

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Софија Д. Николић Попадић

**ПРАВО СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ  
ЗЕМЉИШТУ**

докторска дисертација

Београд, 2020

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Sofija D. Nikolić Popadić

# **OWNERSHIP OF AGRICULTURAL LAND**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020

## ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

### **Ментор:**

Др Милош Живковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

### **Чланови комисије за одбрану докторске дисертације:**

Др Милош Живковић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Рајко Јелић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

Др Марко Миленковић, виши научни сарадник Института друштвених наука у Београду

### **Датум одбране докторске дисертације:**

## ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

### Наслов докторске дисертације:

### ПРАВО СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ

#### Сажетак:

Право својине на пољопривредном земљишту има посебно место у систему вредности свих друштвених заједница, а и у хронологији настајања и развоја својинских односа. Сматра се да су први облици својине настали управо присвајањем пољопривредног земљишта. Друштво је тада допустило појединцима да на том добру од егзистенцијалног значаја успоставе власт која је омогућавала да га користе и да другима забране да то чине. Власници пољопривредног земљишта и данас имају ту привлегију, али је она с једне стране ексклузивнија, а са друге, знатно сужена. Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација је земљиште прогласила за необновљиви ресурс од посебног значаја за човечанство. Институције Европске уније су закључиле да треба омогућити државама чланицама да уведу ограничења која би спречила његово отимање и друштвено неприхватљиву концентрацију. Друштвена заједница штити привилеговани положај власника, али му намеће и одређене дужности. Право својине се више не сматра апсолутним. Суд правде Европске уније је констатовоао да оно има социјалну функцију и да може бити ограничено у јавном интересу. За својинске односе на пољопривредном земљишту важи посебан правни режим, много рестриктивнији од других, који ће временом бити употпуњен новим ограничењима, условљеним растућим потребама за храном, растом светске популације, климатским променама, смањењем обрадивих површина и др. Реч је о променама од изузетног значаја за читав свет. Међутим, у Србији 50 година није објављена ни једна свеобухватна научна студија на ту тему, а празнина постоји и у страниој литератури.

У овој докторској дисертацији је право својине на пољопривредном земљишту анализирано у целости, као специфичан правни институт који се интензивно мења. Подлогу за то представљају вишегодишња истраживања.

**Кључне речи:** право својине, пољопривредно земљиште, пољопривредна и земљишна политика, својинска овлашћења на пољопривредном земљишту, стицање права својине на пољопривредном земљишту, ограничења права својине на пољопривредном земљишту, престанак права својине на пољопривредном земљишту.

**Научна област:** Право

**Ужа научна област:** Грађанско право

## INFORMATION REGARDING DOCTORAL DISSERTATION

### **Title of doctoral dissertation:**

### **OWNERSHIP OF AGRICULTURAL LAND**

#### **Summary:**

The right of ownership on agricultural land has a special place in the value system of all social communities, as well as in the chronology of the emergence and development of property relations. It is believed that the first forms of ownership arose through the appropriation of agricultural land. Society then allowed individuals to establish control over that good of existential importance that allowed them to use it and to forbid others to do so. The owners of agricultural land still have that privilege today, but it is on the one hand more exclusive, and on the other hand, significantly narrowed. The Food and Agriculture Organization of the United Nations has declared soil a non-renewable resource of special importance to humanity. The institutions of the European Union have concluded that it should be possible for the member states to introduce restrictions that would prevent its grabbing and socially unacceptable concentration. The social community protects the privileged position of the owner, but also imposes certain duties on him/her. The right of ownership is no longer considered absolute. The Court of Justice of the European Union stated that it has a social function and can be limited in the public interest. A special legal regime, much more restrictive than others, applies to property relations on agricultural land, which will be supplemented in time by new restrictions, conditioned by growing food needs, world population growth, climate change, reduction of arable land areas, etc. These are changes of great importance for the whole world. However, no comprehensive scientific study on this topic has been published in Serbia in the last 50 years, and there is a gap in foreign literature as well.

In this doctoral dissertation, the right of ownership on agricultural land is analyzed in its entirety, as a specific legal institute that is changing intensively. The basis for that are numerous years of research.

**Keywords:** ownership right, agricultural land, agricultural and land policy, ownership authorizations on agricultural land, acquisition of ownership right on agricultural land, restrictions on ownership right on agricultural land, termination of ownership right on agricultural land.

**Scientific field:** Law

**Scientific subfield:** Civil Law

## САДРЖАЈ:

1. УВОД.....	1
1.1. Друштвени и правни значај истраживања права својине на пољопривредном земљишту ...	1
1.2. Предмет истраживања .....	3
1.3. Истраживање статике и динамике правног института .....	4
1.4. Методи истраживања.....	4
1.5. План излагања резултата истраживања (структура рада) .....	5
2. ПРАВО СВОЈИНЕ .....	8
2.1. Присвајање, својина и право својине .....	8
2.2. Појам права својине .....	10
2.2.1. Римски појам права својине .....	10
2.2.2. Средњевековни феудални појам права својине .....	12
2.2.3. Савремени појам права својине .....	14
2.2.3.1. Појам права својине у англоамеричком праву .....	14
2.2.3.2. Појам права својине у европском континенталном праву .....	18
2.2.3.2.1. Појам права својине у репрезентативним националним правима .....	19
2.2.3.2.1.1. Француско право .....	20
2.2.3.2.1.2. Аустријско право .....	21
2.2.3.2.1.3. Немачко право .....	22
2.2.3.2.1.4. Швајцарско право .....	23
2.2.3.2.2. Законска појмовна одређења у Региону (национална права држава Југоистичне Европе) .....	24
2.2.4. Терминолошки проблеми .....	26
2.2.5. Појам права својине у међународном праву .....	28
2.2.5.1. Општа декларација о правима човека .....	28
2.2.5.2. Европска конвенција о људским правима .....	29
2.2.6. Појам права својине у наднационалном праву Европске уније .....	31
2.2.7. Појам права својине у српском законодавству и правној теорији .....	32
2.2.7.1. Дефиниција права својине у Српском грађанском законнику .....	32
2.2.7.2. Појам права својине у домаћој правној литератури .....	33
2.2.7.3. Појам права својине у законодавним пројектима .....	35
2.2.7.3.1. Појам права својине у нацрту Законика о својини и другим стварним правима Републике Србије .....	35

2.2.7.3.2. Појам права својине у нацрту Грађанског законика Републике Србије.....	36
2.3. Основне карактеристике права својине .....	36
2.3.1. Апсолутност права својине .....	36
2.3.1.1. Појам и карактеристике апсолутности права својине .....	36
2.3.1.2. Границе апсолутности права својине.....	38
2.3.1.2.1. Границе апсолутности права својине у Србији.....	39
2.3.1.2.2. Границе апсолутности права својине у појединим европским државама .....	41
2.3.1.2.3. Границе апсолутности права својине у наднационалном праву Европске уније .....	43
2.3.1.2.4. Границе апсолутности права својине у међународном праву .....	44
2.3.2. Трајност (вечност) права својине: незастаривост .....	45
2.3.3. Искључивост (ексклузивност) права својине.....	46
2.3.4. Реинтеграбилност (еластичност, флексибилност) права својине.....	46
2.3.5. Првенство права својине .....	47
2.4. Промене у поимању права својине.....	47
2.4.1. Теорија о злоупотреби права .....	48
2.4.2. Теорија о прекомерном узнемиравању суседства.....	48
2.4.3. Својина као социјална функција.....	49
2.4.4. Границе државног интервенционизма .....	51
2.5. Облици својине .....	57
2.5.1. Колективна својина.....	57
2.5.2. Приватна својина .....	57
2.5.3. Државна својина.....	58
2.5.4. Јавна својина.....	59
2.5.5. Друштвена својина.....	60
2.5.6. Задружна својина .....	61
3. ПОЉОПРИВРЕДНО ЗЕМЉИШТЕ .....	64
3.1. Увод.....	64
3.2. Појам пољопривредног земљишта .....	64
3.2.1. Појмовно одређење пољопривредног земљишта у међународном праву .....	64
3.2.2. Појмовно одређење пољопривредног земљишта у наднационалном праву Европске уније .....	65
3.2.3. Специфична појмовна одређења пољопривредног земљишта у националном праву појединих европских земаља .....	65
3.2.4. Појмовна одређења пољопривредног земљишта у региону југоисточне Европе .....	66

3.2.5. Појмовно одређење пољопривредног земљишта у праву Републике Србије .....	67
3.3. Значај пољопривредног земљишта.....	68
3.3.1. Земљиште као најзначајнији природни ресурс .....	68
3.3.2. Трендови који утичу на значај пољопривредног земљишта .....	70
3.3.2.1. Раст броја становника у свету .....	70
3.3.2.2. Климатске промене .....	71
3.3.2.3. Урбанизација и изградња инфраструктурних објеката.....	72
3.3.2.4. Деградација пољопривредног земљишта .....	73
3.4. Класификација пољопривредног земљишта .....	74
3.5. Категоризација пољопривредног земљишта .....	75
3.5.1. Категорије пољопривредног земљишта у свету .....	75
3.5.2. Категорије пољопривредног земљишта у Републици Србији .....	76
3.6. Евиденција пољопривредног земљишта.....	77
3.6.1. Увод.....	77
3.6.2. Евиденција пољопривредног земљишта у регистрима непокретности.....	77
3.6.3. Посебне евиденције пољопривредног земљишта .....	82
3.6.3.1. Посебне евиденције пољопривредног земљишта у Европској унији .....	82
3.6.3.2. Регистар пољопривредних газдинстава у Републици Србији .....	85
3.6.3.3. Регистар страног власништва на пољопривредном земљишту у Аустралији .....	87
4. ПОЉОПРИВРЕДНА И ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА .....	89
4.1. Пољопривредна политика .....	89
4.1.1. Заједничка пољопривредна политика Европске уније .....	90
4.1.1.1. Утицај појединих мера за спровођење Заједничке пољопривредне политике Европске уније на начин коришћења пољопривредног земљишта .....	93
4.1.1.1.1. Производне квоте.....	94
4.1.1.1.2. Забрана подизања нових засада винове лозе.....	94
4.1.1.1.3. Стављање пољопривредног земљишта ван употребе ( <i>set-aside</i> ).....	95
4.1.1.1.4. Мере за заштиту животне средине .....	96
4.1.2. Пољопривредна политика Републике Србије .....	103
4.2. Земљишна политика и мере за њено спровођење у Републици Србији .....	107
4.2.1. Аграрне реформе и земљишни максимуми .....	110
4.2.2. Укрупњавање пољопривредних парцела и пољопривредних поседа .....	113
4.2.2.1. Комасација.....	116
4.2.2.2. Право прече куповине .....	118



4.2.3. Забрана уситњавања пољопривредних поседа и пољопривредних парцела.....	118
4.3. Пример добре земљишне политике: забрана уситњавања пољопривредних поседа и пољопривредних парцела у Швајцарској .....	119
<b>5. СВОЈИНСКА ОВЛАШЋЕЊА НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ.....</b>	<b>123</b>
5.1. Овлашћење држања пољопривредног земљишта .....	123
5.2. Овлашћење коришћења пољопривредног земљишта.....	123
5.2.1. Дужност коришћења пољопривредног земљишта.....	124
5.2.2. Дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта.....	124
5.2.3. Дужност коришћења пољопривредног земљишта на одређени начин.....	130
5.2.4. Изразито рестриктивни правни режими коришћења пољопривредног земљишта .....	131
5.2.4.1. Историјска искуства из периода социјалистичке Југославије.....	131
5.2.4.2. Правни континуитет у бившим југословенским републикама.....	135
5.2.4.2.1. Словенија .....	135
5.2.4.2.2. Хрватска.....	136
5.2.4.2.3. Босна и Херцеговина .....	137
5.2.4.2.4. Црна Гора.....	140
5.2.4.2.5. Македонија .....	141
5.2.4.2.6. Србија.....	141
5.2.4.2.7. Закључна разматрања о правном континуитету у бившим југословенским републикама.....	143
5.2.4.3. Нормативно решење у норвешком праву .....	143
5.2.4.4. Типологија санкција и мера за некоришћење пољопривредног земљишта .....	145
5.2.5. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта.....	148
5.2.5.1. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта на основу уговора о наполици	149
5.2.5.2. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта у оквиру задруга .....	150
5.2.5.3. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта на основу уговора о кооперацији .....	153
5.2.5.3.1. Кооперација у пољопривредној производњи у некадашњој Југославији .....	153
5.2.5.3.2. Уговарање пољопривредне производње - <i>contract farming</i> .....	154
5.2.6. Предсетвено кредитно финансирање пољопривредне производње.....	155
5.3. Овлашћење располагања пољопривредним земљиштем .....	156
5.3.1. Фактичко располагање пољопривредним земљиштем.....	156
5.3.2. Правно располагање пољопривредним земљиштем .....	157

5.3.2.1. Наднационална правила Европске уније о располагању пољопривредним земљиштем.....	158
5.3.2.1.1. <i>Land grabbing, land concentration</i> и располагање пољопривредним земљиштем у Европској унији.....	161
5.3.2.2. Национална правила о располагању пољопривредним земљиштем.....	169
5.3.2.2.1. Претходно одобрење за располагање пољопривредним земљиштем.....	170
5.3.2.2.1.1. Немачка .....	171
5.3.2.2.1.2. Швајцарска .....	173
5.3.2.2.1.3. Француска .....	175
5.3.2.2.1.4. Закључна разматрања о претходном одобрењу за располагање пољопривредним земљиштем.....	176
5.3.2.2.2. Право прече куповине као вид ограничења овлашћења располагања .....	177
6. СТИЦАЊЕ ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ .....	178
6.1. Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји .....	178
6.1.1. Услови које стицалац права својине на пољопривредном земљишту треба да испуни .....	178
6.1.1.1. Квалификованост стицаоца за бављење пољопривредом.....	178
6.1.1.1.1. Ставови Европске комисије и Суда правде Европске уније.....	178
6.1.1.1.2. Аустрија .....	179
6.1.1.1.3. Пољска .....	180
6.1.1.1.4. Мађарска .....	181
6.1.1.1.5. Закључна разматрања о неопходној квалификованости стицаоца за бављење пољопривредном производњом.....	181
6.1.1.2. Лично учешће стицаоца у пољопривредној производњи .....	183
6.1.1.2.1. Ставови Европске комисије и Суда правде Европске уније.....	183
6.1.1.2.2. Швајцарска .....	184
6.1.1.2.3. Закључна разматрања о обавези личног учешћа стицаоца у пољопривредној производњи.....	186
6.1.1.3. Пребивалиште и боравиште стицаоца права својине на пољопривредном земљишту.....	186
6.1.1.3.1. Ставови Европске комисије и Суда правде Европске уније.....	187
6.1.1.3.2. Аустрија .....	188
6.1.1.3.3. Пољска .....	189
6.1.1.3.4. Норвешка .....	189

6.1.1.3.5. Србија.....	189
6.1.1.3.6. Закључна разматрања о пребивалишту и боравишту стицаоца права својине на пољопривредном земљишту .....	190
6.1.1.4. Максимална површина пољопривредног земљишта у својини или државини стицаоца .....	191
6.1.1.4.1. Ставови Европске комисије .....	191
6.1.1.4.2. Мађарска .....	191
6.1.1.4.3. Пољска .....	192
6.1.1.4.4. Закључна разматрања о максималној површини пољопривредног земљишта стицаоца .....	192
6.1.2. Законско право прече куповине.....	193
6.1.2.1. Право прече куповине чланова породице и осталих сродника .....	193
6.1.2.2. Право прече куповине установљено у корист закупца .....	195
6.1.2.3. Право прече куповине власника суседних парцела.....	197
6.1.2.4. Право прече куповине државе и јединице локалне самоуправе .....	199
6.1.2.5. Остале врсте права прече куповине .....	202
6.1.2.6. Закључна разматрања о праву прече куповине.....	202
6.1.3. Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји и начело <i>superficies solo cedit</i> .....	203
6.2. Стицање права својине на пољопривредном земљишту наслеђивањем .....	203
6.2.1. Швајцарска .....	204
6.2.1.1. Самостални пољопривредник и нужни наследници као привилеговани стицаоци ...	205
6.2.1.2. Посебна вредност пољопривредног газдинства и пољопривредног земљишта .....	207
6.2.1.3. Сагласност санаследника за располагање наслеђеним пољопривредним газдинством .....	208
6.2.1.4. Право санаследника да купе пољопривредно газдинство .....	209
6.2.1.5. Право санаследника на профит.....	210
6.2.1.6. Закључна разматрања о швајцарском моделу наслеђивања пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта .....	211
6.2.2. Србија.....	213
6.3. Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту.....	216
6.3.1. Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту у Европској унији .....	216

6.3.1.1. Мораторијум на продају пољопривредног земљишта странцима у појединим државама Европске уније .....	217
6.3.1.1.1. Закључна разматрања о увођењу мораторијума на продају пољопривредног земљишта странцима у новим државама Европске уније.....	220
6.3.1.1.2. Правна регулатива нових држава чланица Европске уније током трајања мораторијума .....	220
6.3.2. Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту у Србији.....	226
6.4. Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу одлуке државног органа и органа јединице локалне самоуправе .....	228
6.4.1. Комасација .....	228
6.4.2. Експропријација .....	232
7. ПРАВНИ РЕЖИМ КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА.....	235
7.1. Конвенционална пољопривреда .....	235
7.2. Неконвенционалана (алтернативна) пољопривреда .....	236
7.2.1. Органска пољопривреда .....	236
7.2.1.1. Органска пољопривреда у Европској унији .....	237
7.2.1.2. Органска пољопривреда у Србији.....	240
7.2.1.3. Закључна разматрања о органској производњи .....	241
7.2.2. Конзервацијска пољопривреда .....	242
7.3. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама ...	244
7.3.1. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама у Европској унији .....	245
7.3.2. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама у Републици Србији .....	247
7.4. Коегзистенција различитих типова пољопривредне производње.....	248
7.4.1. Разграничење органске и конвенционалне производње .....	248
7.4.2. Разграничење ГМО производње од осталих врста пољопривреде .....	249
8. ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ .....	254
8.1. Ограничења права својине на пољопривредном земљишту у јавном интересу .....	254
8.1.1. Негативна ограничења.....	254
8.1.1.1. Забрана прекомерне употребе ђубрива .....	255

8.1.1.1.1. Забрана прекомерне употребе ђубрива (у пољопривредној производњи) у Европској унији.....	255
8.1.1.1.1. Немачка.....	257
8.1.1.1.2. Данска.....	259
8.1.1.1.2. Употреба ђубрива у пољопривредној производњи у Србији.....	261
8.1.1.2. Забрана прекомерне употребе пестицида.....	263
8.1.1.2.1. Европска унија.....	263
8.1.1.2.2. Србија.....	267
8.1.1.3. Забрана спаљивања органских остатака после жетве на пољопривредном земљишту.....	268
8.1.1.3.1. Европска унија.....	268
8.1.1.3.2. Србија.....	269
8.1.1.4. Забрана коришћења пољопривредног земљишта на начин који угрожава заштићена подручја поред водотокова.....	270
8.1.1.4.1. Европска унија.....	270
8.1.1.4.2. Србија.....	271
8.1.2. Позитивна ограничења.....	272
8.1.2.1. Обавеза власника пољопривредног земљишта да гаје одређене пољопривредне културе.....	272
8.1.2.2. Обавеза власника пољопривредног земљишта да правовремено примењује прописане агротехничке мере.....	274
8.1.2.2.1. Обавезна примена агротехничких мера у Европској унији.....	274
8.1.2.2.2. Пример рестриктивног система обавезне примене агротехничких мера.....	275
8.1.2.2.3. Обавезна примена агротехничких мера у бившим југословенским републикама ..	276
8.1.2.3. Обавеза власника да предузима мере за заштиту пољопривредног земљишта од ерозије.....	279
8.1.2.4. Обавеза власника, односно корисника да врши контролу плодности земљишта и да води евиденцију о количини коришћеног ђубрива и пестицида.....	281
8.1.3. Актуелне тенденције и нова ограничења права својине на пољопривредном земљишту у вези са климатским променама.....	282
8.2. Ограничења права својине на пољопривредном земљишту у приватном интересу.....	288
8.2.1. Традиционалне и нове службености.....	288
8.2.1.1. Стварне службености.....	288
8.2.1.2. Личне службености.....	292
8.2.2. Суседски односи (суседска права).....	294

8.2.2.1. Врсте суседских права.....	294
8.2.2.1.1. Међне ознаке .....	294
8.2.2.1.2. Дрво на међи.....	296
8.2.2.1.3. Приступ парцели (залажење на туђу парцелу).....	297
8.2.2.1.4. Природно отицање воде .....	298
8.2.2.1.5. Забрана прекомерних имисија .....	298
9. ПРЕСТАНАК ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ .....	301
9.1. Престанак права својине на основу правног посла .....	301
9.2. Престанак права својине на основу комасације.....	303
9.3. Престанак права својине на основу арондације.....	304
9.4. Престанак права својине на основу експропријације.....	305
9.5. Престанак права својине на основу национализације.....	307
9.6. Престанак права својине на основу конфискације .....	308
9.7. Престанак права својине услед промене намене пољопривредног земљишта.....	308
9.8. Престанак права својине услед пропасти пољопривредног земљишта.....	309
9.9. Остали начини престанка права својине на пољопривредном земљишту .....	310
10. ЗАКЉУЧАК.....	311
ЛИТЕРАТУРА.....	326

## 1. УВОД

### 1.1. Друштвени и правни значај истраживања права својине на пољопривредном земљишту

У Србији већ неколико деценија није публикован ни један свеобухватни системски рад о праву својине. Последња детаљнија студија на ту тему је објављена почетком деведесетих година XX века, у периоду тзв. *транзиције* када је друштвена својина и даље била доминантни својински облик.<sup>1</sup> Централни институт стварног права, а према мишљењу појединих писаца и централни институт целокупног права,<sup>2</sup> је остао запостављен у правним истраживањима и у многим другим државама. Праву својине је у односу на друге стварноправне институте посвећен релативно мали број страница чак и у новијим капиталним радовима о стварном праву чији су уредници и аутори водећи западноевропски теоретичари. Таква диспропорција постоји у познатој књизи *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Property Law*<sup>3</sup> коју су приредили професори Сјеф ван Ерп (*Sjef van Erp*) и Брам Акерманс (*Bram Akkermans*), као и у великој двотомној студији професора Кристијана фон Бара (*Christian von Bar*) *Gemeineuropäisches Sachenrecht*.<sup>4</sup> Изузетак у упоредноправној литератури донекле представља књига професора Уга Матеија (*Ugo Mattei*), *Basic Principles of Property Law: A Comparative Legal and Economic Introduction*.<sup>5</sup>

Разлози за запостављање права својине у правној литератури су углавном исти. Најчешће се *a priori* сматра да је о том правном институту већ све написано. Међутим, са променом друштвених околности долази и до промене права. У правној теорији је одавно указано на то да осим статике треба изучавати динамику друштвених односа и динамику правних института. Право својине је подложно променама и није исто као пре неколико деценија. Због тога је потребно повремено изучити настале промене на системски начин и уколико је потребно редефинисати правни институт. За свеобухватно изучавање правних института, посебно основних као што је својина, неопходно је много времена које често недостаје онима који се правном науком баве професионално. Када су у питању студенти докторских студија, таква тема се сматра прешироком, што је још један од разлога због којих недостају системске анализе права својине.

Слично је и са ужим, изведеним (деривираним) правним институтима, као што је право својине на пољопривредном земљишту. Последњи системски рад у Србији на ту тему је

---

<sup>1</sup> Вид.: Рајко Јелић, *Појам и структура основног облика својине у нашем праву*, Универзитет у Београд – Правни факултет, Београд, 1992. Осамдесете године двадесетог века је у тој области обележила књига Андрије Гамса *Својина*, Научна књига, Београд, 1988. Право својине је секторски обрађено и у књизи Драгора Хибера *Својина у транзицији, Реприватизација и повратак начелу неповредивости права својине*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998, као и у књигама Рајка Јелића *Посебни облици права својине у СРЈ*, Номос, Београд, 1999. и *Јавна својина и сродни облици*, Досије студио, Београд, 2013.

<sup>2</sup> Вид.: Обрад Станојевић, *Римско право*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, 172.

<sup>3</sup> Sjef van Erp, Bram Akkermans, (eds.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Property Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012, и нарочито поглавље III: *Types of Property Rights – Immovables and Movable (Goods)*, 212 – 364.

<sup>4</sup> Вид.: Christian von Bar, *Gemeineuropäisches Sachenrecht Band I: Grundlagen, Gegenstände sachenrechtlichen Rechtsschutzes, Arten und Erscheinungsformen subjektiver Sachenrechte*, C.H. Beck, München, 2015 и Christian von Bar, *Gemeineuropäisches Sachenrecht Band II Besitz, Erwerb und Schutz subjektiver Sachenrechte*, C.H. Beck, München, 2018.

<sup>5</sup> Вид.: Ugo Mattei, *Basic Principles of Property Law: A Comparative Legal and Economic Introduction*, Greenwood Press, Westport, 2000.

објављен пре више од пола века - 1967 године.<sup>6</sup> Уз све што је већ речено о разлозима за запостављање својине уопште у савременим научним истраживањима, треба додати и предрасуде које постоје у вези са објектом. Пољопривредно земљиште се у правној науци сматра нечим што је мање важно. Оно је карактеристично за рурална подручја, а с обзиром на то да у свету више од половине становништва живи у градовима, стиче се утисак да пољопривредно земљиште, а самим тим и право својине на пољопривредном земљишту губе све више на значају и остају карактеристика прошлих времена. Међутим, актуелне тенденције воде сасвим другачијем закључку. Пољопривредно земљиште постаје један од најзначајнијих ресурса. Оно је од егзистенцијалног значаја јер се користи за производњу хране и енергената за људску популацију која се константно увећава. Истовремено, обрадиве површине се смањују под утицајем климатских промена, прекомерне примене вештачких ђубрива и пестицида, изградње саобраћајница и других инфраструктурних објеката, градова и сл. Као последица, јавља се пораст социјалних напетости у појединим деловима света, повећање ризика од настанка сукоба међу људима и државама, и миграције становништва.<sup>7</sup> У таквим околностима је веома важно како су уређени својински односи уопште, а посебно они који настају у вези са пољопривредним земљиштем. Због постојања ограничених ресурса, нарочито гледано из угла обрадивог земљишта, право својине можемо сматрати једном врстом привилегије.<sup>8</sup> Оно овлашћује титулара да нешто чини или не чини са својим добрима и да се истовремено успротиви сваком неовлашћеном коришћењу од стране других лица (*ius excludendi tertii*). Право својине се сматра апсолутним, оно делује према свима (*erga omnes*). Међутим, оно није и не може да буде неограничено. Државе уводе различита ограничења ради остварења и заштите јавних интереса, а у неким случајевима и ради заштите легитимних приватних интереса других лица. То се посебно односи на право својине на пољопривредном земљишту. Друштвена заједница не може бити само неутрални посматрач ове области, односно начина на који ће и да ли ће титулар остваривати своје право. Повезивањем тенденције раста потреба за храном и енергијом и тренд смањивања површина подесних за пољопривредну производњу, долазимо до закључка да се на нивоу појединих држава, регионалних интеграција (као што је Европска унија) и у светским оквирима, мора мењати однос људи према пољопривредном земљишту, али да се истовремено морају мењати и односи међу људима који настају у вези са пољопривредним земљиштем, а са тим у вези и правна правила којима су они уређени. Чувени немачки правни теоретичар Ото фон Гирке (*Otto Friedrich von Gierke*) је још у 19. веку рекао да право својине не може бити увек исто, независно од предмета на ком је конституисано и да својина на земљишту мора бити знатно ограниченија у односу на својину на покретним стварима.<sup>9</sup> У раду о социјалној функцији приватног права (*Die soziale Aufgabe des Privatrechts*) нагласио је да је апсурдно да право својине које појединац има на „комаду наше планете“ буде исто као и право својине на кишобрану.<sup>10</sup> Данас је још израженија потреба за постојањем посебног правног режима у тој области. Позната британска историчарка Сузен Рејнолдс (*Susane Reynolds*), која је ту

---

<sup>6</sup> Вид.: Драгољуб Вукчевић, *Право својине земљорадника - Утицај позитивноправних ограничења и кооперације*, Институт друштвених наука, Београд, 1967. Једно поглавље о праву својине на пољопривредном земљишту се налази и у књизи Светислава Аранђеловића *Право својине у Југославији*, коју је објавио Институт друштвених наука – Центар за правна истраживања, Београд, 1975. Право својине на пољопривредном земљишту је фрагментарно обрађено у књизи Томислава Дамјановића и Павела Бенке *Основе уређења и заштите земљишне територије и поседа у Србији*, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2011, као и у књизи Стојана Јокића, *Пољопривредно земљиште – значај, својина, закуп, дугорочни закуп, подржављење и проблематична приватизација*, ПС, Београд, 2016.

<sup>7</sup> Вид.: Душан Николић, „Климатске промене и грађанско право - елементи за стратегију прилагођавања,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 47/2013, 65.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 68.

<sup>9</sup> Otto von Gierke, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1889, 21.

<sup>10</sup> *Ibid.*



проблематику изучавала у ширем историјском контексту, сматра да “права на земљишту увек укључују обавезе и ограничења наметнуте од стране власти [италиком истакла С.Н.П.]”<sup>11</sup>

Право својине на пољопривредном земљишту ће се све брже и све више мењати. Биће мало времена за теоријска истраживања, за развој правне регулативе и за прилагођавање правне праксе променама до којих ће доћи. Дисертација је писана у жељи да се попуне празнине које постоје у домаћој литератури и да уједно допринесе развоју дела правне науке о својинским односима, а на посредан начин и развоју правног образовања. Питања која се односе на својинске односе на пољопривредном земљишту се на правним факултетима у Србији изучавају и подучавају фрагментарно у склопу више предмета, док на многим универзитетима у свету постоји посебан наставни предмет под називом *Пољопривредно право* (*Agricultural Law, Landwirtschaftsrecht, Droit de l'agriculture, Diritto agrario, Земельное право*). Дисертација би можда могла да послужи као инспирација за увођење такве научне и наставне дисциплине у нашој земљи. Осим тога, верујемо да би могла бити од користи правним писцима који ће радити на развоју правне регулативе, као и правницима који правне норме примењују у пракси.

## 1.2. Предмет истраживања

Рад је посвећен праву својине на пољопривредном земљишту, које представља централну тему дисертације. Међутим, ради разумевања и анализе овог правног института, различитих друштвених односа који су утицали на његово формирање, односно узрочнопоследичних веза, потребно је да пођемо од ширег контекста. Неопходно је да најпре размотримо најзначајнија питања у вези са правом својине уопште. На то указује и чињеница да изведени правни институти у складу са начелом *lex specialis derogat legi generali*, дерогирају правила општих, ширих института из којих су потекли, а да ће уколико нема одговарајућег посебног правила бити примењено опште садржано у општијем институту.<sup>12</sup> Зато смо у овом раду, у складу са правном традицијом континенталне Европе, применили след “од општег ка посебном.” На самом почетку дисертације размотрили смо општа питања која се односе на појмовна обележја, правну природу, функцију, појавне облике и ограничења права својине уопште, док смо праву својине на пољопривредном земљишту посветили наредна поглавља. Једино је тако било могуће стећи одговарајући увид у однос *општег* и *посебног* и разумети разлоге за увођење специјалног правног режима који важи за пољопривредно земљиште, с обзиром на то да је *посебно* нешто што је *фрагментарно* и често само по себи недовољно разумљиво. Постоје и други разлози за такав приступ, пре свега методолошки. О ширем правном институту је много више писано, што значи да његово сагледавање пружа могућност лакшег и потпунијег поређења решења која се јављају у различитим периодима и у различитим државама, у односу на директно упуштање у анализу запостављеног и недовољно развијеног изведеног правног института.

Предмет истраживања је са те стране проширен, али је са друге сужен, тако што је у средиште пажње стављен правни режим који постоји на *пољопривредном земљишту у приватној својини*. То смо учинили због тога што тај својински облик има посебан значај с

<sup>11</sup> Susane Reynolds, „Tenure and property in medieval England“, *Historical Research*, Vol. 88, Issue 242/2015, 563.

<sup>12</sup> Вид.: Владимир В. Водинелић, *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2014, 88; Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, XV измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2019, 160. и др.

обзиром да привилегује појединце и уже друштвене групе, и чини доминантан облик својине у европским државама.

На почетку рада посебна пажња је посвећена и друштвеном значају пољопривредног земљишта, јер оно даје посебан правни значај праву својине које је на њему засновано. Да није посебности пољопривредног земљишта, не би било ни посебног правног режима. Зато је важно на самом почетку утврдити специфична обележја тог објекта права својине. Због ограниченог обима рада, тежиште смо ставили на *обрадиво пољопривредно земљиште* које се користи за *ратарску производњу*, јер оно захвата највеће површине и има највећи значај за становништво. Остале врсте смо разматрали само у неопходној мери и у одговарајућем контексту.

### 1.3. Истраживање статике и динамике правног института

У овој докторској дисертацији је изложена динамика права својине на пољопривредном земљишту. Прелиминарне анализе су показале да треба сагледати промене које су се догодиле у претходном периоду, направити пресек тренутног стања и размотрити факторе који ће битно утицати на његов даљи развој.<sup>13</sup> Као што је већ наведено, све то смо учинили у ширем контексту, како би биле утврђене релевантне узрочнопоследичне везе.

### 1.4. Методи истраживања

Сагледавање узрочнопоследичних веза подразумева истраживање прошлости и довођење у везу онога што је било, са оним што јесте, као и са оним за шта се основано може претпоставити да ће бити у догледној будућности.<sup>14</sup> Зато смо за полазиште узели *историјски метод*.

Један од полазних ставова је био и тај да се правна регулатива не може разумети, нити правилно развијати без познавања појмова, категорија, односа и процеса којима се баве друге научне дисциплине и научне области. Зато смо при проучавању права својине које за објект има пољопривредно земљиште користили *мултидисциплинарни и интердисциплинарни приступ*.

Саму правну регулативу смо у основи изучавали на традиционални начин, применом *догматског метода*. Међутим, у случајевима у којима нормативна решења нису била јасна, као и када је било потребно проценити у ком правцу би се право могло развијати, такав приступ није био довољан. Одговоре на релевантна питања смо тада тражили применом *телеолошког метода*. Истраживање је делом било усмерено на утврђивање циља законодавне власти приликом формулисања одређених правних правила, али и процене у ком правцу је потребно развијати правну регулативу да би право својине на пољопривредном земљишту било усклађено са практичним потребама и да би решења била адекватно

<sup>13</sup> Такав приступ је заступљен и у новијој упоредноправној литератури. Вид.: Donatella Porrini, Giovanni Battista Ramello, (eds.), *Property Rights Dynamics – A law and economics perspective*, Routledge, London – New York, 2007.

<sup>14</sup> “...polazna točka u historijskom obrađivanju građanskog prava [je] historija pojedinih njegovih instituta. Ona je od važnosti upravo zato, što se pojedini instituti, kako oni postoje u sadašnjosti, ne mogu potpuno razumjeti bez poznavanja njihovih ranijih oblika.” Mihajlo Vuković, *Opći dio građanskog prava*, Knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1959, 101.

интегрисана у правни систем. Из тих разлога смо широко примењивали *системски приступ*.<sup>15</sup>

Правни системи и институти који су у њиховом саставу се не могу развијати изоловано, с обзиром на висок степен међусобне повезаности и међузависности различитих друштава. Због тога је широко примењиван и *упоредноправни метод*. У раду су поређене различите теоријске поставке и нормативна решења из правних система више држава. Подаци који су наведени у дисертацији и закључци који су на њима засновани резултат су вишегодишњих упоредноправних истраживања вршених током студијских боравака на Правном факултету Универзитета у Салцбургу, Правном факултету Универзитета у Бечу, у Суду правде Европске уније у Луксембургу, на Универзитету у Кембриџу, Правном факултету Универзитета у Бремену и Швајцарском институту за упоредно право у Лозани.

### 1.5. План излагања резултата истраживања (структура рада)

Резултати истраживања су изложени у осам поглавља која чине системску целину. Прва два су посвећена општим питањима која се односе на право својине и на пољопривредно земљиште. Реч је о општем приступу, који смо најавили на претходним страницама Увода и који има посебан значај за разумевање онога што чини централни предмет истраживања. Право својине на пољопривредном земљишту је детаљно обрађено у преосталим поглављима. На крају су изложени закључци који чине суштину рада.

У наставку ће бити наведени називи и садржина сваког поглавља, како би се стекао целовит увид у систем и логику дисертације.

Прво поглавље *Право својине: присвајање, својина и право својине, појам, карактеристике и појавни облици* састоји се из пет одељака. У првом је анализиран настанак права својине, од почетног присвајања и настанка својине као друштвене категорије, до успостављања својине као правне категорије. У другом одељку су изложена и анализирана појмовна одређења најзначајнијег института стварног права, у правној теорији и законодавствима референтних држава, у регулативи регионалних интеграција и у међународном праву. Истраживање је открило бројне разлике у приступу, али и мноштво терминолошких недоследности које стварају конфузију, чак и тамо где се она није могла очекивати. Тиме је потврђена полазна теза, да на самом почетку треба појаснити и основне појмове. У трећем одељку смо изложили и анализирали основна појмовна обележја која се традиционално јављају у упоредном праву. У том контексту, анализирани су: појам апсолутности, његове карактеристике и границе; појам трајности, незастаривости, искључивости (ексклузивности) права својине, реинтеграбилности (еластичности, флексибилности) права својине и појам првенствености. У четвртном одељку анализирани су актуелни трендови као што су јачање идеје о социјалној функцији приватноправних института и редефинисање апсолутности, сужавање и ограничавање права својине и јачање државног интервенционизма. У петом одељку су изложена појмовна одређења, карактеристике и значај колективне, приватне, државне, јавне, друштвене и задружне својине, у различитим периодима. Тежиште је стављено, као што је већ речено, на приватну својину,

---

<sup>15</sup> “Основни задатак сваке науке је да схвати и објасни свој предмет, а метода је скуп средстава којима се тај циљ постиже. Задатак приватно-правној методи био би, према томе, прво да означи средства помоћу којих се сазнаје приватно право, а затим да тако сазнато право систематски изложи у једну органску целину.” Божидар С. Марковић, *О методи у приватном праву*, SCI, Нови Сад, 1998, 1.

као најзаступљенији својински облик, који има посебан значај за коришћење пољопривредног земљишта као ограниченог и важног ресурса и за односе који поводом њега настају у друштвеној заједници.

Друго поглавље *Пољопривредно земљиште: појам, карактеристике, друштвени значај и појавни облици* такође има сложену структуру. Састоји се од пет одељака. Први обухвата различита појмовна одређења. У другом одељку је указано на значај пољопривредног земљишта као ограниченог ресурса који се користи за производњу хране и енергије и на потребу да његово коришћење и заштита буду детаљно и прецизно уређени посебним прописима. Приказали смо тренутно стање и актуелне трендове који указују на изазове са којима ћемо се суочавати у будућности. У трећем одељку је изложена класификација пољопривредног земљишта, уз појмовна одређења појединих врста. Као што је речено, тежиште смо ставили на обрадиво пољопривредно земљиште. У четвртном одељку је изложена његова категоризација заједно са статистичким подацима који показују колико је заправо мало квалитетног земљишта и зашто је неопходно да се питање његовог коришћења и заштите уреди на адекватан начин. Пети одељак је посвећен евиденцији пољопривредног земљишта. Различити регистри такође указују на то какав значај друштво придаје том ресурсу.

Треће поглавље је посвећено *Пољопривредној и земљишној политици*. Састоји се из три одељка. У првом смо анализирали Заједничку пољопривредну политику Европске уније јер она представља полазиште и уједно оквир за доношење прописа на националном нивоу којима се одређују овлашћења и обавезе власника и корисника пољопривредног земљишта. Посебну пажњу смо посветили утицају појединих мера за спровођење Заједничке пољопривредне политике Европске уније на начин коришћења пољопривредног земљишта. Други одељак је посвећен пољопривредној политици Републике Србије. У трећем одељку смо анализирали земљишну политику и мере за њено спровођење .

Четврто поглавље *Својинска овлашћења на пољопривредном земљишту* се такође састоји из три одељка. У првом су размотрена питања која се односе на *овлашћење држања*. Друго је посвећено *овлашћењу коришћења*. Посебно смо анализирали дужност коришћења пољопривредног земљишта и питања која се односе на тзв. *овлашћење некоришћења (non usus)*. Такође смо размотрили дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта и дужност коришћења пољопривредног земљишта на одређени начин. Трећи одељак је посвећен *овлашћењу располагања*. Анализирали смо питања која се односе на *фактичко располагање и правно располагање*.

Пето поглавље *Стицање права својине на пољопривредном земљишту* чине четири одељка. У првом је размотрено стицање права својине на основу уговора о купопродаји. Посебну пажњу смо посветили специфичностима купопродаје пољопривредног земљишта у домаћем и упоредном праву, у које спадају: ограничавање круга лица која могу стећи право својине на пољопривредном земљишту; право прече куповине: чланова породице и осталих сродника, закупца, власника суседних парцела, државе и јединице локалне самоуправе. Други одељак је посвећен наслеђивању пољопривредног земљишта које се у упоредном праву разликује од стицања права својине на другим добрима по првенству у наслеђивању установљеном ради очувања целовитости породичног пољопривредног имања. У трећем одељку је анализиран правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту у складу са наднационалним правом Европске уније и националним правима држава чланица, и према важећим прописима Републике Србије. Четврти одељак је посвећен стицању права својине на пољопривредном земљишту на основу одлуке државног органа.

Шесто поглавље *Правни режим коришћења пољопривредног земљишта* садржи четири одељка. Први је посвећен конвенционалној пољопривреди која је доминантна у већини држава, а која је карактеристична по томе што се у оквиру биљне производње примењују савремена (по правилу тешка) механизација, вештачка ђубрива и пестициди. Други одељак је посвећен неконвенционалној (алтернативној) пољопривреди. У оквиру ње смо анализирали традиционалну (органиску) производњу за коју важи посебан правни режим неповољан за власнике и друге кориснике земљишта и конзервацијску пољопривреду. Трећи одељак је посвећен посебним режимима у упоредном праву који важе за производњу генетички модификованих организама. У четвртном одељку смо размотрили правну проблематику коегзистенције различитих типова пољопривредне производње на одређеном подручју.

У седмом поглављу *Ограничења права својине на пољопривредном земљишту* одвојено су анализирана негативна ограничења (забране одређеног начина поступања), позитивна ограничења (обавезе поступања на одређени начин), ограничења установљена у јавном интересу и ограничења установљена у приватном интересу. У првом одељку посвећеном негативним ограничењима размотрили смо питања у вези са забраном прекомерне употребе вештачких ђубрива и пестицида, забраном прскања из ваздуха, забраном спаљивања биљних остатака после жетве, забраном коришћења пољопривредног земљишта на начин који угрожава заштићена подручја поред водотокова и изворишта питке воде. Други одељак је посвећен позитивним ограничењима. Размотрили смо обавезу власника пољопривредног земљишта да гаји одређене пољопривредне културе и да правовремено примењује прописане агротехничке мере, обавезу власника да предузима мере за заштиту пољопривредног земљишта од ерозије, обавезу власника, односно корисника да врши контролу плодности земљишта и обавезу власника, односно корисника да води рачуна о количини коришћеног ђубрива и пестицида и да о томе води одговарајућу евиденцију. Трећи одељак је посвећен актуелним тенденцијама и новим ограничењима права својине на пољопривредном земљишту у вези са климатским променама. Четврти одељак је посвећен ограничењима у приватном интересу. У првом делу су размотрене традиционалне и нове службености. У другом делу истог одељка анализирани су суседски односи (суседска права) и питања у вези са њима која се односе на међне ознаке, дрво на међи, право приступа на туђу парцелу, природно отицање воде. Посебну пажњу смо посветили одговорности власника и корисника земљишта за недопуштене имисије, као и обавези обавештавања власника суседне парцеле о намери предузимања одређених агротехничких мера (распршивање штетних материја – прскање и сл).

У осмом поглављу *Престанак права својине на пољопривредном земљишту* анализиран је престанак права својине на основу правног посла, одрицање од права својине (дереликција), престанак на основу комасације, арондације, експропријације, национализације, конфискације, престанак услед промене намене, престанак услед пропасти пољопривредног земљишта.

У закључку су сажето изложени главни резултати истраживања које смо детаљније анализирали у наведеним поглављима.

На крају рада налази се преглед коришћене литературе, извора и судске праксе.

## 2. ПРАВО СВОЈИНЕ

### 2.1. Присвајање, својина и право својине

Настанак својине као друштвене институције често се везује за првобитно присвајање земљишта које је хипотетички описао Жан Жак Русо (*Jean Jacques Rousseau*) у *Расправи о пореклу и основама неједнакости међу људима* (*Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*).<sup>16</sup> По мишљењу чувеног швајцарско-француског просветитеља „Први који је оградом земљиште и рекао: “Ово је моје”, наишавши на простодушне људе који су му поверовали, уствари је оснивач образованог друштва. Колико ли би спречио злочина, убистава и ратова, од колике ли би беде и страха поштедео људски род онај који би почупао коље и затрпао жарак, довикујући ближњима: “Не верујте варалици! Пропашћете ако сметнете с ума да плодови припадају сваком и да земља није ничија!” [италиком истакла С.Н.П.]“<sup>17</sup> До сличних закључака је дошао и Сава Поповић Текелија, први српски доктор наука који је такође припадао просветиљском покрету XVIII века. У *Правној дисертацији о узроку и циљу постојања државе* (*Dissertatio iuridica de causa, et fine civitatis*), одбрањеној 1786. године у Пешти,<sup>18</sup> закључио је да је “... очигледно да је корен свих зала природног стања и анархије било *присвајање* ствари, и из тог као из *извора* потекле су све несреће, због којих су људи упали из једне у другу епоху, и најзад се нашли у државној заједници.”<sup>19</sup> Живојин Перић, један од најпознатијих српских цивилиста, чији радови су обележили прву половину XX века је сматрао да је својина централно питање људске културе и да “... еволуција Човечанства ни са чим није толико тесно скопчана као са еволуцијом својине.”<sup>20</sup>

Русо је писао о *присвајању* као узроку настанка *својине*, док је Текелија у *присвајању* видео узрок настанка *државе*. Поред тога, постојала је још једна разлика. Русо је настанак својине повезивао са присвајањем *земљишта*, а Текелија настанак државе са присвајањем *ствари уопште* (дакле, не само непокретних него и покретних). Можемо навести више аргумената у прилог ставовима и једног и другог аутора.

Текелија је полазио од тога да је присвајање имало за последицу поделу на оне који ствари *имају* и на оне који те исте ствари *немају*.<sup>21</sup> Присвајање које је схваћено као узимање добара за себе је постојало још у периоду првобитних неразвијених друштава и тзв. *сакупљачке привреде*. Такво привређивање је било одлика *номадског начина живота* и одсуства трајније везе са одређеном територијом, односно земљиштем. Присвајање добара пронађених у природи која су била неопходна за задовољење основних потреба егзистенције је у периодима оскудице доводило до напетости у неразвијеним друштвима. Проблем је вероватно био још израженији када су биле у питању ствари које су служиле за присвајање и прибављање тих добара, јер ако је неко имао *своје* оруђе и оружје то је значило да је могао ефикасније да задовољи *своје* потребе. Према томе, имаоци су тако током времена имали све

<sup>16</sup> Žan Žak Ruso, *Društveni ugovor, O poreklu i osnovama nejednakosti među ljudima, Rasprava o naukama i umetnosti*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 161.

<sup>18</sup> Вид.: Сава Текелија, *Правна дисертација о узроку и циљу постојања државе*, (Са латинског превео: Владислав М. Тодоровић. Приредио: Душан Николић), друго издање, Матица српска, Нови Сад, 2011.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 57.

<sup>20</sup> Живојин М. Перић, *Предговор*, у књизи: Банислава М. Недељковића, *Историја баштинске својине – у новој Србији од краја 18 века до 1931*, Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона, Београд, 1936, V.

<sup>21</sup> С. Текелија, *op. cit.*, 55.

више, а разлике у друштву су расле. Према Текелијином мишљењу, они који нису имали оно што им је било потребно за задовољење животних потреба живели су у сиромаштву и са осећајем егзистенцијалне угоржености, а они који су имали потребна добра били су у сталном страху да ће им оно што су присвојили бити одузето. "...[Д]есило се то да је једнима недостајало изобиље ствари, а другима то да безбрижно уживају. С тога је *присвајање* за собом повукло како жељу за *сигурношћу*, тако и жељу за *потребним стварима*. Доиста се страх, као и незадовољство могу у извесном смислу сматрати узроцима оснивања државе. Ипак као *главни и прави* узрок остаје само *присвајање*."<sup>22</sup>

Русо је са разлогом повезао настанак својине са присвајањем *земљишта*. Покретне ствари нађене у природи су имале употребну вредност која је била временски ограничена, ствари су углавном биле потрошне и служиле су за задовољење тренутних потреба. Са друге стране, земљиште је било *трајно* и служило је за стварање добара (плодова) који су служили за задовољење животних потреба. Према мишљењу економиста оно је најпре коришћено за испашу стоке, а касније и за производњу биљака.<sup>23</sup> С обзиром на то да је сточарство дуго имало номадски карактер постоји већа вероватноћа да је својина настала тек када су створени услови за биљну производњу, јер су људи тада успоставили трајније насеобине и имали су више изражену потребу за земљиштем, које је услед настајења на одређеној територији постало *ограничени ресурс*. У том смислу неки аутори који се баве економском анализом права говоре о настајању тзв. *просторне имовине* (engl. *spatial property*).<sup>24</sup> У прилог наведеним догађајима говори и мишљење француског правног мислиоца и просветитеља Шарла де Монтескјеа (*Charles de Montesquieu*) да народи који се баве земљорадњом имају потребу за детаљанијим регулисањем друштвених односа од оних који се баве сточарством, а још већу од оних који се баве ловом.<sup>25</sup> Земљиште је на тај начин постало *предмет присвајања* и *основ присвајања*. Оно је имаоцима могло да обезбеди (дуго)трајну сигурност, али и да (дуго)трајно онемогући остале да његовим коришћењем обезбеде задовољење својих потреба од животног значаја. Због тога можемо претпоставити да је *присвајање земљишта* пресудно утицало на настанак *својине као друштвене институције*. Оно је вероватно у значајној мери утицало и на настанак државе и права. *Присвајање* пољопривредног земљишта је било основ друштвеног раслојавања и узрок конфликта различитих друштвених класа. Због тога је постојала потреба да оно буде одобрено од стране друштва, да буде трајно или трајније гарантовано и ефикасно штићено. То је у име друштвене заједнице учинила *држава* установљавањем *права својине*. Међутим, не бисмо могли да се сложимо са тврдњом Џеремија Бентама (*Jeremy Bentham*) да су имовина [својина] и право рођени заједно и да умиру заједно, као и да пре него што је створено право није било имовине [својине].<sup>26</sup> По нашем мишљењу потребно је разликовати својину као друштвену категорију и својину као правну категорију. Својина је добила обележје правности онда када је присвајање уређено правом, али је несумњиво постојала и раније у другом, неправном облику.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> С. Текелија, *op. cit.*, 61. Упор. са: Jeremy Bentham, *Theory of Legislatin*, Cahpter XI *Opposition Between Security and Equality*, London, 1871, 119. etc.

<sup>23</sup> Вид.: Charles Gide, *Cours d'économie politique*, четврто издање, том први, Recueil Sirey, Paris, 1918, 103-108.

<sup>24</sup> Francesco Parisi, „The fall and rise of functional property,“ in: Donatella Porrini, Giovanni Battista Ramello, (eds.), *Property Rights Dynamics – A law and economics perspective*, Routledge, London – New York, 2007, 21. etc.

<sup>25</sup> Вид.: Шарл де Монтескје, *О духу закона*, (Превео: Аљоша Мимица), *Завод за уџбенике*, Београд, 2011, 225.

<sup>26</sup> Вид.: Jeremy Bentham, *Theory of Legislation*, друго издање, London, 1871, 113.

<sup>27</sup> Живојин Перић је правио разлику између својине као друштвене категорије и права својине. Рајко Јелић такође сматра да "... својина и закон као правни акт не настају истовремено што значи да неће ни нестати заједно са историјске сцене [и да]... појам својине претходи закону који га регулише." Рајко Јелић, *Појам и структура основног облика својине у нашем праву*, Универзитет у Београд – Правни факултет, Београд, 1992, 10.

*Summa summarum*, потребно је разликовати *присвајање* као процес, *својину* као исход тог процеса, и *право својине* као исход присвајања који гарантује и штити држава. Својина је у почетку била резултат (исход) *присвајања* које је друштвена заједница само *толерисала*. Трансформисана је у правну категорију онда када је створена држава и када су органи државне власти одредили и санкционисали *правила о присвајању*. Својина у политички организованим друштвима представља објективним правом признату и од стране државе заштићену могућност ексклузивног коришћења присвојених добара. Из ње проистиче *право својине*.

## 2.2. Појам права својине

### 2.2.1. Римски појам права својине

У домаћој романистичкој литератури се наводи да су Римљани дуго за означавање својинских односа користили присвојне заменице (*meum esse; suum esse; meum esse aio*) и да је први корак ка језичком (именичком) и апстрактном правном одређењу учињен тек доношењем *Аграрног закона (Lex agraria)* 111. године п.н.е.,<sup>28</sup> у време *пољопривредне реформе* покренуте од стране браће Тиберија (*Tiberius Sempronius*) и Гаја (*Gaius*) Граха (*Gracchus*). Сматра се да је тада први пут употребљена реч *dominus (domneis)* за означавање *власника - имаоца пољопривредног земљишта*.<sup>29</sup> Имајући у виду централну тему ове дисертације потребно је нагласити да је иста реч и пре тога била употребљавана у ванправном контексту, у вези са аграрним питањима у *Вароном приручнику о земљорадњи* у значењу: *господар, газда*.<sup>30</sup> Поједини романисти сматрају да је коришћење термина *dominium* започето на крају периода републике, односно на почетку принципата и да је тај термин означавао власт на ствари, а да је касније започета употреба речи *proprietas* (изведена од присвојне заменице *meus, proprius*) као синоним.<sup>31</sup> По нашем мишљењу, као и према мишљењу неких других аутора, те две речи немају исто значење. *Dominium* означава власт, односно овлашћења која власник има *у односу на ствар*, а *proprietas* означава право, односно овлашћења које власник поводом ствари има *у односу на друга лица*. Први сегмент га овлашћује да нешто чини са својом ствари, а други да захтева од осталих да се уздрже од било каквих поступака у односу на ту ствар. Право својине је и у римском периоду морало да има обе компоненте. *Dominus* је био господар *dominiuma (dominus a dominando dictur)*, али његова власт над ствари не би била потпуна (*plena in re potestas*) када не би могао да је несметано врши услед поступака других лица.<sup>32</sup> Због тога је држава морала да установи право својине као скуп овлашћења која се односе на *dominium proprium*. То право је омогућило титулару да своју ствар држи, користи и да њоме располаже (*usus, fructus, abusus*), али и да из тога искључи сва друга лица (*ius excludendi tertii*) уз помоћ државе.<sup>33</sup> Тако одређено право својине је током времена обликовано, чему су значајно допринеле *аграрне реформе*. Оне су омогућиле деобу дела пољопривредног земљишта у јавној својини (*ager*

<sup>28</sup> О. Станојевић, *op. cit.*, 172.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, 173.

<sup>32</sup> Мирослав Милошевић, *Римско право*, Треће издање, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2008, 260.

<sup>33</sup> Вид.: Jonathan William Robinson, *William of Ockham's Early Theory of Property Rights in Context*, Brill, Leiden – Boston, 2013, 124. etc., у вези са поређењем *dominium*-а и *proprietas* Бонаграција из Бергама (*Bonagrata de Bergamo*).



*publicus*) и његово претварање у колективну имовину генсова (*ager gentilicus*). Према легенди, Ромул (*Romulus*) је свим породичним старешинама доделио по два југера (пола хектара), ради формирања окућнице (*heredium*).<sup>34</sup> Касније су поседе увећавани, најпре као власништво породица *агнатског*, а потом и *когнатског* типа. Класична приватна (индивидуална) својина – *proprietas (dominium) ex iure Quiritium* настала је пред крај Републике када је нормама *ius civile*-а признато право Римљанима да присвајају одређена добра, да их држе, користе, да њима располажу и да подношењем својинских тужби (*actio rei vindicatio; actio negatoria*) затраже правну заштиту од државе, уколико им неко одузме ствар или на други начин смета у остваривању својинских овлашћења.<sup>35</sup> Сматрало се да је власнику признавана и гарантована пуна власт на ствари (*plena in re potestas*).

У литератури постоји преовлађујуће мишљење да Римљани нису имали општи, јасно одређен појам права својине.<sup>36</sup> „Римски правници нису дефинисали својину, што не значи да им је овај појам нејасан. Пре је обрнуто: сматрали су га сувише јасним да би осећали потребу за дефинисањем.”<sup>37</sup> Средњевековни правни мислиоци и теолози су много векова касније на основу једне одредбе *Јустинијанових Институција* о личним службеностима<sup>38</sup> дошли до закључка да се у римско доба под својином подразумевала претходно описана *потпуна власт на ствари*.

Римско класично право својине је настало у вези са аграрним односима и у вези са њима је и трансформисано у појмовном, садржинском и суштинском смислу. Значајније промене су наступиле као последица социјалног раслојавања,<sup>39</sup> укрупњавања поседа и формирања латифундија. Када је у III веку дошло до наглог обезвређивања новца Диоклецијан (*Diocletian*) је увео нови порески систем *capitatio-iugatio* у ком су пореске обавезе измириване у природи, у облику тзв. *anone*. Обавеза је одређивана према земљишној јединици (*земљарина*) коју је обрађивало одређено лице (*главарина*). „... ниједан човек не може бити опорезован ако не располаже земљишном деоницом. (...) Стога су пореске власти настојале да за сваки расположиви комад земље (*iugum*) нађу лице које ће га обрађивати (*capit*)<sup>40</sup>.”<sup>41</sup> Пореске обавезе су за многе биле превелике, а као последица тога дошло је до даљег социјалног раслојавања и укрупњавања поседа, које до тада није било забележено, а које је утицало на настанак колонатских односа на пољопривредном земљишту и истовремено на преобликовање права својине. Латифундисти (магнати) су били суочени са недостатком радне снаге и проблемом обраде пољопривредног земљишта, због чега су са колонима закључивали дугорочне уговоре о закупу, на сто година, “на читав живот” или чак “на два живота”.<sup>42</sup> Током посткласичног периода су настали различити облици временски ограничене својине и нови правни институти као што су *ius in agro vectigali, patrocinium* - врста *патрона* (покровитељства) коју је власник имао над корисником земљишта и др. Поједини романисти сматрају да је то била посткласична вулгаризација права (својине).<sup>43</sup> Оно је тада редуковано и његова суштина је измењена. Класично схватање по ком је својина *plena in re potestas* је све више долазило у несклад са постепеном феудализацијом друштва и прерасподелом својинских овлашћења.

<sup>34</sup> О. Станојевић, *op. cit.*, 174.

<sup>35</sup> О. Станојевић, *op. cit.*, 178.

<sup>36</sup> Вид.: М. Милошевић, *op. cit.*, 259.

<sup>37</sup> О. Станојевић, *op. cit.*, 178.

<sup>38</sup> *Institutiones*, 1.4.4. Према: О. Станојевић, *op. cit.*, стр. 178.

<sup>39</sup> У романистичкој литератури је наведен податак да је Клас (*Crasus*), најбогатији Римљанин после Суле (*Sula*), био власник земљишта чија је вредност била око 2.000.000 сестерција. Вид.: Antun Malenica, *The History of Roman Law*, The Faculty of Law Publishing Center, Novi Sad, 2008, 30. etc.

<sup>40</sup> На латинском: глава. Зато: главарина.

<sup>41</sup> Срђан Шаркић, *Општа историја државе и права*, Драганић, Београд, 1999, 97-98.

<sup>42</sup> О. Станојевић, *op. cit.*, 176.

<sup>43</sup> Антун Маленица, *Римско право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2008, 253.

## 2.2.2. Средњевековни феудални појам права својине

Истраживања која смо вршили указују на то да је и на настанак и развој феудалног поретка највише утицаја имало присвајање пољопривредног земљишта. Процес феудализације европског простора је започет у време кризе која је претходила пропасти Римског царства. Укрупњавање поседа и стварање латифундија је достигло такав ниво да власници више нису могли самостално да организују и да на одговарајући начин контролишу пољопривредну производњу, због чега је уведен специфичан систем својинских односа.<sup>44</sup> Дошло је до издвајања својинских овлашћења и њиховог поверавања титуларима различитог ранга.

У Византији је криза таквог (*колонатског*) система наступила током VI века. На латифундијама је дошло до замирања пољопривредне производње, многе су биле напуштене и опустошене. До промена је дошло почетком VII века, када је цар Ираклије (Hράκλειος) спровео аграрну реформу, којом су напуштене латифундије издељене на већи број мањих поседа и додељене слободним сељацима који су имали обавезу да плаћају порез држави.<sup>45</sup> Међутим, током времена су пореска оптерећења постала превелика, због чега је држава почела да одузима земљишне поседе сељацима који су били презадужени и да их продаје велепоседницима (*динати*). Све већи број сељака је долазио у положај зависних кметова (*парици*). Процес феудализације је завршен у X веку. Систем који је тада постојао у Византији се знатно разликовао од система у западној Европи, али је у XII веку дошло до делимичног зближавања, када су уведене *проније* – пољопривредна земљишна добра насељена *парицима* која су припадници племства добијали доживотно за личне заслуге, уз обавезу служења војне службе. „Владар, односно држава, задржавао је над земљиштем *врховно право својине* [италиком нагласила С.Н.П.]. На тај начин су се код проније стекла два стварноправна овлашћења: државе и пронијара, па би се својина над земљиштем у оквиру проније могла назвати *подељеном* [италиком наглашено у изворном тексту].”<sup>46</sup>

Подељена својина је постојала и у другим средњевековним државама, где је сматрано да *суверену* (владару), односно круни припада сво земљиште. Владар је имао тзв. *највишу, директну, суштинску* својину (*dominium directum*) и он је суверено одлучивао о томе да ли ће и коме уз племићку титулу дати земљишни посед на управљање и коришћење (*iura possessionaria*).<sup>47</sup> Такву привилегију су најчешће стицали они који су имали посебне заслуге у борбама или су у периодима мира учинили нешто што је било од посебног значаја. У почетној фази феудализма додела поседа је представљала награду за већ учињено и уједно залог за нека друга чињења у будућности.<sup>48</sup> Корисник је имао *утилитарну, корисничку својину* (*dominium utile*), био је дужан да земљиште обрађује и да део приноса или прихода сваке године преда владару, да учествује у одбрани земље<sup>49</sup> и др. Једна од значајнијих потврда о односима владара и вазала у средњевековној Европи, и права и обавеза који су из њих проистицали, чини збирка феудалних обичаја позната као *Libri Feodorum* која је настала у Ломбардији, у XII веку.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> С. Шаркић, *op. cit.*, 114.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 115.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> У неким случајевима је племићка титула додељивана без поседа, уручењем племићког листа (*per litteras armales*). Вид.: *Приватно право Трипартима* – по предавањима Миливоја Мауровића, 1926, 58.

<sup>48</sup> Вид.: F. Parisi, *op. cit.*, 20. etc.; Jeffrey F. Beatty, Susan S. Samuelson, Patricia Abril, *Essentials of Business Law*, VI издање, Cengage, Boston, 2019, 5.

<sup>49</sup> Вид.: *Приватно право Трипартима* – по предавањима Миливоја Мауровића, 1926, 54.

