



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

***ИЗВЕШТАЈ***  
***О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА***  
***Ефикасност коришћења пољопривредног***  
***земљишта у државној својини***



Број: 400-398/2022-04/49  
Београд, 23. децембар 2022. године



*Надлежни органи нису обезбедили ефикасно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци улазе у посед и након отпочињања агроекономске године, а за пољопривреднике то значи немогућност избора културе коју ће сејати, док се пољопривредно земљиште у државној својини за то време не обрађује*

Према подацима којима располаже Управа за пољопривредно земљиште, укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини на дан 31. октобар 2021. године је 805.795 ха, од чега су 397.111 ха (49%) парцеле изузете од давања у закуп и на коришћење. Од расположивог пољопривредног земљишта у државној својини за давање у закуп и на коришћење, уговорима је дата површина од 264.929 ха (65%), а земљиште које није дато у закуп и на коришћење, тј. које остаје необрађено је 143.488 ха (35%).



Пољопривредне основе, као обавезни плански документи који се доносе ради очувања расположивог пољопривредног земљишта, израде програма и пројеката заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта и израде дугорочне стратегије развоја пољопривредне производње, нису донете ни након више од 16 година од дана доношења Закона о пољопривредном земљишту.

Евиденција о пољопривредном земљишту у државној својини не приказује у потпуности реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини.

Годишњи програми заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта нису благовремено доношени, што је довело до кашњења у покретању и спровођењу поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини и у остваривању прихода од закупа. У периоду од три агроекономске године, 1.11.2018 – 31.10.2021, уговори о закупу су закључивани и знатно након почетка агроекономске године (најчешће 61–200 дана), а за пољопривреднике то значи немогућност избора културе коју ће сејати.

Опредељивање површине пољопривредног земљишта у државној својини за коришћење без плаћања накнаде врши се без јасно прописаних критеријума, од случаја до случаја.

Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.

## Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

**Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да:**

- ↓ предузме активности у циљу доношења Пољопривредне основе Републике Србије;
- ↓ предузме мере и активности по питању благовременог доношења Годишњих програма јединица локалне самоуправе;
- ↓ пропише критеријуме према којима јединице локалне самоуправе опредељују површину пољопривредног земљишта у државној својини коју дају на коришћење без плаћања накнаде;
- ↓ планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту.

**Управи за пољопривредно земљиште да:**

- ↓ уреди евиденцију тако да приказује реалну површину пољопривредног земљишта у државној својини.

**Градовима Вршац и Зрењанин да:**

- ↓ ближе уреди процедуре у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта;
- ↓ предузму неопходне активности како би се Годишњи програми и поступак давања у закуп спроводили благовремено;
- ↓ спроводе контролу и оверу књиге поља за биљну производњу;
- ↓ предузму мере у случајевима незаконитог коришћења утрина и пашњака враћеним селима.



## Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	10
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизијска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
2. Општи подаци о давању на коришћење и у закуп пољопривредног земљишта у државној својини	19
IV Закључци	29
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Основни предуслови за ефикасно издавање у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини нису испуњени зато што пољопривредне основе, као обавезни плански документи, нису донете, а евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини</b>	<b>30</b>
Налаз 1.1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није, ни након више од 16 година од дана доношења Закона о пољопривредном земљишту, предузимало активности у циљу доношења Пољопривредне основе Републике Србије, као обавезног планског документа	30
Налаз 1.2: Евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује у потпуности реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини	34
<b>ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе</b>	<b>41</b>
Налаз 2.1: Градови Вршац и Зрењанин нису ближе уредили поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, како би спровођење тих поступака било ефикасно	41
Налаз 2.2: Градови Вршац и Зрењанин нису благовремено доносили Годишње програме, што је довело до кашњења у покретању и спровођењу поступака давања у закуп	



и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, као и у остваривању прихода од закупа	42
Налаз 2.3: Опредељене су површине пољопривредног земљишта у државној својини за коришћење без плаћања накнаде без јасно прописаних критеријума	61
<hr/>	
ЗАКЉУЧАК 3: Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини	66
<hr/>	
Налаз 3.1: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није у довољној мери вршило надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу доношења Годишњих програма, као и успостављања плодореда и вођења књиге поља	66
Налаз 3.2: Градови Вршац и Зрењанин нису вршили контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, коју је дужан да води закупац пољопривредног земљишта у државној својини	72
Налаз 3.3: Град Зрењанин и Министарство нису доследно предузимали мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (уговора о закупу), због чега је изостао приход од закупа за агроекономску годину 2021/2022 у износу од 462.801 евра, а постоји ризик изостанка прихода и убудуће, имајући у виду да се наведено земљиште даје у закуп на 15 година	73
Налаз 3.4: Градови Вршац и Зрењанин нису у потпуности предузимали адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринима и пашњацима враћеним селима на коришћење	87
<hr/>	
V Захтев за доставу одазивног извештаја	92
ПРИЛОЗИ	1
<hr/>	
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	1
Прилог 2 – Право пречег закупа – Инфраструктура	5
Прилог 3 – Преглед површине и просечне цене закупа пољопривредног земљишта у државној својини по ЈЛС по закљученим уговорима за три агроекономске године (1. 11. 2018 – 31. 10. 2021.)	6
Прилог 4 – Преглед броја дана кашњења у доношењу Годишњег програма по ЈЛС	9



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	МПШВ/Министарство
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште	УПЗ
Република Србија	РС
Аутономна покрајина	АП
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство	Покрајински секретаријат
Закон о пољопривредном земљишту	ЗоПЗ
Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини	Годишњи програм/ГП
Правилник о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини	Правилник
Уредба о условима, начину и поступку за остваривање права првенства закупа, критеријумима за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа, као и документацији која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа	Уредба
Републички геодетски завод	РГЗ
Пољопривредна основа заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за територију Републике Србије	Пољопривредна основа РС
Хектар	ха

Поједини термини који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Термин
Земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици, мочваре и друго) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу	Пољопривредно земљиште
Документ о планирању и праћењу свакодневних активности у биљној производњи и оствареним приносима током године, а нарочито у ратарској, повртарској и воћарској производњи	Књига поља
Правилно, просторно и временско смењивање усева у биљној производњи.	Плодоред
Пољопривредно земљиште у својини Републике Србије	Пољопривредно земљиште у државној својини



## I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, код следећих субјеката ревизије: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште, Град Вршац и Град Зрењанин.

Пољопривредним земљиштем у својини Републике Србије располаже и управља Република Србија преко Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Ово земљиште се користи у складу са Годишњим програмима заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта које доносе јединице локалне самоуправе, на које Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде даје сагласност.

У периоду од 2018. до 2021. године, просечно годишње 83% јединица локалне самоуправе каснило је са доношењем годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. Уговори о давању у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини се најчешће закључују у распону од 61–200 дана након почетка агроекономске године.

Према подацима којима располаже Управа за пољопривредно земљиште, укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини на дан 31. октобар 2021. године је 805.795 ха, од чега је 41% обрадиво пољопривредно земљиште (326.499 ха), док 59% чине пашњаци, рибњаци, трстици, мочваре и друго (479.296 ха).

Од укупне површине пољопривредног земљишта, расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење је 408.684 ха (51%), а изузете парцеле од давања у закуп и на коришћење чине 397.111 ха (49%). Главни разлози изузећа ових парцела су: разлика између правног и фактичког стања, односно на терену није пољопривредно земљиште (71%); пашњаци и утрине који су враћени селу на коришћење (19%); парцеле ни правно ни фактички нису пољопривредно земљиште (4%) и остали разлози.

Расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење по годишњим програмима за агроекономску годину 2020/2021. годину је 408.684 ха, док је у поступку реституције враћено 267 ха од момента израде годишњих програма до тренутка закључења уговора, тако да је расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење 408.417 ха. Од расположивог пољопривредног земљишта, на дан 31.10.2021. године уговорима о закупу и на коришћење дата је површина од 264.929 ха (65%), а земљиште које није дато у закуп и на коришћење, тј. које остаје необрађено је 143.488 ха (35%).

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

**Надлежни органи нису обезбедили ефикасно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци улазе у посед и након отпочињања агроекономске године, а за пољопривреднике то значи немогућност избора културе коју ће сејати, док се пољопривредно земљиште у државној својини за то време не обрађује.**

Наведено заснивамо на следећим закључцима и налазима:

**ЗАКЉУЧАК 1.** Основни предуслови за ефикасно издавање у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини нису испуњени зато што пољопривредне основе, као обавезни плански документи, нису донете, а евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини



Налаз 1.1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није, ни након више од 16 година од дана доношења Закона о пољопривредном земљишту, предузимало активности у циљу доношења Пољопривредне основе Републике Србије, као обавезног планског документа

Налаз 1.2. Евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује у потпуности реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини

**ЗАКЉУЧАК 2.** Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе

Налаз 2.1. Градови Вршац и Зрењанин нису ближе уредили поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, како би спровођење тих поступака било ефикасно

Налаз 2.2. Градови Вршац и Зрењанин нису благовремено доносили Годишње програме, што је довело до кашњења у покретању и спровођењу поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, као и у остваривању прихода од закупа

Налаз 2.3. Опредељене су површине пољопривредног земљишта у државној својини за коришћење без плаћања накнаде без јасно прописаних критеријума

**ЗАКЉУЧАК 3.** Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини

Налаз 3.1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није у довољној мери вршило надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу доношења Годишњих програма, као и успостављања плодоредра и вођења књиге поља

Налаз 3.2. Градови Вршац и Зрењанин нису вршили контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, коју је дужан да води купац пољопривредног земљишта у државној својини

Налаз 3.3. Град Зрењанин и Министарство нису доследно предузимали мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (уговора о закупу), због чега је изостао приход од закупа за агроекономску годину 2021/2022. у износу од 462.801 евра, а постоји ризик изостанка прихода и убудуће, имајући у виду да се наведено земљиште даје у закуп на 15 година

Налаз 3.4. Градови Вршац и Зрењанин нису у потпуности предузимали адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење

У циљу ефикасног коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке субјектима ревизије:



Одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде да:

1. предузму све активности у циљу доношења Пољопривредне основе Републике Србије, израде Пољопривредну основу и предложи Влади њено доношење (Приоритет 3<sup>[1]</sup>) – Налаз 1.1;
2. предузму мере и активности у циљу благовременог доношења Годишњих програма јединица локалне самоуправе, с обзиром на своје законом прописане надлежности (Приоритет 3) – Налаз 2.2;
3. пропишу критеријуме према којима јединице локалне самоуправе опредељују површину пољопривредног земљишта у државној својини коју дају на коришћење без плаћања накнаде, сходно примереној делатности, којом се корисници баве (Приоритет 2<sup>[2]</sup>) – Налаз 2.3;
4. приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирају утврђено стање у овој области и у складу са тим планирају већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту, у делу доношења Годишњих програма и успостављања плодореда и вођења књиге поља, а у циљу ефикаснијег планирања и спровођења поступака давања у закуп, као и праћења коришћења пољопривредног земљишта у државној својини (Приоритет 2) – Налаз 3.1;
5. предузимају адекватне мере из своје надлежности у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (Приоритет 2) – Налаз 3.3.

Одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за пољопривредно земљиште да:

1. уреде евиденцију тако да приказује реалну површину пољопривредног земљишта у државној својини, као и да у сарадњи са другим надлежним државним органима који воде евиденције о пољопривредном земљишту у државној својини обезбеде усаглашавање и квалитет података и информација (Приоритет 2) – Налаз 1.2.

Одговорним лицима Града Вршца да:

1. ближе уреде процедуре, активности, интерне рокове и поделу одговорности у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини (Приоритет 2) – Налаз 2.1;
2. у сарадњи са Управом за пољопривредно земљиште, предузму неопходне активности како би обезбедили да се доношење Годишњих програма и поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини спроводе благовремено, како не би долазило до кашњења у остваривању прихода од давања у закуп (Приоритет 3) – Налаз 2.2;
3. спроводе контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године (Приоритет 2) – Налаз 3.2;
4. предузму адекватне мере у случајевима незаконитог коришћења земљишта које је враћено селима, како би спречили незаконито располагање и промену намене враћеног земљишта (Приоритет 2) – Налаз 3.4.

[1] ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

[2] ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана





Одговорним лицима Града Зрењанина да:

1. ближе уреде процедуре, активности, интерне рокове и подела одговорности у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини (Приоритет 2) – Налаз 2.1;
2. у сарадњи са Управом за пољопривредно земљиште, предузму неопходне активности како би обезбедили да се доношење Годишњих програма и поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини спроводе благовремено, како не би долазило до кашњења у остваривању прихода од давања у закуп (Приоритет 3) – Налаз 2.2;
3. спроводе контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године (Приоритет 2) – Налаз 3.2;
4. предузимају адекватне мере из своје надлежности у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (Приоритет 2) – Налаз 3.3;
5. предузму адекватне мере у случајевима незаконитог коришћења земљишта које је враћено селима, како би спречили незаконито располагање и промену намене враћеног земљишта (Приоритет 2) – Налаз 3.4.

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**

**Државна ревизорска институција**

**Макензијева 41**

**11000 Београд, Србија**

**23. децембар 2022. године**



## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини“ у периоду мај–новембар 2022. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>1</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>2</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину<sup>3</sup> и Изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину<sup>4</sup>.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ИССАИ).

### 1. Проблем

Пољопривредним земљиштем у својини Републике Србије располаже и управља Република Србија преко Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Ово земљиште користи се у складу са Годишњим програмима заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта које доносе јединице локалне самоуправе, на које Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде даје сагласност.

Према подацима којима располаже Управа за пољопривредно земљиште, укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини на дан 31. октобар 2021. године је 805.795 ха, од чега је 41% обрадиво пољопривредно земљиште (326.499 ха), док 59% чине пашњаци, рибњаци, трстици, мочваре и друго (479.296 ха).

Од укупне површине пољопривредног земљишта, расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење је 408.684 ха (51%), а изузете парцеле од давања у закуп и на коришћење чине 397.111 ха (49%). Главни разлози изузећа ових парцела су: разлика између правног и фактичког стања, односно на терену није пољопривредно земљиште (71%); пашњаци и утрине који су враћени селу на коришћење (19%); парцеле ни правно ни фактички нису пољопривредно земљиште (4%) и остали разлози.

Расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење по годишњим програмима за агроекономску годину 2020/2021. годину је 408.684 ха, док је у поступку реституције враћено 267 ха од момента израде годишњих програма до тренутка закључења уговора, тако да је расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење 408.417 ха. Од расположивог пољопривредног земљишта, на дан 31.10.2021. године уговорима о закупу и на коришћење дата је површина од 264.929 ха (65%), а земљиште које није дато у закуп и на коришћење, тј. које остаје необрађено је 143.488 ха (35%).

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

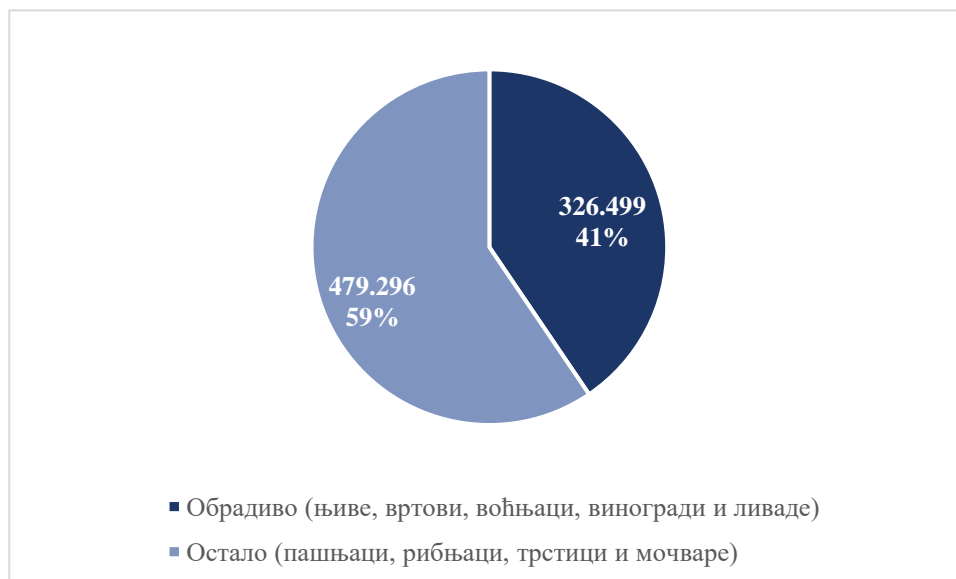
<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

<sup>3</sup> Број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022. године-пречишћен текст.

<sup>4</sup> Број: 06-1950/2021-02/1-7 од 27. маја 2022. године.



Графикон 1: Приказ укупног пољопривредног земљишта у државној својини



Извор: Управа за пољопривредно земљиште

Спроведене ревизије финансијских извештаја, правилности и сврсисходности пословања у претходном периоду и анализе стања у овој области, између осталог, указале су на бројне неправилности у овој области: да велики број јединица локалне самоуправе није благовремено доносило Годишњи програм или да нису добијале сагласност Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде на Годишњи програм; да јединице локалне самоуправе нису достављале Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде извештај о уплати средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини и тако даље.

Постоје недостаци у стратешком и оперативном планирању у области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, као и изостанак ефикасног надзора над коришћењем пољопривредног земљишта у државној својини.

Такође, постоји велико интересовање пољопривредних произвођача за ову тему.

## 2. Циљ ревизије

Циљ ове ревизије је да се испита да ли се ефикасно користи пољопривредно земљиште у државној својини, и то доношењем планских докумената, свеобухватном и ажурном евиденцијом, давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта, као и адекватном контролом.

Спровођење ревизије сврсисходности пословања на ову тему односи се на стратешке циљеве Државне ревизорске институције и то Циљ 1. Одговорити на тренутне и хитне изазове у раду корисника јавних средстава, и Потциљ 1.4. Економски послови.

Такође, државе чланице Уједињених нација су септембра 2015. године усвојиле Агенду 2030, која представља визију одрживог развоја и бољег, стабилнијег и безбеднијег живота за све. Агенда садржи краткорочне и дугорочне циљеве и потциљеве у економској, социјалној и еколошкој сфери.<sup>5</sup> Циљ 2. „Свет без глади“ предвиђа

<sup>5</sup> Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији, извештај за 2021. годину, Републички завод за статистику, март 2022. године, стр. 5 (<https://sdg.indikatori.rs/media/1544/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji.pdf>).



окончање глади, постизање безбедности хране и побољшање исхране и промовисање одрживе пољопривреде, а потциљ 2.4: До 2030. обезбедити одрживе системе за



производњу хране и применити отпорне пољопривредне праксе за повећање продуктивности и производње, које помажу у одржавању екосистема, које јачају капацитет за прилагођавање климатским променама, екстремним временским условима, сушама, поплавама и осталим катастрофама, и које прогресивно побољшавају квалитет земљишта и гла.

Ова ревизија треба да допринесе пре свега успостављању Пољопривредне основе и квалитетне евиденције о пољопривредном земљишту у државној својини, тј. омогућавање предуслова за ефикасно издавање у закуп и на коришћење, као и унапређење квалитета пољопривредног земљишта, а у коначном обезбеђивању одрживе пољопривредне производње.

### 3. Ревизијска питања

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду да је циљ ревизије да се одговори на питање: Да ли надлежни органи ефикасно планирају, дају у закуп и на коришћење пољопривредно земљиште у државној својини и врше надзор над коришћењем пољопривредног земљишта као добра од општег интереса?

У фокусу ревизије је принцип ефикасности, који значи добијање највише из расположивих ресурса. Принцип ефикасности бави се односом између ангажованих ресурса и добијених резултата у смислу квантитета, квалитета и времена. Како је за ревизију ефикасности потребно одређено поређење, ова ревизија ће бити усмерена на поређење давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини код ЈЛС.

У складу са тим, формулисали смо следећа питања:

1. Да ли планске активности и постојећа евиденција омогућавају ефикасно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?
2. Да ли су ефикасни поступци давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?
3. Да ли се надзор и контрола над пољопривредним земљиштем у државној својини врши у циљу унапређења ефикасности коришћења тог земљишта?

### 4. Обим и ограничења ревизије

Законом о територијалној организацији РС уређено је да територијалну организацију РС чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице (174 ЈЛС). У фази планирања ревизије, прикупили смо податке о 145 ЈЛС без територије АП Косово и Метохија на дан 31. 10. 2021. године. ЈЛС смо рангирани према седам критеријума, и то: укупно пољопривредно земљиште у државној својини, површина заузета важећим уговорима о закупу и на коришћење, површина која је планирана за давање у закуп и на коришћење, изузето пољопривредно земљиште, укупан износ годишње закупнине, број дана кашњења у доношењу Годишњег програма и преоравање утрина и пашњака враћених селу на коришћење. Свака ЈЛС према датим критеријумима је добила пондер од 1 до 145 (1 – најмање по датом критеријуму, 145 – највише по датом критеријуму) и рангирана је према највећем збиру пондера.



На основу горе наведеног одлучили смо да субјекти ревизије буду:

1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде,
2. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште,

и две највише рангиране ЈЛС

3. Град Зрењанин и
4. Град Вршац,

имајући у виду да су то надлежни органи да одговоре на наша ревизијска питања и они којима би требало упутити препоруке.

Поред субјеката ревизије, одлучили смо да следећи органи буду извори информација – Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство АП Војводине, Републичка дирекција за имовину РС и 143 ЈЛС (послати упитници у фази планирања ревизије).

Агроекономска година је период који је потребан да се изврши припрема земљишта, заснује пољопривредна култура и скине усев те културе, а период у зависности од врсте културе, може бити различите дужине у оквиру периода од 1. новембра текуће године до 31. октобра наредне године.<sup>6</sup>

Ревизијом смо обухватили период од три агроекономске године (1. 11. 2018 –31. 10. 2021).

У ревизији смо се бавили давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини према одредбама садржаним у Закону о пољопривредном земљишту и пратећим подзаконским прописима, а које се односе на област коришћења пољопривредног земљишта у државној својини. Закон о пољопривредном земљишту донет је током 2006. године, са каснијим изменама и допунама и садржи решења која су прилагођена принципима Устава Републике Србије.

## 5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законска и подзаконска акта који се односе на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини. Прикупили смо и анализирали податке од субјеката ревизије (МПШВ, УПЗ, градови Зрењанин и Вршац). У фази планирања ревизије, упутили смо упитник и прикупили податке о 145 ЈЛС без територије АП Косово и Метохија и 17 градских општина Града Београда на дан 31. 10. 2021. године. Одржали смо састанке са субјектима ревизије.

Да бисмо одговорили на прво ревизијско питање „Да ли планске активности и постојећа евиденција омогућавају ефикасно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?“, прикупили смо следеће податке и информације о: активностима МПШВ и УПЗ на изради Пољопривредних основа заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта као планског документа; информационом систему о пољопривредном земљишту; евиденцији пољопривредног земљишта у УПЗ.

Да бисмо одговорили на друго ревизијско питање „Да ли су ефикасни поступци давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?“, прикупили смо податке и информације од УПЗ за све ЈЛС и градова Зрењанин и Вршац

<sup>6</sup> Члан 2 тачка 9) Правилника о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини



о: проблемима у вези са усвајањем Годишњег програм ЈЛС-субјеката ревизије; расписаним јавним позивима и јавних огласа за коришћење без плаћања накнаде и давање у закуп, доношењу одлука, закључивања уговора о давању у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини и остваривању прихода.

Да бисмо одговорили на треће ревизијско питање „Да ли се надзор и контрола над пољопривредним земљиштем у државној својини врши у циљу унапређења ефикасности коришћења тог земљишта?“, прикупили смо податке и информације од Министарства о вршењу инспекцијског надзора над спровођењем ЗоПЗ, као и о контроли коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, коју су вршили градови Зрењанин и Вршац.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.

### III Опис предмета ревизије

Пољопривредно земљиште у државној својини, као добро од општег интереса, јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу, као и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу. Пољопривредним земљиштем у државној својини располаже и управља Република Србија преко Министарства, односно УПЗ.

Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати на коришћење, са плаћањем или без плаћања накнаде. Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати и у закуп под условом да је годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, који доноси јединица локалне самоуправе, предвиђено за давање у закуп. Под одређеним условима, поједина лица имају право првенства закупа, као и право пречег закупа, пољопривредног земљишта у државној својини.

Одлуку о давању пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење, односно у закуп, доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе, уз сагласност Министарства, док уговор са корисником, односно закупцем закључује Министарство.

Пољопривредно земљиште у државној својини не може се отуђивати, осим под условима предвиђеним законом.

#### 1. Законодавни и институционални оквир

Уставом Републике Србије се јемче приватна, задружна и јавна својина. Јавна својина је државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе.<sup>7</sup> Законом о јавној својини прописано је да јавну својину чини право својине РС – државна својина, право својине АП – покрајинска својина и право својине ЈЛС – општинска, односно градска својина.<sup>8</sup>

Устав Републике Србије прописује да су природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Републике Србије у државној имовини и да у државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом, да физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом и да се имовина

<sup>7</sup> Члан 86 став 1 Устава Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021)

<sup>8</sup> Члан 2 Закона о јавној својини („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020).



аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују законом.<sup>9</sup>

Добра од општег интереса у јавној својини, у смислу Закона о јавној својини, јесу ствари које су законом одређене као добра од општег интереса (пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште, водно земљиште, водни објекти, заштићена природна добра, културна добра и др.), због чега уживају посебну заштиту.<sup>10</sup>

Законом о пољопривредном земљишту<sup>11</sup>, који је ступио на снагу 27. јула 2006. године, са каснијим изменама и допунама, уређује се планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса.<sup>12</sup>

Изради Закона се приступило, између осталог, из следећих разлога<sup>13</sup>: 1) усаглашавање и хармонизовање са прописима земаља Европске уније, у циљу спровођења плана европског партнерства, као приоритетног задатка; 2) реализација Стратегије пољопривреде Србије; 3) отклањања недостатака и ограничења који у мањој или већој мери, онемогућавају укупну ефикасност планирања, заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта; 4) увођење система планирања заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта кроз доношења Основе Републике Србије, Основе аутономне покрајине, којима се ближе одређује просторни развој пољопривредног земљишта; 5) коришћење пољопривредног земљишта у државној својини и другим облицима својине; 6) увођење информационог система о пољопривредном земљишту Републике; 7) управљање земљиштем у државној својини; 8) уређење инспекцијског надзора.

Пољопривредно земљиште је добро од општег интереса за РС које се користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним овим законом.<sup>14</sup> Пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици и мочваре) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу. Обрадиво пољопривредно земљиште јесу њиве, вртови, воћњаци, виногради и ливаде.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Члан 87 Устава Републике Србије

<sup>10</sup> Члан 10 став 1 закона о јавној својини

<sup>11</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 -др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 – др. закон

<sup>12</sup> Члан 1 став 1 ЗоПЗ

<sup>13</sup> Предлог ЗоПЗ донет на 138. седници Владе Републике Србије дана 28.4.2006. године

<sup>14</sup> Члан 1 став 2 ЗоПЗ

<sup>15</sup> Члан 2 ЗоПЗ



Илустрација 1: Пољопривредно земљиште које се користи за пољопривредну производњу



Извор: ДРИ, интернет

Најзначајније улоге, надлежности и одговорности у располагању пољопривредним земљиштем у државној својини, у складу са ЗоПЗ, имају Влада РС, МПШВ, УПЗ, АП Војводина и ЈЛС, нарочито у погледу реализације оперативних задатака давања у закуп тог земљишта.

Надлежности и задаци Владе РС за тему која ће бити предмет испитивања ревизије су следеће:

- ✓ Доноси Пољопривредну основу РС које се објављују у „Службеном гласнику РС“;
- ✓ Доноси Одлуку о изради Пољопривредне основе РС, чији је саставни део и Програм за израду пољопривредне основе;
- ✓ Доноси Годишњи програм за спровођење Пољопривредне основе РС на предлог МПШВ;
- ✓ Одобрава право прече куповине на предлог Комисије, коју образују заједнички министар надлежан за послове пољопривреде и министар надлежан за послове финансија;
- ✓ Прописује ближе услове, начин и поступак продаје, као и документацију која се доставља у поступку продаје;
- ✓ Ближе прописује услове, начин и поступак за остваривање права првенства закупа, критеријуме за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа, као и документацију која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа.

МПШВ, као ресорно надлежно министарство за ову област, између осталог, има следеће надлежности:

- ✓ Располаже и управља пољопривредним земљиштем РС;
- ✓ Носилац израде Пољопривредне основе РС;





- ✓ Ако ЈЛС не донесе Годишњи програм без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за доношење Годишњег програма, обавештава министра надлежног за послове финансија;
- ✓ Закључује следеће уговоре у вези са пољопривредним земљиштем у државно својини: са закупцем уговор о закупу; са корисником уговор о коришћењу без плаћања накнаде; са купцем уговор о купопродаји;
- ✓ Може да спроведе поступак јавног надметања ако се пољопривредно земљиште не изда у закуп након спроведеног јавног надметања у два круга поступка;
- ✓ Доноси Одлуку о праву првенства закупа, ако ЈЛС не донесе одлуку у року доноси решење о предузетим мерама;
- ✓ Доставља доказе о испуњености услова за добијање права првенства закупа ЈЛС;
- ✓ Решава по жалбама у вези са пољопривредним земљиштем у државно својини против: одлука о давању на коришћење без плаћања накнаде; одлука о давању у закуп земљишта; одлука о праву првенства закупа и давању у закуп по основу права пречег закупа; решења инспектора; одлуке о продаји пољопривредног земљишта у државној својини;
- ✓ Утврђује пољопривредно земљиште у државној својини које је предмет продаје, на предлог ЈЛС;
- ✓ Врши инспекцијски надзор над спровођењем ЗоПЗ и прописа донетих на основу њега, осим извођења геодетско-техничких радова у поступку комасације преко републичког пољопривредног инспектора.

Ресорни министар, између осталог, ближе прописује:

- ✓ Садржину, начин израде и вршења стручне контроле Пољопривредне основе РС и пољопривредне основе АП, као и услове и начин њиховог излагања на јавни увид;
- ✓ Ближе услове, начин и поступак давања на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини правним лицима у државној својини регистрованим за послове у области шумарства;
- ✓ Услове и поступак давања на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, давање у закуп по основу права пречег закупа и путем јавног надметања.

Надлежности извршног органа/органа АП Војводине, између осталих, јесу:

- ✓ Доноси, по претходно прибављеном мишљењу МПШВ, Пољопривредну основу АП;
- ✓ Одређује носиоца израде Пољопривредне основе АП;
- ✓ Доноси, по претходно прибављеном мишљењу МПШВ, Одлуку о изради Пољопривредне основе АП, чији је саставни део и Програм за израду пољопривредне основе;
- ✓ Решава по жалбама у вези са пољопривредним земљиштем у државној својини против: одлука о праву првенства закупа и давању у закуп по основу права пречег закупа, донетих од стране органа ЈЛС са територије АП; одлука о давању у закуп земљишта, донетих од стране органа ЈЛС са територије АП; одлука о давању пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење без плаћања накнаде, донетих од стране органа ЈЛС са територије АП;
- ✓ Доноси Годишњи програм, за остваривање Пољопривредне основе АП, у складу са пољопривредним основама РС, уз сагласност МПШВ.



Надлежности УПЗ су:

- ✓ Успоставља и води информациони систем о пољопривредном земљишту РС;
- ✓ Расподељује средства за извођење радова и прати реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за РС;
- ✓ Прати израду Пољопривредне основе РС и њено остваривање;
- ✓ Остварује међународну сарадњу у области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта;
- ✓ Обавља и друге послове из области планирања, заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.

