи над земљиштем, тек бити пред правим изазовом када почну да се примењују прописи на основу *Закона о реституцији* и враћању у натури одузетог пољопривредног земљишта бившим власницима.

Ако се овоме дода *Закон о јавној својини*, који, између осталог, дефинише својину која припада појединим субјектима (држави, покрајини, јединицама локалне самоуправе), онда се чини да ће на тај начин бити заокружена нормативна регулатива која одређује својинскоправни режим добара у нашој земљи, па самим тим и својински статус пољопривредног земљишта.

Међутим, ни доношењем наведених законских прописа, још увек неће у потпуности бити прецизно одређена својинскоправна овлашћења страних правних и физичких лица, бар што се тиче рока у коме ти субјекти могу постати власници пољопривредног земљишта. Наиме, странци ће без досадашњих ограничења моћи директно да постану власници пољопривредног земљишта у Србији када истекну четири године од почетка примене Прелазног споразума са ЕУ. До тада, дакле, док се не донесу наведени прописи, односно док не почне њихова примена и док не почну да

теку рокови који ће онемогућити ограничење у погледу стицања својине страних правних и физичких лица на пољопривредном земљишту, преостаје нам да се сналазимо у шуми постојећих прописа, који на различит начин регулишу исту област и који доводе до многобројних неправилности, па и злоупотреба у овој области.

Који су то поступци у пракси, какве последице су изазвали, ови често пута противуречни прописи до сада и какве ће тек изазвати у будућности, биће приказано у следећем одељку који анализира практичну страну ове проблематике.

3. Практика

Постојећа законска регулатива, односно уређење питања својине на пољопривредном земљишту правних и физичких лица на различите начине на основу различитих прописа, морало се одразити *на праксу стицања својине и промет пољопривредног земљишта*. Зато се с правом морају поставити питања која треба да пруже одговор не само о тренутном стању у погледу својинскоправних овлашћења странаца на пољопривредном земљишту, него и о судбини пољопривредног земљишта у будућности, када је реч о власништву странаца над том имовином.

3.1. Процедура стицања својине странаца у пракси данас

Странци су, и поред тога што *Закон о пољопривредном земљишту* забрањује продају страним правним и физичким лицима, јер пољопривредно земљиште третира као добро од општег интереса, ипак постајали његови власници. Упркос томе, на основу појединих законских прописа који су или недоречени или међусобно контрадикторни или чак нејасни, на основу тумачења Министарства за приватизацију, отворила се могућност да странци купују земљу по Србији. На тај начин отворен је пут бројним злоупотребама које су везане за мењање статуса тог земљишта, мимо постојећих прописа.

Захваљујући оваквом тумачењу, поступак који је омогућавао странцима да постану власници пољопривредног земљишта текао је у пракси на једноставан начин. У процесу приватизације, странци су, најпре, постајали власници већинског пакета акција неког пољопривредног комбината, а затим су имали могућност да откупе акције малих акционара, и тако постајали апсолутни власници комбината. Након тога, довољно је било да ликвидирају предузеће, измире повериоце, и да, као физичка лица, постану власници имовине фирме, а то подразумева и власништво на пољопривредном земљишту.

На наведени начин странци су постали власници великих површина пољопривредног земљишта у Србији.¹⁶

3.2. Власничка перспектива пољопривредног земљишта

Обавеза сваке земље чланице Европске уније или земље која је у поступку придруживања тој организацији је да своје непокретности учини доступним за куповину држављанима те заједнице. Другим речима, непокретности су доступне сваком правном или физичком лицу Европске Уније под истим условима као и држављанима матичне земље. Међутим и поред ове обавезе која је несумњива, свака држава настоји да је у одређеној мери релативизује, било постављањем одређених услова, било одлагањем рока када почиње њена примена. Тако, нпр., у Данској нико не може постати власник земље ако нема одређени степен образовања и доказ да у селима живи 25 година без прекида. С друге стране, у неким земљама, као нпр. у Белгији ограничена је површина коју може да купи појединац. Тако он у тој земљи може да купи највише 385 хектара и то под одређеним условима, првенствено уз гаранцију да ће купљено земљиште ефикасно користити. У Француској пољопривредно земљиште мора најпре бити понуђено младим фармерима и то по бенефицираним ценама, итд.