<sup>50</sup> Текст на латинском језику је доступан на: <https://clime.wp.st-andrews.ac.uk/online-texts/libri-feodorum-vulgata/>

У почетку је право на земљишни посед било непреносиво, како *inter vivos*, тако и *mortis causa*, а касније је постало наследиво у складу са посебним правилима.<sup>51</sup> Наследници су као и њихов претходник имали обавезе према владару, али то више није био однос који је заснован на заслугама, већ *вазални* (пословни) однос са прецизније одређеним правима и обавезама. Краљ је могао одузети наследни посед само у случају велеиздаје и других тешких огрешења од стране вазала. То значи да његова власт у погледу својинских односа није била неограничена.<sup>52</sup> Као што је већ наведено, Владар је (формалноправно) био *власник*, а вазал *корисник*, што значи да ни један од њих није имао пуну власт на ствари. У каснијим фазама феудализма својински односи су постајали све сложенији. Примарни корисници су делове земљишних поседа давали на управљање и коришћење племићима (вазалима) нижег ранга који су имали обавезу да организују обраду земљишта и да њима дају одговарајућу натуралну или другу накнаду, као и да испуњавају друге обавезе.<sup>53</sup> Земљиште је дељено у две категорије. Прву је чинило оно којим је властелин непосредно управљао (*fundi allodiales*), а друго оно које је давано кметвима (*coloni, subditi*) на обраду и коришћење (*investitiones et meliorationes cum beneficio ususfructuationes*).<sup>54</sup> Поданици су користили земљиште уз мноштво материјалних (*datiae*) и радних обавеза (*praestationes*) и служби (*operae*), непосредно према најниже рангираном титулару својинских овлашћења, а у многим земљама и према цркви.<sup>55</sup> У вези са тим је у појединим земљама прављена разлика међу поданицима. Тако је нпр. Стефан Вербец (*Stephan Verböcz*) у *Трипартитуму* (*Tripartitum opus iuris consuetudinarii inlyti regni Hungariae*), навео да је у аустријском царству било неколико категорија становника из нижих слојева. У прву категорију која је била донекле привилегована су спадали они који су имали тзв. *сељачку сесују* (*coloni sessionati*), односно кућу са окућницом (*fundus intravillanus*), а изузетно и друго земљиште у оквиру властелинског имања које им је дато на употребу (*fundus extravillanus*). У другој категорији су били поданици коју су имали само кућу без земљишта (*inquilini*), а трећу категорију, која је била најнижа, су чинили бескућници (*subinquilini*).<sup>56</sup> Властелин је имао могућност да уз сагласност суда депоседује кмета (колону) уколико земљиште није обрађивао на адекватан начин (*amotio kolonarum*) и тако га је могао учинити безземљашем и бескућником. Потребно је истаћи чињеницу да је од поседовања пољопривредног земљишта зависио друштвени статус који је имао појединац и његова породица.<sup>57</sup>

*Summa summarum*, у наведеном хијерахијском низу сва овлашћења на ствари није имао нико.<sup>58</sup> Владар је био власник, али је овлашћења преносио на вазале, прво привремено без могућности преношења на наследнике, а касније временски неограничено уз могућност наслеђивања. Вазали су стицали овлашћење да користе земљиште и да тим овлашћењем располажу за случај смрти, али нису могли да преносе право својине, пошто га ни сами нису имали. Кметови су имали фактичку власт на земљишту и овлашћење да га обрађују и прибирају плодове, које им је дато од стране феудалног господара (владаревог вазала или чак од вазала владаревог вазала). Према томе, право својине није могло бити *plena in re potestas* као у римском класичном праву.

<sup>51</sup> F. Parisi, *op. cit.*, 23. etc.

<sup>52</sup> Robert Megarry, William Wade, Charles Harpum, Stuart Bridge, Martin J. Dixon, *The Law of Real Property*, 8th edition, Sweet & Maxwell, London, 2012, 22 etc.

<sup>53</sup> У неким државама, поједина овлашћења из *iura possessionaria* су могла да буду пренета само на другог припадника племићког staleжа (*nobiles*). Вид.: *Приватно право Трипартитума*, 55.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Обавезе кметова према властели и право поданика на коришћење земљишта били су уређени посебним прописима – урбарима.

<sup>56</sup> Вид.: *Приватно право Трипартитума*, 66.

<sup>57</sup> У том смислу: F. Parisi, *op. cit.*, 23.

<sup>58</sup> Вид.: Thomas R fner, „The Roman Concept of Ownership and the Medieval Doctrine of Dominium Utile,“ in: John W. Cairns, Paul J. du Plessis (eds.), *The Creation of the Ius Commune: From Casus to Regula*, Edinburgh University Press, 2010, 128.

Римско правно наслеђе је изучавано на средњевековним универзитетима од стране *гласатора*, а потом и *постгласатора*. Међутим, по нашем мишљењу, та сазнања нису имала битнији утицај на развој својинских односа, нити су у XII веку могла значајно да утичу на рецепцију класичних римских правила о својини у европским државама, као што тврде неки историчари државе и права.<sup>59</sup> То се догодило много касније, тек непосредно пре распада феудалних односа. Међутим, чињеница је да су истраживања припадника тих школа, посебно постгласатора Бартола де Сасоферата (*Bartolus de Saxoferrato*) имала велики утицај на развој права. У литератури је наведено да је Бартолово појмовно одређење својине засновано на римском правном наслеђу било узор писцима великих грађанских законика неколико векова касније.<sup>60</sup> Мишљење де Сасоферата изражено у коментару једне одредбе Јустинијанових *Дигеста*, да је својина “право на потпуно располагање телесном ствари, које закон не забрањује,”<sup>61</sup> можемо препознати у Француском грађанском законнику и у многим другим законима из XIX и XX века, о којима ће бити речи у одговарајућим поглављима овог рада. Међутим, наведено појмовно одређење није било у складу са подељеним, степенованим правом својине које је тада постојало у феудалном поретку. Иако постоје тврдње неких савременика који су покушали да пронађу теоријску основу, оно није било примењиво у средњем веку.<sup>62</sup> Наведено појмовно одређење није могуће сасвим применити ни данас када су у питању својински односи на пољопривредном земљишту који постоје у правним системима англоамеричког типа.

### 2.2.3. Савремени појам права својине

#### 2.2.3.1. Појам права својине у англоамеричком праву

У упоредној правној литератури се наводи да је “својина [*ownership*] у common law [системима] – у мери у којој постоји – конструисана на руинама феудалног система [италиком истакла С.Н.П.]” и да “стварно право [*law of property*] представља амалгам техничких и комплексних начела, изграђених око институција које понекад имају архаичне карактеристике, без употребне вредности у садашњости.”<sup>63</sup> На самом почетку једне од најпознатијих књига у области приватног права у англоамеричком свету је констатовано да је “Енглеско право на непокретностима имало тенденцију да има незавидну репутацију због своје комплексности.”<sup>64</sup> Посматрано из угла правника из континенталне Европе, није реч о тенденцији већ о стању ове области која је заиста веома комплексна.

Правила којима су уређени односи међу људима поводом ствари у правним системима англоамеричког типа су настајала током периода од скоро хиљаду година. Нека од њих су одређена у повељама владара (*charter*),<sup>65</sup> док су нека настала кроз праксу судова у форми

<sup>59</sup> “Рецепција се нарочито односила на римско стварно и облигационо право, јер су те гране права биле засноване на постојању развијене приватне својине која се у европским државама све више јављала, почев од XII века.” С. Шаркић, *op. cit.*, 94.

<sup>60</sup> T. Rübner, *op. cit.*, 127.

<sup>61</sup> *Dominium est ius de re corporali perfecte disponendi nisi lex prohibeat* (Commentaria, ad Dig. 1.2.17.1.nr. 4).

<sup>62</sup> У том смислу и: Susan Reynolds, „Tenure and property in medieval England“, *Historical Research*, 242/2015, 563.

<sup>63</sup> Barbara Pierre, „Classification of Property and Conceptions of Ownership in Civil and Common Law,“ *Revue générale de droit*, 2/1997, 235.

<sup>64</sup> R. Megarry, et al., *op. cit.*, 1.

<sup>65</sup> Вид.: Maurizio Lupoi, „Anglo-Saxon Charters,“ in: *The Origins of the European Legal Order*, Cambridge University Press, 2006, 145 etc.

преседана (*precedent*) и важе у складу са доктрином *stare decisis*.<sup>66</sup> Поједини аутори сматрају да је управо због таквог непланског креирања правила настао веома сложен, некохерентан, тешко разумљив систем својинских односа заснован на феудалним институтима који су архаични и термилошки и суштински.<sup>67</sup>

Развој англоамеричког система својинских односа је започет у време освајачког похода Нормана и доласка Вилијема Освајача (*William the Conqueror*) на енглески престо 1066. године.<sup>68</sup> У литератури је распрострањено мишљење да је до тада према обичајном праву постојао тзв. алодијални систем (*allodium*) у ком је земљиште (*allodial land; folkland*) припадало различитим колективитетима (клановима, породичним заједницама), без обавезе плаћања накнаде у облику ренте или службе у корист било ког надређеног појединца (*fee simple absolute; free hold ownership*) и да су освајачи уместо њега увели систем подељене својине (*fragmented ownership*), који је обухватао титуларе различитог ранга.<sup>69</sup> Сматра се да је сво земљиште од тада припадало владару као врховном, највишем господару (*Lord paramount*). На то упућује и максима *Нема земљишта без господара* (*Nulle terre sans seigneur; No land without a lord*), која је актуелна и данас.<sup>70</sup> Међутим, спорно је да ли је тада стварно направљен нагли заокрет у правној политици и да ли је дошло до значајних промена у правном режиму. Фредерик Вилијем Мејтленд (*Frederic William Maitland*), који се сматра оцем савремене енглеске историје и француски класик Фистел де Куланж (*Numa Denis Fustel de Coulanges*) су оспоравали постојање тзв. *аграрног комунизма*, уз тврдњу да пре доласка Нормана није постојао чист алодијални систем, док неки други аутори, као што је већ споменута водећа енглеска историчарка средњег века Сузен Рејнолдс,<sup>71</sup> сматрају да је развој догађаја био другачији. У сваком случају, није спорно да су енглески краљеви додељивали земљишне поседе (*fiefs*) својим вазалима (*vassals*) на држање и коришћење (*tenure*). Вазали који су их добијали непосредно од владара су такође називани господарима (*lords; mesne lords*), иако нису имали право својине, већ су били само држаоци (*tenant*) земљишних поседа.<sup>72</sup> Право (овлашћење) држања и коришћења поседа је у време Вилијема Освајача важило “за живота” (*life tenure*), тако да је након смрти вазала посед враћан круни и владар га је поверавао новом држаоцу. Двадесет година након освајања направљен је списак земљишних имања и њихових држалаца, који је познат као *Domesday book* (*Liber de Vintonia; Book of Winchester*).<sup>73</sup> Међутим, ни тада, а ни касније у Енглеској није успостављена свеобухватна и прецизна евиденција непокретности.

Временом су уследиле значајне промене. Право на држање и коришћење земљишта је постало наследиво,<sup>74</sup> што је утицало на настанак нових категорија држалаца. Како би била очувана целовитост великих поседа и како би владар имао ефикаснију контролу над њима, успостављено је правило да наведено право наслеђује само најстарији мушки потомак вазала

---

<sup>66</sup> За енглеско право: Simon Whittaker, „Precedent u engleskom pravu: Pogled sa tvrdave,“ *European Lawyer Journal / Evropski pravnik*, 3/2007, 49. etc. За америчко право: Mortimer N.S. Sellers, „Doktrina precedent u Sjedinjenim Američkim Državama,“ *European Lawyer Journal / Evropski pravnik*, 3/2007, 111. etc. По мишљењу Мортимера Селерса: „Stara common law shvatanja precedentata su tako duboko urezana u ponašanje američkih advokata i sudija da ona jedva dosežu do zdravog razuma.” (*op. cit.*, 112.).

<sup>67</sup> B. Pierre, *op. cit.*, 235.

<sup>68</sup> Susan Reynolds, *Fiefs and Vassals: The Medieval Evidence Reinterpreted*, Oxford University Press, New York, 2001, 360.

<sup>69</sup> S. Reynolds (2015), 572.

<sup>70</sup> B. Pierre, *op. cit.*, 250, 255.

<sup>71</sup> Вид.: Susan Reynolds, *Kingdoms and Communities in Western Europe, 900 – 1300*, Clarendon Press, Oxford, 1984, 151.

<sup>72</sup> Вид.: S. Reynolds (2001), 359, 360 и даље.

<sup>73</sup> Детаљније вид.: S. Reynolds (2015), 570-571; S. Reynolds (2001), 352; Theodore Frank, Thomas Plucknett, *A Concise History of the Common Law*, Little, Brown and Company, Boston, 1956, 12-13.

<sup>74</sup> Вид.: F. Parisi, *op. cit.*, 23.

по принципу примогенитуре (*primogeniture inheritance*).<sup>75</sup> Током времена је створена могућност да наследник подели имање (*baronial estate*) и да делове повери на управљање својој млађој браћи (*lesser lords*). Наследник је био главни држалац (*tenant in-chief*), док су његова браћа била обични држаоци (*tenants*). Касније је омогућено преношење права на држање и коришћење земљишта (*regranting of tenancy*) правним пословима *inter vivos*, што је утицало на стварање још комплекснијих односа. Краљеви вазали су имали своје вазале, а тај процес се називао субфеудализацијом (*subinfeudation*), пошто су стицаоци преузимали одређене натуралне и новчане обавезе феудалног типа према преносиоцима.<sup>76</sup> На крају су нижи феудални господари (*demesne lords; middle lords*) могли уступити делове земљишних поседа обичним људима (*commoners*) и у њихову корист успоставити посебно право (овлашћење) држања и коришћења (*right of common; commonage*), које је у XII веку постало наследиво.<sup>77</sup> Потомци најнижих држалаца (*lowest landholder*) су на тај начин стекли одређени вид егзистенцијалне и правне сигурности, а то своје право су могли пренети на другога правним пословима *inter vivos* и *mortis causa*. Током времена је низ држалаца постао толико дуг да је некад било веома тешко утврдити права и обавезе, односно, ко, коме, шта и колико дугује. По мишљењу аутора који се баве економском анализом права, тако фрагментисана својина је временом постала недовољно ефикасна институција.<sup>78</sup> Због тога је 1290. године Парламент Енглеске усвојио закон о продаји и куповини земљишта, познат под скраћеним називом *Quia Emptores*.<sup>79</sup> Њиме је уместо субфеудализације уведена сунституција. Од тада је постојала могућност да право (овлашћење) држања и коришћења земљишта буде пренето на другога, уз накнаду или без накнаде. Стицалац при томе није преузимао било какву феудалну обавезу према преносиоцу, већ је као нови држалац поседа (*fee simple estate*) био дужан да измирује само пореске и друге обавезе према владару. На тај начин је убрзано нестајање феудализма. Међутим, сам концепт својинских односа са подељеном (фрагментисаном) својином, специфичним институтима и архаичним терминима је остао до данас у многим земљама у којима постоји правни систем англоамеричког типа. У прилог томе говори и чињеница да акт *Quia Emptores* још увек важи у Енглеској и Велсу и да је у Ирској укинут тек 2009. године законом о реформи земљишног права и промета права на непокретностима (*Land and Conveyancing Law Reform Act*).<sup>80</sup>

У Сједињеним Америчким Државама су земљишни односи начелно уређени на нивоу држава чланица. Према уставу државе Њујорк, “сва земљишта у оквиру ове државе су проглашена алодијалним, према томе, предмет су само одговорности за *escheat* [обавеза враћања земљишта држави у случају да титулар умре без наследника – напомена С.Н.П.], и као свеобухватна и апсолутна имовина [*property*] додељена су власницима [*owners*], у складу са природом њихових поседа [*estates*].”<sup>81</sup> Питање је шта у ствари стичу и која овлашћења имају власници у тој и у другим државама са правним системима англоамеричког типа? Према наведеној уставној одредби, сво земљиште је у режиму *allodium*-а. То значи да из угла државе титулари изворно немају никакве обавезе према било којим другим лицима (*fee simple*). Они могу остваривати најшири могући круг интереса у вези са одређеним земљиштем, а једина обавеза је да оно буде враћено држави, у случају да титулар умре без наследника (*escheat*). То упућује на веома значајан закључак да у правним системима

<sup>75</sup> Вид.: T. Frank, T. Plucknett, *op. cit.*, 528.

<sup>76</sup> T. Frank, T. Plucknett, *op. cit.*, 715.

<sup>77</sup> S. Raynolds (2001), 334.

<sup>78</sup> В.: F. Parisi, *op. cit.*, 25.

<sup>79</sup> Званични назив документа је *Statute of our Lord the King, concerning the Selling and Buying of Land*, а колоквијални *Statute of Westminster III*. Скраћени назив *Quia Emptores*, потиче од латинских речи које се налазе на самом почетку закона. (Такав начин незваничног именованја докумената је био уобичајен у средњем веку).

<sup>80</sup> Andrew Lyall, „Quia Emptores in Ireland,“ in: Oonagh Breen, James P. Casey (eds.), *Liber memorialis: Professor James C.*, Round Hall Sweet & Maxwell, 2001, 275-294; R. Megarry, *et. al.*, *op. cit.*, 28.

<sup>81</sup> Устав државе Њујорк, чл. 1.

англоамеричког типа земљиште припада врховном носиоцу *imperium*-а (у САД: држава, у Енглеској: владар, односно Круна).<sup>82</sup> „... сво земљиште у Енглеској припада Круни ... алодијално земљиште (т.ј. земљиште у независној својини, коју не држи неки лорд) непознато је.”<sup>83</sup> Као што је констатовано у једној књизи: „У овој земљи нико нема своје стварно право [*property; ownership*].”<sup>84</sup> Остала лица, мада се називају власницима (*owner*), не стичу право својине, већ одређена имовинска овлашћења. У прилог томе говори и формулација наведене уставне одредбе у којој није коришћена реч *ownership*, већ је употребљен термин *property* (имовина) који је обухватнији и флексибилнији. Као што је речено, титулар може (али и не мора) имати најшири могући круг овлашћења, а то зависи од тога која од њих је прибавио и да ли је нека од њих касније правним послом ограничио или пренео на другога. Због тога је у наведеном Уставу речено да су имовинска овлашћења додељена у складу са природом власничког поседа, односно интереса (*estate*). На овом месту је неопходно навести још једно термилошко појашњење. Под поседом (*estate*) се не подразумева само земљиште у физичком смислу, већ укупност од државе признатих и штићених интереса и овлашћења које титулар поседује (има – *own*) у вези са одређеним земљиштем у конкретном случају.<sup>85</sup> У правној пракси и правној теорији постоји више врста заштићених интереса, међу којима има много оних који су у термилошком и суштинском смислу произашли из енглеског средњевековног права.

Држава признаје и штити четири основне врсте интереса и овлашћења у вези са земљиштем (*estates in land*), са различитим модалитетима: 1. *freehold estates*; 2. *leasehold estates*; 3. *concurrent estates* и, 4. *equitable estates*.

*Freehold estate* даје титулару најшири круг овлашћења<sup>86</sup> која су начелно преносива, дељива и наследива. У оквиру ове категорије постоје три подврсте: 1. *fee simple absolute estate* – титулар има апсолутно право (овлашћење) да држи и користи имовину без рестрикција и временског ограничења, као и да забрани сваком другом лицу да то чини; 2. *fee simple defeasible estate* – титулар има сва овлашћења која проистичу из *fee simple absolute estate*, али су му она додељена под раскидним условом; 3. *finite estate* – овлашћења трају за живота титулара (*life estate; life tenure*) или неке друге унапред одређене особе (*estate pur autre vie*).<sup>87</sup>

*Leashold estates* овлашћују титуларе (*leaseholders*) да држе и користе земљиште у ограниченом временском периоду. Овај правни институт је подударан са закупом у европском континенталном праву. Међутим, и у новијој англоамеричкој литератури се експлицитно тврди да је то “такође врста својине, мада мање екстензивна.”<sup>88</sup> У оквиру ове категорије постоје следеће подврсте: 1. *estate for years* – титулар има овлашћења чије је трајање изражено у годинама; 2. *estate (tenancy) at sufferance* – титулар *estate for years* наставља да користи земљиште (или другу непокретност) након истека периода за који су му овлашћења додељена (*holdover tenancy*), уз обавезу да плаћа ренту (закупнину) све док уступилац (*landlord* - закуподавац) не спроведе поступак депоседовања, односно, исељења

<sup>82</sup> “[...] у енглеском праву нема такве [ни једне] ствари која је у апсолутној земљишној својини. Разлог за то је [...] тај да сво земљиште држи Круна...”. J.G. Riddall, *Land Law*, Seventh edition, LexisNexis UK, London, 2003, 57.

<sup>83</sup> R. Megarry, *et. al.*, *op. cit.*, 22.

<sup>84</sup> Emma Warner-Reed, *Land Law*, Pearson, Harlow, 2013, 5.

<sup>85</sup> Вид.: R. Megarry *et. al.*, *op. cit.*, 37; Roger J. Smith, *Property Law*, Eight Edition, Pearson, Edinburgh, 2014, 6.

<sup>86</sup> У енглеској правној теорији и стручној литератури се као синоним користи и термин *freehold ownership*. “*Freehold ownership* најшири тип права *in rem* који признаје енглеско земљишно право.” Simon Gardner, Emily MacKanzie, *An Introduction to Land Law*, Forth Edition, Hart Publishing, Oxford – Portland (Oregon), 2015, 201.

<sup>87</sup> Детаљно: J.G. Riddall, *op. cit.*, 57.

<sup>88</sup> S. Gardner, E. MacKanzie, *op. cit.*, 201. У том смислу и: Ruth Cannon, *Land Law*, Roun Hall, Thomson Reuters, Dublin, 2013, 2.

(*eviction proceedings*); 3. *periodic estate* – трајање титуларових овлашћења се периодично прећутно продужава, уз могућност да дође до њиховог престанка на основу отказа, односно, споразума између титулара - држаоца (*tenant*) и уступиоца (*landlord*); 4. *estate at will* - титулар је овлашћен да држи и користи земљиште све док то жели.<sup>89</sup>

*Concurrent estates* – титулар (*co-owner*) дели својинска овлашћења са сувласником – суддржаоцем<sup>90</sup> према неком од устаљених модела (*tenancy by the entirety* – два држаоца представљају једну правну особу; *joint tenancy* – суддржалац наслеђује интерес другог суддржаоца након његове смрти; *tenancy in common* – сваки суддржалац (сувласник) остварује овлашћења на одвојеном делу земљишта; *statutory estate (tenancy)* – заједница људи којој је законом признат посебан статус, као што је домаћинство (*homestead*), фарма (*farm*) и сл.<sup>91</sup>

*Equitable estate* – постоји када титулар још није стекао овлашћења, али се може оправдано очекивати да ће се то догодити. У ту категорију спадају: 1. *future interest* – титулару је признат интерес који ће моћи да реализује када се стекну одређени услови; 2. *incorporeal interest* – титулар је овлашћен да користи оно што се налази у земљишту или испод његове површине (да екстрахује минералне сировине и др.) и, 3. *liens* – титулар има право да држи туђу ствар на име реалног обезбеђења свог потраживања.<sup>92</sup>

На основу наведеног можемо закључити да у англомеричком праву не постоји јединствен и свеобухватан појам права својине.<sup>93</sup> Као што можемо видети из изложеног, термином *ownership* се означавају различити интереси и са њима повезана овлашћења. У књизи *The Law of Property* Фредерика Хенрија Лосона (*Frederick Henry Lawson*), једног од најпознатијих британских компаративиста XX века и Бернарда Рудена (*Bernard Rudden*),<sup>94</sup> у поглављима посвећеним општим питањима у вези са имовином и њеним типолошким обележјима у *common law* системима (*Common-Law Techniques*) говори се о фрагментисаности права својине (*Ownership and its Fragmentation*)<sup>95</sup> и прибављању имовинских интереса (*Acquisition of Property Interests*)<sup>96</sup>, а не о стицању својине. У правној теорији и правној пракси се сматра да је *owner* (ималац) свако ко има бар један имовински интерес и овлашћење да га остварује на одређеном добру. То значи да је својина општи, *генусни појам* који има различиту садржину у зависности од врсте и ширине интереса (*ownership interest*)<sup>97</sup> и одговарајућих овлашћења (*estate*).<sup>98</sup>

#### 2.2.3.2. Појам права својине у европском континенталном праву

Право својине савремених правних система континенталне Европе је у појмовном структурном и функционалном смислу много сличније класичном римском правном наслеђу,

<sup>89</sup> R. Megarry, *et. al.*, *op. cit.*, 37, etc.

<sup>90</sup> Упор. са: F. Parisi, *op. cit.*, 29.

<sup>91</sup> R. Megarry, *et. al.*, *op. cit.*, 37, etc.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> В.: В. Pierre, *op. cit.*, 251.

<sup>94</sup> F. H. Lawson, Bernard Rudden, *The Law of Property*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2002. У том смислу и: R. Cannon, *op. cit.*, 2.

<sup>95</sup> F. H. Lawson, B. Rudden, *op. cit.*, 50. etc.

<sup>96</sup> *Ibid.*, 90. etc. Исто: Elizabeth Cooke, *Land Law*, Second Edition, Clarendon Law Series, Oxford University Press, Oxford, 2012, 73. etc.

<sup>97</sup> У том смислу: Andrea Boudreau-Ouellet, „Aspects conceptuels et juridiques du “droit de propriété“, *Revue générale de droit*, 1/1990, 169.

<sup>98</sup> Упор. са: J.G. Riddall, *op. cit.*, 57.



него претходно анализираном англоамеричком праву које је засновано на феудалном поретку и правним институтима који су њему својствени. Кључну разлику чини то што својина у континенталној Европи није фрагментисана (подељена, вишеслојна), већ је јединствена (унитарна, неподељена, једнослојна), као у римско доба.

Већ смо указали на то да у римско доба није постојала дефиниција права својине. Правници су тада избегавали дефинисање и сматрали су га непожељним, о чему сведочи максима *Omnis definitio in iure civili periculosa est.*<sup>99</sup> Међутим, савремени романисти сматрају да „то не значи да стари Римљани не знају за својину. Својина постоји, али нема назива за њу.”<sup>100</sup> Тиме су се касније бавили средњовековни теолози и правници, који су према тврдњама романиста развили четрдесетак формулација, ослањајући се на римско правно наслеђе, али се те формулације нису међусобно много разликовале.<sup>101</sup> Као што смо већ навели, највећи утицај на развој стварног права у периоду великих кодификација у XIX и почетком XX века је имало поменуто појмовно одређење Бартола де Сасоферата који је у коментару Јустинијанових *Дигеста* закључио: „Својина је право на потпуно располагање телесном ствари, које закон не забрањује” (*Dominium est ius de re corporali perfecte disponendi nisi lex prohibeat*).<sup>102</sup> Он је за основу узео латинску реч *dominium* која означава власт, због чега су касније законске дефиниције углавном биле ограничене на набрајање онога што чини власникову власт на ствари (*овлашћења*), а ређе су биле усмерене на објашњења природе самог права и на навођење његових обележја. Развијене су и еклектичке законске дефиниције везане за *dominium* у којима су садржани елементи претходне две врсте. У неким правним системима је за основу узет латински термин *proprietas*, који се према значењу везује за припадање. Та група законских дефиниција је углавном негативна и оне указују на могућност да се титулар успротиви неовлашћеном коришћењу ствари од стране свих других лица. У правној теорији постоје критике оба приступа дефинисању својине. „Дефиницијама са становишта власти се замера да својину представљају као однос човека према ствари, а она би морала да буде друштвена појава. Другима се приговара негативни начин дефинисања, који својину оставља без садржаја и видљивог правног значења.”<sup>103</sup> Поред тога, постоји и трећа група дефиниција које су синтетичке природе. У њу спадају дефиниције које садрже одређење природе права, скуп овлашћења која из њега проистичу и одредбу о ексклузивности.

#### 2.2.3.2.1. Појам права својине у репрезентативним националним правима

Обликовање савременог појма права својине у појединим европским државама је започето доношењем грађанских законика у XIX и почетком XX века. Због свог значаја и доприноса обликовању института права својине Француски грађански законик, Аустријски, Немачки и Швајцарски грађански законик, односно њихови делови који се односе на право својине ће бити приказани и анализирани на наредним страницама, уз указивање на данашње схватање појма права својине у тим државама. Укратко ће бити наведене и околности у којима су донети законици јер су оне утицале на њихово формирање, а нарочито на схватање приватне својине у том историјском периоду који је утицао на институт права својине какав познајемо и данас. Већина одредби о праву својине која се примењују у државама наведених кодификација су остале непромењене од њиховог доношења до данас.

<sup>99</sup> Iavolenus, D, 50, 17, 202.

<sup>100</sup> О. Станојевић, *op. cit.*, 172.

<sup>101</sup> Вид.: М. Милошевић, *op. cit.*, 260.

<sup>102</sup> *Dominium est ius de re corporali perfecte disponendi nisi lex prohibeat* (Commentaria, ad Dig. 1.2.17.1.nr. 4).

<sup>103</sup> М. Милошевић, *op. cit.*, 260.

### 2.2.3.2.1.1. Француско право

Француски грађански законик (*Code civil des Français, Code Napoléon, Code civil*) из 1804. године је имао велики утицај на формирање класичног појма права својине који је касније, уз одређене модификације преузет у законима других држава. Различите околности које су претходиле његовом доношењу су утицале на формирање и обликовање законских норми. Француска револуција која је била заснована на идеји слободе и једнакости је довела до укидања феудалних односа, што је проузроковало велике промене у области својинских односа.<sup>104</sup> Потребно је напоменути да су одредбе *Code civile*-а у делу посвећеном Стварном праву биле усмерене више на непокретности, односно на земљиште, јер је оно било од изузетног значаја за већину становника типично аграрне државе, а не толико на покретне ствари.<sup>105</sup> У литератури се истиче значај ових историјских промена: „Велика Француска Револуција вратила је Европу Римском Систему Приватног Права и од индивидуалне својине начинила једно „свето (*sacré*) право“.“<sup>106</sup>

Регулисање области грађанског права је било засновано на идејама *Декларације о правима човека и грађанина* (*La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) коју је Национална уставотворна скупштина усвојила 1789. године. Под утицајем Школе природног права својина је у Декларацији одређена као једно од природних, вечитих, неповредивих и светих права човека.<sup>107</sup> Загарантовано је да нико не може бити лишен својине, осим у случају постојања јавне потребе која је очигледна и законом предвиђена, уз обавезу давања правичне накнаде.<sup>108</sup>

У складу са учењем Школе природног права, право својине је сматрано основом слободе, човековог природног права и његовог индивидуалног суверенитета на ствари. Сматрано је да се заштитом права својине обезбеђује и заштита слободе сваког појединца.<sup>109</sup> Међутим, право својине није било неограничено. У Декларацији је наведено да ограничење у остваривању природних права сваког човека представљају права других лица, при чему границе могу бити одређене једино законом.<sup>110</sup>

Право својине је прецизније дефинисано у Грађанском законнику из 1804. године.<sup>111</sup> Према одредбама *Code civile*-а „својина је право уживања и располагања стварима у најапсолутнијем смислу, под условом да се не користе на начин који је забрањен законима и уредбама.“<sup>112</sup> У другом делу исте одредбе одређене су границе права својине. Предвиђено је да се оно може ограничити законима и подзаконским актима. Тиме се одступило од става израженог у Декларацији да се оно може ограничити само законским нормама.<sup>113</sup>

У теорији је указано да су одредбе о праву својине противречне јер се са једне стране говори о његовој апсолутности, а са друге о ограничењима. Поред тога сматра се да проблем

---

<sup>104</sup> F. Parisi, *op. cit.*, 24-25.

<sup>105</sup> Вид.: Sjeff van Egr, Bram Akkermans, (eds.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Property Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012, 32.

<sup>106</sup> Ж. М. Перих, *op. cit.*, VI.

<sup>107</sup> У Декларацији пише да су природна и вечита права: слобода, својина и отпор угњетавању. Вид.: чл. 2.

<sup>108</sup> Вид.: чл. 17 Декларације.

<sup>109</sup> Ugo Mattei, *Basic Principles of Property Law: A Comparative Legal and Economic Introduction*, Greenwood Press, Westport, 2000, 14-15.

<sup>110</sup> У истом члану се наводи да се слобода састоји у томе да свако може да чини све што неком другом не штети. Декларација о правима човека и грађанина, чл. 4.

<sup>111</sup> Законик је промулгован 6. фебруара 1804. године.

<sup>112</sup> Чл. 544 Законика.

<sup>113</sup> Вид.: Душан Николић, „Апсолутност својине у француском праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2014, 92.

представља и то што није прецизно одређена мера до које се оно може ограничити.<sup>114</sup> Стиче се утисак да правила која одређују садржину права својине представљају изузетак у поређењу са ограничењима која се налазе у фокусу расправа.<sup>115</sup>

#### 2.2.3.2.1.2. Аустријско право

Рад на изради Аустријског општег грађанског законика (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*)<sup>116</sup> започет је средином XVIII века, а окончан је тек 1811. године.<sup>117</sup> Он је као и француски *Code civil* заснован на идејама природног права. Његови редактори Карл фон Мартини (*Karl Anton von Martini*) и Франц фон Цајлер (*Franz von Zeiller*) су били професори Римског права и Природног права, што је било од утицаја на формирање одредби законика.<sup>118</sup> Право својине је у Аустријском грађанском законнику регулисано у другој глави. За појмовно одређење су битне три одредбе. Првом је одређен појам својине у објективном смислу. Прописано је да „Све што некоме припада, све његове телесне и бестелесне ствари су његово власништво.”<sup>119</sup> Следећа одредба садржи појам права својине у субјективном смислу. (Уобичајено је да се право у субјективном смислу изводи из права у објективном смислу). У Законнику пише: „Посматрана као право, својина је власт располагања супстанцом ствари и коришћења [ствари] по својој вољи, и [власт] искључења свих осталих.”<sup>120</sup> Трећом одредбом је прописано да „На основу права на слободно располагање својом својином, потпуни власник обично може по својој вољи своју ствар користити или је оставити неискоришћену; он је може уништити, пренети је у потпуности или делимично на другога или је се безусловно одрећи тј. оставити је.”<sup>121</sup>

Право својине је у аустријском праву успостављено као апсолутно, али је остављена могућност њеног ограничења путем закона у циљу одржања и унапређења општих интереса (добробити).<sup>122</sup> Сваки власник је члан друштва и у складу са тим интереси појединца могу бити потчињени интересима друштва, уколико је то предвиђено законом.<sup>123</sup> Аустријски

<sup>114</sup>Vinding Kruse, *The Right of Property*, Oxford University Press, London, 1939, 7.

<sup>115</sup> U. Mattei, *op. cit.*, 16.

<sup>116</sup> Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, JGS Nr. 946/1811.

<sup>117</sup> Више о периоду који је претходио доношењу законика, вид. Драгољуб Стојановић, „Природноправне и филозофске идеје у великим кодификацијама грађанског права XIX века и у Српском грађанском законнику“, у Зборнику радова са научног скупа *Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1995, 2-4.

<sup>118</sup> Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1998, 217-218. Утицај школе природног права и римског права на формирање Аустријског грађанског законика је професор Михајло Константиновић навео као неке од разлога противљења да тај законик послужи као основа за израду Српског грађанског законика. Детаљније, вид. Михаило Константиновић, „Југословенски грађански законик“, *Анали Правног факултета у Београду* 3-4/1982, (прештампано из Правни зборник I, 2-3/1933), 389-390.

<sup>119</sup> § 353 ABGB

<sup>120</sup> § 354 ABGB

<sup>121</sup> § 362 ABGB

<sup>122</sup> Права трећих лица такође представљају границу слободе власника ствари. Вид.: ABGB, § 364. О ограничењима ће бити више речи у наредном поглављу.

<sup>123</sup> Helmut Koziol, Rudolf Welser, bearbeitet von Andreas Kletečka, *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band I: Allgemeiner Teil. Sachenrecht, Familienrecht*, 14. Auflage, Manz, Wien, 2014, 307.

аутори одређивање појма својине заснивају на наведеним одредбама грађанског законика. Због исте полазне основе, у литератури је својина одређена на готово идентичан начин.<sup>124</sup>

Одредбе Аустријског грађанског законика су имале велики утицај на обликовање стварног права у другим земљама,<sup>125</sup> а посебно на развој правне регулативе и правне теорије на простору југоисточне Европе, о којој ће бити речи у делу овог поглавља које се односи на појмовна одређења права својине у Региону.

### 2.2.3.2.1.3. Немачко право

Основе савременог појма својине у Немачкој су постављене Грађанским закоником (*Bürgerliches Gesetzbuch*) из 1896. године.<sup>126</sup> Рад на кодификацији је започет 1874. године. Цео законодавни процес су пратиле бројне расправе, нарочито у оквиру стручне литературе, уз различита мишљења у вези са утицајем римског и француског права, неопходности усклађивања са социјалним потребама, а у финалној фази су изношене замерке у погледу текста законика који није био прилагођен, односно недовољно разумљив просечном грађанину.<sup>127</sup> Римско право је и поред изнетих критика<sup>128</sup> имало утицај на садржину законика и на усвојена нормативна решења, укључујући и она која се односе на право својине.<sup>129</sup> Као и претходно наведени кодекси и Немачки грађански законик је настао у периоду када су приватна својина и аутономија коју је она са собом носила представљала основу слободе.<sup>130</sup> Тај утицај се види у одређивању права својине као апсолутног права. Међутим, истовремено је постављена и граница те апсолутности. Праву својине је посвећено треће поглавље Законика. Прописано је да „Власник ствари може, уколико то није у супротности са законом или правима трећих лица, са ствари поступати по својој вољи и искључити било какав утицај других.”<sup>131</sup> На тој одредби је заснована и већина појмовних одређења права својине у немачкој доктрини.<sup>132</sup> У правној литератури се наводи да се оно састоји из две компоненте.<sup>133</sup> Позитивну компоненту чини могућност власника да са ствари поступа по својој слободној вољи, док негативна компонента подразумева искључење утицаја других лица.<sup>134</sup> Власник

<sup>124</sup> Вид.: Н. Koziol, R. Welsler, *op. cit.*, 306-307; Gert Iro, *Sachenrecht, Bürgerliches Recht Band IV*, 6. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 2016, 73-74; Walter H. Rechberger, Andreas Kletecka, *Bodenrecht in Österreich*, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2004, 36.

<sup>125</sup> Michael Geistlinger, Friedrich Harrer, Rudolf Mosler, Michael Rainer (Hrsg), *200 Jahre ABGB - Ausstrahlungen. Die Bedeutung der Kodifikation für andere Staaten und andere Rechtskulturen*, Manz, Wien, 2011.

<sup>126</sup> Законик је ступио на снагу 1. јануара 1900. године.

<sup>127</sup> Више о самом настајању Немачког грађанског законика и критикама, вид. Лазар Глишовић, „Немачки грађански законик, Од правног партикуларизма до кодификације грађанског права“, *Страни правни живот*, 1/2015, 231-238; Gábor Hamza, *Die Entwicklung des Privatrechts auf römischesrechtlicher Grundlage: unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn*, Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest, Budapest, 2002, 97-98.

<sup>128</sup> Wolfgang Brehm, Christian Berger, *Sachenrecht*, 3., überarbeitete Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, 69.

<sup>129</sup> Elke Herrmann, *Kernstrukturen des Sachenrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, 1, 34.

<sup>130</sup> E. Herrmann, *op. cit.*, 6; W. Brehm, C. Berger, *op. cit.*, 68.

<sup>131</sup> § 903 BGB.

<sup>132</sup> §903 BGB Befugnisse des Eigentümers „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen...“

<sup>133</sup> Већина аутора их означава као позитивну и негативну компоненту, док поједини прву карактеришу као потпуност права својине („Totalität des Eigentums“), док се друга односи на искључивост права својине („Exklusivität des Eigentums“). Вид. Thomas Zerres, *Bürgerliches Recht, Allgemeiner Teil, Schuldrecht, Sachenrecht, Zivilprozessrecht*, 9. Auflage, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2019, 467.

<sup>134</sup> Вид. E. Herrmann, *op. cit.*, 10-11; Gerhardt Walter (Hrsg.), *Lexikon des Rechts, Sachenrecht*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1995, 38; Christian von Bar, *Gemeineuropäisches Sachenrecht Band I: Grundlagen, Gegenstände sachenrechtlichen Rechtsschutzes, Arten und Erscheinungsformen subjektiver Sachenrechte*, C.H. Beck, München, 2015, 514-515; Christian von Bar, „Eigentum - Europäische Betrachtungen zu einem unverzichtbaren Sachenrecht“,

има овлашћење да ствар држи, користи, употребљава, односно неупотребљава. Он може да пренесе део овлашћења на друга лица као и да ствар потпуно отуђи, а може је и изменити или уништити.<sup>135</sup> Граница позитивне и негативне компоненте може бити одређена законом, као и правима трећих лица.<sup>136</sup> Поред наведеног у литератури је право својине често одређено као најшира власт на ствари, односно најпотпуније право на ствари које закон дозвољава.<sup>137</sup> Потребно је нагласити да појам ствари у Немачком грађанском законнику обухвата само телесне ствари.<sup>138</sup>

У литератури се уз појам својине у претходно наведеном грађанскоправном смислу указује и на уставни концепт својине. За разлику од апсолутности права својине у Немачком грађанском законнику (уз остављање могућности да оно буде ограничено), својина је у Основном закону Савезне Републике Немачке (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) регулисана тако да подразумева обавезе, уз истицање могућности њеног ограничења. У одељку о основним правима је наведено „Својина и право наслеђивања су загарантовани. Садржај и ограничења су одређени законом. Својина обавезује. Њена употреба треба да служи и општем добру,“ даље се наводи могућност експропријације у јавном интересу на основу закона, уз накнаду.<sup>139</sup> Социјална функција која је дата праву својине у оквиру немачког Устава пружа могућност значајног ограничења права својине у општем, јавном интересу.<sup>140</sup>

#### 2.2.3.2.1.4. Швајцарско право

У Швајцарској је кодификација грађанског права на нивоу Конфедерације започета 1892. године. Грађански законик (*Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Code civil suisse, Codice civile svizzero*) је усвојен 1907. године, а ступио је на снагу 1912. године.<sup>141</sup> Право својине је регулисано у оквиру четвртог дела законика којим је уређена материја стварног права. Елементи за појмовно одређење се налазе у једном члану, који се састоји из два става.<sup>142</sup> Као и Немачки BGB, Швајцарски грађански законик је заснован на принципу поштовања општих интереса и могућности ограничења права власника ради испуњења интереса заједнице.<sup>143</sup> Одређено је да власник ствари има слободу да у границама закона располаже стварима према

---

у: Manfred Wandt, Peter Reiff, Dirk Looschelders, Walter Bayer (Hrsg.), *Versicherungsrecht, Haftungs- und Schadensrecht: Festschrift für Egon Lorenz zum 80. Geburtstag*, Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 2014, 743; Hanns Prütting, *Sachenrecht*, 36., neu bearbeitete Auflage 2017, C.H.Beck, München, 2017, 120.

<sup>135</sup> Klaus Müller, Urs Peter Gruber, *Sachenrecht*, Franz Vahlen, München, 2016, 22; Klaus Vieweg, Almuth Werner, *Sachenrecht*, Franz Vahlen, München, 2015, 67; T. Zerres, *op. cit.*, 467.

<sup>136</sup> G. Walter, *op. cit.*, 38.

<sup>137</sup> Вид. E. Herrmann, *op. cit.*, 10; Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Abteilung Rechtswissenschaft, Eduard Kohlrausch, Walter Kaskel (Hsbg.), Julius v Gierke, *IX Bürgerliches Recht, Sachenrecht*, Springer, Berlin, 1925, 44; Karl-Hermann Capelle, *Bürgerliches Recht, Sachenrecht*, Gabler, Wiesbaden, 1963, 25-26; Jan Wilhelm, *Sachenrecht*, Walter de Gruyter, Berlin, 2002, 263; Manfred Wolf, Marina Wellenhofer, *Sachenrecht*, 28. überarbeitete Auflage, C.H. Beck, München, 2013, 1.

<sup>138</sup> §90 BGB.

<sup>139</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1949, Nr. 1, Zuletzt geändert 28.3.2019, BGBl. 2019, Teil I, Nr.11, Art. 14.

<sup>140</sup> О социјалној функцији права својине ће бити више речи у посебном одељку.

<sup>141</sup> G. Hamza, *op. cit.*, 125.

<sup>142</sup> „1. Власник може у границама закона да располаже са ствари према својој вољи. 2. Он има право да је поврати од свакога ко ју је одузео од њега и да је заштити од било каквог неоснованог сметања.” Schweizerisches Zivilgesetzbuch, vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2019) (Швајцарски грађански законик), Art. 641.

<sup>143</sup> Thomas Sutter-Somm, *Schweizerisches Privatrecht, Band V/1: Eigentum und Besitz*, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2014, 5.

својој вољи.<sup>144</sup> Његово право подразумева овлашћење употребе, прибирања плодова, као и фактичког и правног располагања.<sup>145</sup> Право својине је апсолутно, делује *erga omnes*. Власник може своје право истицати против свих трећих лица и тражити правну заштиту.<sup>146</sup> У складу са одредбама Законика, у литератури се приликом одређивања појма права својине наводи да је то апсолутно право, односно најшира, потпуна власт на ствари, али да она није изнад закона.<sup>147</sup> Право својине, у поређењу са осталим стварним правима, представља квалитативно најпотпунију и квантитативно најширу власт на ствари.<sup>148</sup> Потпуност права својине подразумева да су власнику дата сва овлашћења и да она могу бити ограничена или одузета на основу закона или правног посла.<sup>149</sup> Право својине треба сматрати правилом, док ограничења представљају изузетак.<sup>150</sup> Наведено потврђује и одредба швајцарског устава којом је гарантовано право својине, уз остављање могућности експропријације уз потпуну накнаду.<sup>151</sup> Ограничења којима подлеже право својине у конкретном случају зависи од конкретне ствари и интереса заједнице с обзиром да право својине има социјалну функцију. На то свакако утичу и историјске околности којима је обележен однос између појединца и заједнице.<sup>152</sup>

#### 2.2.3.2.2. Законска појмовна одређења у Региону (национална права држава Југоистичне Европе)

Као и у претходно наведеним државама и у правним системима бивших југословенских република, аутори тематских и других радова полазе од законских дефиниција. У Региону су нормативна одређења у великој мери подударна, због заједничког правног наслеђа и вишедеценијске примене Закона о основним својинско-правним односима<sup>153</sup> некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1980. године који је оставио дубок траг у правној теорији и правној пракси.

У Босни и Херцеговини је Законом о стварним правима Федерације Босне и Херцеговине<sup>154</sup> прописано да власник има могућност да у складу са својом вољом ствар поседује, користи и њоме располаже у границама закона. При томе сваком може супротставити своје право.<sup>155</sup> Право својине је постављено као апсолутно у границама закона. Законом о стварним правима Републике Српске је право својине одређено на исти

<sup>144</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 641.

<sup>145</sup> T. Sutter-Somm, *op. cit.*, 22-23; Heinz Rey, *Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum*, Stämpfli, Bern, 1991, 133; Peter Liver, „Eigentumsbegriff und Eigentumsordnung,“ in: Christoph Faistenberger, Heinrich Mayrhofer (hrsg.), *Privatrechtliche Beiträge: Gedenkschrift Franz Gschnitzer*, Scientia Verlag, Aalen, 1969, 247.

<sup>146</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 641.

<sup>147</sup> T. Sutter-Somm, *op. cit.*, 24; H. Rey, *op. cit.*, 134; Stephanie Hrubesch-Millauer, Barbara Graham-Siegenthaler, Vito Roberto, *Sachenrecht*, 5. Auflage, Stämpfli, Bern, 2017, 132-133; Jörg Schmid, Bettina Hürlimann-Kaup, *Sachenrecht*, 5. Auflage, Schulthess, Zürich, 2017, 173-174.

<sup>148</sup> H. Rey, *op. cit.*, 131; Georg von Segesser, Josef Caleff, *Property and Trust Law in Switzerland*, Second Edition, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2019, 20.

<sup>149</sup> H. Rey, *op. cit.*, 131.

<sup>150</sup> S. Hrubesch-Millauer, B. Graham-Siegenthaler, V. Roberto, *op. cit.*, 133.

<sup>151</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020), Art. 26.

<sup>152</sup> T. Sutter-Somm, *op. cit.*, 24.

<sup>153</sup> Закон о основним својинско-правним односима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 6/1980.

<sup>154</sup> Закон о стварним правима Федерације Босне и Херцеговине, *Сл. новине Федерације БиХ*, бр. 66/13, 100/13.

<sup>155</sup> „Власништво је стварно право, које власнику даје овлашћење да слободно и по својој вољи ствар поседује, користи и да с њоме располаже, а свакога од тога права искључи у границама одређеним законом.“ Закон о стварним правима Федерације Босне и Херцеговине, чл. 17, ст. 1. Промене у праву својине у Босни и Херцеговини од периода Југославије, види: Мелиха Повлакић, *Трансформација Стварног прва у Босни и Херцеговини*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2009, 19 и даље.

начин,<sup>156</sup> док у Закону о власништву и другим стварним правима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине постоје мање разлике.<sup>157</sup> У литератури се наводи да право својине подразумева најширу правну власт на ствари која „ужива најпотпунију правну заштиту.“ Оно је људско право и представља основ слободе.<sup>158</sup>

Према Закону о својинско-правним односима Црне Горе „Својина је најпотпунија власт на ствари. Власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже у границама одређеним законом.“<sup>159</sup> У литератури се наводи да право својине обухвата позитивну страну која подразумева власникова овлашћења на ствари и негативну страну, односно право власника да искључи сва трећа лица (*ius excludendi tertii*).<sup>160</sup>

У Словенији је Стварноправним закоником одређено да је право својине „право имати ствар у поседу, употребљавати је и уживати на најопсежнији начин, те њоме располагати. Ограничења употребе, уживања и располагања могу бити установљена само законом.“<sup>161</sup>

Хрватским Законом о власништву и другим стварним правима је одређено да је право власништва стварно право на одређеној ствари на основу ког власник може са њоме, и користима које има од ње, да чини шта жели уколико то није у супротности са правима других лица и ограничењима постављеним законом. Такође има право искључења трећих лица.<sup>162</sup> У литератури се наводи да је право власништва „стварно право које свом носителу (власнику) даје најпотпунију, за сваког мјеродавну приватну правну власт на/гледе ствари што је правни поредак дозвољава и јамчи.“<sup>163</sup> Истиче се да потпуност правне власти подразумева „појмовно безграничну<sup>164</sup> и искључиву правну власт.“ Такође је изнето мишљење да је такво одређење знатно боље у односу на набрајање власникових овлашћења јер их није могуће набројати све, нити се сва овлашћења односе на сваког власника. Према томе право власништва није „скуп лимитативно одређених власникових овласти.“<sup>165</sup>

Македонски законодавац је одредио да „Својина ствара права и обавезе и [да] треба да служи за добро сопственика и заједнице.“ „Право својине и друга стварна права се остварују на основу слободне диспозиције уз нужна ограничења предвиђена Уставом и законом.“<sup>166</sup> Евидентна је велика сличност наведених одредби са нормативним решењима која постоје у немачком праву.

<sup>156</sup> Вид.: Закон о стварним правима Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 124/2008, 3/2009 - испр., 58/2009, 95/2011, 60/2015, 18/2016 – одлука Уставног Суда и 107/2019, чл. 17.

<sup>157</sup> Вид.: Закон о власништву и другим стварним правима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Брчко Дистрикта БиХ*, бр. 11/2001, 8/2003, 40/2004 и 19/2007, чл. 16.

<sup>158</sup> Duško Medić, *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, Fakultet pravnih nauka Panevropski univerzitet "Apeiron", Vanja Luka, 2011, 49.

<sup>159</sup> Закон о својинско-правним односима, *Сл. лист Црне Горе*, 19/09, чл. 6, ст. 1, 2.

<sup>160</sup> Зоран Рашовић, *Стварно право*, Правни факултет у Подгорици, Подгорица, 2010, 93. Детаљније вид. и: Зоран Рашовић, *Коментар Закона о основама својинско-правних односа*, Правни факултет у Подгорици, Подгорица, 2007, 9-25.

<sup>161</sup> „Lastninska pravica je pravica imeti stvar v posesti, jo uporabljati in uživati na najboljšejniji način ter z njo razpolagati. Omejitve uporabe, uživanja in razpolaganja lahko določi samo zakon.“ *Stvarnopravni zakonik, Uradni list Republike Slovenije*, br. 87/02, 91/13.

<sup>162</sup> *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Hrvatske, Narodne Novine*, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, чл. 30, ст. 1.

<sup>163</sup> Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković, *Stavno pravo*, Svezak 1, Narodne novine, Zagreb, 2007, 373.

<sup>164</sup> Није безгранична правна власт, већ је како је наведено у закону ограничена је правима других лица и законским ограничењима. N. Gavella et al., *op. cit.*, 375.

<sup>165</sup> N. Gavella et al., *op. cit.*, 375.

<sup>166</sup> Закон за сопственост и други стварни права, *Сл. весник на Република Македонија*, бр. 18/2001, 92/2008, 139/2009, чл. 3, 5.

У Босни и Херцеговини, Црној Гори и Словенији је евидентна велика сличност законских одредби у којима је право својине одређено навођењем власникових овлашћења. Хрватски законодавац је избегао набрајање овлашћења већ је право својине одредио као потпуну власт на ствари, док је у Македонији у оквиру одређивања појма својине посебно истакнута његова социјална функција. Заједничко свим правним системима наведених држава је одређивање права својине као апсолутног права уз могућност његовог законског ограничења.

#### 2.2.4. Терминолошки проблеми

Пре разматрања појма својине у међународном праву и наднационалном праву Европске уније потребно је указати на неусаглашеност правних термина и на проблеме који због тога постоје у правној теорији, законодавствима и правној пракси.

Правни термини који се користе у документима на енглеском језику настали су у вези са институтима карактеристичним за правне системе англоамеричког типа. Они се битно разликују од оних који се користе у земљама континенталне Европе. Због тога настају значајни проблеми приликом превођења на друге језике.<sup>167</sup> Поједини правни институти немају исте карактеристике ни исту функцију, због чега дослован превод није увек адекватан. У одређеним случајевима проблем може настати због непостојања одговарајућег термина, а некада чак и због непостојања истог или подударног правног института, на шта смо указали у одељку посвећеном појму права својине у англоамеричком праву.

Термин *Property Law*, којим се означава Стварно право, не обухвата садржински увек исту материју будући да се она разликује међу правним системима одређених држава.<sup>168</sup> У литератури која се односи на право својине углавном се јављају термини *property* и *ownership*. Некада се стиче утисак да се ова два термина употребљавају као синоними, док у појединим случајевима термин *property* има шире значење. Реч *property* потиче од латинске речи *proprius* у значењу имати, поседовати (*own*).<sup>169</sup> У англоамеричкој литератури се указује на то да је термин *property* шири од термина *ownership*, с обзиром да поред права својине обухвата и друга права.<sup>170</sup> Често се наводи да је *property* скуп права, односно, овлашћења (*bundle of rights*).<sup>171</sup> У том смислу, он се користи за означавање свих права које неко може имати на ствари.<sup>172</sup> Поред тога реч *property* служи и за означавање саме ствари која је предмет права својине (тзв. поистовећивање права и ствари).<sup>173</sup> Са друге стране појам

<sup>167</sup> S. van Erp, B. Akkermans, *op. cit.*, 46-47.

<sup>168</sup> *Ibid.*, 38-39.

<sup>169</sup> Jelena Ristik, „Right To Property: From Magna Carta To The European Convention On Human Rights“, *SEEU Review, The Journal of South East European University*, 1/2015, 145.

<sup>170</sup> Вид. R. J. Smith, *op. cit.*, 4. Поред тога реч *property* може имати различита значења у зависности од правног система. У књизи посвећеној Стварном праву у Шкотској аутори наводе да она може означавати *својину* лица на некој ствари, као и *ствар* на којој може постојати право својине, а некада се термини *property* и *ownership* користе и као синоними. Такође наводе да термин *property* може бити употребљен ради означавања *неограниченог права уживања, коришћења и располагања стварима*. При том треба имати у виду да је правни систем Шкотске мешовит и да има елементе англоамеричког и европског континенталног права. Вид.: Peter Robson, Andrew McCowan, *Property Law*, Second Edition, W.Green, Edinburgh, 1998, 1-3, детаљније о праву својине у Шкотској, вид.: John Rankine, *A Treatise on the rights and burdens incident to the ownership of lands and other heritages in Scotland*, (1909) Fourth edition, William Green & Sons, Edinburgh, 1998.

<sup>171</sup> Thomas W. Merrill, Henry E. Smith, *The Oxford Introductions to U.S. Law: Property*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 5.

<sup>172</sup> E. Cooke, *op. cit.*, 2.

<sup>173</sup> Alison Clarke, Paul Kohler, *Property Law: Commentary and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 17.



*ownership* представља *specificum* у оквиру појма *property*, јер је њиме означено најшире право на ствари (наравно, уз све ограде у вези са фрагментацијом о којој је било речи), које се по обиму разликује од свих других права.<sup>174</sup>

У речницима посвећеним правној терминологији на енглеском језику *property* означава све што може бити у својини.<sup>175</sup> *Ownership* представља „the exclusive right to use, possess, and dispose of property, subject only to rights of persons having a superior interest and to any restrictions on the owner's rights imposed by agreement with or by act of third parties or by operation of law.“<sup>176</sup> На основу наведеног објашњења можемо закључити да термин *ownership* више одговара термину *својина* у српском праву.<sup>177</sup> Међутим, када је у питању реч *property*, често постоји термилошка конфузија. У енглеско-српским речницима реч *property* означава и *својину* и *имовину*.<sup>178</sup> У Приручнику за превођење правних аката Европске уније који су приредили Министарство за европске интеграције и Републички секретаријат за законодавство,<sup>179</sup> у делу који се односи на превођење страних термина истакнуто је да је у оквиру поступка превођења правних аката настала вишејезична база термина *Евроним*<sup>180</sup> и паралелни енглеско-српски корпус *Евротекa*.<sup>181</sup>

У наведеним базама такође није направљена јасна дистинкција између термина *property* и *ownership*. У *Евроним*-у је реч *својина* преведена као *property*. Речи *имовина*, која је наведена уз реч *assets*, дато је исто значење на енглеском језику (*property*). Сличан проблем постоји у бази *Евротекa*. У наведеним примерима који представљају преводе делова правне регулативе Европске уније такође не постоји уједначеност.<sup>182</sup> Из наведеног можемо закључити да превод зависи од конкретне текста и контекста у ком се реч *property* употребљава, тако да може означавати и *имовину* и *својину*. Та термилошка конфузија ствара правну несигурност.

У текстовима српских аутора у којима се разматра страна терминологија речју *property* је означена *својина*, при чему се наводи да тај енглески термин означава и својство, односно особину.<sup>183</sup> Поред тога наводи се да термин *property* означава најширу власт на ствари, саму

---

<sup>174</sup> E. Cooke, *op. cit.*, 3.

<sup>175</sup> Property – „anything that can be owned.“ *Oxford Dictionary of Law*, 8th Edition, Jonathan Law (ed.), Oxford University Press, Oxford, 2015, 488; Property – „that which is capable of being owned“. *The Glossary of Property Terms*, Geoffrey Parsons (ed.), 2nd Edition, Estates Gazette, London, 2004, 202.

<sup>176</sup> *Oxford Dictionary of Law* 8th Edition, 439.

<sup>177</sup> У хрватској литератури се наводи да постоји разлика између термина *property* и *ownership*, при чему реч *property* служи за означавање предмета права својине. N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 342.

<sup>178</sup> Уз термин *својина* на српском језику наведено је неколико енглеских речи, међу којима је и реч *property*, док реч *ownership* није наведена. У преводу термина *имовина* такође је поред осталих наведен и термин *property*. Вид.: Бранко Вукчевић, *Велики правни речник српско-енглески*, АГМ књига, Београд, 2015, 1106, 237. У књизи: *Just English - engleski jezik u pravu*, Јадранке Мешић реч *property* је преведена као *својина, posed, имовина*, док је уз реч *ownership* наведено *власништво, поседовање*. Вид.: Jadranka Mešić, *Just English - engleski jezik u pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014, 237, 232.

<sup>179</sup> Приручник за превођење правних аката Европске уније, Министарство за европске интеграције и Републички секретаријат за законодавство, Шесто, измењено и допуњено издање, Београд, 2019. [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/prevodjenje/prirucnik\\_prevodjenje\\_eu\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/prevodjenje/prirucnik_prevodjenje_eu_19.pdf) приступљено: 24.11.2019.

<sup>180</sup> <http://prevodjenje.mei.gov.rs/evronim/index.php?jezik=srpc>

<sup>181</sup> <http://prevodjenje.mei.gov.rs/evroteka/index.php?jezik=srpc>

<sup>182</sup> У преводу речи *property* јављају се термини *својина*, *непокретна имовина*, *непокретности*, *имовина*. Вид. [http://prevodjenje.mei.gov.rs/evroteka/svez\\_slovar4.php?beseda=property&jezik=srpc&drugi=E](http://prevodjenje.mei.gov.rs/evroteka/svez_slovar4.php?beseda=property&jezik=srpc&drugi=E)

<sup>183</sup> Војислав Становчић, „Власт и својина („власништво“), Тезе о улози и значају преображаја својине,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 1-3/1996, 608-609. О проблемима у вези са употребом енглеских термина је писао и Рајко Јелић, указујући на то да је један од узрока вишезначности термина *својина* у правним системима који припадају англосаксонском правном кругу. Он је навео да „термин „својина“ (*property*) означава широк појам близак правносистемској целини стварног права континенталног типа, док је у другим ситуацијама израз *својина (ownership)* у употреби да би означила један или више интереса на ствари али врло ретко да

ствар, као и да се некада употребљава за означавање *имовине*.<sup>184</sup> Општи је утисак да у текстовима многих српских аутора који се баве стварним правом не постоји јасна дистинкција између ова два термина, односно да се оба употребљавају за означавање *права својине*. О проблему мешања термина *својина* и *имовина*, независно од превода са страних језика, писао је и Андрија Гамс указујући на то да су ови термини неправилно употребљавани и у законским текстовима у којима је реч *имовина* коришћена за означавање *права својине*.<sup>185</sup>

Терминолошка неусаглашеност може представљати велики проблем када су у питању одредбе међународних документа, а посебно *Опште декларације о правима човека*, *Европске конвенције о људским правима*, као и *Повеље о основним правима Европске уније*, јер оне имају велики утицај на обликовање националних правила, као и на рад судова. Од званичног превода ће зависити врста и обим загарантованог права. Наиме, у српском језику и српском праву, *имовина* и *својина* нису синоними. Појам *имовина* је шири од појма *својина* и у литератури је најчешће одређен као „укупност имовинских права и обавеза једног лица.“<sup>186</sup> Дакле, он поред права својине обухвата и друга права,<sup>187</sup> односно обавезе.

## 2.2.5. Појам права својине у међународном праву

У упоредној литератури која се односи на имовину и на право својине на међународном нивоу, највише пажње је посвећено одредбама *Опште декларације о правима човека* (*Universal Declaration of Human Rights*) из 1948. године и *Конвенције за заштиту људских права и основних слобода* (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) из 1950. године (у даљем тексту Европска конвенција о људским правима).

### 2.2.5.1. Општа декларација о правима човека

Општу декларацију о правима човека је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација 10. децембра 1948. године.<sup>188</sup> У литератури се наводи да тај акт није формално обавезујућ, али да се због честог цитирања у међународним уговорима, уставима многих

---

означи интегралну својину у смислу римског *dominium*.“ Рајко Јелић, *Посебни облици права својине у СРЈ*, Номос, Београд, 1999, 54-55.

<sup>184</sup> Радмила Ковачевић Куштримовић, Мирослав Лазић, *Стварно право*, Свен, Ниш, 2006, 96-97.

<sup>185</sup> Вид. Андрија Гамс, „Појам имовине у грађанском праву“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1948, 523-524.

<sup>186</sup> Владимир В. Водинелић, *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2014, 277; Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, XV издање, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2019, 240. Обрен Станковић, Владимир Водинелић, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, 1995, 155-156, исто становиште је заступљено и у књизи: Р. Јелић (1999), 13-14; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 1; Радмила Ковачевић Куштримовић, „Преображај појма имовине у модерном праву“, *Правни живот*, 10/1984, 949. У складу са класичном (субјективном/персоналистичком) теоријом Обрија и Роа (*Aubry et Rau*) имовина једног лица обухвата сва његова добра, урођена и будућа. „Поред права (добара) која чине активу, имовина обухвата и дугове...“ О. Станковић, В. Водинелић, *op. cit.*, 142. Постоје схватања да појам имовина обухвата „само целокупност имовинских права једног лица, а не и обавезе.“ Оне нису саставни део имовине, већ терети имовине. Драгољуб Стојановић, *Увод у грађанско право*, Савремена администрација, Београд, 1988, 389-390; А. Гамс (1948), 524.

<sup>187</sup> Право својине, друга стварна права, потраживање, ауторско и проналазачко право – имовинскоправна компонента. Д. Стојановић (1988), 389.