Надлежности и задаци органа ЈЛС за тему која ће бити предмет испитивања ревизије су следеће:

- ✓ Доноси Годишњи програм, у складу са којим се користи пољопривредно земљиште у државној својини по претходно прибављеном мишљењу комисије коју образује председник општине, односно градоначелник, најкасније до 31. марта текуће године, уз сагласност МПШВ;
- ✓ Утврђује висину закупнине;
- ✓ Доноси Одлуку о расписивању јавног огласа за давање у закуп пољопривредног земљишта, у року од 60 дана од дана доношења Годишњег програма, уз сагласност МПШВ (на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини);
- ✓ Расписује јавни позив, којим се пољопривредно земљиште у државној својини даје на коришћење без плаћања накнаде;
- ✓ Спроводи поступак давања у закуп, односно на коришћење, пољопривредног земљишта у државној својини;
- ✓ Спроводи поступак остваривања права пречег закупа, расписивањем јавног позива;
- ✓ Уз сагласност МПШВ, доноси следеће одлуке: о давању на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење уз накнаду; о давању пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење без плаћања накнаде; о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини најкасније до 1. јуна текуће године; о праву првенства закупа у року од 30 дана од дана пријема доказа о испуњености услова за добијање права првенства закупа; о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини по основу права пречег закупа надлежни орган ЈЛС; о скидању усева, ако правно, односно физичко лице, користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, односно супротно одредбама ЗоПЗ, а за коришћење тог земљишта не изврши обавезу плаћања и ако пољопривредни инспектор записником утврди да непознато лице користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа;
- ✓ Доставља МПШВ извештај о уплати средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, односно објеката у државној својини најкасније до 10. новембра текуће године, као и годишњи извештај о коришћењу средстава за реализацију програма за текућу годину до 31. јануара наредне године;
- ✓ Обавља стручне послове за прикупљање потребне документације ради давања у закуп земљишта;
- ✓ Код отуђења пољопривредног земљишта у државној својини: одређује површине за продају пољопривредног земљишта у државној својини, и то почевши од најмањих катастарских парцела; предлаже пољопривредно



земљиште у државној својини за продају; објављује јавни позив за прикупљање понуда уз сагласност МПШВ; разматра понуде и ако су испуњени сви услови предвиђени овим законом доноси одлуку о продаји, уз претходну сагласност МПШВ.

## 2. Општи подаци о давању на коришћење и у закуп пољопривредног земљишта у државној својини

Расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење по годишњим програмима за агроекономску годину 2020/2021. годину је 408.684 ха, док је у поступку реституције враћено 267 хектара од момента израде годишњих програма до тренутка закључења уговора, тако да је расположиво земљиште за давање у закуп и на коришћење 408.417 ха, односно 51% од укупне површине пољопривредног земљишта у државној својини. Од расположивог пољопривредног земљишта, на дан 31.10.2021. године уговорима о закупу и на коришћење дата је површина од 264.929 ха (65%), а земљиште које није дато у закуп и на коришћење, тј. које остаје необрађено је 143.488 ха (35%).

ЗоПЗ, Правилником и Уредбом су прописани поступци давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини (поступци јавног оглашавања, доношења одлуке и закључивања уговора). Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати:

1. На коришћење без плаћања накнаде<sup>16</sup>;
2. На коришћење уз накнаду за непољопривредну производњу<sup>17</sup>;
3. У закуп:
  - а) по основу права првенства закупа<sup>18</sup>;
  - б) по основу права пречег закупа (власници пољопривредне инфраструктуре и власници домаћих животиња);
  - в) по основу јавног надметања.

### Град Вршац

Према подацима из Годишњег програма за агроекономску 1.11.2020-31.10.2021. годину, на територији града Вршца налази се 23.243,58 ха пољопривредног земљишта у државној својини. На дан 31.10. 2021. године важећим уговорима је дато у закуп или на коришћење без плаћања накнаде 12.538,54 ха пољопривредног земљишта у државној својини, по просечној цени закупа од 105,32 евра по ха. Изузето од давања у закуп и на коришћење је 6.366,11 ха.

Табела 1: Преглед датог пољопривредног земљишта у државној својини у закуп/на коришћење на територији града Вршца – активни уговори на дан 31. 10. 2021. године

РБ	Основ	Површина		Годишња закупнина (евра)	Просечна цена (евра/ха)	Број уговора
		ха	%			
1	Коришћење без накнаде	259,29	2%			6
2	Право пречег закупа – инфраструктура	2.636,74	21%	244.596,09	92,76	79
3	Право пречег закупа-власници домаћих животиња	1.211,00	10%	126.655,32	104,59	72
4	Закуп	8.431,51	67%	949.322,40	112,59	440
	<b>Укупно</b>	<b>12.538,54</b>	<b>100%</b>	<b>1.320.573,81</b>	<b>105,32</b>	<b>597</b>

Извор: Град Вршац

<sup>16</sup> Описано у налазу 2.3.

<sup>17</sup> У ревидираном периоду пољопривредно земљиште у државној својини није дато по овом основу

<sup>18</sup> Описано у Налазу 3.3.



На територији града Вршца, од укупног пољопривредног земљишта у државној својини датог у закуп и на коришћење, 64% површине је дато на период од годину дана.

Табела 2: Преглед закључених уговора према периоду закупа/коришћења на територији града Вршца – активни уговори на дан 31. 10. 2021. године

Период закупа (у г.)	Површина		Годишња закупнина (евра)	Просечна цена (евра/ха)	Број уговора
	ха	%			
1	8.063,34	64%	904.081,67	112,12	340
4	53,28	0%	5.602,55	105,15	3
5	6,63	0%	795,75	119,95	1
10	2.987,47	24%	309.777,02	103,69	175
13	206,58	2%	10.745,14	52,01	2
15	846,82	7%	59.290,28	70,02	62
20	374,41	3%	30.281,40	80,88	14
<b>Укупно</b>	<b>12.538,54</b>	<b>100%</b>	<b>1.320.573,81</b>	<b>105,32</b>	<b>597</b>

Извор: Град Вршац

### Град Зрењанин

На дан 31. 10. 2021. године важећим уговорима је дато у закуп или на коришћење без плаћања накнаде 13.218,47 ха пољопривредног земљишта у државној својини, по просечној цени закупа од 116,57 евра по ха. Изузето од давања у закуп и на коришћење је 6.856,09 ха.

Табела 3: Преглед датог пољопривредног земљишта у државној својини у закуп/на коришћење на територији града Зрењанина – активни уговори на дан 31. 10. 2021. године

РБ	Основ	Површина		Годишња закупнина (евра)	Просечна Цена (евра/ха)	Број уговора
		ха	%			
1	Коришћење без накнаде	1.415,945	11%			41
2	Право првенства закупа	69,24	1%	15.732,09	227,21	1
3	Право пречег закупа – инфраструктура	649,46	5%	98.610,17	151,83	13
4	Право пречег закупа – власници домаћих животиња	5.902,62	44%	831.251,80	140,83	341
5	Закуп	5.181,20	39%	595.276,46	114,89	473
	<b>Укупно</b>	<b>13,218.47</b>	<b>100%</b>	<b>1,540,870.52</b>	<b>116,57</b>	<b>869</b>

Извор: Град Зрењанин

Табела 4: Преглед закључених уговора према периоду закупа/коришћења на територији града Зрењанина – активни уговори на дан 31. 10. 2021. године

Период закупа (у г.)	Површина		Годишња закупнина (евра)	Просечна цена (евра/ха)	Број уговора
	ха	%			
1	3.304,30	25%	497.335,54	150,51	149
4	23,86	0,5%	2.902,71	121,68	2
5	243,42	2%	21.486,54	88,27	17
10	6.038,41	46%	772.890,06	140,40	423
15	2.064,46	15%	205.171,70	99,38	238
20	203,80	2%	7.625,69	37,42	4
30	149,94	0,5%	33.458,28	223,15	4



Дугорочно	1.190,29	9%			
<b>Укупно</b>	<b>13,218.47</b>	<b>100%</b>	<b>1,540,870.52</b>	<b>116.57</b>	<b>869</b>

Извор: Град Зрењанин

### Закуп

Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати у закуп, ако је годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта из члана 60. овог закона предвиђено за давање у закуп физичком, односно правном лицу за период који не може бити краћи од једне године нити дужи од 30 година, а за рибњаке и винограде 40 година.<sup>19</sup>

### Право пречег закупа<sup>20</sup>

Право пречег закупа остварује се у поступку који спроводи јединица локалне самоуправе расписивањем јавног позива. Јавни позив се расписује до 30. јуна текуће године, а пријава на јавни позив са потребном документацијом доставља се најкасније до 31. октобра текуће године јединици локалне самоуправе. Ако се на основу јавног позива пољопривредно земљиште у државној својини не изда по основу права пречег закупа, то земљиште даје се у закуп јавним надметањем. Право пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини има правно и физичко лице које је:

- 1) власник система за наводњавање, одводњавање, рибњака, пољопривредног објекта, стакленика, пластеника и вишегодишњих засада (воћњака и винограда који су у роду) који се налазе на пољопривредном земљишту у државној својини – инфраструктура и које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање три године;
- 2) власник домаћих животиња, који је и власник, односно купац објекта за гајење тих животиња на територији јединице локалне самоуправе на којој се право пречег закупа остварује и које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање једну годину (до 1 хектар по условном грлу).

Наведена правна и физичка лица имају предност приликом одређивања површине пољопривредног земљишта по основу права пречег закупа.

Одлуку о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини по основу права пречег закупа доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе уз сагласност Министарства.

Министар пољопривреде је Правилником о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини<sup>21</sup> ближе прописао услове, начин и поступак за остваривање права пречег закупа, као и документацију која се доставља уз захтев за остваривање права пречег закупа.

Закупнина пољопривредног земљишта у државној својини по праву пречег закупа се утврђује као просечно постигнута цена закупа по хектару. У случају права пречег закупа – власници домаћих животиња, закупнина не може бити већа од просечне цене закупа по хектару на територији Републике Србије у последње три године.

На основу одлуке о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, а по извршеној уплати закупнине постигнуте на јавном надметању, односно по

<sup>19</sup> Члан 62 ЗоПЗ

<sup>20</sup> Члан 64а ст. 10 – 27 ЗоПЗ

<sup>21</sup> „Службени гласник РС“, бр. 16/2017, 111/2017, 18/2019, 45/2019, 3/2020, 25/2020, 133/2020 и 63/2021



праву првенства закупа и праву пречег закупа и достављању средстава обезбеђења за вишегодишње уговоре, Министарство и купац закључују уговор о закупу пољопривредног земљишта у државној својини.<sup>22</sup>

Табела 5: Преглед површине дате у закуп по основу права пречег закупа и укупне годишње закупнине, у граду Вршцу

Агроекономска година	Укупно уговора	Укупна површина у хектарима	Укупна годишња цена закупа у еврима
Право пречег закупа – инфраструктура			
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	38	1.227,94	151.722
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	38	1.213,39	130.988
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	79	2.636,74	244.596
Право пречег закупа – власници домаћих животиња			
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	31	330,49	44.448
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	88	1.648,22	188.623
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	72	1.211,00	126.655

Извор: Град Вршац

Табела 6: Преглед површине дате у закуп по основу права пречег закупа и укупне годишње закупнине, у граду Зрењанину

Агроекономска година	Укупно уговора	Укупна површина у хектарима	Укупна годишња цена закупа у еврима
Право пречег закупа – инфраструктура			
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	30	2.967,38	405.449
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	11	603,37	98.224
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	2	46,09	365,96
Право пречег закупа – власници домаћих животиња			
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	228	5.453,07	872.390
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	245	5.941,98	856.697
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	201	3.684,11	556.730

Извор: Град Зрењанин

Табеларни прегледи о закупцима по основу права пречег закупа (власници пољопривредне инфраструктуре) за оба града налазе се у [Прилогу 2](#).

#### Јавно надметање

Након што се оконча поступак давања пољопривредног земљишта на коришћење без плаћања накнаде и давања у закуп по основу права пречег закупа, преостала површина пољопривредног земљишта у државној својини даје се у закуп јавним надметањем у два круга.<sup>23</sup>

Пољопривредно земљиште у државној својини даје се у закуп јавним оглашавањем. Пољопривредно земљиште даје се у закуп јавним надметањем у два круга. Одлуку о расписивању јавног огласа доноси надлежни орган ЈЛС на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини, у року од 60 дана од дана доношења Годишњег програма, уз сагласност МПШВ. Одлуку о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини надлежни орган ЈЛС дужан је да донесе најкасније до 1. јуна текуће године, уз сагласност МПШВ. Почетна цена закупа

<sup>22</sup> Члан 66 ЗоПЗ

<sup>23</sup> Члан 64 став 2 и 64а став 12 ЗоПЗ и члан 22 став 2 Правилника о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.



земљишта у првом кругу не може бити нижа од 80% просечно постигнуте цене закупа по хектару, односно у другом кругу не може бити нижа од 60% просечно постигнуте цене закупа по хектару. Ако се пољопривредно земљиште не изда у закуп након спроведеног поступка након два круга надметања, МПШВ може да спроведе поступак јавног надметања.<sup>24</sup>

Право учешћа у јавном надметању за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у првом кругу има физичко лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање три године, са пребивалиштем најмање три године у катастарској општини на којој се налази земљиште које је предмет закупа, да је власник најмање 0,5 ха пољопривредног земљишта, односно правно лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање три године, које је власник пољопривредног земљишта најмање 10 ха у катастарској општини у којој се налази земљиште које је предмет закупа и има седиште на територији ЈЛС којој припада та катастарска општина. Право учешћа у јавном надметању за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у првом кругу има физичко лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање три године, са пребивалиштем најмање три године на територији ЈЛС која спроводи јавно надметање, а чија се парцела граничи са земљиштем у државној својини које је предмет закупа. У другом кругу право учешћа има правно и физичко лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу најмање три године.<sup>25</sup>

Табела 7: Преглед површине дате у закуп путем јавног надметања и укупне закупнине за територију града Вршца за три агроекономске године

Агроекономска година	Јавно надметање	Површина дата у закуп (у ха)	Укупна годишња закупнина (у еврима)	Број уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	Први круг	8.006,34	1.064.902,89	338
	Други круг	343,38	30.973,30	17
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	Први круг	7.434,45	814.173,15	334
	Други круг	609,97	43.492,86	41
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	Први круг	4.481,77	585.394,70	230
	Други круг	205,88	15.470,45	34

Извор: Град Вршац

Табела 8: Преглед површине дате у закуп путем јавног надметања и укупне закупнине за територију града Зрењанина за три агроекономске године

Агроекономска година	Број јавних надметања	Површина дата у закуп (у ха)	Укупна годишња закупнина (у еврима)	Број уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	Први круг	4.749,37	582.981	267
	Други круг	1.214,14	208.602	33
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	Први круг	3.548,73	563.248	223
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	Први круг	1.484,52	224.590	186
	Други круг	855,07	33.479	81

Извор: Град Зрењанин

<sup>24</sup> Члан 64 ЗоПЗ

<sup>25</sup> Члан 64б ЗоПЗ



### Цене закупа

Према евиденцији закључених уговора о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини за три агроекономске године (1. 11. 2018 – 31. 10. 2021), просечна цена закупа по хектару на територији Републике Србије износи 178,74 евра (Прилог 3). На основу података Управе за трезор, у периоду 2018–2020. године, укупно остварена средства од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини су 16,6 милијарди динара. Од овог износа, 5,3 милијарде динара распоређено је буџету РС, 4,7 милијарди динара буџету АП Војводине и 6,6 милијарди динара буџетима јединица локалне самоуправе.<sup>26</sup>

У наставку ћемо приказати цену закупа пољопривредног земљишта у државној својини по основу права пречег закупа – инфраструктура и власници домаћих животиња и по основу јавног надметања, за три посматране агроекономске године код субјеката ревизије града Вршца и Зрењанина.

#### Град Вршац

Табела 9: Закупнина пољопривредног земљишта у државној својини по праву пречег закупа за територију града Вршца

Година	Датум Закључка	Цена (евра/ха)	Цена (дин/ха)
2018.	31. 8. 2018.	136,50	-
2019.	4. 7. 2019.	131,25	15.466,50
2020.	19. 11. 2020.	106,62	12.535,31

Извор: Град Вршац

Комисија за спровођење поступка јавног надметања за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Вршца је утврђивала почетну цену пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Вршца које је обухваћено Годишњим програмима за 2018, 2019. и 2020. годину за давање у закуп, и донела је Закључке за први и други круг.

Табела 10: Закупнина пољопривредног земљишта у државној својини по основу јавног надметања на територији града Вршца

Година	Датум Закључка	Почетна цена (дин/ха)	% од просечно постигнуте цене
<b>Први круг</b>			
2018.	31. 8. 2018.	16.180,00	100%
2019.	4. 9. 2019.	15.437,06	90%
2020.	28. 1. 2021.	12.535,56	100%
<b>Други круг</b>			
2018.	28. 2. 2019.	11.326,00	70%
2019.	25. 2. 2020.	12.343,86	80%
2020.	14. 4. 2021.	12.536,16	100%

Извор: Град Вршац

#### Град Зрењанин

Табела 11: Закупнина пољопривредног земљишта у државној својини по праву пречег закупа за територију града Зрењанина

Година	Датум Закључка	Цена (евра/ха)	Цена (дин/ха)
2018.	18. 9. 2018.	186,84	22.097,57
2019.	25. 10. 2019.	133,39	15.682,66
2020.	18. 1. 2021.	158,72	18.662,30

Извор: Град Зрењанин

<sup>26</sup> Члан 71 став 1 и 2 ЗоПЗ





Комисија за спровођење поступка јавног надметања за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Зрењанина је утврђивала почетну цену пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Зрењанина које је обухваћено Годишњим програмима за 2018, 2019. и 2020. годину за давање у закуп и донела је Закључке за први и други круг.

Табела 12 – Закупнина пољопривредног земљишта у државној својини по основу јавног надметања на територији града Зрењанина

Година	Датум Закључка	Почетна цена (дин/ха)	% од просечно постигнуте цене
<b>Први круг</b>			
2018.	4. 12. 2018.	17.668,84	80%
2019.	26. 2. 2020.	15.680,23	100%
2020.	15. 3. 2021.	18.661,95	100%
<b>Други круг</b>			
2018.	5. 4. 2019.	17.633,51	80%
2020.	1. 6. 2021.	11.196,83	60%

Извор: Град Зрењанин

#### *Отуђење пољопривредног земљишта у државној својини*

Пољопривредно земљиште у државној својини не може се отуђивати осим под условима предвиђеним члановима 72а–72ђ Закона о пољопривредном земљишту. Одредбама члана 72а став 7 наведеног закона прописано је да Влада Републике Србије прописује ближе услове, начин и поступак продаје пољопривредног земљишта у државној својини, као и документацију која се доставља у поступку продаје. Међутим, Влада није донела акт који прописује наведено, а Управа за пољопривредно земљиште, градови Вршац и Зрењанин су се у поступку ревизије изјаснили да пољопривредно земљиште у државној својини у периоду од 2018–2021. године није било предмет отуђења.<sup>27</sup>

#### *Земљиште које није дато у закуп и на коришћење*

На основу образложења<sup>28</sup> одговорних лица УПЗ, у највећој мери у вишегодишњи закуп дато је земљиште које је бољег квалитета, а за које постоји интересовање закупаца. Имајући у виду да у појединим градовима и општинама на територији Централне, Лужне и Источне Србије физичка лица не обрађују ни земљиште које је у њиховој приватној својини, далеко је мање интересовање за закуп државног земљишта на овим локацијама у односу на територију Аутономне Покрајине Војводина. Међутим, Управа је предузела мере из своје надлежности, а које за циљ имају превазилажење овог проблема. Наиме, успостављена је и у потпуности стављена у функцију веб апликација за спровођење јавног надметања за закуп пољопривредног земљишта у државној својини – Дигитално јавно надметање. Ова апликација допринела је да се процес издавања пољопривредног земљишта у државној својини поједностави, учини транспарентним као и да омогући свим заинтересованим лицима, која испуњавају законске услове, да на једноставан начин закупе државно пољопривредно земљиште. УПЗ је доставила доказ о порасту закупљених површина након почетка коришћења апликације. У неким ЈЛС су по први пут након дужег времена закупљене одређене површине земљишта.

<sup>27</sup> Дописи Управе за пољопривредно земљиште број 401-00-00227/2022-14 од 1. 3. и 21. 9. 2022. године

<sup>28</sup> Допис број 401-00-00227/2022-14 од 19. 10. 2022. године



Табела 13: Преглед пораста издатих површина у 10 ЈЛС

Општина/Град	Површина у ха	Површина у ха	Површина у ха
Агроекономска година	2019/20.	2020/21.	2021/22.
Бела Црква	3.115,77	3.446,44	3.726,48
Бујановац	0,00	0,00	22,49
Горњи Милановац	0,00	44,28	53,22
Димитровград	1.977,38	3.314,54	3.541,10
Кикинда	8.269,14	9.675,67	10.005,55
Куршумлија	21,61	21,99	906,08
Лајковац	0,00	12,46	21,49
Медвећа	53,41	57,47	219,44
Сечањ	9.121,70	9.383,72	9.516,27
Сјеница	255,66	466,57	1.003,59

Извор: УПЗ

У сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој (UNDP), Управа од 2019. године, закључно са 2022. годином, ради на унапређењу управљања напуштеним пољопривредним земљиштем у државној својини. Овај пројекат има за циљ мапирање напуштеног пољопривредног земљишта у државној својини, које представља велики потенцијал за нове инвестиције и развој пољопривредног сектора, пре свега у делу који се бави органском производњом, а све у ширем циљу унапређења конкурентности у руралним подручјима и подстицању економског раста.

Неке од активности које Управа за пољопривредно земљиште спроводи током трајања пројекта су: мапирање напуштеног земљишта у државном власништву путем информационог система Управе за пољопривредно земљиште и провера напуштеног пољопривредног земљишта у државном власништву, у одабраним ЈЛС. Полазна основа за проверу су управо парцеле које нису издаване у закуп, односно на коришћење у претходним годинама.

Кроз пројекат се врши идентификација напуштеног пољопривредног земљишта у државном власништву погодног за давање на коришћење по 0 динара, за пошумљавање, као и површина који испуњавају услове за комасацију због велике уситњености. На основу добијених података, Управа упућује и захтеве за вршење инспекцијског надзора за површине на којима је утврђено бесправно коришћење земљишта, што има за циљ санкционисање бесправних корисника и остваривање прихода за Републику Србију. Све ово за циљ има унапређење управљања напуштеним пољопривредним земљиштем у својини Републике Србије.

Законом о пољопривредном земљишту у члану 60 прописано је да ако пољопривредно земљиште у државној својини није било издато најмање последње три агроекономске године и није било предмет коришћења, јавним надметањем по почетној цени од 0 динара, то пољопривредно земљиште може се дати на коришћење за пољопривредну производњу физичким и правним лицима која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу, на период до пет година.

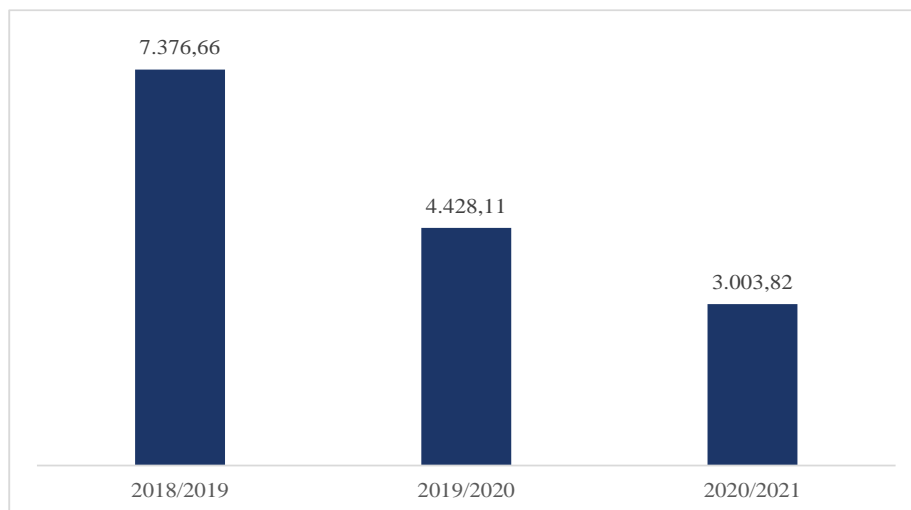
У складу са овом законском одредбом, Управа подстиче јединице локалне самоуправе да изврше проверу испуњености услова ради опредељивања ових површина за оглашавање ради давања на коришћење, што представља вид борбе против напуштеног земљишта. У 2019/2020. години дато је на коришћење за ову намену укупно 488,36 ха све по 0 динара, у 2020/2021. години дато је укупно 244,79 ха, од чега је приход на годишњем нивоу 816,97 евра, а у 2021/2022 години дато је укупно 137,55 ха, од чега је приход на годишњем нивоу 10.556 евра.



### Град Вршац

Град Вршац је доставио податке о површини пољопривредног земљишта у државној својини која није издата у закуп за три посматране агроекономске године. Разлози неиздавања пољопривредног земљишта су: земљиште није закупљено на јавном надметању, земљиште се нудило у закуп на период од годину дана, земљиште се налази у зони заштите природе, неквалитетно земљиште наспрам цене закупа, раскид уговора за велику површину пољопривредног земљишта.

Графикон 2: Површина пољопривредног земљишта у државној својини која није издата у закуп за три агроекономске године на територији града Вршца, у хектарима



Извор: Град Вршац

Табела 14: Преглед десет највећих парцела које нису издате у закуп/на коришћење на дан 31. 10. 2021. године – Град Вршац

Катастарска општина	Број парцеле	Површина пољопривредног земљишта (у ха)	Култура/класа	Датум истека претходног уговора	Статус на дан 20. 9. 2022. г.
Велико Средиште	1932	25,83	Пашњак 4к	Никад издавано, заштићена зона	Неиздато
Велико Средиште	2180	28,05	Пашњак 3к	Никад издавано, заштићена зона	Неиздато
Велико Средиште	2214	28,28	Пашњак 3к	Никад издавано, заштићена зона	Неиздато
Павлиш	1251	30,85	Њива 4к	Опозван раскид уговора	Неиздато
Велико Средиште	1933	58,84	Пашњак 3к	Никад издавано, заштићена зона	Неиздато
Велико Средиште	1937	66,74	Пашњак 2к	Никад издавано, заштићена зона	Неиздато
Велико Средиште	1936	67,20	Пашњак 3к	Никад издавано, заштићена зона	Неиздато
Велико Средиште	1480	76,99	Виноград 5к	11. 12. 2019.	Неиздато
Велико Средиште	1481	24,09	Виноград 5к	11. 12. 2019.	Неиздато
Павлиш	3154	146,64	Рибњак	31. 10. 2017.	Неиздато

Извор: Град Вршац

Град Зрењанин<sup>29</sup>

Табела 15: Преглед површина пољопривредног земљишта у државној својини која није издата у закуп за три агроекономске године на територији града Зрењанина

Агроекономска година	Површина пољопривредног земљишта, које није издато у закуп	Разлози неиздавања
2018/19.	8.967,56 ха	Незаинтересованост закупаца
2019/20.	9.343,48 ха	Незаинтересованост закупаца
2020/21.	6.856,09 ха	Незаинтересованост закупаца

Извор: Град Зрењанин

Табела 16: Преглед десет највећих парцела које нису издате у закуп или дате на коришћење (по култури и класи) у Граду Зрењанину, на дан 31. 10. 2021. године

КО	Број кат. парцеле	Површина у хектарима	Култура/ класа	Статус на дан 20.9.2022
Чента	6259	148,52	рибњак	Право пречег закупа
Книћанин	2150	31,54	њива 4	Право пречег закупа
Книћанин	2152	25,28	њива 4	Право пречег закупа
Јанков Мост	1158/1	129,56	пашњак 3	Изузета – враћена селу
Јанков Мост	1157/1	89,10	пашњак 3	Право пречег закупа
Лукино Село	1990	487,90	рибњак	Право пречег закупа
Меленци	12258	155,05	трстик-мочвара	Право пречег закупа
Мужља	771	196,48	пашњак 3	Закуп
Мужља	304/2	134,03	пашњак 3	Закуп
Тараш	5014/2	109,33	пашњак 4	Изузета – враћена селу

Извор: Град Зрењанин

<sup>29</sup> Допис Града Зрењанина од 25. 10. 2022. године



## IV Закључци

На основу анализе законодавног оквира, података и документације достављене од четири субјекта ревизије (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште; Град Вршац; Град Зрењанин) и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Основни предуслови за ефикасно издавање у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини нису испуњени, зато што пољопривредне основе, као обавезни плански документи, нису донете, а евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини;
2. Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе;
3. Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



**ЗАКЉУЧАК 1:** Основни предуслови за ефикасно издавање у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини нису испуњени зато што пољопривредне основе, као обавезни плански документи, нису донете, а евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли су предузете планске активности у области коришћења пољопривредног земљишта, као и да ли постојећи информациони системи садрже евиденције које омогућавају да се пољопривредно земљиште у државној својини користи на ефикасан начин.

Испитивали смо да ли је Министарство испунило основне предуслове за ефикасно давање у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини: да ли је предузело све припремне активности за доношење Пољопривредне основе Републике Србије, да ли је израдило Пољопривредну основу, као и да ли је Влади предложило њено усвајање.

Такође, испитивали смо да ли информациони систем о пољопривредном земљишту у државној својини, који води Управа за пољопривредно земљиште, садржи све неопходне податке како би се пољопривредно земљиште у државној својини користило на ефикасан начин.

**Налаз 1.1.** Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није, ни након више од 16 година од дана доношења Закона о пољопривредном земљишту, предузимало активности у циљу доношења Пољопривредне основе Републике Србије, као обавезног планског документа



Пољопривредне основе су плански документи који се доносе, између осталог, ради очувања расположивог пољопривредног земљишта, израде програма и пројеката заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, процене угрожености пољопривредног земљишта и израде дугорочне стратегије развоја пољопривредне производње. Рок за доношење Пољопривредне основе РС био је 27. јул 2009. године.

Пољопривредна основа заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за територију РС није донета до окончања поступка ревизије јер Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства није предузимало активности за њено доношење: није предложило Влади РС доношење Одлуке о изради Пољопривредне основе РС, на основу које се приступа изради Пољопривредних основа, укључујући и Програм, на основу кога се припрема Одлука о изради пољопривредне основе; није основало посебну радну групу која израђује нацрт Пољопривредне основе РС; није ближе прописало садржину, начин израде и вршења стручне контроле Пољопривредне основе.

Последица наведеног је да не постоји стратешки приступ у коришћењу и уређењу пољопривредног земљишта у државној својини, као и у процени угрожености и очувању расположивог пољопривредног земљишта.



Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на заштиту и коришћење пољопривредног земљишта, управљање пољопривредним земљиштем у државној својини, успостављање и вођење информационог система о пољопривредном земљишту у Републици Србији, додељивање средстава за извођење радова и праћење реализације годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у Републици Србији, праћење израде Пољопривредне основе Републике Србије и њено остваривање.<sup>30</sup>

Одредбама чл. 5–14 Закона, пољопривредном земљишту су уређене пољопривредне основе које се обавезно доносе као основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. Пољопривредне основе имају карактер општих правних аката и доносе се у складу са просторним и урбанистичким плановима и другим планским документима који морају бити међусобно усаглашени. Разлози за доношење пољопривредних основа су очување и заштита расположивог пољопривредног земљишта, процена угрожености и програмирање заштите пољопривредног земљишта, стварање предуслова за примену научно-технолошких достигнућа у области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта и израда дугорочне стратегије развоја пољопривредне производње.<sup>31</sup>

Пољопривредне основе су плански документи који се доносе ради очувања расположивог пољопривредног земљишта, стварања предуслова за спречавање процеса депопулације и разарања земљишног простора, израде програма и пројеката заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, процене угрожености пољопривредног земљишта, процене погодности за уређивање и коришћење пољопривредног земљишта, стварања предуслова за примену научно-технолошких достигнућа у области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта и израде дугорочне стратегије развоја пољопривредне производње, у складу са укупним економским, социјалним, еколошким и културно-историјским развојем. Пољопривредне основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта доносе се за територију Републике и за територију аутономне покрајине. Пољопривредне основе Републике и Аутономне покрајине доносе се у складу са просторним и урбанистичким плановима и другим планским документима и морају бити међусобно усаглашене. Пољопривредна основа аутономне покрајине мора бити у складу са Пољопривредном основом Републике.<sup>32</sup>

Пољопривредну основу Републике доноси Влада, док Пољопривредну основу Аутономне покрајине доноси извршни орган аутономне покрајине, по претходно прибављеном мишљењу Министарства.<sup>33</sup>

Пољопривредном основом Републике се одређују начела просторног уређења и циљеви развоја заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, као и да Пољопривредна основа Републике нарочито садржи: 1) циљеве, задатке и основне поставке заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта; 2) природну основу развоја пољопривреде у Републици; 3) површине и структуру начина коришћења пољопривредног земљишта у Републици; 4) стање и проблеме заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта; 5) оцену погодности и ограничења за развој пољопривредне производње по јединицама локалне самоуправе; 6) планска решења

<sup>30</sup> Члан 5 Закона о министарствима

<sup>31</sup> Стручни коментар ЗоПЗ, из базе Paragraf lex

<sup>32</sup> Члан 5 ЗоПЗ

<sup>33</sup> Члан 6 ЗоПЗ



заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта; 7) начин примене и спровођења пољопривредне основе (смернице за примену пољопривредне основе у пољопривредним основама аутономне покрајине, институционална, информатичка и програмско истраживачка подршка у остваривању Пољопривредне основе Републике и друго). Пољопривредна основа аутономне покрајине садржи исте елементе, али за територију аутономне покрајине.<sup>34</sup>

Одредбама члана 90 Закона о пољопривредном земљишту прописано је да ће се Пољопривредна основа Републике донети у року од три године од дана ступања на снагу овог закона, а да ће се пољопривредна основа аутономне покрајине донети у року од пет година од дана доношења Пољопривредне основе Републике.