¹⁶ Први странац који је открио да оснивањем своје фирме у Србији може да купи пољопривредно земљиште (иако не званично) био је Енду Хантер, који је 2005. године „Јакшићево“ у Српској Црњи са 1.000 хектара купио преко фирме „Корнвел“. Хрватски „Агрокор“ купио је „Дијамант“ из Зрењанина, у чијем је саставу „Дијамант аграр“ са неколико хиљада хектара ораница (око 4.200), а такође и „Планту“ из Футога. Поред тога, „Агрокор“ је куповином „Фрикома“ дошао у посед, тј. постао власник 1.000 хектара земљишта. Инвестициони фонд „Мидленд“ је купио „Карнекс“ из Врбаса, који такође има око 7.000 хектара земље, а још један инвестициони фонд из Велике Британије, купио је, исто тако велико, пољопривредно предузеће из Српске Црње. Мађари су купили имања у Перлезу, Госпођинцима и Чуругу, па је на тај начин купујући пољопривредно добро „Слобода“ у Перлезу са 1.500 хектара, мађарска фирма „Хајду авис“ из Дебрецина купила земљу у власништву, и продала га уз профит, после четири године. Исто тако, ирски Фонд „Балтик просперите“ купио је пољопривредна добра „Панонија“, ПИК „Фекетић“ и „Војводина“ из Бачког Брестовца. Куповином акција у та три комбината, компанија из Ирске добила је право да газдује са 10.500 хектара земљишта. Списак странаца који су постали власници пољопривредног земљишта у Србији је свакако још дужи. Примера ради, наводимо немачку држављанку З.З. која је купила „Бајшу“ из Бачке Тополе (уговор раскинут после две године). Или грчки бизнисмен П.К. који је куповином А.Д. за пољопривредну производњу „Зобнатица“ из Бачке Тополе постао власник 1,7 хектара пољопривредног земљишта, затим преко 270 хиљада квадрата грађевинског и 237 хиљада шумског земљишта.

У поступку процеса придруживања Европској Унији, Србија је дошла до степена када је већина земаља те заједнице ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању са њом, а преостале земље ће то учинити вероватно пре краја 2011. године, до када би Србија требала да добије статус кандидата. До тада ће наша земља морати да испуни одређене обавезе.

Србија је и до сада донела одређене мере, односно обавезала се да ће у будућности поступати по новим правилима односно прописима, када је реч о пољопривредном земљишту. У том смислу Србија се обавезала да ће ограничење које се односи на могућност стицања својине на пољопривредном земљишту бити укинута.¹⁷ Другим речима и странци ће моћи да стичу својину на пољопривредном земљишту и да на тај начин у потпуности располажу својинскоправним овлашћењима на том земљишту.

Рок који је одређен за укидање забране странцима за куповину пољопривредног земљишта који је Србија преузела на себе, представља један, може се слободно рећи преурањен, чак и несмотрен корак, који може имати далекосежне, пре свега негативне последице за судбину пољопривредног земљишта, па и за привредни развој уопште. За то постоје многобројни разлози, од којих ћемо поменути неке који се чине најзначајнијим.

3.3. Цена земљишта

За разлику од Европе, где се цене за хектар земље крећу чак до 160.000 евра¹⁸, хектар најквалитетнијег пољопривредног земљишта у Србији (која

¹⁷ Стицање својинских права на непокретностима страних правних и физичких лица уређено је члановима 53. и 63. Споразума о стабилизацији и придруживању. На основу наведених чланова Споразума, Србија мора у року од четири године да осигура исти третман држављанима Европске Уније као и домаћим, у погледу стицања права својине на непокретностима, односно пољопривредном земљишту.