<sup>188</sup> Више о историјату и поступку доношења декларације вид.: Mary Ann Glendon, „Knowing the Universal Declaration of Human Rights“, *Notre Dame Law Review*, Volume 73, Issue 5, 1998.

земаља и прихваћености на глобалном нивоу, може сматрати делом међународног обичајног права.<sup>189</sup> Међу тридесет чланова Декларације којима су загарантована основна људска права налази се и онај којим је загарантовано *право на имовину*. У Декларацији пише: „Свако има право да поседује имовину, сам као и у заједници с другима. Нико не сме бити самовољно лишен имовине.“<sup>190</sup> Одредба је уопштена, није дато ближе одређење имовине, нити је одређено шта она обухвата.<sup>191</sup> У извештају Уједињених нација из 1988. године наведено је да су од доношења Декларације постојала различита мишљења у вези са концептом имовине, њеном функцијом, улогом и могућношћу ограничења. Међутим, упркос таквој констатацији, текст Декларације је у том делу остао неизмењен.<sup>192</sup> Екстензивним тумачењем се може доћи до закључка да оно што је одређено за имовину једнако важи и за својину, која је њен саставни део.

#### 2.2.5.2. Европска конвенција о људским правима

Аутори и потписници Европске конвенције о људским правима су били рестриктивнији од Скупштине Уједињених нација. У основном тексту тог документа из 1950. године<sup>193</sup> право на имовину, а тиме и право својине, није сврстано међу људска права. То је то учињено накнадно, у оквиру *Првог протокола уз Конвенцију* донетог 1952. године. У члану 1 тог документа пише „Свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права.“<sup>194</sup> У правној теорији је спорна правна природа права на имовину. Тако је Хенри Шермерс (*Henricus Gerhard Schermers*), холандски класик, кога називају пионирским цином Права Европске уније, поставио питање да ли је било потребно да се право на имовину нађе поред других, тако рећи апсолутних људских права као што је право на живот, с обзиром да немају сви људи исту количину имовине, а уз то оно подлеже бројним ограничењима, што није случај са другим људским правима. Упитно је да ли се то право може сматрати *малим људским правом* имајући у виду бројна ограничења, што би значило да оно у ствари није јаче од обичног права или се то људско право односи само на „имовину која је неопходна за приватан живот“ (*property necessary to facilitate private life*).<sup>195</sup>

<sup>189</sup> Laura Dehaibi, „The Case for an Inclusive Human Right to Property: Social Importance and Individual Self-Realization“, *Western Journal of Legal Studies*, Volume 6, Issue 1/2015, 12. Војин Димитријевић, „Људска права у Уједињеним нацијама“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1983, 169-170.

<sup>190</sup> Члан 17 Опште декларације о правима човека. Текст на енглеском језику гласи „Everyone has the right to own property alone as well as in association with others. No one shall be arbitrarily deprived of his property.“ Из наведеног се види да је у овом случају термин *property* преведен као имовина, што представља шири појам од појма својина. Превод на српски језик је доступан на званичном сајту Уједињених нација: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=src5>.

<sup>191</sup> О проблемима који су постојали приликом формулисања овог члана Декларације и разликама између предлога који су постојали и коначне верзије члана 17, вид. L. Dehaibi, *op. cit.*, 12-18.

<sup>192</sup> Harvey M. Jacobs, „Private property and human rights: A mismatch in the 21st century?“, *International Journal of Social Welfare*, 22/2013, 91.

<sup>193</sup> Оригинални назив: Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*). Ступила је на снагу 1953. године.

<sup>194</sup> Поред тога је прецизирано да „Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.“ Европска конвенција о људским правима, Протокол бр. 1, чл. 1. Превод је доступан на сајту Европског суда за људска права: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf).

<sup>195</sup> Према: Deborah Rook, *Property Law and Human Rights*, Blackstone Press, London, 2001, 6-8.

У тексту Конвенције на енглеском језику, рубрум члана 1 Првог протокола гласи: *Protection of property (Заштита имовине)*. У наставку следи одредба првог става: „Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his *possessions*. No one shall be deprived of his *possessions* except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law [италиком истакла С.Н.П.]“<sup>196</sup> Очигледно је да постоји несклад између онога што пише у наслову и онога што пише у самој одредби. Тај проблем је одавно уочен, али текст Конвенције није измењен. Извесно прецизирање је извршио Европски суд за људска права, у једној од тзв. историјских одлука. У пресуди из 1979. године у случају *Marckx v. Belgium* Суд је констатовао да је у оквиру члана 1 Првог протокола загарантовано право на мирно уживање *имовине*, да је реч *possessions* употребљена у значењу које има термин *property* (на француском: *biens, propriété, usage des biens*) и да је приликом сачињавања Конвенције коришћен термин *right of property*.<sup>197</sup> У званичном водичу за примену Конвенције, у издању Савета Европе констатовано је да “Концепт имовине [*possessions*] има аутономно значење које је независно од формалне класификације у домаћем праву.”<sup>198</sup> Такође је речено да је тај концепт врло широко интерпретиран у пракси Европског суда за људска права, јер њиме није обухваћено само право својине, већ и низ права која гласе на новчане износе од акција, патената, арбитражних накнада, установљеног права на пензију, па чак и из започетог бизниса.<sup>199</sup>

На основу пресуда Европског суда за људска права можемо закључити да је имовина широко постављена у поређењу са решењима која постоје у националним законодавствима.<sup>200</sup>

Ниједан од међународних докумената у којима се помиње право на имовину не одређује ближе сам појам тог правног института, шта је све њиме обухваћено, нити шта може бити предмет права на имовину.<sup>201</sup> Постоји утисак да недостаје прецизна дефиниција права на имовину и права својине на међународном нивоу.<sup>202</sup> Због тога је интерпретација препуштена органима који врше надзор над применом и остваривањем овог права.<sup>203</sup>

---

<sup>196</sup> Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 1, доступно на: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

<sup>197</sup> Део пресуде на енглеском језику гласи: „By recognising that everyone has the right to the peaceful enjoyment of his possessions, Article 1 (P1-1) is in substance guaranteeing the right of property. This is the clear impression left by the words "possessions" and "use of property" (in French: "biens", "propriété", "usage des biens"); the "travaux préparatoires", for their part, confirm this unequivocally: the drafters continually spoke of "right of property" or "right to property" to describe the subject-matter of the successive drafts which were the forerunners of the present Article 1 (P1-1). Indeed, the right to dispose of one's property constitutes a traditional and fundamental aspect of the right of property.“ Case of *Marckx v. Belgium*, Judgment of 13 June 1979, Series A no. 31.

<sup>198</sup> *The right to property under the European Convention on Human Rights - A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols* (Aida Grgić et. al.), Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, Strasbourg, 2007, 7. [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-10\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-10(2007).pdf) преузето: 14.12.2019.

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> Monica Carss-Frisk, *Pravo na imovinu – Vodič za primenu člana 1 Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2004, 16-27; Bernadette Rainey, Elizabeth Wicks, Clare Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 496-497. Вид.: R. Megarry, et. al., *op. cit.*, 16.

<sup>201</sup> Christophe Golay, Ioana Cismas, *Legal opinion: The right to property from a human rights perspective*, International Center for Human Rights and Development and Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2010, 11. <http://hlrn.org/img/documents/Golay%20Cismas%20R2Prop.pdf> Приступљено: 28.11.2019.

<sup>202</sup> L. Dehaibi, *op. cit.*, 2.

<sup>203</sup> C. Golay, I. Cismas, *op. cit.*, 11.

## 2.2.6. Појам права својине у наднационалном праву Европске уније

Право Европске уније није формирано по принципу који постоји у националним системима држава чланица у којима стварно право чини издвојену целину у оквиру приватног права, са правом својине као централним (кардиналним) институтом. Делови материје која се односи на стварно право нису систематизовани, већ се налазе у оквиру различитих прописа.<sup>204</sup> Генерални проблем фрагментарности и непотпуног регулисања приватног права на нивоу Европске уније<sup>205</sup> је евидентан и у овој области. У складу са начелом енумерације овлашћења надлежност заједнице у домену приватног права је ограничена само на питања која су значајна за остварење циљева заједнице, односно за функционисање заједничког тржишта.<sup>206</sup> У уговорима не постоји основ за регулисање целокупне материје приватног права на нивоу Заједнице.<sup>207</sup> Што се тиче надлежности Европске уније у области стварног права, у Уговору о функционисању Европске уније је наведено да „Уговори ни на који начин не доводе у питање правила држава чланица којима је уређен својинскоправни систем.“<sup>208</sup> Државе чланице су задржале право да регулишу материју стварног права, изузев у областима у којима су овластиле институције Европске уније да то учине.<sup>209</sup> Оне и имају доминантну улогу у регулисању материје стварног права,<sup>210</sup> а тиме и у обликовању појма права својине.<sup>211</sup> Ипак, у пракси су многа питања из домена стварног права регулисана прописима Заједнице.<sup>212</sup> Међутим, они ретко садрже ближа одређења имовине и права својине.<sup>213</sup> Изузетак представља *Повеља о основним правима Европске уније (Charter of Fundamental Rights of the European Union)* из 2000. године,<sup>214</sup> којом је загарантовано право на имовину. Међутим, као и у Европској конвенцији о људским правима употребљен је термин *possession*. У преводу на српски језик је такође коришћен термин имовина, као и у претходно наведеним преводима међународних докумената. Одређено је да „Свако има право да држи, користи, располаже и завешта своју законито стечену имовину. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и у случајевима и под условима које прописује закон, при чему мора бити благовремено исплаћена правична надокнада за тај губитак. Коришћење имовине може бити уређено законом у оној мери у којој је то неопходно због општег интереса.“<sup>215</sup> Наведена одредба је по

<sup>204</sup> Eveline Ramaekers, *European Union Property Law: From Fragments to a System*, Intersentia Ltd, Cambridge, 2013, 13-14; Eveline Ramaekers, „What is Property Law?“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 37, No. 3/2017, 590, 616.

<sup>205</sup> Tatjana Josipović, *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005, 89-91.

<sup>206</sup> *Ibid.*, 92.

<sup>207</sup> *Ibid.*, 92-93.

<sup>208</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202, Art. 345.

<sup>209</sup> Ralf Michaels, „Property“ in Jürgen Basedow, Klaus J. Hopt, Reinhard Zimmermann, Andreas Stier, (eds.), *Max Planck Encyclopedia of European Private Law*, Volume II, Oxford University Press, Oxford, 2012, 1374.

<sup>210</sup> R. Michaels, *op. cit.*, 1374.

<sup>211</sup> S. van Erp, B. Akkermans, *op. cit.*, 1014, 1017. Уз претходно наведена одступања у областима за које постоји интерес заједнице да буду уређена на наднационалном нивоу.

<sup>212</sup> E. Ramaekers (2013), 102. Европска унија има могућност регулисања питања која су од интереса за заједницу као што су заштита потрошача, заштита животне средине и друго. R. Michaels, *op. cit.*, 1374. Није извршена потпуна хармонизација стварног права, али је то учињено парцијално доношењем директива и уредби за поједине области као што су заштита културних добара, закаснела плаћања у пословним трансакцијама, стечајни поступци, питање емисија штетних гасова. Поред тога у току је хармонизација још неких области којима су регулисана стварноправна питања. Више о томе, вид.: S. van Erp, B. Akkermans, *op. cit.*, 1036-1074.

<sup>213</sup> Детаљније вид.: E. Ramaekers (2013), 174-176, 180-181.

<sup>214</sup> R. Michaels, *op. cit.*, 1373.

<sup>215</sup> Наведени став 1 члана 17 *Повеље о основним правима Европске уније*, на енглеском језику испод рубрума *Right to property* гласи : 1. Everyone has the right to own, use, dispose of and bequeath his or her lawfully acquired possessions. No one may be deprived of his or her possessions [италиком истакла: С.Н.П.], except in the public interest and in the cases and under the conditions provided for by law, subject to fair compensation being paid in

структури и садржини слична одредбама европских грађанских законика и устава које се односе на право својине. Овлашћења која су наведена у повељи су иста као и она које има власник ствари. Могућност ограничења у јавном интересу и обавеза исплаћивања правичне накнаде такође одговарају одредбама које се односе на ограничење права својине, о којима је било речи у претходном одељку.

### 2.2.7. Појам права својине у српском законодавству и правној теорији

У одређивању појма својине потребно је поћи од Српског грађанског законика из 1844. године имајући у виду да је његовим одредбама у Србији постављена основа о схватању приватне својине као апсолутног и неограниченог права<sup>216</sup> и да је то законско одређење представљало полазну основу за развој правне мисли и праксе.

#### 2.2.7.1. Дефиниција права својине у Српском грађанском законнику

Закоником је одређено да „Све ствари, добра и права, која Србину принадлеже, јесу његова својина или сопственост, које ће рећи, да је сваки Србин савршени господар од својих добара, тако, да је он властан, ова по својој вољи уживати, с њима по вољи располагати, и свакога отуда искључити, наравно по пропису закона.“<sup>217</sup> Ограничење права својине се никада не може претпоставити, већ онај ко тврди да је својина у одређеном случају ограничена то мора и да докаже.<sup>218</sup> Детаљније одређење садржине права својине је дато у оквиру власникових овлашћења. Одређено је да он има право да ствар употребљава, ужива, извлачи користи из ње, али и да је не употребљава, нежива, као и да њоме располаже.<sup>219</sup> Иако је наведено да власник не може бити приморан да своју ствар уступи другоме уз накнаду или без ње, остављена је могућност експропријације.<sup>220</sup> У одредбама Српског грађанског законика је видљив утицај римског права и природноправне школе,<sup>221</sup> што је резултат рецепције Аустријског грађанског законика из 1811. године, али и чињенице да се законописац Јован Хацић школовао на Правном факултету у Бечу.<sup>222</sup>

---

good time for their loss. The use of property may be regulated by law in so far as is necessary for the general interest.“ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326.

<sup>216</sup> У том смислу: Радмила Ковачевић Куштримовић, „Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)“, у: *Зборник радова са научног скупа Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1995, XVI.

<sup>217</sup> Српски грађански законик, чл. 211. Професор Живојин Перић сматра да наведени члан није добро формулисан јер из њега произлази да странци не могу имати право својине на територији Србије, што није тачно и у супротности је са чланом 15 у коме је наведено да су права Србина под заштитом закона, при чему се та заштита простире и на странце. *По предавањима Живојина М. Перића, Специјални део Грађанског права, Стварно право*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1920, 14.

<sup>218</sup> Српски грађански законик, чл. 214.

<sup>219</sup> Српски грађански законик, чл. 216.

<sup>220</sup> Српски грађански законик, чл. 217.

<sup>221</sup> Природноправна схватања су се у српској филозофскоправној мисли јавила у првој половини XIX века. Вид.: Гордана Вукадиновић, „Утицај идеја рационалистичког природног права на Српски грађански законик“, *Зборник радова са научног скупа Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1995, 10.

<sup>222</sup> Р. Ковачевић Куштримовић (1995), XVI.

## 2.2.7.2. Појам права својине у домаћој правној литератури

У старијој правној литератури је право својине углавном схватано на начин који је одредио Јован Хацић у Српском грађанском законнику. Међутим, постојале су и одређене критике и коментари у погледу појединих решења.

Живојин Перић је појмовно одредио својину као „потпуну правну власт извесног лица над извесном стварју“ чија суштина је у потчињености ствари тој власти. Међутим, та власт није неограничена нити апсолутна.<sup>223</sup> Он је изнео критику у погледу одређивања права својине у Српском грађанском законнику. По мишљењу Живојина Перића, иако његове одредбе одсликавају својину каква је постојала у римском праву, и како се наводи и у другим законцима као што су Аустријски грађански законик и Француски грађански законик, њу не треба одређивати на дескриптиван начин као скуп овлашћења. Својину је неопходно посматрати као посебну целину која није збир овлашћења чија последица је настанак својине, већ одређена овлашћења настају јер постоји право својине.<sup>224</sup> Поједина овлашћења у ствари представљају знак егзистенције права својине.<sup>225</sup>

Лазар Марковић је у књизи *Грађанско право* изнео мишљење да је својина „потпуна правна власт на једној одређеној ствари,“ и да она обухвата три елемента: власт над једном одређеном ствари, правну власт и потпуну власт.<sup>226</sup> Издвајање правне власти као посебног обележја је учињено како би се направила разлика између својине и државине. Занимљиво је сагледати трећи елемент који се односи на потпуну власт. Она не подразумева апсолутност права својине већ указује на то да се „власт власникова простире у својој укупности на ствар“, при чему број власникових овлашћења „није лимитативно одређен.“<sup>227</sup> Ова карактеристика чини једну од дистинкција између права својине и других стварних права која су ограничена по својој природи. Са друге стране постоји могућност ограничења права својине на основу закона у интересу целине, односно друштва, а ограничење може бити успостављено и путем уговора у интересу одређених лица.<sup>228</sup> Разматрајући појам својине навео је да је он релативан, указујући на претходно наведену могућност ограничења. Својина је историјска категорија и њен основ не треба тражити у једној идеји већ у потреби њеног постојања ради одржања савременог друштва.<sup>229</sup> Сматрао је да наука позитивног права треба да одбаци теорију да је рад основ својине као и теорију да основ приватне својине треба тражити у човековој природи.<sup>230</sup> Лазар Марковић је изразио неслагање са одредбом Српског грађанског законика из 1844. године у којој је наведено да „Право сопствености на производе сила човечијих, и остале покретне ствари, које се силама човечијим придржавају, оснива се на самој природи, следствено већ је то законом природним опредељено; право пак сопствености на непокретна добра, као земље засађене и нарочито незасађене, обезбеђено је Уставом земаљским и законом грађанским.“<sup>231</sup> Он је сматрао да је одредба заснована на ставу економиста да је својина резултат рада када су у питању покретне ствари, а да је код непокретних ствари основа пронађена у тзв. легалној теорији што није прихватљиво с

<sup>223</sup> По предавањима Живојина М. Перића, 13-14.

<sup>224</sup> По предавањима Живојина М. Перића, 14-15.

<sup>225</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>226</sup> Лазар Марковић, *Грађанско право, Прва књига, Општи део и Стварно право*, Славија, Београд 1912, 315.

<sup>227</sup> *Ibid.*, 316, 317.

<sup>228</sup> *Ibid.*, 317.

<sup>229</sup> *Ibid.*, 318, 320.

<sup>230</sup> *Ibid.*, 320-321.

<sup>231</sup> Српски грађански законик, чл. 212.

обзиром да се право својине као и друга права заснива на законском признању, а не на природном основу.<sup>232</sup>

Српски грађански законик је престао да важи непосредно након Другог светског рата. У новом поретку у ком су биле доминантне социјалистичке идеје и друштвена својина, јавили су се нови погледи на право својине и нова појмовна одређења тог правног института. На то указују радови Андрије Гамса и других аутора из тог периода.<sup>233</sup> Андрија Гамс је сматрао да својину треба истовремено посматрати као економску и правну категорију. Економску, јер означава присвајање економских добара, а правну, јер представља скуп правних норми којима је регулисано присвајање.<sup>234</sup> Према томе својина у правном смислу представља „скуп правних норми које регулишу својину у економском смислу.“<sup>235</sup> У разматрању појма својине позивао се на радове Карла Маркса и Фридриха Енгелса.<sup>236</sup> Родоначелници социјалистичке идеологије су сматрали да својина представља присвајање путем нормативног система унутар и посредством друштва, чинећи основ производње.<sup>237</sup> Одређујући приватну својину Андрија Гамс је истицао да је за њу карактеристично да „садржи у себи најшира овлашћења поводом коришћења и располагања једном ствари.“ По његовом мишљењу, власник има многобројна овлашћења, међутим, њих је немогуће таксативно навести, већ само примерично. Ту спадају овлашћење држања, коришћења, могућност употребљавања или неупотребљавања, прибирања плодова и прихода, могућност физичког уништавања ствари и располагања путем отуђења и оптерећења.<sup>238</sup>

У послератној литератури појам права својине је углавном одређиван на дескриптиван начин.<sup>239</sup> Аутори најчешће наводе да је право својине најшире у границама закона право држања, коришћења и располагања једном ствари које делује *erga omnes*,<sup>240</sup> односно да је то најпотпунија власт на ствари.<sup>241</sup> Полазиште приликом одређивања појма својине налазе у Закону о основама својинскоправних односа<sup>242</sup> у ком пише: „власник има право да своју ствар држи, да је користи и да њоме располаже, у границама одређеним законом. Свако је дужан да се уздржава од повреде права својине другог лица.“<sup>243</sup> Из наведеног се види да аутори појам својине одређују кроз приказ садржине права својине.

<sup>232</sup> Л. Марковић (1912), 321.

<sup>233</sup> Јован Ђорђевић, „О друштвеној својини“, Архив за правне и друштвене науке, 2/1966, 108; Приватна својина, Својина, *Правна енциклопедија* 2, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 1311, 1651; Светислав Аранђеловић, *Право својине у Југославији*, Институт друштвених наука – Центар за правна истраживања, Београд, 1975, 150; Радмила Ковачевић Куштримовић, „Основна питања теоријског концепта друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1983, 475.

<sup>234</sup> Андрија Гамс, *Основи стварног права*, Научна књига, Београд, 1961, 23; Андрија Гамс, „Слојевитост својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-3/1996, 119.

<sup>235</sup> Андрија Гамс, „Нека разматрања о својини са становишта економије, права, социологије и филозофије“, у: *Промјене у праву својине - Трансформација друштвене својине*, Зборник радова са југословенског саветовања одржаног у Сарајеву, Сарајево, 1990, 7.

<sup>236</sup> Више о томе, вид.: Андрија Гамс, *Својина*, Научна књига, Београд, 1988, 27-40; Андрија Гамс, *О својини*, Београд, 1982, 6-7, 22-28; А. Гамс (1961), 23-27.

<sup>237</sup> А. Гамс (1982), 6.

<sup>238</sup> А. Гамс (1961), 42-43.

<sup>239</sup> Исто закључује и Рајко Јелић. Вид.: Р. Јелић (1992), 31-32.

<sup>240</sup> Обрен Станковић, Миодраг Орлић, *Стварно право*, Номос, Београд, 1996, 56; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 83; Даница Попов, „Појам права својине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2005, 138; Милутин Срдић, Мирјана Прентовић, *Својинскоправни односи у Републици Србији*, Службени гласник, Београд, 2012, 11.

<sup>241</sup> Д. Стојановић (1988), 154; Ljubomir Madžar, *Svojina i reforma*, knjiga I, Svojina, Ekonomski institut i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1995, 7.

<sup>242</sup> Закон о основама својинскоправних односа, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 60/80, 36/90, *Сл. лист СРЈ*, бр. 29/96, *Сл. гласник РС*, бр. 115/05 – ЗОСПО.

<sup>243</sup> ЗОСПО, чл. 3.



Евидентна је разлика између посвећености правне литературе овом институту стварног права у XX веку и данас. Некада су аутори више пажње поклањали теоријском разматрању питања права својине, што је данас веома ретко. Новија литература се углавном бави појединим аспектима и питањима права својине, док посвећеност институту права својине на општи начин изостаје, изузев код уџбеничке литературе у којој је он приказан на сумаран начин. То се одражава и на приказ појма права својине који се углавном своди на интерпретацију претходно наведене законске дефиниције, уз евентуално указивање да она води порекло из римског права и уз додатак кратког приказа историјског развоја права својине са фокусом на грађанске законике.

У последњем монографском делу посвећеном праву својине, које је 1992. године објавио Рајко Јелић констатовано је да је „својина потпуна правна власт на ствари, што би значило да сопственик има најширу власт и највећи утицај који човек може имати на некој ствари. Својинска власт је неограничена бар у начелу и свака врста ограничења мора бити предвиђена на основу закона или законског овлашћења. Право својине као најшире стварно право не мора увек бити истог обима, већ ширина и садржај овлашћења зависе од природе и значаја саме ствари као објекта овог права.”<sup>244</sup>

### 2.2.7.3. Појам права својине у законодавним пројектима

Потребно је указати и на појмовна одређења која су садржана у законодавним пројектима, јер они представљају основу за развој будућих нормативних решења (право својине *de lege ferenda*).

#### 2.2.7.3.1. Појам права својине у нацрту Законика о својини и другим стварним правима Републике Србије

У нацрту Законика о својини и другим стварним правима из 2006. право својине је одређено као најшире право на ствари које власнику даје могућност да са њоме поступа по свом нахођењу у границама закона и правног поретка. Власник има овлашћење држања, употребе, присвајања користи, може мењати својства ствари и њену намену, може је отуђити, односно располагати њоме на други начин, а има право и да не врши своја овлашћења.<sup>245</sup> Такође има право да искључи утицај других лица на ствар и да захтева њен повраћај од сваког код кога се она налази без правног основа.<sup>246</sup> Из наведеног се види да одређивање права својине у нацрту Законика о својини и другим стварним правима не одступа значајније од традиционалог приступа и класичних карактеристика овог института. Евидентно је да је у поређењу са тренутно важећим Законом о основама својинскоправних односа право својине знатно детаљније и прецизније регулисано.<sup>247</sup> У Експертиси последње верзије радног текста Нацрта из 2012. године коју је сачинила радна група Савета Европе, наведено је да је

<sup>244</sup> Р. Јелић (1992), 140 – 141.

<sup>245</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима из 2006. године, чл. 84. У радној верзији закона из 2012. године нумерација је измењена, тако да је наведена одредба у оквиру члана 79.

<sup>246</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима из 2006. године, чл. 84.

<sup>247</sup> Када је у питању прецизност формулација, треба указати на то да се у члану 2 Нацрта својина поистовећује са правом својине.

дефиниција права својине која је дата у Нацрту можда једна од најбољих у упоредноправним документима.<sup>248</sup>

### 2.2.7.3.2. Појам права својине у нацрту Грађанског законика Републике Србије

Нацрт Грађанског законика Републике Србије из 2015. године такође садржи детаљне и прецизне одредбе о праву својине. То посебно важи за појмовно одређење. У Нацрту пише: „Својина је најшире право физичког или правног лица да ствар по свом нахођењу држи, употребљава, прибира плодове и друге користи од ствари и да њоме располаже у границама закона. Сопственик има право и да своју ствар не употребљава (и да пропушта да прибира плодове и друге користи) изузев ако се посебним законом предвиђа дужност употребе ствари. Сопственик може искључити сва лица из додира са стварју и захтевати предају ствари од било ког лица у чијој државини се ствар налази без правног основа.”<sup>249</sup> Истој појмовној материји припада и следећи члан који носи назив *Својина као људско право*. За наведено одређење би се могло рећи да је потпуно и да је у складу са континенталном европском правном традицијом. Одређени су: 1. природа права својине; 2. овлашћења која има власник у односу на ствар; 3. овлашћења која власник има у односу на сва друга лица.

## 2.3. Основне карактеристике права својине

Ради потпуног сагледавања и анализе права својине, неопходно је посветити пажњу и карактеристикама овог правног института. Неке од основних карактеристика које ће бити анализирани на наредним страницама су апсолутност права својине, трајност (вечност) права својине: незастаривост, искључивост (ексклузивност) права својине, реинтеграбилност (еластичност, флексибилност) и првенство права својине.

### 2.3.1. Апсолутност права својине

#### 2.3.1.1. Појам и карактеристике апсолутности права својине

Термин апсолутност потиче од латинске речи *absolvere*, у значењу слободан, ослобођен.<sup>250</sup> Основе данашњег схватања апсолутности потичу из римског права. Као што је речено у једном од претходних одељака, право својине је тада било апсолутно и неограничено, односно сматрало се потпуном правном влашћу на ствари (*plena in re potestas*).<sup>251</sup> То је у начелу значило да је власник био слободан (*absolvô*) да чини са својом ствари шта жели. Међутим, и поред тога што је представљало најширу власт на ствари, право

<sup>248</sup> Вид.: *Mišljenje o nacrtu Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima Republike Srbije*, Pripremili Odeljenje za pravosuđe i sudsku saradnju, Direkcija za pravosuđe i ljudsko dostojanstvo, Generalna Direkcija za ljudska prava i vladavinu prava Na osnovu ekspertize: Dr. Dr. h.c. Christa Jessel-Holst, Prof. Dr. Miha Juhart, 27 jun 2012, 7. Доступно на сајту Министарства правде и државне управе: <https://arhiva.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakonik-o-svojini-i-drugim-stvarnim-pravima-radni-tekst.html> приступљено: 08.12.2019.

<sup>249</sup> Нацрт Грађанског законика Републике Србије, чл. 1694.

<sup>250</sup> С. von Bar (2015), 32.

<sup>251</sup> Л. Марковић (1912), 317; Драгутин Јанковић, *Проблеми Грађанског права*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1926, 42.

својине је и тада могло бити ограничено у јавном и у приватном интересу. Ограничења су се најчешће односила на право својине на непокретностима, нарочито на земљиште због његовог економског значаја<sup>252</sup> (којем је посвећено следеће поглавље ове дисертације). Римско схватање апсолутности права својине је уз одређене измене задржано и данас захваљујући грађанским законцима заснованим на римском правном наслеђу и историјским догађајима о којима је већ било речи. Као што је већ наведено прекретницу у том смеру је чинила Француска грађанска револуција, Декларација о правима човека и грађанина и Француски грађански законик.

Једно од питања које се намеће на самом почетку је шта у ствари право својине чини апсолутним?<sup>253</sup> У српској литератури аутори наводе да је право својине апсолутно јер делује према свима (*erga omnes*),<sup>254</sup> односно против свих (*contra omnes*). Апсолутна права, међу која спада и право својине, имају негативно дејство према свима, односно обавеза других лица је негативна - они не смеју ометати титулара у вршењу његовог права.<sup>255</sup> Власник има право следовања које му даје могућност да захтева повраћај ствари од лица код кога се она налази без правног основа.<sup>256</sup> Поред тога карактеристика апсолутности проистиче из чињенице да је у праву својине концентрисана „сва правна власт која се може имати на једној ствари,“ односно да је својина потпуна и најшира правна власт.<sup>257</sup> На сличан начин је суштина апсолутности права својине схватана и у Француском праву. У литератури се наводи да је апсолутност права својине кључно обележје овог правног института.<sup>258</sup> Постоји разлика у схватањима између аутора који су суштину апсолутности видели у могућности власника да са ствари чини шта жели, и оних који су апсолутност посматрали као „најшири круг овлашћења“ која титулар може да има.<sup>259</sup> У новијим упоредноправним студијама посвећеним овој теми изнето је мишљење да апсолутност значи да је право својине најшире право на ствари, у поређењу са осталим стварним правима, које власнику даје овлашћење да са ствари чини шта жели, али је то његово право ограничено законским забранама.<sup>260</sup> Аустријски аутори сматрају да право својине чини апсолутним његово дејство према свима/против свих, које пружа могућност искључења трећих лица, односно, које власнику ствари даје заштиту у односу на трећа лица.<sup>261</sup> Немачки правници такође наводе да је кључно обележје апсолутности права својине његово дејство према свима, односно могућност власника да искључи утицај трећих лица. У том смислу се наводи и свеобухватна заштита коју ужива титулар права својине.<sup>262</sup> У Швајцарској литератури је апсолутност права својине објашњена на исти начин као у аустријској и немачкој уз истицање *erga omnes* дејства и права власника да захтева повраћај ствари од сваког код кога се она налази без одговарајућег правног

<sup>252</sup> Ограничења у интересу појединца су се углавном односила на суседске односе. А. Маленица, *Римско право*, 248-249; Обрад Станојевић, *Римско право*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, 179-180; Драгомир Стојчевић, *Римско приватно право*, Савремена администрација, Београд, 1983, 134.

<sup>253</sup> Вид.: Д. Николић (2014), 88.

<sup>254</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 57; О. Станковић, В. Водинелић, *op. cit.*, 109; Рајко Јелић такође наводи ставове Обрена Станковића и Миодрага Орлића. Вид.: Р. Јелић (1992), 50.

<sup>255</sup> У том смислу вид. В. Водинелић (2014), 205-207. Д. Стојановић (1988), 152-153.

<sup>256</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 57.

<sup>257</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 57; О. Станковић, В. Водинелић, *op. cit.*, 109. Исто становиште је заступљено у књизи: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 88-90; Професор Јелић такође наводи ставове професора Станковића и Орлића. Вид.: Р. Јелић (1992), 50.

<sup>258</sup> Begr. von Murad Ferid, Völlig neubearb. von Hans Jürgen Sonnenberger, *Das Französische Zivilrecht*, Band 2, Schuldrecht: Die einzelnen Schuldverhältnisse. Sachenrecht, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft mbH, Heidelberg, 1986, 549-550.

<sup>259</sup> Вид.: Д. Николић (2014), 89-90.

<sup>260</sup> Eva Steiner, *French Law: A Comparative Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 384-385; М. Ferid, *op. cit.*, 550.

<sup>261</sup> G. Iro, *op. cit.*, 73; Н. Koziol, R. Welser, *op. cit.*, 262; Heinz Barta, *Zivilrecht: Grundriss und Einführung in das Rechtsdenken*, Facultas, Wien, 2004, 484, 490.

<sup>262</sup> Вид.: W. Brehm, C. Berger, *op. cit.*, 8-10; K. Müller, *et al.*, *op. cit.*, 23; K. Vieweg, A. Werner, *op. cit.*, 67; T. Zerres, *op. cit.*, 41, 66, 455; К.-Н. Capelle, *op. cit.*, 12; М. Wolf, M. Wellenhofer, *op. cit.*, 2.

основа.<sup>263</sup> Евидентна је разлика у схватању суштине апсолутности права својине у претходно наведеним државама. Иако је у аустријској, немачкој и швајцарској литератури акценат на тзв. *негативној компоненти* права својине, као што ће се видети у наставку кроз анализе одредаба грађанских законика, наведена је и позитивна компонента која се односи на овлашћења титулара права својине. Међутим, она нису као у српском и француском праву основни разлог (*differentia specifica*), односно кључна карактеристика која праву својине даје обележје апсолутности.

Криситјан фон Бар, у књизи посвећеној заједничком европском стварном праву, констатује да је једна од основних карактеристика апсолутности стварних права ненаметање обавеза другим лицима и дејство *erga omnes* које се у већини европских држава сматра основним обележјем апсолутности.<sup>264</sup>

### 2.3.1.2. Границе апсолутности права својине

Веома значајно питање које се односи на апсолутност права својине је одређивање њених граница. Било би логично да оно што је *апсолутно* није и не може бити било чиме ограничено. Међутим, у праву и правној теорији је апсолутност релативизиована. То нигде није експлицитно речено, али произлази из ширег контекста којим смо се бавили, и радова домаћих и страних аутора.

У том смислу је потребно поменути монографију *Позитивно-правна ограничења права својине* Драгољуба Стојановића. У оквиру разматрања теоријских схватања о приватној својини, нарочито о социјалној функцији права својине, указао је на то да већина теоретичара сматра да су ограничења *иманентна* праву својине.<sup>265</sup> Постоји повезаност између својине и обавеза чији садржај зависи од намене предмета. Обавезе и права су садржана у појму својине. (Што потврђује наше мишљење да не треба поистовећивати својину, као друштвену категорију и право својине, као правну категорију, о чему је било речи у одељку о присвајању и својини). Право својине не даје власнику безгранична овлашћења,<sup>266</sup> већ је он у том погледу ограничен правним поретком и законским одредбама.<sup>267</sup> Са друге стране у теорији постоје мишљења да ограничења долазе споља, односно да нису укључена у појам својине. Она су све бројнија због „продора јавног права у приватно.“<sup>268</sup> Драгољуб Стојановић је критиковао доминантан став у југословенској правној теорији тврдећи да ограничења не могу бити иманентна појму својине, јер би то значило да она у ствари не постоје. Права и обавезе не могу бити заједно садржани у појму права својине.<sup>269</sup>

На наредним страницама ће бити анализирани границе апсолутности права својине у појединим државама. У свакој од њих је правним прописима предвиђена најпре гаранција права својине, а потом и могућност успостављања ограничења, која у готово свим државама, изузев Француске, могу бити уведена само путем закона. Такве одредбе наводе на закључак да ограничења права својине могу бити успостављена само споља, одговарајућим прописима. Можда би допринос ставу да су ограничења иманентна праву својине могла бити чињеница да је њихово увођење омогућено у свакој од анализираних држава. Међутим, то није довољно

<sup>263</sup> H. Rey, *op. cit.*, 134; T. Sutter-Somm, *op. cit.*, 12-13; J. Schmid, B. Hürlimann-Kaup, *op. cit.*, 173.

<sup>264</sup> C. von Bar (2015), 32, 39.

<sup>265</sup> Драгољуб Стојановић, *Позитивно-правна ограничења права својине*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, 29-30; Драгољуб Стојановић, „Мешовита својина“, у: *Промјене у праву својине - Трансформација друштвене својине*, Зборник радова са југословенског саветовања одржаног у Сарајеву, Сарајево, 1990, 37.

<sup>266</sup> Д. Стојановић (1963а), 29-30.

<sup>267</sup> *Ibid.*, 30.

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ibid.*, 34-35.

за доношење закључка о нераздвојивости ограничења и права својине с обзиром на то да она зависе од објекта права својине, интереса друштвене заједнице и других питања, што би значило да право својине на одређеним добрима може бити потпуно неограничено. Са друге стране, о ограничењима која су иманентна праву својине можемо говорити имајући у виду специфичност и нарочите функције одређених врста ствари (као што је пољопривредно земљиште) које намећу потребу за одређивањем граница својинских овлашћења која су начелно призната власнику.

Начин и мера ограничења права својине зависе од тога да ли је у први план стављена заштита интереса власника, трећих лица или друштвене заједнице у целини. У литератури која се односи на ову тематику углавном је заступљена подела на ограничења права својине у јавном интересу и ограничења у приватном интересу. Поред тога, подела може бити извршена према начину на који ограничења делују на титулара права својине. Драгољуб Стојановић је у том погледу направио разлику између ограничења која имају за последицу пропуштење, трпљење и чињење. Прва врста ограничења се односи на забрану предузимања одређених радњи које би власник иначе могао да предузме. Друга врста ограничења онемогућује власника да отклони утицај трећих лица, док последња обавезује власника да са ствари чини оно што је прописано.<sup>270</sup>

#### 2.3.1.2.1. Границе апсолутности права својине у Србији

Уставом Републике Србије је загарантовано мирно уживање права својине,<sup>271</sup> али је истовремено остављена могућност да начин коришћења имовине буде ограничен законом.<sup>272</sup> Таква одредба се налази и у Закону о основама својинскоправних односа у ком пише да власник има право да ствар држи, користи и располаже њоме у *границама одређеним законом*, као и да право својине може бити одузето, односно ограничено у *складу са уставом и законом*.<sup>273</sup> Поред тога, као и у другим европским државама границу апсолутности права својине чине и права трећих лица.<sup>274</sup>

Различите теорије су утицале на успостављање граница апсолутности права својине, о чему ће бити више речи у наредном делу. Овде је потребно указати на то да су општа ограничења одређена самим Законом о основама својинскоправних односа. То је евидентно из одредбе којом је предвиђена забрана вршења права својине на начин који би био у супротности са циљем ради чијег остварења је то право установљено, односно признато законом (*забрана злоупотребе права*).<sup>275</sup> Прописано је да власник треба да право својине остварује у *складу са наменом и природом ствари*, што уједно представља и ограничавајући фактор.<sup>276</sup> Одређено је да власник приликом коришћења непокретности треба да се уздржава од поступака и радњи које потичу од његове непокретности, као и да отклања узроке који могу отежати коришћење других непокретности „преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета“.<sup>277</sup> Уставом је предвиђена могућност да се законом уведу различита ограничења ради

<sup>270</sup> *Ibid.*, 39; Драгољуб Стојановић, „Ограничења приватне својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1963, 558.

<sup>271</sup> Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 58, ст. 1.

<sup>272</sup> Устав Републике Србије, чл. 58, ст. 3.

<sup>273</sup> ЗОСПО, чл. 3, ст. 1, чл. 8.

<sup>274</sup> По предавањима Живојина М. Перића, 15.

<sup>275</sup> ЗОСПО, чл. 4, ст. 2.

<sup>276</sup> ЗОСПО, чл. 4, ст. 1.

<sup>277</sup> ЗОСПО, чл. 5. Детаљније вид.: Слободан Н. Сворцан, *Коментар Закона о основама својинскоправних односа*, Правни факултет Крагујевац, Крагујевац, 2009, 29-41.

остваривања и заштите јавних интереса. Различите обавезе, односно забране у општем интересу су предвиђене многобројним законима, као што је на пример Закон о пољопривредном земљишту, о чему ће бити више речи у наредним поглављима.

Могућност ограничења права својине у јавном интересу је детаљније регулисана у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима. Наведено је да власник мора да трпи ограничења која су у јавном интересу успостављена законом, посебно уколико је то у циљу заштите животне средине, одбране и безбедности државе, заштите здравља људи и животиња, као и када је објекат права својине историјско, културно или друго добро.<sup>278</sup> Такође је предвиђена могућност увођења обавеза власника да ствар користи или одржава на одређен начин зарад остварења јавних интереса.<sup>279</sup> У случају да власник не поступа у складу са предвиђеним мерама надлежни орган може поверити ствар на управљање или коришћење другом лицу уз накнаду.<sup>280</sup> Поред ограничења или одузимања права својине у јавном интересу предвиђено је да на основу одлуке надлежног органа право својине може бити ограничено у корист одређеног лица.<sup>281</sup> Предвиђена је накнада у складу са законом о експропријацији у случају одузимања права својине, као и за ограничење које има за последицу трајну и потпуну немогућност коришћења ствари.<sup>282</sup> За привремено или делимично ограничење коришћења и вршења других овлашћења предвиђена је накнада која је сразмерна том ограничењу.<sup>283</sup> На први поглед се чини да последња одредба представља израз правичности према власнику ствари који је делимично онемогућен да врши своја овлашћења. Међутим, она може створити проблеме приликом примене у пракси, у зависности од начина тумачења. Поставља се питање на каква ограничења се односи ова одредба. Да ли би свака врста ограничења у јавном интересу подразумевала захтев власника за накнаду, што би довело до изузетно великог броја погођених лица и немогућност одговора на постављене захтеве? Да ли би на пример власник због увођења ограничења располагања које је у јавном интересу могао тражити одређену накнаду? Какве последице би се јавиле у области просторног планирања које директно утиче на право својине? Поставља се питање да ли је можда ова одредба предвиђена за изузетне случајеве који се не јављају често, као што је на пример онемогућавање власника пољопривредног земљишта да приђе земљишту и обави пољопривредне радове због изградње јавног пута?

У Нацрту Грађанског законика Републике Србије из 2015. године ограничење права својине није регулисано на толико детаљан начин као у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима. На почетку одељка о ограничењима права својине је прописано да „својина обавезује правно, друштвено и морално, те је сопственик приликом вршења свог права дужан да поступа са потребним обзирима према општем (јавном) интересу и правима и интересима других лица, која нису у супротности са његовим правом.“<sup>284</sup> Наредним чланом је регулисана забрана злоупотребе права својине.<sup>285</sup> Додатна могућност ограничења права својине је предвиђена „у случајевима када то захтева општи интерес.“ Тада је могуће да законом буде прописана обавеза да власник употребљава и ужива ствар.<sup>286</sup> У случају када он није у могућности да то чини у складу са прописаним обавезама, надлежни орган му може одузети ствар и привремено је поверити другом лицу на употребу и управљање.<sup>287</sup> Међутим,

<sup>278</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 81, ст. 1.

<sup>279</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 81, ст. 2.

<sup>280</sup> Такође постоји могућност да то лице предузме мере редовног или ванредног одржавања ствари на терет власника. Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 81, ст. 3.

<sup>281</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 82.

<sup>282</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 84, ст. 1, 2.

<sup>283</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 84, ст. 3.

<sup>284</sup> Нацрт Грађанског законика Републике Србије, чл. 1698.

<sup>285</sup> Вид.: Нацрт Грађанског законика Републике Србије, чл. 1699.

<sup>286</sup> Нацрт Грађанског законика Републике Србије, чл. 1700, ст. 1.

<sup>287</sup> Нацрт Грађанског законика Републике Србије, чл. 1700, ст. 2.

у овој одредби није поменута накнада коју власник ствари може добити уколико она буде поверена другоме, као што је то случај у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима.

#### 2.3.1.2.2. Границе апсолутности права својине у појединим европским државама

Као што је већ речено у претходном одељку, у грађанским законима из XIX и почетка XX века право својине је било одређено као апсолутно уз остављање могућности да буде ограничено.

Према одредбама Француског грађанског законика из 1804. године својина подразумева „право уживања и располагања стварима на најапсолутнији начин.“<sup>288</sup> Међутим, у наставку је као услов за то прописано да оно не може бити коришћено на начин који је одредбама закона или уредбе забрањен.<sup>289</sup> Наведена одредба Француског грађанског законика је била предмет многобројних расправа. Неке од замерки су се односиле на то да није јасно одређено до које мере право својине може бити ограничено, као и да је одлука о томе препуштена законодавцу<sup>290</sup> који треба да пронађе одговарајући баланс између приватних и друштвених интереса.<sup>291</sup> Поред тога одредбама Законика је загарантовано право својине, односно прописано је да нико не може бити приморан да се одрекне свог власништва, али је ипак остављена могућност да то буде учињено зарад јавне (опште) користи, уз правичну накнаду.<sup>292</sup> Пракса француских судова је значајно утицала на ограничење апсолутности права својине, о чему ће бити више речи у наредном одељку.

Аустријски законодавац је такође предвидео могућност ограничења права својине, али за разлику од Француског грађанског законика одређено је да то може бити учињено само законом, а не и подзаконским актима. Право својине даје могућност титулару да слободно употребљава и располаже суштином ствари, уз искључење других.<sup>293</sup> Остварење тог права је ограничено правима трећих лица и законским ограничењима која могу бити прописана у циљу одржања и унапређења општих интереса (добробити).<sup>294</sup> Таква ограничења су успостављена у готово свим областима права.<sup>295</sup> Из наведеног можемо закључити да су одредбе о праву својине засноване на схватању *права својине као социјалне функције*, односно да општи интереси могу утицати на ограничење права својине појединаца, за шта се на теоријском и практичном плану залагао Карл Ренер, познати аустријски цивилиста и први председник Републике Аустрије.<sup>296</sup>

Немачким грађанским закоником је такође одређено да власник може да поступа са ствари по својој слободној вољи уз искључење утицаја других лица. То његово право није потпуно апсолутно већ може бити ограничено законом и правима трећих лица.<sup>297</sup> Ради стицања свеобухватног, целовитог увида у опште границе апсолутности права својине у

<sup>288</sup> Француски грађански законик, чл. 544.

<sup>289</sup> Француски грађански законик, чл. 544.

<sup>290</sup> V. Kruse, *op.cit.*, 7.

<sup>291</sup> M. Ferid, *op. cit.*, 548.

<sup>292</sup> Француски грађански законик, чл. 545.

<sup>293</sup> ABGB, § 354.

<sup>294</sup> Права трећих лица такође представљају границу слободе власника ствари. ABGB, §364. О ограничењима ће бити више речи у наредном поглављу.

<sup>295</sup> Peter Rummel, Meinhard Lukas, *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch*, 4. Auflage, MANZ'sche Verlag und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien, 2016, 171.

<sup>296</sup> Вид.: Karl Renner, *Socijalna funkcija pravnih instituta (Prilog kritici građanskog prava)*, Kultura, Beograd, 1960, нарочито другу главу *Menjanje funkcija svojine*, 28. etc.

<sup>297</sup> BGB §903.

немачком праву потребно је размотрити и члан 14 Основног закона Савезне Републике Немачке (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) којим је одређена социјална функција права својине. У првом ставу је наведено да је својина загарантована и да су њен садржај и ограничења одређени законом.<sup>298</sup> Веома је значајна одредба другог става у којој је констатовано да својина обавезује и да њена употреба треба истовремено да служи и општем добру, односно добробити заједнице.<sup>299</sup> Поред тога, у наредном ставу, предвиђена је могућност експропријације у јавном (општем) интересу на основу закона, уз накнаду која треба да буде одређена тако да се постигне баланс између јавног интереса и интереса лица које је погођено експропријацијом.<sup>300</sup> Поставља се питање до које мере је могуће ограничити право својине ради задовољења општих интереса. У оквиру наведеног члана Основног закона није дато прецизно одређење социјалне функције права својине, нити је одређена граница до које је могуће успоставити ограничења зарад добробити заједнице, већ је то препуштено законодавцу и његовом тумачењу општег друштвеног интереса у појединим областима.<sup>301</sup> Међутим, у члану 19 је наведено да ограничење основних права, у које спада и право својине, ни под којим условима не може угрожавати суштину основног права.<sup>302</sup> Наведену одредбу треба применити и приликом увођења ограничења која се односе на испуњење социјалне функције права својине.<sup>303</sup> Тај став је заступљен и у компаративистичкој литератури. Постоје мишљења да је циљ прописивања социјалне функције права својине да приватна својина увек буде подређена јавним интересима.<sup>304</sup> Поједни аутори се позивају и на текст Нацрта Основног закона у коме је (у ставу два члана 14) писало да својина подразумева социјалну обавезу и да њена употреба има границе у потребама грађана и јавном поретку који је од суштинског значаја за друштво.<sup>305</sup> Основни закон гарантује економски активну имовину, али не као индивидуалну резерву, већ она треба да представља друштвено користан елемент.<sup>306</sup> Иако је право својине загарантовано Основним законом, законодавцу је остављена могућност да га ограничи увођењем измена у постојећа овлашћења и дужностима титулара, при чему њих треба посматрати независно од експропријације,<sup>307</sup> односно титулар нема право на накнаду уколико су измене уведене ради остваривања јавних интереса и ако је поштован принцип пропорционалности.<sup>308</sup> Дакле, обим титуларових права зависи од јавних интереса и друштвених потреба, у складу са којима законодавац може прописати ограничења.<sup>309</sup> Међутим, иако у литератури постоје многобројна разматрања која наглашавају социјалну функцију права својине наспрам интереса власника, то не треба тумачити на такав начин да заштиту ужива само власник који своју имовину употребљава у складу са интересима

<sup>298</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1949, Nr. 1, Zuletzt geändert 28.3.2019, BGBl. 2019, Teil I, Nr.11, Art. 14 (1).

<sup>299</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 14 (2).

<sup>300</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 14 (3).

<sup>301</sup> Klaus Schreiber (Hrsg.), *Immobilienrecht: Handbuch*, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Berlin, 2005, 161, 165; J. von Staudingers, *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 3: Sachenrecht: §§ 903-924 (Eigentum 1 - Privates Nachbarrecht)*, Neubearbeitung 2016 von Christoph Althammer, Herbert Roth, Sellier- de Gruyter, Berlin, 2016, 33.

<sup>302</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 19 (2).

<sup>303</sup> Вид.: Hans Josef Wieling, „Sachenrecht: Band 1: Sachen, Besitz und Rechte an beweglichen Sachen“, *Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft*, Begründet von F. von Liszt und W. Kaskel, Herausgegeben von H. Albach, E. Helmstädter, H. Honsell, P. Lerche, D. Nörr, 2., vollst. überarb. Aufl., Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2006, 266.

<sup>304</sup> Вид.: Gregory S. Alexander, „Property as a Fundamental Constitutional Right - The German Example“, *Cornell Law Review*, Vol. 88, Issue 3, 2003, 750.

<sup>305</sup> Према томе, социјална обавеза је шира од минималне дужности избегавања стварања јавних сметњи. G. S. Alexander, *op. cit.*, 750.

<sup>306</sup> Peter Badura, *Eigentum und Verfassungsrecht der Gegenwart*, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Düsseldorf, 1972, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1972, 23-24.

<sup>307</sup> Експропријацијом се сматра одузимање предмета права својине (у потпуности или делимично), као и одузимање суштинске економске моћи која је до тада постојала. P. Badura (1972), 17.

<sup>308</sup> P. Badura (1972), 16-17.

<sup>309</sup> Peter Badura, „Eigentum“, у: Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, Berlin, 1994, 329.



заједнице. Не треба негирати субјективна права власника.<sup>310</sup> Право својине се налази између слободе и обавеза.<sup>311</sup> Оно са једне стране предстаља фундаментално право загарантовано Основним законом које чини основу личне слободе<sup>312</sup> и титулару пружа могућност да управља својим животом,<sup>313</sup> док са друге стране подразумева и обавезе које се могу огледати у различитим ограничењима. Због тога је неопходно да законодавац приликом прописивања обавеза, односно ограничења права својине води рачуна о интересима власника као и интересима заједнице уз примену принципа пропорционалности.<sup>314</sup> Потребно је направити адекватан баланс између гаранције права својине и ограничења ради остваривања његове социјалне функције.<sup>315</sup>

У Швајцарској је државна интервенција такође дозвољена. Одредбама Устава је предвиђена могућност ограничења основних права. Потребно је да ограничења имају правни основ, а уколико је у питању значајније ограничење оно мора имати основ у савезном акту.<sup>316</sup> Поред тога, неопходно је да ограничење буде оправдано јавним интересом или заштитом права трећих лица уз примену начела сразмерности, при чему је суштина основних права неповредива.<sup>317</sup> Могуће је ограничити или укинути одређени начин коришћења као и могућност располагања правом својине.<sup>318</sup> Што се тиче самог ограничења могуће је разликовати државне мере којима се потпуно или делимично одузима право својине, као што је случај код експропријације, и мере којима се ограничавају поједина права.<sup>319</sup> Из претходно наведеног је евидентно да прописи чије одредбе имају социјални карактер и у којима је више изражен јавни интерес у односу на индивидуални, значајно утичу на садржај права својине.<sup>320</sup> Као што је већ речено и у Швајцарском грађанском закону право својине није постављено као апсолутно већ је наведено да власник ствари има слободу да њоме располаже по својој вољи, али у границама закона.<sup>321</sup>

### 2.3.1.2.3. Границе апсолутности права својине у наднационалном праву Европске уније

На нивоу Европске уније је такође привхаћено становиште да право својине може бити ограничено зарад добробити заједнице, иако представља једно од основних људских права. Суд правде Европске уније је у многобројним пресудама навео да основна права нису апсолутна већ да је потребно посматрати их кроз њихову социјалну функцију и могућност успостављања ограничења у интересу заједнице.<sup>322</sup> Једна од пресуда која је често цитирана и у другим одлукама Суда правде Европске уније је донета 13. децембра 1979. године поводом случаја *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79). Тада важећом *Уредбом Савета*

<sup>310</sup> P. Badura (1972), 27.

<sup>311</sup> Hans-Armin Weirich, Malte Ivo, Jens-Olaf Lenschow, *Grundstücksrecht, Systematik und Praxis des materiellen und formellen Grundstücksrechts* 4., neu bearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 2015, 4.

<sup>312</sup> J. von Staudingers, *op. cit.*, 34.

<sup>313</sup> BVerfGE 24, 367, пасус 94, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024367.html> приступљено: 12.01.2020.

<sup>314</sup> H.-A. Weirich, M. Ivo, J.-O. Lenschow, *op. cit.*, 5; M. Wolf, M. Wellenhofer, *op. cit.*, 16.

<sup>315</sup> J. von Staudingers, *op. cit.*, 34.

<sup>316</sup> Наведено се не примењује у случају озбиљне и непосредне опасности када такво поступање није могуће. Устав Швајцарске, чл. 36, ст. 1.

<sup>317</sup> Устав Швајцарске, чл. 36, ст. 2, 3, 4.

<sup>318</sup> Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.), *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, 1. Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, 521.

<sup>319</sup> Поред тога постоји и одузимање/конфискација и војна реквизиција. *Ibid.*, 521-522.

<sup>320</sup> T. Sutter-Somm, *op. cit.*, 24.

<sup>321</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 641 (1).

<sup>322</sup> Bríd Moriarty, Eva Massa (eds.), *Human Rights Law, Law Society of Ireland*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 176-177. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities Case 4/73; Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft Case 5/88.

(ЕЕЗ) бр. 1162/76 од 17. маја 1976. о мерама намењеним за прилагођавање виноградарског потенцијала захтевима тржишта, била је предвиђена забрана садње нових засада винове лозе<sup>323</sup> у периоду од 1. децембра 1976. до 30. новембра 1978. како би било спречено презасићење тржишта стоним вином. У пресуди је приликом тумачења члана 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима наведено да је одредбама протокола предвиђена могућност да државе на основу закона ограниче начин употребе имовине у оној мери која је неопходна ради заштите општег интереса.<sup>324</sup> Констатовано је и да у свим државама чланицама постоје закони којима је ограничен начин употребе одређених непокретности, односно да постоје мере које представљају „конкретан израз социјалне функције права својине.“<sup>325</sup> Закључено је да увођење забране подизања нових засада винове лозе „утиче на ограничење власникових овлашћења, али не представља кршење основних права које би било неприхватљиво.“<sup>326</sup> У пресуди је истакнуто да је неопходно да право својине буде сагледано кроз његову социјалну функцију и потребу да ограничења која су успостављена ради остварења значајнијег јавног интереса и опште добробити буду прихваћена (*superior general interest and the general good*).<sup>327</sup>

#### 2.3.1.2.4. Границе апсолутности права својине у међународном праву

Право својине је загарантовано међународним документима о којима је било речи у одељку посвећеном појмовним одређењима. Према члану 17 Опште декларације о правима човека „Свако има право да поседује имовину, сам као и у заједници с другима. Нико не сме бити самовољно лишен имовине.“<sup>328</sup> На основу првог става се може закључити да је право својине постављено као апсолутно.<sup>329</sup> Његове границе нису сасвим јасно одређене, изузев да није дозвољено самовољно лишење имовине,<sup>330</sup> што може бити тумачено у смислу могућности лишавања уколико би оно имало основ у закону, односно уколико би било спроведено уз примену прописане процедуре.<sup>331</sup> Дакле, право својине подлеже ограничењима.

Чланом 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима је такође загарантовано право својине, односно право на неометано уживање имовине. За разлику од Опште декларације о правима човека, могућност ограничења и одузимања права својине је детаљније регулисана. Предвиђено је да имовина може бити одузета у јавном интересу уз испуњење услова одређених законом и општим начелима међународног права.<sup>332</sup> Поред тога државе могу законима да регулишу начин „коришћења имовине у складу са општим

<sup>323</sup> Постојала је могућност изузећа од наведене забране у одређеним случајевима када се радило о малој производњи која не би знатно утицала на тржишне прилике. Детаљније вид.: Council Regulation (EEC) No 1162/76 of 17 May 1976 on measures designed to adjust wine-growing potential to market requirements, OJ L 135, 24.5.1976, Art. 2.

<sup>324</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), Параграф 19.

<sup>325</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), Параграф 20.

<sup>326</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), 3733.

<sup>327</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), 3733.

<sup>328</sup> Општа декларација о правима човека, чл. 17. Текст на енглеском језику гласи „Everyone has the right to own property alone as well as in association with others. No one shall be arbitrarily deprived of his property.“ Превод на српски језик је доступан на званичном сајту Уједињених нација: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=src5>.

<sup>329</sup> L. Dehaibi, *op. cit.*, 17.

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> Драгор Хибер, *Својина у транзицији*, Реприватизација и повратак начелу неповредивости права својине, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998, 50.

<sup>332</sup> Европска конвенција о људским правима, Протокол бр. 1, чл. 1, ст. 1.

интересима.<sup>333</sup> У пракси Европског суда за људска права издвојена су три услова која морају бити испуњена како би државама било дозвољено да се мешају, односно да утичу на право на имовину.<sup>334</sup> Први услов се односи на законитост која подразумева да успостављање ограничења и контроле мора бити засновано на домаћим прописима који су „у складу са начелом владавине права.“<sup>335</sup> Суд је у бројним случајевима констатовао да су правна сигурност и владавина права основни принципи на којима почива Конвенција.<sup>336</sup> Други услов се односи на постојање легитимног циља.<sup>337</sup> Неопходно је да приликом лишавања, односно ограничења права на имовину постоји „законски оправдан“ јавни или општи циљ.<sup>338</sup> Трећи услов чини принцип пропорционалности. У пресуди поводом случаја *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*<sup>339</sup> закључено је да је на суду да процени да ли је успостављен правичан баланс (равнотежа) између захтева који је од општег интереса за заједницу и заштите основних права појединца.<sup>340</sup> Евидентно је да је чланом 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима остављена широка могућност државама да утичу на ограничење права на имовину, а тиме и на ограничавање права својине. Државама је препуштено одређивање граница апсолутности права својине у складу са међународним и националним прописима.

### 2.3.2. Трајност (вечност) права својине: незастаривост

Поред претходно наведене апсолутности, којој је посвећена већа пажња због њеног значаја у погледу могућности успостављања различитих ограничења права својине на пољопривредном земљишту, о чему ће бити више речи у наредним поглављима, потребно је поменути и остале карактеристике права својине које у својој укупности чине овај правни институт специфичним. Трајност, односно вечност је једна од њих. Ово својство је праву својине као основном људском праву дато у оквиру Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године. У њој је наведено да је право својине природно, вечито, неповредиво и свето право човека, које може бити ограничено путем закона.<sup>341</sup> Вечитост је у француској литератури препозната као једно од од кључних обележја права својине.<sup>342</sup> Суштину ове карактеристике права својине чине његова временска неограниченост, незастаривост и наследивост.<sup>343</sup> У српској литератури је такође истакнуто да трајност права својине подразумева временску неограниченост, односно незастаривост.<sup>344</sup> Због тога право својине не може бити изгубљено услед невршења. Пасивност власника сама по себи не

<sup>333</sup> Европска конвенција о људским правима, Протокол бр. 1, чл. 1, ст. 2.

<sup>334</sup> Бојан Тубић, „Ограничења права на неометано уживање имовине у пракси Европског суда за људска права,“ *Зборник радова правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1673.

<sup>335</sup> Б. Тубић, *op. cit.*, 1674.

<sup>336</sup> Вид.: М. Carss-Frisk, *op. cit.*, 65-68.

<sup>337</sup> Б. Тубић, *op. cit.*, 1673, 1675.

<sup>338</sup> М. Carss-Frisk, *op. cit.*, 12; S. Gardner, E. MacKanzie, *op. cit.*, 39.

<sup>339</sup> The European Court of Human Rights, Case of Sporrong and Lönnroth v. Sweden, Application no. 7151/75; 7152/75, Judgment 23 September 1982.

<sup>340</sup> The European Court of Human Rights, Case of Sporrong and Lönnroth v. Sweden, Application no. 7151/75; 7152/75, Judgment 23 September 1982, параграф 69; М. Carss-Frisk, *op. cit.*, 12; S. Gardner, E. MacKanzie, *op. cit.*, 39.

<sup>341</sup> Декларација о правима човека и грађанина, чл. 2, 17.

<sup>342</sup> Поред апсолутности и ексклузивности. Д. Николић (2014), 89.

<sup>343</sup> *Ibid.*

<sup>344</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 58; А. Гамс (1961), 43. Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 90. М. Срдић, М. Прентовић, *op. cit.*, 11; Д. Попов, *op. cit.*, 142; О разматрањима застарелости права својине у првој половини XX века, вид.: Михаило Митић, „Да ли застарева право својине“, *Гласник Адвокатске коморе за а.п. Војводину*, 12/1956, 1-9.

доводи до губитка права.<sup>345</sup> Међутим, уколико се упоредо са тим на страни трећег лица створе услови за стицање права својине на конкретној ствари, као што је то случај код одржаја (*usucapio*), власник може изгубити своје право.<sup>346</sup> С обзиром на то да право својине не застарева, власник увек може захтевати повраћај ствари од лица код кога се она налази без правног основа. Карактеристика вечности права својине је повезана и са трајношћу конкретне ствари која је објекат права својине, јер док постоји ствар постојаће и право својине, осим ако нешто друго није одређено законом.<sup>347</sup>

### 2.3.3. Искључивост (ексклузивност) права својине

Постоје различита тумачења искључивости права својине. Сматра се да ова карактеристика произлази из апсолутности права својине, односно безграничности власникових овлашћења.<sup>348</sup> Право својине као апсолутно право подразумева потпуну правну власт. Таква потпуна правна власт на ствари може бити само једна. Због тога није могуће постојање више искључивих права својине на једној ствари, већ само једног права својине.<sup>349</sup> Поред тога неки аутори сматрају да је право својине искључиво у још једном смислу. У питању је право искључења трећих лица (*ius excludendi tertii*).<sup>350</sup> Ексклузивност права својине се састоји у могућности власника да искључи било какав утицај трећих лица на ствар.<sup>351</sup> Власник има могућност да заштити своје право од „самовласних захвата“ трећих лица.<sup>352</sup> Уживање предмета права својине од стране трећих и њихов утицај је допуштен само ако се заснива на вољи власника,<sup>353</sup> уз изузетак законских ограничења права својине која могу бити установљена у корист других лица када није потребан пристанак власника. Искључивост се углавном сматра негативном страном права својине.<sup>354</sup> О томе је већ било речи приликом анализе појма права својине у различитим европским државама у којима је право искључења трећих лица углавном навођено као саставни део негативне компоненте права својине. Међутим, искључивост може бити посматрана и са позитивног аспекта, јер захваљујући искључењу утицаја свих трећих лица власник има могућност да са ствари чини шта жели, односно не чини.<sup>355</sup>

### 2.3.4. Реинтеграбилност (еластичност, флексибилност) права својине

Као што је већ речено, право својине може бити ограничено на различите начине. Степен ограничења може бити толики да власнику преостане само тзв. гола својина (*nuda*

<sup>345</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 58; Лазар Марковић, „О незастаривости права својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1911, 253-254.