Имајући у виду да је Закон о пољопривредном земљишту ступио на снагу 27. јула 2006. године, рок за доношење Пољопривредне основе Републике Србије је истекао 27. јула 2009. године. Такође, Пољопривредна основа Аутономне Покрајине Војводине је требало да буде донета у року од пет година од дана доношења Пољопривредне основе Републике Србије, али предуслови за њено доношење нису створени.

Међутим, до окончања поступка ревизије нису донете Пољопривредне основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за територију РС и територију АПВ, као обавезни плански документи, који се доносе ради очувања расположивог пољопривредног земљишта, уређења и коришћења пољопривредног земљишта и израде дугорочне стратегије развоја пољопривредне производње, нити су предузете активности ради доношења Пољопривредних основа.

У поступку ревизије, представници Министарства и Управе за пољопривредно земљиште истакли су да Пољопривредне основе нису донете јер њихово доношење захтева сложена анализу и учешће свих елемената струке, пољопривредних факултета, института: да није било активности на изради Пољопривредних основа заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта Републике Србије од 2006. године; да није основана посебна радна група која израђује Нацрт пољопривредне основе Републике Србије; да Управа за пољопривредно земљиште није пратила израду пољопривредне основе; као и да Министарство није ближе прописало садржину, начин израде и вршења стручне контроле Пољопривредне основе Републике Србије и Пољопривредне основе Аутономне Покрајине Војводине, као и услове и начин њиховог излагања на јавни увид.<sup>35</sup>

Министарство је у поступку ревизије доставило изјашњење<sup>36</sup>, којим је указало и на фактичку немогућност израде Пољопривредне основе заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, имајући у виду недостатак техничких могућности и финансијских средстава потребних за израду анализа и окупљање заинтересоване научне и стручне јавности. Посебно је напоменуто да услед пандемије проузроковане вирусом SARS-COV-2 није било ни техничких могућности за реализацију тако значајног задатка. Даље се указује на то да се на основу Закона о пољопривредном земљишту и подзаконских аката донетих на основу истог, доносе годишњи програми заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини од стране јединица локалне самоуправе на годишњем нивоу, што омогућава управљање и располагање пољопривредним земљиштем у државној својини, као и реализацију мера заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.

<sup>34</sup> Члан 7 ЗоПЗ

<sup>35</sup> Дописи Министарства број 400-00-6/2022-01 од 24. 5. 2022. године и од 21. 9. 2022. године

<sup>36</sup> Број 400-00-6/2022-01 од 25. 8. 2022. године





*Министарство није предложило Влади РС доношење Одлуке о изради пољопривредне основе РС*

Изради Пољопривредне основе приступа се на основу одлуке о изради пољопривредне основе коју доноси орган надлежан за њено доношење, која нарочито садржи податке о: циљу доношења пољопривредне основе, подручју које је обухваћено пољопривредном основом, извештају о стратешкој процени утицаја на животну средину, року израде пољопривредне основе, изворима средстава за израду пољопривредне основе и месту одржавања јавног увида.<sup>37</sup>

Одлука о изради пољопривредне основе се припрема на основу Програма за израду пољопривредне основе, који је саставни део одлуке и који садржи податке о границама подручја за које се доноси пољопривредна основа, изворима финансирања за израду пољопривредне основе и динамици обезбеђивања средстава за ту намену, роковима израде пољопривредне основе, прегледу постојеће документације и о подлогама од значаја за израду пољопривредне основе, потенцијалу, ограничењима, развојним приоритетима подручја за које се пољопривредна основа доноси, као и друга питања од значаја за израду пољопривредне основе.<sup>38</sup>

Међутим, у поступку ревизије утврдили смо да Министарство није предложило Влади РС доношење Одлуке о изради Пољопривредне основе РС, на основу које се приступа изради Пољопривредних основа, укључујући и Програм, на основу кога се припрема Одлука о изради пољопривредне основе.

*Министарство није основало посебну радну групу која израђује нацрт Пољопривредне основе РС*

Министарство је носилац израде Пољопривредне основе РС. Министарство је, у складу са прописима којима се уређује државна управа, требало да решењем оснује посебну радну групу која израђује нацрт Пољопривредне основе РС.<sup>39</sup>

Међутим, у поступку ревизије утврдили смо да Министарство није основало посебну радну групу која израђује нацрт Пољопривредне основе РС.

*Министарство није ближе прописало садржину, начин израде и вршења стручне контроле Пољопривредних основа РС и АПВ*

Министарство је требало ближе да пропише садржину, начин израде и вршења стручне контроле Пољопривредне основе РС и Пољопривредне основе АПВ, као и услове и начин њиховог излагања на јавни увид.<sup>40</sup>

Пре подношења предлога пољопривредне основе Влади РС, пољопривредна основа подлеже стручној контроли и излаже се на јавни увид. Стручну контролу врше научноистраживачке организације којима се доставља нацрт пољопривредне основе на мишљење. После извршене стручне контроле пољопривредна основа излаже се на јавни увид. О извршеном јавном увиду пољопривредне основе саставља се извештај, који садржи податке о извршеном јавном увиду са свим примедбама и ставовима по свакој примедби и саставни је део образложења пољопривредне основе.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Члан 9 ЗоПЗ

<sup>38</sup> Члан 10 ЗоПЗ

<sup>39</sup> Члан 11 ЗоПЗ

<sup>40</sup> Члан 80 тачка 1 ЗоПЗ

<sup>41</sup> Члан 13 ЗоПЗ



Међутим, у поступку ревизије утврдили смо да Министарство није ближе прописало садржину, начин израде и вршења стручне контроле Пољопривредне основе РС и Пољопривредне основе АПВ, као и услове и начин њиховог излагања на јавни увид.

#### *Годишњи програм за спровођење Пољопривредне основе РС*

За спровођење Пољопривредне основе РС доноси се годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. Годишњи програм доноси Влада, на предлог Министарства. Наведеним годишњим програмом утврђује се врста и обим радова које треба извршити у периоду за које се програми доносе, динамика извођења радова и улагања средстава.<sup>42</sup>

Међутим, с обзиром на то да Пољопривредна основа РС није донета, нису се створили предуслови за доношење Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на нивоу РС, којим се спроводи Пољопривредна основа РС. Такође, УПЗ није могла да прати израду Пољопривредне основе РС и њено остваривање, у складу са ЗоПЗ.<sup>43</sup>

Препоручујемо Министарству да предузме све активности у циљу доношења Пољопривредне основе Републике Србије, изради Пољопривредну основу и предложи Влади њено доношење.

### Налаз 1.2: Евиденција Управе за пољопривредно земљиште не приказује у потпуности реално стање површине пољопривредног земљишта у државној својини



Информациони систем о пољопривредном земљишту обезбеђује евиденцију података о пољопривредном земљишту, приступ подацима од стране овлашћених корисника независно од њихове локације, размену података и информација између субјеката информационог система, државних органа и квалитет података и информација. Управа за пољопривредно земљиште успоставља и води информациони систем о пољопривредном земљишту Републике Србије.

Према подацима којима располаже Управа за пољопривредно земљиште, укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини на дан 31. октобар 2021. године је 805.795 ха. Међутим, од наведене укупне површине пољопривредног земљишта, 397.111 ха (49%) су парцеле изузете од давања у закуп и на коришћење, што значи да је за давање у закуп расположиво 51%. Главни разлози изузећа парцела су: 71% земљишта у књигама води као пољопривредно, а на терену то није случај (на пример, иако је парцела евидентирана под културом – њива, фактичко стање је земљиште под зградом – објектом, дечије игралиште, гробље, вештачко језеро, површински коп рудника и сл.); 4% парцела ни правно ни фактички нису пољопривредно земљиште. С друге стране, Републичка дирекција за имовину је утврдила неслагања у евиденцији коју води о корисницима пољопривредног земљишта у смислу Закона о јавној својини.

Управа за пољопривредно земљиште није у потпуности уредила евиденцију у информационом систему тако да реално приказује површину пољопривредног земљишта у државној својини.

<sup>42</sup> Члан 14 ЗоПЗ

<sup>43</sup> Члан 776 ЗоПЗ



Неквалитетни, непоуздани и непотпуни подаци у евиденцијама о пољопривредном земљишту у државној својини доводе до тога да доносиоци одлука о издавању земљишта не могу адекватно планирати и давати у закуп и на коришћење пољопривредно земљиште у државној својини.

Закон о пољопривредном земљишту предвиђа да је, за потребе израде Годишњег програма за наредну годину, орган надлежан за послове вођења јавне евиденције о непокретностима дужан да органу ЈЛС достави потребне податке о пољопривредном земљишту, дигиталне катастарске планове, орто-фото снимке, листове непокретности, алфанумеричке податке о катастарским парцелама и др. најкасније до 30. октобра текуће године.<sup>44</sup> РГЗ је основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима (између осталих пољопривредно земљиште).<sup>45</sup>

Министарство је са РГЗ закључило Уговор о међусобној сарадњи на имплементацији географског информационог система о пољопривредном земљишту<sup>46</sup>, као и Анекс наведеног уговора<sup>47</sup>, којима је РГЗ Управи за пољопривредно земљиште уступио на коришћење сервис за просторне податке о катастарским парцелама, објектима и адресама за све општине на територији РС.<sup>48</sup> Наведени подаци се користе за потребе израде Годишњих програма ЈЛС.

РГЗ у складу са својом законском обавезом и према одредбама Уговора доставља УПЗ податке за израду Годишњих програма једном годишње, за земљиште које је у РГЗ евидентирано као пољопривредно земљиште по врсти, као и за земљиште које је одговарајућим планским документом постало грађевинско, али се до привођења намени може користити за пољопривредну производњу. Достављањем УПЗ, ови подаци путем информационог система постају доступни свакој ЈЛС за потребе израде Годишњег програма, чиме је уз посредовање УПЗ испуњена законска одредба.

Достављене податке чланови комисија за израду Годишњих програма у ЈЛС користе ради израде предлога Годишњих програма, на основу чега врше груписање земљишта у јединице јавних надметања користећи апликацију за израду Годишњег програма. Лица задужена за израду Годишњег програма имају могућност да приликом израде предлога Годишњих програма по различитим основама изузму из поступка давања у закуп земљиште за које су достављени подаци од РГЗ, уколико постоје препреке за његово давање у закуп.<sup>49</sup>

УПЗ, пре почетка израде Годишњих програма, упућује захтеве ЈЛС да ли су сагласне да почетно стање у изради Годишњег програма за текућу годину буде Годишњи програм за претходну годину (сачувана јавна надметања и изузете парцеле). У зависности од изјашњења ЈЛС подаци у Апликацији за израду Годишњег програма се или задржавају из претходног Годишњег програма или се Годишњи програм израђује из почетка. Претходно наведено створило је предуслове да од агроекономске 2018/2019.

<sup>44</sup> Члан 60 став 8 ЗоПЗ

<sup>45</sup> Члан 4 Закона о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015, 47/2017 - аутентично тумачење, 113/2017 - др. закон, 27/2018 - др. закон, 41/2018 - др. закон и 9/2020 - др. закон)

<sup>46</sup> Број 404-02-372/2016-14 од 11.10.2016. године

<sup>47</sup> Број 95-00-00001/2017-14 од 17.8.2017. године

<sup>48</sup> Алфанумеричке податке из катастра непокретности за потребе израде годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта; Дигиталне катастарске планове; Дигитални ортофото; Регистар просторних јединица; Сервис еКатастар; Дигитални модел терена; итд.

<sup>49</sup> Допис УПЗ број 401-00-00227/2022-14 од 5.10.2022. године



године 120 ЈЛС реализује Годишње програме кроз информациони систем о пољопривредном земљишту<sup>50</sup>, који је успоставила и води УПЗ.<sup>51</sup>

### *Информациони систем о пољопривредном земљишту*

Информациони систем о пољопривредном земљишту обезбеђује евиденцију података о пољопривредном земљишту, приступ подацима од стране овлашћених корисника независно од њихове локације, размену података и информација између субјеката информационог система, државних органа и квалитет података и информација.<sup>52</sup> Успостављање и одржавање информационог система о пољопривредном земљишту обухвата следеће послове: планирање и програмирање развоја информационог система, организацију и координацију рада на развоју и функционисању појединих подсистема и примену јединствених стандарда, дефиниција, класификација, шифарника, као и стандарда за коришћење информационе технологије ради несметане размене и коришћења података и информација са другим информационим системима Републике Србије.<sup>53</sup>

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године препознала је да је значајно ограничење ефикасног управљања пољопривредним земљиштем у јавној својини недостатак информационог система о пољопривредном земљишту.

Успостављањем информационог система наведени недостатак је отклоњен. Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини се одвија електронски, без штампања документације (осим уговора) и потпуно је дигитализован, од израде Годишњег програма, преко његове реализације, расписивања огласа и одржавања јавних надметања до закључења уговора и праћење наплате закупа.

У том смислу УПЗ је у потпуности развила следећа софтверска решења:

- Израда годишњег програма – „GIS“ веб апликација заснована на „Lokalis“ платформи;
- Веб апликација за реализацију годишњег програма „Inzem DMS“;
- Апликација за праћење и спровођење поступка давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини „Inzem“;
- Преглед државног пољопривредног земљишта – „GIS“ веб апликација;
- Дигитално јавно надметање – веб апликација за спровођење јавног надметања за закуп пољопривредног земљишта у државној својини.

Успостављање географског информационог система („GIS“) у УПЗ и ЈЛС доприноси бољем прегледу и бржем прикупљању података о пољопривредном земљишту у државној својини, парцелама и квалитету земљишта. Поред тога, у сваком тренутку могућа је провера, извештавање и праћење података које систем садржи: површине пољопривредног земљишта у закупу на нивоу парцеле, културе и класе за сваку јединицу локалне самоуправе, реализација наплате уговора на дневном нивоу, идентификација дужника итд. Информациони систем „GIS“ је креиран са намером да олакша рад ЈЛС у процесу издавања пољопривредног земљишта у државној својини. У првој години примене (агроекономске 2017/2018. године), 17 ЈЛС се укључило у процес и успешно завршило израду годишњег програма кроз „GIS“, наредне године

<sup>50</sup> Допис УПЗ број 401-00-00227/2022-14 од 3. 10. 2022. године

<sup>51</sup> Члан 776 ЗоПЗ

<sup>52</sup> Члан 76 ЗоПЗ

<sup>53</sup> Члан 77 ЗоПЗ



(агроекономске 2018/2019. године) тај број је износио 120, док је од агроекономске 2019/2020. године свих 145 ЈЛС укључено у систем.

Апликација дигитално јавно надметање је допринела да се процес издавања пољопривредног земљишта у државној својини поједностави, уз увођење максималне транспарентности овог процеса и потпуног онемогућавања недозвољених утицаја на поступак јавног надметања, смањења трошкова одржавања јавних надметања, лакшег информисања заинтересованих лица о јавним надметањима, положају земљишта на терену и другим информацијама релевантним за доношење одлуке о узимању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини. Наведена апликација омогућава свим заинтересованим закупцима да електронским путем учествују у јавним надметањима за закуп државног пољопривредног земљишта. Апликација је бесплатна, доступна свима, и може се користити на рачунарима и мобилним уређајима.

Апликација ДМС (Document Management System) намењена је корисницима у ЈЛС у фази реализације Годишњег програма. Целокупна фаза реализације годишњег програма спроводи се у апликацији ДМС, што подразумева креирање и штампање свих потребних докумената искључиво у апликацији. Сваки документ има унапред дефинисан модел, чиме се постиже униформисаност докумената за све јединице локалних самоуправа. Сви корисници из јединица локалних самоуправа имају отворен налог за рад у апликацији ДМС, а електронским путем су достављени параметри за логовање, као и линк на ком је могуће приступити апликацији.

Израдом и стављањем у пуну оперативну употребу свих поменутих софтвера који су и међусобно повезани, Министарство је испунило и једну од најважнијих обавеза из стратешког документа који је донела Влада Републике Србије – Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године – обавезу израде софтвера који ће омогућити ефикасно управљање пољопривредним земљишту у државној својини.

Управа и у наредном периоду планира даље активности на пољу дигитализације и развоја софтвера, пре свега у делу који се односи на праћење квалитета и стања земљишта, а који ће допринети да сви пословни процеси у Управи буду интегрисани у јединствени информациони систем.

#### *Евиденција о изузетом пољопривредном земљишту*

ЈЛС израђују Годишње програме на основу података из информационог система УПЗ. Лица задужена за израду годишњег програма у ЈЛС имају могућност да приликом израде предлога годишњих програма по различитим основима изузму из поступка давања у закуп земљиште за које су достављени подаци од РГЗ, уколико постоје препреке за његово давање у закуп. Увидом у Годишње програме свих 145 ЈЛС за агроекономску 2020/2021. годину, површина од 393.329 ха јесу парцеле изузете од давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

Табела 17: Преглед разлога изузимања парцела од давања у закуп и на коришћење

Разлог изузимања парцеле	Површина (ха)	%
Враћено реституцијом	13	0%
Враћено селу на коришћење према Закону о враћању утрина и пашњака селу на коришћење	75.151	19%
Дато у закуп/ коришћење по другом основу	5.871	1%
Ни правно ни фактички није пољопривредно земљиште	14.001	4%
Није државна својина	2.924	1%
Правно и фактичко стање се разликују – на терену није пољопривредно земљиште	278.598	71%



Разлог изузимања парцеле	Површина (ха)	%
Правоснажно Решење о враћању које није спроведено у јавној евиденцији	12.861	3%
Прва зона заштите	3.909	1%
Трајно изузета – Коначно враћено реституцијом	2	0%
<b>Укупно</b>	<b>393.329</b>	<b>100%</b>

Извор: Интернет страница УПЗ

Увидом у наведене податке, 71% површине изузете од давања у закуп и на коришћење чине парцеле чије се правно и фактичко стање разликује, односно на терену нису пољопривредно земљиште. На пример, иако је парцела евидентирана под културом – њива, фактичко стање је земљиште под зградом – објектом, дечије игралиште, гробље, вештачко језеро, површински коп рудника и сл.

Такође, 4% изузетих парцела чине оне које ни правно ни фактички нису пољопривредно земљиште. Према образложењу УПЗ, од тренутка доставе података од стране РГЗ, који ове податке доставља једном годишње, до момента контроле катастарских парцела за потребе израде предлога годишњег програма, може доћи до промена, како у погледу својинског режима земљишта, тако и у односу на врсту земљишта која је уписана у катастру непокретности. Парцеле које се изузимају из годишњег програма уз образложење да ни правно ни фактички нису пољопривредно земљиште изузимају се зато што је земљишту у тренутку израде предлога годишњег програма у односу на моменат доставе података на основу планског акта промењена врста (из пољопривредног у грађевинско), а уједно се и стање на терену разликује, тако да се као основ за изузимање бира опција – ни правно ни фактички земљиште није пољопривредно.

#### *Град Вршац – изузете парцеле*

Табела 18: Преглед изузетог земљишта од давања у закуп и коришћења без плаћања накнаде према Годишњим програму за агроекономску 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021. годину, град Вршац

РБ	Разлог изузимања	Површина (ха)	%
1	Враћено селу на коришћење према Закону о враћању утрина и пашњака селу на коришћење	2.161,18	34%
2	Дато у закуп/коришћење по другом основу	419,03	7%
3	Ни правно ни фактички није пољопривредно земљиште	94,11	1%
4	Није државна својина	3,97	0%
5	Правно и фактичко стање се разликују – на терену није пољопривредно земљиште	3.598,18	57%
6	Правоснажно Решење Агенције за реституцију о враћању које није спроведено у јавној евиденцији	89,64	1%
	<b>Укупно</b>	<b>6.366,11</b>	<b>100%</b>

Извор: Интернет страница УПЗ

#### *Град Зрењанин – изузете парцеле*

Табела 19: Преглед изузетог земљишта од давања у закуп и коришћења без плаћања накнаде према Годишњим програму за период 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021. агроекономске године, град Зрењанин

РБ	Разлог изузимања	Површина (ха)	%
1	Враћено реституцијом на основу правноснажних решења Агенције за реституцију	12,84	0,1%
2	Враћено селу на коришћење према Закону о враћању утрина и пашњака селу на коришћење	8.190,16	68,4%



РБ	Разлог изузимања	Површина (ха)	%
3	Дато у закуп/коришћење по другом основу	136,99	1,1%
4	Ни правно ни фактички није пољопривредно земљиште	343,33	2,9%
5	Није државна својина (накнадно урађена конверзија у току израде Годишњег програма)	2,04	0,0%
6	Правно и фактичко стање се разликују- на терену није пољопривредно земљиште	2.461,07	20,6%
7	Правоснажно Решење Агенције за реституцију о враћању које није спроведено у јавној евиденцији	775,87	6,5%
8	Прва зона заштите	52,59	0,4%
	<b>Укупно</b>	<b>11.974,88</b>	<b>100,0%</b>

Извор: Интернет страница УПЗ

### *Евиденција о пољопривредном земљишту у државној својини Републичке дирекције за имовину*

Републичка дирекција за имовину Републике Србије води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини и евиденцију одређених покретних ствари у својини Републике Србије у складу са законом и другим прописом и обавља, у складу са законом, стручне послове и послове државне управе који се односе на упис права својине и права коришћења на непокретностима у својини Републике Србије у јавну евиденцију о непокретностима и правима на њима.<sup>54</sup>

Републички геодетски завод обезбеђује Дирекцији, на упит, приступ бази података из своје надлежности неопходних за вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини, у складу са законом којим се уређује електронска управа.<sup>55</sup>

Одредбама члана 79 став 1 Закона о буџетском систему<sup>56</sup> прописано је да Републичка дирекција за имовину Републике Србије, која води јединствену евиденцију непокретности и збирну евиденцију покретних ствари у својини Републике Србије, дужна је да до 31. марта текуће године, достави Министарству - Управи за трезор, извештај о структури и вредности имовине Републике Србије, на основу добијених извештаја о структури и вредности имовине корисника средстава у својини Републике Србије, са списком тих корисника који се објављује на интернет страници Републичке дирекције за имовину Републике Србије ради састављања завршног рачуна буџета Републике Србије за претходну годину. Садржај наведеног извештаја је прописан Правилником о садржају извештаја о структури и вредности нефинансијске имовине Републике Србије.<sup>57</sup>

На основу члана 64 став 4 Закона о јавној својини Влада је донела Уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини<sup>58</sup>, којом су ближе прописани садржина и начин вођења евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини коју воде корисници и носиоци права коришћења, рокови за достављање података Републичкој дирекцији за имовину Републике и начин вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини, коју води Дирекција. Посебну евиденцију

<sup>54</sup> Члан 34 Закона о Министарствима („Службени гласник РС“, број 128/2020)

<sup>55</sup> Члан 64 Закона о јавној својини.

<sup>56</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021.

<sup>57</sup> „Службени гласник РС“, број 65/2014.

<sup>58</sup> „Службени гласник РС“, бр. 70/2014, 19/2015, 83/2015 и 13/2017.



непокретности корисници, односно носиоци права коришћења воде за: 1) земљиште у јавној својини (грађевинско, пољопривредно, шумско и друго земљиште); 2) службену зграду, пословни простор и делове зграде; 3) стамбену зграду, стан, гаражу и гаражно место; 4) непокретност за репрезентативне потребе; 5) непокретност за потребе дипломатских и конзуларних представништава; 6) друге грађевинске објекте.<sup>59</sup>

У Извештају о структури и вредности непокретне имовине у својини Републике Србије (СВИ 1) на дан 31.12.2021. године, који је Републичка дирекција за имовину Републике Србије доставила Министарству – Управи за трезор, ради састављања завршног рачуна буџета Републике Србије, на позицији 57 исказано је пољопривредно земљиште у површини од 8.484.669,92 м<sup>2</sup>.

РДИ је извршила проверу свих корисника који су доставили СВИ 1 за 2021. годину. Том приликом је утврдила да је 129 корисника пријавило 4.220 јединица пољопривредног земљишта површине 1.322.801,10 м<sup>2</sup>. Због очигледне разлике у броју јединица и површини у односу на СВИ 1 за 2021. годину, РДИ се обратила ауторима апликације да пруже појашњење ових података, односно разлика (6.571 јединица, површине 8.484.669,92 м<sup>2</sup>). Међутим, до окончања ове ревизије, разлике нису образложене, а као разлог су наведени проблеми са одржавањем апликације, као и проблеме у поступку јавне набавке.

Препоручујемо Управи за пољопривредно земљиште да уреди евиденцију тако да приказује реалну површину пољопривредног земљишта у државној својини, као и да у сарадњи са другим надлежним државним органима који воде евиденције о пољопривредном земљишту у државној својини обезбеди усаглашавање и квалитет података и информација.

<sup>59</sup> Члан 3 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.





**ЗАКЉУЧАК 2:** Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли су поступци давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини ефикасни. Истраживали смо да ли су субјекти ревизије, градови Зрењанин и Вршац интерним актом ближе уредили поступак давања у закуп и на коришћење, као и да ли су ЈЛС и Министарство поступали благовремено, имајући у виду велики значај времена и рокова због сезонског карактера пољопривредне производње.

**Налаз 2.1:** Градови Вршац и Зрењанин нису ближе уредили поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, како би спровођење тих поступака било ефикасно



ЈЛС се, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, стара о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта. Финансијско управљање и контрола корисника јавних средстава се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији.

Градови Вршац и Зрењанин нису ефикасно спроводили поступке давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини јер, између осталог, нису ближе уредили процедуре, поделу одговорности и рокове у вези са израдом Годишњег програма, поступком издавања у закуп и припремањем извештаја које су у обавези да достављају Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Изостанак уређеног система надлежности и одговорности, доводи до неблаговремене реализације поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

ЈЛС се, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, старају о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводе политику руралног развоја.<sup>60</sup>

Финансијско управљање и контрола корисника јавних средстава се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководилац корисника јавних средстава.<sup>61</sup>

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Члан 20 став 1 тачка 9) и члан 66 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ 29/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон)

<sup>61</sup> Члан 81 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021).

<sup>62</sup> Члан 81 Закона о буџетском систему.



- 1) Пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) Реалност и интегритет финансијских извештаја;
- 3) Економичност, ефикасност и ефективност средстава;
- 4) Заштиту средстава и података (информација).

Градови Вршац и Зрењанин нису ближе уредили процедуре, одговорности и рокове у вези са изградом Годишњег програма, спровођењем поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини и припремањем извештаја које су у обавези да достављају МПШВ, и сл.

Градови Вршац и Зрењанин су описали поступке које спроводе у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

Утврдили смо да градови Вршац и Зрењанин спроводе прописане активности у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта, али да постоје значајна кашњења у односу на рокове које Закон о пољопривредном земљишту и Правилник о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини прописују за одређене активности. У поступку ревизије је утврђено да оба субјекта ревизије не поштују рокове за доношење Годишњег програма и расписивање јавних позива и огласа за јавна надметања, да се уговори закључују и након почетка агроекономске године. Такође, Град Зрењанин није поштовао рокове за достављање извештаја МПШВ.

Уважавајући поступање субјеката ревизије, а како законском и подзаконском регулативом нису прописани конкретна подела одговорности, интерни рокови, вршење интерне контроле над спровођењем поступка давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, неопходно је да градови Вршац и Зрењанин ближе уреде надлежности и одговорности органа унутар ЈЛС у спровођењу поступака, како би се благовремено завршили наведени поступци.

Препоручујемо градовима Вршац и Зрењанин да ближе уреде процедуре за поступање запослених, којима ће уредити пословне активности, интерни рокови и подела одговорности у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

**Налаз 2.2: Градови Вршац и Зрењанин нису благовремено доносили Годишње програме, што је довело до кашњења у покретању и спровођењу поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, као и у остваривању прихода од закупа**



Годишњи програм доноси надлежни орган ЈЛС најкасније до 31. марта текуће године, уз сагласност МПШВ – УПЗ, а ако ЈЛС не донесе Годишњи програм, МПШВ без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за доношење Годишњег програма, обавештава министра надлежног за послове финансија који у року од 15 дана, привремено обуставља пренос трансферних средстава из буџета РС, односно припадајућег дела пореза на зараде тој ЈЛС док ту обавезу не изврши.

У периоду од 2018. до 2021. године, просечно 83% јединица локалне самоуправе, међу којима су и субјекти ревизије, градови Вршац и Зрењанин, каснило је са доношењем Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта (просечно време кашњења у доношењу Годишњег програма је било 112 дана), а МПШВ није



благовремено или уопште обавештавало Министарство финансија које ЈЛС нису доносиле Годишње програме у законом прописаном року.

Градови Вршац и Зрењанин нису предузели све активности у циљу благовременог доношења Годишњег програма, како би сви пољопривредници ушли у посед пољопривредног земљишта на почетку агроекономске године, која почиње 1. новембра.

Услед недоношења Годишњих програма на време, касне и поступци давања у закуп и на коришћење: расписивање јавних огласа, доношење одлука и закључивање уговора, због чега постоји ризик од смањења прихода од закупа и реализације расхода за извршење Годишњих програма.

#### *Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта*

Пољопривредно земљиште у државној својини користи се према годишњем програму заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који доноси надлежни орган ЈЛС, по претходно прибављеном мишљењу комисије коју образује председник општине, односно градоначелник, а која у свом саставу има најмање половину чланова физичка лица – пољопривреднике који су уписани у Регистар пољопривредних газдинстава у складу са прописом којим се уређује упис у Регистар пољопривредних газдинстава, као и дипломираног инжењера пољопривреде. Годишњи програм доноси надлежни орган ЈЛС најкасније до 31. марта текуће године, уз сагласност МПШВ – УПЗ.<sup>63</sup>

Годишњим програмом се утврђује врста и обим радова које треба извршити у периоду за који се програм доноси, динамика извођења радова и улагања средстава. Поред тога, Годишњи програм садржи и податке који се односе на пољопривредно земљиште у својини Републике Србије, и то податке о: 1) укупној површини и површини по катастарским општинама пољопривредног земљишта у државној својини на територији јединице локалне самоуправе; 2) корисницима пољопривредног земљишта у државној својини; 3) закупцима пољопривредног земљишта у државној својини; 4) површини пољопривредног земљишта у државној својини која није дата на коришћење; 5) укупној површини пољопривредног земљишта у државној својини која је планирана за давање у закуп, као и површине делова пољопривредног земљишта у државној својини које су планиране за давање у закуп (једна или више катастарских парцела) са бројем катастарске парцеле, површином, класом и културом; 6) стању заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.<sup>64</sup>

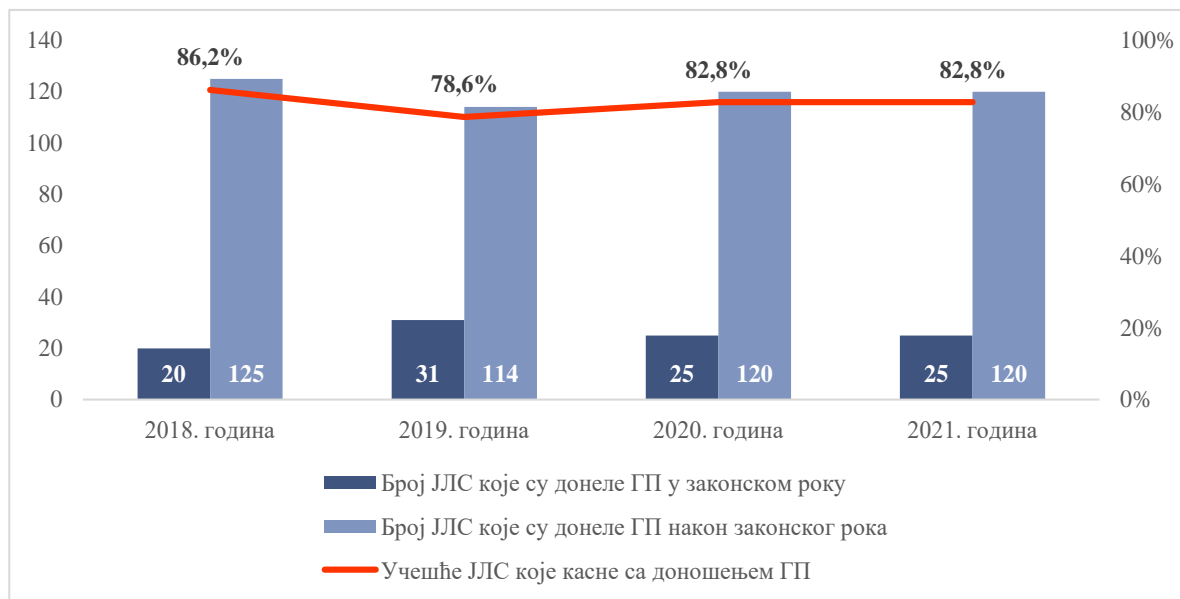
У периоду од 2018. до 2021. године, просечно 83% ЈЛС је годишње каснило са доношењем годишњег програма. Просечно време кашњења је било 112 дана (У [Прилогу 4](#) се налази преглед броја дана кашњења у доношењу Годишњег програма по ЈЛС).