¹⁸ Иако је цена пољопривредног земљишта у земљама Европске Уније веома различита, ипак је у великом броју случајева много виша него у Србији. Најскупла је у Луксембургу где износи 162.000 евра по хектару, затим на Малти 125.000, Холандији где је просечна цена преко 30.000 евра, Белгији око 30.000 евра, итд. Извор: ЕУРОСТАТ (Званична администрација Европске Уније-подаци за 2006. годину) EUROSTAT: European Communitites- European Commission 2008 Edition Agricultural statistics (Main Results-2006-2007 EUROSTAT) Theme: Agriculture and Fisheries, Collection Pocket books. Izvor: http://epp.eurostat.ec/cache/ITY_OFFPUB/KS-ED-08-011/EN/KS-ED-08-001-en.PDF. Поред тога, постоји тенденција сталног раста цена пољопривредног земљишта. Тако је цена земљишта у Уједињеном Краљевству од 1995. године дуплирана, у 2011 повећана за 11%, а процена је да ће у 2012

иначе има веома квалитетно, једно од најбољих пољопривредних земљишта у Европи), тренутно може да се купи за 5.000 евра. Цена исте површине само нешто лошијег квалитета, друге и треће класе, може да се купи за 1.000-2.000 евра. Према неким савременим тумачењима, цена земље, заправо, није цена предмета који се купује и продаје, већ је то израз вредности права власника земље да у будућности стиче одговарајућу ренту. Земља се, дакле, купује и продаје због ренте коју доноси свом власнику. Зато се и цена земље која подразумева улагање капитала може одређивати као и у другим облицима пласмана капитала, методом капитализације прихода. Да би се обезбедила једнакост капитала који је пласиран у куповину земље са каматоносним капиталом који свом власнику обезбеђује одговарајућу камату (интерес), онда се цена земље може израчунати капитализацијом земљишне ренте (дисконтовањем тог будућег прихода), као прихода од капитала раније уложеног у земљу¹⁹. Садашње ниске цене земљишта у Србији свакако представљају стимуланс за странце, који ће након укидања ембарга на куповину земљишта, за „мале паре“ моћи да овде купују пољопривредно земљиште. На тај начин ће наши пољопривредници бити принуђени да раде за стране газде као надничари, док ће профит ићи страним власницима који ће га, што је са мотивационо-економског становишта разумљиво, односити у своје матичне земље или другде у иностранство.

С друге стране, куповином пољопривредног земљишта по ободима великих градова, странци ће током времена то земљиште претварати у грађевинско. То ће се негативно одразити на судбину пољопривредног земљишта. С једне стране, умањиваће се површине овог земљишта и тако смањивати производни потенцијали и приходи произвођача, ове у нас стратешки важне привредне делатности, а с друге стране, продајући ово земљиште као грађевинско, страни власници ће на промени намене овог српског природног ресурса еномрно зарадити, јер су по ниским ценама то земљиште купили као пољопривредно, а препродаће га по вишеструко већим ценама као грађевинско (Порески третман таквих трансакција овде није предмет разматрања).

3.4. Рок укидања забране

У процесу придруживања Европској Унији готово све земље су стриктно водиле рачуна о року у којем ће морати да укину забрану куповине пољопривредног земљишта странцима. Ово питање било је предмет

порасти за додатних 9%. (Извор: www.wealth-bulletin.com, 14/10/2009-<http://www.Salisburyjournal.co.Uk/news/ruralfocus/9007512>. New peak for farmland price/

¹⁹ Милановић, М. (3. 2011)