<sup>346</sup> Наведена могућност губитка права својине представља израз незаинтересованости власника за право својине и успостављање правне сигурности усклађивањем фактичког и правног стања. Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 90; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 58; Ј. Марковић (1911), 253-256.

<sup>347</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 90; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 58.

<sup>348</sup> А. Гамс (1961), 36; Д. Попов, *op. cit.*, 142;

<sup>349</sup> Д. Попов, *op. cit.*, 142; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 90; Д. Стојановић (1988), 152.

<sup>350</sup> Д. Попов, *op. cit.*, 141-142; З. Рашовић (2010), 95; З. Рашовић (2007), 15; N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 375-376; Martin Vedriš, *Osнове imovinskog prava*, Informator, Zagreb, 1977, 136.

<sup>351</sup> T. Zerres, *op. cit.*, 467; M. Vedriš, *op. cit.*, 136.

<sup>352</sup> N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 376-377; Д. Попов, *op. cit.*, 142;

<sup>353</sup> А. Гамс (1961), 36.

<sup>354</sup> О искључењу утицаја трећих лица као негативној компоненти права својине је било речи у делу Појам права својине. N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 376; Д. Попов, *op. cit.*, 141-142;

<sup>355</sup> N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 376-377; Д. Попов, *op. cit.*, 142;

*proprietas*), односно овлашћење потпуног располагања.<sup>356</sup> Након престанка ограничења која су у мањој или већој мери сужавала власникова овлашћења, долази до успостављања права својине у пуном обиму,<sup>357</sup> односно у обиму који је постојао пре настанка ограничења.<sup>358</sup> Овакво својство права својине води порекло из римског права.<sup>359</sup> Наведена карактеристика је у литератури најчешће означена као *еластичност*, *рекадентност* или *флексибилност* права својине.<sup>360</sup> Међутим, постоје мишљења да није у питању еластичност права својине, већ да је реч о еластичности *власникове правне власти*. Никола Гавела сматра да под утицајем различитих фактора у ствари долази до мењања власникове правне власти, док право својине остаје непромењено.<sup>361</sup> Управо због појмовне непроменљивости права својине може постојати еластичност власникове правне власти, јер право својине „у сваком случају“ овлашћује титулара да са ствари чини све што му није забрањено, односно да не чини оно што му није наређено.<sup>362</sup> Садржај власникове правне власти је одређен у корелацији права својине са другим факторима који утичу на границе власникових овлашћења.<sup>363</sup> Успостављање различитих ограничења, односно јавноправно захватање у право својине ради остварења јавних интереса је могуће управо захваљујући еластичности власникове правне власти.<sup>364</sup>

### 2.3.5. Првенство права својине

Карактеристика права својине, као стварног права је његово првенство у односу на облигациона права.<sup>365</sup> У конкуренцији права својине и облигационог права предност ће бити дата својини. Значај првенства права својине долази до изражаја приликом стицања права својине, нарочито уколико, на пример, постоји више уговора о преносу права својине на истој ствари. У том случају, по правилима која важе у Републици Србији, предност би требало да има лице које је стекло право својине предајом ствари или уписом у регистар непокретности, док друга лица имају само облигационоправни захтев. Међутим, у пракси судова су се појавили другачији ставови који доводе у питање претходно наведено правило.<sup>366</sup>

### 2.4. Промене у поимању права својине

Током времена су се мењала схватања о праву својине. Највише промена се односило на апсолутност права својине, односно на питања у вези са границама апсолутности права својине и могућности интервенције државе у домену приватне својине. Те промене су се у правној теорији јавиле у XIX и почетком XX века у оквиру *Теорије о злоупотреби права*,

<sup>356</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 57. А. Гамс (1961), 36.

<sup>357</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 57; З. Рашовић (2010), 95; А. Гамс (1961), 36; Н. Koziol, R. Welser, *op. cit.*, 307.

<sup>358</sup> З. Рашовић (2010), 95; М. Vedriš, *op. cit.*, 136.

<sup>359</sup> Вид. А. Маленица, Римско право, 248; О. Станојевић, *op. cit.*, 178.

<sup>360</sup> Вид.: О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 57; Р. Јелић (1992), 51; З. Рашовић (2010), 95; Д. Попов, *op. cit.*, 142; А. Гамс (1961), 36; С. von Bar (2015), 510; Н. Koziol, R. Welser, *op. cit.*, 307.

<sup>361</sup> N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 402.

<sup>362</sup> *Ibid.*

<sup>363</sup> *Ibid.*, 402-403.

<sup>364</sup> *Ibid.*, 403.

<sup>365</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 3; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 6.

<sup>366</sup> Вид.: Miloš Živković, „Acquisition of Ownership of Real Property by Contract in Serbian Law – Departing from the *titulus-modus* system?“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3/2015, 118-126.

Теорије о прекомерном узнемиравању суседства и Теорије субјективних права као социјалних функција (теорија о праву као социјалној функцији; теорија о социјалној функцији својине). Оне су утицале на редефинисање апсолутности, сужавање и ограничавање права својине и јачање државног интервенционизма, што је евидентно и у претходно анализираним прописима појединих европских држава.

#### 2.4.1. Теорија о злоупотреби права

Модерна Теорија о злоупотреби права је настала у другој половини XIX века. Њене основе су постављене у оквиру судске праксе француских судова у циљу ограничења апсолутног дејства приватне својине,<sup>367</sup> али су зачеци оваквог схватања постојали и у римском праву.<sup>368</sup> У литератури се углавном наводи неколико пресуда за које се сматра да су утицале на формирање ове теорије. Прву пресуду такве врсте је донео Апелациони суд у Колмару, поводом случаја *Doerr v. Keller* из 1855. године.<sup>369</sup> У одлуци је констатовано да право својине треба да служи за задовољење озбиљних и легитимних интереса, а штетно вршење права, односно вршење права на начин који не доноси корист, а штети интересима трећих лица није дозвољено, без обзира што је право својине у оквиру Грађанског законика постављено као апсолутно.<sup>370</sup> Закључено је да злонамерно вршење права без легитимног интереса представља злоупотребу права<sup>371</sup> која није дозвољена и да се оно не може оправдати апсолутношћу права својине.<sup>372</sup> У пресуди донетој поводом случаја *Badoit v. André* из 1856. године који се односио на експлоатацију минералне воде, потврђено је ово становиште и наведено је да је право својине ограничено, односно да власник непокретности суседима мора да допусти да неометано уживају своја права.<sup>373</sup> У литератури се често наводи и пресуда која је донета у случају *Clément-Bayard* из 1915. године.<sup>374</sup> Наведени случајеви указују да право својине није потпуно апсолутно и да власник није сасвим слободан у вршењу права, већ мора водити рачуна о правима других лица. Заштита је усмерена на задовољење легитимних и озбиљних интереса власника, док је *шкодљиво вршење права* забрањено. Теорија о злоупотреби права је значајно утицала на постављање граница апсолутности права својине.

#### 2.4.2. Теорија о прекомерном узнемиравању суседства

Теорија о прекомерном узнемиравању суседства је такође формирана у оквиру праксе француских судова. Зачетак је представљала пресуда у вези са случајем из 1844. године који

<sup>367</sup> Касније је ова теорија обухватила сва субјективна права. Д. Стојановић (1988), 172.

<sup>368</sup> У Гајевим Институцијама је наведено да „не треба са злом намером користити своје право“, док је у Дигестама наведено да „нема оправдања за онога који употребљава своје право само зато да би другоме нанео штету.“ Према: Д. Стојчевић, *op. cit.*, 134. Више о теорији злоупотребе права у римском периоду вид.: Д. Јанковић, *op. cit.*, 43-46.; О савременом схватању овог правног института вид.: Владимир В. Водинелић, *Такозвана злоупотреба права*, Номос, Београд, 1997.

<sup>369</sup> Тужени је изградио лажни, нефункционални димњак само ради заклањања видика и смањења продора светлости ка прозору тужиоца. Вид.: Joseph Perillo, „Abuse of Rights: A Pervasive Legal Concept“, *Pacific Law Journal*, 27/1995, 43.

<sup>370</sup> Vera Bolgár, „Abuse of Rights in France, Germany, and Switzerland: A Survey of a Recent Chapter in Legal Doctrine“, *Louisiana Law Review*, Vol. 35, No 5, 1975, 1021; J. Perillo, *op. cit.*, 43.

<sup>371</sup> J. Perillo, *op. cit.*, 43.

<sup>372</sup> E. Steiner, *op. cit.*, 391.

<sup>373</sup> Д. Николић (2014), 95.

<sup>374</sup> E. Steiner, *op. cit.*, 391-392.

се односио на прекомерну буку из фабрике поводом ког је Касациони суд донео одлуку у којој је навео да је „вршење права својине ограничено природном и законском обавезом да се не чини штета на туђој имовини.“<sup>375</sup> Касациони суд је 1986. године формулисао принцип, независно од чланова 544 и 1382 Француског грађанског законика, у ком је навео да нико не може другоме да проузрокује прекомерно сметање (у контексту суседских односа).<sup>376</sup> Мање нелагодности/непријатности међу комшијама треба да буду толерисане, док прекомерно узнемиравање није дозвољено.<sup>377</sup> Одговорност постоји у случају када узнемиравање прелази границу која је нормална за одређену средину.<sup>378</sup> Имајући у виду наведено, забрана узнемиравања суседа може у знатној мери утицати на ограничење власникових овлашћења, посебно када је у питању начин употребе непокретности.

### 2.4.3. Својина као социјална функција

Поред наведеног, значајан утицај на право својине имају ограничења која су постављена у јавном интересу. Схватања о својини као социјалној функцији и потреби да оно служи не само за задовољење приватних већ и јавних интереса, јавила су се крајем XIX и почетком XX века. У делима Рудолфа фон Јеринга (*Rudolf von Jhering*) истакнуто је да својина није апсолутна и да је потчињена интересима друштва. Она не подразумева „апсолутну власт располагања“ и као такву је друштво не може, нити је могло трпети, јер „идеја својине не може са собом доносити ништа што би било у противречности са идејом друштва“.<sup>379</sup> Уколико би пољопривредно земљиште постојало само ради задовољења интереса власника, било би сасвим разумљиво да пољопривредне површине остану необрађене. Међутим, оно постоји истовремено и због друштва, односно задовољења потреба за производњом на тим површинама, због чега је у римском периоду земљиште које је остало необрађено било нуђено другима како би се задовољиле потребе друштва.<sup>380</sup> На схватање о социјалној функцији права својине је утицао и Ото фон Гирке (*Otto von Gierke*) који је у свом делу о социјалној улози приватног права<sup>381</sup> критиковао римски концепт апсолутности. Сматрао је да нема права без обавезе (дужности) и да приватна својина по свом концепту није апсолутна.<sup>382</sup> Право својине не може бити увек исто, независно од предмета. Својина на земљишту је знатно ограниченија у односу на право својине на покретним стварима.<sup>383</sup> Сматрао је да право својине на земљишту не даје власнику могућност потпуне самовоље, већ оно у крајњој линији у ствари представља могућност ограниченог права коришћења земљишта на делу националне територије.<sup>384</sup> Ото фон Гирке је на крају навео да ће (немачко) приватно право или бити више социјално или га неће бити.<sup>385</sup> Време је показало да је био у праву. У француској теорији значајан утицај на схватање права својине као социјалне функције је имао Леон Диги (*Léon Duguit*). Током серије од шест предавања одржаних 1911. године у Буенос

<sup>375</sup> Д. Николић (2014), 96; Вид.: интернет сајт Касационог суда: [https://www.courdecassation.fr/venements\\_23/colloques\\_activites\\_formation\\_4/2005\\_2033/intervention\\_m.\\_trebulle\\_8133.html#\\_ftnref3](https://www.courdecassation.fr/venements_23/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m._trebulle_8133.html#_ftnref3)

<sup>376</sup> Вид.: интернет сајт Касационог суда: [https://www.courdecassation.fr/venements\\_23/colloques\\_activites\\_formation\\_4/2005\\_2033/intervention\\_m.\\_trebulle\\_8133.html#\\_ftnref3](https://www.courdecassation.fr/venements_23/colloques_activites_formation_4/2005_2033/intervention_m._trebulle_8133.html#_ftnref3)

<sup>377</sup> E. Steiner, *op. cit.*, 393.

<sup>378</sup> James Gordley, „Disturbances among neighbours in French law“, in: James Gordley (ed.), *The Development of Liability between Neighbours*, Vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 68.

<sup>379</sup> Рудолф фон Јеринг, *Циљ у праву*, ЦИД, Подгорица, 1998, 227.

<sup>380</sup> *Ibid.*, 226.

<sup>381</sup> Наведено дело је у ствари предавање које је фон Гирке одржао у Бечу 5. априла 1889. године.

<sup>382</sup> Otto von Gierke, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1889, 20.

<sup>383</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>384</sup> *Ibid.*, 22.

<sup>385</sup> *Ibid.*, 45.

Аиресу Диги је изнео став да „својина није право већ социјална функција.“<sup>386</sup> Он је сматрао да својина обавезује власника да је учини продуктивном, односно да са њом не може радити шта жели.<sup>387</sup> Држава треба да штити право својине само ако оно испуњава социјалну функцију,<sup>388</sup> а уколико власник не поступа у складу са својим обавезама држава треба да га подстакне на то.<sup>389</sup> Да би људи и заједница напредовали потребно је да се сваки појединац придржава својих обавеза које има на основу позиције у друштву, имајући у виду да људи нису изоловани појединци већ су повезани међу собом и потребни једни другима.<sup>390</sup> Евидентно је да је теорија о социјалној функцији права својине заснована на идеји солидарности.<sup>391</sup>

Михаило Константиновић је 1925. године, на почетку развоја ове теорије у домаћем праву, закључио да је она у супротности са идејама индивидуализма на којима је заснована Декларација о правима човека и грађанина у којој је право својине било апсолутно, искључиво и индивидуално право, и да та, тада нова теорија, представља израз напуштања таквог индивидуалистичког приступа.<sup>392</sup> Он је сматрао да је нетачна претпоставка „да је човек по природи независтан,“ већ да постоји међузависност људи у друштву која је продрла „сувише дубоко да би се могла равнодушно посматрати употреба својине на начин штетан по заједницу.“<sup>393</sup> Власник не може поступати са ствари по својој вољи. Он има обавезу да ствар употребљава ради задовољења личних, али и општих потреба.<sup>394</sup> На питање како сазнати да ли је власник извршио своју социјалну функцију, професор је дао следећи одговор: „Сопственик земље не врши своју социјалну функцију када остави земљу необрађену и, уопште говорећи, када не извлачи из ње користи које она може дати. Ето критеријума за распознавање да ли је у случају ове врсте својине сопственик извршио своју социјалну функцију.“<sup>395</sup> На крају разматрања промена које се односе на право својине Михаило Константиновић је закључио да својина као индивидуално право не може повратити моћ коју је имала, а да ће својина као социјална функција бити константно учвршћивана.<sup>396</sup>

Посматрање права својине на наведени начин је изузетно значајно за регулисање питања која се односе на право својине на пољопривредном земљишту. Бројна ограничења која су успостављена у јавном интересу, а којих ће у наредном периоду вероватно бити још више с обзиром на тенденције у пољопривредној производњи и утицај климатских промена, имају основу у схватању да право својине треба да буде коришћено и за задовољавање јавних интереса, односно да право својине има и социјалну функцију. Детаљније ће о овој тематици и утицају теорије о социјалној функцији права својине на област пољопривредног земљишта бити речи у оквиру целине која се односи на право својине на пољопривредном земљишту.

---

<sup>386</sup>Sheila R. Foster, Daniel Bonilla, „The Social Function of Property: A Comparative Perspective“, *Fordham Law Review*, 80(3)/2011, 1004.

<sup>387</sup> *Ibid.*, 1005; P. Liver, *op. cit.*, 258.

<sup>388</sup> P. Liver, *op. cit.*, 258.

<sup>389</sup> S. R. Foster, D. Bonilla, *op. cit.*, 1005.

<sup>390</sup> *Ibid.*, 1005-1007.

<sup>391</sup> *Ibid.*, 1005.

<sup>392</sup> Михаило Константиновић, „Питање својине“, *Алманах Генерација пред стварањем*, изд. Групе за социјалну и културну акцију, Београд, 1925, у: *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/1982, 283-284.

<sup>393</sup> *Ibid.*, 284-285.

<sup>394</sup> *Ibid.*, 286-287.

<sup>395</sup> *Ibid.*, 291.

<sup>396</sup> *Ibid.*, 292.



#### 2.4.4. Границе државног интервенционизма

На основу досадашњих разматрања можемо закључити да су у европским државама границе права својине одређене различитим прописима и да та ограничења могу бити уведена ради задовољења јавних интереса, односно интереса заједнице. При томе је неопходно да буде поштовано начело легалитета, односно да ограничења и њихово спровођење буду утврђена општим правним актом.<sup>397</sup> У већини држава су таква ограничења предвиђена законским одредбама, док се у појединим то може учинити и подзаконским актом.<sup>398</sup> Међутим, поставља се питање које јавне или опште интересе треба сматрати легитимним за успостављање ограничења и до које мере је могућа интервенција државе у домену права својине зарад остварења тих интереса? У већини држава не постоје норме којима се прецизно одређује појам јавног или општег интереса, као и јасне смернице за утврђивање легитимних интереса. Изузетак, у извесној мери, представљају прописи о експропријацији, у којима се одређују јавни интереси због којих је дозвољено одузимање права својине уз накнаду, као што је то случај са Законом о експропријацији Републике Србије (мада листа наведена у закону није затворена).<sup>399</sup> Међутим, када је у питању ограничење права својине - у смислу овлашћења коришћења или располагања, утврђивање јавног интереса зарад ког је то могуће углавном изостаје. Ни у међународним документима није прецизно одређено шта се подразумева под јавним, односно, општим интересом. У члану 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима је наведено да јавни интерес представља разлог за лишење имовине. Поред тога државе имају могућност да законски регулишу „коришћење имовине у складу с општим интересима.“<sup>400</sup> Наведени термини нису ближе одређени. Европски суд за људска права је у појединим случајевима изнео став да јавни интерес треба схватити широко, односно да га је неопходно екстензивно тумачити.<sup>401</sup> У литератури посвећеној овој тематици констатовано је да није могуће утврдити јасну разлику између јавног и општег интереса у наведеном члану.<sup>402</sup>

Ради бољег разумевања ових појмова потребно је сагледати праксу Европског суда за људска права. Један од случајева који треба поменути је *Scollo v. Italy*.<sup>403</sup> Он се односио на захтев лица које је купило стан у Риму у коме се тада налазио станар.<sup>404</sup> Власник стана је захтевао да буде спроведено принудно исељење јер је њему као 71% инвалиду, дијабетичару и незапосленом лицу стан био неопходан, а при томе је станар престао да плаћа закупнину.<sup>405</sup> Европски суд за људска права је закључио да је политика владе о одлагању налога о исељењу један од легитимних јавних интереса. Таква мера је сматрана контролом коришћења својине која је у општем интересу јер би истовремено спровођење свих налога о исељењу довело до социјалних тензија и угрожавања јавног реда.<sup>406</sup> Међутим, наведени случај није прошао тест

<sup>397</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 50.

<sup>398</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 50; Д. Николић (2014), 92.

<sup>399</sup> Вид.: Закон о експропријацији, *Сл. гласник РС*, бр. 53/1995, 16/2001 – одлука СУС, 20/2009, 55/2013 – одлука УС и 106/2016 – аутентично тумачење, чл. 20. У закону је наведено да експропријација може бити извршена „и у другим случајевима предвиђеним законом,“ чиме је остављена могућност проширења листе наведене у члану 20.

<sup>400</sup> Европска конвенција о људским правима, Протокол бр. 1, чл. 1.

<sup>401</sup> The European Court of Human Rights, Case of *James and Others v. The United Kingdom*, Application no. 8793/79, Judgment 21 February 1986, параграф 46.

<sup>402</sup> D. Rook, *op. cit.*, 79-80, 92; Д. Хибер, *op. cit.*, 57.

<sup>403</sup> The European Court of Human Rights, Case of *Scollo v. Italy*, Application no. 19133/91, Judgment 28 September 1995.

<sup>404</sup> Висина станарине је била под контролом јавних власти. *Scollo v. Italy*, Judgment, p. 3.

<sup>405</sup> M. Carss-Frisk, *op. cit.*, 47. *Scollo v. Italy*, Judgment, p. 4.

<sup>406</sup> Случај *Scollo v. Italy*, Judgment, p. 10. Иако је то истовремено значило да власник стана не може користити своју непокретност. Међутим у овом случају није био испуњен захтев пропорционалности, тако да је подносилац и поред постојања легитимног циља успео у свом захтеву. M. Carss-Frisk, *op. cit.*, 47-50.

пропорционалности. Случај *James and Others v. The United Kingdom*<sup>407</sup> се односио на право дугорочних закупаца да купују станове у Лондону по ценама које су биле ниже од тржишних.<sup>408</sup> Станови су били у својини војводе од Вестминстера (Duke of Westminster), али је на основу Закона о реформи закупа из 1967. године он био лишен свог права у корист дугорочних закупаца.<sup>409</sup> Подносиоци захтева су тврдили да је одузимање имовине у јавном интересу оправдано само ако је то учињено у корист заједнице, а да преношење са једног лица на друго ради остварења његових приватних интереса не може бити легитимно.<sup>410</sup> Међутим, Комисија је заузела став да се може сматрати да је спровођење принудног преноса имовине са једног лица на друго у јавном интересу уколико би то било у складу са социјалним политикама које су оцењене као легитимне.<sup>411</sup> Суд се сагласио са ставом подносиоца захтева да се под јавним интересом не може сматрати пренос имовине са једног лица на друго уколико је извршен само ради задовољења приватних интереса.<sup>412</sup> Са друге стране такав поступак, у зависности од конкретних околности, се може сматрати легитимним начином промоције јавног интереса.<sup>413</sup> Поред тога, Суд је закључио да израз у *јавном интересу* не треба тумачити тако да објекат права својине треба искључиво да служи за употребу широј јавности, нити да заједница, макар у већем делу, има користи од одузимања конкретне непокретности.<sup>414</sup> Под одузимањем имовине у јавном интересу се могу сматрати мере којима се спроводи политика чији циљ је постизање веће социјалне правде.<sup>415</sup> Из претходно наведеног је евидентно да Европски суд за људска права приликом тумачења и примене члана 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима јавни, односно општи интерес схвата веома широко.

У домаћој литератури смернице за утврђивање легитимности одређеног јавног интереса дате су у књизи Драгора Хибер *Својина у транзицији*. Анализирајући легитимитет ограничења права својине аутор је пошао од јавног, односно општег интереса. По његовом мишљењу, задовољење општих потреба може бити један од разлога за одузимање или ограничење права својине. Са једне стране, таква интервенција је могућа ради „остварења државних функција“ из различитих области, када у ствари „објекат својине постаје јавно добро у ширем смислу.“<sup>416</sup> Поред тога могуће је да „објекат права својине постане јавно добро у ужем смислу,“ тако да буде доступно свима или да лишење или ограничење права својине буде уведено како би било омогућено коришћење јавног добра.<sup>417</sup> Аутор је закључио да је граница јавног интереса веома осетљива с обзиром на то да „јавни интерес наступа уместо истоветног појединачног.“<sup>418</sup> Са друге стране, постоје случајеви када се кроз увођење ограничења у јавном интересу спроводe социјалне политике којима се остварују интереси одређених група.<sup>419</sup> Тада се социјалним потребама одређених субјеката даје примат у односу на гаранцију права својине других лица,<sup>420</sup> као што је приказано у претходно наведеној пракси Европског суда за људска права. Када је у питању супротстављеност појединачних интереса потребно је да разлози због којих треба дати предност једном од њих буду

---

<sup>407</sup> The European Court of Human Rights, Case of *James and Others v. The United Kingdom*, Application no. 8793/79, Judgment 21 February 1986.

<sup>408</sup> M. Carss-Frisk, *op. cit.*, 42.

<sup>409</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 10.

<sup>410</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 39.

<sup>411</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 39.

<sup>412</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 40.

<sup>413</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 40.

<sup>414</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 41.

<sup>415</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 41.

<sup>416</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 52-54.

<sup>417</sup> *Ibid.*, 54.

<sup>418</sup> *Ibid.*

<sup>419</sup> *Ibid.*, 55-56.

<sup>420</sup> *Ibid.*

изузетни.<sup>421</sup> Неопходно је да то буде веома важан интерес који другачије не може бити остварен, да је вреднији за друштво, односно државу од интереса конкретног власника и да тиме не буде угрожен истоветни интерес власника.<sup>422</sup>

Одговор на питање до које мере је могуће ограничити право својине треба посматрати из различитих углова. Крајњу фазу ограничења и израз доминације јавних, општих интереса над приватним представља експропријација. У већини система је ова област детаљно регулисана. Међутим, поставља се питање односа према условно речено блажем виду ограничења кроз контролу и успостављање различитих ограничавајућих мера у погледу коришћења и располагања правом својине. У овом домену је могуће извршити одређену градацију ограничења од најмање до највише оптерећујућег за власника, али није сасвим јасно до ког нивоа је могућа интервенција државе. Драгољуб Стојановић је сматрао да држава само под одређеним условима може задирати у право приватне својине, а да законодавац приликом увођења ограничења мора имати оправдање које постоји у облику општег интереса.<sup>423</sup> У том случају се опет враћамо на питање јавног интереса.

На основу праксе Европског суда за људска права можемо доћи до закључка да је државама остављена широка слобода при утврђивању јавног интереса и успостављању ограничења. У судској пракси је временом развијен принцип *поља слободне процене (margin of appreciation)*<sup>424</sup> који пружа значајну слободу одлучивања државним властима приликом имплементације Конвенције.<sup>425</sup> У пресуди поводом случаја *James and Others v. The United Kingdom* Суд је закључио да је „природно да поље слободне процене законодавца у спровођењу социјалне и економске политике буде широко.“<sup>426</sup> Националне власти се налазе у бољем положају приликом доношења одлука и процене да ли је нешто у јавном интересу, у односу на међународне судије, с обзиром да имају увид у стање друштва и његове потребе.<sup>427</sup> Суд треба да поштује одлуку законодавца у погледу процене јавног интереса, али је неопходно и да преиспита спорне мере националних власти.<sup>428</sup> Поводом случаја *Handyside v. The United Kingdom*<sup>429</sup> Суд је констатовао да је систем заштите људских права који је успостављен Конвенцијом супсидијаран у односу на националне системе заштите и да првенствено државе треба да обезбеде примену загарантованих права и слобода, а да институције изван националног нивоа треба да буду укључене тек када су исцрпена сва домаћа средства.<sup>430</sup> С обзиром да је принцип поља слободне процене настао у судској пракси, није био укључен у текст Конвенције све до 2013. године када је доношењем Протокола број 15 у преамбулу унета следећа одредба: „стране уговорнице, у складу са начелом супсидијарности, сnose главну одговорност за обезбеђивање права и слобода гарантованих Конвенцијом и Протоколима уз њу, и у ту сврху уживају поље слободне процене које је

---

<sup>421</sup> *Ibid.*, 56.

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> Драгољуб Стојановић, „Приватна својина у нашем праву“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1990, 411.

<sup>424</sup> Наведени термин је први пут употребљен у извештају Европске комисије за људска права из 1959. године поводом случаја *Greece v. The United Kingdom* (Application no. 299/57), а потом је током година развијен кроз судску праксу. Steven Greer, *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Human rights files No. 17, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, 5. [https://www.echr.coe.int/librarydocs/dg2/hrfiles/dg2-en-hrfiles-17\(2000\).pdf](https://www.echr.coe.int/librarydocs/dg2/hrfiles/dg2-en-hrfiles-17(2000).pdf) приступљено: 22.01.2020.

<sup>425</sup> S. Gardner, E. MacKanzie, *op. cit.*, 40-41.

<sup>426</sup> The European Court of Human Rights, Case of *James and Others v. The United Kingdom*, Application no. 8793/79, Judgment 21 February 1986, параграф 46.

<sup>427</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 46.

<sup>428</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 46.

<sup>429</sup> The European Court of Human Rights, Case of *Handyside v. The United Kingdom*, Application no. 5493/72, Judgment 7 December 1976.

<sup>430</sup> *Handyside v. The United Kingdom*, параграф 48.

подвргнуто контролној надлежности Европског суда за људска права који је основан овом Конвенцијом.”<sup>431</sup>

Евидентно је да су државама остављена широка дискрециона овлашћења увођењем поља слободне процене. Међутим, овакву слободу држава је било потребно ограничити, што је учињено увођењем принципа пропорционалности. Као што је већ наведено, у пресуди поводом случаја *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*<sup>432</sup> Суд је закључио да је потребно да постоји правичан баланс (равнотежа) између захтева који је од општег интереса за заједницу и заштите основних права појединца.<sup>433</sup> У случају *James and Others v. The United Kingdom*<sup>434</sup> Суд је заузео став да одузимање, односно ограничење права својине поред тога што треба да буде засновано на „леgitимном циљу у јавном интересу“ мора укључивати и „разуман однос пропорционалности.“<sup>435</sup> Наведено је да такав баланс, односно пропорционалност неће постојати уколико лице „мора да сноси појединачни и превелики терет.“<sup>436</sup> Суд правде Европске уније такође своје одлуке базира на принципу пропорционалности. У пресуди поводом случаја *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia and Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) v Ministero delle Politiche Agricole e Forestali* (C-347/03) суд је навео да право на имовину представља једно од основних принципа Заједнице, али да оно није апсолутно, већ мора бити сагледано кроз његову социјалну функцију.<sup>437</sup> Право на имовину може бити ограничено уколико је то у складу са циљевима који су од општег интереса, али при томе ограничења не смеју представљати „несразмерно [италиком истакла С.Н.П.] и неподношљиво мешање које би штетило самој суштини загарантованог права.“<sup>438</sup> Када је у питању експропријација или *de facto*<sup>439</sup> експропријација, као што је већ наведено, Европски суд за људска права проверава да ли је испуњен услов легалитета и легитимности циља, што је случај и код ограничења права својине. Поред тога значајан утицај на процену пропорционалности има компензација за одузето право својине. Став Европског суда за људска права је да услове компензације треба размотрити приликом доношења закључка о испуњености захтева за постизање правичне равнотеже између различитих интереса и спречавања настанка несразмерног оптерећења за поједина лица.<sup>440</sup> Одузимање права својине

<sup>431</sup> Закон о потврђивању Протокола број 15 којим се мења Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Сл. гласник РС - Међународни уговори*, бр. 10/2015, чл. 1. У извештају о образложењу Протокола број 15 је наведено да у складу са судском праксом државе уживају поље слободне процене у поступку имплементације Конвенције с обзиром на то да примена зависи од конкретних права и одређеног случаја. Такође је поновљен став суда да локалне власти имају бољи увид у потребе друштва и имплементацију различитих мера у односу на међународни суд, што оправдава широку слободу која је остављена државама, док суд има улогу контроле. Council of Europe, Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Explanatory Report, параграф 9. [https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_15\\_explanatory\\_report\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_explanatory_report_ENG.pdf) приступљено: 22.01.2020.

<sup>432</sup> The European Court of Human Rights, Case of *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Application no. 7151/75, Judgment 23 September 1982.

<sup>433</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, параграф 69; M. Carss-Frisk, *op. cit.*, 12.

<sup>434</sup> *James and Others v. The United Kingdom*. Случај се односио на право дугорочних закупаца да купују станове у Лондону по ценама које су биле ниже од тржишних. Вид.: M. Carss-Frisk, *op. cit.*, 12, 42.

<sup>435</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 50.

<sup>436</sup> У пресуди *James and Others v. The United Kingdom* у параграфу 50 је цитирана одредба параграфа 73 случаја *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*.

<sup>437</sup> Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2005 - Case C-347/03 *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia and Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) v Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, параграф 119.

<sup>438</sup> *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia and Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) v Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, параграф 119.

<sup>439</sup> *De facto* експропријација постоји када је титулар права онемогућен у коришћењу и располагању својом имовином. У том случају не постоји законски основ за одузимање имовине, тј. она није одузета у редовном поступку експропријације, већ је титулар до те мере онемогућен у остваривању својих права, тако да то стање може бити изједначено са експропријацијом. Детаљније вид.: *Papamichalopoulos v Greece* (Series A, No 260-B; Application No 14556/89) European Court of Human Rights (1993) 16 EHRR 440 24 JUNE 1993.

<sup>440</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 54.

без компензације може бити оправдано само у изузетним околностима.<sup>441</sup> Накнада би требало да одговара вредности одузете непокретности, али то не значи да постоји гаранција потпуне компензације, односно пуне еквивалентности, у свим ситуацијама.<sup>442</sup> Нарочито ако је у питању спровођење реформе ради остварења јавних интереса, као што је постизање веће социјалне правде, када је могуће да накнада буде нижа од тржишне вредности непокретности.<sup>443</sup> Код ограничења права својине компензација нема толико значајан утицај приликом процене да ли је испуњен захтев пропорционалности. Поводом случаја *Banér v. Sweden* Европска комисија за људска права је констатовала да право на компензацију није својствено случајевима ограничења, односно контроле коришћења права својине/објекта права својине.

Прописи којима је регулисан начин коришћења права својине не садрже одредбе које се односе на компензацију, што чини кључну разлику између ове врсте утицаја на право својине и експорпријације.<sup>444</sup> Међутим, наведено не искључује могућност да законом буде предвиђена накнада у случајевима када би увођење ограничења могло да има значајне негативне економске последице по власника.<sup>445</sup> Став Комисије је да приликом процене пропорционалности треба узети у обзир да ли је прописана накнада за економске губитке до којих је дошло увођењем одређене мере, и у ком обиму.<sup>446</sup> С тим у вези је потребно навести случај *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*.<sup>447</sup> Компанија која се бавила куповином земљишта и изградњом, купила је парцеле у месту *Clondalkin* близу Даблина. То је учинила јер је у регистру (*official planning register*) била заведена оквирна дозвола за планирање (*outline permission*) на основу које би на предметним парцелама требало да буде дозвољена изградња индустријских складишта и канцеларија. Дозволу је издао министар локалне самоуправе након што је тадашњи власник уложио жалбу на претходну одлуку којом је одбијен његов захтев, јер се, између осталог, то земљиште налазило у зони која је била предвиђена за развој пољопривреде и очувања зеленог појаса.<sup>448</sup> Оквирне дозволе нису коначне, јер је потребно додатно одобрење за њихово спровођење. Оне су подложне изменама, а могу бити и повучене уколико се битно промене околности у области планирања и изградње.<sup>449</sup> Надлежни орган је одбио да изда дозволу за изградњу, а врховни суд је донео одлуку да је оквирна дозвола ништава и да министар није имао овлашћење да је изда.<sup>450</sup> Подносиоци су сматрали да је повређено њихово право на имовину заштићено чланом 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима и да је таквом одлуком значајно смањена вредност њихове имовине. Европски суд за људска права је закључио да није било повреде наведеног члана. Констатовао је да су подносиоци захтева били укључени у комерцијални подухват који са собом носи елемент ризика и да су морали знати за план зонирања и погрешну одлуку локалних власти.<sup>451</sup> Наведено је да поништење дозволе без било какве корективне мере не представља повреду начела пропорционалности.<sup>452</sup>

Суд посвећује значајну пажњу принципу пропорционалности с обзиром на то да је државама углавном лакше да одреде циљеве који су легитимни и оправдавају успостављање

---

<sup>441</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 54. Међутим, суд није навео шта се може сматрати изузетним околностима у којима је тако нешто могуће. Вид. *D. Rook, op. cit.*, 71.

<sup>442</sup> *D. Rook, op. cit.*, 71.

<sup>443</sup> *James and Others v. The United Kingdom*, параграф 54.

<sup>444</sup> *Banér v. Sweden*, Application no. 11763/85, European Commission of Human Rights, Decision, 9 March 1989.

<sup>445</sup> *Banér v. Sweden*; *D. Rook, op. cit.*, 81.

<sup>446</sup> *Banér v. Sweden*.

<sup>447</sup> *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, Application no. 12742/87 European Commission of Human Rights, Judgment, 29 November 1991.

<sup>448</sup> *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, праграф 9.

<sup>449</sup> *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, праграф 29.

<sup>450</sup> *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, праграф 12.

<sup>451</sup> *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, параграф 59.

<sup>452</sup> *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, параграф 59.

одређених мера, док је пропорционалност тих мера најчешћи разлог настанка спорова.<sup>453</sup> На то указује претходно наведени случај *Scollo v. Italy* у коме је био испуњен услов легитимитета, али не и пропорционалности уведених мера, с обзиром на то да је Суд закључио да средства која су била употребљена за постизање легитимног циља нису била адекватна.<sup>454</sup>

Принцип пропорционалности представља противтежу приликом успостављања ограничења или одузимања права својине. Он представља границу државног интервенционизма. Међутим та граница није увек сасвим јасна и подложна је различитим изменама. Примена принципа пропорционалности превентивно зависи од тумачења и схватања од стране доносилаца одлука, нарочито приликом увођења одређених мера, ставова законодавца, а у појединим случајевима и конкретног судије. Овај принцип може представљати добар инструмент заштите приватне својине од прекомерног државног интервенционизма уколико његова примена заиста одражава баланс интереса. Међутим, намеће се питање објективности приликом доношења одлука о приватним и општим интересима. Постоји ризик да принцип пропорционалности буде неефикасан и занемарен инструмент у различитим околностима под утицајем друштвених и политичких фактора, а нарочито у случају изостанка правовремене и адекватне судске заштите.

Допринос одређивању границе дозвољености ограничења у јавном интересу може представљати поменута одредба Основног закона Немачке у којој је наведено да ограничење основних права, у које спада и право својине, ни под којим условима не може угрожавати суштину основног права.<sup>455</sup> Дакле, сама суштина права својине мора бити очувана приликом успостављања ограничења. Међутим, поставља се питање шта чини ту суштину која не сме бити нарушена? Који је то основни минимум који мора остати власнику да би била очувана суштина права својине? У тумачењу ове одредбе наведено је да својина подлеже утицају јавне власти, с обзиром на њену социјалну функцију, али да је при томе неопходно да буде обезбеђен минимум приватне користи, односно да мере које утичу на ограничење права својине могу ићи до граница које не укидају принцип приватне користи, односно приватног интереса.

Граница државног интервенционизма и принцип пропорционалности имају значајан утицај на право својине у још једном смислу. Они у основи одређују који од својинских облика ће имати предност у односу на друге. У системима где је државни интервенционизам био доминантан, држава је била власник највећег дела земљишта, док је мања интервенција државе била карактеристична за земље у којима је преовлађивала приватна својина на земљишту.

---

<sup>453</sup> D. Rook, *op. cit.*, 69.

<sup>454</sup> Власник стана је био онемогућен да живи у њему што је, узимајући у обзир његову ситуацију, представљало непропорционално оптерећење. Случај *Scollo v. Italy* (Application no. 19133/91), параграф 40. M. Carss-Frisk, *op. cit.*, 47-49.

<sup>455</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 19 (2).

## 2.5. Облици својине

### 2.5.1. Колективна својина

Својина је током историјског развоја имала различите облике који су формиран под утицајем различитих животних, друштвених и политичких околности. На почетку, у периоду племенског уређења својина је била колективна.<sup>456</sup> Носилац права својине је било племе. Земљиште и објекти су припадали колективитету, док је појединац имао само одређена овлашћења у односу на конкретну ствар.<sup>457</sup> Лична својина је постојала искључиво на стварима које су коришћене за личну употребу.<sup>458</sup> Индивидуализам који данас познајемо тада није постојао.<sup>459</sup> Носиоци колективне својине су се мењали током историје.<sup>460</sup> Са развојем земљорадње јавља се породична колективна својина.<sup>461</sup> Тада су носиоци права својине биле породичне задруге.<sup>462</sup> Сматра се да је тадашње друштво представљало скуп породица, а не појединаца као што је то случај данас.<sup>463</sup> Поред тога, постојала је и сеоска колективна својина чији реликти су се задржали до данас. Типичан пример је сеоска земља коју су могли користити мештани, углавном за напасање стоке.<sup>464</sup> Колективна својина у нешто другачијем облику је постојала и у периоду феудализма.<sup>465</sup> У новијој историји као доминантни облици колективне својине јављају се државна колективна својина и друштвена својина, о чему ће бити више речи на наредним страницама. Једна од основних карактеристика колективне својине је подељеност својинских овлашћења између различитих субјеката.<sup>466</sup> Колективну својину одликује постојање одређене заједнице која је носилац права својине.<sup>467</sup> Највиша овлашћења припадају заједници, док чланови имају само поједина.<sup>468</sup> Она су успостављена на основу воље чланова заједнице, али могу бити наметнута и од стране појединих субјеката.<sup>469</sup> Предмет права својине се употребљава за подмирење потреба чланова заједнице по „унапред утврђеним правилима.“<sup>470</sup> С обзиром на подељеност својинских овлашћења субјекти колективне својине имају само делимичну власт на ствари и ограничену могућност употребе и располагања.<sup>471</sup>

### 2.5.2. Приватна својина

Као што је рекао Живојин Перић “...место “нашега” и “вашега” из времена заједничке својине дошло је “моје” и “твоје” индивидуалне својине место ширега породичнога и

<sup>456</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 91.

<sup>457</sup> N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 344-345.

<sup>458</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 91-92; А. Гамс (1988), 42-43.

<sup>459</sup> Henry Sumner Maine, *Ancient Law*, sixteenth edition, John Murray, London, 1897, 126.

<sup>460</sup> Ј. Ђорђевић (1966), 112; А. Гамс (1990), 9.

<sup>461</sup> А. Гамс (1996), 119; F. Parisi, *op. cit.*, 21.

<sup>462</sup> Вид.: *Колективна својина*, Правна енциклопедија 1, *Породична задруга*, Правна енциклопедија 2, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 621, 1171.

<sup>463</sup> H. S. Maine, *op. cit.*, 126.

<sup>464</sup> А. Гамс (1988), 45-46. *Лексикон грађанског права*, Обрен Станковић (ур), Номос, Београд, 1996, 279.

<sup>465</sup> Детаљније вид.: А. Гамс (1988), 59-64.

<sup>466</sup> *Лексикон грађанског права*, 278.

<sup>467</sup> Од породице до државе. А. Гамс (1996), 119. То може бити род, племе, као и нека друга група људи. Јован Славнић, Слободан Вучичевић, *Основи грађанског права*, Научна књига, Београд, 1983, 83; N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 344.

<sup>468</sup> А. Гамс (1996), 120; N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 344-345.

<sup>469</sup> А. Гамс (1996), 120.

<sup>470</sup> *Ibid.*, 119-120.

<sup>471</sup> *Лексикон грађанског права*, 278.

племенскога, егоизма, који је значио један ужи алтруизам, дошао је онај уски, лични, егоизам индивидуалне својине који је искључивао сваки алтруизам.”<sup>472</sup>

Развој приватне својине је подстакнут земљорадњом и сточарством везаним за одрђено земљиште, који су омогућили стварање вишкова производа и робну размену.<sup>473</sup> Међутим, успостављање приватне својине је текло споро, с обзиром да је земљорадња, као што је већ наведено, најпре омогућила стварање колективне својине. У Римском царству су се током историје јављали различити облици својине који су садржали реликте колективне својине.<sup>474</sup> Временом је настала класична приватна својина која је представљала централни институт приватног права.<sup>475</sup> Њена основна обележја су задржана до данас. Као што је већ речено, својина (право својине) је у римском праву схватана као *plena in re potestas*, односно потпуна власт на ствари. Основна овлашћења титулара права својине су и данас иста: *usus* (овлашћење употребе ствари), *fructus* (овлашћење прибирања плодова, природних и цивилних), *abusus* (овлашћење располагања).<sup>476</sup>

Приватна својина данас предстаља основни, доминантни облик својине у европским државама. Због тога ће она бити у фокусу даљег истраживања које је посвећено праву својине на пољопривредном земљишту, као што је најављено у уводном делу.

### 2.5.3. Државна својина

Државна својина представља најширу и непосредну правну власт „државе и носилаца јавне власти на јавним добрима односно на покретним и непокретним стварима.”<sup>477</sup> Она чини скуп различитих овлашћења.<sup>478</sup> Државна својина може бити посматрана у јавноправном смислу, као мешовит облик својине, или као право својине у грађанскоправном смислу. Уколико се држава јавља у улози носиоца јавне власти и титулара права својине, државна својина „има статус јавноправне категорије“ и њено стицање и престанак се спроводи по правилима управног права.<sup>479</sup> У ову категорију спада право својине на јавним добрима, односно добрима у општој употреби.<sup>480</sup> Мешовити облик државне својине постоји над јавним добрима која служе за употребу државним органима и службама за остваривање њихових функција.<sup>481</sup> Држава може бити и титулар права својине у грађанскоправном смислу када се јавља као обично правно лице. Међутим, у том случају могу постојати извесна ограничења као што је на пример обавеза добијања сагласности за располагање или употребу ствари од стране надлежног органа.<sup>482</sup> У Србији је државна својина била регулисана Законом о

<sup>472</sup> Ж. М. Перић, *op. cit.*, V.

<sup>473</sup> А. Гамс (1988), 44.

<sup>474</sup> Вид.: О. Станојевић, *op. cit.*, 173-176.

<sup>475</sup> А. Маленица, *Римско право*, 242; Д. Стојчевић, *op. cit.*, 128, 133.

<sup>476</sup> Д. Стојчевић, *op. cit.*, 133.

<sup>477</sup> Р. Јелић (1999), 11; Рајко Јелић, „Државна својина и сродне категорије,“ у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Прилози пројекту, Књига 1, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 416; *Државна својина, Лексикон грађанског права*, 140.

<sup>478</sup> Државна својина, *Лексикон грађанског права*, 140; Р. Јелић (1999), 11.

<sup>479</sup> Р. Јелић (1999), 11; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазећ, *op. cit.*, 101. Детаљније вид.: Државна својина, *Лексикон грађанског права*, 140.

<sup>480</sup> Улице, паркови, реке, итд. Вид.: Р. Јелић (1999), 11.

<sup>481</sup> Зграде, музеји, покретне ствари итд. На овај облик државне својине се примењују и правила управног и правила грађанског права. Вид.: Р. Јелић (1999), 11.

<sup>482</sup> Р. Јелић (1999), 12; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазећ, *op. cit.*, 101. Детаљније вид.: Државна својина, *Лексикон грађанског права*, 140.



средствима у својини Републике Србије<sup>483</sup> све до 2011. године када је донет Закон о јавној својини,<sup>484</sup> који је увео измене у овој области, о чему ће бити више речи у посебном одељку. Према раније важећем закону средства у државној својини, односно својини Републике Србије су била: природна богатства, добра у општој употреби и добра од општег интереса, средства која стекну државни органи и организације, органи и организације јединица територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, јавне службе, односно јавна предузећа и установе, као и друге организације чији оснивач је Република, јединица територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе.<sup>485</sup> У државну својину су такође спадале ствари које су изграђене или прибављене средствима у државној својини, приходи остварени по основу улагања државног капитала у предузећа, односно друге организације, средства која немају власника, као и друга средства која су у државној својини у складу са законом.<sup>486</sup>

#### 2.5.4. Јавна својина

Јавна својина као и државна својина садржи у себи јавноправни елемент. Она представља „најширу јавноправну власт над јавним добрима и испољава се преко различитих овлашћења и обавеза које се односе на управљање, присвајање и располагање тим добрима.“<sup>487</sup> Регулисана је императивним нормама. Јавноправни субјекти су имаоци власти, постоји систем субординације, за разлику од система једнакости који је карактеристичан за регулисање односа у домену приватне својине.<sup>488</sup> Јавна својина пружа могућност остварења јавних циљева, потреба, вршење јавних делатности и сл.<sup>489</sup> Јавноправни субјекти остварују овлашћења путем управних аката.<sup>490</sup> Међутим, као што је наведено у одељку о државној својини, постоје и случајеви када се јавноправни субјекти могу наћи у улози обичног субјекта грађанског права. За њих тада, у складу са начелом равноправности учесника грађанскоправних односа, важе општа правила грађанског права.<sup>491</sup> Јавна својина је у Србији, као посебан правни институт, уведена Уставом из 2006. године. Уставним одредбама је загарантована равноправност свих својинских облика, односно приватне, задружне и јавне својине. Прописано је да јавна својина обухвата државну својину, својину аутономне покрајине и својину јединице локалне самоуправе.<sup>492</sup> Наведена одредба је означила нов приступ у овој области и одступање од ранијег важећег система. Посебан закон посвећен јавној својини је донет 2011. године. Појам државне својине је сужен и према важећем закону обухвата само својину Републике Србије. Поред државне својине, као што је наведено, јавна својина обухвата покрајинску својину и општинску, односно градску својину (својину јединице локалне самоуправе).<sup>493</sup> Дакле, титулари права јавне својине су Република Србија, аутономна покрајина, општина, односно град.<sup>494</sup> Предмет јавне својине су природна

---

<sup>483</sup> Закон о средствима у својини Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 53/95, 3/96 – испр., 54/96, 32/97 и 101/2005.

<sup>484</sup> Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.

<sup>485</sup> Закон о средствима у својини Републике Србије, чл. 1, ст. 1-2.

<sup>486</sup> Закон о средствима у својини Републике Србије, чл. 1, ст. 3-6.

<sup>487</sup> Рајко Јелић, *Јавна својина и сродни облици*, Досије студио, Београд, 2013, 45.

<sup>488</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>489</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>490</sup> *Ibid.*, 11, 117.

<sup>491</sup> *Ibid.*, 12, 117.

<sup>492</sup> Устав Републике Србије, чл. 86, ст. 1.

<sup>493</sup> Закон о јавној својини, чл. 2.

<sup>494</sup> Закон о јавној својини, чл. 18.

богатства, добра у општој употреби и добра од општег интереса,<sup>495</sup> ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције, организације чији оснивач је Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.<sup>496</sup> Намена ствари које се налазе у јавној својини је одређена законом или одлуком надлежног органа донетој на основу одређеног прописа.<sup>497</sup> Предвиђено је да на стицање, вршење, заштиту и престанак јавне својине буду примењене одредбе закона којим је регулисано право приватне својине, изузев ако нешто друго није прописано наведеним или посебном законом.<sup>498</sup> Међутим, овлашћења која чине садржај јавне својине су модификована у односу на приватну својину како би било омогућено остваривање јавног интереса.<sup>499</sup> Субјекти су дужни да ствари у јавној својини користе рационално и на начин који обезбеђује ефикасно вршење њихових права и дужности, уз очување ствари.<sup>500</sup> Коришћење, одржавање и управљање стварима у државној својини утврђује влада, док је за друге субјекте јавне својине то одређено прописом надлежног органа аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.<sup>501</sup> Такође прибављање, односно располагање стварима у јавној својини одликују бројне специфичности.<sup>502</sup> Одступање које постоји у односу на приватну својину представља и забрана принудног извршења, заснивања хипотеке и одржаја на одређеним предметима јавне својине.<sup>503</sup>

### 2.5.5. Друштвена својина

Друштвена својина је у најопштијем смислу била својина целог друштва, односно, целокупне друштвене заједнице.<sup>504</sup> То је значило да су објекти друштвене својине били једнако доступни свим субјектима у друштву. Међутим, то у стварности није било могуће, јер, као што је већ речено, нема довољно материјалних добара за задовољење потреба свих чланова друштва.<sup>505</sup> Схватања о титуларима друштвене својине су се мењала током историјског развоја. Поред неуједначености ставова у погледу субјеката друштвене својине у литератури су постојала различита мишљења о појму друштвене својине и њеним карактеристикама. Из тих разлога не постоји прецизна и општеприхваћена дефиниција тог правног института.<sup>506</sup> Неки аутори су сматрали да је држава титулар друштвене својине,<sup>507</sup> а

<sup>495</sup> За која је утврђено законом да су у јавној својини. Закон о јавној својини, чл. 3.

<sup>496</sup> У јавну својину спадају и друге ствари у складу са законом. Закон о јавној својини, чл. 3. Детаљније вид.: Рајко Јелић, „Објекти јавне својине у праву Републике Србије“, у: *Идентитетски преображај Србије*, Прилози пројекту 2015 - Колективна монографија, Радмила Васић, Милена Полојац (прир.), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2016, 173-181.

<sup>497</sup> Закон о јавној својини, чл. 5.

<sup>498</sup> Закон о јавној својини, чл. 4.

<sup>499</sup> Р. Јелић (2013), 46.

<sup>500</sup> Закон о јавној својини, чл. 49, ст. 1.

<sup>501</sup> Закон о јавној својини, чл. 49, ст. 2, 3.

<sup>502</sup> Вид.: Закон о јавној својини, чл. 26-40.

<sup>503</sup> Вид.: Закон о јавној својини, чл. 16, 17.

<sup>504</sup> Р. Јелић (1999), 95.

<sup>505</sup> Р. Јелић (1999), 95, 97. Друштвена својина, *Лексикон грађанског права*, 142.

<sup>506</sup> Поједини аутори су изнели мишљења да се уопште не ради о праву својине. Више о ставовима аутора у погледу друштвене својине вид.: А. Гамс (1988), 262-279. Асен Групче, „Осврт на развој својинских односа у Југославији у периоду 1945-1990“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1990, 113. Драгољуб Стојановић, „Друштвена својина, одговорност и морал“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1985, 309-310, 317; Живомир С. Ђорђевић, Војислав С. Бакић, *Основи имовинског и породичног права*, Савремена администрација, Београд, 1959, 53; Јосиф Трајковић, „Улога уставног судства у заштити друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1985, 525-526; Ј. Ђорђевић (1966), 117-118; Димитар Поп-Георгијев, „Теорија грађанских субјективних права и друштвена својина“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966, 143, 150-151; Ј. Славнић, С. Вучичевић, *op. cit.*, 99-100; М. Vedriš, *op. cit.*, 192-196.

други да она има више субјеката.<sup>508</sup> У некадашњој социјалистичкој Југославији, у једној од развојних фаза новог друштвеног уређења, то су била друштвена предузећа, правна лица у области културе, образовања, друштвене службе итд.<sup>509</sup> Друштвена правна лица, као титулари друштвене својине, су имала овлашћења употребе и располагања, док су управљачка права била поверена радницима.<sup>510</sup>

У том периоду друштвена својина је представљала један облик колективне својине који је имао бројне специфичности. Основ присвајања и управљања у друштвеном правном лицу је чинио рад.<sup>511</sup> Потребно је било да ствар која се налази у друштвеној својини буде коришћена у складу са наменом и заједничким интересима.<sup>512</sup>

Друштвена својина се од приватне разликовала по томе што је била искључена могућност да се ствар (добро; средство за рад) не употребљава. Постојала су бројна ограничења овлашћења располагања. Средства у друштвеној својини по правилу нису могла да пређу у приватну својину. Постојала је забрана фактичког располагања која је могла да доведе до уништења ствари и сл.<sup>513</sup> (У вези са тим, потребно је нагласити да слична ограничења, односно одступања од општих карактеристика права својине, као што је забрана некоришћења и ограничење располагања, може постојати и код приватне својине када су у питању одређени објекти, као што је пољопривредно земљиште, о чему ће бити више речи у посебним одељцима).

У Југославији се друштвена својина јавила педесетих година XX века.<sup>514</sup> Најдоминантнија је била шездесетих и седамдесетих година,<sup>515</sup> док је деведесетих година постојала упоредо са државном својином. Она је била уставом загарантован својински облик све до 2006. године када је новим Уставом одређено да она престаје да постоји и да ће друштвена средства прећи у својину државе или у приватну својину путем приватизације.<sup>516</sup>

Уставом је загарантована равноправност и заштита приватне, задружне и јавне својине, што је означило нови период у развоју права својине.<sup>517</sup>

## 2.5.6. Задружна својина

Задружна својина је посебан облик својине чији је титулар задруга, као правно лице.<sup>518</sup> Пре упуштања у разматрање задружне својине потребно је указати на разлику између појма

<sup>507</sup> Детаљније о овим схватањима да је држава титулар друштвене својине и критици таквог посматрања друштвене својине, вид.: Р. Јелић (1992), 89-92.

<sup>508</sup> А. Гамс (1961), 74; А. Гамс (1988), 218-219; Ј. Славнић, С. Вучичевић, *op. cit.*, 99.

<sup>509</sup> Друштвена својина, *Лексикон грађанског права*, 143.

<sup>510</sup> Они их стичу, односно губе заснивањем, односно престанком радног односа. Р. Јелић (1999), 99.

<sup>511</sup> Р. Јелић (1999), 101. Детаљније вид.: *Друштвена својина*, Правна енциклопедија 1, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 288-290.

<sup>512</sup> Ствар у друштвеној својини не може бити неупотребљена. Р. Јелић (1999), 104.

<sup>513</sup> Р. Јелић (1999), 104-105; *Друштвена својина*, Правна енциклопедија 1, 290.

<sup>514</sup> Детаљније о овом периоду вид.: Р. Јелић (1992), 118-125; Р. Јелић (1999), 146- 150; *Друштвена својина*, Правна енциклопедија 1, 290-291; Алојзиј Финжгар, „Плурализам својинских облика“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1990, 95-96.

<sup>515</sup> Вид.: Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 14/1963 и Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 9/1974. О друштвеној својини у наведеним уставима вид. Јован Ђорђевић, „Концепт друштвене својине и њен уставни статус“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1985, 178-180.

<sup>516</sup> Устав Републике Србије, чл. 86.

<sup>517</sup> Устав Републике Србије, чл. 86.

<sup>518</sup> Р. Јелић (1999), 155.

задруге у данашњем праву и у некадашњем схватању задруге као заједнице људи и имовине. Под задругом је у Српском грађанском законнику из 1844. године сматрана сродством или усвојењем повезана заједница живота и имовине, као и кућа.<sup>519</sup> Добра и имање у задрузи су припадали свима, док су појединци имали својину над стварима за личну употребу.<sup>520</sup> Међутим, у појединим одредбама је задружна својина третирана као сусвојина, тако да су задругари имали утврђене сувласничке делове, што је допринело лакшој деоби породичне имовине, а по неким мишљењима и бржем нестајању породичних задруга.<sup>521</sup> Такви облици задруге су данас превазиђени, што је потврђено и ставом Врховног суда Југославије у коме је наведено да „некадашња породична задруга као правна заједница са домаћином на челу који *ex lege* послује за целу заједницу (...) не постоји у правном поретку СФРЈ. Таква стварна и правна ситуација превазиђена је...“.<sup>522</sup> Облик задруге који је сличан данашњем се у Србији јавио у другој половини XIX века.<sup>523</sup> Први југословенски закон који је регулисао ту материју је био Закон о привредним задругама из 1937. године.<sup>524</sup> Задруге и задружна својина су се током деценија мењали под утицајем различитих друштвених околности. Долазило је до поистовећивања задружне својине са друштвеном својином<sup>525</sup> или државном својином.<sup>526</sup> У периоду након Другог светског рата било је карактеристично успостављање сељачких, земљорадничких задруга.<sup>527</sup> Данас је формирање задруга регулисано Законом о задругама из 2015. године. Задруга представља правно лице коју може основати најмање пет физичких лица.<sup>528</sup> Оне могу бити формиране ради остварења економских, културних, социјалних и других интереса у различитим областима, а сходно томе могу бити основане као земљорадничке или пољопривредне, стамбене, радничке, социјалне, здравствене, као и друге врсте задруга.<sup>529</sup> Деловање задруга, односно вршење овлашћења је засновано на посебним вредностима као што су самопомоћ, самоодговорност, једнакост, демократичност, солидарност и правичност.<sup>530</sup> Оснивање и рад задруга се базира на принципима добровољног и отвореног чланства, контроле од стране задругара, економског учешћа задругара, аутономије и независности задруге, образовања и обуке чланова, међузадружне сарадње и бриге за заједницу.<sup>531</sup> Наведене вредности и принципи се одражавају и на овлашћења у погледу задружне својине, као и на доношење одлука, што чини специфичност у односу на друге својинске облике. Одлучивање о начину употребе и располагања задружном својином је знатно другачије у односу на самосталност и независност у погледу својинских овлашћења титулара искључиве приватне својине, с обзиром на то да задругом и задружном својином управљају задругари путем органа задруге.<sup>532</sup> Задружна својина настаје од улога или чланарина задругара, средстава која су стечена на основу рада и пословања задруге, као и на

<sup>519</sup> Српски грађански законик, 1844, чл. 507.

<sup>520</sup> Српски грађански законик, 1844, чл. 508, 509.

<sup>521</sup> Детаљније вид.: Маша Кулаузов, „Правила обичајног права о имовини у породичној задрузи Лужних Словена“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2009, 306.

<sup>522</sup> Решење Врховног суда Југославије, Рев. 633/63 од 5. фебруара 1964. године. Према: Р. Јелић (1999), 156.

<sup>523</sup> Зоран Његован, „Аграрно или задружно питање: прилог за разумевање задругарства у Републици Србији“, *Економика предузећа*, 5-6/2011, 299; Р. Јелић (1999), 168; Сава Живков, *Аграрно законодавство Југославије, 1918-1941*, Матица српска, Нови Сад, 1976, 122.

<sup>524</sup> С. Живков, *op. cit.*, 123-124, 126 и даље.

<sup>525</sup> Сматрана је друштвеном својином или једним обликом друштвене својине. Вид.: А. Финжгар, *op. cit.*, 95; А. Гамс (1961), 133; Ж. С. Ђорђевић, В. С. Бакић, *op. cit.*, 60.

<sup>526</sup> Р. Јелић (1999), 156-157, 159.

<sup>527</sup> А. Гамс (1961), 133-134. Детаљније вид.: З. Његован, *op. cit.*, 300-302; Више о земљорадничким задругама вид.: Драгољуб Вукчевић, *Земљишни односи и кооперација*, Институт друштвених наука, Београд, 1964, 16-73.

<sup>528</sup> Закон о задругама, *Сл. гласник РС*, бр. 112/2015, чл. 15.

<sup>529</sup> Закон о задругама, чл. 2, 10.

<sup>530</sup> Закон о задругама, чл. 4.

<sup>531</sup> Закон о задругама, чл. 4.

<sup>532</sup> Детаљније вид.: Закон о задругама, чл. 4, 33-48.

други дозвољен начин.<sup>533</sup> Објекти задружне својине могу бити покретне и непокретне ствари, новчана средства и хартије од вредности.<sup>534</sup> Поред задруга, субјекат задружне својине може бити и задружни савез. Законом о задругама је предвиђено да својина задруге која је до тада била уписана као друштвена, односно државна или јавна, буде уписана у регистар непокретности као задружна својина, уколико су за то, у случају конкретне задруге или задружног савеза, испуњени законом прописани услови.<sup>535</sup> На тај начин је извршено усклађивање законске регулативе у овој области са уставом предвиђеним облицима својине.

---

<sup>533</sup> Закон о задругама, чл. 53, ст. 2.

<sup>534</sup> Закон о задругама, чл. 53, ст. 1.

<sup>535</sup> Детаљније вид.: Закон о задругама, чл. 108-112.

### 3. ПОЉОПРИВРЕДНО ЗЕМЉИШТЕ

#### 3.1. Увод

На први поглед бисмо могли да претпоставимо да термин пољопривредно земљиште спада међу оне који се сматрају опште познатим и јасним, и да његово значење и значај није потребно посебно објашњавати. Међутим, детаљније анализе показују да је ситуација у реалности ипак другачија. Постоје различита појмовна одређења у међународним документима, у правнополитичким документима и наднационалним прописима Европске уније, у националним законодавствима, па чак и у оквиру истих правних система појединих држава, укључујући ту и Републику Србију. Од тога шта се подразумева под пољопривредним земљиштем зависи која ће овлашћења имати власници, да ли ће њихова добра бити подведена под општи или под посебан својинскоправни режим, да ли ће и која ограничења морати да трпе у интересу друштвене заједнице и, евентуално, интересу других појединаца и правних лица, да ли ће имати право на друштвену помоћ у облику субвенција или не, и сл.