<sup>63</sup> Члан 60 став 2–4 ЗоПЗ.

<sup>64</sup> Члан 60 став 5 и 6 ЗоПЗ



Графикон 3: Број ЈЛС које су донеле ГП у законском року и након законског рока



Извор: УПЗ

Графикон 4: Просечан и највећи број дана кашњења ЈЛС у доношењу ГП



Извор: УПЗ

Градови Вршац и Зрењанин нису у посматране три агроекономске године (1. 11. 2018 – 31. 10. 2021.) благовремено доносили Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.

#### Град Вршац

За посматран период, град Вршац је сваке године доносио Годишњи програм са значајним кашњењем.



Табела 20: Број дана кашњења у доношењу Годишњег програма за све три агроекономске године, Град Вршац

Агроекономска година	Позитивно мишљење Комисије за давање мишљења на ГП	Захтев за давање сагласности на ГП	Сагласност МПШВ на ГП	Донет ГП	Рок за доношење ГП	Број дана кашњења у доношењу ГП
2018/2019.	27. 6. 2018.	27. 6. 2018 .	27. 6. 2018.	27. 6. 2018.	31. 3. 2018.	88
2019/2020.	27. 6. 2019.	27. 6. 2019.	28. 6. 2019.	28. 6. 2019.	31. 3. 2019.	89
2020/2021.	5. 11. 2020.	9. 11. 2020.	9. 11. 2020.	9. 11. 2020.	31. 3. 2020.	223

Извор: Град Вршац

Као разлоге кашњења у доношењу Годишњег програма, град Вршац је, између осталог, навео: у све три посматране агроекономске године, на дан 31. март је у току био поступак по другом кругу јавног надметања за Годишњи програм из претходне агроекономске године; да се на територији града спроводи поступак комасације у четири велике катастарске општине; да су учестала враћања пољопривредног земљишта ранијим власницима у поступку реституције; да је једном закупцу одобрен репрограм дуга у 2020. години; људски фактор.<sup>65</sup>

Представници града Вршца су изјавили да се последице застоја у спровођењу Годишњег програма у једној агроекономској години преносе и на наредну агроекономску годину јер су процеси повезани.<sup>66</sup>

#### Град Зрењанин

За посматран период, и град Зрењанин је сваке године доносио Годишњи програм са значајним кашњењем.

Табела 21: Број дана кашњења у доношењу Годишњег програма за све три агроекономске године – Град Зрењанин

Агроекономска година	Позитивно мишљење Комисије за давање мишљења на ГП	Захтев за давање сагласности на ГП	Сагласност МПШВ на ГП	Донет ГП	Рок за доношење ГП	Број дана кашњења у доношењу ГП
2018/2019.	5. 9. 2018.	5. 9. 2018.	5. 9. 2018.	6. 9. 2018.	31. 3. 2018.	158
2019/2020.	15. 10. 2019.	15. 10. 2019.	16. 10. 2019.	23. 10. 2019.	31. 3. 2019.	205
2020/2021.	30. 12. 2020.	30. 12. 2020.	30. 12. 2020.	30. 12. 2020.	31. 3. 2020.	273

Извор: Град Зрењанин

Према образложењу<sup>67</sup> овлашћених лица града Зрењанина, кашњење у доношењу Годишњих програма заштите уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини на територији града Зрењанина за посматране три агроекономске године настало је, између осталог, због следећих околности: Отварање Апликације за израду Годишњег програма тек после завршеног уноса уговора излицитираног земљишта за претходну агроекономску годину; велики број пријављених власника домаћих животиња који су се јавили на јавни позив по основу права пречег закупа (154

<sup>65</sup> Дописи од 18.4.2022. године и 16.9.2022. године.

<sup>66</sup> Извештај са састанка са Градом Вршцем од 28.7.2022. године.

<sup>67</sup> Допис председника Комисије за израду Годишњег програма од 29. априла 2022. године и Образложење од 23. 9. 2022. године



у 2018/2019. години; 175 у 2019/2020. години и 189 у 2020/2021. години); незавршена реституција; незавршена комасација у катастарској Општини Ботош; као и предмети који се по тужбама налазе пред Управним судом.

Као посебне разлоге кашњења за агроекономску 2018/2019. годину, представници града Зрењанина истакли су и чињеницу да је Влада Републике Србије 19. априла 2018. године донела Уредбу о условима, начину и поступку за остваривање права првенства закупа, критеријумима за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа, као и документацији која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа<sup>68</sup>, те је неколико месеци било потребно да се та уредба примени, као и чињеницу да се стање добијених парцела у државном власништву, које је Комисија за израду годишњег програма добила од Републичког геодетског завода, не поклапа са стањем на терену.

За агроекономску 2019/2020. годину, представници града Зрењанина су као разлоге кашњења навели и техничке проблеме са апликацијом за израду годишњег програма, док су велико кашњење за агроекономску 2020/2021. годину образложили насталом ситуацијом изазваном вирусом КОВИД 19.

Према образложењу<sup>69</sup> УПЗ, утврђено је да су технички проблеми у граду Зрењанину били локалног карактера, као и да су почетни проблеми у раду апликације превазиђени, а свим лицима ЈЛС који су задужени за рад на изради и реализацији годишњих програма кроз информациони систем били су на располагању администратори УПЗ, који су проблеме решавали одмах. У образложењу је наведено да је највећи проблем неблаговременог доношења годишњих програма кашњење са реализацијом годишњег програма из претходне године. У великом броју случајева ЈЛС касне са доношењем годишњег програма јер је потребно да исти усвоји надлежни орган због чега временски размак од давања сагласности до доношења годишњег програма понекад износи и неколико месеци. Даље, уговори се закључују тек по правноснажности одлуке о закупу, па се одвијање сваке фазе у поступку може вршити тек по окончању претходно започетог поступка (у појединим случајевима чека се одлука другостепеног суда, а некада и одлука Управног суда), због чега поступак реализације годишњег програма касни, што се одражава и на доношење новог годишњег програма. Такође, након завршетка поступка реализације годишњег програма, као услов за израду новог годишњег програма неопходно је извршити провере података у информационом систему из важећих уговора о закупу/коришћењу и извршити поређење са новопристиглим подацима из РГЗ, а како не би дошло до поновног издавања већ издатог земљишта. Ове провере је неопходно извршити у случајевима када је површина парцеле промењена у односу на податке које је доставио РГЗ. Преклапање података старог стања могуће је извршити тек након што ЈЛС у целости реализује претходни годишњи програм, а кроз базу се закључе сви уговори о закупу. Све ове провере обављају администратори и оне обично трају највише неколико дана.

Препоручујемо Градовима Вршац и Зрењанин да, у сарадњи са Управом за пољопривредно земљиште, предузму неопходне активности како би обезбедили да се доношење Годишњих програма и поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини спроводе благовремено.

<sup>68</sup> 05 број 110-3721/218 од 19. 4. 2018. године („Сл. гласник РС“, број 30/2018 од 20. априла 2018. године)

<sup>69</sup> Број 401-00-00227/2022-14 од 19. 10. 2022. године



МППШВ у периоду од 2018–2021. године није уопште или није благовремено обавештавало Министарство финансија које ЈЛС нису доносиле Годишњи програм до 31. марта.

Ако ЈЛС не донесе Годишњи програм, Министарство без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за доношење Годишњег програма, обавештава министра надлежног за послове финансија који у року од 15 дана, привремено обуставља пренос трансферних средстава из буџета РС, односно припадајућег дела пореза на зараде тој ЈЛС док ту обавезу не изврши.<sup>70</sup>

Министарство је у 2018. години дописима<sup>71</sup> проследило Министарству финансија списак од 128 ЈЛС које су добиле сагласност на Годишњи програм, као и списак 17 ЈЛС које нису добиле сагласност Министарства на Годишњи програм. Наведени дописи су упућени Министарству финансија 16. и 29. августа 2018. године, иако је МППШВ по закону било дужно да о кашњењу у доношењу Годишњег програма обавести Министарство финансија до 15. априла 2018. године. Такође, поменути дописи не садрже обавештење које ЈЛС нису донеле Годишњи програм у законом прописаном року, иако у 2018. години 125 ЈЛС није донело Годишњи програм благовремено.

У 2019. години, Министарство је обавестило Министарство финансија да 14 ЈЛС није донело Годишњи програм за 2019. годину до момента слања обавештења, иако у 2019. години 114 ЈЛС није донело Годишње програме у законом прописаном року. Наведених 14 обавештења су достављана Министарству финансија у периоду 5. јул – 10. септембар 2019. године, иако је Министарство по закону дужно да о кашњењу у доношењу Годишњих програма обавести Министарство финансија до 15. априла 2019. године.

Министарство нам је у поступку ревизије доставило и изјашњење<sup>72</sup> у коме се истиче да, имајући у виду да услед пандемије проузроковане SARS-COV-2 било отежано или онемогућено благовремено спровођење поступака јавних надметања ради давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, цео поступак реализације Годишњих програма није спроведен у законским роковима (спроведен је уз закашњења), то је довело до немогућности израде Годишњих програма (у року) за следећу годину, те како су објективне околности спречиле благовремено поступање ЈЛС у 2020. и 2021. години није упућена иницијатива за привремену обуставу преноса трансферних средстава из буџета РС.

На основу наведеног, закључили смо да Министарство није без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за доношење Годишњег програма, обавештавало Министарство финансија које ЈЛС нису донеле Годишње програме за 2018. и 2019. годину у законом прописаном року, односно није уопште обавештавало Министарство финансија о кашњењу ЈЛС у доношењу Годишњих програма за 2020. и 2021. годину.

Препоручујмо Министарству да предузме мере и активности у циљу благовременог доношења Годишњих програма јединица локалне самоуправе, с обзиром на своје законом прописане надлежности.

<sup>70</sup> Члан 60 став 7 ЗоПЗ

<sup>71</sup> Број 320-11-2890/2018-14 од 13. и 28. августа 2018. године

<sup>72</sup> Број 400-00-6/2022-01 од 21. 9. 2022. године



У наставку указујемо на неблаговременост у покретању и спровођењу поступака давања пољопривредног земљишта у државној својини у закуп и на коришћење. Закључивање уговора након почетка агроекономске године пољопривредницима скраћује период за спровођење радова на пољопривредном земљишту, нарочито код закупа/коришћења у трајању од годину дана.

#### *Коришћење без плаћања накнаде*

##### *Град Вршац*

Табела 22: Хронолошки преглед поступка давања на коришћење без накнаде за све три агроекономске године у Граду Вршцу

Агроекономска година	Датум расписаних јавних позива	Рок за доставу документације	Датум одлука о давању на коришћење и сагласности МПШВ	Датум закључених уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	28. 8. 2017.	31. 10. 2017.		25. 10. 2018.
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	21. 6. 2018.	31. 10. 2018.	11. 7. 2019.	19. 7. 2019.
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	25. 6. 2019.	31. 10. 2019.	<b>27. 11. 2020.</b>	<b>8. 1. 2021.</b>

Извор: Град Вршац

На основу претходне табеле може се видети да је град Вршац за период 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021. агроекономске године, одлуке о давању на коришћење без плаћања накнаде донео након почетка агроекономске године, а уговори између МПШВ и корисника су закључени 68 дана од почетка агроекономске године.

##### *Град Зрењанин*

Табела 23: Хронолошки преглед поступка давања на коришћење без накнаде за све три агроекономске године у Граду Зрењанину

Агроекономска година	Датум расписаних јавних позива	Датум одлука о давању на коришћење и сагласности Министарства	Датум закључених уговора (на период од 1 агроекономске године)	Број дана након отпочињања агроекономске године до закључења уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	1. 8. 2017.	19. 9. 2018.	<b>16. 11. 2018.</b>	<b>15</b>
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	12. 7. 2018.	<b>5. 11. 2019.</b>	<b>25. 2. 2020.</b>	<b>117</b>
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	7. 8. 2019.	<b>2. 2. 2021.</b>	<b>11. 3. 2021.</b>	<b>131</b>

Извор: Град Зрењанин

На основу претходне табеле се може видети да је град Зрењанин за агроекономске 2019/2020. и 2020/2021. године одлуке о давању на коришћење без плаћања накнаде донео након почетка агроекономских година, а уговори између МПШВ и корисника су закључени око 4 месеца након почетка агроекономских година 2019/2020. и 2020/2021.

#### *Право пречег закупа*

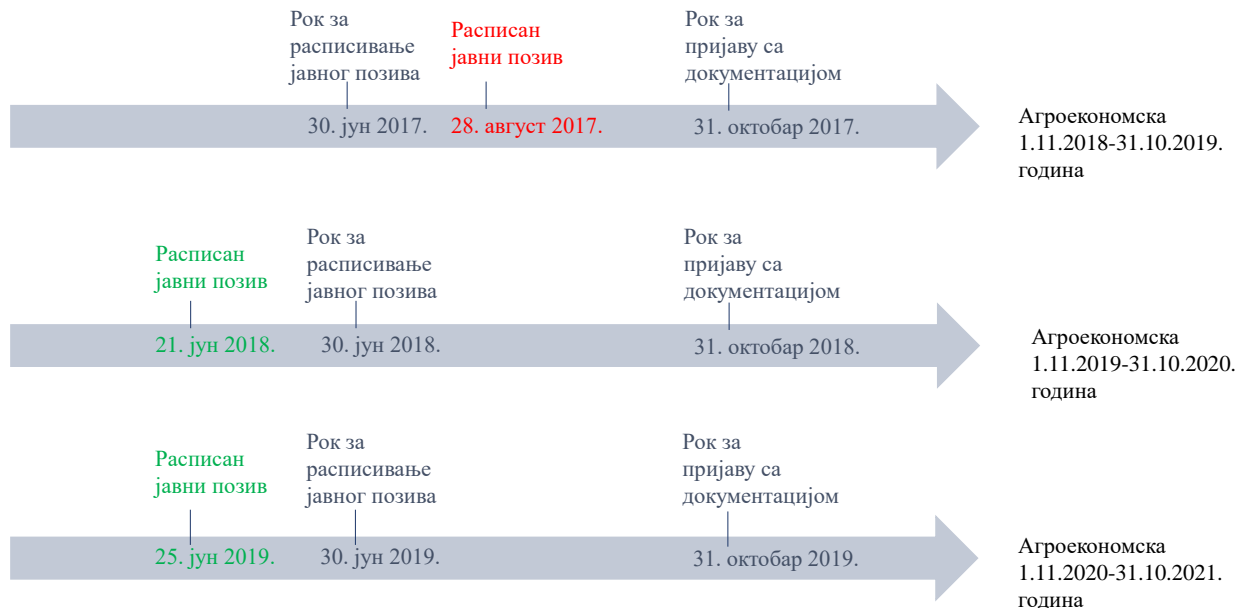
##### *Град Вршац*

У 2018. години, јавни позив је расписан са готово два месеца закашњења, а с обзиром на то да се рок за доставу документације није продужио, пољопривредници су имали скоро два месеца мање да поднесу захтев и потребну документацију како би доказали право пречег закупа над пољопривредним земљиштем у државној својини.





## Илустрација 2: Кашњење у расписивању јавног позива код права пречег закупа, град Вршац



Извор: ЗоПЗ, Град Вршац

За агроекономске 2018/2019. и 2019/2020. године, Град Вршац је доносио одлуке о давању у закуп за право пречег закупа – инфраструктура и право пречег закупа – власници домаћих животиња пре почетка агроекономске године. Уговори МПШВ са закупцима закључени су, такође, пре почетка агроекономске године.

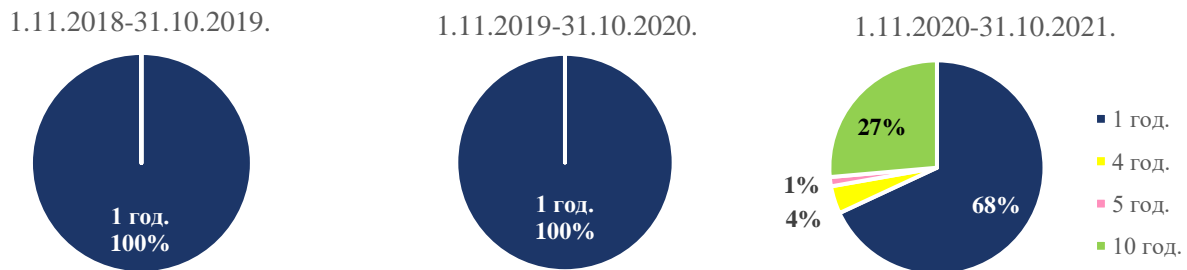
Међутим, за период 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021. агроекономске године, град Вршац је одлуке по основу права пречег закупа – инфраструктура и права пречег закупа – власници домаћих животиња донео 10. децембра 2020. године, када је агроекономска година већ почела, а уговори са МПШВ су закључени 25. јануара 2021. године, што је 85 дана од почетка агроекономске године. С обзиром на то да пољопривредник има право да обрађује пољопривредно земљиште у државној својини тек након закључења уговора, пољопривредници који закупљују пољопривредно земљиште на период од једне године остају ускраћени за спровођење радова на земљишту у трајању од 85 дана.

По основу права пречег закупа – инфраструктура, пољопривредно земљиште у државној својини се у све три посматране агроекономске године давало у закуп на период од годину дана.

По основу права пречег закупа – власници домаћих животиња, пољопривредно земљиште у државној својини се у прве две посматране агроекономске године давало у закуп на период од годину дана, да би се за последњу посматрану агроекономску годину земљиште давало и на дужи период.



Графикон 5: Период трајања уговора закључених по основу права пречег закупа – власници домаћих животиња за све три агроекономске године – град Вршац



Извор: Град Вршац

### Град Зрењанин

Град Зрењанин је за све три посматране агроекономске године (1. 11. 2018 –31. 10. 2021.) расписивао јавне позиве за доказивање права пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини после законом прописаног рока.

Илустрација 3: Кашњење у расписивању јавног позива код права пречег закупа, град Зрењанин:



Извор: ЗоПЗ, Град Зрењанин

Сви уговори о закупу по овом основу су закључени око четири месеца након почетка агроекономских година 2019/2020. и 2020/2021.

Табела 24: Преглед датума закључења уговора по основу права пречег закупа – инфраструктура у граду Зрењанину за све три агроекономске године

Агроекономска година	Површина у ха	Датум уговора	Број дана након отпочињања агроекономске године до закључења уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	2.967,38	16. 11. 2018.	15
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	603,37	18. 2. 2020.	110
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	46,09	11. 3. 2021.	131

Извор: Град Зрењанин



Табела 25: Преглед датума закључења уговора по основу права пречег закупа – власници домаћих животиња у граду Зрењанину за све три агроекономске године

Агроекономска година	Површина у ха	Датум уговора	Број дана након отпочињања агроекономске године до закључења уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	5.453,07	6. 11. 2018.*	<b>5</b>
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	5.941,98	18. 2. 2020.	<b>110</b>
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	3.684,11	11. 3. 2021.	<b>131</b>

Извор: Град Зрењанин

По основу права пречег закупа – власници домаћих животиња, пољопривредно земљиште у државној својини се у првој посматраној агроекономској години давало у закуп на период од годину дана, да би се за наредне две посматране агроекономске године земљиште давало и на дужи период.

Графикон 6: Период трајања уговора закључених по основу права пречег закупа – власници домаћих животиња за три агроекономске године



Извор: Град Зрењанин

### Јавно надметање

#### Град Вршац

Град Вршац је расписивао огласе за јавно надметање за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини и након почетка агроекономске године. Осим у 2019. години, када је јавни оглас у првом кругу расписан у септембру, Град Вршац је у 2018. и 2020. години јавне огласе за први круг расписивао када је већ почела агроекономска година. Јавни огласи за други круг јавног надметања у све три године били су расписани доста након отпочињања агроекономске године.

\* 224 уговора је закључено 6. 11. 2022. године, три уговора 16. 11. 2022. године, а један уговор 4. 12. 2022. године



Илустрација 4: Кашњење у расписивању јавног позива код јавног надметања, град Вршац



Извор: ЗоПЗ, Град Вршац

Пољопривредницима је остављан различит број дана за пријављивање и подношење документације и кретао се од осам до 15 дана.

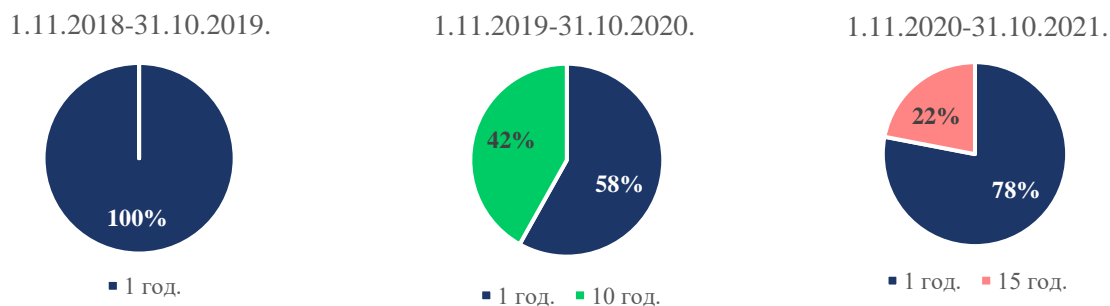
Уговори о давању у закуп по основу јавног надметања су закључивани значајно након почетка агроекономске године, што се може видети из приложене табеле.

Табела 26: Број дана од почетка агроекономске године до дана закључења уговора, по основу јавног надметања – Град Вршац

Агроекономска година	Јавно надметање	Датум уговора	Број дана од почетка агроекономске године до закључивања уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	Први круг	21. 2. 2019.	<b>112</b>
	Други круг	април 2019.	<b>≈162</b>
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	Први круг	23. 1. 2020.	<b>83</b>
	Други круг	8. 5. 2020.	<b>189</b>
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	Први круг	14. 4. 2021.	<b>164</b>
	Други круг	3. 8. 2021.	<b>275</b>

Извор: Град Вршац

Графикон 7: Период трајања уговора закључених по основу јавног надметања за три агроекономске године



Извор: Град Вршац



Уговори о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини јавним надметањем на територији града Вршца се претежно закључују на период од годину дана.

Постоји неизвесност када ће бити расписан јавни оглас за јавно надметање за давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини на територији града Вршца, као и колико ће времена имати пољопривредници на располагању да се на исти пријаве. С обзиром на то да град Вршац претежно даје пољопривредно земљиште у закуп на период од годину дана, а имајући у виду да се уговори закључују након отпочињања агроекономске године, пољопривредницима остаје период краћи од једне агроекономске године да обрађују закупљено земљиште, па постоји ризик од тога да не могу унапред да планирају пољопривредну производњу и да успоставе плодород. Представници града Вршца су изјавили да земљиште од почетка агроекономске године до момента потписивања уговора мирује.<sup>73</sup> На парцелама које се издају у закуп на годину дана могу се сејати само пролећне културе, односно само сунцокрет и кукуруз.<sup>74</sup>

### Град Зрењанин

Град Зрењанин је расписивао огласе за јавно надметање за давање у закуп пољопривредног земљишта знатно након почетка агроекономске године.

Илустрација 5: Кашњење у расписивању јавног позива код јавног надметања, град Зрењанин



Извор: ЗоПЗ, Град Зрењанин

Уговори о давању у закуп су закључивани значајно након почетка агроекономске године.

<sup>73</sup> Извештај са састанка са градом Вршцем од 28.7.2022. године.

<sup>74</sup> Допис од 28.9.2022. године.



Табела 27: Број дана од почетка агроекономске године до дана закључења уговора, по основу јавног надметања – град Зрењанин

Агроекономска година	Број јавних надметања	Датум уговора	Број дана од почетка агроекономске године до закључивања уговора
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	Први круг	5. 4. 2019.*	<b>156</b>
	Други круг	24. 5. 2019.	<b>205</b>
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	Први круг	4. 9. 2020.*	<b>309</b>
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	Први круг	27. 5. 2021.	<b>208</b>
	Други круг	17. 8. 2021.	<b>290</b>

Извор: Град Зрењанин

Уговори о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини јавним надметањем на територији града Зрењанина су се у првој ревидираној агроекономској години у већини случајева закључивали на период од годину дана, док су се у наредне две закључивали углавном на десет, 15 и 20 година.

Графикон 8: Период трајања уговора закључених по основу јавног надметања за три агроекономске године, град Зрењанин



Извор: Град Зрењанин

Последица кашњења доношења Годишњег програма и спровођења поступака јесте и кашњење у остваривању прихода од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини.

#### *Закључивање уговора након почетка агроекономске године*

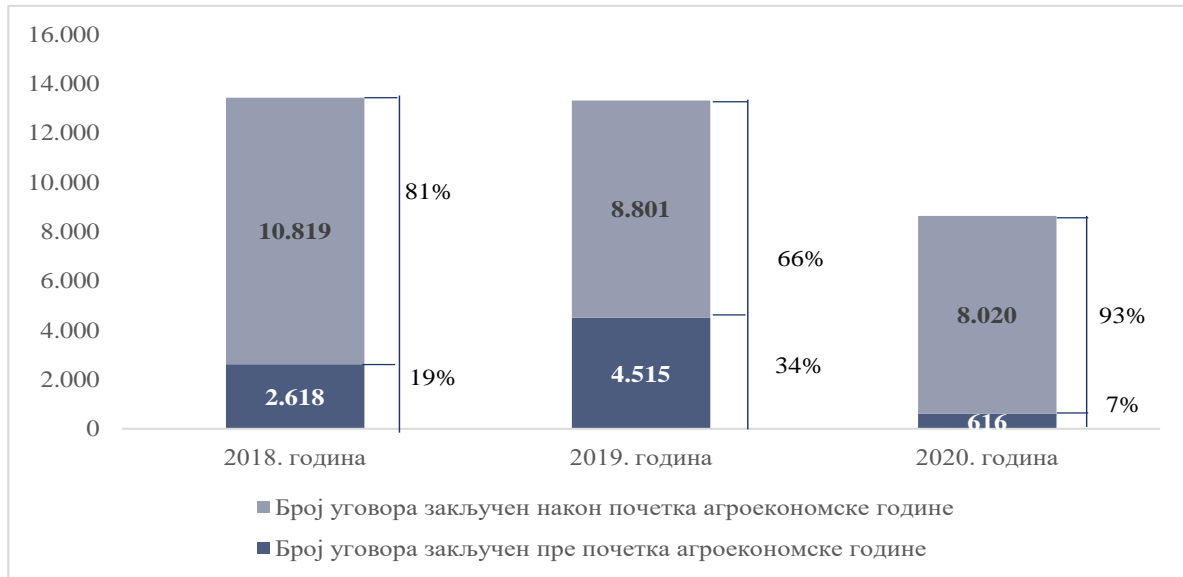
УПЗ је доставила евиденцију закључених уговора о давању у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини за територију свих ЈЛС по годишњим програмима за три агроекономске године (1. 11. 2018 – 31. 10. 2021). Из података приказаних у наставку се може закључити да је тренд закључивања уговора након почетка агроекономске године присутан не само код субјеката ревизије – градови Вршац и Зрењанин, већ и на нивоу већине ЈЛС.

\* 262 уговора је закључено 5. 4. 2019. године, а пет уговора 8. 4. 2019. године

\* 222 уговора је закључено 4. 9. 2020. године, а један уговор 9. 9. 2020. године



Графикон 9: Број закључених уговора за три агроекономске године (1. 11. 2018 –31. 10. 2021)



Извор: УПЗ

Од 2018. године смањује се број закључених уговора о давању у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини (у 2019. г. за 0,9% у односу на 2018. г., у 2020. г. за 35% у односу на 2019. г.). Број закључених уговора пре почетка агроекономске године на основу годишњих програма за 2019. годину био је већи у односу на годишње програме за 2018. годину, да би по основу годишњих програма за 2020. годину 93% уговора било закључено након почетка агроекономске године.

Табела 28: Преглед површина датих у закуп/на коришћење пре и након почетка агроекономске године на територији Републике Србије, за три агроекономске године (у хектарима)

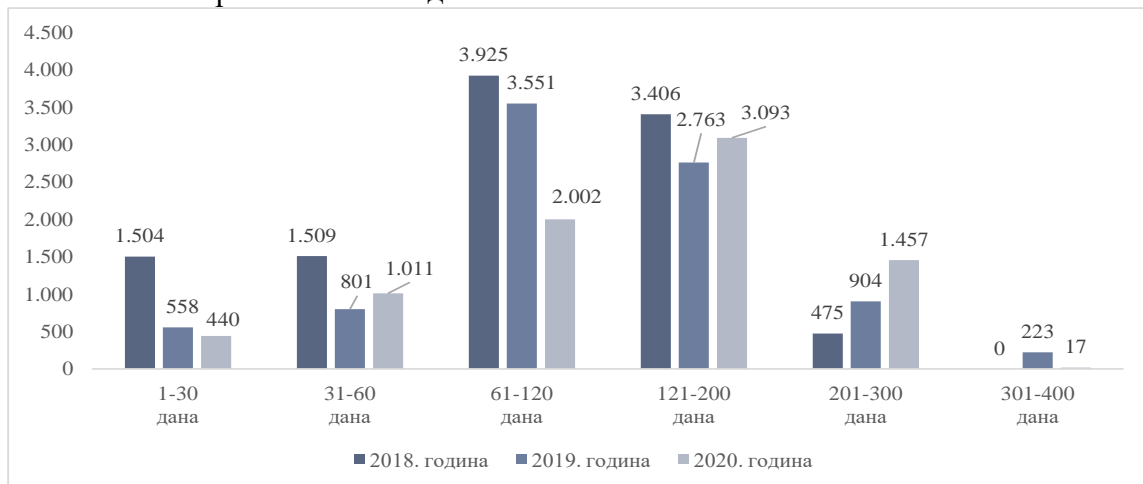
Агроекономска година	Површина дата у закуп/на коришћење пре почетка агроекономске године	Површина дата у закуп/на коришћење након почетка агроекономске године	Укупна површина дата у закуп/на коришћење у агроекономској години
2018. година	56.351	175.712	<b>232.063</b>
	24%	76%	100%
2019. година	72.419	111.361	<b>183.780</b>
	39%	61%	100%
2020. година	8.505	84.257	<b>92.762</b>
	9%	91%	100%

Извор: УПЗ

Уговори о давању у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини се најчешће закључују у распону од 61–200 дана након почетка агроекономске године.



Графикон 10: Распон броја закључених уговора са закупцима/корисницима након почетка агроекономске године



Извор: УПЗ

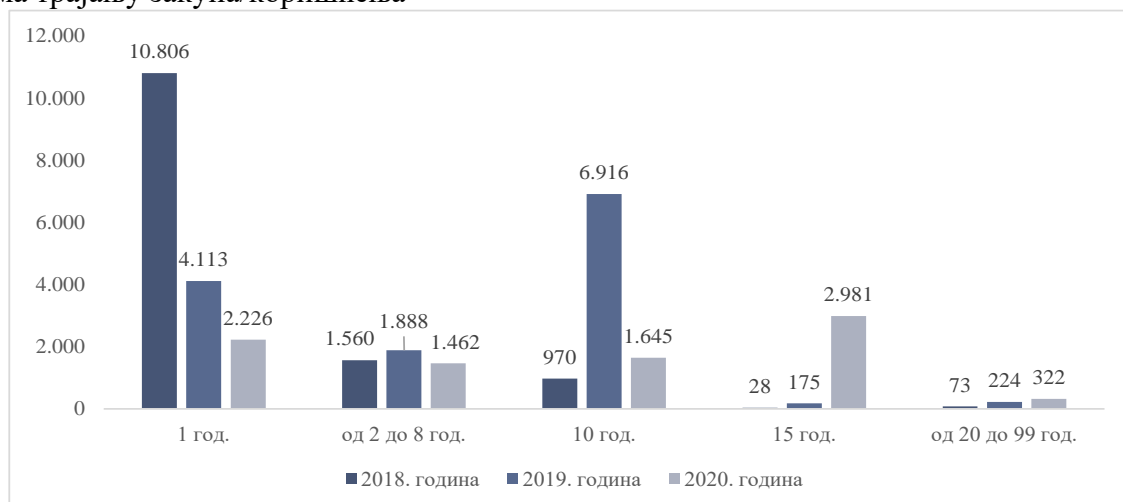
Табела 29: Приходи од закупа који се због кашњења у спровођењу поступка давања у закуп и на коришћење остварују након почетка агроекономске године

РБ	Закупнина, у еврима	2018/2019.		2019/2020.		2020/2021.	
		евра	%	евра	%	евра	%
1	Годишња закупнина	40.087.346,02	-	30.129.788,07	-	16.504.025,98	-
2	Уплаћена закупнина*	9.278.145,79	23,1%	10.924.742,09	36,3%	1.190.809,89	7,2%
3	Закупнина остварена након почетка агроекономске године	30.809.200,24	76,9%	19.205.045,98	63,7%	15.313.216,09	92,8%

\* Уплаћена закупнина је израчуната као збир годишњих закупнина закупаца који су до 1. новембра закључили уговор о заупу са МПШВ / Извор: УПЗ

По годишњим програмима за 2018. годину, 80,4% уговора је закључено са периодом трајања од годину дана. Број закључених уговора са периодом трајања од годину дана се током посматраног периода смањује, па су ови уговори по Годишњем програму за 2019. годину чинили 30,9%, а по Годишњем програму за 2020. годину 25,8%.