дуготрајних и нимало лаких преговара, али су земље са мање или више успеха обезбеђивале релативно пристојан, односно дуг рок за укидање забране продаје земљишта странцима. Неке су успеле да постану чланице Европске уније, а још увек нису укинуле ту забрану, а неке су у поступку придруживања обезбедиле доста дуги рок за укидање ембарга. Тако је, нпр. Мађарска још у преговорима за улазак у ЕУ одлучила да ће странци моћи да купују земљу тек када прође више од десет година након њеног чланства у тој организацији. Данска омогућава продају пољопривредног земљишта странцима, али под условом да они живе најмање две године у тој земљи. У Литванији и Словачкој, које су раније постале чланице ЕУ, недавно је продужена наведена забрана до 2014. године. Исто тако су и остале две прибалтичке републике (Естонија и Летонија) успеле да одложе време продаје земље до пуног уписа у пољопривреду ЕУ. Тај рок одложиле су и Бугарска и Румунија које су такође чланице ЕУ већ неколико година. С друге стране, Хрватска је такође у поступку преговора за улазак у Европску Унију успела да одложи рок либерализације продаје земљишта странцима, па ће тек када истекне 15 година од момента стицања њихове кандидатуре за ЕУ, одлучити да ли ће укинути забрану.²⁰

За разлику од већине земаља, Србија је пожурила да донесе одлуку којом се обавезала да свега четири године након закључења Споразума о стабилизацији и придруживању укине забрану продаје некретнина странцима. Ако се као реално узме да ће свих 27 земаља чланица Европске Уније ратификовати наведени Споразум до краја 2011. године, то значи да ће пољопривредно земљиште странци у Србији моћи несметано да купују четири године после истека прелазног Споразума. С обзиром да ће преговори о кандидатури трајати највероватније дуже од четири године, пољопривредно земљиште ће странци моћи да купују пре стицања чланства Србије у ЕУ, што значи по ценама које ће и даље у значајној мери бити јефтиније од цене земљишта држава Европске Уније. На тај начин ће плодно и квалитетно земљиште прећи у власништво странаца, које ће кад Србија уђе у Европску заједницу вредети много више, па ће га странци продавати по знатно скупљој

²⁰ Колики је ризик од јефтине продаје некретнина странцима најбоље говори пример Словеније, која је дозволила продају својих некретнина од момента када је постала пуноправни члан Европске Уније. Тада почиње куповина кућа у Словенији од стране странаца. Најупечатљивији је пример куповине кућа у једном делу Сежане која се налази на граници Италије, где су становници Трста купили више од 30% станова, јер им је цена била повољнија него у Италији. Те куће су потом преуредили и адаптирали и одатле свакодневно иду на посао у своју земљу. Пример Мађарске је поучан: они су неконтротисано продавали земљиште и у једном тренутку схватили да на тај начин постепено губе суверенитет над значајним делом своје земље.

цени него што су га купили, али ће наши грађани радити као надничари код странаца на некада сопственој земљи.

3.5. Услови за укидање забране куповине земље странцима

Ако се пође од претпоставке да продаја пољопривредног земљишта странцима начелно није спорна, ипак је споран рок у коме је држава дужна да укине постојећу забрану продаје тог земљишта странцима. Чини се, када је у питању тај рок, да се не ради толико о диктату Европске Уније, колико о притиску домаћих тајкуна. Наиме, јасно је да су појединци користећи пре свега законске погодности, нарочито у поступку приватизације, купили велике површине пољопривредног земљишта по веома ниским ценама. Ако су то земљиште купили по ценама нижим од тржишних, онда само они имају интерес да то земљиште у што краћем року продају странцима по знатно вишим ценама.