Пољопривредно земљиште је општи и сложени појам који обухвата више ужих категорија. Постоје различите врсте пољопривредног земљишта. Оне немају исти значај за друштво, а због тога ни једнак положај у правној регулативи. Поједине врсте су посебно значајне за задовољавање потреба егзистенције, оне се посебно евидентирају у оквиру опште евиденције непокретности, али и у оквиру посебних регистара.

Имајући у виду претходно наведено, у овом поглављу ћемо прво одредити појам пољопривредног земљишта да би се знало шта се под њим подразумева, а шта не, односно шта може бити објекат права својине са посебним правним режимом који ће бити детаљно анализиран у наредним поглављима дисертације. Да бисмо утврдили разлоге за увођење и постојање посебног правног режима указаћемо на значај који има пољопривредно земљиште. Такође ћемо размотрити критеријуме за његову класификацију и категоризацију. На крају поглавља ће бити анализирани различити модели евидентирања података о непокретностима, при чему ће посебна пажња бити посвећена специјалним евиденцијама које обухватају искључиво податке о пољопривредном земљишту и које саме по себи говоре о његовом значају.

#### 3.2. Појам пољопривредног земљишта

##### 3.2.1. Појмовно одређење пољопривредног земљишта у међународном праву

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*) је у оквиру листе дефиниција и стандарда који се односе на начин коришћења земљишта закључила да је пољопривредно земљиште „земљиште које се користи за гајење усева и сточарство.“<sup>536</sup> Њега чине површине „под усевима и трајним ливадама и пашњацима.“<sup>536</sup> У детаљнијем објашњењу термина „земљиште под усевима“ наведено је да оно обухвата земљиште које се користи за гајење усева, обрадиво

---

<sup>536</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Definitions and standards - Land Use*, вид.: Agricultural land <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> преузето: 15.01.2020.

земљиште и земљиште под трајним усевима.<sup>537</sup> Обрадиво земљиште чини површине под привременим усевима, привременим ливадама и пашњацима, као и земљиште које није обрађено, али је то стање привремено. Оно не обухвата земљиште које је потенцијално обрадиво, али није редовно обрађено.<sup>538</sup> Обједињавањем свих наведених појмова се долази до синтетичког одређења по ком је пољопривредно земљиште оно које је под привременим или трајним усевима, под привременим или трајним ливадама и пашњацима, као и земљиште које само привремено није обрађено. Овакво појмовно одређење су преузеле друге међународне организације као што су Светска банка (*World Bank*) и Организација за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) у прегледима релевантних статистичких података.<sup>539</sup>

### 3.2.2. Појмовно одређење пољопривредног земљишта у наднационалном праву Европске уније

Европска комисија је документу *Земљиште – кључни ресурс за ЕУ* из 2010. године дала следеће појмовно одређење: Земљиште представља танак површински слој земљине коре који се „састоји од минералних честица, органске материје, воде, ваздуха и живих организама.”<sup>540</sup> У оквиру Заједничке пољопривредне политике Европске уније (*Common Agricultural Policy*), Уредбом о директним плаћањима (*Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009*) одређено је да пољопривредне површине обухватају обрадиво земљиште, трајне травњаке, трајне пашњаке и земљиште под трајним усевима, односно, засадима. Обрадиво земљиште је оно које се користи за гајење усева, односно земљиште које се користи за пољопривредно производњу, као и необрађено земљиште које је погодно за пољопривредну производњу.<sup>541</sup>

### 3.2.3. Специфична појмовна одређења пољопривредног земљишта у националном праву појединих европских земаља

У појединим европским државама постоје специфична појмовна одређења која су одраз нарочитих природних услова, правне традиције и сл.

У Швајцарској је *Федералним законом о пољопривредном земљишту* из 1991. године, одређено да је пољопривредно оно земљиште које је погодно за пољопривредну и баштенску

<sup>537</sup> FAO, *Definitions and standards - Land Use*, вид.: Cropland <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> преузето: 15.01.2020.

<sup>538</sup> FAO, *Definitions and standards - Land Use*, вид.: Arable land <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> преузето: 15.01.2020.

<sup>539</sup> Вид.: World Bank, DataBank, Metadata Glossary, Agricultural land <https://databank.worldbank.org/metadata/glossary/africa-development-indicators/series/AG.LND.AGRI.K2>; OECD Data, Agricultural land <https://data.oecd.org/agrland/agricultural-land.htm>. Преузето: 15.01.2020.

<sup>540</sup> European Commission, Soil - a key resource for the EU, 2010, 2. [https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet_2010_en.pdf). Преузето: 15.01.2020.

<sup>541</sup> Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347, 20.12.2013, p. 608–670, чл. 4 (е), (ф).

употребу, у које спадају и алпско земљиште, шумско земљиште и пашњаци.<sup>542</sup> У Аустрији постоје шире и уже законске дефиниције. Тако је, на пример, законом којим је регулисан промет пољопривредног земљишта одређено да је то земљиште које се користи за пољопривредну производњу.<sup>543</sup> У закону којим је регулисана заштита површина које се користе за пољопривредну производњу, пољопривредно земљиште је дефинисано као земљиште које служи пољопривредном газдинству (предузећу) за узгој биљних култура, укључујући и дворишта и баште.<sup>544</sup> Поред површина за биљну производњу пољопривредним земљиштем се може сматрати и земљиште које се користи за потребе узгоја домаћих животиња и рибе, у складу са законом који регулише издавање земљишта у закуп.<sup>545</sup>

### 3.2.4. Појмовна одређења пољопривредног земљишта у региону југоисточне Европе

Појмовна одређења пољопривредног земљишта у региону југоисточне Европе су углавном заснована на заједничком правном наслеђу из периода некадашње Југославије.

У Словенији је *Законом о пољопривредном земљишту (Zakon o kmetijskih zemljiščih)* прописано да је пољопривредно оно земљиште које је погодно за пољопривредну производњу и које је као такво одређено планским документом.<sup>546</sup> У пољопривредно земљиште спадају оранице, баште, травњаци, трајни засади и друге пољопривредне површине.<sup>547</sup>

У Хрватској је одређено да пољопривредно земљиште чине оранице, вртови, ливаде, пашњаци, воћњаци, маслињаци, виногради, рибњаци, трстици, мочваре и друго земљиште које може бити коришћено за пољопривредну производњу.<sup>548</sup> Оно је проглашено за добро од општег интереса и ужива посебну заштиту.<sup>549</sup>

У *Закону о пољопривредном земљишту* Федерације Босне и Херцеговине је одређено да је пољопривредно оно земљиште које се користи за пољопривредну производњу и да у њега спадају њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици, мочваре, као и друго земљиште које би могло да се користи за пољопривредну производњу у складу са његовом природним и економским особинама.<sup>550</sup> Пољопривредно земљиште је такође проглашено за природно богатство и добро од општег интереса које ужива посебну заштиту.<sup>551</sup> Идентичне одредбе постоје и у *Закону о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине*.<sup>552</sup> Према *Закону о пољопривредном земљишту Републике Српске* пољопривредно је оно земљиште које се користи за пољопривредну производњу и

<sup>542</sup> Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2014), Art. 6.

<sup>543</sup> Вид.: Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken (Vorarlberg), Landesgesetzblatt Nr. 42/2004, 19/2009, 25/2011, 39/2011, 44/2013, 2/2017, 5/2019, Art. 2 (1); Landesgesetz vom 7. Juli 1994 über den Verkehr mit Grundstücken (Oberösterreich), Landesgesetzblatt Nr.88/1994, zuletzt geändert 8/2020, Art. 2 (1).

<sup>544</sup> Gesetz vom 20. April 1982 über den Schutz landwirtschaftlicher Betriebsflächen (Steiermark), Landesgesetzblatt Nr. 61/1982, 14/1990, 5/1996, 58/2000, 78/2005, 87/2013, Art. 2 (2).

<sup>545</sup> Bundesgesetz vom 26. November 1969, mit dem Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge getroffen werden, Bundesgesetzblatt Nr. 451/1969, 113/2003, 124/2006, 58/2018, Art. 1 (2).

<sup>546</sup> *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, *Uradni list RS*, št. 71/2011 – uradno prečišćeno besedilo, 58/2012, 27/2016, 27/2017 – ZKme-1D in 79/2017, čl. 2, st. 1.

<sup>547</sup> *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 2, st. 3.

<sup>548</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, *Narodne novine*, br. 20/2018, 115/2018, 98/2019, čl. 3.

<sup>549</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 2.

<sup>550</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, *Sl. novine FBiH*, br. 52/2009, čl. 4.

<sup>551</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 2.

<sup>552</sup> Вид. *Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине*, *Сл. гласник Брчко дистрикта*, br. 32/2004, 20/2006 и 19/2007, чл. 2, 3.



које је као такво одређено планским актима.<sup>553</sup> У њега спадају њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде пашњаци и друго земљиште које се може користити за пољопривредну производњу.<sup>554</sup>

У Црној Гори је *Законом о пољопривредном земљишту* извршена подела пољопривредног земљишта према начину коришћења на оранице, баште, воћњаке, винограде, ливаде, пашњаке, трстике, баре, мочваре и друго земљиште које се може користити за пољопривредну производњу и служити општим интересима.<sup>555</sup> Пољопривредно земљиште је такође проглашено за добро од општег интереса и ужива посебну заштиту.<sup>556</sup>

У Македонији је *Законом о пољопривредном земљишту (Закон за земјоделско земљиште)* одређено да пољопривредно земљиште обухвата њиве, баште, воћњаке, винограде, маслињаке, друге вишегодишње засаде, ливаде, пашњаке, мочваре, трстике, рибаке и друго земљиште које се користи или не користи, а може се применом одговарајућих мера прилагодити за пољопривредну производњу.<sup>557</sup> Пољопривредно земљиште је такође проглашено за добро од општег интереса које ужива посебну заштиту.<sup>558</sup>

Из наведеног можемо закључити да постоји висок степен сличности у начину на који је пољопривредно земљиште појмовно одређено у земљама југоисточне Европе. Углавном се полази од чињенице да је у питању земљиште које се користи или може бити коришћено за пољопривредну производњу, а затим следи навођење начина његовог коришћења. Набрајања су обухватнија од оних у документима Организације Уједињених нација и Европске уније. Дефиниције садржане у *Закону о пољопривредном земљишту Словеније* и *Закону о пољопривредном земљишту Републике Српске* су најпотпуније јер обухватају природне и правне услове који треба да буду испуњени да би се земљиште сматрало пољопривредним.

### 3.2.5. Појмовно одређење пољопривредног земљишта у праву Републике Србије

У Србији је основни појам садржан у *Закону о пољопривредном земљишту*. На самом почетку закона је истакнуто да је пољопривредно земљиште „добро од општег интереса за Републику Србију.“<sup>559</sup> У оквиру листе појмова (појмовнику) одређено је да је пољопривредно оно земљиште које се користи за пољопривредну производњу и „земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу.“<sup>560</sup> Ту спадају њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибаке, трстици и мочваре.<sup>561</sup> Обрадиво пољопривредно земљиште представља ужу категорију и обухвата њиве, вртове, воћњаке, винограде и ливаде.<sup>562</sup> Као што је речено у уводном делу дисертације, тежиште ће бити управо на тој врсти, уз фокусирање на земљиште које се користи за ратарску производњу, пре свега због

<sup>553</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012 и 58/2019 и *Сл. гласник БиХ*, бр. 16/2020 - одлука УС БиХ, чл. 2.

<sup>554</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 3.

<sup>555</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Sl. list RCG*, br. 15/92, 59/92, *Sl. list CG*, br. 32/2011, čl. 2.

<sup>556</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 1.

<sup>557</sup> Закон за земјоделско земјиште, *Сл. весник на РМ*, бр.135/2007, 18/2011, 42/2011, 148/2011 95/2012, 79/2013, 87/2013, 106/2013, 164/2013 и 39/2014, чл. 5.

<sup>558</sup> Закон за земјоделско земјиште, чл. 3.

<sup>559</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017, 95/2018- др. закон, чл. 1, ст. 2.

<sup>560</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 2, т. 1.

<sup>561</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 2, т. 1.

<sup>562</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 2, т. 2.

његовог доминантног друштвеног значаја и чињенице да захвата највеће површине,<sup>563</sup> али и због ограничења која намећу стандардни обими докторских дисертација. У потребној мери, а у складу са тренденцијом ширења појма пољопривредног земљишта, биће размотрене и друге категорије. На такав приступ, између осталог упућују и нека нова нормативна решења. *Законом о пољопривреди и руралном развоју* је одређено да пољопривредно земљиште обухвата и друго земљиште као што су „вртаче, напуштена речна корита, земљиште обрасло ниским жбунастим растињем и другим,“ и земљиште које „по свом природном и економском стању може рационално да [се] користи за пољопривредну производњу.“<sup>564</sup> Такво појмовно одређење је екстензивно и потпуно је у складу са растућим значајем пољопривредног земљишта у свету.

По нашем мишљењу, да би се одређено земљиште сматрало пољопривредним, треба да буду испуњени одређени природни и правни услови. Пре свега, потребно је да заједно са другим чиниоцима омогућује пољопривредну производњу и да има одговарајући ниво плодности (природни услови). Поред тога, треба да буде намењено за пољопривредну производњу (правни услов). С једне стране, оно се одликује специфичним физичким својствима, које га издвајају од осталог земљишта и чине погодним за пољопривредну производњу, а са друге стране, то му је примарна намена, одређена планским документима (просторним и урбанистичким плановима), због његовог друштвеног значаја.

### 3.3. Значај пољопривредног земљишта

#### 3.3.1. Земљиште као најзначајнији природни ресурс

У преамбули *Светске повеље о земљишту (World Soil Charter)*<sup>565</sup> истакнуто је да земљиште представља основу живота на Планети, а да је притисак људи на овај ресурс достигао критичне границе.<sup>566</sup> О његовом значају и сложености ситуације у којој се човечанство налази говори и чињеница да га је Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација 2015. године прогласила за необновљив ресурс.<sup>567</sup> Деградација и губитак земљишта не могу бити надокнађени током животног века људи, због чега је потребно спроводити одговарајуће мере.<sup>568</sup>

Површине плодног земљишта су ограничене и већ сада нису довољне да задовоље све потребе људи у свету.<sup>569</sup> Према статистичким подацима, на глобалном нивоу постоји константна тенденција смањења пољопривредних површина. Највећи проценат пољопривредног земљишта у односу на укупне земљишне површине на светском нивоу је

---

<sup>563</sup> Вид.: Биљна производња је према подацима из 2012. године чинила 67% укупне пољопривредне производње у Србији, при чему је највећи проценат чинила ратарско-повртарска производња која је била заступљена на око 3,3 милиона хектара. Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2014, 22.

<sup>564</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016, чл. 2, т. 10. Иста одредба је и у Закону о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015 и 101/2016, чл. 2, т. 13.

<sup>565</sup> Светска повеља о земљишту је усвојена на конференцији Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација 1981. године, а ревидирана је 2015. године.

<sup>566</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Revised World Soil Charter*, Preamble, 1. <http://www.fao.org/3/a-i4965e.pdf> преузето: 10.11.2019.

<sup>567</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Soil is a non-renewable resource*, <http://www.fao.org/3/a-i4373e.pdf> преузето: 04.11.2019.

<sup>568</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Soil is a non-renewable resource*.

<sup>569</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Soil is a non-renewable resource*.

био 1991. године и износио је 39,073%.<sup>570</sup> Неколико деценија касније, 2017. године он је смањен на 37,1%.<sup>571</sup> Потребно је нагласити да постоје значајне разлике између држава. У неким постоји тренд опадања пољопривредних површина, док у другима постоји тренд раста.<sup>572</sup> Међутим, сам раст не значи да се ради о позитивним кретањима. О томе сведочи крчење и спаљивање шума и ниског растиња у јужној Америци и Африци, ради ширења површина за екстензивну пољопривредну производњу. Последица тог тренда је и масовно уништавање тзв. кишних шума у Амазонији. Међутим, у другим деловима света, у којима доминира тзв. интензивна (индустријска) пољопривреда, постоје други проблеми, о којима ће бити више речи у шестом и седмом поглављу.

У Европској унији је проценат заступљености пољопривредних површина сразмерно висок и износи 48% укупне територије.<sup>573</sup> Тенденције смањења су мање, али је чињеница да резултати њиховог утврђивања и мерења често зависе од методологије. Према резултатима прикупљеним сателитским снимцима пољопривредне површине су у периоду од 2000. године до 2012. године смањене за 1,2%, док за исти период статистички подаци показују губитак од 6,5%.<sup>574</sup> Након 2010. године је уследила стабилизација и просечна смањења износе око 0,07% на годишњем нивоу.<sup>575</sup> Међутим, процењује се да ће се тренд смањења обрадивих површина наставити, односно да ће до 2030. године оне бити мање за око 3% у односу на 2017. годину.<sup>576</sup>

У овом контексту је потребно навести и податке за Републику Србију. Према званичној евиденцији, пољопривредно земљиште је 1960. године заузимало укупно 69,3% државне територије, док је 2012. године тај проценат опао на 65,5%. Дакле, радило се о смањењу од 5,6%, односно 299 хиљада хектара.<sup>577</sup>

На основу тренутног стања у свету можемо закључити да је пољопривредно земљиште изузетно важан природни ресурс, јер од њега зависи производња хране за људе и животиње као и производња биомасе која се користи у индустријској производњи и за задовољавање енергетских потреба људи. Анализе постојећих трендова указују на то да ће под утицајем различитих фактора, његов значај у ближој и даљој будућности бити све већи.

---

<sup>570</sup> World Bank, Food and Agriculture Organization, electronic files and web site, Agricultural land (% of land area), <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS> преузето: 03.12.2019.

<sup>571</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Food and Agriculture, Statistical Pocketbook 2019, Rome, 2019, 46. <http://www.fao.org/3/ca6463en/ca6463en.pdf> преузето: 28.02.2020.

<sup>572</sup> Детаљније вид.: World Bank, FAO, electronic files and web site, Agricultural land (% of land area), <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS> преузето: 03.12.2019.

<sup>573</sup> Land cover and land use, European Union, 2018, 3. <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/land-cover-use.pdf> преузето: 03.12.2019.

<sup>574</sup> Land cover and land use, European Union, 2018, 5.

<sup>575</sup> Land cover and land use, European Union, 2018, 5.

<sup>576</sup> European Commission, *EU Agricultural Outlook, For the agricultural markets and income 2017-2030*, 14. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2017-30\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2017-30_en.pdf) преузето: 04.12.2019.

<sup>577</sup> Миладин М. Шеварлић, *Попис пољопривреде 2012, Пољопривредно земљиште*, Републички завод за статистику, Београд, 2015, 103. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2015/Pdf/G201514010.pdf> преузето: 02.12.2019.

### 3.3.2. Трендови који утичу на значај пољопривредног земљишта

#### 3.3.2.1. Раст броја становника у свету

Са убрзаним растом људске популације расту и потребе за храном и енергентима. На тај проблем је још крајем XVIII века указао Томас Роберт Малтус (*Thomas Robert Malthus*) у чувеном Есеју о принципима популације (*An Essay on the Principle of Population*).<sup>578</sup> О његовој сложености и размерама говори податак да је на Планети почетком XIX века живело око милијарду људи, тридесетих година XX века две милијарде, седамдесетих година четири милијарде, што је готово двоструко мање у односу на данашњу светску популацију од 7,7 милијарди.<sup>579</sup> У документу Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација (FAO) о светској пољопривреди (*World agriculture: towards 2015/2030*), који је сачињен пре двадесетак година,<sup>580</sup> изнета је процена да ће пољопривредна производња бити довољна за задовољење елементарних егзистенцијалних потреба становништва, али да ће милиони људи у многим деловима света бити гладни. Време је показало да је пројекција била погрешна, јер већ сада од глади свакодневно умиру хиљаде људи.

Процењује се да ће раст броја становника у наредним деценијама бити све већи. Према подацима Организације уједињених нација, светска популација ће 2030. године достићи 8,5 милијарди, док се очекује да у 2050. години на Планети буде око 9,7 милијарди људи.<sup>581</sup> То ће представљати значајан изазов за човечанство и питање је да ли ће оно успети да на њега одговори на одговарајући начин и у пуној мери. Биће неопходно да производња хране за људе, хране за животиње и биомасе 2050. године буде увећана за 50% у односу на производњу које је постојала 2012. године.<sup>582</sup>

Организација Уједињених нација је у *Агенди 2030 за одрживи развој (The 2030 Agenda for Sustainable Development)* из 2015. године зацртала циљ да до 2030. године буде искорењена глад, постигнута безбедност хране, побољшана исхрана и подстакнута одржива пољопривреда.<sup>583</sup> Да би били постигнути наведени циљеви неопходно је, између осталог, обезбедити одрживу производњу хране која захтева примену тзв. отпорне пољопривредне праксе.<sup>584</sup> У складу са наведеним, пољопривредно земљиште као основ пољопривредне производње ће добити још више на значају. У прилог томе говори и чињеница да је у питању ресурс чија распрострањеност је условљена природним и климатским карактеристикама одређеног подручја, због чега се у појединим деловима света могу јавити нови проблеми, који су последица климатских промена.

<sup>578</sup> Вид.: Thomas Malthus, *An Essay on the Principle of Population*, London, 1798, 6, etc.

<sup>579</sup> Dániel Fróna, János Szenderák, Mónika Harangi-Rákos, „The Challenge of Feeding the World,” *Sustainability*, 11/2019, 4.

<sup>580</sup> Вид.: Jelle Bruinsma (ed.) *World agriculture: towards 2015/2030 – An FAO Prospective*, Earthscan Publications, London, 2003. <http://www.fao.org/3/a-y4252e.pdf> преузето: 02.12.2019.

<sup>581</sup> Детаљније вид.: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2019 Highlights*, New York, 2019, 5. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf). преузето 24.01.2020.

<sup>582</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The future of food and agriculture, Trends and challenges*, Rome, 2017, 5. <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf> преузето 21.01.2020.

<sup>583</sup> United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Goal 2.

<sup>584</sup> The 2030 Agenda for Sustainable Development, Goal 2.

### 3.3.2.2. Климатске промене

Истраживачи процењују да је под утицајем климатских промена дошло до смањења производње кукуруза за 3,8%, а пшенице за 5,5%, на глобалном нивоу.<sup>585</sup> Процењује се да ће климатске промене у будућности имати све израженији утицај на пољопривредну производњу, због глобалног отопљавања. Раст просечних температурних вредности у државама које су ближе екваторијалном појасу ће утицати на смањивање приноса. Истовремено, на северу Планете се могу очекивати и неки позитивни ефекти, јер ће поједини региони постати погодни за пољопривредну производњу. Међутим, они могу бити краткотрајни уколико раст температуре буде настављен.<sup>586</sup>

У многим деловима света ће због глобалног отопљавања завладати несташнице воде за пиће и воде за наводњавање усева. Наиме, за те потребе се користи око 70% укупне количине воде која се црпи из водотокова.<sup>587</sup> На приносе ће се одразити и променљивост падавина<sup>588</sup> као и већа учесталост суша и поплава.<sup>589</sup> Такве тенденције се очекују и на европском континенту. Процењује се да ће државе на југу и југоистоку Европе имати проблем са порастом температуре и смањењем падавина, што може утицати на редукцију приноса за 10 до 30%. Биће неопходно прилагодити пољопривредну производњу новим условима уз примену другачијег система ротације усева и гајења пољопривредних култура које ће захтевати мање воде.<sup>590</sup> Процењује се да ће се у централној Европи јавити проблем са превеликом количином падавина током зимског периода и изразитим сушама током лета. У западној и северној Европи се очекију учесталије појаве временских непогода и поплава.<sup>591</sup> Пораст температуре на северу Европе може имати и позитиван утицај на пољопривредну производњу и повећање приноса и до 20%, уз сејање нових пољопривредних култура,<sup>592</sup> али као што је речено задржавање повољнијих услова ће зависити од нивоа раста температуре. Поред утицаја на производњу хране, климатске промене се могу одразити и на квалитет

---

<sup>585</sup> David B. Lobell, Wolfram Schlenker, Justin Costa-Roberts, „Climate Trends and Global Crop Production Since 1980,” *Science*, 333/2011, 1; D. Fróna, J. Szenderák, M. Harangi-Rákos, *op. cit.*, 9.

<sup>586</sup> Christopher B. Field, Vicente R. Barros, David Jon Dokken, Katharine J. Mach, Michael D. Mastrandrea, T. Eren Bilir, Monalisa Chatterjee, Kristie L. Ebi, Yuka Otsuki Estrada, Robert C. Genova, Betelhem Girma, Eric S. Kissel, Andrew N. Levy, Sandy MacCracken, Patricia R. Mastrandrea, Leslie L. White, (Eds.), *Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Part A: Global and Sectoral Aspects, Working Group II, Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, 488. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-FrontMatterB\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-FrontMatterB_FINAL.pdf) преузето: 22.01.2020.; Robert W. Adler, „Climate Change Adaptation and Agricultural and Forestry Law,” in: Jonathan Verschuuren (ed.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013, 220-221.

<sup>587</sup> N. Fitton, P. Alexander, N. Arnell, B. Bajzelj, K. Calvin, J. Doelman, J.S. Gerber, P. Havlik, T. Hasegawa, M. Herrero, T. Krisztin, H. van Meijll, T. Powell, R. Sands, E. Stehfest, P.C. West, P. Smith, „The vulnerabilities of agricultural land and food production to future water scarcity”, *Global Environmental Change*, 58/2019, 1-2; Tiziano Gomiero, „Soil Degradation, Land Scarcity and Food Security: Reviewing a Complex Challenge”, *Sustainability* 8/2016, 3.

<sup>588</sup> Детаљније вид.: R. W. Adler, *op. cit.*, 216-217.

<sup>589</sup> FAO, *The future of food and agriculture, Trends and challenges*, 41.

<sup>590</sup> David Blandford, Katharina Hassapoyannes, „The Common Agricultural Policy in 2020: Responding to Climate Change”, in: Joseph A. McMahon, Michael N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 172.

<sup>591</sup> *Ibid.*

<sup>592</sup> Детаљније о утицају климатских промена на пољопривредну производњу у државама Северне Европе вид.: Harry Linne r, Ingmar Messing, „Agricultural land needs protection”, *Acta Agriculturae Scandinavica Section B - Soil and Plant Science*, 62/2012, 708-709.

прехрамбених производа, на њихову доступност и уопште на сигурност у снабдевању храном.<sup>593</sup>

Климатске промене ће утицати и на губитак обрадивих површина услед пораста нивоа мора и океана у приобалним државама, нарочито на северу Европе.<sup>594</sup> Због тога се може очекивати да ће квалитетно пољопривредно земљиште имати све већи значај и све већу вредност у будућности.

У овом контексту треба подсетити и на чињеницу да производња хране подразумева и упошљавање релативно великог броја људи. Према подацима Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација у 2017. години је 28,5% светског становништва било запослено у пољопривреди.<sup>595</sup> За њих пољопривредно земљиште представља основ сигурности и егзистенције. Највећи проценат земљорадничког становништва постоји у земљама у развоју којима прети смањење пољопривредне производње услед климатских промена, што за последицу може имати велико сиромаштво и масовне миграције становништва.<sup>596</sup>

### 3.3.2.3. Урбанизација и изградња инфраструктурних објеката

Поред природних, постоје и други фактори који утичу на смањивање пољопривредних површина, а тиме и на обим пољопривредне производње. Међу значајаније спадају изградња саобраћајница и других инфраструктурних објеката, као и ширење градова. Процењено је да ће на светском нивоу, услед урбанизације у периоду од 2000. до 2030. сваке године бити изгубљено између 1,6 и 3,3 милиона хектара пољопривредног земљишта.<sup>597</sup>

Према подацима Европске агенције за заштиту животне средине 78% земљишта које је предмет урбанизације је претходно коришћено за пољопривредну производњу.<sup>598</sup> Овакав тренд губитка пољопривредног земљишта постоји и на глобалном нивоу.<sup>599</sup> Последњих деценија је убрзан раст броја становника у урбаним срединама. Године 2018. око 55% светског становништва је живело у урбаним центрима, за разлику од педесетих година XX века када је око 70% становништва живело у руралним срединама.<sup>600</sup> Очекује се да ће се до

---

<sup>593</sup> FAO, *The future of food and agriculture, Trends and challenges*, 43-44.

<sup>594</sup> D. Blandford, K. Hassapoyannes, *op.cit.*, 172.

<sup>595</sup> FAO, *World Food and Agriculture, Statistical Pocketbook 2019*, 46.

<sup>596</sup> John Houghton, *Global Warming: The Complete Briefing*, Lion Publishing, Oxford, 1994, 107; R. W. Adler, *op. cit.*, 222.

<sup>597</sup> United Nations Convention to Combat Desertification, *Land in numbers 2019, Risks and opportunities*, 7 [http://catalogue.unccd.int/1202-Land%20in%20numbers\\_2%20new-web.pdf](http://catalogue.unccd.int/1202-Land%20in%20numbers_2%20new-web.pdf) преузето: 01.02.2020; Eric F. Lambina, Patrick Meyfroidt, „Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity“, *PNAS (Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America)*, Vol. 108 no. 9/2011, 3466.

<sup>598</sup> European Commission, *EU Agricultural Outlook, For the agricultural markets and income 2017-2030*, 13.

<sup>599</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The state of the world's land and water resources for food and agriculture – Managing systems at risk*, Earthscan, Rome-London, 2011, 104. <http://www.fao.org/3/i1688e/i1688e.pdf> преузето 14.12.2019.

<sup>600</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*, New York, 2019, 5. <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf> преузето: 12.02.2020.

2050. године овај број повећати на 68%.<sup>601</sup> У Европи око две трећине становништва живи у урбаним срединама, а предвиђа се да ће до 2050. године тај број порасти на око 85%.<sup>602</sup>

С обзиром на наведене тенденције изузетно је важно да се начин употребе земљишта и промена намене пољопривредног земљишта прецизно уреде правом.

Као што је речено, у европским државама се урбанизација у већини случајева врши на рачун обрадивог земљишта. Због тога је потребно применити различите мере, посебно у домену просторног и урбанистичког планирања. Тако је у неким европским земљама годинама актуелно повећање густине насељености у градовима, односно спровођење политике тзв. дензификације (*densification*), чији циљ је спречавање ширења градова на рачун околног неизграђеног пољопривредног земљишта.

#### 3.3.2.4. Деградиција пољопривредног земљишта

Поред урбанизације на смањење површина пољопривредног земљишта утичу прекомерна примена вештачких ђубрива и пестицида и друге човекове активности које доводе до деградиције земљишта, о чему ће бити више речи у посебном одељку. У овом контексту је потребно указати на то да је према подацима Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација око 33% земљишта умерено до јако деградирано услед дејства ерозије, сабијања тла, салинизације, хемијског загађења и ацидификације (закишељавања).<sup>603</sup>

Сумирајући наведено можемо закључити да пољопривредно земљиште као природни ресурс који представља основ људске егзистенције захтева посебан правни режим. Оно због својих специфичности и значаја не може бити третирано на исти начин као и друге непокретности. Током историје државе су у тежњи за очувањем пољопривредног земљишта уводиле различита ограничења која су се односила на начин његовог коришћења и располагања. Имајући у виду наведене тенденције и промене које нас очекују у будућности, биће неопходно да начин употребе пољопривредног земљишта буде још прецизније регулисан како би се обезбедила адекватна пољопривредна производња и заштита овог ретког ресурса. Поједине државе настоје да иду у сусрет новим изазовима тако што благовремено доносе одговарајуће прописе специјалног карактера, о чему ће бити више речи у посебним деловима рада. Поред државе која треба да усмери политику ка пољопривредном земљишту и пољопривредној производњи тако да тежи очувању овог ресурса, круцијалну улогу у спровођењу конкретних мера на пољопривредном земљишту има њен власник, односно корисник. Због тога ће посебна пажња у овом раду бити посвећена правима и обавезама власника, односно корисника пољопривредног земљишта.

<sup>601</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*, 5. Више о порасту броја становника у урбаним срединама вид.: Olivier Mora, Frédéric Lançon, Francis Aubert, „Urbanization, Rural Transformation and Future Urban-Rural Linkages“, in: Agrimonde-Terra, Chantal Le Mouël, Marie de Lattre-Gasquet, Olivier Mora, (eds.), *Land Use and Food Security in 2050: a Narrow Road*, Éditions Quæ, Versailles, 2018, 141.

<sup>602</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*, New York, 2019, 5.

<sup>603</sup> FAO, Soil is a non-renewable resource.

### 3.4. Класификација пољопривредног земљишта

Класификација пољопривредног земљишта може бити заснована на различитим критеријумима. Према начину коришћења пољопривредно земљиште се у Србији дели на њиве, вртове, воћњаке, винограде, ливаде, пашњаке, рибњаке, трстике и мочваре.<sup>604</sup> Према могућности обраде пољопривредна земљишта могу бити обрадива и необрадива.<sup>605</sup> Под обрадивим земљиштем се сматрају пољопривредне површине које се редовно обрађују, као и оне на којима се без обраде може спровести жетва.<sup>606</sup> У обрадиво пољопривредно земљиште спадају њиве, вртови, воћњаци, виногради и ливаде.<sup>607</sup> Према Закону о пољопривредном земљишту у Србији пашњаци, рибњаци, трстици и мочваре такође спадају у пољопривредно земљиште, али они не чине обрадиво пољопривредно земљиште.

Подела обрадивог пољопривредног земљишта је извршена према начину коришћења земљишних парцела, односно према културама које се на њима узгајају. Пре даље анализе врста обрадивог пољопривредног земљишта потребно је указати на значење појединих термина. У литератури се јавља термин оранично земљиште који означава површине под њивама и вртовима (баштама).<sup>608</sup> Поред тога често се уместо термина њива који је карактеристичан за правне прописе, у литератури, као и у статистичким подацима Републичког завода за статистику користи термин ораница. Њиве или оранице представљају земљиште које се редовно обрађује и на ком се гаје усеви који могу бити једногодишњи или вишегодишњи. Оне обухватају и земљишта која повремено остају необрађена (угари).<sup>609</sup> Прецизније одређење се налази у оквиру *Правилника о катастарском класирању и бонитирању земљишта* у складу са којим се као њива класификује парцела на којој се „стално или наизменично гаје стрна жита, окопавине, крмно, индустријско, лековито, зачинско биље и одвија расадничка производња, без обзира на то да ли се на парцели усеви гаје сваке године или парцела повремено остаје необрађена ради угара или неког другог разлога.“<sup>610</sup> Пољопривредну производњу која се реализује на њима је могуће најлакше прилагођавати и мењати у складу са потребама, за разлику од производње на другим пољопривредним површинама.<sup>611</sup> Поред њива у обрадиво земљиште спадају и вртови, односно баште. За њих је карактеристично претежно гајење повртарских култура, по правилу уз наводњавање.<sup>612</sup> Њиве (оранице) заједно са баштама представљају најзаступљенији начин коришћења пољопривредног земљишта у Србији. Према статистичким подацима оранице и баште су чиниле 74,1% пољопривредних површина у 2018. години.<sup>613</sup> Остале категорије обрадивог земљишта су мање заступљене и њих чине воћњаци, виногради и ливаде. Воћњаци су у Србији у 2018. години били заступљени на 5,3% пољопривредних површина.<sup>614</sup> Виноградом се сматра земљиште на коме су засади винове лозе, при чему начин гајења, старост и степен проређености винове лозе такође нису од значаја.<sup>615</sup> За гајење винове лозе су потребни посебни климатски услови и земљиште које погодује виноградарској

<sup>604</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 2, т. 1.

<sup>605</sup> Томислав Дамјановић, Павел Бенка, *Основе уређења и заштите земљишне територије и поседа у Србији*, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2011, 5.

<sup>606</sup> *Ibid.*, 5-6.

<sup>607</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 2, т. 2.

<sup>608</sup> Т. Дамјановић, П. Бенка, *op. cit.*, 6.

<sup>609</sup> М. Шеварлић, *op. cit.*, 143.

<sup>610</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, *Сл. гласник РС*, бр. 63/2014, чл. 21, т. 1.

<sup>611</sup> Т. Дамјановић, П. Бенка, *op. cit.*, 6.

<sup>612</sup> *Ibid.*; Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 21, т. 2.

<sup>613</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2019*, Београд, 2019, 195. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20192052.pdf> преузето: 12.02.2020.

<sup>614</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2019*, 195.

<sup>615</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 21, т. 4.



производњи због чега је распрострањеност винограда знатно ограниченија у односу на остале врсте пољопривредног земљишта.<sup>616</sup> У Србији су виногради у 2018. години чинили свега 0,6% укупног пољопривредног земљишта.<sup>617</sup> Последњу врсту обрадивог земљишта чине ливаде. Под њима се подразумевају земљишта прекривена травама на којима се спроводи редовна косидба.<sup>618</sup> Оне могу бити природне или вештачке.<sup>619</sup> Ливаде су у 2018. години у Србији биле заступљене на 10,1% земљишта за пољопривредну производњу.<sup>620</sup>

Евидентно је да су њиве доминантан облик коришћења обрадивог пољопривредног земљишта. Због тога ће у даљем раду највише пажње бити посвећено њима с обзиром на то да оне представљају основу пољопривредне производње. Такође, потребно је нагласити да општи прописи којима су регулисана питања која се односе на пољопривредно земљиште углавном имају у виду оранице, док су други начини коришћења пољопривредног земљишта регулисани додатним, посебно прилагођеним одредбама, односно прописима.

### 3.5. Категоризација пољопривредног земљишта

Поред претходно наведених подела, пољопривредно земљиште може бити категорисано у зависности од његове плодности, без обзира на начин коришћења. Плодност, односно *бонитет* земљишта представља природну производну способност земљишта која зависи од природних фактора као што су тло, рељеф, климатски и други услови, а изражава се у оквиру поделе земљишта на раличите класе.<sup>621</sup>

#### 3.5.1. Категорије пољопривредног земљишта у свету

У референтној студији Винфрида Блума (*Winfried E. H. Blum*) *Soil and Land Resources for Agricultural Production: General Trends and Future Scenarios - A Worldwide Perspective*<sup>622</sup> (*Земљиште и земљишни ресурси за пољопривредну производњу: општи трендови и будући сценарији – светска перспектива*) земљиште је према плодности разврстано у девет класа. Прва класа земљишта коју одликује идеално тло и климатски услови за високо продуктивну пољопривредну производњу заузима 2,38% укупне површине на Планети. На њој се производи чак 40% хране за светску популацију.<sup>623</sup> Друга и трећа класа су заступљене на 9,53% земљишта и оно се у већини налази у пределима са умереном климом. Земљиште од четврте до шесте класе карактерише постојање одређених ограничења у погледу продуктивности, као што је мања доступност хранљивих материја и утицај високих температура. Оно заузима 34% укупне површине.<sup>624</sup> Седму класу чине плитка и слана земљишта која се углавном не сматрају погодним за пољопривредну производњу и њихова заступљеност је 9%.<sup>625</sup> Осму класу карактеришу земљишта која су на стрним падинама и у

<sup>616</sup> Т. Дамјановић, П. Бенка, *op. cit.*, 7-8.

<sup>617</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2019*, 195.

<sup>618</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 21, т. 5.

<sup>619</sup> Т. Дамјановић, П. Бенка, *op. cit.*, 8.

<sup>620</sup> Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2019*, 195.

<sup>621</sup> Равао Ковачевић, „Bonitiranje zemljišta“, *Agronomski glasnik: Glasilo Hrvatskog agronomskog društva*, Vol. 45 No. 5-6, 1983, 639.

<sup>622</sup> Winfried E. H. Blum, „Soil and Land Resources for Agricultural Production: General Trends and Future Scenarios-A Worldwide Perspective“, *International Soil and Water Conservation Research*, Vol. 1, No. 3/2013, 1-14.

<sup>623</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>624</sup> *Ibid.*

<sup>625</sup> *Ibid.*

пределима са ниским температурама и такође се сматрају непогодним за пољопривредну производњу. Заузимају 17% површине Земље. Последњу категорију чини девета класа која има удео од 28% и њу чине земљишта са недовољном количином влаге да би на њима могла да буде заступљена годишња пољопривредна производња.<sup>626</sup> Према подацима Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација у 2017. години је 11,97% земљишта на светском нивоу коришћено за гајење ратарских култура (*cropland*).<sup>627</sup> Наведени проценти се поклапају са претходно приказаним процентима заступљености земљишта које припада првој, другој и трећој класи.

### 3.5.2. Категорије пољопривредног земљишта у Републици Србији

У Републици Србији се утврђивање плодности земљишта на основу његових природних карактеристика врши у поступку *бонитирања земљишта*.<sup>628</sup> Он обухвата прикупљање наведених података о земљишту, лабораторијска испитивања узорака и израду елабората бонитирања земљишта.<sup>629</sup> Овај поступак се спроводи за земљишта која су погодна за пољопривредну и шумску производњу, при чему се изостављају парцеле на којима се налазе трстици, рибњаци и мочваре.<sup>630</sup> На распоређивање земљишта у различите класе утиче тип земљишта, надморска висина од које зависи припадност земљишта одређеном климатско-производном рејону, рељеф, нагиб, степен плавности и сл.<sup>631</sup> У складу са *Правилником о катастарском класирању и бонитирању земљишта* у Србији се земљишта према плодности разврставају у осам *бонитетних класа*, при чему се у оквиру првих шест класа налазе по две подкласе.<sup>632</sup> Класе земљишта се уписују у катастар непокретности, о чему ће бити више речи у наредном одељку.

Значај категоризације земљишта је вишеструк. На овакав начин изражена плодност земљишта значајно олакшава информисање субјекта о производним потенцијалима конкретне парцеле. Због тога је како за власника тако и за субјекте који имају намеру да закупе или купе пољопривредно земљиште од великог значаја прецизно и правилно утврђивање класе земљишта. С обзиром на то да класа земљишта означава његову производну могућност она утиче и на тржишну вредност конкретног пољопривредног земљишта.

Према подацима наведеним у Попису пољопривреде из 2012. године, у Србији се свега 16,1% укупног пољопривредног земљишта налази у првој бонитетној класи. При томе постоји веома изражена разлика између плодности земљишта у Војводини и Централној Србији. Чак 51% пољопривредних површина у Војводини спада у прву класу, док је у Централној Србији та класа заступљена само на 3,2% површина. Друга бонитетна класа има удео од 12,4% у укупном пољопривредном земљишту, трећа 13,1%, а четврта 10,6%. Потребно је нагласити да се земљиште од прве до четврте класе сматра погодим за обраду и оно чини 52,2% укупног пољопривредног земљишта.<sup>633</sup> Површине под земљиштем које је категорисано од пете до осме класе чине 47,8% пољопривредног земљишта и оне имају мањи

<sup>626</sup> *Ibid.*, 3-4.

<sup>627</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAOSTAT, *Land use indicators*, Cropland <http://www.fao.org/faostat/en/#data/EL> преузето: 03.12.2019.

<sup>628</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 3.

<sup>629</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 42.

<sup>630</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 43.

<sup>631</sup> Детаљније вид.: Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 45-51.

<sup>632</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 43, 52.

<sup>633</sup> М. Шеварлић, *op. cit.*, 100.

производни потенцијал и могу се сматрати непогодним за обраду.<sup>634</sup> Постоји велика диспропорција у заступљености овог земљишта у различитим деловима Србије. Њен претежни део од чак 95% је у Централној Србији, док се у Војводини налази само 5% од укупних површина земљишта ниског квалитета.<sup>635</sup>

Наведене категоризације пољопривредног земљишта и статистички подаци показују да постоји мало квалитетног пољопривредног земљишта. Евидентан је низак ниво заступљености земљишта које се сврстава у више класе које одликује већа продуктивност, а самим тим и могућност знатно веће производње уз мања улагања у односу на земљиште у нижим класама. Поред тога, као што је већ истакнуто, постоји глобална ограниченост пољопривредних површина. Она омогућује вођење прецизне евиденције у интересу друштвене заједнице, али и власника пољопривредног земљишта.

### 3.6. Евиденција пољопривредног земљишта

#### 3.6.1. Увод

Подаци о пољопривредном земљишту се воде у јавним регистрима у којима су евидентиране и друге врсте непокретности, као и у посебним евиденцијама које су искључиво или у претежном делу посвећене пољопривредном земљишту. У овом контексту ће бити размотрене обе врсте. У складу са концепцијом за коју смо се определили и методолошким приступом који је описан у уводном делу ове дисертације, на почетку ћемо размотрити само оно што је специфично за евидентирање пољопривредног земљишта у регистру непокретности. Након тога ће бити анализирани релевантни посебне евиденције у Европској унији, Републици Србији, као и специфичне евиденције које постоје у упоредном националном праву.

#### 3.6.2. Евиденција пољопривредног земљишта у регистрима непокретности

На почетку треба укратко подсетити на то да су прве евиденције непокретности настале и да су се вековима развијале управо због потребе да се сачувају подаци о пољопривредном земљишту.

Услови и разлози за увођење евиденције пољопривредног земљишта се поклапају са онима који су били потребни за настанак својине. Као што смо већ констатовали, то се догодило онда када су људи напустили номадски начин живота и формирали прве трајније насеобине у којима су започели пољопривредну производњу.<sup>636</sup> Сматра се да су први регистри настали још у XX веку пре нове ере у старом Египту на основу премера и пописа пољопривредног земљишта око реке Нил, које је вршено да би се након поплава могло поново успоставити претходно поседовно стање.<sup>637</sup> У античкој Грчкој и у Риму су такође

---

<sup>634</sup> *Ibid.*

<sup>635</sup> *Ibid.*

<sup>636</sup> Вид.: Фердо Чулиновић, *Земљишнокњижно право*, Београд, 1933, 1, 5; Josip Rul, *Historija zemljišnih knjiga*, Tisak A. Šek i sin, Zagreb, 1931, 7.

<sup>637</sup> Вид.: Ф. Чулиновић (1933), 7; Tatjana Josipović, *Zemljišnoknjižno право*, Informator, Zagreb, 2001, 9; Душан Стаменковић, *Уписи у земљишну књигу и катастар непокретности*, Приручник за практичну примену, Савремена администрација, Београд, 1995, 3.

постојале земљишне евиденције и регистри преноса права својине.<sup>638</sup> Током историје су развијене различите евиденције непокретности. Најзаступљенији су француски, аустријско-немачки, скандинавски, торенсов, англоамерички и турски тапијски систем.<sup>639</sup> У Србији је било више различитих регистара. На југу земље је дуго важио тапијски систем успостављен за време турске окупације. У Војводни и у појединим деловима централне Србије у примени је био аустријско-немачки земљишно-књижни систем. Његови зачеци се везују за регистрацију исправа о располагању непокретностима у тзв. градским књигама (*Stadtbücher*), која је започета у XII веку у Келну, а која је касније проширена и на друге немачке градове.<sup>640</sup> Међутим, за настанак и развој земљишно-књижне евиденције у Аустрији, као и у другим земљама у том делу Европе које су извршиле рецепцију аустријског модела, укључујући и Србију, пресудан значај је имало управо успостављање евиденције у облику тзв. земљишних табли (земаљске даске, *Landtafeln*) у Бохемији (данашња Чешка) у XIII веку, које су током XIV века проширене на Моравску и Горњу Шлеску, а у XVIII веку и на остале делове Хабзбуршке монархије.<sup>641</sup> Основу за увођење земљишно-књижне евиденције у Србији су представљале одредбе Српског грађанског законика из 1844. године којим је било прописано да до преноса права својине на непокретностима може доћи једино уписом новог сопственика у баштинске, односно земљишне књиге.<sup>642</sup> Међутим, тада нису постојали одговарајући услови за формирање таквог регистра и 1850. године је донето законодавно тумачење на основу ког је тапијски систем задржан као привремено решење.<sup>643</sup>

У Краљевини Југославији је успостављање земљишно-књижне евиденције омогућено тек почетком тридесетих година XX века када је донет сет закона о земљишно-књижној евиденцији. То су били *Закон о земљишним књигама* и *Закон о унутрашњем уређењу, оснивању и исправљању земљишних књига* 18. маја 1930. године и *Закон о земљишно-књижним деобама, отписима и преписима* 31. децембра 1930. године.<sup>644</sup> На тај начин је извршена рецепција аустријског система евиденције непокретности. Земљишно-књижни систем је крајем XX века у Србији заменила тзв. јединствена евиденција непокретности.<sup>645</sup> До сличних промена је дошло и у другим државама у југоисточној Европи.<sup>646</sup>

---

<sup>638</sup> Ф. Чулиновић (1933), 7-9.

<sup>639</sup> Детаљније о различитим системима регистрације непокретности у упоредном праву вид.: Милош Живковић, *Право регистара непокретности, Општи део*, Универзитет у Београду- Правни факултет, Београд, 2020, 31-57; Раденка Цветић, *Савремена евиденција непокретности*, Друго измењено и допуњено издање, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2016, 12-37.

<sup>640</sup> Walter H. Rechberger, Ludwig Bittner, Niel Jasmine Sadjadi, *Grundbuchsrecht*, 2 überarbeitete Auflage, Facultas. wuv, Wien, 2007, 19; T. Josipović (2001), 17; Ursula Flosmann, *Osterreichische Privatrechtsgeschichte*, Sechste, aktualisierte Auflage, Springer, Wien - New York, 2008, 145-146.

<sup>641</sup> W. H. Rechberger, L. Bittner, N. J. Sadjadi, *op. cit.*, 20-21.

<sup>642</sup> Л. Марковић (1912), 369; Вид.: Банислав М. Недељковић, *Историја баштинске својине – у новој Србији од краја 18 века до 1931*, Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона, Београд, 1936.

<sup>643</sup> Фердо Чулиновић, *Коментар закона о издавању тапија*, Пожаревац, 1932, 5.

<sup>644</sup> 17. фебруара 1931. године је донет Правилник за вођење земљишних књига. Ф. Чулиновић (1933), 17-18.

<sup>645</sup> О увођењу јединствене евиденције непокретности у Србији детаљније вид.: М. Живковић (2020), 93-104; Miloš Živković, „Upis hipoteke u zemljišne knjige i katastar nepokretnosti,“ *Simpozijum u Cavtatu, Doprinosi reformi vanparničnog postupka u državama jugoistočne Evrope*, Edition Temmen, Bremen, 2005, 170-171.

<sup>646</sup> У Федерацији Босне и Херцеговине је јединствена евиденција непокретности уведена *Законом о премјеру и катастру некретнина* 30. маја 1984. године (Сл. лист СФРЈ, бр. 22/84), али је касније враћен земљишно-књижни систем. Земљишно-књижна евиденција се данас примењује у Федерацији Босне и Херцеговине и у Брчко дистрикту. Међутим, у Републици Српској је поновно успостављена јединствена евиденција непокретности 2011. године *Законом о катастру Републике Српске* (Сл. гласник Републике Српске, бр. 60/2011) односно *Законом о премјеру и катастру Републике Српске* (Сл. гласник Републике Српске, бр. 6/2012). Јединствена евиденција непокретности је уведена и у Црној Гори. То је учињено *Законом о премјеру и катастру и уписима права на непокретностима* 1984. године (Сл. лист СР Црне Горе, бр. 25/1984). У Македонији је увођење нове евиденције непокретности започето 1986. године доношењем

Јединствену евиденцију непокретности у Србији представља Катастар непокретности. Његово вођење је у надлежности Републичког геодетског завода. Катастар непокретности се у складу са *Законом о државном премеру и катастру* састоји из елабората премера, збирке исправа и базе података катастра непокретности.<sup>647</sup> Поред овог основног закона, регистрација непокретности у Србији је регулисана и *Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова*.<sup>648</sup> Евидентирање података о пољопривредном земљишту се врши по општим правилима која се односе и на друге непокретности. Међутим, одређене специфичности пољопривредног земљишта изискују упис додатних података који се не јављају код других врста непокретности.

Као што је већ наведено пољопривредно земљиште може бити коришћено за различите пољопривредне сврхе. Поред тога квалитет земљишта се разликује у зависности од његових природних карактеристика. Због тога је за потпуни опис пољопривредног земљишта и његову прецизну евиденцију у катастру непокретности неопходно навести начин коришћења и плодност. Ове карактеристике пољопривредног земљишта се изражавају кроз катастарске културе и класе. Њихово одређивање се врши катастарским класирањем и бонитирањем земљишта које се спроводи у оквиру поступка катастарског, односно комасационог премера, после извршеног премера, као и у поступку одржавања катастра непокретности.<sup>649</sup> Катастарска култура и катастарска класа се утврђују за сваку катастарску парцелу или део парцеле у оквиру катастарске општине.<sup>650</sup> У складу са *Правилником о катастарском класирању и бонитирању земљишта* парцеле могу бити сврстане у неку од следећих катастарских култура: њива, врт, воћњак, виноград, ливада, пашњак, шума, трстик и мочвара, и рибњак.<sup>651</sup> Као што је већ наведено плодност земљишта се изражава кроз катастарске класе. У оквиру поступка бонитирања земљишта одређују се бонитетне класе и подкласе за сва земљишта која су подобна за пољопривредну и шумску производњу, на основу природних особина земљишта, независно од начина њиховог коришћења.<sup>652</sup> Према плодности парцеле се разврставају у осам бонитетних класа. У оквиру првих шест класа постоје по две подкласе. Тако се, на пример, у оквиру прве бонитетне класе налази прва подкласа са ознаком 1<sub>1</sub> и друга подкласа са ознаком 1<sub>2</sub>.<sup>653</sup> У Катастар непокретности се уносе подаци о култури и класи, катастарској општини у којој се налази парцела, потесу, броју парцеле, броју листа непокретности, површини парцеле, катастарском приходу. Такође се уносе и подаци о власнику, врсти права, облику својине, теретима, и други подаци чији упис је карактеристичан и за остале врсте непокретности.

Уколико током времена дође до промене начина коришћења земљишта или промене бонитетне класе услед природних или антропогених утицаја, неопходно је да буде извршена промена у регистру. Поступак се покреће по службеној дужности или по захтеву имаоца

---

*Закона о премеру, катастру и уписима права на непокретностима* (Сл. весник на Р. Македонија, бр. 27/1986, 17/1991, 84/2005, 109/2005). У Албанији је успостављање јединствене евиденције започето доношењем *Закона о регистрацији непокретне имовине* 1994. године (Law on registration of immovable property, No. of Law 7843, Tirana 13.07.1994).

<sup>647</sup> Закон о државном премеру и катастру, *Сл. 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, чл. 67.

<sup>648</sup> Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019 и 15/2020.

<sup>649</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 4.

<sup>650</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 2.

<sup>651</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 9.

<sup>652</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 42.

<sup>653</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 43.

права.<sup>654</sup> У том случају се катастарска култура и класа за конкретну парцелу утврђују увиђајем на лицу места, уз поређење са општинским угледним земљиштем.<sup>655</sup>

Потребно је нагласити да за промену начина коришћења земљишта у смислу промене намене из пољопривредног у грађевинско земљиште важи другачији поступак. Уколико се на основу планског документа промени намена пољопривредног земљишта у грађевинско, орган који је надлежан за доношење планског документа је обавезан да органу надлежном за послове државног премера и катастра достави плански документ у року од 15 дана од његовог ступања на снагу.<sup>656</sup> Документ треба да садржи попис катастарских парцела чија намена је промењена и опис граница планског документа. Потом надлежни орган треба у року од 15 дана да донесе решење на основу ког уноси промену у евиденцију непокретности, уз забележбу о плаћању накнаде за промену намене, уколико је таква накнада предвиђена у конкретном случају.<sup>657</sup> О промени намене пољопривредног земљишта у грађевинско ће бити више речи у шестом поглављу.

За евиденцију пољопривредног земљишта је карактеристично и утврђивање катастарског прихода. У складу са Законом о државном премеру и катастру тај поступак је у надлежности Републичког геодетског завода. Основу за утврђивање катастарског прихода чини претходно наведена класификација пољопривредног земљишта. Ова материја је у Србији регулисана *Законом о утврђивању катастарског прихода* из 1992. године. У складу са његовим одредбама катастарски приход се одређује на основу лествица катастарског прихода, а обухвата приход од биљне производње и од сточарства.<sup>658</sup> Приход од биљне производње<sup>659</sup> се утврђује за сваку катастарску културу и катастарску класу на основу просечних приноса, материјалних трошкова производње и просечних цена пољопривредних и шумских производа.<sup>660</sup> Предвиђено је да лествицу катастарског прихода по катастарским срезовима утврђује Народна скупштина Републике Србије. На основу ње се обрачунава катастарски приход за сваку парцелу плодног земљишта и уписује у евиденцију.<sup>661</sup> Народна скупштина је 1994. године донела *Одлуку о утврђивању лествица катастарског прихода*.<sup>662</sup> У складу са Законом о утврђивању катастарског прихода уколико након доношења одлуке о лествици катастарског прихода буду битно измеђени услови привређивања или други елементи на основу којих је извршено утврђивање катастарског прихода Народна скупштина може да одреди нове лествице катастарског прихода.<sup>663</sup> Међутим, од 1994. године нису донете нове одлуке о лествицама катастарског прихода, иако је за више од две деценије било промена које би утицале на њихово одређивање. Поред тога, постоји проблем неажурности у погледу уписа промена катастарске културе и класе земљишта у регистар непокретности, што чини основу за обрачунавање катастарског прихода.<sup>664</sup> Иако је ималац права на

<sup>654</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 58.

<sup>655</sup> Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, чл. 38, 39.

<sup>656</sup> Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020, чл. 88.

<sup>657</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 88.

<sup>658</sup> Закон о утврђивању катастарског прихода, *Сл. гласник РС*, бр. 49/1992, чл. 2.

<sup>659</sup> Приход од биљне производње представља новчану вредност просечног приноса који се постиже по једном хектару површине, према постојећој структури усева и засада и уобичајеном начину обраде земљишта, а по одбитку просечних материјалних трошкова производње. Закон о утврђивању катастарског прихода, чл. 3.

<sup>660</sup> Закон о утврђивању катастарског прихода, чл. 4.

<sup>661</sup> Закон о утврђивању катастарског прихода, чл. 9, 10.

<sup>662</sup> Одлука о утврђивању лествица катастарског прихода, *Сл. гласник РС*, бр. 28/1994.

<sup>663</sup> Закон о утврђивању катастарског прихода, 9.

<sup>664</sup> „На основу анализе података о катастарским културама и класама земљишта, Републички геодетски завод је утврдио да подаци о културама и класама који су уписани у катастру, а који служе као основ за обрачун катастарског прихода, нису ажурни, односно да се стање на терену (утврђено на основу сателитских

непокретности обавезан да у року од 30 дана од настанка промене поднесе захтев за провођење промене служби за катастар непокретности<sup>665</sup> у пракси није постигнут одговарајући ниво ажурности у погледу подношења захтева. Неретко његово подношење потпуно изостаје.<sup>666</sup> Поред тога, постоји недостатак системског праћења квалитета земљишта, који је веома важан ради постизања ажурности података о катастарским класама пољопривредних парцела уписаних у катастар. Током година квалитет, односно плодност пољопривредног земљишта може бити измењена под утицајем различитих природних и људских фактора. Такве промене могу утицати на прелазак катастарске парцеле из једне катастарске класе у другу. Међутим, овакве промене нису системски праћене, већ зависе од власника земљишта и његовог подношења захтева надлежним службама. С обзиром на то да катастарска класа земљишта утиче и на његову тржишну вредност, мало је вероватно да ће пољопривредници самоиницијативно покренути поступак за промену катастарске класе у нижу нпр. услед деградације земљишта. Са друге стране, у складу са *Правилником о катастарском премеру и катастру непокретности* предвиђено је да све промене у погледу катастарског прихода треба да буду спроведене у катастру по службеној дужности.<sup>667</sup> Међутим, како постоји претходно наведени проблем неажурности измене података о катастарским културама и класама, уз непромењену лествицу катастарског прихода од 1994. године, мало је вероватно да може доћи до промена података о катастарским приходима у катастру. Неопходно је организовати системску контролу плодности земљишта уз повезивање различитих служби како би подаци у погледу пољопривредног земљишта који су садржани у катастру непокретности одговарали стварном стању које постоји на терену. Усклађивање података у катастру непокретности са фактичким стањем је започето за пољопривредно земљиште у државној својини у оквиру пројекта Управе за пољопривредно земљиште Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Републичког геодетског завода. Пројекат превасходно обухвата ажурирање евиденције пољопривредног земљишта у државној својини, али и исправљање података у погледу начина коришћења, односно катастарске културе на конкретним парцелама државног пољопривредног земљишта. Извршено је мапирање пољопривредног земљишта у државној својини чији подаци су доступни на порталу *Геосрбија*.<sup>668</sup> Контролу начина употребе пољопривредног земљишта у пракси је потребно спровести и за парцеле које се налазе у приватној својини.

Катастарски приход је некада имао и још једну улогу. Он је служио за одређивање пореза на имовину. Према раније важећим одредбама *Закона о порезима на имовину* основицу пореза на имовину за пољопривредно и шумско земљиште је представљао петоструки износ годишњег катастарског прихода са конкретне парцеле.<sup>669</sup> Данас се за утврђивање пореза не користи катастарски приход, већ је релевантна просечна цена пољопривредног земљишта у зони у којој се оно налази као и у случају одређивања пореза за друге непокретности.<sup>670</sup>

---

снимака) знатно разликује од стања уписаног у катастру непокретности.“ Предлог Закона о престанку важења Закона о утврђивању катастарског прихода, 30. октобар 2018. године, образложење.

<sup>665</sup> Закон о државном премеру и катастру, чл. 117.

<sup>666</sup> Предлог Закона о престанку важења Закона о утврђивању катастарског прихода, 30. октобар 2018. године, образложење.

<sup>667</sup> Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности, чл. 179.

<sup>668</sup> Вид.: <https://geosrbija.rs/>

<sup>669</sup> Закон о порезу на имовину, *Сл. гласник РС*, бр. 26/2001, 45/2002-СУС, 80/2002, 80/2002-др.закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009 и 101/2010, чл. 7.

<sup>670</sup> Уз постојање одређених специфичности које се односе на пољопривредно земљиште као предмет опорезивања. Закон о порезу на имовину, *Сл. гласник РС*, бр. 26/2001, 45/2002-СУС, 80/2002, 80/2002-др.закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС и 86/2019, чл. 6, 6а и даље.

Из свега наведеног можемо закључити да је прецизна евиденција пољопривредног земљишта у катастру непокретности од вишеструке важности. Подаци унети у катастар непокретности могу имати утицај на вредност пољопривредног земљишта. Катастарска култура и класа указују на плодност земљишта, односно његову производну могућност што, поред положаја парцеле и њене локације може значајно утицати на тржишну вредност конкретног земљишта. Због тога је потребно да подаци буду прецизни и у потпуности усклађени са фактичким стањем. Поред тога, подобност земљишта за одређену врсту пољопривредне производње такође може бити од утицаја на одлуку потенцијалних купаца земљишта (или закупаца). О начину коришћења конкретног парцеле би требало да се обавесте путем увида у регистар непокретности. Наравно, не треба занемарити чињеницу да овакав вид информисања треба да буде само иницијални, након чега је потребно извршити и анализу земљишта ради утврђивања његове погодности за одређену врсту пољопривредне производње. Међутим, у пракси не постоји потпуна усаглашеност података у катастру непокретности са фактичким стањем, због чега није увек могуће добити прецизне информације. Посебан проблем представља изградња објеката на земљишту које је у катастру непокретности евидентирано као пољопривредно, а у пракси се користи као грађевинско. Ово је нарочито чест случај код нелегалне изградње објеката. Уколико би до статистичких података о пољопривредном земљишту требало доћи на основу катастарске евиденције, они не би у потпуности одражавали фактичко стање.

### 3.6.3. Посебне евиденције пољопривредног земљишта

#### 3.6.3.1. Посебне евиденције пољопривредног земљишта у Европској унији

Заједничком пољопривредном политиком Европске уније<sup>671</sup> је предвиђено успостављање посебне врсте регистра пољопривредног земљишта. Године 1992. је донета регулатива<sup>672</sup> којом су постављене основе за увођење Интегрисаног административног и контролног система (*Integrated Administration and Control System - IACS*), ради побољшања ефикасности и контроле система директних плаћања пољопривредницима.<sup>673</sup> Прописано је да свака држава чланица мора имати Интегрисани административни и контролни систем који се састоји из рачунарске базе података, система идентификације пољопривредних парцела, система за идентификацију и регистрацију животиња, система за примену помоћи и интегрисаног система контроле.<sup>674</sup> Прописи којима је регулисан овај систем су неколико пута мењани, што је утицало и на проширење првобитног садржаја и додавање нових подсистема за различите податке.<sup>675</sup> У складу са тренутно важећом регулативом Интегрисани

<sup>671</sup> О Заједничкој пољопривредној политици Европске уније ће бити више речи у наредном поглављу.