Графикон 11: Број закључених уговора по основу ГП за 2018, 2019. и 2020. годину према трајању закупа/коришћења



Извор: УПЗ





### Средства остварена од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини

На основу података Управе за трезор, у периоду 2018–2020. године, укупно остварена средства од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини су 16,6 милијарди динара. Од овог износа, 5,3 милијарде динара распоређене су буџету РС, 4,7 милијарди динара буџету АП Војводине и 6,6 милијарди динара буџетима ЈЛС.

Средства остварена од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у висини од 60% приход су буџета Републике Србије, а у висини од 40% приход су буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини и користе се за реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе. У аутономној покрајини, средства остварена од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у висини од 30% приход су буџета Републике Србије, у висини од 30% приход су буџета аутономне покрајине, а 40% приход су буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази пољопривредно земљиште у државној својини. Јединице локалне самоуправе дужне су да Министарству доставе извештај о уплати средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини најкасније до 10. новембра текуће године, као и годишњи извештај о коришћењу средстава за реализацију годишњег програма за текућу годину до 31. јануара наредне године.<sup>75</sup>

#### Град Вршац

Град Вршац је у посматраном периоду извештавао МПШВ о средствима оствареним од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини од почетка извештајне године до дана достављања извештаја. Подаци о уплатама евидентирани су у Управи за трезор Града Вршца на посебном рачуну прихода од пољопривреде 840-741522843-14.

Табела 30: Приказ укупних уплата по рачуну прихода од пољопривреде и расподеле од 2018. до 2021. године (у динарима) за град Вршац

Датум достављања извештаја МПШВ	6. 11. 2018. г.	8. 11. 2019. г.	9. 11. 2020. г.	10. 11. 2021. г.
<b>Укупно</b>	<b>169.269.495,03</b>	<b>194.192.230,52</b>	<b>59.187.940,73</b>	<b>131.735.295,84</b>
Граду Вршцу (40%)	67.707.798,00	77.676.892,20	23.675.176,29	52.694.118,33
МПШВ (30%)	50.780,848,50	58.257.669,15	17.756.382,22	39.520.588,75
АПВ (30%)	50.780,848,50	58.257.669,15	17.756.382,22	39.520.588,75

Извор: Град Вршац

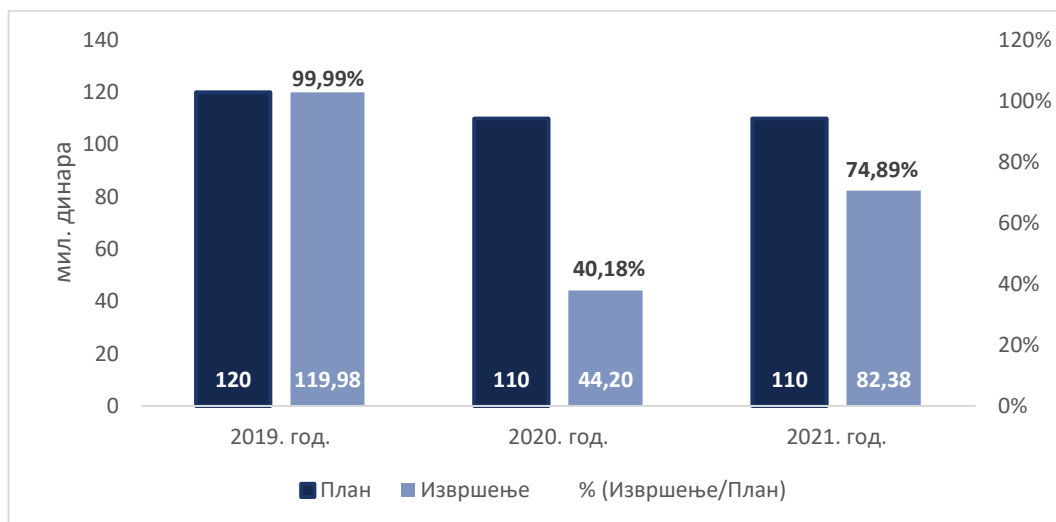
Образложење у извештају из 2020. године јесте да су изостала плаћања у реализацији Годишњег програма у 2020. години јер Град Вршац још није добио сагласност МПШВ.

Град Вршац је доставио податке у вези са планом и извршењем на економској класификацији 741522 – Средства остварена од давања у закуп пољопривредног земљишта, односно пољопривредног објекта у државној својини.

<sup>75</sup> Члан 71 ЗоПЗ



Графикон 12: Однос плана и извршења на економској класификацији 741522 у Граду Вршац за све три агроекономске године:



Извор: Град Вршац

У 2020. години планирано је 110.000.000 динара, а остварење је било 40%, односно 44.200.852,86 динара.

У образложењу, Град Вршац је истакао да је смањено остварење на економској класификацији 741522 једним делом утицало на смањено извршење расхода за реализацију Годишњег програма у 2020. години. Град Вршац је, такође, указао да је потребу редефинисања планираних активности и приоритета у извршењу буџета, али и планирану динамику у извршењу буџета, изазвала измењена организација рада у 2020. години услед увођења ванредног стања због епидемије COVID-19. Наиме, нису се спроводили започети поступци комасације планираном динамиком јер надзор над поступком комасације, односно РГЗ, није могао да овери поднете привремене ситуације. То је условило да се Годишњи програм за 2020. годину, у делу који се односи на уређење пољопривредног земљишта, оствари у мањем проценту од очекиваног.<sup>76</sup>

Наведено се може уочити из Годишњег извештаја о коришћењу средстава за реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који је Град Вршац, за текућу годину, у обавези да доставља МПШВ до 31. јануара наредне године<sup>77</sup>. Утрошена средства за уређење пољопривредног земљишта у 2020. години била су на нивоу од 52% планираних средстава, односно предрачунске вредности улагања.

Табела 31: Приказ утрошених средстава током 2019, 2020. и 2021. године за Град Вршац:

2019. година

Намене улагања	Предрачунска вредност улагања (дин.)	Планирано		Утрошено	
		дин.	%	дин.	%
I Уређење пољопривредног земљишта	105.536.735	105.536.735	100%	94.159.987	89%
II Заштита пољопривредног земљишта	15.500.000	15.500.000	100%	12.065.501	78%

<sup>76</sup> Допис од 28.9.2022. године.

<sup>77</sup> Члан 71 став 3 ЗоПЗ



III Студијско-истраживачки радови који третирају проблематику земљишта	1.200.000	1.200.000	100%	1.200.000	100%
<b>Укупно (I+II+III)</b>	<b>122.236.735</b>	<b>122.236.735</b>	<b>100%</b>	<b>107.425.488</b>	<b>88%</b>

**2020. година**

Намене улагања	Предрачунска вредност улагања (дин.)	Планирано		Утрошено	
		дин.	%	дин.	%
I Уређење пољопривредног земљишта	75.000.000	75.000.000	100%	39.018.449	52%
II Заштита пољопривредног земљишта	15.600.000	15.600.000	100%	11.870.960	76%
III Студијско-истраживачки радови који третирају проблематику земљишта	1.200.000	1.200.000	100%	1.200.000	100%
<b>Укупно (I+II+III)</b>	<b>91.800.000</b>	<b>91.800.000</b>	<b>100%</b>	<b>52.089.410</b>	<b>57%</b>

**2021. година**

Намене улагања	Предрачунска вредност улагања (дин.)	Планирано		Утрошено	
		дин.	%	дин.	%
I Уређење пољопривредног земљишта	64.600.000	64.600.000	100%	48.077.614	74%
II Заштита пољопривредног земљишта	20.900.000	20.900.000	100%	18.746.940	90%
III Студијско-истраживачки радови који третирају проблематику земљишта	1.500.000	1.500.000	100%	1.420.000	95%
<b>Укупно (I+II+III)</b>	<b>87.000.000</b>	<b>87.000.000</b>	<b>100%</b>	<b>68.244.555</b>	<b>78%</b>

Извор: Град Вршац

Према подацима УПЗ, укупно уплаћена средства по основу закупа пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Вршца за посматране три агроекономске године су:

- за 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019. године: 164.177.563,80 динара,
- за 1. 11. 2019 – 31. 10. 2020. године: 138.225.768,68 динара,
- за 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021. године: 171.291.534,27 динара.

*Град Зрењанин*

Град Зрењанин није у законом прописаним роковима Министарству достављало извештаје о уплати средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини и годишње извештаје о коришћењу средстава за реализацију годишњег програма, за период 2018–2021. године.

Табела 32: Преглед остварених средстава од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини у буџету града Зрењанина

Година	Остварена средства у буџету града Зрењанина (у динарима)	Извештај достављен МПШВ
2018.	134.676.706	20.9.2022. <sup>78</sup>
2019.	93.082.977	20.9.2022. <sup>79</sup>
2020.	74.299.351	24.2.2022. <sup>80</sup>
2021.	100.070.297	24.2.2022. <sup>81</sup>

Извор: Град Зрењанин

<sup>78</sup> Број 400-1-171/2022-IV-02-01 од 20. септембра 2022. године<sup>79</sup> Број 400-1-172/2022-IV-02-01 од 20. септембра 2022. године<sup>80</sup> Број 400-1-31/2022-IV-02-01 од 24. фебруара 2022. године<sup>81</sup> Број 400-1-32/2022-IV-02-01 од 24. фебруара 2022. године



Према подацима УПЗ, укупно уплаћена средства по основу закупа пољопривредног земљишта у државној својини на територији града Зрењанина за посматране три агроекономске године су:

- за период 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019: 240.887.925,80 динара
- за период 1. 11. 2019 – 31. 10. 2020: 335.815.810,13 динара
- за период 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021: 236.115.193,43 динара

Извештај о утрошку средстава од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2018. годину град Зрењанин је доставио Министарству 13. 9. 2022. године. У оквиру средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, а у складу са Програмом расподеле средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта, односно пољопривредног објекта у државној својини за 2018. годину<sup>82</sup>, финансирано следеће:

Табела 33: Преглед утрошка средстава остварених од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2018. годину, град Зрењанин у динарима

Сајмови, улазнице и слично	500.000
Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта	8.935.200
Студијско-истраживачки радови	144.000
Спровођење комасације на територији града Зрењанина	14.759.460
Услуге надзора за спровођење комасације на територији града Зрењанина	2.310.000
Изградња и одржавање канала за одводњавања и наводњавање на територији града Зрењанина	25.764.750
Текуће поправке и одржавање атарских путева на територији града Зрењанина * ови трошкови представљају преузете обавезе по Програму расподеле из 2017. г.	69.866.197
Поспешивање развоја пољопривреде	27.135.858
<b>УКУПНО</b>	<b>149.415.465</b>

Извор: Град Зрењанин

Извештај о утрошку средстава од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2019. годину<sup>83</sup> достављен је Министарству 8. 3. 2022. године. Подршка за спровођење пољопривредне политике у локалној заједници финансирана је из средстава закупа пољопривредног земљишта у државној својини, а у складу са Програмом расподеле средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта, односно пољопривредног објекта у државној својини за 2019. годину<sup>84</sup>. Средства су утрошена за следеће намене:

Табела 34: Преглед утрошка средстава остварених од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2019. годину, град Зрењанин у динарима

Учешће на сајмовима и изложбама	461.500
Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта	7.128.000
Уређење атарских путева	65.698.905
Услуге одржавања каналске мреже	25.000.000
<b>УКУПНО</b>	<b>98.288.405</b>

Извор: Град Зрењанин

Извештај о утрошку средстава од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2020. годину<sup>85</sup> достављен је Министарству 8. 3. 2022. године. У 2020. години Програмска активност Подршка за спровођење пољопривредне политике у локалној

<sup>82</sup> Број 06-41-4/18-III од 19. 4. 2018. године

<sup>83</sup> Број 400-1-43/2022-IV-02-01 од 3. 3. 2022. године

<sup>84</sup> Број 06-47-6/19-III од 23. 4. 2019. године

<sup>85</sup> Број 400-1-44/2022-IV-02-01 од 3. 3. 2022. године



заједници финансирана је из средстава закупа пољопривредног земљишта у државној својини, и то:

Табела 35: Преглед утрошка средстава остварених од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2020. годину, Град Зрењанин у динарима

Разбијање бетонских препрека и кречење некатегоризованог земљишта	6.538.800
Услуге контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта	7.603.000
Уређење атарских путева	28.993.138
Одводњавање пољопривредног земљишта	11.871.619
<b>УКУПНО</b>	<b>55.006.557</b>

Извор: Град Зрењанин

Извештај о утрошку средстава од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2021. годину град Зрењанин је доставио Министарству 14. јуна 2022. године.

У 2021. години Програмска активност Подршка за спровођење пољопривредне политике у локалној заједници финансирана је из средстава закупа пољопривредног земљишта у државној својини, и то:

Табела 36: Преглед утрошка средстава остварених од закупа пољопривредног земљишта у државној својини за 2021. годину, град Зрењанин у динарима

Комбајнирање са узурпираног пољопривредног земљишта; Обавеза за превоз кукуруза и сунцокрета; Услуга уређења атарских путева	7.409.998
Геодетске услуге (идентификација парцела)	3.952.00
Текуће поправке и одржавање осталих објеката (за каналску мрежу, равнање линије и уређење атарских путева)	25.296.830
Мере подршке руралном развоју	15.933.747
<b>УКУПНО</b>	<b>52.592.574</b>

Извор: Град Зрењанин

### Налаз 2.3: Опредељене су површине пољопривредног земљишта у државној својини за коришћење без плаћања накнаде без јасно прописаних критеријума



Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати на коришћење без плаћања накнаде образовним установама – школама, стручним пољопривредним службама и социјалним установама у површини која је примерена делатности којом се баве, а највише до 100 хектара, а високообразовним установама – факултетима и научним институтима чији је оснивач држава и установама за извршење кривичних санкција највише до 1.000 хектара. Јединице локалне самоуправе Годишњим програмом опредељују површину пољопривредног земљишта које се даје на коришћење без плаћања накнаде.

Иако Управа за пољопривредно земљиште, приликом давања сагласности на одлуке о давању у закуп на коришћење без плаћања накнаде, води рачуна о испуњености услова прописаних законом и правилником, односно да укупне површине не буду веће од максимално прописаних, јединице локалне самоуправе опредељују површину земљишта, које додељују корисницима без накнаде, без јасних критеријума и од случаја до случаја: у Граду Зрењанину три основне школе у агроекономској години 2020/2021. на коришћење без накнаде добиле су 1,11 ха односно 9,38 ха,



односно 24,04 ха; у граду Вршцу, Специјалној болници за психијатријске болести дато је 99,60 ха, која земљиште није користила за рехабилитацију пацијената, а није ни имала право да добије земљиште на коришћење без накнаде.

Непостајање критеријума за опредељивање површина доводи до давања пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење без плаћања накнаде од случаја до случаја, а не на основу прописаних критеријума.

Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати на коришћење без плаћања накнаде образовним установама – школама, стручним пољопривредним службама и социјалним установама у површини која је примерена делатности којом се баве, а највише до 100 хектара, а високообразовним установама – факултетима и научним институтима чији је оснивач држава и установама за извршење кривичних санкција највише до 1.000 хектара. Пољопривредно земљиште у државној својини може се дати на коришћење без плаћања накнаде правним лицима у државној својини регистрованим за послове у области шумарства. Пољопривредно земљиште у државној својини даје се на коришћење без плаћања накнаде јавним позивом који расписује надлежни орган јединице локалне самоуправе. Одлуку о давању пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење без плаћања накнаде доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе, уз сагласност Министарства.<sup>86</sup>

Након прикупљања документације из јавног позива, разматра се достављена документација, утврђује се која лица испуњавају услове за остваривање права коришћења пољопривредног земљишта без плаћања накнаде и Годишњим програмом опредељује се површина пољопривредног земљишта.<sup>87</sup>

У поступку ревизије, испитивали смо која површина пољопривредног земљишта у државној својини је дата субјектима ревизије на коришћење без плаћања накнаде и по којим критеријумима.

### Град Вршац

Табела 37: Преглед корисника без плаћања накнаде пољопривредног земљишта у државној својини за територију града Вршца

РБ	Корисник	1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.
		Површина (ха)	Површина (ха)	Површина (ха)
1	Пољопривредна школа Вршац		61,40	65,67
2	ПСС Агрозавод ДОО	94,02	94,02	94,02
3	Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“		99,60	99,60
	<b>Укупно</b>	<b>94,02</b>	<b>255,02</b>	<b>259,29</b>

Извор: Град Вршац

<sup>86</sup> Члан 61 ЗоПЗ

<sup>87</sup> Члан 20 став 1 Правилника о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини



За сва три корисника, период на који је дато пољопривредно земљиште на коришћење без плаћања накнаде јесте једна година.

Одговорна лица Града Вршца навела су да се, приликом опредељивања површина које се додељују потенцијалним корисницима на коришћење без плаћања накнаде, узимају у обзир: статус на основу којег се одређује да ли корисник има право закупа до 100 ха или до 1.000 ха, да ли корисник има пољопривредно земљиште у својини или има право коришћења и тражена површина у поднетом захтеву.<sup>88</sup>

Међутим, у налазима ревизије правилности пословања коју је спровела Државна ревизорска институција<sup>89</sup> истакнуто је да је Специјалној болници за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“, у складу са одредбама члана 61 ЗоПЗ, дато на коришћење без накнаде пољопривредно земљиште у државној својини ради обављања делатности у оквиру своје надлежности (у области социјалног рада на рехабилитацији пацијената, радној терапији, у организовању производње хране за исхрану пацијената итд.). У поступку ревизије утврђено је да Болница земљиште не користи за рехабилитацију пацијената и производњу хране за исхрану пацијената, већ гаји одређене врсте житарица које предаје З.З. „Караш“, Вршац на име компензације за пружене услуге обраде поменутог пољопривредног земљишта. У агроекономској 2019/2020 и 2020/2021 години овој болници је дато на коришћење без плаћања накнаде пољопривредно земљиште у државној својини у површини од 99,60 ха.

#### Град Зрењанин

Табела 38: Преглед корисника без плаћања накнаде пољопривредног земљишта у државној својини за територију Града Зрењанина

РБ	Корисник	1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.
		Површина (ха)	Површина (ха)	Површина (ха)
1	Основна школа „Први октобар“	13,74		
2	ПСС Зрењанин ДОО	91,96	91,96	94,60
3	Основна школа „Серво Михаљ“	16,44		1,11
4	Средња пољопривредна школа	96,53	96,53	96,53
5	Окружни затвор Зрењанин		1,04	
6	Основна школа „Петар Петровић Његош“		7,12	9,38
7	Основна школа „Светозар Марковић Тоза“, Елемир		24,04	24,04
8	Основна и средња школа „9.мај“		1,42	
	<b>Укупно</b>	<b>218,68</b>	<b>222,10</b>	<b>225,65</b>

Извор: Град Зрењанин

<sup>88</sup> Допис од 18.10.2022. године.

<sup>89</sup> Број: 400-114/2019-15/8 Београд, 24.10.2019. године, Прилог 2 - друга питања, стр. 40.



У поступку ревизије, чланови Комисије за израду Годишњег програма Града Зрењанина су, на питање ревизора по којим критеријумима опредељују површину пољопривредног земљишта у државној својини која се даје на коришћење без плаћања накнаде, услове, навели<sup>90</sup>: да је површина дата по основу члана 61 ЗоПЗ; да је Основна школа Петар Петровић Његош школа са највећим бројем ученика, те су сматрали да је 7,12 ха (од могућих 100ха) одговарајућа површина за едукацију; да се Основна школа „Светозар Марковић Тоза“, Тараш, налази у сеоској средини и да је похађају деца из породица које се баве пољопривредом те су сматрали да је додељена површина реална за едукацију; да је Основна школа „9. мај“, Зрењанин, школа за децу са посебним потребама и додељена им је површина сразмерно потребама. Такође, истакли су да су се руководили близином датих површина ради безбедности код превоза деце, близином парцеле асфалтном путу из разлога безбедности, обједињеношћу парцела ради лакшег надзора деце која обављају праксу, бројношћу ученика по школама, те да уколико не постоји земљиште које задовољава наведене критеријуме, комисија је школама определила парцеле које у највећој могућој мери могу испунити горе наведене услове.

УПЗ нам је у поступку ревизије доставила Образложење<sup>91</sup> да приликом контроле предлога Годишњег програма, УПЗ води рачуна о испуњености услова прописаних законом и правилником, те води рачуна да укупне површине које је ЈЛС определила за коришћење без плаћања накнаде не буду веће од максимално прописаних, а имајући у виду да прописима нису дефинисани критеријуми за доделу површина пољопривредног земљишта на коришћење без плаћања накнаде, УПЗ приликом давања сагласности на предлог Годишњег програма не тражи посебно образложење од ЈЛС о разлозима опредељивања земљишта за овај вид коришћења.

Узимајући у обзир наведена образложења, ипак сматрамо да је потребно да ЈЛС, приликом давања пољопривредног земљишта на коришћење без накнаде имају прописане критеријуме по којима ће опредељивати површину пољопривредног земљишта у државној својини, које дају на коришћење без накнаде, како би се њиме ефикасније управљало.

Табела 39: Површина пољопривредног земљишта дата на коришћење без плаћања накнаде на територији РС

Агроекономска година	Површина (у ха)
1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.	8.151,43
1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.	5.788,32
1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	4.842,70

Извор: УПЗ

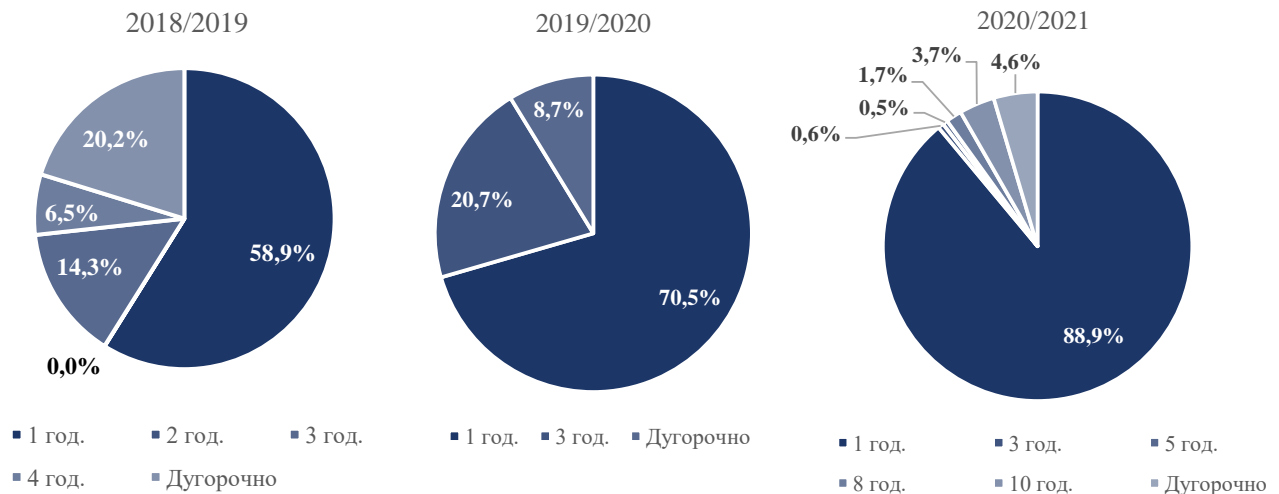
<sup>90</sup> Допис од 6. 10. 2022. године

<sup>91</sup> Број 401-00-00227/2022-14 од 5. 10. 2022. године





Графикон 13: Период на који је дато пољопривредно земљиште у државној својини по основу коришћења без плаћања накнаде на територији РС



Извор: УПЗ

УПЗ нам је у поступку ревизије доставила обавештење<sup>92</sup>, примере закључених уговора о давању на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини ради пошумљавања, као и табеларни преглед корисника пољопривредног земљишта без накнаде за потребе пошумљавања. Наведено земљиште Министарство је дало корисницима (јавна предузећа и јавна комунална предузећа) на дугорочно коришћење за потребе пошумљавања. Према уговорној одредби, лица којима је ово земљиште дато на коришћење дужна су да у року од четири године испуне своју уговорну обавезу, да на предметном земљишту подигну заседе шуме. Након истека четири године, проверава се да ли је корисник извршио уговорну обавезу. Уколико лица којима је земљиште дато ради пошумљавања ову уговорну обавезу испуне, а што се проверава изласком инспектора на терен, земљиште више неће бити пољопривредно, а ако не испуне, уговор се раскида, а земљиште се поново опредељује за давање у закуп и на коришћење.

Препоручујемо Министарству да пропише критеријуме према којима ЈЛС опредељују површину пољопривредног земљишта у државној својини коју дају на коришћење без плаћања накнаде, сходно примереној делатности, којом се корисници баве.

<sup>92</sup> Број 401-00-00227/2022-14 од 27. 10. 2022. године



### ЗАКЉУЧАК 3: Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли се надзор и контрола над пољопривредним земљиштем у државној својини врше у циљу унапређења ефикасности коришћења тог земљишта.

Испитивали смо у којој мери је пољопривредна инспекција вршила контролу како би утврдила да ли су надлежни органи јединица локалне самоуправе доносили Годишње програме у законом прописаном року, с обзиром на велика кашњења у доношењу Годишњих програма, као и да ли је вршила контролу вођења књиге поља за биљну производњу, имајући у виду да је документ о планирању и праћењу свакодневних активности у биљној производњи и оствареним приносима током године, а коју треба да воде закупци пољопривредног земљишта у државној својини. Такође, испитивали смо вршење контроле коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (узурпација), као и да ли је вршена контрола над коришћењем утрина и пашњака враћених селу на коришћење.

**Налаз 3.1: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није у довољној мери вршило надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу доношења Годишњих програма, као и успостављања плодореда и вођења књиге поља**



Надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту Министарство врши преко републичког пољопривредног инспектора.

Одељење Пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште у периоду 2020–2021. године није вршило контролу како би утврдило да ли су надлежни органи јединице локалне самоуправе доносили годишње програме заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, као ни контролу вођења књиге поља за биљну производњу, нити је покретало прекршајне поступке по овом основу за наведени период, док је у 2019. години извршило само једну контролу у вези са кашњењем у доношењу годишњег програма и само две контроле вођења књиге поља.

Надзор над доношењем годишњих програма од стране јединица локалне самоуправе, односно успостављањем плодореда и вођењем књиге поља, није увршћен у план инспекцијског надзора.

Не може се унапредити давање у закуп пољопривредног земљишта у државној својини уколико се не спроводи адекватан инспекцијски надзор у овој области.

Законом о пољопривредном земљишту прописано је да надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу њега, осим извођења геодетско-техничких радова у поступку комасације, врши Министарство.<sup>93</sup> Инспекцијски надзор

<sup>93</sup> Члан 81 ЗоПЗ



Министарство врши преко републичког пољопривредног инспектора.<sup>94</sup> Инспектор је овлашћен и дужан да врши<sup>95</sup>, између осталог:

- контролу којом се испитује да ли је надлежни орган јединице локалне самоуправе донео годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта;
- контролу којом се испитује да ли власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта исто редовно обрађује, односно примењује мере у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона;
- контролу којом се испитује да ли закупца пољопривредног земљишта у државној својини то земљиште даје у подзакуп, односно контролу правног основа за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини;
- контролу успостављања плодореда и вођења књиге поља за биљну производњу у складу са овим законом.

Законом о инспекцијском надзору<sup>96</sup> уређено је да инспекцијски надзор, према врсти, може бити редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски. Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора, док се ванредан инспекцијски надзор врши у тачно одређеним ситуацијама прописаним Законом.<sup>97</sup> Инспекцијски надзор се заснива на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Ризик, према степену, може бити незнатан, низак, средњи, висок и критичан. Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.<sup>98</sup> План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује.<sup>99</sup>

У поступку ревизије смо утврдили да Министарство пољопривреде – Сектор пољопривредне инспекције није сачинио стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора<sup>100</sup> за период 2018–2021. године.

Према плановима инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције Министарства – Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште за период 2018–2021. године, највећи део инспекцијских контрола из области заштите уређења и коришћења пољопривредног земљишта се односи, између осталог, на:

- контролу правног основа за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини;
- контролу коришћења пољопривредног земљишта које је дато у закуп;

<sup>94</sup> Члан 82 ЗоПЗ

<sup>95</sup> Члан 83 ЗоПЗ

<sup>96</sup> „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018

<sup>97</sup> Члан 6 Закона о инспекцијском надзору

<sup>98</sup> Члан 9 Закона о инспекцијском надзору

<sup>99</sup> Члан 13 Закона о инспекцијском надзору

<sup>100</sup> у складу са чланом 10 став 2 Закона о инспекцијском надзору



- контролу у циљу утврђивања редовности обраде пољопривредног земљишта и примена мера које је власник, односно корисник дужан да примењује при њиховом коришћењу.

Према анализи стања обима и трајања инспекцијског надзора током 2020. године, планирано је да Одељење пољопривредне инспекције изврши током 2021. године око 95% ванредних инспекцијских надзора у односу на укупан број инспекцијског надзора, а проценат је израчунат на основу анализе броја инспекцијских надзора који су вршени на захтев физичких и правних лица и државних и других органа током 2020. године.

Инспектори овог Одељења у свом раду примењују, између осталог, следеће законе и подзаконске акте: Закон о инспекцијском надзору, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење, Уредбу о условима, начину и поступку за остваривање права првенства закупа, критеријумима за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа, као и документацији која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа, Правилник о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

У поступку ревизије смо анализирали Извештаје о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште у периоду 2018–2021. године, који чине саставни део Извештаја о раду и показатеља делотворности инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције Министарства.

Координациона комисија није дала сагласност<sup>101</sup> на Извештај о раду и показатеље делотворности инспекцијског надзора за 2019. годину Сектора пољопривредне инспекције, при чему је тај извештај објављен на веб презентацији инспекције.

У Извештајима о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште, као отежавајућа околност обављања послова овог одељења, поред недовољног броја инспектора, наведени су и: недовољна количина горива, отежана могућност сервисирања, односно оправке возила, недовољна техничка опремљеност фотокопир апаратима, кертрицима, недостатак и слаба интернет веза и слично.

Табела 40: Преглед броја пољопривредних инспектора за пољопривредно земљиште у периоду од 2018–2021. године

Година	Број инспектора	Број управних округа у којима су инспектори распоређени	Број управних округа у којима инспектори нису распоређени
2018.	15	10 + град Београд	14 (92 општине)
2019.	15	9 + град Београд	15 (95 општина)
2020.	13	9 + град Београд	14 (91 општина)
2021.	15	10 + град Београд	14 (91 општина)

Извор: МПШВ

Проблем у Управним окрузима у којима није распоређен ниједан инспектор решаван је упућивањем инспектора из седишта Одељења или суседних управних округа.

Најчешћа утврђена неправилност Одељења Пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште код контролисаних субјеката у периоду 2018–2021. године, посматрано по предметима надзора, јесте противправно заузимање и бесправно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, односно обављање делатности, тј. вршење активности коришћења пољопривредног земљишта у државној

<sup>101</sup> у складу са чланом 44 став 1 Закона о инспекцијском надзору



својини без закљученог уговора о закупу или коришћењу са Министарством, као закуподавцем.

Табела 41: Преглед контрола коришћења пољопривредног земљишта без правног основа и поднетих кривичних пријава у ревидираном периоду

Г.	Утврђено да је коришћено без правног основа (у хектарима)	Поднето кривичних пријава
2018.	5.480	74
2019.	10.313	103
2020.	5.044	100
2021.	5.452	148

Извор: МПШВ

Инспектори овог одељења су у ревидираном периоду обављали и друге контроле:

1. утврђивање фактичког стања пољопривредног земљишта у државној својини ради остваривања права првенства закупа;
2. контролу постојања функционалне пољопривредне инфраструктуре на пољопривредном земљишту у државној својини ради остваривања права пречег закупа (системи за наводњавање и одводњавање, вишегодишњи засади, рибањаци, пољопривредни објекти);
3. утврђивање фактичког начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини које последње три агроекономске године није било предмет закупа, односно коришћења.

У наставку дајемо прегледа поднетих захтева за покретање прекршајног поступка у ревидираном периоду.