Дакле, чак и у условима формалног својинскоправног реципроцитета у располагању пољопривредним земљиштем, осиромашени грађани Србије у условима готово извесног продубљавања економске кризе, за дужи низ година неће имати никакву прилику да купују земљиште у сопственој држави, а још мање фактичку шансу постану власници аграрних поседа у европским земљама. Такву прилику евентуално могу имати само поједини грађани Србије, који су, „користећи законске погодности и политичке привилегије у процесу тзв. транзиције и већ очигледно катастрофалне приватизације, као позната „физичка лица“ у Србији, у условима дубоке транзиционе опште економске депресије и још дубље кризе и назадовања пољопривреде, купили по релативно веома ниским ценама, велике површине пољопривредног земљишта без икаквог ограничења, појединачно на десетине хиљада хектара (супротно неким европским искуствима), а укупно близу 100.000 ха најбољих српских ораница“.

Ови привилеговани појединци, „транзициони капиталисти“, су тако и формално и фактички стекли право приватног власништва над пољопривредним земљиштем као општим добром, а тиме и право убирања свих облика ренте од коришћења овог природног ресурса. Дакле, значајан део пољопривредног земљишта као општег добра, ресурса целокупног друштва и државе, под нетранспарентним условима (поред осталог и уз „тумачење“ министарства за приватизацију ?!) прешло је у приватни посед малог броја појединаца. „Пошто постоје велике разлике у ценама пољопривредног земљишта у Србији и у ЕУ, очигледан је интерес тајкунских нових велепоседника да ово земљиште буде у што краћем року доступно странцима као купцима-власницима. Дакле, по среди је велики економски интерес

привилегованих појединаца уместо општег интереса, односно корист појединца на штету општедржавних интереса и користи свих грађана²¹.

4. Закључак

Овакво правно и фактичко стање је неodrживо. Зато је неопходно да држава предузме одговарајуће мере које ће увести ред у законску регулативу, а с друге стране спречити негативне последице које се у пракси догађају. То значи да је, најпре, неопходно да се донесу, односно измене одговарајући законски прописи који ће на несумњив начин уредити својинскоправна овлашћења свих субјеката на пољопривредном земљишту и то како домаћих, тако и страних физичких и правних лица. У том смислу неопходно је најпре изменити *Закон о пољопривредном земљишту*, који мора да утврди начин и поступак разграничења државне од друштвене својине, као и рок у коме одговорни субјекти то морају да учине. С друге стране, *Законом о задругама* мора се прецизно дефинисати статус задружне својине, односно својинскоправна овлашћења задругара који су у те организације унели сопствену земљу. Томе ће, свакако допринети и *Закон о реституцији (повраћају имовине)*, као и *Закон о јавној својини* којим се прецизира шта је све у својини државе, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе.

Да би увела ред у овој области, држава, поред законске регулативе, треба да предузме и одговарајуће практичне кораке. Они би били усмерени најпре на тражење измена *Споразума о придруживању и стабилизацији* у делу који се односи на пролонгирање рока либерализације куповине пољопривредног земљишта странаца. До тада би била неопходна стриктна примена законских ограничења, односно доследна примена постојећих прописа о ограничењу продаје пољопривредног земљишта странцима.

Тек након доношења нових, односно измене постојећих прописа, и њихове доследне примене, моћи ће на задовољавајући начин да се утврде не само својинскоправна овлашћења странаца, него и да се уведи ред у ову област, односно спречи противзаконито отуђивање пољопривредног земљишта странцима.

²¹ Милановић, М. (2011, стр.149.)