<sup>672</sup> Council Regulation (EEC) No 3508/92 of 27 November 1992 establishing an integrated administration and control system for certain Community aid schemes, OJ L 355, 5.12.1992.

<sup>673</sup> European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe, FAO Land Tenure Policy Series 1, FAO, Rome, 2006, 20. <http://www.fao.org/3/a-a0464e.pdf> преузето: 06.02.2020; Ralf Bill, Edward Nash, Görres Grenzdörffer, „GIS in Agriculture“, in: Wolfgang Kresse, David M. Danko (eds.), *Springer Handbook of Geographic Information*, Springer-Verlag Berlin and Heidelberg, Berlin, 2012, 801.

<sup>674</sup> Council Regulation (EEC) No 3508/92, Art. 2.

<sup>675</sup> Детаљније вид. Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001, OJ L 270, 21.10.2003, Art. 17-26; Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003, OJ L 30, 31.1.2009.



административни и контролни систем чине рачунарска база података, систем идентификације пољопривредних парцела, систем за идентификацију и регистровање права на плаћање, захтеви за подршку и захтеви за плаћања, интегрисани систем контроле, систем за евиденцију идентитета сваког корисника подстицаја који подноси захтев за подстицај или захтев за плаћање.<sup>676</sup>

У овом контексту ћемо размотрити систем идентификације пољопривредних парцела. Он представља просторни регистар пољопривредног земљишта који садржи прецизне информације о положају парцела, њиховој величини и јединственом идентификатору.<sup>677</sup> У складу са Уредбом бр. 1306/2013 систем идентификације пољопривредних парцела треба да буде формиран на основу карата, података из регистра непокретности и других картографских референци уз примену дигиталних географских система, укључујући ваздушне и просторне ортофото снимке.<sup>678</sup> Основна једница на којој се заснива систем је референтна парцела која означава географски разграничену површину која има јединствену идентификациону ознаку.<sup>679</sup> Постоје различите врсте референтних парцела које могу обухватати једну или више пољопривредних парцела. Неки од основних облика су пољопривредна парцела, катастарска парцела, пољопривредни блок који обухвата парцеле које обрађује исто лице и физички/топографски блок.<sup>680</sup> Овакав систем би требало да омогући идентификацију свих парцела које се користе за пољопривредну производњу. Он треба да садржи податке који су редовно ажурирани, потпуни, поуздани и који одговарају стању на терену како би била омогућена лакша контрола спровођења директних плаћања пољопривредницима, као и имплементација тзв. *зелених мера* предвиђених у оквиру последњих измена *Заједничке пољопривредне политике*, о чему ће бити речи у наредном поглављу. Државе чланице могу унети у систем податке о власницима, односно закупцима, као и о уговорима на основу којих су стечена права на конкретним парцелама.<sup>681</sup> Ови подаци, нарочито у погледу основа коришћења земљишта могу допринети већој сигурности приликом исплате субвенција, с обзиром на то да пољопривредник субвенцију добија за пољопривредну производњу на конкретној парцели, при чему не мора да буде власник парцеле. Међутим, у пракси уступање пољопривредног земљишта на коришћење није увек праћено и одговарајућим документом којим су регулисани међусобни односи власника и корисника.<sup>682</sup> Недостатак система представља одсуство прецизирања начина регулисања односа између власника парцеле и корисника који аплицира за добијање субвенција. Регулатива Европске уније захтева да одређено пољопривредно земљиште буде на

<sup>676</sup> Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008, OJ L 347, 20.12.2013, Art. 68.

<sup>677</sup> Gregor Počivavšek, Melisa Ljuša, „Characteristics of the Land Parcel Identification System (LPIS) as the main subcomponent of the agriculture information system,“ *23rd International Scientific-Experts Congress on Agriculture and Food Industry*, At Izmir, Turkey, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dekanlığı, 2013, 1.

<sup>678</sup> Regulation (EU) No 1306/2013, Art. 70.

<sup>679</sup> Commission Delegated Regulation (EU) No 640/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to the integrated administration and control system and conditions for refusal or withdrawal of payments and administrative penalties applicable to direct payments, rural development support and cross compliance, OJ L 181, 20.6.2014, Art. 2 (25).

<sup>680</sup> European Court of Auditors, *The Land Parcel Identification System: a useful tool to determine the eligibility of agricultural land – but its management could be further improved*, Special Report, 2016, 11. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_25/SR\\_LPIS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_25/SR_LPIS_EN.pdf) преузето: 06.02.2020.

<sup>681</sup> Један од позитивних примера уношења података о исправама на основу којих су су стечена, односно измењена права на пољопривредним парцелама је систем који постоји у Шкотској. European Court of Auditors, *The Land Parcel Identification System: a useful tool to determine the eligibility of agricultural land – but its management could be further improved*, 24.

<sup>682</sup> Natasa Luketic, Wim Devos, LPIS/IACS topics - Land tenure and “at the disposal of”, JRC114455, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, 4-5. [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114455/tr\\_land\\_tenure\\_and\\_at\\_the\\_disposal\\_of\\_online.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114455/tr_land_tenure_and_at_the_disposal_of_online.pdf) преузето: 06.02.2020.

располагању (у смислу могућности коришћења) пољопривреднику који подноси захтев уз подношење документа којим то потврђује, али није прецизирано какав документ је неопходан и на који начин треба да буду регулисани односи власника и корисника земљишта.<sup>683</sup> У извештајима званичних органа Европске уније је изнето мишљење да је таква празнина остављена због принципа слободе уговарања и да лица могу слободно регулисати своје односе у погледу пољопривредног земљишта. Државе чланице могу прописати обавезу постојања одређених врста уговора којима треба да буде регулисан однос између власника земљишта и корисника који подноси захтев за добијање субвенције.<sup>684</sup> У извештају о стању имплементације система идентификације пољопривредних парцела у државама чланицама, истакнуто је да треба подстицати праксу држава да у систем уносе податке о праву својине и другим основама коришћења земљишта.<sup>685</sup> Препуштањем регулисања ове материје државама чланицама омогућује се да се захтеви за прилагање докумената ускладе са практичним потребама и правном регулативом на националном нивоу. Међутим, мишљења смо да иако није могуће регулисати ову материју на нивоу Европске уније тако да један модел одговара правним системима свих држава чланица, постоји потреба за увођењем обавезне евиденције докумената на основу којих је стечено право коришћења у оквиру система идентификације пољопривредних парцела, уз јавну доступност основних података о власнику и кориснику парцеле (уколико није у питању исто лице) у свим државама чланицама, ради постизања правне сигурности.

Позитиван пример у погледу прецизности представља евиденција употребе пољопривредног земљишта у Хрватској - ARKOD. Овај систем представља надоградњу над регистром пољопривредних газдинстава и чини део Интегрисаног административног и контролног система.<sup>686</sup> Основна јединица је тзв. ARKOD парцела која представља непрекинуту површину пољопривредног земљишта коју обрађује један пољопривредник, а која је класификована с обзиром на начин употребе.<sup>687</sup> Основни подаци о парцели који се уписују у евиденцију су идентификациони број парцеле, подаци о пољопривреднику, начину употребе земљишта, називу парцеле, њеној површини, а за пашњаке и коефицијент прихватљивости.<sup>688</sup> Регистрација пољопривредног земљишта се спроводи у филијалама Агенције за плаћања у пољопривреди, рибарству и руралном развоју, на основу изјаве пољопривредника о коришћењу пољопривредног земљишта уз прилагање доказа о власништву или поседу (државини) земљишта.<sup>689</sup> Као доказ могу бити коришћени изводи из земљишних књига, катастра, оверени уговори о закупу, о давању земљишта на коришћење непосредном погодбом, уговори о привременом коришћењу, продаји, концесији, плодуживању, поклону, правоснажна судска одлука или правоснажно решење надлежног органа и друго.<sup>690</sup> Овакав систем омогућује знатно већу прецизност и сигурност како за власника парцеле, тако и за корисника који подноси захтев за добијање субвенција. Поред

<sup>683</sup> N. Luketic, W. Devos, LPIS/IACS topics - Land tenure and “at the disposal of”, JRC114455, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, 11; European Commission, Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy, May 2019, 6. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/direct-payments-eligibility-conditions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/direct-payments-eligibility-conditions_en.pdf) преузето: 06.02.2020.

<sup>684</sup> N. Luketic, W. Devos, LPIS/IACS topics - Land tenure and “at the disposal of”, JRC114455, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, 11.

<sup>685</sup> European Court of Auditors, *The Land Parcel Identification System: a useful tool to determine the eligibility of agricultural land – but its management could be further improved*, 45.

<sup>686</sup> Више о ARKOD-у вид.: <http://www.arkod.hr/>

<sup>687</sup> Пољопривредно земљиште је према начину употребе могуће разврстати у једну од следећих категорија: ораница, стакленици на ораници, ливада, пашњак, кршки пашњак, виноград, искрчени виноград, малињак, воћњак, културе кратког животног века, расадник, мешовити вишегодишњи засади, остале врсте употребе земљишта, привремено неодржавана парцела. Детаљније вид.: Правилник о евиденцији uporabe poljoprivrednog zemljišta, *Narodne novine*, br. 54/2019, Prilog I.

<sup>688</sup> Правилник о евиденцији uporabe poljoprivrednog zemljišta, čl. 3.

<sup>689</sup> Правилник о евиденцији uporabe poljoprivrednog zemljišta, čl. 8, st. 1.

<sup>690</sup> Правилник о евиденцији uporabe poljoprivrednog zemljišta, čl. 8, st. 2.

тога листа доказа није затворена што омогућује већу флексибилност, као и претходно поменути могућност остваривања слободе уговарања.

Системи идентификације пољопривредних парцела се разликују међу државама. У Белгији, Немачкој и Великој Британији они су формиран за сваки регион, док остале државе чланице Европске уније имају по један систем који покрива територију целе државе.<sup>691</sup> У Србији систем идентификације пољопривредних парцела још увек није успостављен, али су учињени први кораци и његово увођење се очекује у оквиру *Преговарачког поглавља II* које се односи на пољопривреду и рурални развој. У *Закону о пољопривреди и руралном развоју* постоји одредба којом је предвиђено његово увођење, а основу ће чинити подаци органа надлежног за геодетске послове као што су алфанумерички подаци о катастарским парцелама, дигитални катастарски планови, дигитални модел терена, топографске карте, ортофото (авио или сателитски снимци), и друго.<sup>692</sup> Наведено указује на велику важност прецизних и ажурних података катастра непокретности, нарочито у погледу фактичке евиденције која ће представљати основу успостављања система идентификације пољопривредних парцела. Подаци садржани у катастру непокретности ће бити од круцијалне важности у још једном сегменту. Требало би да препис листа непокретности буде неопходан документ који пољопривредници треба да доставе приликом пријављивања конкретних парцела у оквиру система, како би могли да остваре своја права у погледу финансијских подстицаја, као што је то случај у тренутно важећем систему регистрације пољопривредних газдинстава.

Мишљења смо да Интегрисани административни и контролни систем треба да буде директно повезан са регистром непокретности.<sup>693</sup> На тај начин би дошло до потпуне усаглашености података о парцелама пољопривредног земљишта и могућности детаљнијег увида у податке које се односе и на право својине, односно закупа пољопривредног земљишта.

Поред наведених, постоје и други регистри у којима су садржани подаци о пољопривредним парцелама. Један од њих је регистар пољопривредних газдинстава, који између осталог, представља и својеврсну евиденцију пољопривредног земљишта које се користи за пољопривредну производњу. Као што је наведено, након увођења Интегрисаног административног и контролног система овај регистар постаје његов део, уз одређене модификације.

### 3.6.3.2. Регистар пољопривредних газдинстава у Републици Србији

У Србији је регистрација пољопривредних газдинстава започета 2004. године на основу *Уредбе о регистру пољопривредних газдинстава*.<sup>694</sup> Данас је ова материја регулисана *Законом о пољопривреди и руралном развоју* и *Правилником о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус*

<sup>691</sup> European Court of Auditors, *The Land Parcel Identification System: a useful tool to determine the eligibility of agricultural land – but its management could be further improved*, 12, 14.

<sup>692</sup> Вид.: Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 34а.

<sup>693</sup> Вид.: European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe, FAO Land Tenure Policy Series 1, 21.

<sup>694</sup> Уредба о регистру пољопривредних газдинстава, *Сл. гласник РС*, бр. 45/2004.

пољопривредног газдинства.<sup>695</sup> Вођење регистра је у надлежности Управе за аграрна плаћања, а упис се спроводи на добровољној основи.<sup>696</sup>

Пољопривредно газдинство је у *Закону о пољопривреди и руралном развоју* дефинисано као производна јединица на којој привредно друштво, земљорадничка задруга, установа или друго правно лице, предузетник или пољопривредник као физичко лице обавља пољопривредну производњу, а породично пољопривредно газдинство се разликује по томе што пољопривредник (физичко лице) обавља пољопривредну производњу заједно са члановима свог домаћинства.<sup>697</sup> Да би газдинство могло да буде уписано у регистар потребно је да обавља пољопривредну производњу на најмање 0,5 хектара пољопривредног земљишта.<sup>698</sup> Пољопривредно газдинство се уписује у регистар као корисник пољопривредног земљишта на основу права својине, решења о расподели комасационе масе, уговора о закупу или уговора о уступању земљишта на коришћење или на основу права коришћења пољопривредног земљишта у друштвеној својини<sup>699</sup> које је стечено теретним правним послом.<sup>700</sup> Приликом подношења захтева за упис у регистар потребно је доставити податке о земљишном фонду и биљним културама.<sup>701</sup> Поред остале документације, неопходно је приложити и препис листа непокретности за све катастарске парцеле које се уписују у регистар, независно од основа коришћења, као и уговоре о закупу, односно уговоре о уступању пољопривредног земљишта на коришћење.<sup>702</sup> Из претходно наведеног је евидентно да подаци о катастарским парцелама уписаним у катастар непокретности имају значајну улогу у поступку регистрације пољопривредног газдинства. Због тога је посебно важно да они буду прецизни и ажурни како би пољопривредници могли да остваре своје права. Детаљно навођење докумената који су неопходни да би лице могло да пријави парцелу у оквиру свог пољопривредног газдинства доприноси већој правној сигурности. Иако се у пракси може чинити да наведени документи успоравају и отежавају поступак регистрације, они имају за циљ да спрече евентуалне злоупотребе и да пруже заштиту како власницима парцела тако и корисницима. Овакав систем омогућује сигурност која изостаје у прописима Европске уније о којима је претходно било речи. Оно што може представљати негативну страну претходно наведених правила за упис у регистар је затворен круг веома малог броја основа за упис пољопривредног земљишта за разлику од претходно наведеног система који постоји у Хрватској. На пример, правоснажна судска одлука или правоснажно решење другог органа, у Србији нису наведени као могући основ уписа пољопривредног земљишта у регистар пољопривредних газдинстава. Потребно је још једном размотрити

<sup>695</sup> Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2013, 102 /2015, 6/2016, 46/2017, 44/2018 - др. закон, 102/2018, 6/2019.

<sup>696</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 8, т. 11, чл. 19; Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, чл. 5.

<sup>697</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 2, т. 4-5.

<sup>698</sup> Упис газдинства са мањом површином је дозвољен у следећим случајевима: ако лице „обавља сточарску, виноградарску или повртарску производњу (стакленици и пластеници), односно обавља друге облике пољопривредне производње (узгој рибе, гајење печурака, пужева, пчела и др.), односно обавља прераду пољопривредних производа, односно обавља друге непољопривредне активности (сеоски туризам, стари занати и др.).“ Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, чл. 2.

<sup>699</sup> Иако друштвена својина у Србији више не постоји као својински облик у Правилнику о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, она је наведена.

<sup>700</sup> Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, чл. 3.

<sup>701</sup> Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, чл. 8.

<sup>702</sup> Изузетак чине парцеле на којима је стечено право коришћења на основу поступка комасације када се подноси извод о расподели комасационе масе. Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, чл. 8.

основе за упис пољопривредног газдинства као корисника пољопривредног земљишта јер превише уским таксативним одређивањем основа поједине парцеле и пољопривредници могу бити изузети од могућности уписа и остваривања појединих права. Иако је регистрација пољопривредног газдинства на добровољној бази, већина пољопривредника се одлучује за упис у регистар јер она представља услов за остваривање одређених права у пољопривредној производњи. Један од бенефита регистрације је могућност добијања подстицаја за пољопривредну производњу, пласирање производа, побољшање заштите и квалитета пољопривредног земљишта, спровођење мера руралног развоја и др.<sup>703</sup> Дакле, да би пољопривредник могао да буде корисник премија, субвенција и кредитирања на основу средстава из буџета Републике Србије, неопходно је да има регистровано пољопривредно газдинство.

Наведено указује на велики значај постојања прецизног и ажурног регистра непокретности. Његови подаци представљају основу за успостављање других евиденција и омогућују пољопривредницима да остваре своја права. Регистар непокретности представља један од темеља правне сигурности сваке државе. Због тога је неопходно постићи усаглашеност фактичког стања и података о пољопривредном земљишту у катастру непокретности у Србији, уз њихово правовремено ажурирање.

Претходно наведени регистри су превасходно везани за евиденцију пољопривредног земљишта која се односи на пољопривредну производњу. Међутим, постоје и друге врсте регистара који укључују евиденцију пољопривредног земљишта, али су зановани на другачијим критеријумима у односу на претходно наведене регистре.

### 3.6.3.3. Регистар страног власништва на пољопривредном земљишту у Аустралији

Једна од специфичних евиденција која заслужује посебну пажњу са становишта правне политике и развоја правне регулативе је Регистар страног власништва на пољопривредном земљишту (*Register of Foreign Ownership of Agricultural Land*) који постоји у Аустралији. Фокус овог регистра није на евиденцији пољопривредног земљишта као таквог, као што је случај са претходно наведеним регистрима, већ на специфичности правног, односно физичког лица које је власник или корисник пољопривредног земљишта. Регистар је уведен 1. јула 2015. године на основу *Закона о Регистру страног власништва над пољопривредним земљиштем*.<sup>704</sup> Пораст интересовања страних инвеститора за пољопривредно земљиште у Аустралији и недостатак прецизне евиденције о пољопривредном земљишту у власништву или закупу страних физичких и правних лица су подстакли органе државне власти да уведу овај регистар.<sup>705</sup> Његово вођење је у надлежности Аустралијске пореске службе (*Australian Taxation Office*). Обавезу подношења захтева за упис у регистар имају страна физичка и правна лица<sup>706</sup> која имају, односно стичу право

<sup>703</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 9-18.

<sup>704</sup> Register of Foreign Ownership of Agricultural Land Act 2015, No. 151/2015.

<sup>705</sup> Australian Government, Rural Industries Research and Development Corporation, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences, *Foreign investment and Australian agriculture*, Publication No. 11/173, November 2011, 8. <https://www.agrifutures.com.au/wp-content/uploads/publications/11-173.pdf> приступљено: 28.01.2020.

<sup>706</sup> Страним правним лицима се сматрају правна лица у којима је удео страног власништва најмање 20%. Australian Taxation Office, Register of Foreign Ownership of Agricultural Land, Report of registrations as at 30 June 2018, 3. [https://cdn.tspace.gov.au/uploads/sites/79/2018/12/Register\\_of\\_Foreign\\_Ownership\\_of\\_Agr.pdf](https://cdn.tspace.gov.au/uploads/sites/79/2018/12/Register_of_Foreign_Ownership_of_Agr.pdf) приступљено: 28.01.2020.

својине на пољопривредном земљишту или право закупа на период дужи од 5 година.<sup>707</sup> Рок за подношење захтева је 30 дана од тренутка стицања права, колико износи и рок за достављање података о насталим променама.<sup>708</sup> Регистар се састоји из тзв. основног дела и статистичког дела. Основни део садржи све податке о страном физичком, односно правном лицу које је стекло право својине или право закупа на пољопривредном земљишту, као и о накнадним променама које се односе на престанак права. Такође се уносе подаци о лицу које је у међувремену постало страном физичко или правно лице, као и ако је страном лице у међувремену постало домаће. Уносе се подаци и о променама земљишта које је у власништву или закупу страног лица, уколико је оно у међувремену прешло у категорију пољопривредног земљишта или ако је земљиште престало да буде пољопривредно јер је добило неку другу намену.<sup>709</sup> Статистички део регистра се формира на основу података из основног дела. Он је јавно доступан путем веб-сајта, али не сме садржати податке о физичким и правним лицима.<sup>710</sup> Дакле, подаци о страним физичким и правним лицима који имају право својине или закупа на пољопривредном земљишту нису јавно доступни. Према подацима из 2018. године удео пољопривредног земљишта које је у власништву или закупу станих лица је био 13,6% у односу на укупно пољопривредно земљиште у Аустралији, што указује на релативну стабилност у односу на податке из преходних година.<sup>711</sup> Прикупљање података је омогућило и сагледавање структуре страног власништва. Највећи удео имају физичка и правна лица из Велике Британије, Кине и Сједињених Америчких Држава.<sup>712</sup> Поред тога подаци из регистра су омогућили и увид у просторну распрострањеност страног власништва на нивоу државе и по појединим регионима, као и увид у величину пољопривредних парцела у страном власништву и начин њихове употребе. Ови подаци су од велике националне важности, с обзиром да пружају потпуни увид у стање страног власништва над пољопривредним земљиштем. Њихово прикупљање омогућује сагледавање тенденција у овој области што може послужити као оријентир за дефинисање и вођење јавих политика према странцима.

Могућност страних физички и правних лица да купују пољопривредно земљиште ће бити детаљније размотрена на примеру појединих европских држава у наредним поглављима. На овом месту је потребно указати на то да оваква врста евидениције сведочи о великом значају пољопривредног земљишта. Ограниченост површина обрадивог земљишта и његова улога у производњи хране утичу на потребу његове прецизне евиденције.

---

<sup>707</sup> Register of Foreign Ownership of Agricultural Land Act, Art. 19.

<sup>708</sup> Register of Foreign Ownership of Agricultural Land Act, Art. 20-26.

<sup>709</sup> Вид.: Register of Foreign Ownership of Agricultural Land Act, Art. 21-26.

<sup>710</sup> Register of Foreign Ownership of Agricultural Land Act, Art. 14 (3) (4), 17.

<sup>711</sup> Australian Taxation Office, Register of Foreign Ownership of Agricultural Land, Report of registrations as at 30 June 2018, 4.

<sup>712</sup> Australian Taxation Office, Register of Foreign Ownership of Agricultural Land, Report of registrations as at 30 June 2018, 4.

## 4. ПОЉОПРИВРЕДНА И ЗЕМЉИШНА ПОЛИТИКА

Јавне политике и мере у вези са пољопривредним земљиштем утврђене на нивоу Европске уније и на националном нивоу представљају полазиште и уједно оквир за доношење прописа којима се одређују овлашћења и обавезе власника и корисника пољопривредног земљишта.

Иако се често користи у различитим контекстима, термин *јавна политика* није прецизно одређен, нити појмовно усаглашен.<sup>713</sup> У најширем смислу, под њом се подразумева општи оквир за спровођење активности владе, ради остварења циљева<sup>714</sup> и јавних интереса друштвене заједнице. Њу чине одлуке и активности органа државне власти<sup>715</sup> које су конципиране тако да се баве питањима од јавног значаја.<sup>716</sup> Јавне политике се односе на различите области друштвеног живота и настају као одговор на различите проблеме.<sup>717</sup> Њихово креирање обухвата више стадијума као што су дефинисање проблема, утврђивање плана, формулисање политике и доношење прописа, након чега следи имплементација уз примену одговарајућих мера, а на крају се врши евалуација, која може утицати на измену политике.<sup>718</sup>

Јавне политике имају велики значај јер утичу на бројне аспекте људског живота.<sup>719</sup> Када је у питању пољопривредно земљиште, можемо разликовати више јавних политика које могу имати посредан или непосредан утицај на овај природни ресурс, као што су пољопривредна политика, рурална политика, политика заштите животне средине, политика према породици, социјална политика, политика према странцима и др. Све оне могу бити међусобно повезане и утицати на право својине на пољопривредном земљишту, а пољопривредно земљиште истовремено може бити основ за остварење циљева различитих јавних политика.

На почетку ће пажња бити посвећена пољопривредној политици, а потом ће бити анализирана земљишна политика, као и мере за њено спровођење. На крају ће бити размотрена јавна политика коју у тој области води Швајцарска Конфедерација, као пример добро постављених циљева и са њима повезаних мера.

### 4.1. Пољопривредна политика

У странијој литератури се наводи да пољопривредна политика представља интеракцију економије, пољопривреде, друштва и политике.<sup>720</sup> Друштво углавном поставља неколико

---

<sup>713</sup> Heike M. Grimm (ed.), *Public Policy Research in the Global South: A Cross-Country Perspective*, Springer, Cham, 2019, 4; Paul Cairney (ed.), *Understanding Public Policy*, 2nd Edition, Red Globe Press, London, 2020, 16.

<sup>714</sup> H. M. Grimm, *op. cit.*, 4.

<sup>715</sup> Обухватају укупне активности владе, од почетне намере за доношење јавне политике до финалног резултата. P. Cairney *op. cit.*, 2.

<sup>716</sup> H. M. Grimm, *op. cit.*, 5.

<sup>717</sup> Robert E. Goodin, Martin Rein, Michael Moran, „The Public and its Policies,“ in: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 26.

<sup>718</sup> H. M. Grimm *op. cit.*, 5.

<sup>719</sup> P. Cairney *op. cit.*, 2.

<sup>720</sup> A. Simantov, „Economic, Social and Political Priorities in Agricultural Policy Formulation in Industrialized Countries,“ *International Association of Agricultural Economists*, Conference, 1973, 77.

основних циљева који представљају смернице за њено обликовање и даљи развој.<sup>721</sup> Пољопривредна политика може садржати различите циљеве као што су постизање сигурности снабдевања храном, економски раст, пораст пољопривредне производње и извоза, већа запосленост, пораст прихода пољопривредника, постизање политичке и социјалне стабилности, заштита животне средине и др.<sup>722</sup> Она је повезана са спољнотрговинском политиком, политиком технолошког иновирања, политиком заштите животне средине, политиком одрживог развоја, политиком равномерног регионалног развоја.<sup>723</sup> Поред тога може бити повезана и са социјалном политиком, породичном политиком,<sup>724</sup> политиком која се односи на младе пољопривреднике<sup>725</sup> и сл.

Креирање пољопривредне политике обухвата неколико фаза. Најпре је потребно одредити принципе и циљеве, а потом методе и мере (инструменте) који су неопходни за њихово остварење.<sup>726</sup>

У овом одељку ће бити анализирани јавне политике у области пољопривреде на нивоу Европске уније, које су садржане у оквиру Заједничке пољопривредне политике (*Common Agricultural Policy*) као и заједничке мере за њено спровођење, чија имплементација има значајан утицај на овлашћења и обавезе власника и корисника пољопривредног земљишта. Оне уједно представљају полазиште за државе чланице приликом креирања јавних политика на националном нивоу. Политика Европске уније у овој области утиче и на правне системе држава које у поступку придруживања хармонизују своје право са правом ЕУ. Након тога ће бити размотрана домаћа пољопривредна политика.

#### 4.1.1. Заједничка пољопривредна политика Европске уније

Заједничка пољопривредна политика данашње Европске уније је почела да се развија педесетих година XX века у оквиру Европске економске заједнице. Сматра се да је на њен настанак као и на главна обележја утицао компромис Француске и Немачке. Француска је имала интерес да њени пољопривредни произвођачи лакше пласирају своје производе на тржишту Немачке која је, са друге стране имала интерес да се индустријски производи њених произвођача лакше пласирају на француском тржишту.<sup>727</sup> У Француској је и пре формирања Европске економске заједнице постојала идеја о успостављању Европске пољопривредне заједнице, али она није заживела.<sup>728</sup> Оквир Заједничке пољопривредне политике је постављен Уговором о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године,<sup>729</sup> док су начела детаљније утврђена на конференцији одржаној наредне године у Италији. Почетак њене примене се везује за 1962. годину када су је све државе чланице прихватиле.<sup>730</sup> Три основна принципа на којима се заснива Заједничка пољопривредна политика су принцип јединственог

<sup>721</sup> Henning Otte Hansen, „Agricultural Policy Schemes: Price and Support Systems in Agricultural Policy,“ in: John W. Fuquay (ed.), *Encyclopedia of Dairy Sciences*, Academic Press, 2011, 286-294.

<sup>722</sup> Frank Ellis, *Agricultural Policies in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996,18; Н. О. Hansen, *op. cit.*

<sup>723</sup> Зорка Закић, Жаклина Стојановић, *Економика аграра*, Центар за издавачку деслатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, 399.

<sup>724</sup> Пример интеграција мера породичне политике у прописе који се односе на пољопривредно земљиште, у циљу очувања породичних фарми постоји у Швајцарској, о чему ће бити више речи у наредим поглављима.

<sup>725</sup> Кроз различите врсте подстицаја за младе пољопривредне произвођаче.

<sup>726</sup> З. Закић, Ж. Стојановић, *op. cit.*, 399-400.

<sup>727</sup> Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy*, Macmillan Press LTD, London, 1997, 63.

<sup>728</sup> Brian Jack, *Agriculture and EU environmental law*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2009, 1.

<sup>729</sup> Treaty establishing the European Economic Community, 25 March 1957, applied from 1 January 1958.

<sup>730</sup> Marina Kesner-Škreb, „Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije,“ *Financijska teorija i praksa*, 4/2008, 543.



тржишта и заједничко одређивање, односно регулисање цена пољопривредних производа, принцип финансијске солидарности који се односи на трошкове спровођења одговарајућих мера које сноси Заједница (Унија) и принцип приоритета уније који подразумева давање предности држави чланици, односно њеним пољопривредним производима у односу на друге државе.<sup>731</sup>

Основни циљеви Заједничке пољопривредне политике одређени Уговором о оснивању Европске економске заједнице, односно, данас важећим Уговором о функционисању Европске уније<sup>732</sup> су повећање продуктивности путем техничког напретка, рационални развој производње и оптимално коришћење производних чинилаца, како би био обезбеђен примерен животни стандард пољопривредника, стабилизација тржишта и редовно снабдевање потрошача по разумним ценама.<sup>733</sup> Одређено је да при креирању Заједничке пољопривредне политике мора да се води рачуна о посебним карактеристикама и природи пољопривредне делатности, о разликама између пољопривредних подручја, као и о повезаности пољопривреде са привредом у целини.<sup>734</sup>

Заједничка пољопривредна политика је више пута мењана. Данас се заснива на тзв. систему два стуба који је резултат реформе уведене Агендом 2000 из 1997. године.<sup>735</sup> Први стуб чине тржишне мере и директна плаћања, док се други стуб односи на политику руралног развоја.<sup>736</sup> Једна од мера за спровођење циљева Заједничке пољопривредне политике у оквиру првог стуба је успостављање заједничке организације пољопривредних тржишта, што је било предвиђено у оквиру Римског уговора. Ради њиховог остварења предвиђена је могућност регулисања цена, успостављања квантитативних ограничења, увођења механизма за стабилизацију увоза и извоза, помоћ у производњи, складиштењу и стављању производа на тржиште.<sup>737</sup>

Од настанка Заједничке пољопривредне политике увођене су многобројне тржишне мере. Један од примера представљају производне квоте које су успостављане ради решавања проблема тржишних вишкова појединих пољопривредних производа. У складу са Заједничком пољопривредном политиком донето је више уредби којима су уређене заједничке организације пољопривредних тржишта за поједине производе, односно групу производа. Уредбом бр. 1234/2007 из 2007. године успостављена јединствена заједничка организација пољопривредних тржишта.<sup>738</sup> Последње измене у овој компоненти првог стуба

---

<sup>731</sup> Jens Hartig Danielsen, *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, 2.

<sup>732</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version), Official Journal of the European Union, C 202/47, 7.6.2016.

<sup>733</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 39, т. 1.

<sup>734</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 39, т. 2.

<sup>735</sup> Agenda 2000, For a stronger and wider Union, Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97. <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf> приступљено: 17.02.2020; Eleanor Sharpston, „The Common Agricultural Policy,“ in: Cheryl Saunders, Gillian D. Triggs (eds.), *Trade and Cooperation with the European Union in the New Millennium*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 36.

<sup>736</sup> Volkmar Götz, „Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik - Kontinuität, Wandel, Systematik“, u: José Martinez (Hrsg.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, 50 Jahre Institut für Landwirtschaftsrecht, Nomos, Baden-Baden, 2012, 14.

<sup>737</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 40, 43.

<sup>738</sup> Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), OJ L 299, 16.11.2007, (2), чл. 1.

су уведене 2013. године<sup>739</sup> када је извршена реформа Заједничке пољопривредне политике за период од 2014. до 2020. године.

Други део првог стуба чине директна плаћања пољопривредницима. У овој области су такође извршене значајне измене у оквиру реформи из 2013. године. Основна уредба којом су регулисана директна плаћања је Уредба бр. 1307/2013.<sup>740</sup> Тим документом је одређено да се плаћања пољопривредницима обрачунавају по хектару пољопривредног земљишта. Такође, предвиђени су финансијски инструменти за подстицање пољопривредне праксе која има погодан утицај на животну средину и климу. То је тзв. зелена компонента директних плаћања.<sup>741</sup> Посебна средства су предвиђена за помоћ младим пољопривредницима који оснивају пољопривредно газдинство или су га основали у последњих пет година, а нису старији од 40 година.<sup>742</sup> Омогућена је поједностављена процедура за плаћање малим пољопривредним произвођачима у циљу њиховог мањег оптерећивања и смањења административних трошкова.<sup>743</sup> Државе чланице имају могућност да издвоје део средстава за директна плаћања пољопривредним газдинствима која се налазе на подручјима са природним ограничењима.<sup>744</sup> Финансијска подршка може бити додељена и за одређену врсту пољопривредне производње или за поједине регије које се суочавају са економским, еколошким или социјалним потешкоћама.<sup>745</sup> Уведена је могућност да државе изврше прераспodelу основних плаћања како би подстакле развој малих газдинства кроз додатна плаћања за прве хектаре.<sup>746</sup> Од наведених мера државе су обавезне да примене плаћање по хектару, тзв. „зелена плаћања“ и додатна плаћања за младе пољопривреднике, док је примена осталих мера необавезна, факултативна. Корисници свих претходно наведених категорија директних плаћања могу бити само активни пољопривредници,<sup>747</sup> независно од тога да ли имају право својине на пољопривредном зељишту или га користе по неком другом правном основу.

Као што је речено, други стуб Заједничке пољопривредне политике чини политика руралног развоја. Основни циљеви и приоритети Европске уније у овој области су одређени Уредбом бр. 1305/2013 о подршци руралном развоју од стране Европског пољопривредног фонда за рурални развој,<sup>748</sup> која је усклађена са стратегијом *Европа 2020 за паметан, одржив и инклузиван раст*. Подршка руралном развоју треба да допринесе подстицању конкурентности пољопривреде, одрживом управљању природним ресурсима, смањењу климатских промена и равномерном територијалном развоју.<sup>749</sup> Уредбом су постављени приоритети које треба следити ради остварења наведених циљева. Они су разврстани у шест група: 1) преношење знања у пољопривреди, шумарству и руралним подручјима уз

<sup>739</sup> Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347, 20.12.2013.

<sup>740</sup> Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347, 20.12.2013.

<sup>741</sup> Државе чланице имају обавезу да за наведену намену издвоје део националних средстава за директна плаћања. Уредба бр. 1307/2013, (37).

<sup>742</sup> Плаћање може трајати највише 5 година. Уредба бр. 1307/2013, чл. 50.

<sup>743</sup> У складу са Уредбом они могу добити минимално 500 евра, а максимално 1250 евра помоћи без обзира на величину газдинства. Уредба бр. 1307/2013, (54), чл. 63.

<sup>744</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 48.

<sup>745</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 52.

<sup>746</sup> Уредба бр. 1307/2013, (36).

<sup>747</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 9.

<sup>748</sup> Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347, 20.12.2013.

<sup>749</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 4.

подстицање иновација; 2) побољшање конкурентности, одрживости и економских резултата свих врста пољопривреде уз промоцију примене нових технологија; 3) подстицање организације и укључивања пољопривредника у ланац снабдевања храном, што обухвата прераду и пласирање производа на тржишту, као и подршку у управљању ризицима; 4) очување, обнављање и побољшање екосистема и биодиверзитета уз побољшање начина управљања земљиштем, водама, пестицидима и ђубривима; 5) промовисање ефикасног коришћења ресурса и економије са ниском емисијом угљеника која је отпорна на климатске промене; 6) подстицање друштвене укључености, економског развоја и смањења сиромаштва у руралним подручјима.<sup>750</sup> Европски пољопривредни фонд за рурални развој пружа помоћ кроз конкретне програме руралног развоја које државе чланице доносе за целу територију, односно за поједине регионе, при чему је неопходно да програме претходно одобри Европска комисија.<sup>751</sup> Државе чланице треба да укључе следеће мере подршке: преношење знања и активности усмерене на информисање; успостављање саветодавних служби и служби за управљање и помоћ пољопривредним газдинствима; примена програма у области квалитета пољопривредних производа и хране; улагање у имовину; обнављање пољопривредног производног потенцијала оштећеног елементарним непогодама и катастрофама уз увођење превентивних мера; развој пољопривредних газдинстава и њиховог пословања; обнављање села у руралним подручјима; улагање у развој шумских подручја, пошумљавање; успостављање пољопривредно-шумских система; спречавање и уклањање штете на шумама; улагање у шумарске технологије; успостављање заједница и организација произвођача; подршка пољопривредној пракси која има позитиван еколошки и климатски допринос; посебна подршка за органску производњу; плаћања повезана са програмом *Натура 2000* и Оквирном директивом о водама; плаћања која се односе на подручја са природним и другим ограничењима; плаћања у вези са делатношћу пољопривредника која доприноси добробити животиња; подршка у оквиру шумско-еколошких и климатских услуга и очувања шума; подстицање сарадње различитих субјеката у наведеним областима; подршка у области управљања ризицима као што су финансијски доприноси у области осигурања, накнаде материјалне штете, накнаде због пада прихода и друге врсте помоћи уз успостављање тзв. узајамних фондова које формирају удружени пољопривредници.<sup>752</sup> Остварењу програма руралног развоја доприноси Европска мрежа за рурални развој.<sup>753</sup> Поред тога државе чланице треба да имају своје националне руралне мреже које повезују организације и администрацију у области руралног развоја.<sup>754</sup> Уредбом је одређен износ подршке Уније свакој држави чланице за мере руралног развоја на годишњем нивоу у периоду од 2014. до 2020. године.<sup>755</sup>

#### 4.1.1.1. Утицај појединих мера за спровођење Заједничке пољопривредне политике Европске уније на начин коришћења пољопривредног земљишта

Из претходно наведеног можемо закључити да постоји широк дијапазон мера у оквиру Заједничке пољопривредне политике које утичу на усмеравање пољопривредне производње и помоћ пољопривредним произвођачима. На овом месту ћемо издвојити оне које су имале највише утицаја на начин пољопривредне производње, односно опредељење пољопривредних произвођача у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта. Примена појединих мера је била на добровољној бази, док су друге биле обавезне.

<sup>750</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 5.

<sup>751</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 6, 10.

<sup>752</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 14-38.

<sup>753</sup> European network for rural development.

<sup>754</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 54.

<sup>755</sup> За више детаља вид. прилог 1 Уредбе бр. 1305/2013.

Као резултат подстицајних мера у оквиру Заједничке пољопривредне политике већ током шездесетих и седамдесетих година XX века је дошло до значајног повећања пољопривредне производње. Међутим, интензивнија пољопривреда је почела негативно да се одражава на животну средину.<sup>756</sup> Поред тога, јавио се значајан вишак производа<sup>757</sup> чије складиштење и чување је представљало велики издатак.<sup>758</sup> Због тога је уведено неколико мера које су имале за циљ регулисање снабдевања тржишта одређеним производима, превасходно ради спречавања настанка превеликих тржишних вишкова. Оне су имале директан утицај на одлуке пољопривредника у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта, односно опредељења за одређену врсту пољопривредне производње.

#### 4.1.1.1.1. Производне квоте

Једна од мера је било увођење производних квота за одређене производе како би се смањило притисак на тржише и побољшао положај пољопривредника.<sup>759</sup> Прва производна квота је уведена за производњу шећера 1968. године, затим за производњу млека 1984. године,<sup>760</sup> а потом је уследило увођење квота и за друге производе. Последњих година је дошло до постепеног укидања производних квота. Систем квота је престао да постоји 2017. године када је Уредбом 1308/2013<sup>761</sup> укинута и последњи лимит на производњу шећера. Производне квоте су представљале велико ограничење за пољопривреднике. Спречавање производње веће количине уз наплату високих износа у случају прекорачења дозвољених квота је имало утицај на остваривање права својине и других права на пољопривредном земљишту. Пољопривредник који је производио производ за који је постојало ограничење није био потпуно слободан у погледу начина коришћења свог земљишта, односно производње, већ је морао да изврши прилагођавање у складу са захтевима производног лимита.

#### 4.1.1.1.2. Забрана подизања нових засада винове лозе

Још једна од мера која је била уведена како би се смањила презасићеност тржишта, а која је имала директан утицај на начин коришћења пољопривредног земљишта је забрана подизања нових засада винове лозе. Као што је већ наведено, у складу са *Уредбом Савета (ЕЕЗ) бр. 1162/76 од 17. маја 1976. о мерама намењеним за прилагођавање виноградарског потенцијала захтевима тржишта*, било је забрањено садити нове засаде винове лозе<sup>762</sup> у периоду од 1. децембра 1976. до 30. новембра 1978. године,<sup>763</sup> како би било спречено

<sup>756</sup> Christopher Rodgers, *Agricultural Law*, Bloomsbury Professional, Haywards Heath, 2016, 41.

<sup>757</sup> B. Jack, *op. cit.*, 41.

<sup>758</sup> Céline Delayen, *The Common Agricultural Policy: A Brief Introduction*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2007, 1. [https://www.iatp.org/sites/default/files/451\\_2\\_100145\\_0.pdf](https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_100145_0.pdf) преузето: 21.01.2020; B. Jack, *op. cit.*, 21-22, 41.

<sup>759</sup> Marko Lovec, *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms, Towards a Critical Realist Approach*, Macmillan Publishers Ltd., London, 2016, 37.

<sup>760</sup> Denis Barthelemy, David Jacques, *Production Rights in European Agriculture*, Elsevier Science, Amsterdam, 2001, 1-2; Детаљније вид.: Margherita Colangelo, *Creating Property Rights, Law and Regulation of Secondary Trading in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, 105, etc.

<sup>761</sup> Уредба бр. 1308/2013.

<sup>762</sup> Постојала је могућност изузећа од наведене забране у одређеним случајевима када се радило о малој производњи која не би знатно утицала на тржишне прилике. Детаљније вид.: Council Regulation (EEC) No 1162/76, Art. 2.

<sup>763</sup> У наредним годинама је период забране садње продужаван. Детаљније вид.: J. H. Danielsen, *op. cit.*, 73 и даље.

презасићење тржишта стоним винима. Доношење ове уредбе је покренуло питање допуштености увођења оваквих мера с обзиром на то да оне директно утичу на право својине на пољопривредном земљишту, ограничавају могућност употребе земљишта на одређени начин. Став Суда правде Европске уније поводом примене наведене уредбе у државама чланицама, изражен у оквиру пресуде поводом случаја *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), донете 13. децембра 1979. године, имао је значајан утицај на даља тумачења сличних мера којима се на неки начин ограничавало право својине. У пресуди је у оквиру тумачења члана 1 Првог протокола уз Европску конвенцију о људским правима наведено да је одредбама Протокола предвиђена могућност да државе законом ограниче начин употребе имовине у оној мери која је неопходна ради заштите општег интереса.<sup>764</sup> Наведено је да у свим државама чланицама постоје закони на основу којих је ограничен начин употребе одређених непокретности, односно да постоје мере које представљају „конкретан израз социјалне функције права својине.“<sup>765</sup> Закључено је да увођење забране подизања нових засада винове лозе „утиче на ограничење власникових овлашћења, али не представља кршење основних права које би било неприхватљиво.“<sup>766</sup> Истакнуто је да је Уредба бр. 1162/76 привременог карактера и да је она донета у циљу спречавања презасићености тржишта стоним вином, тако да је ограничење права својине оправдано, јер је конкретна мера донета у општем интересу.<sup>767</sup> Постављено је питање да ли оваква мера подразумева плаћање одштете лицима чије право својине је ограничено, али је одговор био негативан, са образложењем да није била у питању експропријација.<sup>768</sup>

#### 4.1.1.1.3. Стављање пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*)

Поред претходно наведеног, једно од потенцијалних решења за презасићеност тржишта појединим пољопривредним производима, али и за смањење штетног дејства интезивне пољопривредне производње по животну средину је стављање пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*). Уредбом бр. 1272/88<sup>769</sup> је први пут уведена ова мера, чија примена је била на добровољној бази. Пољопривредник је могао да одлучи да део своје земље остави необрађен трајно или привремено, најмање 5 година, уз примену мера које су неопходне за одржавање земљишта у добром производом стању.<sup>770</sup> Постојала је могућност да то земљиште буде коришћено као пашњак или за узгој сочива, леблебија и грахорице.<sup>771</sup> Поред тога оно је могло бити коришћено за непољопривредне сврхе.<sup>772</sup> Услов за примену ове мере је, између осталог, био да је земљиште које се ставља ван употребе минималне површине од једног хектара и да представља најмање 20% укупне површине пољопривредног имања/газдинства.<sup>773</sup> Финансијска помоћ за пољопривреднике који су се одлучили на такав корак је у ствари представљала компензацију, односно надокнаду за губитак који је пољопривредник имао, због тога што земљиште није користио за производњу житарица.<sup>774</sup> У

<sup>764</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), Параграф 19.

<sup>765</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), Параграф 20.

<sup>766</sup> *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79), 3733.

<sup>767</sup> John A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 49.

<sup>768</sup> *Ibid.*

<sup>769</sup> Commission Regulation (EEC) No 1272/88 of 29 April 1988 laying down detailed rules for applying the set-aside incentive scheme for arable land, OJ, L 121 /36.

<sup>770</sup> Уредба бр. 1272/88, чл. 4, т. 1; Allan A. Lennon, „Set-aside of Agricultural Land: policy, practice and problems,“ in: William Howarth, Christopher Rodgers (eds.), *Agriculture, Conservation and Land Use: Law and Policy Issues for Rural Areas*, University of Wales Press, Cardiff, 1995, 33.

<sup>771</sup> Уредба бр. 1272/88, чл. 5, 11.

<sup>772</sup> Уредба бр. 1272/88, чл. 4, т. 2.

<sup>773</sup> За пољопривредна газдинства у Грчкој, минимална површина је била пола хектара. Уредба бр. 1272/88, чл. 3.

<sup>774</sup> A. A. Lennon, *op. cit.*, 33.

оквиру тзв. Мекшери реформе (*MacSharry reform*)<sup>775</sup> Заједничке пољопривредне политике, 1992. године је прописана обавеза стављања пољопривредног земљишта ван употребе. Она се односила на веће пољопривредне произвођаче.<sup>776</sup> Мера је уведена ради успостављања баланса на тржишту житарица, али је имала утицаја и на заштиту животне средине.<sup>777</sup> Након две године је донета Уредба 762/94<sup>778</sup> којом је прецизирано увођење ових мера. Постојала су два система стављања земљишта ван употребе, ротациони и неротациони. Систем ротације је подразумевао да сваке године друге парцеле буду изузете из употребе, док се у другом случају изузеће односило на конкретну парцелу у трајању од 5 година.<sup>779</sup> Државама чланицама је било препуштено детаљније регулисање, али су уредбама дате основне смернице, као што је минимална површина земљишта које може бити стављено ван употребе, а које је износило 0,3 хектара повезаног земљишта минималне ширине 20 метара.<sup>780</sup> Оно је требало да заузима 15% укупног земљишта пољопривредног газдинства.<sup>781</sup> У оквиру реформи из 2008. године ова мера је практично укинута пошто је усвојен предлог о нултој стопи издвајања, али је обавеза стављања земљишта ван употребе формално укинута тек 2013. године.<sup>782</sup>

Стављање пољопривредног земљишта ван употребе представља пример директног утицаја на овлашћења власника, односно корисника пољопривредног земљишта. Већи пољопривредни произвођачи одређени део земљишта нису могли да користе за производњу житарица, већ само за тачно прописане намене. Мањи произвођачи су могли да примене ову меру на добровољној бази. Као што је већ наведено оваква мера ограничења права коришћења је подразумевала новчану компензацију у виду помоћи за губитке које је пољопривредник имао тиме што није користио земљиште за узгој житарица које би донеле знатно већи приход. Ова мера се разликује од претходне две по томе што је ограничење било такве природе да власник, односно корисник није могао да сеје другу врсту пољопривредне културе која би му омогућила исте или веће финансијске добитке, као што је то било могуће код примене производних квота, или забране подизања нових засада винове лозе. У тим случајевима власник, односно корисник пољопривредног земљишта је био слободан да се одлучи за неку другу врсту пољопривредне производње на том земљишту, што није било могуће приликом стављања земљишта са стране јер је узгој биљака за производњу хране или хране за животиње био стриктно ограничен на изузетим површинама. Због тога је компензација била прописана код *set-aside* мере, док у прва два наведена случаја није.

#### 4.1.1.1.4. Мере за заштиту животне средине

Значајан утицај на начин коришћења пољопривредног земљишта и обавезе власника, односно корисника земљишта имају мере које се односе на заштиту животне средине. На самом почетку развоја Заједничке пољопривредне политике увођене су мере које су имале за

---

<sup>775</sup> Реформа је добила назив по тадашњем европском комесару за пољопривреду Ray MacSharry.

<sup>776</sup> J. H. Danielsen, *op. cit.*, 4. Већим произвођачима су се сматрало они који производе преко 92 тоне житарица годишње. Commission Regulation (EC) No 762/94 of 6 April 1994 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 1765/92 with regard to the set-aside scheme, OJ No L 90/8.

<sup>777</sup> Christopher P. Rogers, „Environmental grain, Set-aside and the Implementation of EU Agricultural reform in the United Kingdom,“ in: Christopher P. Rodgers (ed.), *Nature Conservation and Countryside Law*, University of Wales Press, Cardiff, 1996, 120.

<sup>778</sup> Commission Regulation (EC) No 762/94 of 6 April 1994 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 1765/92 with regard to the set-aside scheme, OJ No L 90/8.

<sup>779</sup> B. Jack, *op. cit.*, 84.

<sup>780</sup> Остављена је могућност примене мера и на ужим парцелама. Детаљније вид.: Уредба бр. 762/94, чл. 1.

<sup>781</sup> Уредба бр. 762/94. Каснијим изменама је овај проценат смањен на 10%.

<sup>782</sup> Gerry Alons, „Environmental policy integration in the EU’s common agricultural policy: greening or greenwashing?“, *Journal of European Public Policy*, 11/2017, 1612.

циљ подстицање пољопривредне производње. То је довело до интензивније пољопривреде уз употребу тешке механизације, нових технологија и веће примене ђубрива и пестицида. Међутим, као што је наведено, максимално искоришћавање земљишта ради постизања веће производње је почело негативно да се одражава на животну средину.<sup>783</sup> Из тих разлога су донети нови прописи. Године 1975. усвојена је Директива бр. 75/268<sup>784</sup> која се односила на пољопривредну производњу у брдским и планинским пределима и у одређеним областима које су мање повољне за пољопривредну производњу. У складу са њом пољопривредници су добијали додатна средства за обрађивање тих површина како би на њима била одржана пољопривредна производња. Подстицај обраде земљишта у таквим пределима је имао социјални и еколошки значај,<sup>785</sup> али се тада еколошком аспекту није придавало толико значаја као данас.<sup>786</sup> Потреба интеграције мера заштите животне средине у оквиру пољопривредне производње је препозната у Зеленој књизи о *Перспективама за Заједничку пољопривредну политику* из 1985. године.<sup>787</sup> Европска комисија је констатовала да су промене у пољопривредној пракси и технологији допринеле повећању пољопривредне производње, али су истовремено утицале на нестајање појединих врста флоре и фауне, као и да су допринеле загађењу површинских и подземних вода.<sup>788</sup> Закључено је да пољопривредну производњу треба посматрати као и сваку другу економску активност која може имати негативне последице и да оне треба да буду смањене или потпуно отклоњене усмеравањем активности путем одговарајућих прописа и контролних мера.<sup>789</sup> Такође је закључено да је неопходно да буде примењена пољопривредна пракса која је у складу са потребама заштите животне средине, као што су обустава пољопривредних активности током одређених периода у години, смањена употреба ђубрива и пестицида, промена у врсти пољопривредне производње (плодоред) и др.<sup>790</sup> При том, пољопривредни произвођачи не треба да очекују накнаде за примену праксе која спречава загађење животне средине.<sup>791</sup> Предложено је да буду одређене зоне у којима би пољопривредна производња у складу са еколошким захтевима била обавезна, док би у другим деловима њихова примена била на добровољној бази уз закључење уговора између органа власти и пољопривредника.<sup>792</sup> Једна од препорука је била да се приступи и откупљивању пољопривредног земљишта од стране органа јавне власти, или узимању у закуп ради остварења еколошких интереса.<sup>793</sup>

Уношење еколошког аспекта у Заједничку пољопривредну политику је постало обавезно у складу са променама које је донео Јединствени европски акт 1987. године.<sup>794</sup> Њиме је било прописано да заштита животне средине треба да буде део свих политика Заједнице.<sup>795</sup> У анализи стања примене еколошких мера у пољопривредној производњи Европска комисија је у Зеленој књизи *Животна средина и пољопривреда* из 1988. године

<sup>783</sup> Christopher Rodgers, *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, Oxford, 2013, 122; B. Jack, *op. cit.*, 22.

<sup>784</sup> Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas OJ L 128.

<sup>785</sup> David Baldock, „Twisted Together: European Agriculture, Environment and the Common Agricultural Policy,“ in: Joseph A. McMahon, Michael N. Cardwell (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 140. Еколошки допринос се огледао нпр. у заштити земљишта од ерозије. Directive 75/268/EEC, Art. 3.

<sup>786</sup> B. Jack, *op. cit.*, 107.

<sup>787</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985. <http://aei.pitt.edu/5507/1/5507.pdf> приступљено: 27.02.2020; B. Jack, *op. cit.*, 46.

<sup>788</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985, 50.

<sup>789</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985, 50.

<sup>790</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985, 52.

<sup>791</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985, 50.

<sup>792</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985, 52.

<sup>793</sup> Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985, 52-53.

<sup>794</sup> B. Jack, *op. cit.*, 47.

<sup>795</sup> Single European Act, OJ L 169, 29.6.1987, Art. 25.

нагласила да је Заједница до тада усвојила неколико мера које имају непосредан или посредан утицај на смањење негативних ефеката пољопривреде на животну средину.<sup>796</sup> Неке од њих су системи помоћи за пољопривреднике који примењују праксу која је у складу са захтевима заштите животне средине,<sup>797</sup> смањење или обустављање помоћи за инвестирање у интензивну сточну производњу, забрана употребе неких врста штетних пестицида, помоћ у едукацији пољопривредника, стављање земљишта ван обраде и др.<sup>798</sup>

Препознавање значаја и улоге пољопривредника у заштити животне средине је посебно дошло до изражаја у документу Европске комисије *Развој и будућност Заједничке пољопривредне политике* из 1991. године<sup>799</sup> у коме су садржани предлози промена у овој области. У њему је наведено да пољопривредници имају двоструку улогу.<sup>800</sup> Они су истовремено и произвођачи хране и чувари руралних предела који имају улогу у управљању животном средином. Због тога их је потребно подржати у примени мање интензивних техника пољопривредне производње и у имплементацији мера које су погодне за животну средину.<sup>801</sup> О томе ће бити више речи у поглављу *Правни режим коришћења пољопривредног земљишта* и поглављу *Ограничења права својине на пољопривредном земљишту*.

Напредак у имплементацији еколошког аспекта пољопривредне производње у Заједничкој пољопривредној политици је учињен у оквиру реформе из 1992. године када је уведена обавеза укључивања пољопривредно-еколошких шема плаћања за реализацију програма руралног развоја.<sup>802</sup> У складу са Уредбом бр. 2078/92 подршку су могли добити пољопривредници који значајно смање употребу ђубрива, односно средстава за заштиту биља, који примењују методе органске производње, који се оријентишу на производњу пољопривредних култура које омогућују екстензивну пољопривреду, који претворе обрадиве површине у травњаке, користе пољопривредну праксу која је у складу са захтевима за заштиту животне средине и природних ресурса, одржавају напуштене пољопривредне површине, стављају земљиште ван обраде у периоду од најмање 20 година како би она била коришћена за еколошке сврхе, смање број оваца и говеда, одржавају земљиште које може бити јавно коришћено за слободне активности.<sup>803</sup> Накнаде пољопривредницима су у ствари представљале компензацију за губитак прихода до ког је могло доћи због имплементације претходно наведених мера.<sup>804</sup>

Неколико година касније, уследиле су нове промене у области пољопривредне политике. Еколошки аспект Заједничке пољопривредне политике је разматран у оквиру документа Европске комисије *Упутство ка одрживој пољопривреди* из 1999. године. У образложењу је наведено је да је филозофија на којој се заснива еколошки аспект Заједничке пољопривредне политике да се од пољопривредника очекује да поштују основне еколошке

<sup>796</sup> Environment and agriculture, Commission Communication, COM (88) 338 final, 8 June 1988, 7. <http://aei.pitt.edu/3830/1/3830.pdf> приступљено: 27.02.2020.

<sup>797</sup> Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures, OJ L 93/1, 30.03.1985, Art. 19.

<sup>798</sup> Environment and agriculture, Commission Communication, COM (88) 338 final, 8 June 1988, 8.

<sup>799</sup> The development and future of the CAP. Reflections paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council. COM (91) 100 final, 1 February 1991. <http://aei.pitt.edu/3415/1/3415.pdf> приступљено: 27.02.2020.

<sup>800</sup> B. Jack, *op. cit.*, 48.

<sup>801</sup> The development and future of the CAP. Reflections paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council. COM (91) 100 final, 1 February 1991, 10, 13.

<sup>802</sup> D. Baldock, *op. cit.*, 140; Ian Hodge, „European Agri-Environmental Policy: The Conservation and Re-Creation of Cultural Landscapes,” in: Joshua M. Duke, JunJie Wu (eds.), *The Oxford Handbook of Land Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 586.

<sup>803</sup> Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside, OJ L 215, 30.7.1992, Art. 2.

<sup>804</sup> Вид.: Уредба бр. 2078/92.



стандарде без добијања накнаде за то. Уколико друштво буде захтевало од пољопривредника да предузимају мере заштите животне средине које су изнад основног нивоа, оне на неки начин треба да буду „купљене“ путем прописаних агроеколошких мера.<sup>805</sup> Значи да би надокнада била неопходна уколико пољопривредници предузимају додатне мере које утичу на заштиту животне средине, с обзиром да оне углавном могу изазвати финансијске губитке или додатне издатке за пољопривреднике, преко основног минимума који се од њих захтева.

Већи ниво укључености еколошких стандарда у пољопривредној производњи је подстакнут путем система *cross-compliance*, односно мера унакрсне усклађености. Он је уведен у оквиру реформе Агенда 2000, али је његова примена у државама чланицама била на добровољној бази. Изменама из 2003. године овај систем је постао обавезујући.<sup>806</sup> У складу са Уредбом бр. 1782/2003<sup>807</sup> пољопривредници који су примали директна плаћања су имали двоструку обавезу. Они су морали да поштују прописе Европске уније који су се односили на заштиту животне средине, добробит животиња, јавног здравља, животињског и биљног здравља, а поред тога је било неопходно да пољопривредно земљиште одржавају у добром пољопривредном и еколошком стању.<sup>808</sup> Утврђивање листе законских захтева у погледу управљања земљиштем и одржавања земљишта у добром пољопривредном и еколошком стању је било у надлежности органа на националном нивоу.<sup>809</sup> Било је неопходно да листа буде усклађена са списком прописа Европске уније који су били садржани у Уредби бр. 1782/2003<sup>810</sup> и који су морали бити поштовани. Минимални стандарди доброг стања земљишта су се преваходно односили на мере заштите од ерозије, одржавање нивоа органске материје у земљишту кроз одговарајућу праксу као што је ротација усева, одржавање одговарајуће структуре земљишта, као и друге мере које се односе на минимални ниво одржавања земљишта и спречавање уништења станишта животиња.<sup>811</sup> У случају непоштовања предвиђених обавеза директна плаћана су могла бити смањена или укинута. Постојала је могућност добијања подстицаја за специфичне врсте пољопривредне производње које су од значаја за заштиту и побољшање стања животне средине.<sup>812</sup>

Накнаде за предузимање еколошких мера мимо претходно наведеног минимума су биле предвиђене у оквиру Уредбе бр. 1698/2005.<sup>813</sup> У Уредби је наведено да би агро-еколошка плаћања требало да подстакну пољопривреднике и друге субјекте који управљају земљиштем да служе друштву у целини тако што ће примењивати методе пољопривредне производње које доприносе заштити и побољшању животне средине, природних ресурса, тла и генетске

---

<sup>805</sup> B. Jack, *op. cit.*, 109; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Directions towards sustainable agriculture /COM/99/0022 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:51999DC0022&from=EN> приступљено: 28.02.2020.

<sup>806</sup> Alan Matthews, „Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy,“ *Bio-based and Applied Economics* 2(1)/2013, 7; C. Rodgers (2013), 125-126.

<sup>807</sup> Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001, OJ L 270, 21.10.2003.

<sup>808</sup> D. Baldock, *op. cit.*, 141; C. Rodgers (2016), 37; Alan Matthews, Luca Salvatici, Margherita Scoppola, *Trade Impacts of Agricultural Support in the EU*, International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper No. 19, 2017, 9. <https://ageconsearch.umn.edu/record/252767> приступљено: 28.02.2020; Уредба бр. 1782/2003, чл. 4-5.

<sup>809</sup> Уредба бр. 1782/2003, чл. 3.

<sup>810</sup> Вид. Уредба бр. 1782/2003, ANNEX III; Вид.: J. H. Danielsen, *op. cit.*, 152-155.

<sup>811</sup> Уредба бр. 1782/2003, ANNEX IV.

<sup>812</sup> Уредба бр. 1782/2003, чл. 69.

<sup>813</sup> Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005.

разноликости.<sup>814</sup> Пољопривредници су могли на добровољној бази преузети агро-еколошке обавезе на период од 5 до 7 година. Годишње исплате је требало да покрију додатне трошкове и смањење прихода услед примене агро-еколошких мера.

Мање измене у области заштите животне средине у пољопривредној производњи су уведене 2008. године, као што је укључивање обавезе заштите вода у пољопривредној пракси, измене у финансирању и друго,<sup>815</sup> али већина није суштински утицала на дотадашњу политику према еколошкој страни пољопривреде.<sup>816</sup>

Последња реформа Заједничке пољопривредне политике из 2013. године је донела одржане измене у овом домену и обликовала је садашњи систем заштите животне средине у области пољопривреде. Као што је приказано на почетку овог поглавља, мере заштите животне средине су садржане у оба стуба Заједничке пољопривредне политике. Новину чини тзв. зелена компонента директних плаћања (*greening*) у оквиру првог стуба која је усмерена на подстицање пољопривредне праксе која је корисна за климу и животну средину.<sup>817</sup> У складу са Уредбом бр. 1307/2013 сви пољопривредници који имају право на добијање средстава у оквиру програма основних плаћања (*basic payment scheme*) или програма јединствених плаћања по површини (*single area payment scheme*) дужни су да на свим пољопривредним површинама примењују праксу која је корисна за климу и животну средину. Она обухвата три различите мере: разноврсност усева, одржавање постојећих трајних травњака и постојање еколошки значајне површине на пољопривредној површини.<sup>818</sup> Пољопривредници који обрађују земљиште величине од 10 до 30 хектара имају обавезу да на тој површини гаје најмање две врсте усева, при чему главна пољопривредна култура не сме заузимати више од 75% површине, док на површинама изнад 30 хектара морају бити заступљене најмање три пољопривредне културе, од чега такође главна не сме заузимати више од 75% површине, а два усева укупно не смеју прелазити 95%.<sup>819</sup> У циљу примене друге мере државе чланице треба да одреде подручја на којима трајни травњаци морају бити очувани. Трајни травњаци морају бити заступљени на најмање 5% укупног пољопривредног земљишта у држави.<sup>820</sup> Трећа мера се односи на пољопривредна газдинства чија површина заузима више од 15 хектара. У том случају пољопривредник је обавезан да 5 % површине намени еколошки значајној површини коју могу чинити угари, терасе, обележја краја, гранични појасеви, пољопривредно-шумске површине, површине на којима се не користе ђубрива и пестициди, површине са усевима за фиксирање азота, и сл.<sup>821</sup> Од претходно наведених обавеза су изузети пољопривредници који се баве органском производњом.<sup>822</sup> Поред зелене компоненте директних плаћања задржан је *cross-compliance* систем, уз мање измене.<sup>823</sup> Основе унакрсне усклађености чини поштовање прописа у области заштите животне средине, климатских промена, доброг пољопривредног стања земљишта, јавног здравља, здравља животиња и биљака и добробити животиња, као и обавеза одржавања земљишта у добром пољопривредном и еколошком стању.<sup>824</sup>

<sup>814</sup> Уредба бр. 1698/2005, (35).