Табела 42: Преглед поднетих захтева за покретање прекршајних поступака по годинама

Правни основ за подношење захтева	2018.	2019.	2020.	2021.
Привођење пашњака другој култури	48	3	10	3
Спаљивање органских остатака после жетве усева	18	21	/	2
Коришћење пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе и промена намене пољопривредног земљишта и/или без плаћене накнаде за промену намене	14	1	5	12
Недоношење годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта	11	/	/	/
Вршење експлоатације минералних сировина без сагласности Министарства, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта	10	7	5	7
Невршење контроле плодности пољопривредног земљишта	3	/	1	/
Вршење инвестиционих радова и/или мењање начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без одобрења Министарства, као закуподавца	2	/	1	5
Нередовно обрађивање пољопривредног земљишта	1	1	3	/
Давање у подзакуп пољопривредног земљишта у државној својини	1	/	/	2
Напасање стоке на туђем земљишту	1	/	/	/
Причињавање пољске штете	/	/	2	3
Привођење пољопривредног земљишта одговарајућој намени без пројекта рекултивације	/	/	3	/
<b>УКУПНО</b>	<b>109</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>34</b>

Извор: МПШВ



У поступку ревизије Министарство нам је доставило допис<sup>102</sup> у којем је навело да Сектор пољопривредне инспекције не располаже апликативним софтвером који генерише податке, тако да се подаци који нису садржани у извештајима о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште морају прибавити из списка предмета који су највећим делом архивирани у архивама управних округа и Граду Београду, што значи да сваки инспектор треба физички од архиве (која се увек не налази у месту рада инспектора) да преузме предмете за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину, да изврши увид у предмете и да из списка предмета припреми податке. За тај посао је потребно одређено време на које инспектор не може да утиче, како због преузимања предмета из архиве које зависи од архивара, тако и због времена које је потребно да инспектор изврши увид у списе предмета за наведени период и припреми податке. У том периоду, поједини инспектори су пензионисани, па је потребан додатни ангажман и рад инспектора који су запослени, да прибаве и те податке из списка предмета инспектора који су пензионисани. Стога пољопривредна инспекција није у могућности да предвиди до кад може да прибави и достави одређене податке, тражене у поступку ревизије.

#### *Контрола доношења Годишњих програма*

Инспектор је овлашћен и дужан да врши контролу којом се утврђује да ли је надлежни орган јединице локалне самоуправе донео годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.<sup>103</sup>

До датума сачињавања Нацрта Извештаја о ревизији, Министарство нам је доставило изјашњења<sup>104</sup> са прилогом 79 Записника о инспекцијском надзору из 2018. године у којима је утврђено да су ЈЛС доносиле Годишње програме за 2018. годину након истека законом прописаног рока. Приложено је и пет судских одлука, којима су одговорна лица ЈЛС оглашена прекршајно одговорним због тога што годишњи програм није донет до 31. 3. 2018. године, као и један захтев за покретање прекршајног поступка. Такође, достављено нам је и 16 записника у којима је утврђено да су ЈЛС у 2018. години доносиле Годишње програме на време. За 2019. годину достављен нам је само један записник о инспекцијском надзору, којим је утврђено да ЈЛС није донела Годишњи програм на време.

Међутим, у поступку ревизије Министарство нам није доставило доказ да је у периоду 2020–2021. године инспекција вршила контролу како би утврдила да ли су надлежни органи јединице локалне самоуправе доносили годишње програме заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.

На основу наведеног, закључили смо да Одељење Пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште у периоду 2020–2021. године није вршило контролу којом се утврђује да ли су надлежни органи јединице локалне самоуправе доносили годишње програме заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, иако је на то било дужно и овлашћено према одредбама члана 83 тачка 17а истог закона, нити је покретало прекршајне поступке по овом основу за наведени период, сходно члану 87 став 1 тачка 1 закона, док је у 2019. години извршило само једну контролу и није покретало прекршајне поступке.

Такође, иако је, као што је у налазу 2.2. наведено, проблем са недоношењем годишњих програма у ЈЛС у законом прописаном року велики, ову активност Одељење Пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште проценило је као ниско до

<sup>102</sup> Број 400-00-6/2022-01 од 23. 9. 2022. године

<sup>103</sup> Члан 83 тачка 17а ЗоПЗ

<sup>104</sup> Број 400-00-6/2022-01 од 21. и 22. 9. 2022. године



средње ризичну у 2018. и 2019. години, док за 2020. и 2021. годину ова активност уопште није процењена као ризична, што је приказано у следећој табели.

Табела 43: Преглед степена ризика за доношење Годишњих програма<sup>105</sup>

Година	Степен ризика
2018.	Низак/средњи
2019.	Низак
2020.	/
2021.	/

Извор: МПШВ

#### *Контрола успостављања плодореда и вођења књиге поља*

Књига поља је документ о планирању и праћењу свакодневних активности у биљној производњи и оствареним приносима током године, а нарочито у ратарској, повртарској и воћарској производњи.<sup>106</sup>

Плодоред јесте правилно, просторно и временско смењивање усева у биљној производњи<sup>107</sup>.

Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу, чију контролу и оверу врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.<sup>108</sup>

Инспектор је овлашћен и дужан да води контролу успостављања плодореда и вођења књиге поља за биљну производњу у складу са овим законом.<sup>109</sup>

У поступку ревизије Министарство нам је доставило изјашњења<sup>110</sup> са прилогом 11 Записника о инспекцијском надзору из 2018. године, од којих је у три утврђено законито поступање, односно да су закупци водили књигу поља, док је у осам констатована незаконитост, да закупци нису водили књигу поља. За 2019. годину достављена су нам само два записника о инспекцијском надзору у којима је констатовано да је један закупца водио књигу поља, док други није. Међутим, у току ревизије нам нису достављени докази да је у периоду 2020–2021. године инспекција вршила контролу вођења књиге поља за пољопривредну производњу.

Одељење Пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште у периоду 2020–2021. године није вршило контролу вођења књиге поља за биљну производњу у складу са Законом о пољопривредном земљишту иако је на то било дужно и овлашћено према одредбама члана 83 тачка 19а ЗоПЗ, док је у 2018. години извршило само 11 контрола, а у 2019. години тек две контроле. У све четири поменуте године, Одељење Пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште није покретало прекршајне поступке по овом основу, сходно члану 85 став 1 тачка 9 ЗоПЗ.

У поступку ревизије Министарство нам је доставило Стратешки (Вишегодишњи) план инспекцијског надзора Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште период 2021–2025. године, без броја и датума. У Прилогу 2 наведеног плана

<sup>105</sup> Годишњи извештаји о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције за период 2018–2021. године

<sup>106</sup> Члан 2 тачка 12 ЗоПЗ

<sup>107</sup> Члан 2 тачка 13 ЗоПЗ

<sup>108</sup> Члан 62 став 8 ЗоПЗ

<sup>109</sup> Члан 83 тачка 19а ЗоПЗ

<sup>110</sup> Број 400-00-6/2022-01 од 21. и 22. 9. 2022. године



– Вишегодишњи преглед планираних инспекцијских надзора, службених саветодавних посета и других инспекцијских активности у односу на области, односно делатности/активности, односно субјекте/објекте под надзором за период 2020–2025. године, степен ризика надзиране области – Неиспуњење обавезе успостављања плодореда и вођења књиге поља за биљну производњу на пољопривредном земљишту у државној својини – процењен је као низак, а планирано спровођење инспекцијских активности, инспекцијског надзора и службених саветодавних посета планирано је само једном у две године. Са друге стране, поменути Прилогом 2, степен ризика надзиране области – Надлежни орган ЈЛС није донео годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у складу са законом којим се уређује пољопривредно земљиште – процењен је као висок, а планирано спровођење инспекцијских активности, инспекцијског надзора и службених саветодавних посета планирано је једном у шест година.

Препоручујемо Пољопривредној инспекцији да, приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту, у делу доношења Годишњих програма и успостављања плодореда и вођења књиге поља, а у циљу ефикаснијег планирања и спровођења поступака давања у закуп, као и праћења коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.

### Налаз 3.2: Градови Вршац и Зрењанин нису вршили контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, коју је дужан да води купац пољопривредног земљишта у државној својини



Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу, која је документ о планирању и праћењу свакодневних активности у биљној производњи и оствареним приносима током године. Контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм у јединици локалне самоуправе.

Не постоје извештаји о вршеној контроли књига поља. Дипломирани инжењер пољопривреде из града Вршца тврди да није добијао књигу поља у писаној форми, а у граду Зрењанину тврди да контрола и овера књига поља од њега није тражена.

Дипломирани инжењери пољопривреде у градовима Зрењанин и Вршац нису вршили контролу и оверу књига поља.

Градови Вршац и Зрењанин не могу кроз књиге поља да адекватно прате активности у биљној производњи и остварене приносе током године,

Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу. Као што смо навели у Налазу 3.1, контролу над вођењем књиге поља врши пољопривредни инспектор, док контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм у ЈЛС.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Члан 62 ст 8 ЗоПЗ





### Град Вршац

У образложењу дипломираног инжењера пољопривреде, члана Комисије за давање мишљења на Годишњи програм Града Вршца, наводи се да он није оверавао књиге поља закупаца, јер му оне нису достављане у писаној форми, већ је обилазио пољопривредно земљиште и на терену видео да се код закупаца државног пољопривредног земљишта који имају закупе на дужи период поштује плодоред и сеју јесење и пролећне културе, док се на парцелама где се земљиште даје само на годину дана сеју само пролећне културе, односно само сунцокрет и кукуруз.<sup>112</sup>

### Град Зрењанин

У поступку ревизије прибавили смо Изјашњење дипломираног инжењера пољопривреде, члана Комисије за давање мишљења на Годишњи програм територији Града Зрењанина<sup>113</sup>, у коме је навео да није вршио контролу и оверу књиге поља за пољопривредну производњу, зато што то од њега није тражено.

Из наведеног смо закључили да дипломирани инжењери пољопривреде, чланови Комисија за давање мишљења на Годишње програма градова Вршац и Зрењанин нису вршили контролу и оверу књиге поља за пољопривредну производњу у ревидираном периоду, иако су на то били дужни по ЗоПЗ.

Препоручујемо градовима Вршац и Зрењанин да спроводе контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године.

**Налаз 3.3: Град Зрењанин и Министарство нису доследно предузимали мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (уговора о закупу), због чега је изостао приход од закупа за агроекономску годину 2021/2022 у износу од 462.801 евра, а постоји ризик изостанка прихода и убудуће, имајући у виду да се наведено земљиште даје у закуп на 15 година**



Јединица локалне самоуправе и Министарство су дужни да у складу са законом предузму одговарајуће мере, уколико лице користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, као и да се старају о томе да се пољопривредно земљиште не користи без правног основа.

Међутим, иако је Град Зрењанин предузимао мере по питању коришћења пољопривредног земљишта без правног основа у ревидираном периоду, у једном случају смо утврдили коришћење пољопривредног земљишта у државној својини у укупној површини од 1.057,29 хектара, које је Одлуком о давању у закуп предвиђено за давање на 15 година: без закљученог уговора о закупу, плаћеног дела закупнине у износу од најмање 462.801 евра и достављеног средства обезбеђења, док смо у два случаја утврдили коришћење пољопривредног земљишта у државној својини у укупној површини од 602,38 хектара без закљученог уговора о закупу. Иако је Министарство у овим случајевима утврдило незаконитост, није предузимало даље мере из своје надлежности.

<sup>112</sup> Допис од 28.9.2022. године.

<sup>113</sup> Од 9. 8. 2022. године



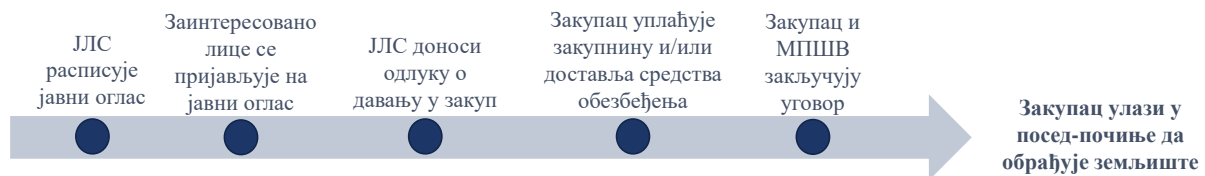
Град Зрењанин и Министарство нису увек предузимали мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа.

Када јединица локалне самоуправе и Министарство не предузимају адекватне законске мере у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа, не може се ефикасно располагати пољопривредним земљиштем у државној својини.

### *Коришћење пољопривредног земљишта у државној својини без закљученог уговора о закупу*

На основу одлуке о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, а по извршеној уплати закупнине постигнуте на јавном надметању, односно по праву првенства закупа и праву пречег закупа и достављању средстава обезбеђења за вишегодишње уговоре Министарство и купац закључују уговор о закупу пољопривредног земљишта у државној својини<sup>114</sup>.

Илустрација б: Поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини



На основу правоснажне одлуке о давању у закуп по основу права пречег закупа, а након извршене уплате закупнине за прву годину закупа и достављања средстава обезбеђења плаћања за период закупа дужи од годину дана, Министарство закључује уговор о закупу пољопривредног земљишта у државној својини по праву пречег закупа са лицем које је остварило право пречег закупа, који припрема јединица локалне самоуправе, који је претходно потписан од стране закупца и достављен Министарству.<sup>115</sup>

У наставку дајемо неколико примера у којима Град Зрењанин није предузео мере у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа.

*Индустрија меса „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад користи 1.057,29 хектара пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Зрењанина без: закљученог уговора о закупу; плаћеног дела закупнине из Одлуке о давању земљишта у закуп у износу од 462.801 евра и достављеног средстава обезбеђења.*

Градоначелник Града Зрењанина је 3. 8. 2020. године расписао Јавни позив за доказивање права пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Зрењанина за 2021. годину<sup>116</sup>. ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад доставила је потребну документацију, на основу које је Комисија за израду Годишњег програма утврдила да ИМ „Матијевић“ д. о. о. испуњава услове из јавног конкурса. Градоначелник града Зрењанина је донео четири одлуке<sup>117</sup> о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад, по основу права пречег закупа, на основу власништва над пољопривредном инфраструктуром (систем за наводњавање и воћњак као дугогодишњи засад) за

<sup>114</sup> Члан 66 став 1 ЗоПЗ.

<sup>115</sup> Члан 12 став 1 Правилника

<sup>116</sup> Број П-320-2-255/2020 од 3.8.2020. године

<sup>117</sup> Број: П-320-1-839/2021, П-320-1-840/2021, П-320-1-841/2021, П-320-1-842/2021 од 21.12.2021. године



катастарске парцеле у укупној површини од 1.057,29 хектара, на 15 година и то – од 2021/2022. до 2035/2036. агроекономске године. Министарство је дало сагласност<sup>118</sup> на напред наведене одлуке о давању у закуп.

Наведеним одлукама<sup>119</sup> је предвиђено да се закупнина за земљиште плаћа најкасније у року од осам дана од дана коначности одлуке на посебан рачун буџета Републике Србије, да је купац дужан да у року од три дана од дана плаћања закупнине Министарству достави доказ о извршеној уплати и средство обезбеђења закупнине за наредне године закупа, као и да у случају неплаћања закупнине одлуке престају да важе. Одлукама је такође прописано да се права и обавезе купца, разлози за отказ уговора, разлози за престанак уговора, услови, начин и рок плаћања закупнине земљишта за наредне године закупа уређују уговором који, у име Републике Србије, закључује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, након извршене уплате закупнине из одлука. Међутим, одлукама је прописано да се уговор неће закључити у случају неиспуњења законом прописаних услова за закључење уговора, у ком случају ове одлуке престају да важе од дана утврђивања неиспуњености ових услова.

ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад изјавио је жалбе на поменуте одлуке у којима је навео да је висина закупнине утврђена на незаконит начин, те је предложио да се одлуке о давању у закуп пониште. Покрајински секретаријат за пољопривреду, шумарство и водопривреду, као другостепени орган, решењима је одбио жалбе као неосноване, са образложењем да је предметно земљиште дато у закуп по дефинисаним поступцима и условима, које уређује Закон о пољопривредном земљишту и подзаконски акти у предметној материји, а по претходно прибављеној сагласности Министарства, као и да је постигнута реална висина цене закупа еквивалентна тржишној цени и квалитету земљишта. Ова решења су коначна у управном поступку и против њих је ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад покренуо управни спор подношењем тужбе Управном суду.

ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад је по наведеним одлукама о закупу извршио уплату<sup>120</sup> прве годишње закупнине у укупном износу од 192.433 евра, односно 22.627.230 динара по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате, што представља 29% износа укупне закупнине из тачке 3 одлука о закупу.

Табела 44: Преглед разлике између закупнине по одлуци и плаћене закупнине

КО	Површина у хектарима	Цена закупнине за прву годину закупа по одлукама у еврима	Плаћена цена за прву годину закупа у еврима	Разлика између цене по одлуци и плаћене цене
Зрењанин 3	648,87	408.549,41	120.214,30	<b>288.335,11</b>
Михајлово	289,51	163.711,11	47.949,45	<b>115.761,66</b>
Зрењанин 1	111,44	77.762,64	22.874,25	<b>54.888,39</b>
Стајићево	7,47	5.210,95	1.395,30	<b>3.815,65</b>
<b>Укупно</b>	<b>1.057,29</b>	<b>655.234,11</b>	<b>192.433,30</b>	<b>462.801</b>

Извор: Град Зрењанин

У поступку ревизије достављен нам је Записник<sup>121</sup> Радне групе за скидање усева са пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије, који се налази на територији Града Зрењанина, у којем је наведено да је Радна група заједно са републичком инспекцијом приступила обиласку и контроли фактичког стања

<sup>118</sup> Број 320-11-11345/2021-14 од 21.12.2021. године

<sup>119</sup> Тачке 3 – 6

<sup>120</sup> Дана 18. 2. 2022. године

<sup>121</sup> Број: Сл./22 од 4. 8. 2022. године



пољопривредног земљишта, које је било опредељено ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад, имајући у виду да се Одсек за пољопривреду Града Зрењанина више пута обраћао Управи за пољопривредно земљиште са питањем о статусу наведеног закупца, али да је одговор у писаној форми изостао. Записником је констатовано да уговори о закупу на име закупца нису потписани од стране Министарства због поднете тужбе Управном суду Републике Србије. Радна група је, такође, констатовала да се предметне парцеле користе, а у прилогу Записника Радне групе се налази и Записник о инспекцијском надзору<sup>122</sup>, којим је описана откривена незаконитост да је предметним катастарским парцелама заснована производња, а на појединим парцелама и завршена од стране ИМ „Матијевић“ д. о. о., Нови Сад, који је продужио коришћење наведених парцела без закљученог уговора о закупу.

Иако је инспекција изласком на терен утврдила наведену незаконитост, коју је и констатовала записником, није предузимала даље мере из своје надлежности.

*Д. о. о. Ћирић и син, Сакуле користи 372,17 хектара, а 33 Арадац 230,21 хектара пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Зрењанина без закључених уговора о закупу.*

По јавном позиву за доказивање права пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Зрењанина за 2021. годину документацију су поднели и д. о. о. Ћирић и син, Сакуле и Земљорадничка задруга Арадац. Градоначелник Града Зрењанина је донео Одлуке<sup>123</sup> о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини по основу права пречег закупа, на основу власништва над пољопривредном инфраструктуром: д. о. о. Ћирић и син Сакуле за катастарске парцеле у површини од 372,17 ха, по годишњој цени закупнине у износу од 190.446 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате, а 33 Арадац у укупној површини од 230,21 ха, по укупној годишњој цени закупнине износу од 62.979 евра по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате. Земљиште се даје на 15 година и то од 2021/2022. до 2035/2036. агроекономске године. Министарство је дало сагласност<sup>124</sup> на напред наведене одлуке о давању у закуп.

Д. о. о. Ћирић и син, Сакуле и 33 Арадац су такође изјавили жалбе на поменуте одлуке у којима су оспорили износ закупнине предметног пољопривредног земљишта у државној својини која је превисоко одређена. Покрајински секретаријат је решењима наведене жалбе такође одбио. Ова решења су коначна у управном поступку и против њих су наведена правна лица покренула управни спор подношењем тужбе Управном суду.

По наведеним одлукама д. о. о. Ћирић и син, Сакуле извршио је уплату износа од 22.402.109 динара<sup>125</sup>, а 33 Арадац износа од 7.405.461 динара<sup>126</sup>, односно износе укупне закупнине из тачке 3 одлука о закупу. Такође, д. о. о. Ћирић и син, Сакуле и 33 Арадац су, ради обезбеђења наплате потраживања по основу Уговора који је требало да буде закључен на основу Одлуке о давању у закуп, доставили средства обезбеђења.

У поступку ревизије су нам достављени Записници<sup>127</sup> Радне групе за скидање усева са пољопривредног земљишта јавној својини Републике Србије, које се налази на

<sup>122</sup> Број 270-320-306/2022-04 од 4. 8. 2022. године

<sup>123</sup> Број: П-320-1-598/2021 број П-320-1-622/2021, П-320-1-623/2021, П-320-1-624/2021, П-320-1-625/2021, П-320-1-626/2021, П-320-1-627/2021, П-320-1-628/2021 и П-320-1-629/2021 од 21. 12. 2021. године

<sup>124</sup> Број 320-11-11345/2021-14 од 21. 12. 2021. године

<sup>125</sup> Дана 9. 3. 2022. године

<sup>126</sup> Дана 18. 2. 2022. године

<sup>127</sup> Број: Сл./22 од 29. 7. 2022. године



територији Града Зрењанина, у којима је наведено да је Радна група приступила обиласку и контроли фактичког стања пољопривредног земљишта у државној својини које је било опредељено на основу права пречег закупа по основу инфраструктуре закупцима д. о. о. Ђирић и син, Сакуле и ЗЗ Арадац, а за које није склопљен уговор са Министарством, имајући у виду да се Одсек за пољопривреду Града Зрењанина више пута обраћао Управи за пољопривредно земљиште са питањем о статусу наведених купаца, али да је одговор у писаној форми изостао. У записницима је констатовано да Уговори о закупу са наведеним закупцима нису потписани од стране Министарства због поднете тужбе Управном суду Републике Србије. Радна група је, такође, констатовала да се предметне парцеле користе.

Препоручујемо Граду Зрењанину и Министарству да предузимају адекватне мере из своје надлежности у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа.

*Коришћење пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа – узурпација*

Поступак давања у закуп, односно на коришћење, пољопривредног земљишта у државној својини спроводи надлежни орган јединице локалне самоуправе. Ако правно, односно физичко лице, користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, односно супротно одредбама ЗоПЗ, дужно је да за коришћење тог земљишта плати троструки износ највише просечне постигнуте цене по хектару на територији округа на којој се налази пољопривредно земљиште које се користи без правног основа. Ако лице не изврши обавезу плаћања, ЈЛС је дужна да скине усев на основу акта свог надлежног органа. Ако пољопривредни инспектор записником утврди да непознато лице користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, надлежни орган ЈЛС доноси одлуку о скидању усева. Скидање и продају усева надлежни орган ЈЛС врши на терет лица које користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, а ако се ради о непознатом лицу на терет ЈЛС. Средства остварена од продаје скинутог усева, по одбитку трошкова скидања усева, распоређују се као и средства остварена од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини.<sup>128</sup>

У наставку приказујемо поступање градова Вршац и Зрењанин у случајевима коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа.

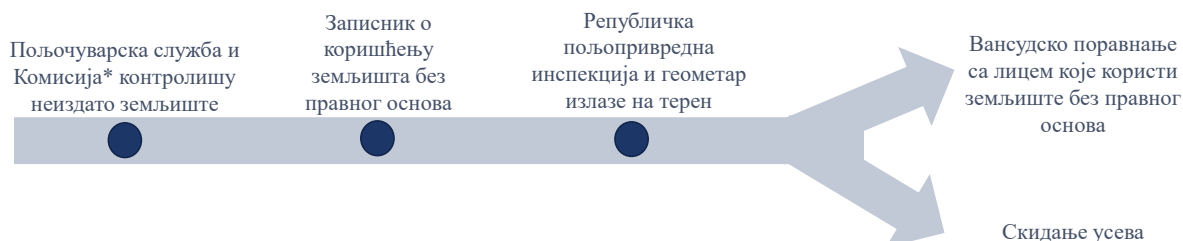
#### *Град Вршац*

Када се заврши други круг јавног надметања, пољопривредно земљиште у државној својини које није дато у закуп или је изузето се контролише на следећи начин: Комисија за израду Годишњег програма доставља парцеларнике пољочуварској служби и Комисији за ревизију укупног пољопривредног земљишта Града Вршца, који независно контролишу све парцеле. Приликом утврђивања противправног заузећа земљишта, уз захтев за излазак на терен, Републичкој пољопривредној инспекцији се упућује записник. На противправно засејано земљиште излази геометар и сачињава скицу која прати записник пољопривредног инспектора, а пољочуварска служба наставља да чува усев све до момента скидања. У делу изузетог земљишта који су под шумом и у зони заштите природног добра, пољочуварска служба сарађује и са шумарском управом и чуварима природе за заштићена природна добра.

<sup>128</sup> Члан 62 ст. 5–7 ЗоПЗ



Илустрација 7: Поступање у случајевима коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа



\*Комисија за ревизију укупног пољопривредног земљишта на територији Града Вршца

Град Вршац је доставио решење Градског већа којим је образована Комисија за ревизију укупног пољопривредног земљишта на територији Града Вршца. Комисија се састоји од председника, заменика председника и три члана. Задатак Комисије је да у сарадњи са надлежним органима професионално, објективно и непристрасно врши контролу коришћења државног пољопривредног земљишта на територији Града Вршца, предложи одговарајуће мере због противправног коришћења наведеног земљишта, провери фактичке намене парцела са њиховом наменом уписаном у катастру непокретности, као и да у случајевима утврђивања супротности иницира промену намене катастарске културе и класе предметног земљишта. Председник Комисије је дужан да на недељном нивоу обавештава члана Градског већа задуженог за подручје пољопривреде о свом раду, а да на месечном нивоу извештава Градско веће.

Скупштина општине Вршац је донела Одлуку, у циљу заштите пољопривредног земљишта и имања на подручју општине Вршац којом се уређује: заштита усева и засада на пољопривредном земљишту од пољске штете и номадске испаше; заштита пољопривредног земљишта, опреме и објеката на истом (системи за наводњавање, противградне станице, грађевински објекти); заштита пољских путева и канала за одводњавање и наводњавање од бацања комуналног и другог отпада; заштита пољопривредног земљишта, пољских путева и канала за одводњавање и наводњавање од неконтролисаног ширења корова и парложне траве; организацију рада пољочуварске службе; накнада пољске штете; и друга питања од значаја за спровођење исте.

Предмет заштите, у смислу ове одлуке, јесу усеви и засади на пољопривредном земљишту, пољопривредно земљиште без обзира на облик својине, опрема и објекти на истом, пољопривредна механизација на њима као и пољски путеви и канали за одводњавање и наводњавање.<sup>129</sup>

У одељку III дефинисана је организација рада пољочуварске службе: Мере заштите на територији општине обезбедиће се путем пољочуварске службе, у складу са финансијским средствима општине и виших нивоа власти. Вршење послова пољочуварске службе општина ће поверити путем конкурса у поступку јавне набавке предузетнику, привредном друштву или другом правном лицу. Предузетник или привредно друштво, односно друго правно лице коме се буде поверило вршење послова пољочуварске службе, дужан је да за обављање послова пољочувара ангажује једно лице које ће обављати послове пољочувара на површини од најмање 5.000 ха.

<sup>129</sup> Члан 2 Одлуке



Табела 45: Преглед правних лица која су обављала послове пољочуварске службе у Граду Вршцу у периоду 2018–2021. године

Датум закључења уговора	Правно лице	Уговорена цена услуге за један календарски месец (у дин.)
15. 11. 2018. г.	G4S SECURE SOLUTIONS	1.340.611,20
21. 1. 2020. г.	„FOKUS PROTECT“ д. о. о. Вршац	1.149.999,00
19. 3. 2021. г.	„FOKUS PROTECT“ д. о. о. Вршац	1.395.000,00

Извор: Град Вршац

Однос између општине и предузетника или привредно друштво, односно другог правног лица коме се буде поверило обављање послова пољочуварске службе регулисаће се уговором. Надзорник пољочуварске службе је комунални инспектор, запослен у Одељењу за комуналне и стамбене послове општинске управе Вршац, који врши послове контроле савесног обављања послова пољочуварске службе и правног лица, односно предузетника коме је поверено организовање и руковођење пољочуварске службе. Организацију рада и руковођења радом пољочуварске службе врши руководилац пољочуварске службе – лице одређено од стране предузетника, привредног друштва или другог правног лица коме буде поверено вршење послова пољочуварске службе. Непосредну заштиту пољопривредног земљишта, усева и засада на истим, пољских путева, канала за наводњавање и одводњавање од пољске штете врши чувар поља у својству службеног лица.

У обављању послова заштите, чувар поља има права и дужности да: 1) редовно обилази пољопривредно земљиште, пољске путеве и канале за наводњавање и одводњавање, 2) спречава све радње из члана 9 Одлуке о заштити пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пљоске штете, 3) проналази сопственике пољопривредног земљишта којима се штета наноси, односно одговорна лица за причињену штету, 4) од лица затечених у радњи извршења прекршаја одузима све присвојене плодове и предмете, и уз потврду их преда оштећеном сопственику пољопривредног земљишта, а у случају да је исти непознат, одузете плодове и предмете предаје одговорном лицу у месној заједници, 5) за сваку недозвољену радњу утврди ближа обележја радње којима је штета причињена, време и место на коме је штета причињена и од лица затеченог у радњи извршења прекршаја узме неопходне податке о чему сачињава записник, 6) упозори сопственика, односно корисника пољопривредног земљишта и канала за наводњавање и одводњавање да изврши уклањање корова и парложне траве, 7) спроведе или преда месној заједници стоку или живину ухваћену у штети без чувара или чији сопственик није познат, 8) обавести надлежне да изврше уклањање лешева животиња, 9) поднесе потребну документацију руководиоцу пољочуварске службе о учињеној пољској штети ради покретања прекршајног поступка, 10) врши и друге послове које наложи руководилац службе.

Месне заједнице на територији општине су дужне да обезбеде одговарајући простор за чување и смештај одузетих предмета, плодова, стоке и живине до њихове предаје власнику, односно држаоцу, а најдуже 48 часова од тренутка предаје на чување. По истеку 48 часова и уколико се власник, односно држалац, не јави месној заједници, одузети предмети, плодови, стока и живина биће продати путем јавног надметања, а средства остварена овим путем остају на располагању месној заједници.

Чувари су дужни да, приликом проналажења извршиоца штете, сачине записник о затеченој пољској штети и номадској испашаи са подацима о извршиоцу штете и да



исто доставе руководиоцу пољочуварске службе најкасније у року три дана од дана извршења радње. Чувар је овлашћен да за свако лице затечено у чињењу пољске штете или номадске испаше које му није познато, није у стању да га идентификује или ако лице одбије сарадњу са чуварем, затражи помоћ МУП-а и да помоћу истог изврши на лицу места идентификацију лица.

Руководилац пољочуварске службе има следећу обавезу: подноси документацију надзорнику пољочуварске службе о причињеној штети, а на основу записника чувара поља; распоређује чуваре поља у складу са потребама и плановима заједничких акција на територији Општине; обавезан је да у договору са надзорником пољочуварске службе планира заједничке контролне акције на територији Општине; врши и друге послове неопходне за функционисање службе.

Град Вршац је доставио три записника пољочуварске службе за 2019. годину<sup>130</sup> у којима је предмет контроле било државно земљиште. У записницима се наводи број парцеле, њена површина, КО и потез, процену која је култура посејана и напомена да је потребно омеђивање. Из записника се не може закључити да ли је повод провере узурпација или нека редовна контрола коришћења државног земљишта.

За 2020. годину достављен је један ванредни службени извештај у вези са узурпацијом винограда површине 11 ха. Узурпацију је вршило НН лице.<sup>131</sup>

Достављен је и један извештај пољочуварске службе из 2021. године у којем су идентификоване парцеле које нису биле пољопривредно земљиште већ грађевинско земљиште са објектом, на којем су нађени усеви сунцокрета и кукуруза.<sup>132</sup>

Град Вршац је доставио Извештаје о раду пољочуварске службе које је израђивао руководиоца Одељења за инспекцијске послове и послове одбране и ванредне ситуације за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину. Извештаји садрже следеће: наводи се привредно друштво којем је поверено обављање послова пољочуварске службе; да је комунални инспектор у току године вршио контролу обављања послова пољочуварске службе; да су чувари редовно обилазили атар територије Града Вршца и обављали послове за које су овлашћени по члану 16 Одлуке о заштити пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете; да су чувари поља на основу утврђеног стања на терену извештавали надлежне органе у циљу спровођења даљих мера. У извештајима се истиче на шта је стављен акценат приликом контрола. У 2018. и 2019. години је то била узурпација државног пољопривредног земљишта. У 2020. години је констатовано да је у односу на претходне године смањена узурпација државног пољопривредног земљишта, а да је повећан број случајева паљења жетвених остатака. У 2021. години је констатовано да је у односу на претходне године повећан број дивљих депонија.<sup>133</sup>

Табела 46: Преглед решавања питања узурпираног пољопривредног земљишта по врсти усева на територији Града Вршца, у периоду 2018–2021. године

Година	Врста усева	Површина (ха)	Количина усева (кг)	Цена продатог усева (дин/кг)	Вредност продатог усева (дин. са ПДВ)	Трошкови скидања, складиштења и продаје усева (дин.)
2018.	пшеница	5,41	17.481	15,74	302.666,00	68.554,39

<sup>130</sup> Од 29.7.2019. године.