Литература

1. Connon Anne, *New peak for Farmland prices*, Salisbury Journal-Rural Fokus, 4 th may 2011. Izvor: [http://www.salisburyjournal.co.uk/news/ruralfocus/9007512.New peak for farmland prices](http://www.salisburyjournal.co.uk/news/ruralfocus/9007512.New%20peak%20for%20farmland%20prices).
2. Grant Wyn, *Farm land price Boom*, Capreform.EU (Europ' s common agricultural policy is broken-lets fix it!), may 19, 2008, Izvor: <http://capreform.eu/farm-land-price-boom>.
3. Milanović, M.: *Noviji problemi zemljišne rente i upravljanja poljoprivrednim zemljištem*, Tematski zbornik, međunarodni naučni skup ZEMLJIŠTE, KORIŠĆENJE I ZAŠTITA, Međunarodna menadžerska akademija, Novi Sad, 21-23. sept. 2011, str.146-152, ISBN 978-86-7892-345-6, COBISS.SR-ID 26624051.
4. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju zaključen između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije, od 29 aprila 2008. godine (potpisan u Luksenburgu)
5. Szabo Peter, Iulia Pop, *Agricultural Accounts and prices*, str. 67-86 (Agricultural prices, str.83), EUROSTAT:European Communités- European Commission 2008 Edition Agricultural statistics (Main Results-2006-2007 EUROSTAT) Theme:Agriculture and Fisheries, Colection Pocket books. Izvor:[http://1pp./cache/ITY OFFPUB/KS-ED-08-011/EN/KS-ED-08-001-en.PDF](http://1pp./cache/ITY%20OFFPUB/KS-ED-08-011/EN/KS-ED-08-001-en.PDF).
6. UK LAND DIRECTORY,ltd., *Agricultural land Prices are expected to nearly in value between 2010 and 2012*, 14 th october 2009, p.1., Izvor: [Htt://www.uklanddirectory.org.uk/land-price-boom](http://www.uklanddirectory.org.uk/land-price-boom). www.wealth-bulletin.
7. *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 98/2006
8. *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, „Službeni glasnik RS“, broj 62/2006.
9. *Zakon o prometu nepokretnosti* “Službeni list RS“, broj 42/98 i 111/2009.
10. *Zakon o privatizaciji*, „Službeni glasnik RS“, broj 38/2001; 18/2003;45/2005.
11. *Zakon o pretvaranju društvene svojine u druge oblike svojine*, „Službeni glasnik RS“, 49/1992;54/1996.
12. *Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji*, „Sl.list FNRJ“, broj 64/45;16/46; 24/46; 99/46; 101/47;105/48; 4/51; 19/51; 42-43/51; 21/56; 52/57; i „Sl. list SFRJ“, broj 10/65.
13. *Zakon o zadrugama*, „Sl.list SRJ“, broj 41/96; i 12/98; „Sl. glasnik RS“, broj 101/2005; 34/2006.

Примљено: 11.10.2011.

Одобрено: 02.12.2011.

UDC: 349.412.3:2-488.8(497.11)

THE LEGAL AUTHORITY OF FOREIGN OWNERSHIP OF AGRIKULTURAL LAND IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Slavoljub Vukićević¹, Ph.D., Danica Stepić², MSc., Danilo Savović³, MA.

¹ Megatrend Univesity, Belgrade, Serbia

² First basic court in Belgrade, Serbia

³ Ministry of Interior, Republic of Serbia

Summary

Ownership and status of property, especially agricultural land in the Republic of Serbia, is a question that often worries foreign investors. Therefore, they find themselves in a dilemma whether it is possible to become owners of agricultural land and under what conditions. If they want to act strictly according to legal regulations, the purchase of the agricultural land is currently not possible. On the other hand, many foreigners have become the legal owners of the land and enjoy all ownership relations rights they are entitled to. This gap between legislation regulations and practices makes their status unsafe and uncertain. For that reason they often give up on their plan. Thus, the aim of this analysis is focused primarily on finding the causes that lead to this legal and factual situation, and then pointing out the ways and means how to overcome this situation. Overcoming the current situation would many benefits both to the Republic of Serbia, as well as to investors wishing to invest in our country.

Key words: Ownership, status of property, agricultural land, foreigners, owners of the land relations rights, legislation regulations.

Author's Address:

Dr Slavoljub Vukićević
Megatrend Univerzitet Beograd
Goce Delčeva 8
11070 Beograd
Republika Srbija
e-mail: savovicmiodrag@yahoo.com