<sup>815</sup> Детаљније о изменама вид. В. Jack, *op. cit.*, 75-76; А. Matthews, *op. cit.*, 8.

<sup>816</sup> Вид.: D. Baldock, *op. cit.*, 142.

<sup>817</sup> Уредба бр. 1307/2013, (37).

<sup>818</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 43.

<sup>819</sup> Другачији проценти су предвиђени за пољопривредно земљиште које је 75% под трављацима или је необрађено. Уредба бр. 1307/2013, чл. 44.

<sup>820</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 45.

<sup>821</sup> И у овом случају такође постоје изузеци који се односе на површине под травама. Детаљније вид. Уредба бр. 1307/2013, чл. 46.

<sup>822</sup> Уредба бр. 1307/2013, (38), чл. 43, т. 11.

<sup>823</sup> Детаљније вид. Уредба бр. 1306/2013, (54), (56), (57), (60), чл. 91-101.

<sup>824</sup> Уредба бр. 1306/2013, чл. 93.

Као што је већ наведено додатни акценат је стављен на еколошки аспект пољопривреде и у оквиру другог стуба Заједничке пољопривредне политике који се односи на политику руралног развоја. У односу на претходну регулативу у оквиру овог стуба додата је и компонента која се односи на допринос смањењу настанка климатских промена, о чему ће бити више речи у посебном одељку. Додатна плаћања су предвиђена за предузимање мера које су изван прописаног минимума, које доприносе заштити животне средине и смањењу климатских промена.

Из претходно наведеног можемо закључити да тренутно у оквиру Заједничке пољопривредне политике постоје три система путем којих се утиче на заштиту животне средине кроз различиту пољопривредну праксу. Пољопривредници који користе директна плаћања морају да примењују мере које су садржане у систему унакрсне усклађености (*cross-compliance* систем), као и мере којима је условљена исплата зелене компонента директних плаћања (*greening*). Систем унакрсне усклађености не представља систем подршке за примену еколошких мера, већ пружа могућност да плаћања на која пољопривредник има права у оквиру Заједничке пољопривредне политике буду редукована уколико дође до кршења прописаних захтева. Тзв. зелена плаћања се такође не изједначавају са изгубљеним приходом и додатним трошковима спровођења праксе озелењавања, већ је висина износа одређена на стандардном/типском нивоу тако да подстакне свеукупно поштовање мера уз допринос стабилизацији прихода пољопривредника.<sup>825</sup> У оквиру мера руралног развоја подстицаји су предвиђени за примену пракси корисних за животну средину путем вишегодишњих уговора. Њихова висина се одређује на основу изгубљеног прихода и додатних трошкова који су настали спровођењем мера које доприносе заштити и унапређењу животне средине.<sup>826</sup>

Сматрамо да је оправдано мишљење изражено у упоредноправној литератури да остваривање права својине на пољопривредном земљишту треба да буде усклађено са минималним стандардом заштите животне средине и добром пољопривредном праксом и да због тога пољопривредникове активности које су у складу са основним захтевима заштите животне средине не подразумевају компензацију, док мере које превазилазе тај минимални стандард захтевају накнаду, укључујући и накнаду за смањење приноса до ког долази услед примене мера заштите животне средине.<sup>827</sup>

Претходно наведено је у складу са схватањем права својине као социјалне функције и захтева за деловањем власника у општем интересу. Иако пољопривредници као директни корисници пољопривредног земљишта уживају бенефите његове плодности, они такође својом активношћу могу утицати на настанак негативних последица по животну средину. Сматрамо да је због тога потребно усмеравање њихових активности у циљу очувања плодног земљишта које је неопходно њима, али и читавој заједници, као што је и здрава животна средина неопходна целом човечанству. При ограничавању права својине ради постизања наведених циљева неопходно је водити рачуна да појединци не сносе превелик терет у односу на остатак друштва. Због тога је добровољност предузимања додатних мера мимно

<sup>825</sup> European Commission, Commission staff working document, Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 concerning the greening in direct payments, Brussels, 22.11.2018, SWD(2018) 478 final, 10-11.

<sup>826</sup> European Commission, Commission staff working document, Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 concerning the greening in direct payments, Brussels, 22.11.2018, SWD(2018) 478 final, 10. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd\\_evaluation\\_greening\\_in\\_direct\\_payment\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd_evaluation_greening_in_direct_payment_en.pdf) приступљено: 02.03.2020.

<sup>827</sup> Вид.: C. Rodgers (2016), 45.

основног стандарда уз добијање одговарајуће накнаде адекватан одговор на спречавање потенцијалног настанка велике диспропорције. О другим врстама ограничења права својине на пољопривредном земљишту ради остварења општих интереса ће бити више речи у посебном одељку.

Заједничка пољопривредна политика представља комплексан систем који чини основу усмеравања политика према пољопривредној производњи на националном нивоу. Он може бити посматран из различитих углова. На претходним страницама је анализиран систем смерница и мера гледан из позиције пољопривредних произвођача и утицаја Заједничке пољопривредне политике на право својине на пољопривредном земљишту. Циљеви одређени у оквиру Заједничке пољопривредне политике представљају полазиште за утврђивање различитих мера чије испуњење би требало да доведе до наведених резултата. Као што је констатовано, један од постављених циљева је било спечавање презасићења тржишта, што је довело до ограничења производње. Уведене мере су биле обавезне и утицале су на право својине. Неке мање, као што је систем производних квота и забрана подизања нових засада винове лозе, док су друге биле знатно драстичније, као што је приказано у оквиру *set-aside* мере, односно стављања земљишта ван употребе. Неке од веома рестриктивних мера, у погледу ограничења права власника, односно, корисника пољопривредног земљишта долазе из домена заштите животне средине, а од последњих измена и из области климатских промена. У приказаном историјском развоју окретања Заједничке пољопривредне политике ка заштити животне средине и постављању овог циља на готово сам врх јавних политика, могли смо видети колико је захтевно интегрисати нове циљеве и усмерити систем ка њиховом остварењу. Заштити животне средине је посвећена значајна пажња у оквиру овог поглавља с обзиром да мере које су прописане ради достизања жељених стандарда најнепосредније утичу на право својине на пољопривредном земљишту. Оне се директно одражавају на начин коришћења пољопривредног земљишта и обавезе власника, односно корисника. О појединим мерама и њиховом утицају, нарочито кроз имплементацију конкретних директива чији циљеви су такође усмерени ка заштити животне средине биће више речи у одговарајућим деловима рада. На овом месту треба истаћи то да постављање циљева Заједничке пољопривредне политике и избор мера путем којих ће се тежити њиховом остварењу значајно утиче на овлашћења власника, односно корисника пољопривредног земљишта. Већина мера не може бити спроведена без директног утицаја на право својине, односно на овлашћења која из њега произилазе, а посебно на овлашћење коришћења.

Такође је потребно истаћи да се готово све мере у оквиру Заједничке пољопривредне политике спроводе кроз различите врсте финансијских подстицаја. Додатна давања, или смањење основних исплата на које пољопривредници претендују чине инструменте којима се утиче на пољопривреднике и на њихове активности. На овај начин се подстиче одређена врста пољопривредне производње за коју се сматра да треба да буде више заступљена, утиче се на деловање пољопривредника у погледу заштите животне средине, смањења негативног утицаја пољопривредних активности на климатске промене, подстиче развој мањих пољопривредних газдинстава, опредељење младих за бављење пољопривредом и слично. Само поједине мере не укључују финансијски аспект, као што је то било приказано код забране подизања нових засада винове лозе.

Нови захтеви у погледу пољопривредне производње постављени у оквиру Заједничке пољопривредне политике уносе многобројна ограничења за пољопривреднике. Примена неких мера је на добровољној бази док друге морају бити заступљене. Као што је констатовано, ставови у погледу обавеза пољопривредних произвођача су се мењали током историје. Доминантан закључак је да пољопривредници морају прихватити одређена ограничења права својине и других права на пољопривредном земљишту и изменити своју праксу ради остварења циљева који су у општем интересу, као што је то случај са заштитом животне средине. Сматрамо да ће обавезе власника, односно корисника пољопривредног

земљишта бити све израженије у наредним годинама, нарочито имајући у виду последице измењених климатских услова, о чему ће бити више речи у посебном одељку. Из анализе Заједничке пољопривредне политике Европске уније можемо закључити да су захтеви према пољопривредницима, њихове обавезе и ограничења њихових овлашћења све већи. Таква политика утиче на схватања о природи и друштвеној функцији права својине на пољопривредном земљишту, као и на правну регулативу на националном нивоу.

#### 4.1.2. Пољопривредна политика Републике Србије

Документ на коме се заснива пољопривредна политика Србије је *Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије* за период 2014-2024. године.<sup>828</sup> Њоме су дефинисани циљеви и оквири реформи у области пољопривреде и руралног развоја који треба да допринесу „ефикаснијем развоју пољопривредног сектора и благостању становника из руралних подручја.“<sup>829</sup> Предвиђено је да се развој пољопривредног сектора заснива на знању, примени модерних технологија и стандарда који ће омогућити понуду иновативних производа, док ће произвођачима моћи да обезбеде доходак који је одржив и стабилан.<sup>830</sup> Управљање животном средином, природним ресурсима и културном баштином у руралним подручјима треба да буде засновано на принципима одрживог развоја са тежњом да рурална подручја буду учињена атрактивним за живот и рад.<sup>831</sup> Стратегија садржи основне принципе на којима се заснива пољопривредна политика, а то су: 1. одржива пољопривреда која је мултифункционална и која подразумева раст економске ефикасности пољопривреде заснован на техничко-технолошком напретку и иновативним решењима и производима, одговорно управљање ресурсима и достизање благостања руралног становништва; 2. полицентрични развој заснован на уважавању различитих система производње и различитих врста пољопривредних газдинстава, уз посебну посвећеност подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди и младим пољопривредницима; 3. модернизација органа и организација, односно реформисање институционалног оквира како би били остварени циљеви Стратегије; 4. стабилан и конзистентан пољопривредни буџет, односно прилагођавање буџетске подршке пољопривреди кроз већа издвајања и прилагођавање система подршке моделу који постоји у оквиру Заједничке пољопривредне политике Европске уније.<sup>832</sup>

Стратешки циљеви постављени у оквиру Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године су: „1. раст производње и стабилност дохотка произвођача; 2. раст конкурентности уз прилагођавање захтевима тржишта и техничко-технолошко унапређење пољопривреде; 3. одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине,“<sup>833</sup> уз значајну улогу државе која треба да креира услове за очување природних ресурса који су ограничени, а од којих зависи обим и квалитет пољопривредне производње. Поред тога неопходно је реаговати на климатске промене, смањити емисију штетних гасова, заштити пољопривредно земљиште од промене његове намене, заштити биодиверзитет, рационално користити водне ресурсе и друге природне потенцијале, и сл.; „4. унапређење

<sup>828</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2014. Основ за њено доношење је чинио члан 4. став 3. Закона о пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009 и 10/2013 – др. закон.

<sup>829</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 1.

<sup>830</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 62-63.

<sup>831</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 62-63.

<sup>832</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 63.

<sup>833</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 64.

квалитета живота у руралним подручјима уз смањење сиромаштва,“ укључујући структурне промене које треба да обезбеде стабилност пољопривредне производње, прехранбене индустрије и шумарства, што доприноси економском развоју ових средина; „5. ефикасно управљање јавним политикама уз унапређење институционалног оквира за развој пољопривреде и руралних средина.“<sup>834</sup> У Стратегији је истакнут значај државе у остварењу наведених циљева. „Комплексност сектора пољопривреде, јачина изазова са којима са суочава производња хране и мултидимензионални аспекти утицаја пољопривреде на социјалну и економску структуру, сугеришу да држава не може да избегне своју улогу у руковођењу друштвено одговорном и структурно одрживом развоју. У том смислу, улога државе је да креира амбијент који ће усмеравати одлуке и ублажити нежељене последице аутономних одлука пољопривредника и других руралних становника.“<sup>835</sup> Наведено потврђује тезу овог рада о значајној улози државе у усмеравању овлашћења власника, односно корисника пољопривредног земљишта, и могућности ограничења права својине на пољопривредном земљишту, у складу са његовом социјалном функцијом.

Како би били остварени циљеви пољопривредне политике, Стратегијом је предвиђено да буду спроведене промене у оквиру следећих приоритетних подручја: 1. „стабилизација дохотка пољопривредних произвођача“ (укључујући директна плаћања и тржишне интервенције уз прилагођавање принципима Заједничке пољопривредне политике Европске уније);<sup>836</sup> 2. „финансирање пољопривреде и руралног развоја и управљање ризицима“ (креирање ефикасног модела финансирања пољопривреде); 3. „ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса; 4. унапређење стања физичких ресурса“ (механизације, опреме, засада и сл. што је потребно, између осталог и за прилагођавање изазовима климатских промена, изменама производне структуре, уз коришћење нових бильних сорти и агротехничких мера);<sup>837</sup> 5. „унапређење система трансфера знања и развој људских потенцијала; 6. прилагођавање и ублажавање утицаја климатских промена; 7. технолошки развој и модернизација пољопривредне производње и прераде; 8. развој тржишних ланаца и логистичке подршке сектору пољопривреде; 9. заштита и унапређење животне средине и очување природних ресурса; 10. очување пољопривреде, природних и људских ресурса у подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди; 11. диверзификација руралне економије и очување културне и природне баштине; 12. унапређење социјалне структуре и јачање социјалног капитала (руралних подручја); 13. модернизација и прилагођавање органа и организација и законодавства“ (уз убрзавање преузимања правних тековина Европске уније);<sup>838</sup> и 14. „унапређење квалитета и безбедности производа.“<sup>839</sup>

Правци развоја и циљеви пољопривредне политике постављени у оквиру Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године су детаљније разрађени у Националном програму за пољопривреду за период 2018-2020. године и Националном програму руралног развоја од 2018. до 2020. године. Они и Стратегија су

<sup>834</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 64-65.

<sup>835</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 65.

<sup>836</sup> Детаљније вид.: Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 67.

<sup>837</sup> Детаљније вид.: Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 69-70.

<sup>838</sup> Детаљније вид.: Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 78-79.

<sup>839</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 66, детаљније о свим приоритетним подручјима 66-80.

донети на основу Закона о пољопривреди и руралном развоју<sup>840</sup> и Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.<sup>841</sup>

У Закон о пољопривреди и руралном развоју су наведени циљеви пољопривредне политике и политике руралног развоја који су интегрисани у Стратегију пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024, због чега на овом месту њима неће бити посвећена посебна пажња како би било избегнуто понављање. Законом је прописано да се пољопривредна политика и политика руралног развоја спроводе путем Стратегије, Националног програма за рурални развој, Националног програма за пољопривреду, и ИПАРД програма.<sup>842,843</sup> Стратегија садржи дугорочне правце развоја пољопривредне политике док Национални програм за пољопривреду треба да садржи средњорочне и краткорочне циљеве, начин и редослед њиховог остваривања, као и рокове у којима треба да буду остварени, резултате који се очекују, врсту, облик, намену, као и обим подстицајних средстава.<sup>844</sup> Национални програм за рурални развој треба да садржи мере и активности у домену руралног развоја, резултате који се очекују, и врсту, облик, и обим подстицајних мера.<sup>845</sup> Поред основа за доношење докумената пољопривредне политике, Законом о пољопривреди и руралном развоју су утврђене смернице за ИПАРД програме, уређено је оснивање Управе за аграрна плаћања, одређене су врсте подстицаја у пољопривреди и њихово коришћење, Регистар пољопривредних газдинстава, Систем рачуноводствених података на пољопривредним газдинствима, Систем тржишних информација пољопривреде Србије и Систем за идентификацију земљишних парцела,<sup>846</sup> међутим, као што ће бити наведено на наредним страницама овим законом су постављене основе за увођење наведених система, али је поступак припреме и имплементације за неке од њих још увек у току.

Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју су одређене врсте подстицаја које се могу поделити на: 1. директна плаћања, у која спадају премије, подстицаји за производњу (подстицаји за биљну производњу<sup>847</sup> и подстицаји у сточарству) и регреси; 2. подстицаје мерама руралног развоја; 3. посебне подстицаје и 4. кредитну подршку.<sup>848</sup> Подстицаји мерама руралног развоја укључују подршку програмима који се односе на „унапређење конкурентности, очување и унапређење животне средине и природних ресурса, диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима, припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја, унапређење система креирања и преноса знања.“<sup>849</sup> Потребно је навести да подршка програмима очувања и унапређење животне средине и природних ресурса укључује подстицаје за „одрживо коришћење пољопривредног земљишта, одрживо коришћење шумских ресурса, органску производњу, очување биљних и животињских генетичких ресурса, очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности, подршку агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине,<sup>850</sup> што све може имати значајан

<sup>840</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016.

<sup>841</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015 и 101/2016.

<sup>842</sup> Тренутно важећи ИПАРД II Програм - Инструмент за претприступну помоћ у области руралног развоја за програмски период 2014. до 2020. године - достизање европских стандарда и подизање конкурентности. Детаљније вид.: <https://ipard.co.rs/o-ipard.html> приступљено: 02.03.2020.

<sup>843</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 3.

<sup>844</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 5.

<sup>845</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 6.

<sup>846</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 7а-34а.

<sup>847</sup> Подстицаји за биљну производњу се деле основне подстицаје и производно везане подстицаје. Основни подстицаји се исплаћују по хектару за пријављене и засејане површине обрадивог пољопривредног земљишта (највише до површине од 20 хектара). Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 18.

<sup>848</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, чл. 3.

<sup>849</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, чл. 34.

<sup>850</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, чл. 37.

утицај на начин коришћења пољопривредног земљишта. Мере подршке могу утицати на измену пољопривредне праксе која би била у складу са захтевима очувања квалитета пољопривредног земљишта и заштите животне средине. Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју су одређени услови и поступак за добијање подстицаја. Утврђене су обавезе корисника подстицаја, у складу са којим је корисник, између осталог, дужан „да се придржава прописа којима се уређују стандарди квалитета животне средине, заштита јавног здравља, заштита здравља животиња и биљака, заштита добробити животиња и заштита пољопривредног земљишта,<sup>851</sup> што, по нашем мишљењу, чини добру основу за увођење система унакрсне условљености (*cross-compliance*), у складу са Заједничком пољопривредном политиком Европске уније.

Националним програмом за пољопривреду за период 2018-2020. године су предвиђене мере које би, поред осталог требало да допринесу усклађивању националне пољопривредне политике са Заједничком пољопривредном политиком Европске уније. Мере су подељене на директну подршку произвођачима, мере уређења тржишта, посебне подстицаје и кредитну подршку.<sup>852</sup> Када је у питању биљна производња мера наведена у Националном програму за пољопривреду је мера основног подстицаја за биљну производњу. Она се примењује од 2012. године у виду новчаног износа који се исплаћује пољопривреднику по хектару засејане, односно засађене површине пољопривредног земљишта.<sup>853</sup> С обзиром на то да је исплата подстицаја везана за производњу, ова мера не може бити компатибилна са јединственим плаћањем према површини предвиђеном Заједничком пољопривредном политиком Европске уније, јер она није условљена производњом.<sup>854</sup> Поред тога неопходна је примена система унакрсне усклађености. Иако је Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју направљен корак ка увођењу унакрсне условљености кроз прописивање обавеза корисника подстицаја, Националним програмом за пољопривреду је предвиђено да подршка буде условљена испуњењем захтева у оквиру система унакрсне условљености након 2020. године, али да она и даље буде производно везано плаћање.<sup>855</sup> Ова мера би требало да допринесе стабилности прихода пољопривредника, повећању производње и приноса и смањењу трошкова, што би требало да унапреди конкурентност пољопривредних газдинстава и њихових производа на тржишту.<sup>856</sup> Националним програмом за пољопривреду је одређен оквиран финансијски план за имплементацију мера које су њиме предвиђене.

У оквиру Националног програма руралног развоја од 2018. до 2020. године су израђене мере руралног развоја и подстицаји за њихово остварење који су прописани Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, што такође треба да допринесе остварењу циљева Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године. С обзиром на то да су мере из ове области већ наведене на претходним страницама, на овом месту их нећемо посебно наводити како бисмо избегли непотребно понављање. Поједине мере руралног развоја ће бити посебно анализирани у оквиру наредног одељка који се односи на земљишну политику.

Из претходно наведеног је евидентно да је пољопривредна политика Србије усмерена ка усклађивању са правним тековинама Европске уније. Хармонизација правних прописа Србије са прописима Европске уније у овој области је обухваћена преговарачким Поглављем 11 које се односи на Пољопривреду и рурални развој. Од почетка преговора је учињен напредак у

<sup>851</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, чл. 10.

<sup>852</sup> Национални програм за пољопривреду за период 2018-2020. године, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2017, 21-22.

<sup>853</sup> Национални програм за пољопривреду за период 2018-2020. године, 26.

<sup>854</sup> Национални програм за пољопривреду за период 2018-2020. године, 25-26.

<sup>855</sup> Предвиђено је да износ средстава за ову врсту подстицаја буде повећан у наредним годинама. Национални програм за пољопривреду за период 2018-2020. године, 27.

<sup>856</sup> Национални програм за пољопривреду за период 2018-2020. године, 26.



погледу прилагођавања прописа, али је потребно унети још промена у национални систем како би био усклађен са Заједничком пољопривредном политиком Европске уније.<sup>857</sup>

У оквиру Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (2018), у делу посвећеном пољопривреди и руралном развоју извршена је анализа нивоа усклађености националног система са Заједничком пољопривредном политиком Европске уније уз навођење даљих мера и неопходних активности које је потребно предузети у циљу усаглашавања прописа и праксе у конкретним областима. Потребно је извршити додатно усклађивање са прописима Европске уније у области директних плаћања, односно различитих шема подршке, уз увођење обавезе поштовања захтева унакрсне усклађености.<sup>858</sup> Ради спровођења новог система плаћања потребно је успоставити Интегрисани административни систем контроле плаћања, Систем идентификације земљишних парцела и Агенцију за плаћања.<sup>859</sup> Поред тога, неопходно је извршити измене и прилагођавања и у другим сегментима пољопривредне политике као што је државна помоћ у области пољопривреде и руралног развоја, Систем рачуноводствених података на пољопривредним газдинствима, Систем саветовања пољопривредних газдинстава, уређење тржишта пољопривредних производа, интервенције на тржишту, трговинска политика, Систем тржишних информација пољопривреде Србије, измене у оквиру појединачних сектора производње одређених пољопривредних производа, промене у области руралног развоја, промоцији пољопривредних производа, политици квалитета, органиској производњи.<sup>860</sup> Како би била могућа имплементација новог система и конкретних мера неопходно је наставити институционалне реформе, односно унапредити и прилагодити институционалне структуре уз оспособљавање кадрова, као што је указано у Стратегији и националним програмима. У наредним годинама се очекује увођење нових мера у оквиру пољопривредне политике које ће се свакако одразити на активности пољопривредних произвођача. Имајући у виду претходно приказану Заједничку пољопривредну политику Европске уније и анализирани поједине мере, извесно је да ће доћи до промена у овлашћењима власника, односно корисника пољопривредног земљишта, нарочито у погледу забране, односно обавезе предузимања одређених активности када је у питању заштита пољопривредног земљишта и животне средине, о чему је већ било речи.

#### 4.2. Земљишна политика и мере за њено спровођење у Републици Србији

Мере земљишне политике се одређују и предузимају ради заштите и очувања пољопривредног земљишта као основног ресурса у пољопривредној производњи и ради омогућавања његове оптималне употребе. Оне су у функцији спровођења земљишне, а тиме и пољопривредне политике. Земљишна политика се у Србији релативно често мењала.

---

<sup>857</sup> У годишњем извештаји Европске комисије о напретку Србије за 2019. годину у оквиру Поглавља 11 је оцењено да је Србија „на извесном нивоу припремљености у области пољопривреде и руралног развоја. Остварен је добар напредак усвајањем Акционог плана за усклађивање са правним тековинама ЕУ у области пољопривреде и руралног развоја и спровођењем програма Инструмент за претприступну помоћ за рурални развоја.“ Потребно је наставити усклађивање са правним тековинама Европске уније. Европска комисија, Република Србија *Извештај за 2019. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона*, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2019. годину, Брисел, 29. 5. 2019. године, SWD(2019) 219, 74. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf) преузето: 20.06.2020.

<sup>858</sup> Министарство за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, трећа ревизија, усвојен 1. марта 2018. године, 413-414. <https://www.mei.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npa> преузето: 10.03.2020.

<sup>859</sup> Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, 415, 417-421,

<sup>860</sup> Детаљније вид.: Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније, 422-488.

Примењиване су и различите мере (инструменти) за њено спровођење у које традиционално спадају: комасација, арондација, спречавање уситњавања (цепања) поседа, аграрна реформа, увођење земљишног максимума, национализација и сл.<sup>861</sup> Последњих година је акценат све више на политици одрживог развоја, односно на рационалном коришћењу природних ресурса и заштити животне средине.<sup>862</sup> Таква оријентација утиче на циљеве пољопривредне политике, као и на одабир мера за спровођење земљишне политике.

У Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014 – 2024. године пољопривредном земљишту је посвећена посебна пажња у оквиру трећег приоритетног подручја *Ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса*. Наведено је да је у Србији пољопривредна производња у претходне две деценије била „заснована на претераном исцрпљивању земљишта“ уз недовољну употребу стајњака и „улагања у поправку физичко-хемијских особина земљишта.“<sup>863</sup> Неки од ризика по пољопривредно земљиште који се јављају као последица неадекватног приступа и изостанка неопходних мера су смањење органске материје, заслањивање земљишта, закишељавање земљишта, ерозија, збијеност, губитак биодиверзитета, плављење и загађење.<sup>864</sup> У Стратегији је истакнут и проблем недовољне ефикасности коришћења пољопривредних површина, услед уситњених поседа који су углавном распарчани, недостатака средстава која би омогућила њихово проширење, недостатка инфраструктуре, пореске политике која није адекватна, социјале несигурности власника пољопривредног земљишта, неповољних кредитних услова, дугих оставинских поступака и сл.<sup>865</sup>

Приоритети пољопривредне политике у овом домену су „очување и унапређење плодности пољопривредног земљишта“ и стварање „ефикасног система управљања земљиштем.“<sup>866</sup> У Стратегији је утврђено 11 оперативних циљева у оквиру овог приоритетног подручја. Први циљ је повећање површина пољопривредног земљишта које се користи, с обзиром на то да према проценама наведеним у Стратегији сваке године између 200.000 и 350.000 хектара ораница и ливада остане необрађено, при чему је површина пољопривредног земљишта под пашњацима која остаје неискоришћена много већа, најчешће због тога што се налазе на неприступачним пределима или су закоровљени, а постоји и проблем економске неисплативости.<sup>867</sup> Други циљ је усмерен на повећање земљишних поседа и на укрупњавање парцела, што би требало да буде учињено кроз мере пореске политике и буџетске подстицаје који би требало да допринесу увећању и консолидацији земљишта пољопривредних газдинстава.<sup>868</sup> Предвиђено је формирање функционалног тржишта земљишта и побољшање земљишне инфраструктуре.<sup>869</sup> Циљеви Стратегије су и: „повећање мелиорисаних површина и унапређење плодности земљишта, смањење губитка и деградације земљишта, систематско праћење квалитета земљишта, ефикасније коришћење земљишта слабијег квалитета, односно необрадивог пољопривредног земљишта.“<sup>870</sup> Предвиђено је и да процеси реституције и реприватизације буду убрзани, да буде успостављен ефикасан систем управљања земљиштем и контроле пренамене пољопривредног земљишта како би оно било заштићено, због чега је потребно ограничити претварање пољопривредног земљишта које је најквалитетније у земљиште које служи за друге намене.<sup>871</sup> Наведено је да ће подршка

<sup>861</sup> З. Закић, Ж. Стојановић, *op. cit.*, 424.

<sup>862</sup> *Ibid.*, 403.

<sup>863</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68.

<sup>864</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68.

<sup>865</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 11.

<sup>866</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68.

<sup>867</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 8-9, 68.

<sup>868</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68-69.

<sup>869</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68.

<sup>870</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68-69.

<sup>871</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68-69.

пољопривредним произвођачима бити условљена „поштовањем пољопривредне праксе која помаже очувању земљишта у добрим пољопривредним условима,“<sup>872</sup> што указује на тежњу ка интеграцији мера предвиђених Заједничком пољопривредном политиком Европске уније, коју смо анализирали у претходном одељку.

Остварењу наведених циљева могу допринети и мере које су усмерене на заштиту животне средине и очување природних ресурса, (иако не спадају у традиционалне начине управљања земљиштем). Оне могу имати значајан утицај на начин коришћења пољопривредног земљишта и на његово очување, што јесте један од циљева земљишне политике која тежи заштити пољопривредног земљишта као основног ресурса пољопривредне производње. Из анализе Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014 – 2024. године можемо закључити да мерама заштите животне средине у области пољопривреде до сада није било посвећено довољно пажње и да нова пољопривредна политика тежи интеграцији мера заштите животне средине у пољопривредној производњи по узору на праксу Европске уније. У оквиру стратешких циљева је наведено да су „одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине... основа за обезбеђивање пољопривредне производње и дугорочне прехранбене сигурности...“<sup>873</sup> С обзиром на то да пољопривредна производња зависи од „обима и квалитета природних ресурса који су ограничени и објективно дати,“ „држава својим ауторитетом треба да креира услове који ће допринети очувању њихове виталности за наредне генерације.“<sup>874</sup> У оквиру приоритетног подручја *Заштита и унапређење животне средине и очување природних ресурса* истакнуто је да су „јасна стратегија и политика управљања природним ресурсима од пресудне важности за одрживо управљање заштитом животне средине и за дугорочан и стабилан економски раст.“<sup>875</sup> Међутим, „транзиционим друштвима, какво је српско, по правилу недостају јасни политички оквири којима би питања заштите животне средине била адекватно инкорпорирана у економске активности, укључујући, пре свега, пољопривреду.“<sup>876</sup> Због тога је потребно спровести реформе у овој области како би била постигнута одржива пољопривредна пракса.<sup>877</sup> Неки од оперативних циљева предвиђених Стратегијом су: „заштита вода од негативних утицаја пољопривреде, већа распрострањеност примене пољопривредних пракси (примена агротехничких мера и технологије) које су повољне по животну средину, успостављање и промовисање система интегралне производње, унапређење органске производње ..., подизање свести о значају коришћења обновљивих извора енергије и производњи енергетских усева, контролисано управљање отпадом из примарне пољопривредне производње ..., очување пејзажа, пољопривредних подручја високе природне вредности...“<sup>878</sup> Предвиђено је да агроеколошка плаћања буду усклађена са карактеристикама пољопривредних система, уз прилагођавање еколошким условима, а да мере агроеколошке подршке садрже компензацију за пропуштену добит пољопривредника узроковану бригом о животној средини.<sup>879</sup> Неки од наведених циљева су разрађени у оквиру Националног програма руралног развоја од 2018. до 2020. године, о чему ће бити више речи у одговарајућим деловима рада.

Наведени циљеви указују на постепено окретање пољопривредне политике Србије ка имплементацији праксе која доприноси заштити животне средине и очувању пољопривредног земљишта, као што је то предвиђено у Заједничкој пољопривредној политици Европске уније. Међутим, потребно је створити услове за примену још ширег

<sup>872</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 69.

<sup>873</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 64-65.

<sup>874</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 64-65.

<sup>875</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 74.

<sup>876</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 75.

<sup>877</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 75.

<sup>878</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 75.

<sup>879</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 75.

круга мера добре пољопривредне праксе како бисмо могли да говоримо о потпуној промени правца пољопривредне политике, с обзиром да постојеће мере представљају тек почетну фазу. Поред тога, од круцијалног значаја за постизање одговарајућих ефеката је адекватна примена мера у пракси, што може представљати значајан изазов за пољопривреднике, с обзиром да ће то углавном изискивати промене у досадашњој пољопривредној пракси. За сада се већина мера примењује на добровољној бази, али се може очекивати да ће у наредним годинама многе постати обавезне, нарочито када је у питању прилагођавање пољопривредне производње климатским променама, што ће утицати и на ограничење права својине и могућности власника да слободно одлучује о пољопривредној пракси коју ће примењивати на свом земљишту. О томе ће бити више речи у посебном одељку.

Из претходно наведених циљева и мера у оквиру Стратегије можемо закључити да постоји промена у политици према пољопривредном земљишту у односу на традиционални приступ. Последњих година постоји тежња ка интегрисању све већег броја мера које су усмерене ка одређивању начина коришћења пољопривредног земљишта како би оно било очувано, али и како би били постигнути циљеви заштите животне средине. Наведени оперативни циљеви земљишне политике су усмерени ка бољој искоришћености пољопривредног земљишта и његовој заштити, али је потребно предузети додатне мере и активности како би они били спроведени у пракси. Стратегија представља само оквир деловања и усмеравања пољопривредне праксе. Неопходна је знатно већа ангажованост на практичној примени наведених мера и остварењу предвиђених циљева, посебно имајући у виду да су неки од њих већ годинама у назад интегрисани у законе, али имплементација у пракси није на задовољавајућем нивоу. Са друге стране за остварење појединих циљева је потребно спровести измене закона, донети одговарајуће подзаконсе акте и успоставити адекватне системе контроле. О конкретним проблемима ће бити више речи у одговарајућим деловима рада. У Србији тренутно постоји релативно мали број мера које су обавезујуће, које усмеравају пољопривредника у начину коришћења земљишта у поређењу са праксом која постоји у појединим европским државама. Како је наведено у оквиру Заједничке пољопривредне политике, постојале су мере које су драстичније утицале на право својине на пољопривредном земљишту, што није случај и са тренутно важећим мерама у оквиру пољопривредне политике Србије.

Када су у питању традиционалне мере управљања земљиштем потребно је посебно истаћи мере аграрне реформе и земљишног максимума, које су се некада примењивале на територији Србије, као и мере усмерене ка укрупњавању земљишног поседа које се и данас примењују. Део земљишне политике чине и јавне политике у вези са стицањем права својине на пољопривредном земљишту од стране странаца, чему ће бити посвећена посебна пажња у оквиру поглавља *Стицање права својине на пољопривредном земљишту*.

#### 4.2.1. Аграрне реформе и земљишни максимуми

Аграрна реформа је мера земљишне политике којом се мењају својински односи на пољопривредном земљишту интервенцијом државе.<sup>880</sup> Она обухвата скуп мера које држава предузима у циљу поновне расподеле пољопривредног земљишта, најчешће путем поделе великих поседа и одузимањем земљишних вишкова.<sup>881</sup> Аграрна реформа се може састојати у

<sup>880</sup> Драгољуб Вукчевић, *Аграрна Реформа*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 1; Р. Јелић (1999), 81; Р. Јелић (2013), 92; Катарина Ђурић, Зоран Његован, *Економика пољопривреде*, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2016, 137.

<sup>881</sup> *Аграрна реформа*, Правна енциклопедија 1, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 19-20.

увођењу земљишног максимума, национализацији пољопривредног земљишта и његовог давања на бесплатно коришћење одређеним категоријама становништва, у измени услова закупа пољопривредног земљишта и сл.<sup>882</sup> Она се може спроводити у циљу унапређења пољопривредне производње, али и смањења социјалних тензија, односно решавања социјално-политичких проблема.<sup>883</sup> Аграрна реформа се не примењује често и углавном је карактеристична за периоде у којима долази до промене друштвено-економског и политичког система.<sup>884</sup>

Током XX века на територији Србије је спроведено неколико аграрних реформи. У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца су 1919. године усвојене *Претходне одредбе за припрему аграрне реформе* чиме је започет рад на аграрној реформи која је трајала више од десет година, али није била у потпуности завршена.<sup>885</sup> Нова аграрна реформа је уследила након Другог светског рата. На развој правног режима пољопривредног земљишта и мере које су предузете у оквиру аграрне реформе у том периоду утицао је развој тадашњег друштвено-политичког система.<sup>886</sup> Путем аграрне реформе се тежило остварењу принципа да земља треба да припада онима који је обрађују и „да земља не буде средство за експлоатацију човека човеком.“<sup>887</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији је донет 1945. године.<sup>888</sup> Циљ је био да се укине експлоатација туђег рада заснована на својини над пољопривредним земљиштем, измени расподела земљишног поседа која је постојала до тада, као и да се регулише додељивање земљишта становништву из ратом захваћених подручја.<sup>889</sup> У оквиру аграрне реформе је било предвиђено одузимање земљишта, његово додељивање одређеним категоријама лица уз упис права својине у земљишне књиге и забрану отуђења, давања у закуп, залагања и деобе земљишта у периоду од 20 година (уз одређене изузетке), уведен је земљишни максимум, подстицана је заједничка обрада земљишта и успостављање земљорадничких задруга, и др.<sup>890</sup> На овом месту ћемо пажњу посветити земљишном максимуму као једној од најзначајних мера у области земљишне политике.

Законом о аграрној реформи и колонизацији из 1945. године је било предвиђено увођење ограничења за велике поседе тако да је земљиште пољопривредних произвођача које је прелазило 25 до 35 хектара обрадивог пољопривредног земљишта или 45 хектара пољопривредног и шумског земљишта, ако је било искоришћавано путем закупа или најамне радне снаге, било одузимано.<sup>891</sup> Такође је било предвиђено одузимање вишка обрадиве земље земљорадничких поседа изнад максимума одређеног законом, а који је могао изнестити

<sup>882</sup> Д. Вукчевић, *Аграрна Реформа*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 1.

<sup>883</sup> Р. Јелић (1999), 82; З. Закић, Ж. Стојановић, *op. cit.*, 426.

<sup>884</sup> К. Ђурић, З. Његован, *op. cit.*, 137; З. Закић, Ж. Стојановић, *op. cit.*, 425.

<sup>885</sup> Д. Вукчевић, *Аграрна Реформа*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 3. Више о аграрној реформи у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, односно Краљевини Југославији, вид.: Гордана Дракић, „Спровођење аграрне реформе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца на примеру великог поседа страног држављанина“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2014, 146–163; Зоран Симоновић, *Управљање аграром Србије у транзицији*, Институт за економику пољопривреде, Београд, 2014, 44-51; Рајко Буквић, „Пољопривреда Србије: сто година модернизацијских напора“, *Глас Српске академије наука и уметности*, Одељење друштвених наука, 32/2016, 100-107; Стојан Јокић, *Пољопривредно земљиште – значај, својина, закуп, дугорочни закуп, подржављење и проблематична приватизација*, ПС, Београд, 2016, 17-20; Бранислав М. Недељковић, *Историја бајтинске својине у новој Србији од краја 18 века до 1931*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д., Београд, 1936, 300-325; С. Живков, *op. cit.*, 27-85.

<sup>886</sup> Драгољуб Вукчевић, *Право својине земљорадника, Утицај позитивноправних ограничења и кооперације*, Институт друштвених наука, Београд, 1967, 18.

<sup>887</sup> Д. Вукчевић (1964), 77.

<sup>888</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, *Сл. лист ДФЈ*, бр. 64/1945.

<sup>889</sup> Д. Вукчевић, *Аграрна Реформа*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 4; Д. Вукчевић (1967), 22.

<sup>890</sup> Детаљније вид.: Д. Вукчевић (1967), 22-27; Д. Вукчевић, *Аграрна Реформа*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 4-5; *Аграрна реформа*, *Правна енциклопедија I*, 20.

<sup>891</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, чл. За. Д. Вукчевић (1967), 22-23, 27.

најмање 20, а највише 35 хектара обрадиве земље.<sup>892</sup> Прописано је да максимум треба да буде одређен у сваком појединачном случају према броју чланова породице (задруге), квалитету земљишта и врсти културе.<sup>893</sup> Постојала је могућност законског одређивања вишег максимума за планинска подручја где је земља слабијег квалитета или у случају постојања веће породичне задруге.<sup>894</sup> Када се власник није бавио земљорадњом као основним занимањем и није обрађивао земљиште заједно са члановима своје породице, већ путем најамне радне снаге или га је давао у закуп, земљишни максимум је износио 3 до 5 хектара. Површине које су прелазиле наведени максимум су сматране вишком и одузимане су.<sup>895</sup> Дакле, носиоци права својине су могла бити сва лица, али је прављена разлика између земљорадника и оних који то нису.<sup>896</sup> На републичком нивоу је било одређено који услови треба да буду испуњени да би се неко сматрао земљорадником. Законом о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији<sup>897</sup> у Србији је било прописано да је неопходно да лице „само или са својом породицом обрађује своју или туђу земљу“, односно да „обрађује своју земљу уз употребу најамне радне снаге, ако са својом породицом живи на својој земљи“<sup>898</sup> и физички учествује у радовима на газдинству<sup>899</sup> и ако му је земљорадња главно занимање.<sup>900</sup>

Уставима је било загарантовано право својине на земљишту. Тако је чланом 19. Устава Федеративне Републике Југославије из 1946. године било прописано да земља припада онима који је обрађују, а да је максимум земљишног поседа одређен законом, као и питање да ли и колико земље може имати лице које није земљорадник.<sup>901</sup>

Наредних година је наступила још једна аграрна реформа која се одразила и на питање земљишног максимума. Границе земљишног максимума су смањене. То је најпре учињено Законом о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама из 1953. године<sup>902</sup> на основу ког је сво обрадиво пољопривредно земљиште земљорадника преко 10, односно 15 хектара уколико је била у питању породична задруга, прелазило у пољопривредни земљишни фонд друштвене својине и постајало општенародна имовина.<sup>903</sup> Међутим, Закон је оставио могућност да на републичком нивоу буде повећан земљишни максимум, најчешће у случају већих породичних

<sup>892</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, чл. 3, г, чл. 5, т. 1.

<sup>893</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, чл. 5, т. 1.

<sup>894</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, чл. 5, т. 2.

<sup>895</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, чл. 3 д. Ова одредба је имала за циљ усклађивање ове области са одредбама Устава у којима стоји да „Рад и резултати рада одређују материјални и друштвени положај човека, на основу једнаких права и одговорности. Нико не може ни непосредно ни посредно стицати материјалне и друге користи експлоатацијом туђег рада.“ Устав СФРЈ, чл. 11, ст. 1, 2. С. Аранђеловић, *op. cit.*, 17.

<sup>896</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 18.

<sup>897</sup> Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, *Сл. гласник НРС*, бр. 5/1948, 11/1949, 43/1956.

<sup>898</sup> Према схватању Врховног суда Србије, обавезу да лице живи на земљи коју обрађује је потребно екстензивније тумачити, односно тако да лице живи „тамо одакле је у могућности да непосредно води газдинство на свом поседу, и то на тај начин што ће лично учествовати у радовима газдинства.“ Пресуда Врховног суда Србије, бр. У 1522, од 3. априла 1955, Архив врховног суда Србије, Д. Вукчевић (1967), 80

<sup>899</sup> У складу са тадашњом судском праксом физичко учествовање се није односило само на обрађивање земље, већ је могло обухватати и друге послове у вези са газдинством (узгајање живине, стоке, воћа итд.). Пресуда Врховног суда Србије, бр. У 2547/55, од 6. маја 1956, Архив врховног суда Србије, Д. Вукчевић (1967), 80.

<sup>900</sup> Закон о аграрној реформи и унутрашњој колонизацији, чл. 1, ст. 1. Поред тога, земљорадницима су сматрани и: „а) радници, печалбари и исељеници који су сопственици земље, а ту земљу обрађује њихова породица; б) земљорадничке и радничке породице као и породице сеоских занатлија, које су услед рата или других околности остале без довољно радне снаге, те су услед тога принуђене да своју земљу дају другим лицима на обраду.“ чл. 1, ст. 2. Приликом процене које је главно занимање лице сматрано је да је у питању земљорадник уколико претежни део прихода за издржавање потиче из пољопривреде. С. Аранђеловић, *op. cit.*, 21.

<sup>901</sup> Устав Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 10/1946, чл. 19.

<sup>902</sup> Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 22/1953.

<sup>903</sup> Власник је имао право на накнаду за одузету земљу. Д. Вукчевић (1967), 52, 53; С. Аранђеловић, *op. cit.*, 13.

задруга, када је у питању земљиште лошијег квалитета и где постоји екстензивна обрада.<sup>904</sup> Затим је Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године прописано да је земљорадницима загарантовано право својине на обрадивом пољопривредном земљишту у површини до 10 хектара по домаћинству.<sup>905</sup> У Уставу из 1974. године је задржана наведена одредба уз додатак да је брдско планинским крајевима могуће повећање границе земљишног максимума.<sup>906</sup> У складу са остављеном могућношћу проширења земљишног максимума, Законом о праву својине земљорадника на обрадивом пољопривредном земљишту у брдско-планинским крајевима је био предвиђен максимум од 20 хектара по домаћинству, док су породичне задруге могле имати максимално 25 хектара.<sup>907</sup> Лицима која нису била земљорадници Устав није гарантовао право својине на пољопривредном земљишту. (Земљишни максимум је за њих био одређен претходно наведеним Законом о аграрној реформи и колонизацији из 1945. године.<sup>908</sup>)

У Уставу Савезне Републике Југославије из 1992. године није постојало ограничење у погледу површине пољопривредног земљишта које лица могу имати у својини. Било је прописано само да „пољопривредно земљиште може бити и у приватној и у другим облицима својине.“<sup>909</sup>

Данас земљишни максимум у Србији представља реликт прошлости када је у питању право својине домаћих држављана. Међутим, за стране држављане постоје ограничења. Законом о пољопривредном земљишту је уведено ограничење у погледу максималне површине пољопривредног земљишта када су у питању држављани држава чланица Европске уније. Њима је дозвољено да на основу правног посла стекну право својине на највише 2 хектара пољопривредног земљишта.<sup>910</sup>

#### 4.2.2. Укрупњавање пољопривредних парцела и пољопривредних поседа

Аграрне реформе спроведене током XX века, уз увођење земљишног максимума су утицале на укидање великих пољопривредних поседа у приватној својини.<sup>911</sup> Као што је речено, у последњој фази лимитирања, породична домаћинства су у својини могла имати највише 10 хектара обрадивог земљишта. Наведене мере су оставиле значајан утицај на величину пољопривредних поседа, који су се током година у неким деловима Србије додатно смањивали. У периоду од 1960. године до 2012. године је у Централној Србији је просечна површина породичног пољопривредног газдинства смањена за 28,5%, односно са 4,78 хектара на 3,42 хектара. Са друге стране у Војводини је забележен пораст просечне површине

<sup>904</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 13.

<sup>905</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 14/1963, чл. 21.

<sup>906</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 21/1974, чл. 80, ст. 1, 2.

<sup>907</sup> Закон о праву својине земљорадника на обрадивом пољопривредном земљишту у брдско-планинским крајевима, *Сл. гласник СР Србије*, бр. 47/1984, чл. 1. Тибор Шипош, „Границе права својине на неокретностима, максимум“, *Право теорија и пракса*, бр. 11/1987, 43.

<sup>908</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, *Сл. лист ДФЈ*, бр. 64/45,16/46, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51, 42- 43/51, 21/56, 55/57, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/65.

<sup>909</sup> Устав Савезне Републике Југославије, *Сл. лист СРЈ*, бр. 1/1992, чл. 73, ст. 2,

<sup>910</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017, 95/2018- др. закон, чл. 72ђ.

<sup>911</sup> „После извршене аграрне реформе заједница не може дозволити поновно стварање великих земљишних поседа у индивидуалној својини, јер би то било у супротности не само са друштвеним системом који код нас већ постоји, већ и још више са циљевима даље социјалистичке изградње.“ С. Аранђеловић, *op. cit.*, 12. Наведено одсликава став према крупним земљопоседницима који је обележио период социјализма и утицао на структуру и величину пољопривредних поседа током дужег низа година и након промене политичких и друштвених околности.

породичног пољопривредног газдинства са 3,51 хектара на 8,05 хектара, односно за 2,3 пута.<sup>912</sup> Према подацима Пописа пољопривреде из 2012. године просечна величина пољопривредног газдинства у Србији је износила 5,4 хектара, што је знатно мање у односу на просечну величину газдинстава у Европској унији.<sup>913</sup> Посебно мале површине пољопривредних газдинстава су карактеристичне за производњу воћа где је просечна величина земљишта 0,55 хектара по пољопривредном газдинству, док је код производње поврћа површина још мања и у просеку износи 0,32 хектара.<sup>914</sup>

Према статистичким подацима из 2016. године просечна величина земљишта по пољопривредном газдинству у Европској унији је износила 16,6 хектара, што указује на знатну разлику у односу на величину поседа у Србији. Међутим, потребно је истаћи да око две трећине фарми на нивоу Европске уније има земљиште површине мање од 5 хектара,<sup>915</sup> што показује да ипак постоји мања диспропорција у односу на стање у Србији. Иако је мала заступљеност веома великих фарми које имају 100 и више хектара, у оквиру њих се обрађује више од половине земљишта које се користи за пољопривредну производњу на нивоу Европске уније.<sup>916</sup> У анализи величине пољопривредних газдинстава у Европској унији, ради бољег разумевања постојеће ситуације, потребно је указати на развој догађаја током претходних година. Између 2003. и 2013. године једна од 4 фарме је нестала, односно нешто више од 4 милиона<sup>917</sup> имања у Европској унији је престало да постоји, при чему је површина обрађеног пољопривредног земљишта остала готово неизмењена. То је утицало на пораст просечне површине земљишта по пољопривредном газдинству које је у 2003. години износило 11,7 хектара, а 2013. године 16,1 хектар.<sup>918</sup> Највеће просечне површине пољопривредног земљишта су у 2013. години имала пољопривредна газдинства у Чешкој 133 хектара, затим у Уједињеном Краљевству 93,6 хектара, Словачкој 80,7 хектара, Данској 67,5, Луксембургу 63 хектара, Француској 58,7 хектара, Немачкој 58,6 хектара, док су у Мађарској, Грчкој, Словенији, забележене просечне површине испод 10 хектара, а у Румунији, на Кипру и Малти испод 4 хектара.<sup>919</sup> Наведени подаци указују на тенденцију смањења броја малих пољопривредних произвођача и на све већи пораст просечне површине земљишта пољопривредних газдинстава која ни раније нису спадала у мања.

У Србији су највише заступљена породична пољопривредна газдинства која чине 99,4% укупног броја газдинстава. Она заузимају 82,2% укупно коришћене површине пољопривредног земљишта. Правна лица и предузетници имају удео од 0,5% у укупном броју газдинстава, али користе 17,8% укупних површина пољопривредног земљишта. Њихови поседи су просечне површине 204,12 хектара, што је вишеструко више у односу на просечну величину поседа породичног пољопривредног газдинства које износи 4,55

<sup>912</sup> М. Шеварлић, *op. cit.*, 130.

<sup>913</sup> *Ibid.*, 71, 125.

<sup>914</sup> Национални програм руралног развоја од 2018. до 2020. године, 42.

<sup>915</sup> Међутим, проценат заступљености малих фарми се знатно разликује међу државама чланицама. Детаљније вид.: Edward Cook (ed.), *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2019 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, 18, 145-201. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10317767/KS-FK-19-001-EN-N.pdf/742d3fd2-961e-68c1-47d0-11cf30b11489> преузето: 29.03.2020.

<sup>916</sup> Eurostat Newsrelease, 105/2018 - 28 June 2018, Farm structure survey 2016, 1. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9028470/5-28062018-AP-EN.pdf/8d97f49b-81c0-4f87-bdde-03fe8c3b8ec2> преузето: 29.03.2020.

<sup>917</sup> Према подацима за период од 2005. до 2016. године највећи проценат фарми које су престале да постоје је забележен у Пољској, 43%, затим у Италији 34%, док је у Румунији престало да постоји 20% фарми. Edward Cook (ed.), *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2019 edition*, 19, 145-201.

<sup>918</sup> Eurostat Newsrelease, 206/2015 - 26 November 2015, Farm structure survey 2013, 1. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089766/5-26112015-AP-EN.pdf/e18e5577-c2a4-4c70-a8c7-fd758ea7b726> преузето: 29.03.2020.

<sup>919</sup> Eurostat Newsrelease, 206/2015 - 26 November 2015, Farm structure survey 2013, 2.



хектара.<sup>920</sup> На нивоу Европске уније су такође доминантно заступљена породична пољопривредна газдинства са уделом од 96% у укупном броју пољопривредних газдинстава.<sup>921</sup>

Имајући у виду доминантну улогу породичних пољопривредних газдинстава у Србији као носилаца пољопривредне производње, потребно је посветити знатно већу пажњу њиховом очувању и подстицању њиховог развоја. О значају малих породичних пољопривредних газдинстава у Србији говори и чињеница да је Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација у студији о малим породичним пољопривредним газдинствима у Србији оценила да породична пољопривредна газдинства представљају основу пољопривредне производње у држави.<sup>922</sup> Међутим, у студији је закључено да иако породична пољопривредна газдинства доприносе обезбеђењу сигурности снабдевања храном и опстанку руралних подручја, она су у Србији изостављена из фокуса научних истраживања, а такође ни пажња креатора политика није довољно усмерена на њих.<sup>923</sup>

У Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године је истакнуто да поред тога што су површине пољопривредног земљишта породичних пољопривредних газдинстава мале, проблем у ефикасном коришћењу пољопривредног земљишта чини распарчаност поседа, односно мање парцеле којих у просеку има шест по пољопривредном газдинству<sup>924</sup> и оне су просечне величине 0,98 хектара. У појединим деловима државе је овај проблем посебно изражен. У источној и јужној Србији пољопривредно газдинство има у просеку 7 парцела које су просечне величине 0,5 хектара.<sup>925</sup> Поред малих површина пољопривредних парцела једног газдинства постоји и проблем њихове међусобне удаљености. Око 98% пољопривредних газдинстава има пољопривредне парцеле које су развојене, односно не налазе се једна поред друге.<sup>926</sup>

Уситњеност пољопривредних парцела и њихов неправилан облик представља ограничавајући фактор развоја пољопривредне производње.<sup>927</sup> На малим површинама не постоји могућност адекватне и рационалне примене савремене агротехнике што утиче на веће трошкове производње, остварују се мањи приноси, ниска продуктивност утиче на раст цене пољопривредних производа што умањује конкурентност пољопривредних произвођача на тржишту.<sup>928</sup> Удаљеност пољопривредних парцела у оквиру пољопривредног газдинства утиче на повећање трошкова превоза између парцела ради њихове обраде, већи утрошак времена, а може се одразити и на слабији интензитет обрађивања удаљенијег земљишта.<sup>929</sup> Чест проблем код уситњених парцела је то што немају излаз на пут. Поред тога, уколико постоји већи број мањих парцела, више земљишта које се налази на међи остаје необрађено, што даје допринос укупном смањењу обрадивих површина.<sup>930</sup>

<sup>920</sup> М. Шеварлић, *op. cit.*, 6, 117.

<sup>921</sup> Edward Cook (ed.), *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2019 edition*, 18.

<sup>922</sup> Детаљније вид.: Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Smallholders and family farms in Serbia. Regional Initiative on Empowering Smallholders and Family Farms for Improved Rural Livelihoods and Poverty Reduction*, Country study report 2019, Budapest, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca7449en> преузето: 25.04.2020.

<sup>923</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Smallholders and family farms in Serbia*, 8.

<sup>924</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 10.

<sup>925</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Smallholders and family farms in Serbia*, 36.

<sup>926</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Smallholders and family farms in Serbia*, 36.

<sup>927</sup> Душан Васиљевић, Бранко Радуловић, Марија Бабовић, Саша Тодоровић, *Комасација као неискоришћени потенцијал, Ефекти примене, препреке и могући значај комасације пољопривредног земљишта у Србији*, НАЛЕД, Београд, 2018, 15. <https://naled.rs/htdocs/Files/01428/Komasacija-vodic-web.pdf> преузето: 28.03.2020.

<sup>928</sup> З. Симоновић, *op. cit.*, 149; К. Ђурић, З. Његован, *op. cit.*, 2016, 99.

<sup>929</sup> Demetris Demetriou, *The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation*, Springer International Publishing, Cham, 2014, 13.

<sup>930</sup> *Ibid.*

Узимајући у обзир поседовну структуру и величину пољопривредних парцела, у Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године је истакнуто да ће „посебно деликатан изазов политике“ у предстојећем периоду представљати „стварање услова за раст величине пољопривредних газдинстава, односно боље и веће искоришћености расположивих пољопривредних површина.“<sup>931</sup> Као што је наведено, један од циљева у оквиру приоритетног подручја *Ефикасно управљање земљиштем и повећање доступности земљишних ресурса* је повећање земљишног поседа и укрупњавање парцела.<sup>932</sup> Потреба укрупњавања пољопривредних поседа је истакнута и у Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара из 2012. године.<sup>933</sup> Наведено је да мере пољопривредне политике морају подстицати укрупњавање земљишних поседа које ће пољопривредницима омогућити лакшу и бољу производњу, а тиме и конкурентност на тржишту и бољи квалитет живота у сеоским срединама.<sup>934</sup>

#### 4.2.2.1. Комасација

Једна од мера пољопривредне политике која има за циљ решавање проблема уситњености пољопривредних парцела је комасација. Она представља агротехничку меру уређења пољопривредног земљишта, а један од разлога за њено спровођење је немогућност рационалног коришћења земљишта због велике уситњености катастарских парцела и њиховог неправилног облика.<sup>935,936</sup> Путем комасације се врши груписање пољопривредног земљишта, ради формирања већих парцела правилнијег облика које пружају могућност економичније обраде.<sup>937</sup> Поступак комасације укључује и регулисање својинско-правних односа на земљишту.<sup>938</sup> Комасација је у Србији уређена Законом о пољопривредном земљишту, Законом о државном премеру и катастру и подзаконским актима. Правила и поступак спровођења комасације ће бити анализирани у оквиру појединих поглавља у контексту стицања и престанка права својине на пољопривредном земљишту. На овом месту је потребно указати на предности комасације и тенденције у њеној примени у Србији.

Просечна величина пољопривредне парцеле која се налази у поступку комасације је 0,75 хектара у Војводини, док је у централној Србији та површина још мања и износи у просеку 0,28 хектара.<sup>939</sup> Наведени подаци указују на висок ниво уситњености пољопривредних парцела у Србији, нарочито у поређењу са просечном величином парцела у другим европским државама. У Швајцарској пољопривредне парцеле у просеку имају површину од 1,7 хектара, у Италији 2,1, Пољској 2,99, Шпанији 2,3 хектара, док је у Чешкој просечна површина нижа и износи 0,85 хектара.<sup>940</sup> Као што је наведено, укрупњавање поседа

<sup>931</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 56.

<sup>932</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 68.

<sup>933</sup> Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Сл. гласник РС*, бр. 33/2012.

<sup>934</sup> Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, 104-105.

<sup>935</sup> Вид.: Р. Јелић (2013), 98.

<sup>936</sup> Поред тога, комасација може бити спроведена и у случају потребе приликом изградње система за одводњавање или наводњавање, изградње мреже пољских путева, изградње инфраструктурних и већих објеката (јавни путеви, железничке пруге, акумулација и др.), када се уређењем водотока и ширењем грађевинског реона врши даље уситњавање постојећих катастарских парцела, уколико дође до поремећаја мреже пољских путева и система за одводњавање и наводњавање, када је потребно извести противерозционе радове и мере. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 31.

<sup>937</sup> Драгољуб Вукчевић, *Комасација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада 1*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 729; *Комасација*, одредница у: *Правна енциклопедија 1*, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 628.

<sup>938</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 12.

<sup>939</sup> *Ibid.*, 6, 59.

<sup>940</sup> *Ibid.*, 59.

путем комасације треба да допринесе развоју пољопривредне производње, бољој искоришћености земљишта, смањењу трошкова, што би требало да резултира у већој конкурентности домаћих произвођача. Према резултатима анализе ефеката спровођења комасације која је објављена 2018. године, процењено да су трошкови горива пољопривредних произвођача након спроведене комасације мањи за 27-28%, трошкови за семе и механизацију су смањени за 4-5%, трошкова за ангажовање радне снаге су нижи у односу на територије на којима није спроведена комасација, а порески приходи су увећани за 5-5,5%.<sup>941</sup> Међутим, иако комасација има дугу историју, посебно на територији данашње Војводине, на којој је интензивно спровођена од друге половине XIX века,<sup>942</sup> она последњих година није заступљена у довољној мери. Тенденција њене мање примене је започета након 1945. године, када су поред практичних постојале идеолошке препреке, јер се она сматрала капиталистичком мером која може утицати на повећање приватних поседа.<sup>943</sup> Поновна примена комасације је покренута на подручју Војводине 1955. године, а у централној Србији 1965. године.<sup>944</sup> Закон о арондацији и комасацији пољопривредног и шумског земљишта, којим је посебно уређено ово питање је донет 1974. године.<sup>945</sup> У периоду од педесетих до деведесетих година XX века комасација је била примењена на 1,445,720 хектара, што је у просеку износило око 41,306 хектара годишње, а обухваћено је око 60% пољопривредног земљишта у Војводини и око 9% земљишта у централној Србији.<sup>946</sup> Од деведесетих година до 2006. године није било нових пројеката комасације, а и претходно започети су у том периоду наилазили на потешкоће у спровођењу.<sup>947</sup> Као што је претходно наведено тренутно важећи закон којим је регулисана комасација је Закон о пољопривредном земљишту који је донет 2006. године. У периоду од 2008. до 2018. године је започето 39 поступака комасације, којима је обухваћено око 125,000 хектара, при чему се 27 пројеката односи на земљиште у Војводини, а 12 на пољопривредне парцеле у централној Србији.<sup>948</sup> Уколико би за спровођење сваког пројеката комасације било потребно у просеку 10 година, то би значило да је годишњи обухват парцела за комасацију 12.500 хектара,<sup>949</sup> што је знатно мање у односу на приказане податке из друге половине XX века. Према проценама Републичког геодетског завода из 2007. године у Војводини је потребно спровести комасацију на површини од 800,000 хектара пољопривредног земљишта,<sup>950</sup> што говори у прилог томе да је у наредним годинама потребно посветити више пажње комасацији као мери аграрне политике и убрзању поступка њеног спровођења. У развијеним државама комасацији се придаје знатно већи значај уз улагање већих средстава, у односу на Србију.<sup>951</sup> Поред посматрања комасације као мере укрупњавања пољопривредних парцела, мере доприноса развоју пољопривреде, она може бити посматрана и као мера руралног и урбаног развоја и мера социјалне политике. Дакле, она представља специфичну развојну меру која може имати утицаја на различите области.<sup>952</sup>

<sup>941</sup> *Ibid.*, 65-66.

<sup>942</sup> Горан Маринковић, Милан Трифковић, Јелена Лазић, „Анализа развоја комасације у Републици Србији“, *Зборник радова Грађевинског факултета*, бр. 26/2014, 178.

<sup>943</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 24.

<sup>944</sup> Г. Маринковић, М. Трифковић, Ј. Лазић, *op. cit.*, 180.

<sup>945</sup> Закон о арондацији и комасацији пољопривредног и шумског земљишта, *Сл. гласник СРС*, бр. 47/1974. Више о овом закону и његовој примени вид.: Д. Вукчевић, *Комасација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 731-732.

<sup>946</sup> Dušan Vasiljević, „Land Consolidation in the Republic of Serbia: A Needs and Obstacles Assessment, Land Consolidation as an Unused Development Potential“, *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, 5/2019, 302.

<sup>947</sup> *Ibid.*

<sup>948</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 45.

<sup>949</sup> D. Vasiljević, *op. cit.*, 302.

<sup>950</sup> *Ibid.* Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 6.

<sup>951</sup> Јован Цакић, Рајица Михајловић, „Концепт спровођења комасације у Републици Србији“, *Техника – Наше грађевинарство*, 70/2016, 540.

<sup>952</sup> Детаљније вид.: Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 14-17.