<sup>131</sup> Од 15.6.2020. године.

<sup>132</sup> Од 20.7.2021. године.

<sup>133</sup> Извештаји: 139/2018-IV-12 од 20.12.2018. године; 236/2019-IV-12 од 24.12.2019. године; 217/2020-IV-12 од 22.12.2020. године; 217/2021-IV-12 од 28.12.2021. године





	сунцокрет	9,56	12.018	28,50	376.764,30	129.371,89
	кукуруз	32,17	155.836	12,96	2.221.598,02	394.236,98
	<b>Укупно</b>	<b>47,14</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>2.901.028,32</b>	<b>592.163,26</b>
<b>2019.</b>	јечам	3,24	8.747	16,29	142.497,38	30.307,58
	пшеница	18,08	31.383	17,82	559.245,06	291.809,28
	сунцокрет	35,07	22.889	30,56	699.442,06	692.252,18
	соја	1,97	3.540	36,67	122.931,25	38.939,12
	кукуруз	6,64	23.778	14,77	351.272,39	130.980,81
	<b>Укупно</b>	<b>65,00</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>1.875.388,14</b>	<b>1.184.288,97</b>
<b>2020.</b>	вансудско поравнање – виноград	11,43		986,19	27.281,88	/
<b>2021.</b>	кукуруз	2,35	6.318	26,48	167.281,69	90.434,64

Извор: Град Вршац

### Град Зрењанин

Скупштина града Зрењанина је донела Одлуку о скидању усева са узурпираног пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије, односно Града Зрењанина, које се налази на територији Града Зрењанина<sup>134</sup>, којом се регулише поступак скидања усева са пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије тј. државној својини којим располаже и управља Република Србија преко Министарства, а које су обухваћене Програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији Града Зрењанина и које без правног основа користи правно или физичко лице. Скидање усева се обавља уз техничку и логистичку подршку: 1. Пољочуварске службе, 2. Представника геодетских организација са лиценцом за рад и 3. Представника организационе јединице Градске управе града Зрењанина надлежне за послове пољопривреде. О доношењу одлуке о скидању усева, датуму скидања усева уз назнаку часа и места – локације скидања усева, благовремено се обавештава Министарство унутрашњих послова – Полицијска управа Зрењанин и Републичка пољопривредна инспекција.

На основу Одлуке о скидању усева са узурпираног пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије, односно Града Зрењанина, Градоначелник града је донео Решење о образовању и именовању радне групе за скидање усева са пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије, односно Града Зрењанина, које се налази на територији Града Зрењанина<sup>135</sup>, којим је образована Радна група за скидање усева са пољопривредног земљишта у јавној својини Републике Србије, односно Града Зрењанина, које се налази на територији Града Зрењанина, са следећим задацима: Утврђивање предлога Одлуке о скидању усева за појединачне катастарске парцеле, односно за појединачна лида која су без правног основа користили пољопривредно земљиште у јавној својини; Избор правног и физичког лица за послове скидања, транспорта и складиштења пожњеваних – убраних усева и избор геометра; Издавање налога за рад, након доношења Одлуке о скидању усева; Обавештавање Министарства унутрашњих послова – Полицијске управе Зрењанин и Републичке пољопривредне инспекције о времену и месту скидања усева.

По обављеном послу скидања, транспорта и ускладиштења усева, продају усева и намирење трошкова врши Град Зрењанин.

<sup>134</sup> „Службени лист Града Зрењанина“, број 14/2018

<sup>135</sup> број: 016-41/19-II од 24. 7. 2019. године



Након прилива средстава од продаје скинутог усева, Радна група писаним путем потврђује Одељењу финансија да плати трошкове ангажованих лица на пословима скидања, транспорта и складиштења усева, геометарским пословима, као и плаћања трошкова ПДВ-а, а преостала средства расподељује у складу са чланом 71 став 2 Закона о пољопривредном земљишту, односно уплаћује на уплатни рачун јавног прихода буџета Града Зрењанина.

Надзор над спровођењем ове Одлуке врши одељење Градске управе града Зрењанина надлежно за послове пољопривреде и одељење Градске управе града Зрењанина надлежно за финансије.

У периоду 2019–2021. године Град Зрењанин је са Пољопривредним газдинствима имао закључене<sup>136</sup> Уговоре о пословној сарадњи – скидање усева, Уговоре о пословној сарадњи – складиштење пољопривредних производа. Идентификација пољопривредног земљишта и површина са којих су скидани усеви је утврђивана Скицама премеравања Геодетске куће „Биро геодезија“, Зрењанин, такође на основу закључених уговора<sup>137</sup> са Градском управом града Зрењанина.

Према Образложењу<sup>138</sup> председника Радне групе, након завршетка поделе земљишта по праву пречег закупа, јавног надметања првог и другог круга, креће процедура скидања бесправно заузетог пољопривредног земљишта: слање дописа свим месним заједницама на територији Града Зрењанина за пријаву лица која бесправно користе државно пољопривредно земљиште ради потписивања вансудског поравнања; расписивање јавног позива за услуге комбајнирања и складиштења усева; преглед свих преосталих парцела по катастарским општинама које нису издате у закуп; излазак на терен и обилазак парцела са пољочуварском службом, геометром, пољопривредним инспектором, као и судским вештаком када за то има потребе; чување парцела од стране пољочуварске службе; скидање усева; издавање налога и решења финансијама ради продаје скинутог усева; као и израда фактура за услуге кошења и складиштења.

Табела 47: Преглед решавања питања узурпираног пољопривредног земљишта по врсти усева на територији Града Зрењанина, у периоду 2019–2021. година<sup>139</sup>

Г.	Средства остварена од продаје скинутог усева (у динарима)	Расходи извршени по основу скидања усева (у динарима)	Кат. општина	Површина са које су скинути усеви (у ха)	Фактичко стање – врста усева	Нето количина скинутих усева (у кг)
2019.	Усев кукуруза 317.674,17	Услужно кошење и превоз 306.731,87	Српски Арадац	1,075	Усев кукуруза	22.704
			Ботош	17,8403	Усев кукуруза	
2020.	Усев сунцокрета 6.746.718,00	Услужно кошење и превоз 7.527.929,81	Книћанин	369,4503	Усев сунцокрета	174.727
				4	Усев кукуруза	19.880
	Клек		27,7432	Усев сунцокрета	26.541	
			84,1971	Усев кукуруза	269.884	
Усев кукуруза 5.656.591,38	Ботош	3,7564	Усев сунцокрета	3.178		

<sup>136</sup> Од дана: 31. 7. 2019. године; 21. 8. 2020. године 12. 7. 2021. године

<sup>137</sup> Број: 404-2-99-6/2019-IV од 1.7.2019. године; 404-2-179-6/2020-IV од 28. 8. 2020. године; 404-2-180-6/2020-IV од 28. 8. 2020. године; 404-2-63-8/2021-IV од 31. 3. 2021. године; 404-2-64-8/2021-IV од 31. 3. 2021. године; 404-2-65-8/2021-IV од 1. 4. 2021. године

<sup>138</sup> Број СЛ/2022 од 21. септембра 2022. године

<sup>139</sup> Допис Града Зрењанина од 30. 9. 2022. године



				4,9225	Усев кукуруза	7.502
		Услужно кошење и превоз 236.443,68	Српски Арадац	14,5873	Усев сунцокрета	16.624
2021.	Усев сунцокрета 969.179,20		Тараш	Бесправно коришћено 2,0940 Нису скинути усеви, закључено поравнање (1600сура)	Усев сунцокрета	

Извор: Град Зрењанин

*Право првенства закупа према Уредби о условима, начину и поступку за остваривање права првенства закупа, критеријумима за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа, као и према документацији која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа*

Право првенства закупа на период до 30 година има правно лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу и које достави инвестициони план на који сагласност, уз предлог мера за реализацију закупа, даје Комисија за давање сагласности на инвестициони план уз предлог мера за реализацију закупа у поступку остваривања права првенства закупа пољопривредног земљишта, коју образује министар пољопривреде, с тим што укупна површина предвиђена за давање у закуп по овом основу не може да износи више од 30% од укупне површине пољопривредног земљишта у државној својини предвиђене за давање у закуп у јединици локалне самоуправе. Одлуку о праву првенства закупа доноси јединица локалне самоуправе у року од 30 дана од дана пријема доказа. Укупна површина пољопривредног земљишта у државној својини, која је предвиђена за давање у закуп, умањује се за површину земљишта које се даје по основу права првенства закупа. Закупнина, која се остварује по праву првенства закупа, не може да буде мања од просечно постигнуте цене закупа по хектару.<sup>140</sup>

Влада Републике Србије је Уредбом<sup>141</sup> ближе прописала услове, начин и поступак за остваривање права првенства закупа, критеријуме за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа, као и документацију која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа. Комисија на основу података из захтева, на основу инвестиционог плана и на основу поднете документације даје процену оправданости додељивања права првенства закупа, у складу са ЗоПЗ и Уредбом<sup>142</sup>.

Комисија за давање сагласности на инвестициони план уз предлог мера за реализацију закупа у поступку остваривања права првенства закупа пољопривредног земљишта образована је Решењем министра пољопривреде и заштите животне средине.<sup>143</sup>

Комисија је расписала Јавни позив<sup>144</sup> за остваривање права првенства закупа пољопривредног земљишта на територији Републике Србије и документацију која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа. Позивом су дефинисани

<sup>140</sup> Члан 64а ЗоПЗ

<sup>141</sup> „Службени гласник РС“, број 105/2016

<sup>142</sup> Члан 12 Уредбе

<sup>143</sup> Број 119-01-395/2016-09 од 18. 10. 2016. године

<sup>144</sup> Од 13. 2. 2017. године



услови за подношење захтева; неопходна документација, као и општа и посебна мерила за оцену инвестиционих захтева, а све у складу са Уредбом. Посебна мерила за оцену инвестиционог плана су, између осталог, референце подносиоца захтева, односно с њим повезана лица, уколико су наведена у инвестиционом плану (препознатљивост на тржишту, референце клијената, досадашња искуства и успешност у реализацији инвестиционих пројеката и сл.).<sup>145</sup>

По наведеном јавном позиву, захтев за остваривање права првенства закупа на пољопривредном земљишту у државној својини које се налази на територији Града Зрењанина поднела су три правна лица: „Farmer 023 V&M“ д. о. о., Зрењанин, „Food planet“ д. о. о., Зрењанин и „Toennies Invest“ д. о. о., Београд.

Предмет инвестиционог пројекта<sup>146</sup> „Farmer 023 V&M“ д. о. о., Зрењанин јесте подизање фарме за узгој оваца за приплод. Планирана раса оваца је „Ile de France“, која ће да производи високо квалитетан приплодни материјал за даљу производњу репродуктивног материјала (јагањца) доброг квалитета, али и за даљу прераду производа од оваца, као што су месо и вуна. Овом инвестицијом ће се обезбедити стицање нових технолошких знања и вештина којима ће се знатно подићи квалитет овчијег фондуса Града Зрењанина, а самим тим и његова конкурентност на међународном тржишту, што може допринети привлачењу нових инвеститора из високотехнолошких сектора узгоја оваца, као и прерађивача производа од оваца. Такође, најављено је запошљавање нове висококвалификоване радне снаге са вишим примањима на територији Града Зрењанина, чиме ће се допринети смањењу одлива кадрова. Инвестиционим планом је предвиђено да се у периоду од маја 2017. године до маја 2020. године укупно инвестиционо уложи 500.000 евра за изградњу фарме за узгој квалитетне расе оваца и за примарну производњу у механизацију за обраду земље.

Допуном Инвестиционог пројекта<sup>147</sup> „Farmer 023 V&M“ д. о. о., Зрењанин предвиђен је нови предлог инвестиционог улагања, односно да се у две предстојеће агроекономске године инвестиционо уложи 380.000 евра и то: 150.000 евра инвестирање у изградњу фарме за узгој оваца и 230.000 евра инвестирање у механизацију за обраду пољопривредног земљишта и механизацију за рад на фарми.

Инвестициони пројекат<sup>148</sup> „Food planet“ д. о. о., Зрењанин се односи на подизање фабрике за ензимско-ферментативну прераду соје – Тесла протеин, прве такве врсте на територији Балкана и друге на територији целе Европе, која ће да производи високо квалитетан протеин за исхрану људи и животиња. Тесла протеин представља иновативно решење које на основу микробиолошког поступка уклања анти-нутритивне факторе из соје, а у исто време подиже ниво протеина у готовом производу, без губитака у производњи. Овом инвестицијом је такође предвиђено запошљавање нове радне снаге, као и стицање нових технолошких знања и вештина. Инвестиционим пројектом је предвиђено да се у периоду од априла 2017. године до априла 2020. године (три године), по основу дугорочног закупа од 1.500 хектара на територији Града Зрењанина, инвестира 3,56 милиона евра, односно 3.955 евра по хектару и то: изградња фабрике за ензимско-ферментативну прераду са почетним капацитетом од десет тона на дан; проширење фабрике за додатних десет до 20 тона на дан; инвестирање у примарну производњу, пољопривредну механизацију и системе за наводњавање.

<sup>145</sup> Члан 14 Уредбе

<sup>146</sup> Од 10. 3. 2017. године

<sup>147</sup> Број 320-11-02073/2017-14 од 31. 7. 2020. године

<sup>148</sup> Из децембра 2017. године



У Инвестиционом пројекту<sup>149</sup> „Тоенниес Инвест“ д. о. о., Београд наведено је да је предмет плана изградња савремених фарми за тов свиња, са свим производним целинама и пратећим објектима неопходним за ову врсту производње, што за ЈЛС значи да ће се у њој, када се фарма за тов заврши након отприлике годину дана градње, отворити између 50 и више нових дугорочних радних места. Као основа за производњу товљеника развиће се модерна ратарска производња, која ће служити за производњу житарица и других ратарских култура, а које могу да се прераде у квалитетну сточну храну. Наведени пројекат је планиран у АП Војводини, а прва фаза подразумева изградњу три фарме у периоду 2018–2020. године (једне фарме годишње), друга фаза подразумева изградњу још две фарме (са почетком изградње у 2021. и 2022. године), док би трећа фаза била предмет преговора током реализације пројекта и подразумевала би изградњу још пет фарми (период 2023–2028. године). Трошкови градње и материјала за изградњу фарме, као и трошкови за технику и опрему чине највећи удео инвестиције. Обим инвестиција за основна средства у тову свиња износи 19,3 милиона евра, додатно је планирана инвестиција у основно стадо – генетски потенцијал – у износу од 0,9 милиона евра, док обим инвестиције за основна средства у ратарству износи 2,9 милиона евра, што обухвата улагање у техничку опрему, пољопривредне машине и возила, као и делове опреме за пољопривредне објекте и канцеларије.

Комисија је дала сагласности на наведене инвестиционе планове, а донела је и предлоге мера за реализацију закупа у поступку остваривања права првенства закупа пољопривредног земљишта.

Одлукама Скупштине града Зрењанина о праву првенства закупа пољопривредног земљишта у државној својини<sup>150</sup> дато је у закуп пољопривредно земљиште у државној својини које се налази на територији Града Зрењанина, и то:

- Привредном друштву „Farmer 023 V&M“ д. о. о., Зрењанин површина од 69,24 хектара, на период од 30 година и то од 2020/2021. до 2049/2050. агроекономске године, по закупнини у износу од 15.732 евра годишње у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате најкасније у року од осам дана од дана правноснажности одлуке.

- Привредном друштву „Food planet“ д. о. о., Зрењанин површина од 899,80 ха по закупнини у износу од 204.719 евра годишње у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате најкасније до 30. септембра унапред за сваку агроекономску годину закупа, од чега површина од 662,55 ха на период од 30 година и то од 2018/2019. до 2047/2048, а површина од 237,25 ха на период од једне године и то за 2018/2019. агроекономску годину.

- Привредном друштву „Тоенниес Инвест“ д. о. о., Београд површина од 2.431,80 хектара, на период од 30 година и то од 2019/2020. до 2048/2049. агроекономске године, по закупнини у износу од 522.976 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате најкасније до 30. септембра за сваку агроекономску годину закупа (унапред).

Против наведених одлука Савез удружења пољопривредника Баната, правно лице Јанковић д. о. о., Перлез и више физичких лица су Покрајинском секретаријату за

<sup>149</sup> Од 25. 10. 2017. године

<sup>150</sup> број 06-148-4/17-I од 16. 11. 2017. године; број 06-151-11/17-I од 30.11.2017. године; број 06-116-88/18-I

од 20. 12. 2018. године, број 06-116-12/20-I од 18. 12. 2020. године, број 06-148-5/17-I од 16.11.2017. године, број 06-148-6/17-I од 16. 11. 2017. године и број 06-116-87/18-I од 20. 12. 2018. године



пољопривреду, водопривреду и шумарству поднели жалбе, у којима су, између осталог, навели да наведена привредна друштва не испуњавају законом прописане услове за остваривање права првенства закупа, као и да не испуњавају посебна мерила из Уредбе, која се односе на њихове референце (препознатљивост на тржишту, референце клијената, досадашња искуства и успешност у реализацији инвестиционих пројеката).

Покрајински секретаријат је наведене жалбе одбио решењима против којих су иста лица поднела тужбе Управном суду, оспоравајући испуњеност наведених посебних мерила на страни привредних друштава која су се пријавила за остваривање права првенства закупа.

Управни суд је тужбе усвојио, поништио решења и Покрајинском секретаријату предмете вратио на поновно одлучивање, са образложењем да у својим одлукама није навео јасне разлоге на који начин и како је утврђено да су привредна друштва заинтересована за остваривање права првенства закупа испунила посебна мерила, прописана чланом 14 став 1 Уредбе (препознатљивост на тржишту, референце клијената, досадашња искуства и успешност у реализацији инвестиционих пројеката).

Покрајински секретаријат је у поновним поступцима остао при првобитним одлукама, након чега су од стране истих лица поново поднете тужбе против решења Покрајинског секретаријата која се односе на „Тоениес Инвест“ д. о. о., Београд и „Food planet“ д. о. о., Зрењанин. Управни суд је новим пресудама тужбе поново усвојио, поништио решења Покрајинског секретаријата и предмете вратио на поновно одлучивање са истим налогом у погледу давања јасних разлога у вези са испуњавањем посебних мерила из члана 14 став 1 Уредбе.

Уговори о закупу са наведена два правна лица још увек нису закључени, а према Образложењу овлашћених лица Града Зрењанина<sup>151</sup> пољопривредно земљиште у државној својини које је предмет побијаних одлука о давању у закуп, Годишњим програмима се даје у закуп на годину дана. Према обавештењу УПЗ<sup>152</sup>, правно лице „Food planet“ д. о. о., Зрењанин уплатило<sup>153</sup> је закупнину, као и депозит<sup>154</sup> на име средства обезбеђења плаћања закупнине, према Одлуци о давању о закуп, у укупном износу од 48.741.970 динара. Како, међутим, до закључења Уговора о закупу није дошло, уплаћени износи су враћени<sup>155</sup> правном лицу на његов захтев. Такође, према евиденцији УПЗ, од стране „Тоениес Инвест“ д. о. о., Београд није извршена уплата закупнине по Одлуци о давању у закуп.

Како је Одлука о давању у закуп закупцу „Farmer 023 V&M“ д. о. о., Зрењанин постала правноснажна, наведени купац и Министарство закључили су Уговор о закупу пољопривредног земљишта у државној својини по основу права првенства закупа<sup>156</sup>. Купац је уплатио<sup>157</sup> закупнину за агроекономске 2020/2021. и 2021/2022. године, као и депозит на име средства обезбеђења плаћања закупнине за последњу годину закупа.

<sup>151</sup> Допис Града Зрењанина од 23. 9. 2022. године

<sup>152</sup> Од 19. 10. 2022. године

<sup>153</sup> 7. децембра 2017. године

<sup>154</sup> 26. октобра 2018. године

<sup>155</sup> 7. фебруара 2020. године

<sup>156</sup> Број 320-11-03932/2021-14 од 28. 10. 2021. године

<sup>157</sup> Дана 20. 11. 2017. године; 6. 12. 2017. године; 16. 4. 2021. године; 8. 11. 2021. године



### Налаз 3.4: Градови Вршац и Зрењанин нису у потпуности предузимали адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење



Законом о пољопривредном земљишту прописано је да се на коришћење пашњака у државној својини који су враћени селу на коришћење примењује закон којим се уређује враћање утрина и пашњака селима на коришћење. Тим законом се забрањује промена намене и други облици располагања на земљишту које је пренето селима на коришћење. Надзор над коришћењем утрина и пашњака врши пољочуварска служба чије су надлежности прописане важећим одлукама градова Вршац и Зрењанин.

Поједине месне заједнице, односно села, у градовима Зрењанин и Вршац су противзаконито располагале враћеним земљиштем, на пример давале су физичким лицима у закуп земљиште, које им је враћено, односно вршена је промена намене – преоравање, зато што наведени градови нису предузели адекватне мере у случајевима незаконитог коришћења земљишта које је враћено селима.

Последица наведеног је да утрине и пашњаци који су враћени селима на коришћење мештани не користе заједнички, већ појединци имају личну корист од њих.

Одредбама члана 74 Закона о пољопривредном земљишту је прописано да се на коришћење пашњака у државној својини који су враћени селу на коришћење примењује се закон којим се уређује враћање утрина и пашњака селима на коришћење.

Према подацима из Годишњих програма ЈЛС за агроекономску 2020/2021. годину, на територији РС укупно 75.151 ха је површина утрина и пашњака која је враћена селима на коришћење.

Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење<sup>158</sup> предвиђа начин и услове за враћање одузетих утрина и пашњака селима на коришћење.

Сеоске утрине и пашњаци који су постали друштвена својина по основу Закона о проглашењу општенародном имовином сеоских утрина, пашњака и шума, имовине земљишних, урбанијалних и њима сличних заједница, као и крајишких (граничарских) имовних општина<sup>159</sup> враћају се на коришћење селима под условима и на начин утврђен овим законом. Предмет враћања на коришћење су утрине и пашњаци који имају својство необрадивог пољопривредног земљишта, независно од тога да ли су од момента одузимања до момента ступања на снагу овог закона мењали културу, односно намену, као и шумска земљишта која су по култури пашњаци. Одредбе овог закона не односе се на утрине и пашњаке које је физичко лице стекло у својину по неком правном основу, као и на утрине и пашњаке подложне ерозији, одношењу обале водотоком, деградирани пашњаке у планинским пределима и сл.

Акт о враћању утрина и пашњака селима на коришћење доноси скупштина општине, након прибављеног мишљења министарства надлежног за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде. На основу акта о враћању утрина и пашњака селима на коришћење извршиће се упис права на коришћење у корист села, у јавне књиге у које се уписују права на непокретностима.

<sup>158</sup> „Сл. гласник РС“, број 16/92

<sup>159</sup> „Сл. гласник НР Србије“, бр. 1/48 и 98/55



Услове и начин коришћења утрина и пашњака који су враћени селима на коришћење утврђују грађани тих места договором (напасање стоке, убирање шумских плодова и друго), а искоришћавање овог земљишта мора се вршити у складу са прописима о пољопривредном земљишту, а у случају да изостане договор, услове и начин заједничког коришћења утрина и пашњака утврдиће надлежни орган у општини.

Забрањује се промена намене и други облици располагања на земљишту које је пренето селима на коришћење, изузев изградње рибњака. Уговор, односно правни посао закључен после ступања на снагу овог закона супротно поменутој забрани ништав је.

У наставку приказујемо случајеве у вези са утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење код субјеката ревизије – градови Вршац и Зрењанин.

#### *Град Вршац*

У поступку ревизије, Град Вршац је доставио податак да је пољочуварска служба<sup>160</sup> утврдила да је пашњак који је додељен месној заједници Војводинци, који је предвиђен само за испашу стоке, преоран. Градско веће града Вршца је доставило Одељењу пољопривредне инспекције МПШВ захтев за излазак на терен поводом ненаменског коришћења овог пашњака на катастарским парцелама у месној заједници Војводинци и пољопривредна инспекција је утврдила да су катастарске парцеле приведене другој култури супротно ЗоПЗ од стране непознатих лица у укупној површини од 46,19 ха. Према изјашњењу Града Вршца, до данашњег дана Скупштина града није поништила решења о враћању утрина и пашњака селу на коришћење из 1997. године, већ се очекује извештај комисије за ревизију државног пољопривредног земљишта на основу којег ће се извршити промена решења.<sup>161</sup> Представници Града Вршца су изјавили да је укупна површина пашњака на КО Војводиници (197 ха) унета у Годишњи програм.<sup>162</sup>

У фебруару 2017. године Градско веће града Вршца је упутило допис 21-ој месној заједници да доставе извештај о коришћењу пашњака на територији месне заједнице, као и опис тренутне ситуације у смислу да ли постоји узурпација, закоровљеност и друго, што су месне заједнице и учиниле.

Међутим, УПЗ се обратила дописом<sup>163</sup> Скупштини града Вршца поводом Записника пољопривредне инспекције број: 270-320-118/2022-4 од 31. 05. 2022. године. Записником је констатовано да постоји незаконито поступање лица које је без правног основа и без закљученог уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини извршио заузеће кат. парцеле број 406 у КО Сочица површине 12,04 ха, која је у својини Републике Србије, на којој је наведено лице извршило подизање објекта, изградњу монтажног објекта, бетонског базена за обављање силаже и два сеника у периоду од производне 2003/2004. године, а које и даље користи. Та катастарска парцела је по врсти пољопривредно земљиште – пашњак 3. класе, у својини Републике Србије а корисник је месна заједница Сочица. Имајући у виду да је предметна кат. парцела сагласно одредбама Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење решењем бр. 320-6/95-П-01 враћена селу на коришћење, иста је Годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини за Град Вршац изузета из поступка давања у закуп и на коришћење. Будући да се предметно земљиште у државној својини користи супротно одредбама Закона о враћању утрина и пашњака

<sup>160</sup> Записник број 3/2017 од 25. 4. 2017. године.

<sup>161</sup> Допис од 24.10.2022. године.

<sup>162</sup> Допис од 28.9.2022. године.

<sup>163</sup> Број: 320-11-06368/2022-14 од 05. 08. 2022. године.





селима на коришћење, наложено је Скупштини града Вршца да стави ван снаге напред наведено решење због злоупотребе права коришћења како би се предметно земљиште вратило на управљање Министарству. Такође, било је неопходно да орган Града Вршца надлежан за послове урбанизма, предузме све потребне радње из свог делокруга у циљу уклањања бесправно сазиданих и постављених објеката на овој кат. парцели. О свим предузетим радњама било је потребно у што краћем року обавестити УПЗ.

Представници Града Вршца су изјавили да осим што је Одељење за просторно планирање, урбанизам и грађевинарство започело поступак провере бесправно подигнутих објеката, а затим и уклањања, Одељење за послове органа града, припремиће скупштински материјал за стављање ван снаге уз сагласност МПШВ, не само Решења за КО Сочицу, већ свих решења о враћању пашњака и утрина селима на коришћење, јер не поступају према диспозитиву решења.<sup>164</sup> Као доказ о поступању до дана 30. 9. 2022. године, достављен је допис којим је Одељење за просторно планирање, урбанизам и грађевинарство уступило на надлежност захтев МПШВ – УПЗ Одељењу за инспекцијске послове, послове одбране и ванредних ситуација – Грађевинској инспекцији.<sup>165</sup>

#### *Град Зрењанин*

Одлуком о начину кретања домаћих животиња у насељеним местима и условима и начину заједничког коришћења утрина и пашњака на територији Града Зрењанина<sup>166</sup> прописан је начин коришћења утрина и пашњака који су враћени селу на коришћење на територији Града Зрењанина. Месне заједнице утврђују услове и начин коришћења утрина и пашњака и о томе обавештавају власнике домаћих животиња пре почетка коришћења утрина и пашњака. Право на напајање домаћих животиња на водама за напајање које се налазе на утринама и пашњацима имају и они власници домаћих животиња који те утрине и пашњаке не користе, а природно су на њих упућени. Услови и начин заједничког коришћења утрина и пашњака утврђују се узимајући у обзир број корисника утрина и пашњака, односно број и врсту домаћих животиња, површину и просторне могућности искоришћавања утрина и пашњака, као и висину накнаде. Надзор над коришћењем утрина и пашњака врши пољочуварска служба која је организована и чије су надлежности прописане Одлуком Града Зрењанина о заштити пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете<sup>167</sup>, са каснијим изменама и допунама, која је донета у циљу заштите пољопривредног земљишта и имања на подручју Града Зрењанина.

У поступку ревизије утврдили смо да су одређене месне заједнице у Граду Зрењанину располагале пашњацима који су им враћени на коришћење.

#### *МЗ Арадац*

Решењем<sup>168</sup> Скупштине општине Зрењанин, уз мишљење Министарства, утрине и пашњаци које се налазе у катастарској општини Арадац су враћени селу Арадац на коришћење. Међутим, у поступку ревизије нам је достављено више Уговора о закупу<sup>169</sup>,

<sup>164</sup> Допис од 19.10.2022. године.

<sup>165</sup> Број: 359-4-97/2022-IV-03 од 29.8.2022. године.

<sup>166</sup> „Сл. лист општине Зрењанин“, број 14/05 и „Сл. лист Града Зрењанина“, број 18/2019

<sup>167</sup> „Сл. лист општине Зрењанин“, број 14 од 9. 10. 2007. године

<sup>168</sup> Број I-06/35-20-3/94 од 28. 4. 1994. године

<sup>169</sup> Уговор од 14. 5. 2021. године; Уговор од 1. 9. 2021. године, раскинут 1. 11. 2021. године; Уговор број 14/202 од 18. 5. 2022. године



којима је Месна заједница Арадац давала у закуп физичким лицима пашњаке, који су јој враћени на коришћење у површини од 225 ха.

Такође, достављен нам је и Записник о инспекцијском надзору<sup>170</sup>, којим је утврђено да се 13,18 ха на два пашњака која су враћена селу Арадац на коришћење користи у култури њиве са заснованом производњом сунцокрета од стране непознатог лица, без склопљеног уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини, као и Записник о инспекцијском надзору<sup>171</sup>, којим је утврђено да је 51,19 ха на два пашњака претворено у обрадиво земљиште – њиву, без пројекта претварања необрадивог пољопривредног земљишта у обрадиво.

### *МЗ Меленци*

Решењима<sup>172</sup> Скупштине општине Зрењанин, уз Мишљење Министарства, утрине и пашњаци које се налазе у катастарској општини Меленци су враћени селу Меленци на коришћење. Међутим, у поступку ревизије нам је достављен Уговор о пословно техничкој сарадњи<sup>173</sup> којим Месна заједница уступа физичком лицу земљиште у површини од 19,01 ха, које јој је враћено на коришћење.

Такође, достављен нам је и Записник о инспекцијском надзору<sup>174</sup>, којим је утврђено да је на делу парцела површине од 199 ха, које су биле предмет давања у закуп од стране Месне заједнице Меленци, извршен други облик располагања на земљишту које је пренето селима на коришћење, односно да се предметне парцеле не користе као пашњаци, односно промениле су начин коришћења.

### *МЗ Граднулица*

У поступку ревизије нам је достављен и Уговор о закупу пашњака<sup>175</sup>, којим је Месна заједница Граднулица физичком лицу дала у закуп на пет година пашњаке у укупној површини од 47,69 ха.

У вези са наведеним поступањем поједних месних заједница, односно села, којима је земљиште враћено у складу са одредбама Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење, УПЗ је у дописима<sup>176</sup> Граду Зрењанину навела да месне заједнице немају права располагања утринама и пашњацима, односно немају право давања у закуп земљишта које им је пренето на коришћење на основу Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење; да су утрине и пашњаци враћени селима на коришћење искључиво ради потреба мештана и то за намене које је предвидео закон; да су месне заједнице које су закључивале уговоре о закупу земљишта које им је враћено по одредбама наведеног закона противзаконито располагале враћеним земљиштем, а такви правни послови апсолутно су ништави; те да је стога неопходно да Градска управа града Зрењанина поништи сва решења о враћању утрина и пашњака селима на коришћење, уколико поседује доказе да су месне заједнице на недозвољен начин располагале враћеним земљиштем, као и да о томе обавести УПЗ у најкраћем року, како би предметно земљиште било враћено на управљање Министарству.

<sup>170</sup> Број 270-320-307/1/2022-04 од 4. 8. 2022. године

<sup>171</sup> Број 270-320-307/2/2022-04 од 4. 8. 2022. године

<sup>172</sup> Број I-06/116/14-7/93 од 29.12.1993. године и Број 06-9-19-3/96-I-10-02 од 29. 2. 1996. године

<sup>173</sup> Број 219/20 од 10. 8. 2020. године

<sup>174</sup> Број 270-320-202/2022-04 од 11. 7. 2022. године

<sup>175</sup> Број 83/2018 од 5. 4. 2018. године

<sup>176</sup> Број 030-01-00001/343/2021-14 од 29. 7. и 11. 8. 2022. године и 320-11-05018/2022-14 од 9. 9. и 11. 10. 2022. године



Међутим, Град Зрењанин није предузео мере наложене од стране УПЗ, са образложењем<sup>177</sup> да није надлежан да утврђује ништавост уговора, као и да не постоји правни основ да Град стави ван снаге правноснажну одлуку о враћању пашњака и утрина селима на коришћење.

Препоручујемо градовима Вршац и Зрењанин да предузму адекватне мере у случајевима незаконитог коришћења земљишта које је враћено селима, како би спречили незаконито располагање и промену намене враћеног земљишта.

---

<sup>177</sup> Допис Правобранилаштва града Зрењанина број М.59/22 од 3. 10. 2022. године и Допис Градске управе Града Зрењанина број 016-12/22-122-IV од 21. 10. 2022. године



## V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене

несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



## ПРИЛОЗИ

### Прилог 1 – Методологија у поступку рада

ЗоПЗ уређује се планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса. У току поступка планирања ревизије одлучили смо да се у току поступка спровођења ревизије фокусирамо на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини који обухвата: давање пољопривредног земљишта на коришћење без плаћања накнаде, закуп пољопривредног земљишта и промет пољопривредног земљишта.

Анализирали смо законска и подзаконска акта која регулишу област давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини: ЗоПЗ, Закон о утврђивању надлежности АПВ, Закон о враћању утрина и пашњака селу на коришћење, Закон о планирању и изградњи, Закон о накнадама за коришћење јавних добара, Закон о јавној својини, Закон о затезној камати, Закон о инспекцијском надзору, Закон о државној управи, Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини, Правилник о условима и поступку давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини и друга акта.

Како бисмо одговорили на главно ревизијско питање – „Да ли надлежни органи ефикасно планирају, дају у закуп и на коришћење пољопривредно земљиште у државној својини и врше надзор над коришћењем пољопривредног земљишта као добра од општег интереса?“, одредили смо четири субјекта ревизије: МПШВ, УПЗ и градове Зрењанин и Вршац.

У фази планирања ревизије, упутили смо упитник и прикупили податке о 145 ЈЛС без територије АП Косово и Метохија и 17 градских општина Града Београда на дан 31. 10. 2021. године. Упитник се састојао од 19 питања, отвореног и затвореног типа.

#### Секција А: Општи подаци

**A1.** Назив јединице локалне самоуправе

**A2.** Подаци о лицу које је одговорно за попуњавање Упитника (уједно контакт лице у случају потребе за појашњењем или допуном одговора)

Име и презиме лица:  
 Функција (радно место):  
 Имејл-адреса:  
 Контакт телефон:

#### Секција Б: Подаци о пољопривредном земљишту у државној својини

**B1.** Да ли су у вашој јединици локалне самоуправе враћене на коришћење селима утрине и пашњаци који имају својство необрадивог пољопривредног земљишта у складу са Законом о враћању утрина и пашњака селу на коришћење („Сл. гласник РС“, бр. 16/92)? (може да одговори на више одговора)

1. Враћене селу на коришћење
2. У поступку враћања селу на коришћење
3. Нису враћене селу на коришћење (а нису ни у поступку враћања)
4. Нема пашњака и утрина који могу бити враћене селу на коришћење



**Б2.** Уколико је ваш одговор на питање Б1 „Враћена, у поступку или није враћена“ селу на коришћење унесите површину (у хектарима) на дан 31. 10. 2021. године (унети површину)

1. Површина (у хектарима) која је враћена селу на коришћење
2. Површина (у хектарима) која је у поступку враћања селу на коришћење
3. Површина (у хектарима) која није враћања селу на коришћење

**Б3.** Доставите Државној ревизорској институцији три Акта о враћању утрина и пашњака селима на коришћење које је донела скупштина општине у складу са чланом 3 Закона о враћању утрина и пашњака селу на коришћење. (доставити акт)

**Б4.** На који начин су у вашој јединици локалне самоуправе уређени услови и начин коришћења утрина и пашњака који су враћени селима на коришћење у складу са чланом 6 Закона о враћању утрина и пашњака селу на коришћење (унети један одговор):

1. Грађани тих места су утврдили договором
2. Надлежни орган јединице локалне самоуправе
3. Оба начина

**Б5.** Унесите на који начин управљате пољопривредним земљиштем (пашњацима и утринама) које је враћено селу на коришћење? (може да да више одговора)

1. Дајемо у закуп или на коришћење кроз Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини
2. Дајемо у закуп или на коришћење ван Годишњег програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини
3. Немамо никакве активности у вези са враћеним земљиштем
4. Остало

**Б6.** Уколико је ваш одговор на питање Б5 „Остало“ унесите како управљате пољопривредним земљиштем (пашњацима и утринама) које је враћено селу на коришћење? (унети текст)

**Б7.** Уколико је ваш одговор на питање Б5 „Дајемо у закуп или на коришћење“ унесите површину (у хектарима) која је дата у закуп на дан 31. 10. 2021. године? (унети површину)

1. Површина (у хектарима) дата у закуп или на коришћење кроз Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта
2. Површина (у хектарима) дата у закуп или на коришћење ван Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта

**Б8.** Да ли у вашој јединици локалне самоуправе има утрина и пашњака који су враћени селу на коришћење а на којим је изграђен рибњак? (унети један одговор)

- Да  
Не

**Б9.** Да ли у вашој јединици локалне самоуправе има утрина и пашњака који су враћени селу на коришћење, а за које су евидентирани случајеви преоравања пашњака од стране грађана или коришћење ових површина као обрадиво пољопривредно земљиште. (унети један одговор)

- Да  
Не



<p><b>Б10.</b> Уколико је ваш одговор на питање Б9 „Да“, унесите површину (у хектарима) за коју су евидентирани случајеви преоравања пашњака од стране грађана или коришћење ових површина као обрадиво пољопривредно земљиште. (унети површину)</p>
<p><b>Б11.</b> Да ли сте интерним актом утврдили почетну висину закупнине пољопривредног земљишта у државној својини? (унети један одговор)</p> <p>Да Не</p>
<p><b>Б12.</b> Уколико је ваш одговор на питање Б11 „Да“, потребно је да Државној ревизорској институцији доставите интерну процедуру. (доставити процедуру)</p>
<p><b>Б13.</b> Уколико је ваш одговор на питање Б11 „Не“ објасните на који начин сте утврдили висину закупнине пољопривредног земљишта у државној својини. (унети одговор)</p>
<p><b>Б14.</b> Колика је минимална цена закупа пољопривредног земљишта у државној својини у вашој јединици локалне самоуправе? Минимална цена закупа по хектару за агроекономску (1.11.2020-31.10.2021.) у поступку јавног надметања __ ЕУРО</p>
<p><b>Б15.</b> Да ли сте задовољни сарадњом са Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управом за пољопривредно земљиште у области управљања пољопривредним земљиштем у државној својини? (унети један одговор)</p> <p>Задовољни Нисмо задовољни Делимично задовољни</p>
<p><b>Б16.</b> Уколико је ваш одговор на питање Б13 „Нисмо или Делимично задовољни“, опишите нам разлоге:</p>
<p><b>Б17.</b> Наведите проблеме са којима се сусрећете приликом давања у закуп или на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?</p> <p>Вишеструки краћи текстови:</p>

Извор: ДРИ

На послат упитник је одговорило свих 145 ЈЛС и 17 градских општина Града Београда. Све одговоре смо прегледали и анализирали. Део одговора је било могуће упоредити са евиденцијом којом располаже УПЗ, као и са јавно доступним Годишњим програмима за агроекономску 1.11.2020 – 31.10.2021. годину.

Како бисмо одабрали ЈЛС за субјекте ревизије, користили смо податке добијене од УПЗ, из упитника упућених на адресе 145 ЈЛС и 17 градских општина Града Београда, и податке из Годишњих програма за агроекономску 1.11.2020 – 31.10.2021. годину. ЈЛС смо рангирани према седам критеријума, и то:

- укупно пољопривредно земљиште у државној својини (у хектарима),
- површина заузета важећим уговорима о закупу и на коришћење (у хектарима),
- површина која је планирана за давање у закуп и на коришћење (у хектарима),
- изузето пољопривредно земљиште (у хектарима),
- укупан износ годишње закупнине (у еурима),
- број дана кашњења у доношењу Годишњег програма и
- преоравање утрина и пашњака враћених селу на коришћење (у хектарима).

Свака ЈЛС према датим критеријумима је добила пондер у распону од 1 до 145 (1 – најмање по датом критеријуму, 145 – највише по датом критеријуму) и рангирана је према највећем збиру пондера. Број бодова за критеријум „преоравање утрина и пашњака враћених





селу на коришћење“ израчунат је коришћењем сразмере према којем је за сваки хектар преораних утрина и пашњака додељен пондер од 0,25.

У табели су приказани додељени бодови за првих 10 ЈЛС рангираних према свих седам критеријума:

РБ	ЈЛС	Укупно пољ. земљиште у државној својини	Површина заузета важећим уговорима о закупу и на коришћење	Површина која је планирана за давање у закуп и на коришћење	Изузете пољ. земљиште	Укупан износ годишње закупнине (у еур)	Број дана кашњења у доношењу Годишњег програма	Преоравање утрина и пашњака враћених селу на коришћење	Укупно поена
1	Зрењанин	144	134	145	140	127	93	75	<b>858</b>
2	Вршац	140	124	143	135	111	69	31	<b>753</b>
3	Сомбор	143	138	142	107	131	77	0	<b>738</b>
4	Планиште	138	133	114	136	125	79	0	<b>725</b>
5	Сечањ	136	132	136	112	119	88	0	<b>723</b>
6	Београд	142	94	144	141	94	92	1	<b>708</b>
7	Ковин	137	137	123	96	124	82	2	<b>701</b>
8	Нови Бечеј	133	130	112	132	114	71	0	<b>692</b>
9	Алибунар	127	116	141	94	122	92	0	<b>692</b>
10	Чока	130	129	122	117	100	83	0	<b>681</b>

Извор: УПЗ и ЈЛС

С обзиром на то да су градови Зрењанин и Вршац остварили највећи збир пондера, изабрани су за субјекте ревизије.

У фази планирања ревизије обавили смо два интервјуа: са УПЗ и са Републичком дирекцијом за имовину. УПЗ је ревизорском тиму представила информациони систем ГИС. Такође, овим органима смо послали дописе за доставу документације и исту прикупили и анализирали.

Преузели смо са интернет презентације УПЗ Годишње програме за агроекономску 2020. и 2021. годину за свих 145 ЈЛС и спровели анализу.

Одлучено је да поступци ревизије обухвате период од три агроекономске године, односно од 1. 11. 2018. године до 31. 10. 2021. године.

Да бисмо одговорили на прво ревизијско питање „Да ли планске активности и постојећа евиденција омогућавају ефикасно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?“, прикупили смо следеће податке и информације о: активностима МПШВ и УПЗ на изради Пољопривредних основа заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта као планског документа; информационом систему о пољопривредном земљишту; евиденцији пољопривредног земљишта у јединственој евиденцији непокретности РС.

Да бисмо одговорили на друго ревизијско питање „Да ли су ефикасни поступци давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини?“, прикупили смо податке и информације од УПЗ за све ЈЛС и градова Зрењанин и Вршац о: проблемима у вези са усвајањем Годишњег програм ЈЛС – субјеката ревизије; расписаним јавним позивима и јавним огласима за коришћење без плаћања накнаде и давање у закуп; као и о доношењу одлука и уговора о давању у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

Да бисмо одговорили на треће ревизијско питање „Да ли се надзор и контрола над пољопривредним земљиштем у државној својини врши у циљу унапређења ефикасности



коришћења тог земљишта?“, прикупили смо податке и информације од МПШВ о вршењу инспекцијског надзора над спровођењем ЗоПЗ.

## Прилог 2 – Право пречег закупа – Инфраструктура

### Град Вршац

У периоду 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019. агроекономске године, површина од 1.227,94 ха пољопривредног земљишта у државној својини дата је по основу права пречег закупа – инфраструктура закупцу ЗЗ Аима Аграр, по просечној цени закупа 123,56 евра по ха. За наредну агроекономску годину (1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.), ЗЗ Аима – Аграр је дато у закуп 1.213,39 ха по истом основу, по просечној цени закупа од 107,95 евра по ха. Уговори о праву пречег закупа – инфраструктура су у периоду 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021. агроекономске године закључени са следећим закупцима:

РБ	Закупац	Површина (ха)	Годишња закупнина (евра)	Просечна цена (евра/ха)	Број уговора
1	ДОО Аима	2.523,19	235.046,04	93,15	75
2	СВИССЛИОН ДОО Београд	113,54	9.550,05	84,11	4
	<b>Укупно</b>	<b>2.636,74</b>	<b>244.596,09</b>	<b>92,76</b>	<b>79</b>

Извор: Град Вршац

### Град Зрењанин

2018/2019.

РБ	Закупац	Период закупа	Врста инфраструктуре	Укупна површина (у ха)	Укупна цена закупа у еврима	Просечна цена (евра/ха)	Укупан број уговора
1	ЗЗ Арадац	2018/2019 – 2020/2021.	Системи за одводњавање	231,92	12.876	55,52	11
2	Биоелектра доо, Ботош	2018/2019 – 2018/2019.	Системи за наводњавање	456,52	81.742	179,06	6
3	ИМ „Матијевић“, Нови Сад	2018/2019 – 2020/2021.	Системи за наводњавање; пољопривредни објекат; воћњак	1.064,85	193.313	181,54	4
4	Златица доо, Лазарево	2018/2019 – 2018/2019.	Системи за наводњавање; пољопривредни објекат	33,71	4.517	134,01	3
5	РГ Ечка АД, Лукино село	2018/2019 – 2020/2021.	Рибњази	438,77	5.382	12,27	2
6	ЗЗ Агро-клек, Клек	2018/2019 – 2020/2021.	Систем за наводњавање	49,92	10.085	202,03	1
7	Ћирић и син доо, Сакуле	2018/2019 – 2020/2021.	Систем за наводњавање	372,17	56.038	150,57	1
8	Агровет доо, Меленци	2018/2019 – 2020/2021.	Систем за одводњавање	154,59	10.677	69,07	1
9	ЗЗ Вељко Лукић Курјак, Лукићево	2018/2019 – 2020/2021.	Систем за наводњавање	2,38	444,06	186,84	1
	<b>Укупно</b>			<b>2.967,38</b>	<b>405.449</b>	<b>136,64</b>	<b>30</b>

Извор: Град Зрењанин



2019/2020.

РБ	Закупац	Период	Врста инфраструктуре	Укупна површина (у ха)	Укупна цена у еврима	Просечна цена (евра/ха)	Укупан број уговора
1	Биоелектра доо, Ботош	2019/2020 – 2028/2029.	Системи за наводњавање	444,20	71.596	161,18	8
2	Златица доо, Лазарево	2019/2020 – 2028/2029.	Систем за наводњавање	156,64	26.407	168,60	1
3	Агровет доо, Меленци	2019/2020 – 2028/2029.	Систем за одводњавање	1,47	72,08	48,92	1
4	Физичко лице	2019/2020 – 2028/2029.	Воћњак	1,06	168,82	159,32	1
	<b>Укупно</b>			<b>603,37</b>	<b>98.244</b>	<b>162,82</b>	<b>11</b>

Извор: Град Зрењанин

2020/2021.

РБ	Закупац	Период закупа	Врста инфраструктуре	Укупна површина (у ха)	Укупна цена у еврима	Просечна цена (евра/ха)	Укупан број уговора
1	Рибничарство доо, Сремска Каменица	2020/2021 – 2024/2025.	Рибњак	41,36	328,45	7,94	1
2	Физичко лице	2020/2021 – 2024/2025.	Рибњак	4,72	37,51	7,94	1
	<b>Укупно</b>			<b>46,09</b>	<b>365,96</b>	<b>7,94</b>	<b>2</b>

Извор: Град Зрењанин

Прилог 3 – Преглед површине и просечне цене закупа пољопривредног земљишта у државној својини по ЈЛС по закљученим уговорима за три агроекономске године (1. 11. 2018 – 31. 10. 2021.)

ЈЛС	Агроекономска година 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.		Агроекономска година 1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.		Агроекономска година 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	
	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)
Ада	612,62	245,28	510,87	234,49	422,14	384,49
Александровац	4,13	52,92	6,24	30,26	27,80	71,01
Алексинач	151,28	6,45	78,58	78,20	119,59	119,47
Алибунар	6.253,76	108,19	1.139,61	73,54	1.392,28	116,59
Апатин	4.977,56	378,74	3.964,91	373,53	537,08	464,84
Аранђеловац			1,05	48,79	9,04	31,87
Ариље	34,84	13,32	17,29	202,85	6,03	149,06
Бабушница	39,68	11,46	40,18	18,36	0,38	99,50
Баточина	35,35	68,23	42,66	60,16	15,18	39,42
Бач	4.352,77	202,52	4.035,00	244,93	2.914,03	412,83
Бачка Паланка	3.434,99	162,36	649,70	100,19	376,78	198,08
Бачка Топола	7.437,69	210,42	1.128,27	210,74	246,45	200,07
Бачки Петровац	986,54	167,32	474,89	153,31	776,45	163,06
Бела Паланка	1,69	84,73	5,66	103,09	1,70	174,35
Бела Црква	1.220,40	56,28	1.608,87	83,94	1.630,89	132,20



ЈЛС	Агроекономска година 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.		Агроекономска година 1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.		Агроекономска година 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	
	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)
Београд	2.538,85	112,30	2.661,29	99,49	2.416,63	72,56
Беоцин	105,08	73,92	87,74	39,14	23,03	23,42
Бечеј	5.135,77	207,74	2.465,20	187,26	1.260,77	94,46
Блаце	60,98	67,47	2,38	52,26		
Богатић	70,51	183,33	75,29	134,00	4,84	65,09
Бојник	179,32	79,10	286,11	69,02	40,49	148,92
Бољевац	242,85	17,07	6,87	0,80	265,76	3,76
Бор	6,15	27,53	0,73	24,30		
Босилеград	0,11	71,55	0,11	50,75		
Брус	121,92	6,78	9,53	10,67	13,35	7,31
Ваљево			4,37	132,54	0,29	265,08
Варварин	71,51	138,74	70,58	100,34	46,87	121,43
Велика Плана	348,73	100,67	386,78	94,40	143,59	82,35
Велико Градиште	190,32	119,06	370,91	58,75	48,63	113,03
Владимирци	206,32	189,08	252,59	89,54		
Владичин Хан	81,38	286,87	87,19	267,69	85,60	255,09
Власотинце	14,32	0,99	31,56	12,23	11,28	7,73
Врање	157,99	106,67	4,52	114,86	21,29	94,17
Врбас	5.069,25	299,21	1.316,77	325,40	812,57	284,16
Врњачка Бања	2,24	38,81				
Вршац	9.908,15	130,40	10.906,02	107,95	8.535,39	113,89
Гацин Хан	6,38	29,69	51,41	8,48		
Голубац			9,53	73,72		
Горњи Милановац					44,28	2,48
Деспотовац	0,03	42,33				
Димитровград	984,67	3,47	883,20	5,85	1.337,13	2,40
Дољевац	29,39	27,71			7,81	42,95
Жабаль	3.359,64	162,18	2.757,86	154,70	513,73	143,69
Жабари	21,19	117,71	17,77	115,35	44,73	80,80
Жагубица					0,20	12,72
Житиште	5.722,26	200,91	5.281,78	197,85	2.051,14	190,52
Житорађа	122,83	63,35			23,03	80,05
Зајечар	1.019,61	46,83	294,09	52,60	10,71	61,40
Зрењанин	14.383,12	143,88	10.083,73	150,56	6.019,48	136,85
Ивањица	26,72	13,41	13,13	39,15	0,74	56,57
Инђија	3.224,14	210,32	142,69	188,71	260,95	97,65
Ириг	1.057,34	273,56	1.002,79	269,41	502,68	204,53
Јагодина	129,01	179,55	166,93	201,13	170,56	258,60
Кањижа	1.537,62	149,20	183,99	77,76	295,66	83,39
Кикинда	7.858,55	183,66	7.849,72	159,06	4.169,96	159,01
Кладово	741,88	28,63	583,21	25,79	408,46	32,95
Кнић	6,28	46,96	11,32	50,49	23,20	27,65
Књажевац	180,96	5,29	216,72	9,45	788,42	4,74
Ковачица	1.127,56	192,70	920,68	210,33	133,02	245,31
Ковин	5.487,94	222,44	3.864,57	206,55	1.345,29	187,74
Косјерић	20,47	37,19	1,58	78,67		



ЈЛС	Агроекономска година 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.		Агроекономска година 1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.		Агроекономска година 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	
	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)
Коцељева	2,26	123,74				
Крагујевац	4,93	57,22	8,77	25,11	2,40	33,42
Краљево			16,68	87,98	3,98	67,24
Крупањ	3,46	26,96				
Крушевац	14,13	107,74	54,27	37,67		
Кула	4.928,12	194,11	4.395,00	194,32	1.693,43	262,74
Куршумлија	7,93	6,57	10,25	3,05	0,38	3,27
Лајковац					33,87	73,07
Лапово	4,04	67,60				
Лебане	131,54	92,14	96,62	98,25	244,26	72,24
Лесковац	322,92	76,70	253,92	70,96	642,24	55,12
Лозница	309,71	127,29	151,83	123,72	59,80	124,68
Лучани					1,10	42,52
Љубовија	2,67	107,51	1,97	32,46	2,83	15,47
Мајданпек					2,48	8,11
Мали Зворник	0,45	37,92				
Мали Иђош	2.954,50	253,29	2.466,47	233,51	1.536,63	292,65
Мало Црниће	332,26	85,75	168,89	91,02	113,89	88,43
Медвеђа	50,70	9,14	2,71	7,65	4,06	7,65
Мионица	41,65	56,09	11,76	65,93	34,23	14,97
Неготин	615,63	91,93	591,04	29,73	1.002,10	48,90
Ниш	52,30	70,97	59,68	134,09	5,94	101,05
Нова Варош	82,61	11,88	197,24	5,31	213,06	8,92
Нова Црња	2.203,31	267,13	1.612,07	269,63	241,20	232,27
Нови Бечеј	7.309,13	102,03	7.733,12	71,63	661,02	159,86
Нови Кнежевац	2.399,03	130,87	3.428,96	105,25	611,85	78,72
Нови Пазар	22,89	20,87	38,45	19,85	7,59	21,82
Нови Сад	834,56	193,20	509,82	210,92	412,39	199,22
Опово	886,13	208,03	898,72	207,62	198,89	236,17
Осечина	1,83	38,33	1,10	18,60	1,09	12,00
Озаци	2.300,26	156,32	1.776,36	158,53	691,62	124,05
Панчево	14.426,10	295,92	9.793,90	294,39	2.554,92	371,53
Параћин	64,57	64,81	0,89	379,24	34,88	131,19
Петровац на Млави	16,38	46,71	8,28	46,20	5,65	60,84
Пећинци	2.465,18	148,65	2.907,91	122,66	199,19	114,82
Пирот	413,31	15,58	328,48	9,53	113,90	12,23
Пландиште	8.695,59	153,24	8.458,70	145,61	3.325,30	155,15
Пожаревац	21,45	218,63	1.863,12	94,67	62,09	115,92
Прешево	33,29	236,39				
Пријеполје	1,54	5,21	75,52	1,75	87,08	79,57
Прокупље	114,22	2,73	48,00	17,05	4,42	99,86
Ражањ	134,65	36,18	1,86	47,58	6,10	46,88
Рача	18,62	74,09	29,99	67,49	1,91	71,08
Рашка	0,47	64,58	0,06	140,00	2,57	47,42
Рековац	1,28	162,84	0,25	97,70		
Рума	4.393,94	159,83	2.959,88	175,55	2.040,69	202,61



ЈЛС	Агроекономска година 1. 11. 2018 – 31. 10. 2019.		Агроекономска година 1. 11. 2019 – 31. 10. 2020.		Агроекономска година 1. 11. 2020 – 31. 10. 2021.	
	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)	Површина (ха)	Просечна цена закупа (eur/ха)
Свилајнац	50,61	82,29	28,25	61,94	11,49	55,28
Сврљиг	25,90	34,02			50,02	21,63
Сента	3.430,09	187,73	777,31	146,17	226,41	98,29
Сечањ	8.821,77	188,61	8.952,76	199,46	5.174,95	238,33
Сјеница	342,65	31,63	218,04	27,91	216,57	27,99
Смедерево	646,67	250,89	680,70	250,68	554,12	246,76
Смедеревска Паланка	49,99	89,44	6,57	88,58	62,16	54,61
Сокобања	65,06	5,97	342,88	2,28	224,13	7,09
Сомбор	21.617,16	165,80	18.388,85	191,91	12.159,99	259,45
Србобран	1.277,57	239,14	403,02	217,31	276,60	232,07
Сремска Митровица	4.416,78	212,57	4.210,27	243,98	2.407,98	300,71
Сремски Карловци	1,45	81,93	66,56	75,69	0,68	103,76
Стара Пазова	1.293,96	333,37	1.275,43	244,34	354,30	201,03
Суботица	11.243,80	159,90	11.208,82	184,03	4.834,49	196,61
Сурдулица	16,29	1,29			24,72	51,80
Темерин	767,57	349,08	652,09	374,14	179,93	139,38
Тител	583,19	140,27	553,38	112,10	20,15	83,10
Топола	27,88	87,75	1,09	59,56	38,47	56,47
Трговиште			4,43	7,63		
Трстеник	15,10	69,63	27,25	38,60	7,53	24,34
Тутин	130,68	18,08	3,17	13,59		
Ћићевац	7,27	80,67	10,05	64,51	4,81	34,30
Ћуприја	974,02	248,16	730,03	268,92	596,95	286,66
Уб	73,00	22,53	62,89	22,91	27,00	26,47
Ужице	17,34	12,42				
Црна Трава	138,67	3,46	403,95	6,31	19,33	6,62
Чајетина	636,01	13,46	1.228,25	16,00	947,03	17,55
Чачак	66,92	61,64	63,03	35,20	4,18	18,94
Чока	6.917,22	44,62	7.575,60	36,52	1.462,27	102,79
Шабац	78,40	168,17	12,39	167,93		
Шид	2.431,09	170,33	1.936,79	155,81	799,87	151,02
<b>Укупно</b>	<b>223.886,23</b>	<b>179,05</b>	<b>177.853,41</b>	<b>169,41</b>	<b>87.904,54</b>	<b>187,75</b>

Извор: УПЗ

#### Прилог 4 – Преглед броја дана кашњења у доношењу Годишњег програма по ЈЛС

ЈЛС	2018. г.	2019. г.	2020. г.	2021. г.
Ада	89	256	192	204
Александровац	у року	у року	36	223
Алексинац	81	142	112	91
Алибунар	186	197	224	243
Апатин	116	61	182	177
Аранђеловац	192	у року	52	47
Ариље	72	47	204	243
Бабушница	30	3	у року	у року



ЈЛС	2018. г.	2019. г.	2020. г.	2021. г.
Бајина Башта	у року	у року	64	у року
Баточина	у року	у року	у року	у року
Бач	88	73	168	222
Бачка Паланка	76	158	262	229
Бачка Топола	47	60	184	211
Бачки Петровац	172	155	220	236
Бела Паланка	у року	у року	43	у року
Бела Црква	144	136	133	183
Београд	178	271	181	243
Беоцин	54	81	51	86
Бечеј	94	155	181	230
Блаце	у року	69	163	7
Богатић	у року	12	212	128
Бојник	97	52	153	91
Бољевац	46	15	48	29
Бор	80	65	59	92
Босилеград	76	75	164	204
Брус	76	88	164	216
Бујановац	128	115	150	23
Ваљево	у року	61	274	166
Варварин	172	71	162	51
Велика Плана	44	38	73	51
Велико Градиште	у року	16	62	12
Владимирци	75	89	157	51
Владичин Хан	169	54	166	88
Власотинце	51	114	100	173
Врање	201	87	175	160
Врбас	111	170	184	205
Врњачка Бања	83	66	29	у року
Вршац	88	89	223	198
Гацин Хан	38	у року	241	90
Голубац	20	15	у року	44
Горњи Милановац	5	5	157	163
Деспотовац	74	24	у року	29
Димитровград	60	9	43	70
Дољевац	у року	у року	у року	у року
Жабалъ	167	150	174	145
Жабари	69	61	35	243
Жагубица	у року	у року	41	у року
Житиште	160	121	234	229
Житорађа	у року	у року	у року	у року
Зајечар	3	38	65	77
Зрењанин	159	206	288	245
Ивањица	у року	у року	у року	203
Инђија	194	113	155	177
Ириг	116	54	77	190
Јагодина	179	72	141	37
Кањижа	110	123	170	119
Кикинда	160	89	170	212
Кладово	51	74	63	42
Кнић	76	24	43	65



ЈЛС	2018. г.	2019. г.	2020. г.	2021. г.
Књажевац	76	152	199	202
Ковачица	75	у року	44	20
Ковин	165	185	220	223
Косјерић	у року	25	у року	89
Коцељева	47	12	у року	у року
Крагујевац	62	у року	у року	1
Краљево	222	54	52	82
Крупањ	у року	у року	у року	у року
Крушевац	у року	82	у року	у року
Кула	116	88	128	103
Куршумлија	у року	у року	у року	у року
Кучево	75	16	у року	у року
Лајковац	80	у року	244	167
Лапово	51	у року	у року	у року
Лебане	76	у року	у року	5
Лесковац	90	75	76	50
Лозница	у року	74	163	120
Лучани	у року	у року	у року	у року
Љиг	75	у року	45	79
Љубовија	88	54	45	28
Мајданпек	107	53	65	141
Мали Зворник	27	12	у року	40
Мали Иђош	48	61	157	86
Мало Црниће	61	60	55	21
Медвеђа	37	у року	у року	21
Мерошина	30	у року	23	у року
Мионица	74	79	56	261
Неготин	55	23	51	23
Ниш	у року	у року	у року	у року
Нова Варош	53	у року	170	у року
Нова Црња	97	86	175	212
Нови Бечеј	159	65	209	203
Нови Кнежевац	90	89	170	159
Нови Пазар	198	99	у року	47
Нови Сад	13	86	198	243
Опово	97	86	262	198
Осечина	44	12	у року	у року
Озаци	179	201	262	231
Панчево	12	18	126	29
Параћин	68	17	23	у року
Петровац на Млави	18	у року	55	35
Пећинци	166	39	226	237
Пирот	95	116	42	у року
Пландиште	132	120	199	217
Пожаревац	90	75	168	258
Пожега	89	4	176	149
Прешево	209	107	324	169
Прибој	177	78	64	77
Пријеполје	54	у року	170	243
Прокупље	41	3	160	16
Ражањ	54	у року	62	239





ЈЛС	2018. г.	2019. г.	2020. г.	2021. г.
Рача	12	у року	44	у року
Рашка	34	11	у року	2
Рековац	88	у року	45	у року
Рума	164	152	221	233
Свилајнац	у року	9	45	у року
Сврљиг	76	у року	у року	у року
Сента	146	88	213	152
Сечањ	116	85	205	236
Сјеница	24	43	197	163
Смедерево	79	8	69	36
Смедеревска Паланка	198	131	254	246
Сокобања	90	44	78	79
Сомбор	48	80	73	215
Србобран	26	123	36	90
Сремска Митровица	55	24	59	58
Сремски Карловци	188	75	205	75
Стара Пазова	52	24	175	75
Суботица	179	102	247	190
Сурдулица	64	180	165	70
Темерин	87	131	156	240
Тител	107	73	69	58
Топола	45	8	171	199
Трговиште	46	у року	23	87
Трстеник	55	у року	у року	48
Тутин	40	55	244	71
Ћићевац	146	86	175	191
Ђуприја	17	113	167	244
Уб	209	233	237	168
Ужице – Град	12	86	164	183
Црна Трава	19	46	86	68
Чајетина	101	29	113	218
Чачак	104	108	80	58
Чока	170	103	190	226
Шабац	165	157	234	155
Шид	111	61	199	229

Извор: УПЗ