#### 4.2.2.2. Право прече куповине

Поред комасације, проблем удаљености пољопривредних парцела које се налазе у оквиру једног газдинства може бити ублажен путем права прече куповине. Примена овог института омогућује да власници пољопривредног земљишта прошире своје поседе на суседне парцеле и искористе пољопривредне површине на економичнији начин.<sup>953</sup> Оваква политика према пољопривредном земљишту је заступљена у Србији. Законом о промету непокретности је регулисано право прече куповине у корист власника суседног пољопривредног земљишта. На овом месту је потребно истаћи да успостављање права прече куповине у корист власника суседне парцеле омогућује пољопривредницима да повећају своје пољопривредне поседе на начин који је веома повољан по њих, с обзиром на то да ће након куповине земљишта имати две или више повезаних парцела што ће значајно олакшати пољопривредну производњу. Међутим, можемо рећи да одредбе о праву прече куповине пољопривредног земљишта фаворизују власнике већих пољопривредних парцела, дајући им предност приликом куповине, а тиме и прилику да додатно увећају свој посед. Према важећим прописима, уколико је више власника суседних парцела заинтересовано за куповину парцеле која је на продају, предност у остваривању права прече куповине ће имати власник чије се суседно пољопривредно земљиште граничи претежним делом са земљиштем које се продаје. Уколико и након тога буде више потенцијалних купаца (ако се више суседних парцела граничи претежним делом) предност ће бити дата власнику земљишта које има највећу површину.<sup>954</sup> На тај начин лица која имају веће пољопривредне парцеле имају предност приликом проширења поседа, што им омогућује ефикаснију пољопривредну производњу, уз остале већ наведене предности и доприноси њиховој конкурентност на тржишту.

#### 4.2.3. Забрана уситњавања пољопривредних поседа и пољопривредних парцела

Прописивање забране уситњавања, односно поделе парцеле пољопривредног земљишта испод одређене површине, као и спречавање распарчавања, издвајања пољопривредног земљишта из газдинства могу допринети спречавању настанка претходно наведених проблема. У појединим државама постоје знатна ограничења када је у питању продаја пољопривредног земљишта које се налази у оквиру пољопривредног газдинства, како би била очувана породична пољопривредна газдинства и задржано земљиште које је неопходно за њихов опстанак. На тај начин се спречава настанак додатног броја веома малих пољопривредних произвођача којима може претити нестанак због смањене производне могућности настале издвајањем парцела и последично недовољне конкурентности на тржишту. Поред тога у појединим државама постоје и ограничења у погледу наслеђивања пољопривредног газдинства, где само једно лице може бити наследник како би се очувала целина. О свему томе ће бити више речи у поглављу које је посвећено стицању права својине на пољопривредном земљишту. На овом месту је потребно указати да политика државе у погледу очувања целовитости пољопривредних парцела и газдинстава може утицати на решавање претходно наведених проблема. Такве одлуке, односно политике према

<sup>953</sup> Вид.: Раденка Цветић, *Право прече куповине*, SCI, Нови Сад, 2002, 222.

<sup>954</sup> Закон о промету непокретности, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014, 6/2015, чл. 6; Вид.: Р. Цветић (2002), 223-224.

пољопривредном земљишту и имањима утичу на формирање законских решења која би требало да омогуће остварење жељених циљева.

У Србији не постоје наведене врсте ограничења које су усмерене на задржавање пољопривредних парцела у оквиру породичног пољопривредног газдинства. Једина одредба која има ограничавајући ефекат се односи на пољопривредне парцеле. Законом о пољопривредном земљишту је прописано да уситњавањем обрадивог пољопривредног земљиште не смеју настати парцеле које су мање од пола хектара, а уколико је то земљиште уређено комасацијом, парцеле не смеју бити мање од једног хектара.<sup>955</sup>

#### 4.3. Пример добре земљишне политике: забрана уситњавања пољопривредних поседа и пољопривредних парцела у Швајцарској

У Швајцарској Конфедерацији постоји добра земљишна политика и систем мера који су усмерени на то да се очувају пољопривредни поседи и да се спречи њихово уситњавање. У тој држави, просечна површина пољопривредног земљишта по газдинству је у 2018. години износила 21 хектар,<sup>956</sup> а просечна величина пољопривредне парцеле 1,7 хектара.<sup>957</sup>

И поред добро постављених превентивних мера, Швајцарска се такође суочава са проблемом нестајања малих пољопривредних произвођача, што је праћено порастом просечне величине пољопривредног земљишта по пољопривредним газдинствима која су остала активна, као и у другим европским државама.<sup>958</sup> Без обзира на то, швајцарски модел представља веома детаљно разрађен систем мера које доприносе остварењу циља пољопривредне политике која је усмерена на очување породичних пољопривредних газдинстава. Пре упуштања у детаљније разматрање конкретних мера неопходно је указати на неке од основних принципа и циљева на којима се заснива швајцарски систем, како бисмо разумели разлоге формирања конкретних правила.

У Савезном уставу Швајцарске конфедерације посебна пажња је посвећена пољопривреди. У њему је наведено да Конфедерација треба да обезбеди да пољопривредни сектор заснован на политици одрживе производње окренуте ка тржишту, доприноси сигурном снабдевању становништва храном, очувању природних ресурса и руралних крајева, и децентрализованом насељавању становништва.<sup>959</sup> Како би били обезбеђени неопходни услови за снабдевање становништва храном, Конфедерација, између осталог, треба да омогући очување основе за пољопривредну производњу, односно очување пољопривредног земљишта, производњу хране у складу са локалним условима уз ефикасно коришћење природних ресурса, усклађивање производње са захтевима тржишта, и сл.<sup>960</sup> Конфедерација треба да подржава газдинства која обрађују земљу. Потребно је да буду предузете мере које ће омогућити да пољопривреда испуни своје мултифункционалне дужности. У том циљу, поред многобројних овлашћења и дужности као што је регулисање питања субвенција, подстицања производње која доприноси заштити животне средине, и др., Конфедерацији су

<sup>955</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 27.

<sup>956</sup> Подаци федералног завода за статистику, доступно на: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/agriculture-forestry/farming.html> преузето: 24.04.2020.

<sup>957</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 59.

<sup>958</sup> Детаљније вид.: Federal Statistical Office, *Agriculture and food: pocket statistics 2019*, Neuchâtel 2019, 9. Доступно на: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/agriculture-forestry/farming.assetdetail.8706379.html> преузето: 24.04.2020.

<sup>959</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020), Art. 104, Abs. 1.

<sup>960</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 104a.

дата и овлашћења која се односе на консолидацију пољопривредних газдинстава.<sup>961</sup> Та одредба представља основу за доношење прописа који имају за циљ спречавање смањења пољопривредних поседа, односно подстицање њиховог укрупњавања. У тумачењу наведене одредбе закључено је да консолидација сеоског имања, односно земљишног поседа не може бити схваћена само као овлашћење, већ као задатак.<sup>962</sup> Како би наведени циљеви били задовољени потребно је да постоје поседи одговарајуће структуре на којима може бити спроведена ефикасна производња која омогућује конкуретност на тржишту. У Извештају о пољопривреди (*Landwirtschaftsbericht*) из 1992. године, приликом тумачења уставне одредбе о консолидацији наведено је да њу треба схватити као додатни елемент осигурања егзистенције.<sup>963</sup> Закључено је да је очување пољопривреде и сељаштва боље загарантовано ако су сељаци у поседу земљишта.<sup>964</sup>

Устав из 1874. године, који је претходио тренутно важећем, такође је садржао одредбе које се односе на пољопривреду, сличне данашњим. Изменама из 1947. године у Устав је унета одредба у складу са којом Конфедерација може да донесе прописе који одступају од принципа слободне трговине и индустрије, уколико је то у општем интересу. Један од циљева ради ког је било могуће донети такав пропис је одржавање здравог сеоског становништва и ефикасне пољопривреде, као и консолидација сеоске имовине.<sup>965</sup> На основама тог Устава је донет Федерални закон о сеоском земљишту (*Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht - BGBB*), који је ступио на снагу 1. јануара 1994. године.<sup>966</sup> Његове одредбе, које су мењане више пута, су усклађене и са циљевима постављеним у тренутно важећем уставу из 1999. године.

На самом почетку Федералног закона о сеоском земљишту (у првом члану) је наведено да је он донет у циљу „унапређења сеоске имовине, посебно ради одржања и побољшања структуре породичних сеоских газдинстава као основе здраве сеоске породице и ефикасне пољопривреде оријентисане ка одрживом управљању земљиштем.“<sup>967</sup> Поред тога, циљ његовог доношења је и ојачање положаја самосталних (самозапослених) пољопривредника и купаца приликом стицања пољопривредних газдинстава и земљишта, као и спречавање прекомерних цена пољопривредног земљишта.<sup>968</sup> У одредбама овог закона су интегрисани циљеви и мере структурне политике, имовинске политике, породичне политике и заштите од презадуживања.<sup>969</sup> На овом месту ће бити размотрене мере структурне политике док ће остале бити анализирани у одговарајућим деловима рада. Увођење различитих мера структурне политике је било неопходно с обзиром на то да подела газдинстава и земљишта негативно утичу на могућност рационалног управљања газдинством и на обраду земљишта, што се такође негативно одражава и на трошкове производње.<sup>970</sup> Због тога је структурна политика интегрисана у закону усмерена на одржање целовитости пољопривредних газдинстава и развој мањих газдинстава уз побољшање основа њихове егзистенције.<sup>971</sup> Одредбе закона које се односе на најмању величину газдинства и земљишта, побољшање

<sup>961</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 104, Abs. 2-3.

<sup>962</sup> Christina Schmid-Tschirren, Reinhold Hotz, *Artikel 1*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 14.

<sup>963</sup> C. Schmid-Tschirren, R. Hotz, *op. cit.*, 15.

<sup>964</sup> *Ibid.*

<sup>965</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Stand am 20. April 1999), Art. 31a.

<sup>966</sup> Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2014) - BGBB

<sup>967</sup> BGBB, чл. 1, ст. 1a.

<sup>968</sup> BGBB, чл 1, ст. 1b, с.

<sup>969</sup> Thomas Meyer, *Der Gewinnanspruch der Miterben im bäuerlichen Bodenrecht* (Art. 28 ff. BGBB), Schulthess Juristische Medien, Zürich, 2004, 25-27.

<sup>970</sup> *Ibid.*, 25.

<sup>971</sup> Michael Hunziker, *Das Veräußerungsverbot und das Kaufsrecht der Miterben im bäuerlichen Erbrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1997, 17.

граница парцела, забране физичке поделе и уситњавања, мере спречавања презадужености, право на доделу пољопривредног земљишта, право прече куповине земљишта, омогућују остварење циљева структурне политике.<sup>972</sup> Структурна политика и регулисање питања која се односе на право својине на пољопривредном земљишту су засновани на принципу заокруживања (*Arrondierungsprinzip*). Његов циљ је постизање рационалног коришћења пољопривредног земљишта у оквиру газдинства, односно смањење броја самосталних пољопривредних парцела.<sup>973</sup>

На овом месту ћемо указати на један број мера које су усмерене на заштиту целине пољопривредног газдинства и заштиту земљишта од уситњавања, док ће остале мере, које такође доприносе остварењу циљева структурне политике бити анализирани у другим деловима рада (посебно у делу који се односи на стицање, односно пренос права својине на пољопривредном земљишту).

Једна од мера која је прописана Федералним законом о сеоском земљишту (*Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht*) је тзв. забрана физичке поделе (*Realteilungsverbot*), односно забрана одвајања пољопривредних парцела или њихових делова од пољопривредног газдинства.<sup>974</sup> Циљ доношења ове одредбе је заштита пољопривредних газдинстава која би путем продаје појединачних парцела, односно њихових делова нестала или структурно ослабила.<sup>975</sup> Приликом тумачења наведене одредбе потребно је имати у виду да се забрана поделе, односно одвајања односи на отуђење<sup>976</sup> одређеног дела.<sup>977</sup> Тек отуђењем пољопривредног земљишта из газдинства оно престаје да буде део јединственог правног режима под који је до тада потпадало и може имати сопствену правну судбину, што последично може утицати на начин коришћења земљишта и промену у погледу обрађивања.<sup>978</sup> Ово правило дакле не спречава власника пољопривредног газдинства да врши парцелацију земљишта унутар имања водећи рачуна да задовољи критеријум најмање дозвољене површине пољопривредне парцеле.<sup>979</sup> Многобројне одредбе које се односе на ограничења у погледу располагања пољопривредним газдинством и пољопривредним земљиштем су засноване на овом правилу и омогућују остварење циљева постављених у Уставу и закону. О њима ће бити више речи у посебном одељку.

Мера која је донета да би се спречило уситњавање пољопривредних парцела је забрана тзв. комадања, односно уситњавања земљишта (*Zerstückelungsverbot*). У складу са њом пољопривредна парцела не сме бити подељена на сегменте мање од 25 ари.<sup>980</sup> Законом је остављена могућност да на кантоналном нивоу буде прописана већа минимална површина

<sup>972</sup> C. Schmid-Tschirren, R. Hotz, *op. cit.*, 16.

<sup>973</sup> Beat Stalder, „Der Kauf landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke,“ у: Alfred Koller (Hrsg.), *Der Grundstückskauf*, Stämpfli Verlag, Bern, 2001, 317.

<sup>974</sup> BGG, чл. 58, ст. 1.

<sup>975</sup> Beat Stalder, „Die öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht, ein Werkstattbericht nach 20 Jahren BGG,“ у: *Landwirtschaftliches Bodenrecht: eine Standortbestimmung aus der Sicht des Praktikers nach 20 Jahren BGG*, Weiterbildungstagung des Verbandes bernischer Notare und des Instituts für Notariatsrecht und Notarielle Praxis an der Universität Bern vom 30./31. Oktober 2013, Stämpfli Verlag, Bern, 2013, 14.

<sup>976</sup> „Правни послови који потпадају под забрану физичке поделе укључују не само куповину, размену и поклон, већ и све правне трансакције које су економски еквивалентне преносу власништва.“ BGE 127 III 90, E. 5, Urteilstkopf, 15. Auszug aus dem Urteil der II. Zivilabteilung vom 26. Januar 2001 i.S. W. gegen X. und Mitb. und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz (Verwaltungsgerichtsbeschwerde).

<sup>977</sup> Margret Herrenschwand, Christoph Bandli, *Artikel 58 in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 762.

<sup>978</sup> BGE 127 III 90 S. 96, Urteil vom 26.01.2001., Urteilstkopf.

<sup>979</sup> M. Herrenschwand, C. Bandli, *op. cit.*, 762; B. Stalder (2001), 356.

<sup>980</sup> За виноградарско земљиште минимум износи 15 ари. BGG, чл. 58, ст. 2.

пољопривредних парцела.<sup>981</sup> Боља могућност искоришћавања пољопривредног земљишта веће површине је један од разлога доношења ове одредбе. Поред тога Федерални закон о сеоском земљишту се примењује само на парцеле одређене величине, што је још један од разлога за спречавање поделе земљишта.<sup>982</sup> Када је у питању сусвојина на пољопривредном газдинству односно пољопривредној парцели, сусвојински делови не могу бити мањи од једне дванаестине.<sup>983</sup>

Од забране дељења пољопривредних газдинстава, односно уситњавања пољопривредних парцела постоје и одређени изузеци.<sup>984</sup> Могућност одступања од забране је условљена добијањем дозволе од стране надлежног кантоналног органа.<sup>985</sup>

Забрана физичке поделе и забрана уситњавања пољопривредних парцела су две мере које доприносе остварењу циљева структурне политике, које делују на различите начине и међусобно се допуњују. Забрана уситњавања се односи на парцеле и делује независно од положаја у ком се налази власник.<sup>986</sup> Као што је наведено парцелација може бити спроведена на земљишту које се налази у оквиру газдинства независно од могућности отуђења. Са друге стране, забрана физичке поделе се односи на пољопривредна газдинства и она има за циљ одржање њихове функционалне и имовинске целине. Међутим она не спречава поделу парцела, већ њихово одвајање од газдинства,<sup>987</sup> због чега је у том сегменту потребна допуна у виду мере забране уситњавања парцела.

---

<sup>981</sup> У кантону Берн је минимална дозвољена површина њиве је 36 ари, док је за виноградарско земљиште 15. Gesetz über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht (BPG) vom 21.06.1995 (Stand 01.01.2013) (Bern), чл. 3.

<sup>982</sup> „Закон се не примењује на пољопривредне парцеле чија је површина мања од 25 ари, односно 15 ари када је у питању виноградарско земљиште, уколико се не налазе у оквиру пољопривредног газдинства.“ BGVV, чл. 2, ст. 3. Изузетак представљају мале парцеле које се налазе у области репарцелације од тренутка започињања процеса до тренутка уписа новог држаоца у регистар непокретности. BGVV, чл. 2, ст. 4. M. Herrenschwand, C. Bandli, *op. cit.*, 765. Због тога за прибављање парцела које су мање од 25 односно 15 ари (оне нису обухваћене овим законом) није потребна дозвола органа управе, међутим уколико су оне саставни део пољопривредног газдинства подлежу под обавезу прибављања дозволе. Beat Stalder, *Artikel 61*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen*, Brugg, 2011, 810, 811.

<sup>983</sup> BGVV, чл. 58, ст. 3.

<sup>984</sup> Забрана се не примењује у случају примене мера за побољшање земљишта уз учешће надлежног органа; у случају побољшања граница, односно уређења граница; у случају експропријације или приликом слободне продаје када је продавац угрожен експропријацијом; у случају принудног извршења. BGVV, чл. 59.

<sup>985</sup> BGVV, чл. 60: То је могуће у следећим случајевима: „када пољопривредно газдинство или пољопривредна парцела само делимично потпада под надлежност Федералног закона о сеоском земљишту; приликом замене земљишта или делова земљишта пољопривредног газдинства са или без доплате за земљиште, зграде или уређаје који су повољнији или прикладнији за управљање газдинством; када издвојени део служи једнократном заокруживању непољопривредног земљишта изван грађевинске зоне, при чему непољопривредно земљиште не може бити увећано за више од 1000 m<sup>2</sup>; када пољопривредна зграда која више није потребна за управљање пољопривредном газдинством треба да буде пренета власнику суседног пољопривредног газдинства како би се избегла изградња нове зграде; када је у питању издвојени део на коме треба да буде успостављено право грађења у корист закупца пољопривредног газдинства; када је финансијска егзистенција породице озбиљно угрожена и продаја дела земљишта може да спречи принудно намирење или за потребе испуњења јавног интереса; уколико се издвајање врши да би се обезбедило заједничка употреба економског или другог објекта. Надлежни орган може одобрити одступање од забране физичке поделе имања у случају да подела служи за структурно побољшање пољопривредног газдинства, уколико ниједно лице које има право прече куповине, односно право на доделу имања не жели да га преузме као самостални пољопривредник, када нико приликом поделе наследства не поднесе захтев за преузимање имања у целости и када супружник који је заједно са власником обрађивао имање сагласан са поделом.“

<sup>986</sup> B. Stalder (2013), 14.

<sup>987</sup> B. Stalder (2013), 14-15.



## 5. СВОЈИНСКА ОВЛАШЋЕЊА НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ

Јавне политике које су анализирани у претходном поглављу утичу на одређивање, садржину и остваривање традиционалних својинских овлашћења у која спадају овлашћење држања, овлашћење коришћења и овлашћење располагања. У овом поглављу ће бити анализирани специфичности својинских овлашћења која проистичу из права својине на пољопривредном земљишту.

### 5.1. Овлашћење држања пољопривредног земљишта

Овлашћење држања се код права својине на пољопривредном земљишту разликује у односу на истоврсно овлашћење код других врста непокретности по томе што се почетак његове реализације у пракси по правилу везује за производну (економску) годину. Власник пољопривредног земљишта, као и власници других добара, стиче овлашћење држања истовремено са стицањем права својине. Међутим, ступање у посед, које је предуслов за остваривање овлашћења држања се најчешће уговара за период након скидања усева са земљишта које је предмет преноса права својине, односно за почетак нове производне године. Он зависи од пољопривредне културе. Тако на пример, када је у питању парцела која служи за виноградарску производњу, тржишна (винска) година је одређена као „година у којој се у потпуности или делимично обавља производња вина, односно других производа и која траје од 1. августа у години у којој је обављена берба грожђа до 31. јула наредне календарске године.“<sup>988</sup> За озиме ратарске биљне културе у Србији и другим Европским државама нова производна година (engl. *crop year*) почиње у октобру, јер тада истичу оптимални рокови за сетву. Пошто се највећи број парцела користи за такву производњу уобичајено је да стицалац тада ступа у посед и да тада овлашћење држања постаје ефективно. Дакле, нови власник пољопривредног земљишта има овлашћење држања, али пољопривредно земљиште не држи непосредно у смислу заснивања фактичке власти, све док не отпочне пољопривредне радове.

Ова правила проистичу из обичаја који постоје у пољопривредној производњи, а могу бити регулисана уговором о преносу права својине на пољопривредном земљишту. Иста правила се примењују и приликом закупа пољопривредног земљишта, јер и купац заснива фактичку власт на ствари (пољопривредном земљишту) тек када су за то остварени услови у складу са обичајима и другим правилима у пољопривредној производњи.

Према општим правилима овлашћење држања представља предуслов за остварење овлашћења коришћења.<sup>989</sup>

### 5.2. Овлашћење коришћења пољопривредног земљишта

Овлашћење коришћења садржи два подовлашћења. Власник има могућност да ствар употребљава (*ius utendi*) и да прибира плодове (*ius fruendi*).<sup>990</sup> Остварење овлашћења коришћења се одликује бројним специфичностима када је предмет права својине

<sup>988</sup> Правилник о садржини и начину вођења Винарског регистра, као и о обрасцу захтева за упис у Винарски регистар, *Сл. гласник РС*, бр. 67/2011, 61/2017, чл. 2, т. 5.

<sup>989</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 56; А. Гамс (1961), 43.

<sup>990</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 56.

пољопривредно земљиште. С обзиром на то да је пољопривредно земљиште од егзистенцијалног значаја за друштвену заједницу, постоји интерес да буде искоришћено на адекватан начин како би могле бити задовољене потребе становништва. Због тога власник пољопривредног земљишта нема (нити може имати) потпуну слободу у погледу овлашћења коришћења или некоришћења (*non usus*). Када је у питању овлашћење коришћења пољопривредног земљишта, граница између употребе и прибирања плодова није увек сасвим стриктна. Због тога на наредним страницама нећемо правити поделу на подовлашћења, већ ћемо говорити о овлашћењу коришћења као целини. У прилог оваквом приступу говори и чињеница да обавеза коришћења пољопривредног земљишта која постоји у појединим државама, подразумева и употребу и прибирање плодова, јер без прибирања плодова не може бити остварена главна сврха обавезе коришћења.

Овлашћење коришћења пољопривредног земљишта је у европским државама регулисано на различите начине. Разлике се превасходно огледају у дужностима власника пољопривредног земљишта, која у већој или мањој мери утичу на његову слободу у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта, али и могућности да земљиште не користи. Основне дужности које утичу на остваривање овлашћења коришћења пољопривредног земљишта можемо поделити на три врсте.

#### 5.2.1. Дужност коришћења пољопривредног земљишта

Прописима може бити одређено да је власник дужан да обрађује пољопривредно земљиште, под претњом одузимања или неке друге санкције. Дакле, власник нема могућност да земљиште не користи. Ова дужност је заснована на потреби да сво пољопривредно земљиште буде искоришћено за пољопривредну производњу. У државама у којима постоји овакава обавеза пољопривредно земљиште је углавном проглашено за добро од општег интереса и власницима земљишта не може бити препуштена одлука да ли ће овај значајан ресурс употребљавати или не. Међутим, у државама у којима не постоји конкретна законска обавеза власника да користи пољопривредно земљиште, нити су прописане санкције за случај некоришћења пољопривредног земљишта, подразумева се да власник треба да обрађује пољопривредно земљиште, јер је то у складу са основном сврхом овог природног ресурса и потребом да буду задовољени различити друштвени интереси.

#### 5.2.2. Дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта

Земљиште које је одређено као пољопривредно власник (углавном) може користити само за пољопривредну производњу. Дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта је својствена европским државама. Постоје бројни фактори и различити интереси који утичу на нормативно решење и одлуку да ли је потребно дозволити промену намене пољопривредног земљишта или не. Државе овом питању приступају на различите начине. Одлука о томе којим интересима треба дати предност утиче на обликовање правне регулативе у овој области и на флексибилност одредби.

Када је планским документом одређено да земљиште у некој зони треба да буде коришћено као пољопривредно, власник је дужан да своју парцелу користи за ту намену. Тек уколико планским документом буде промењена намена земљишту у тој зони, власник ће имати могућности да парцелу користи на други начин (за нову сврху одређену планским документом). Одлука државног органа у чијој надлежности је доношење планског документа

путем ког је утврђена намена земљишта има веома велики утицај на овлашћења власника пољопривредног земљишта. Дакле, просторним и урбанистичким планирањем се ограничава право својине на земљишту путем одређивања његове намене.<sup>991</sup> У зависности од интереса којим се планери воде, пољопривредно земљиште може бити очувано за пољопривредну производњу или искоришћено за друге намене. Као што је речено у другом поглављу, пораст светског становништва и све већа концентрација становника у градовима представља додатан притисак на околно пољопривредно земљиште, због чега веома често долази до промене намене пољопривредног земљишта у грађевинско. Међутим, јавне политике у вези са пољопривредним земљиштем могу утицати и на спречавање или смањење броја случајева пренамене пољопривредног земљишта, а последично и на овлашћење коришћења које има власник пољопривредног земљишта. Мере заштите пољопривредних површина и просторно планирање су уско повезане. Швајцарска је један од позитивних примера интегрисања различитих јавних политика и просторног планирања, што доприноси очувању обрадивих површина за пољопривредну производњу.

Одређивање намене земљишта у Швајцарској је на општи начин регулисано *Федералним законом о просторном планирању (Bundesgesetz über die Raumplanung)*.<sup>992, 993</sup> Једно од основних начела просторног планирања је обавеза заштите, односно очувања довољне површине пољопривредног земљишта, посебно подручја неопходних за примену ротације усева.<sup>994</sup> „Пољопривредне зоне обезбеђују дугорочну сигурност производње хране за државу, доприносе очувању пејзажа и простора за рекреацију/одмор, доприносе еколошкој равнотежи, те је потребно да буду заштићени од изградње.“<sup>995</sup> Ове одредбе Закона о просторном планирању су у складу са Секторским планом за ротацију усева (*Sachplan Fruchtfolgefläche*)<sup>996</sup> који је у Швајцарској уведен 1992. године, ради заштите пољопривредних површина и обезбеђења довољне количине хране за становништво. Циљ је био да се омогући снабдевање становништва храном независно од других земаља, што је један од начина обезбеђивања независности државе која је загарантована уставом.<sup>997</sup> Такође, у складу са Уставом, Конфедерација треба да обезбеди услове за одрживу и тржишно оријентисану пољопривредну производњу која доприноси сигурном снабдевању становништва.<sup>998</sup> Приликом доношења плана 1992. године је процењено да је за нормално снабдевање становништва храном потребно обезбедити површину од најмање 438.560 хектара<sup>999</sup> намењених за ротацију усева распоређених по кантонима.<sup>1000</sup> Експертска група формирана од стране Савезног министарства за животну средину, саобраћај, енергију и

<sup>991</sup> Вид.: Милош Живковић, Марко Миленковић, „Значај процене утицаја за урбанистичко планирање“ у: Александра Чавошки, Ана Кнежевић-Бојовић (ур.), *Екологија и право*, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, 186-187.

<sup>992</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung, (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019).

<sup>993</sup> B. Stalder (2001), 307.

<sup>994</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 3 (2a).

<sup>995</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 16, (1).

<sup>996</sup> Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, Eidg. Justiz und Polizeidepartement Bundesamt für Raumplanung, Eidg. Volkswirtschaftsdepartement Bundesamt für Landwirtschaft, Februar, 1992.

<sup>997</sup> Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), 1992, 3. У складу са Уставом Конфедерација је посвећена очувању независности Швајцарске и њеном благостању. Устав Швајцарске (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020), чл. 54, ст. 2.

<sup>998</sup> Устав Швајцарске, чл. 104, ст. 1, као и Савезни закон о пољопривреди (Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2019), чл. 1.

<sup>999</sup> У каснијим изворима се наводи да је минимум површине 438.460 хектара за целу Швајцарску. Вид. нпр. Faktenblätter: ergänzende Informationen betreffend Sachplan Fruchtfolgeflächen, Zusammenstellung von BLW und ARE, 30. Januar 2018.

<sup>1000</sup> Тако је највећа површина била предвиђена за кантон Берн, 84.000 хектара, Цирих 44.400 хектара, док је најмање било потребно да обезбеди кантон Гларус, свега 200 хектара. Детаљније вид.: Bundesratsbeschluss Sachplan Fruchtfolgeflächen: Festsetzung des Mindestumfanges der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone, vom 8. April 1992, Bundesblatt, Band 2, Heft 18, Ref. No 10 052 212, 1.

комуникације је у име Савезне службе за просторни развој и Савезне службе за пољопривреду 2018. године израдила извештај о постојећем стању и предложеним мерама за даљу заштиту и унапређење површина за ротацију усева.<sup>1001</sup> Један од закључака групе је да површину од 438.460 хектара треба одржати.<sup>1002</sup>

Површине за ротацију усева чине део површина погодних за пољопривредну производњу, обухватају обрадиво пољопривредно земљиште, вештачке ливаде и обрадиве природне ливаде.<sup>1003</sup> Њих је потребно обезбедити применом мера просторног планирања. При одређивању конкретних површина неопходно је водити рачуна о климатским условима, стању земљишта (као што су његова обрадивост, равнотежа хранљивих материја, воде) и самом тлу, односно његовом нагибу и могућности обраде земљишта применом пољопривредне механизације.<sup>1004</sup> „Потребно је обезбедити минимално подручје које у време поремећаја снабдевања може обезбедити базу за снабдевање које је довољно у смислу планирања исхране.“<sup>1005</sup> Савезно министарство за животну средину, саобраћај, енергију и комуникације уз сагласност Савезног министарства за економију, образовање и истраживање одређује референтне вредности за минималну површину ротације усева и њихову дистрибуцију међу кантонима.<sup>1006</sup> Затим кантони у оквиру планова развоја одређују конкретна подручја при чему је за сваку општину картографски и у бројевима (нумерички) приказана локација/положај, обим и квалитет подручја за ротацију усева.<sup>1007</sup> Потребно је да се подручја за ротацију усева налазе у пољопривредним зонама. Површине за ротацију усева могу бити пренамењене једино када се један значајан циљ по процени кантона не може остварити без употребе тих површина, уколико је осигурано да ће се оне оптимално користити. При томе је неопходно да кантони одрже прописани минимум површина за ротацију усева.<sup>1008</sup> Кантони су у обавези да прате промене у положају, обиму и квалитету површина за ротацију усева и да о томе информишу Савезну службу за просторни развој (*Bundesamt für Raumentwicklung ARE*).<sup>1009</sup>

Можемо закључити да са једне стране мере пољопривредне и других политика утичу на просторно планирање, док са друге стране, конкретни просторни и урбанистички планови омогућују остварење циљева јавних политика. Обавеза очувања минималних површина за пољопривредну производњу ограничава могућност надлежним органима да промене намену пољопривредног земљишта, што утиче и на могућност власника да пољопривредно земљиште користи за друге намене.

Претходно анализирана промена намене пољопривредног земљишта не зависи од жеље или захтева власника конкретног пољопривредног земљишта, већ од одлуке државног органа коју власник мора да поштује. Међутим, постоје случајеви када власник пољопривредног земљишта може поднети захтев за коришћење пољопривредног земљишта за друге намене.

---

<sup>1001</sup>Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolge-flächen, Bericht der Expertengruppe im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 30. Januar 2018. Експертском групом је руководио Christoph Böhner, шеф одељења за пољопривреду и шумарство кантона Луцерн (Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa), Kanton Luzern).

<sup>1002</sup>Überarbeitung/Stärkung des Sachplans Fruchtfolge-flächen, Bericht der Expertengruppe im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), 30. Januar 2018, 35.

<sup>1003</sup> Уредба о просторном планирању - Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. Juni 2020), Art. 26, (1).

<sup>1004</sup> Raumplanungsverordnung, Art. 26, (2).

<sup>1005</sup> Raumplanungsverordnung, Art. 26, (3).

<sup>1006</sup> Raumplanungsverordnung, Art. 27 (1). У секторским плановима Конфедерације је такође одређен минимум површина за ротацију усева и њихова расподела међу кантонима. Raumplanungsverordnung, Art. 29.

<sup>1007</sup> Такође наводе која подручја за ротацију усева се налазе у неразвијеним грађевинским зонама или зонама које нису одређене за пољопривредну намену. Raumplanungsverordnung, Art. 28.

<sup>1008</sup> Raumplanungsverordnung, Art. 30, (1), (2).

<sup>1009</sup> Raumplanungsverordnung, Art. 30, (4).

Тада такође од одлуке надлежног органа, конкретних планских докумената и прописа зависи да ли ће власник моћи пољопривредно земљиште да корисити за друге намене, осим за узгајање пољопривредних култура, али је разлика у томе што власник иницира промену намене. Поред тога, одлука државног органа се доноси за конкретну пољопривредну парцелу, а не за све парцеле које се налазе у одређеној зони, као што је то случај код доношења планских докумената.

Промена намене пољопривредног земљишта на захтев власника представља један вид одступања од дужности наменског коришћења. У већини европских држава су прописима одређени услови за одступање од обавезе наменског коришћења пољопривредног земљишта, уз спровођење одговарајуће процедуре и добијање дозволе од стране надлежног органа. Системи се разликују и у зависности од интереса чијем остварењу се тежи, власницима може бити једноставније да промене намену пољопривредног земљишта или им могућност коришћења земљишта за друге сврхе може бити знатно ограничена. Тако, на пример, нормативна решења у Француској и Белгији важе за стриктне и у њима није једноставно променити намену пољопривредног земљишта, уколико промена не би била у складу са планским документом којим је обухваћена конкретна парцела.<sup>1010</sup> У обе државе је неопходно да власник добије посебну дозволу за промену намене пољопривредног земљишта. Доношење одлуке и издавање дозволе је у надлежности органа јединица локалне самоуправе.<sup>1011</sup>

У Србији је власник дужан да пољопривредно земљиште користи наменски. *Законом о пољопривредном земљишту* је прописано да обрадиво пољопривредно земљиште од прве до пете катастарске класе не сме бити коришћено за непољопривредне сврхе.<sup>1012</sup> Међутим, од овог правила постоје изузеци. Обрадиво пољопривредно земљиште може бити коришћено за подизање шума, без обзира на катастарску класу земљишта, а на пољопривредном земљишту четврте и пете класе могу бити подигнуте вештачке ливаде и пашњаци.<sup>1013</sup> За овакву врсту пренамене је потребно добити сагласност надлежног министарства. Законом је прописано да обрадиво пољопривредно земљиште може бити коришћено за експлоатацију минералних сировина, за одлагање јаловине, шљаке, пепела и других опасних материја на одређени период, такође уз сагласност надлежног министарства.<sup>1014</sup> Поред ових конкретно одређених непољопривредних намена, законом је остављена могућност да обрадиво пољопривредно земљиште буде коришћено за непољопривредне сврхе и „у другим случајевима ако је утврђен општи интерес на основу закона, уз плаћање накнаде за промену намене.“<sup>1015</sup> На овај начин је законодавац оставио веома широку могућност промене намене пољопривредног земљишта, с обзиром на то да нису прецизиране врсте општег интереса због ког пренамена може бити одобрена. Промена намене пољопривредног земљишта се по правилу врши уз накнаду, али су законом предвиђени одређени изузеци. До 2018. године су Законом о пољопривредном земљишту били одређени случајеви када је промена намене могла бити

---

<sup>1010</sup> Pavel Ciaian, d'Artis Kancs, Jo Swinnen, Kristine Van Herck, Liesbet Vranken, *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 23-24, [http://aei.pitt.edu/58517/1/Factor\\_Markets\\_14.pdf](http://aei.pitt.edu/58517/1/Factor_Markets_14.pdf) преузето: 29.03.2020. Вид.: Pavel Ciaian, d'Artis Kancs, Johan F.M. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, 48. [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142607/1/EERI\\_RP\\_2010\\_47.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142607/1/EERI_RP_2010_47.pdf) преузето: 29.03.2020.

<sup>1011</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 23-24.

<sup>1012</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 22.

<sup>1013</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 23, ст. 1.

<sup>1014</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 23, ст. 2.

<sup>1015</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 23, ст. 3.

спроведена уз накнаду, а када без ње.<sup>1016</sup> Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2018. године до тада важеће одредбе о накнади за промену намене пољопривредног земљишта су измењене и постале су саставни део Закона о планирању и изградњи. У складу са важећим одредбама изузетак од обавезе плаћања накнаде постоји када је промена намене пољопривредног земљишта у грађевинско извршена „на основу закона, планског документа, одлуке надлежног органа или уколико је изграђен објекат у складу са законом до 15. јула 1992. године.“<sup>1017, 1018</sup> Дакле, када власник поднесе захтев за промену намене пољопривредног земљишта он ће имати обавезу да плати одређени износ за пренамену. Накнада се не плаћа када је у питању изградња објеката који су од значаја за Републику Србију, као ни „за изградњу објеката јавне намене у складу са програмом уређивања грађевинског земљишта када је обвезник плаћања Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, као и јавна предузећа чији су оснивачи Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе.“<sup>1019</sup>

Промена намене пољопривредног земљишта за друге непољопривредне сврхе не би требало да представља редовну појаву, већ изузетак који је могућ само у одређеним случајевима, како би могла да буде испуњена основна сврха одређивања пољопривредне намене за конкретно земљиште, а то је његово очување за пољопривредну производњу. Међутим, дужност коришћења пољопривредног земљишта за пољопривредну производњу углавном не значи да земљиште може бити коришћено искључиво за узгајање пољопривредних култура. У већини држава је предвиђена могућност изградње пољопривредних објеката на пољопривредном земљишту за потребе пољопривредне производње. Поред тога може бити допуштена изградња објеката за потребе производње енергије из обновљивих извора и др. Решења се могу разликовати, тако да је у неким случајевима потребно извршити промену намене пољопривредног земљишта у грађевинско како би могли да буду изграђени пољопривредни објекти, а некада земљиште остаје намењено за пољопривредну производњу иако се врши изградња, као што то може бити случај приликом изградње ветрогенератора.

Један од примера детаљног регулисања изградње објеката на пољопривредном земљишту постоји у Швајцарској. Законом о просторном планирању је дозвољена изградња одређених објеката који су потребни за пољопривредну и хортикултурну производњу, који су у складу са пољопривредном зоном.<sup>1020</sup> То могу бити економски објекти као што су штале,

---

<sup>1016</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017, 95/2018 - др. закон, чл. 25, 26. Ови чланови закона су престали да важе изменама из 2018. године. О некада важећем систему накнаде за промену намене пољопривредног земљишта вид.: Slavka Zeković, Miodrag Vujošević, „Survey of planning documents – standards and regulations, spatial and master plans, plans for regional development,“ in: Miodrag Vujošević, Slavka Zeković (eds.), *Forms of Urban Growth in Southeast Europe: Transitioning towards Urban Resilience and Sustainability*, Vol. 2. Varna Free University & Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, Varna, 2016, 29-30

<sup>1017</sup> То је датум ступања на снагу Закона о пољопривредном земљишту из 1992. године (*Сл. гласник РС*, бр. 49/1992).

<sup>1018</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 88, ст. 6.

<sup>1019</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 88, ст. 7.

<sup>1020</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 16a. Ту спадају објекти за прераду, складиштење и продају пољопривредних и хортикултурних производа под условом да они потичу из региона, да се више од половине пољопривредних производа производи у месту прераде или у оквиру производне заједнице, да производња, прерада, складиштење и продаја није индустријског, комерцијалног карактера, да се задржава карактер пољопривредне или хортикултурне производње, да изградња објеката на тој локацији није у супротности са преовлађујућим интересима, да ће рад у тим објектима бити на дугорочан период. Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 34, (1), (2), (4). Чланом 16a Закон о просторном планирању и чланом 34б Уредбе о просторном планирању је посебно регулисана могућност изградње објеката за гајење коња.

шупе, амбари, силоси, пластеници и сл.<sup>1021</sup> Дозвољена је и изградња објеката и постројења за производњу енергије из биомасе и линија за транспорт енергије до купаца.<sup>1022</sup> Објекти за становање који су неопходни за функционисање газдинства се такође уклапају у пољопривредну зону, укљичујући и објекте за становање пензионисане генерације.<sup>1023</sup> Ово правило је у складу са одредбама Федералног закона о сеоском земљишту, којима је одређено да пољопривредно газдинство треба да има одговарајућу радну снагу за одржавање газдинства.<sup>1024</sup> Приликом одлучивања да ли ће бити дозвољена изградња објеката за становање потребно је узети у обзир да ли је потребно стално присуство лица ради функционисања пољопривредног газдинства и раздаљину у односу на најближу стамбену зону.<sup>1025</sup> Могућност становања изван грађевинске зоне треба оставити само за узак круг лица као што су пољопривредници, помоћни радници и њихове породице.<sup>1026</sup> Уколико пољопривредно газдинство не може да опстане без додатних прихода може се дозволити употреба постојећих објеката за успостављање додатних/помоћних непољопривредних активности<sup>1027</sup> али је неопходно да њиме руководи лице које управља газдинством или његов животни партнер.<sup>1028</sup> Потребно је такође да то буде у оквиру газдинства и да не угрожава бављење пољопривредом. Такође је могуће проширење објеката уколико њихов капацитет није довољан за послове газдинства.<sup>1029</sup> Можемо закључити да у Швајцарској постоји прилично широк круг објеката чија изградња може бити дозвољена на пољопривредном земљишту. Дакле, иако је земљиште спада у пољопривредно, то не значи да оно може бити коришћено искључиво за узгајање пољопривредних култура.

У Србији је *Законом о планирању и изградњи* прописано да на пољопривредном земљишту могу бити изграђени објекти за обављање делатности пољопривредног газдинства или сеоског туристичког домаћинства, „објекти за прераду и чување пољопривредних производа, објекти за смештај и исхрану туриста, објекти за производњу енергије из биомасе као обновљивог извора енергије у функцији пољопривредне производње и сл.“<sup>1030</sup> Планским документима може бити предвиђена изградња и других врста објеката пољопривредне намене као што су на пример економски објекти за гајење животиња. Поред тога *Законом* је дозвољена изградња и других објеката на пољопривредном земљишту као што су линијски инфраструктурни објекти, комунална инфраструктура, електроенергетски објекти и сл.<sup>1031</sup>

Можемо закључити да дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта са једне стране зависи од прописа којима су регулисана питања која се односе на пољопривредно земљиште и којима је прописано да оно мора бити коришћено у складу са наменом. Међутим, значајну улогу у обавези власника да наменски користи пољопривредно земљиште имају прописи којима су регулисана питања просторног и урбанистичког

<sup>1021</sup> Jeannette Kehrl, „4. Kapitel: Agrarraumplanungsrecht,“ in: *Handbuch zum Agrarrecht*, Roland Norer (Hrsg.), Stämpfli Verlag, Bern, 2017, 215.

<sup>1022</sup> Предуслов је да је могуће половину масе за прераду добити са локације на ком се налази постројење или са пољопривредних газдинстава која се налазе на удаљености до 15 km. Потребно је да се на тај начин може добити 10% енергетске вредности која се производи док се остатак масе може добити са газдинстава која су на удаљеност до 50 km, а изузетно и даље. Такође је потребно да цео објекат буде подређен фарми и да доприноси ефикасној употреби обновљиве енергије. Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 34a, (2), (3).

<sup>1023</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 34, (3).

<sup>1024</sup> BGGV, Art. 5, 7.

<sup>1025</sup> J. Kehrl, *op. cit.*, 225. BGer 1A.184/2006, Urteil vom 15.02.2007.

<sup>1026</sup> BGer 1A.184/2006, Urteil vom 15.02.2007; BGer 1C\_647/2012, Urteil vom 03.09.2014.

<sup>1027</sup> Најчешће су у питању објекти у домену агротуризма, терапеутске и образовне понуде. Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 40, (3).

<sup>1028</sup> Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 24б, (1), (2).

<sup>1029</sup> Могуће је проширење до 100 m<sup>2</sup>. Bundesgesetz über die Raumplanung, Art. 40, (4).

<sup>1030</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 60, ст. 3.

<sup>1031</sup> Детаљније вид.: Закон о планирању и изградњи, чл. 69.

планирања. У зависности од њихове флексибилности власнику пољопривредног земљишта може бити остављена већа или мања слобода у погледу промене намене пољопривредног земљишта, а самим тим и његове дужности да земљиште користи за пољопривредне сврхе. Различите јавне политике и циљеви чијем остварењу се тежи утичу на обликовање прописа, а у крајњој линији и на конкретне дужности власника пољопривредног земљишта и слободу одлучивања у погледу сврхе за коју ће користити земљиште које има у својини.

### 5.2.3. Дужност коришћења пољопривредног земљишта на одређени начин

Поред дужности наменског коришћења пољопривредног земљишта, прописима може бити одређен и начин коришћења земљишта. Законима и подзаконским актима могу бити одређене конкретне мере које је власник, односно корисник пољопривредног земљишта дужан да примењује, као и оне које не сме примењивати. Могу бити утврђене агротехничке мере као што су плодоред, начин обраде земљишта, обавеза наводњавања, спровођења противерозионих мера, мера које се односе на заштиту животне средине и сл., дужност контроле плодности земљишта, и др. Као што је приказано у претходном поглављу на нивоу Европске уније су уведене различите мере које се односе на заштиту животне средине, а које директно утичу на начин на који власник или корисник мора, односно сме да користи пољопривредно земљиште. Такође, постоје и прописи који регулишу начин примене и дозвољене количине ђубрива и пестицида, и друге мере чија имплементација је обавезна за државе чланице. Дужности у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта се могу односити и на пољопривредне културе које власник сме или у одређеним случајевима мора да узгаја.

Већина прописа којима су уведене дужности власника и корисника се превасходно односи на коришћење земљишта у конвенционалној пољопривредној производњи која је данас доминантна. Међутим, уколико се пољопривредник одлучи за посебну врсту производње која одступа од већински заступљеног начина култивације, има дужност да примењује додатни сет мера који се може знатно разликовати од основних обавеза већине пољопривредних произвођача, као што је то на пример код органске производње. Дакле, власник, односно корисник пољопривредног земљишта који се добровољно одлучио за посебну врсту производње, дужан је да поштује правила која су одређена посебним прописима за такав вид пољопривреде.<sup>1032</sup>

Од претходне три групе дужности у готово свим државама су заступљене барем две. Дужност коришћења пољопривредног земљишта за пољопривредну производњу и дужност коришћења пољопривредног земљишта на одређени начин (у смислу обавезе примене одређених мера и забране појединих активности) су карактеристичне за европске државе. Међу њима могу постојати знатне разлике. У неким државама је лакше одступити од дужности коришћења пољопривредног земљишта за пољопривредну производњу и извршити његову пренамену, док у другима то може бити знатно теже. Такође број мера којима је одређен начин на који власник сме, односно мора користити пољопривредно земљиште може бити веома различит, што се одражава на ниво слободе одлучивања власника, односно корисника пољопривредног земљишта. У мањем броју држава су заступљене све три врсте дужности. Поред тога санкције за непоштовање дужности коришћења пољопривредног земљишта се знатно разликују.

---

<sup>1032</sup> Дужности које се односе на начин коришћења пољопривредног земљишта, у претходно наведеном смислу, ће бити посебно анализирана у шестом и седмом поглављу.



Пажњу ћемо посветити државама у којима постоје све три врсте дужности. Посебан акценат ће бити на дужности коришћења пољопривредног земљишта као једној од мера која највише задире у право својине на пољопривредном земљишту. Како бисмо у целини анализирали системе у којима постоји законска обавеза власника да користи пољопривредно земљиште биће приказане и друге две врсте дужности у неопходној мери.

#### 5.2.4. Изразито рестриктивни правни режими коришћења пољопривредног земљишта

Систем у коме би власнику, односно кориснику пољопривредног земљишта остало најмање слободе одлучивања, када је у питању начин коришћења пољопривредног земљишта, садржао би све три врсте дужности о којима је претходно било речи. При томе би те дужности биле у најрестриктивнијем облику. Дакле, власник пољопривредног земљишта би био дужан да земљиште обрађује. Овлашћење некоришћења (*non usus*) не би могло бити примењено. Неиспуњење дужности обрађивања пољопривредног земљишта би било санкционисано привременим одузимањем земљишта. Такође би постојала дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта, уз немогућност одступања од наведеног правила, или уз одступање у малом броју случајева (углавном ради остварења значајног циља који је у јавном интересу). Поред тога власник, односно корисник обрадивог земљишта не би имао потпуну слободу ни у погледу одлучивања о начину коришћења земљишта и када га користи за пољопривредну производњу. Био би дужан да примењује детаљно прописане агротехничке мере, и морао би да узгаја тачно одређене пољопривредне културе.

У том случају можемо рећи да уместо да право својине даје могућност коришћења и представља бенефит који власник може искористити, али и не мора, власнику оно на неки начин може представљати и терет, уколико није у могућности да испуни све прописане мере. Међутим, овакве дужности су углавном успостављене у интересу друштвене заједнице и потребе да производни потенцијал пољопривредног земљишта буде искоришћен. Намена ствари, (намена земљишта за пољопривредну производњу) „одређује једним делом и садржину права својине и она изражава манифестацију превласти општег над посебним интересом, јер се право својине признаје ради постизања одређеног циља и задовољавања ширег друштвеног интереса.“<sup>1033</sup> Код права својине на пољопривредном земљишту „у много случајева постоји превага општег интереса над појединачним.“<sup>1034</sup> Као што је на почетку речено, Сузен Рејнолдс (*Susane Reynolds*), сматра да „права на земљишту увек укључују обавезе [дужности] и ограничења наметнуте од стране власти [италиком истакла С.Н.П.]“<sup>1035</sup>

##### 5.2.4.1. Историјска искуства из периода социјалистичке Југославије

Изразито рестриктиван правни режим коришћења пољопривредног земљишта је постојао у некадашњој Социјалистичкој Југославији у чијем саставу је била и Република Србија. Планска привреда која је била заступљена након Другог светског рата је имала значајан утицај на дужности власника, односно корисника пољопривредног земљишта.<sup>1036</sup> О томе сведочи чињеница да је у складу са *Уредбом о обавезној пријави површина и употреби земљишта*,<sup>1037</sup> било неопходно да власници и корисници пољопривредног земљишта

<sup>1033</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 155.

<sup>1034</sup> *Ibid.*, 160.

<sup>1035</sup> S. Reynolds, *op. cit.*, 563.

<sup>1036</sup> Д. Вукчевић (1967), 40.

<sup>1037</sup> Уредба о обавезној пријави површина и употреби земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 43/1947.

надлежним државним органима пријаве површину пољопривредних парцела и начин њихове употребе, како би била добијена основа за формирање једног од елемената плана пољопривредне производње.<sup>1038</sup> Постојала је дужност обрађивања пољопривредног земљишта. *Уредбом о обавезном заоравању ораница* из 1947. године<sup>1039</sup> је било прописано да свако пољопривредно газдинство, односно власник или поседник има обавезу да земљиште засеје до одређеног рока.<sup>1040</sup> Уколико то не би учинио, месни народни одбори су били дужни да спроведу сејање (могли су ту дужност поверити државним предузећима и установама), а могли су земљиште дати и у закуп.<sup>1041</sup> „Циљ ове мере је био да се засеју све расположиве површине како се не би довела у питање исхрана становништва.“<sup>1042</sup> Начин обраде је такође био регулисан. *Наредбом о дубоком јесење-зимском орању*<sup>1043</sup> је био прописан начин на који су власници морали да користе своје пољопривредно земљиште. Они су били дужни да примењују основни ниво агротехнике, ради постизања већих производних резултата.<sup>1044</sup> Дакле, интерес друштвене заједнице да земљиште буде коришћено на адекватан начин је био веома изражен. Поред тога, постојала је потреба да сво пољопривредно земљиште буде коришћено за пољопривредну производњу.

Међутим, знатан део земљишта је сваке године остајао необрађен. Било је процењено да је у периоду од 1947. године до 1956. године око 660.000 хектара ораница годишње било необрађено.<sup>1045</sup> Због тога су донета два закона, која су преваходно имала за циљ да земљиште које је напуштено или запарложено буде обрађено. Закон о обрађивању напуштеног земљишта<sup>1046</sup> се односио на пољопривредно земљиште чији власници су се „настанили или стално настанили у иностранству,“ као и на земљиште код ког боравиште власника није било познато.<sup>1047</sup> Земљиште које није било обрађено у периоду од годину дана након скидања плодова привремено је одузимано и додељивано пољопривредној организацији или земљораднику на период од 3 године уз накнаду или без ње.<sup>1048</sup> Други закон којим је била регулисана ова област је Закон о обрађивању необрађеног земљишта.<sup>1049</sup> Према његовим одредбама, власник је био дужан да обрађује пољопривредно земљиште и да то чини у складу са начином обраде који је постојао у крају у ком се земљиште налазило.<sup>1050</sup> Ова дужност се односила и на сваког корисника пољопривредног земљишта. Такође је било предвиђено привремено одузимање земљишта уколико оно не би било обрађено у периоду од годину дана након убирања плодова и његово додељивање на привремено коришћење пољопривредној организацији или земљораднику на период од 1 до 3 године.<sup>1051</sup> Власник није имао право на закупнину, осим у изузетним случајевима.<sup>1052</sup>

<sup>1038</sup> Д. Вукчевић (1967), 41.

<sup>1039</sup> Уредба о обавезном заоравању ораница, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 13/1947.

<sup>1040</sup> Д. Вукчевић (1967), 39.

<sup>1041</sup> Приходи су припадали ономе ко је засејао, односно обрадио земљиште, а закупнина је припадала месном народном одбору. Д. Вукчевић (1967), 40.

<sup>1042</sup> Д. Стојановић (1963а), 55.

<sup>1043</sup> Наредба о дубоком јесење-зимском орању, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 69/1948.

<sup>1044</sup> Д. Вукчевић (1967), 41.

<sup>1045</sup> Велимир Васић, „Значај и обим неких мера интервенције друштва у пољопривреди Југославије,“ *Анали правног факултета у Београду*, 1-2/1960, 109.

<sup>1046</sup> Закон о обрађивању напуштеног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 19/55.

<sup>1047</sup> Д. Вукчевић (1967), 58; В. Васић, *op. cit.*, 109.

<sup>1048</sup> Д. Вукчевић (1967), 58; Д. Стојановић (1963а), 55-56.

<sup>1049</sup> Закон о обрађивању необрађеног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 12/57.

<sup>1050</sup> В. Васић, *op. cit.*, 109; Закон о обрађивању необрађеног земљишта, чл. 1.

<sup>1051</sup> Д. Вукчевић (1967), 59; В. Васић, *op. cit.*, 109-110.

<sup>1052</sup> Када су постојали објективни разлози за немогућност обраде земљишта као што је болест, старост и др. Д. Вукчевић (1967), 59.

Законом о искоришћавању пољопривредног земљишта 1959. године је детаљније уређено питање дужности обраде и начина обраде пољопривредног земљишта.<sup>1053</sup> На самом почетку закона је истакнуто да је искоришћавање пољопривредног земљишта од општег друштвеног интереса.<sup>1054</sup> Власник пољопривредног земљишта није имао само право, већ и дужност да обрађује земљиште.<sup>1055</sup> Постојала је обавеза да пољопривредно земљиште буде коришћено само за пољопривредну производњу, али су били могући изузеци у складу са законом.<sup>1056</sup> Власници, односно лица која користе пољопривредно земљиште су била дужна да земљиште искоришћавају „на начин који највише одговара природним особинама земљишта и постојећим економским и техничким условима.“<sup>1057</sup> Земљиште је требало да буде обрађено онако како се обрађује у крају у ком се налази.<sup>1058</sup> Општински надзорни одбор је имао могућност да пропише одређени минимум агротехничких мера или појединачне агротехничке мере које је било неопходно примењивати на територији целе општине или у њеним појединим деловима.<sup>1059</sup> Неке од тих мера су се могле односити на дубину орања, коришћење семена одређеног квалитета, примену вештачких ђубрива, прскање, итд.<sup>1060</sup> Уколико лице не би применило прописане мере приликом обраде земљишта, у време у које се то обично чини у крају у ком се оно налази, земљиште је могло бити стављено под принудну управу на период од 1 до 5 године.<sup>1061</sup> Постојала је и могућност да одређене мере буду извршене на терет власника, односно корисника земљишта. Такође је било могуће принудно уклањање засада који су били подигнути супротно пропису или решењу надлежног органа.<sup>1062</sup>

За земљиште које се налазило на подручју хидромелиорационог систем, важила су посебна правила. Било је неопходно да лица која обрађују земљиште у тим подручјима примењују савремене агротехничке методе уз поштовање плана искоришћавања земљишта који је доносила организација у чијој надлежности је било управљање хидромелиорационим системом.<sup>1063</sup> Власници, односно корисници пољопривредног земљишта на том подручју су

---

<sup>1053</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 43/59, 53/62, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/65, 25/65, 12/67, 14/70. Назив закона је 1962. године промењен у Основни закон о искоришћавању пољопривредног земљишта. Закон о изменама и допунама Закона о искоришћавању пољопривредног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 53/1962.

<sup>1054</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 1, ст. 1.

<sup>1055</sup> А. Гамс (1961), 53.

<sup>1056</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 2. Коришћење пољопривредног земљишта за непољопривредне сврхе је било могуће уколико је то било предвиђено одобреним инвестиционим програмом, урбанистичким планом или одлуком народног одбора, и у другим законом предвиђеним случајевима, при чему је било потребно водити рачуна да за такву сврху буде коришћено земљиште које је било мањег производног квалитета. Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 51, 52.

<sup>1057</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 3, ст. 1; Dimitar Pop-Georgijev, „Svojinski odnosi u poljoprivredi“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1-2/1962, 281.

<sup>1058</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 23.

<sup>1059</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 4, ст. 1. Циљ прописивања агротехничкиг минимума је било повећање производне способности земљишта што је истовремено значило и његово рационалније искоришћавање. Д. Вукчевић (1967), 95; Детаљније вид.: Borivoje Poznić, „Zakon o iskorišćavanju poljoprivrednog zemljišta“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1-2/1960, 132-133.

<sup>1060</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 41.

<sup>1061</sup> Изузетак од стављања земљишта под принудну управу је могао постојати уколико земљиште није било обрађено на одговарајући начин услед дејства више силе или из других оправданих разлога. Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 24, ст. 1. Пре стављања под принудну управу лицу је остављан додатни рок за примену прописаних мера, чл. 26, ст. 3, 6. У случају да лице није у могућности да само примени прописане мере могло је тај задатак поверити пољопривредној организацији чиме би избегло примену мера принудне управе. Чл. 23, ст. 3.

<sup>1062</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 92.

<sup>1063</sup> План је доношен уз консултацију са пољопривредним организацијама на том подручју, уз одобрење среског народног одбора. Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 42, 43, 44. Вид. и: С. Аранђеловић, *op. cit.*, 43-44; В. Васић, *op. cit.*, 113-114.

имали право и дужност да користе хидромелиорациони систем.<sup>1064</sup> Доношене су одлуке о начину коришћења пољопривредног земљишта у срезovima и општинама, којима су биле одређене пољопривредне културе које су могле бити сејане. Тако је на пример, Правилником о коришћењу хидромелиорационих система за 1959/1960. годину било предвиђено да врсте усева треба одредити „у складу са климатским, економским и другим условима,“ уз утврђивање група парцела на којима се оне морају гајити.<sup>1065</sup> Уколико земљиште није било искоришћено у складу са основним планом, оно је стављано под принудну управу на период од 5 до 10 година.<sup>1066</sup> Поред наведеног, постојале су и додатне обавезе за власнике, односно кориснике пољопривредног земљишта, у циљу заштите од ерозије и бујица.<sup>1067</sup>

Постоје бројни примери који протврђују рестриктивност режима коришћења пољопривредног земљишта у том периоду. Тако су на пример, Одлуком о искоришћавању пољопривредног земљишта у грађанској својини донетом 1960. године од стране Народног одбора општине Пирот били одређени потеси у оквиру катастарских општина на којима је било потребно сејати одређену културу<sup>1068</sup> и примењивати пуне односно делимичне агротехничке мере. Примена пуне агротехнике на површини под пшеницом је подразумевала спровођење следећих мера: „дубоко сетвено орање на минималној дубини од 30 сантиметара, предсетвено култивирање и дрљање, сетва високих сорти пшенице, минимална количина семена 250 килограма по хектару, рок сетве 5 X, сетва сејалицом (ручна сетва није дозвољена)...употреба стајског ђубрива према могућности, употреба минералних (вештачких) ђубрива минимум 750 килограма по хектару (тачна врста и период употребе су били одређени), корове сузбијати хемијским средствима,“ итд.<sup>1069</sup> Из наведеног је евидентно да је слобода власника, односно корисника пољопривредног земљишта у погледу коришћења земљишта била изразито сужена. Пољопривредници су имали дужност да се придржавају наведених мера, а одступање од прописаних правила је било санкционисано у складу са законом.

О значају пољопривредног земљишта и важности његовог адекватног искоришћавања говори и чињеница да је питању коришћења пољопривредног земљишта била посвећена посебна пажња и у уставима. Најпре је Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године<sup>1070</sup> земљиште одређено за добро од општег интереса уз увођење обавезе да оно буде коришћено „у складу са законом предвиђеним општим условима којима се обезбеђује рационално искоришћавање земљишта и други општи интереси.“<sup>1071</sup> Власници обрадивог земљишта су имали „право и обавезу да искоришћавају то земљиште ради унапређивања пољопривредне производње у сопственом интересу и интересу друштвене заједнице.“<sup>1072</sup> Наведена одредба је задржана и у Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године. Земљиште је такође било добро од општег интереса и као такво је уживало посебну заштиту. Оно је могло бити коришћено само „под условима и

---

<sup>1064</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 48.

<sup>1065</sup> Д. Вукчевић (1967), 98.

<sup>1066</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 45.

<sup>1067</sup> Детаљније вид.: Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 69-80; С. Аранђеловић, *op. cit.*, 45-47.

<sup>1068</sup> На пример било је прописано да је на одређеном подручју потребно сејати кукуруз, али је наведено да се земљиште може користити и за друге културе, односно кромпир, пасуљ, соју, лук, крмно биље и индустријско биље, али под условом примене одговарајућих агротехничких мера. *Шта треба да знамо о искоришћавању пољопривредног земљишта у грађанској својини*, Издаје редакција „Слободе“ Пирот, 1960, стр. 22.

<sup>1069</sup> *Шта треба да знамо о искоришћавању пољопривредног земљишта у грађанској својини*, 1960, 20, 21.

<sup>1070</sup> Устав социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 14/1963.

<sup>1071</sup> Устав социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године, чл. 20.

<sup>1072</sup> Устав социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године, Уводни део, Основна начела, III.

на начин који су прописани законом.<sup>1073</sup> Такође је била предвиђена дужност његовог рационалног искоришћавања као и у претходном уставу.<sup>1074</sup>

У анализи права својине на пољопривредном земљишту у периоду након Другог светског рата до 1967. године Драгољуб Вукчевић је закључио да с обзиром на ниво ограничености права својине на пољопривредном земљишту „право својине губи онај значај који је раније имало.“<sup>1075</sup> У прилог томе говори чињеница да уколико власник, односно корисник није обрађивао земљиште на прописан начин оно му је могло бити привремено одузето, а ако производња није била на захтеваном агротехничком нивоу, власници су морали да предају земљу на искоришћавање пољопривредним организацијама.<sup>1076</sup> Сличан став је имао и Драгољуб Стојановић који је сматрао да „сељак који је остао или жели да остане на свом газдинству, је толико ограничен регулативним мерама државе, прописима којима се регулише и којима ће се у будуће регулисати коришћење пољопривредног земљишта, да се више не може уопште говорити о приватној својини.“<sup>1077</sup>

Аутономија воље власника у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта је у том периоду била веома ограничена бројним претходно приказаним мерама, а у неким случајевима је била готово потпуно укинута. Такав веома стриктан систем више не постоји. Иако су у појединим европским државама заступљене све три врсте дужности у погледу коришћења пољопривредног земљишта, из анализе целокупаног система долазимо до закључка да су оне ипак блажег карактера у односу на рестриктивно уређење које је постојао у Југославији. У оквиру анализе која следи акценат ће бити посебно на законској обавези коришћења пољопривредног земљишта, уз навођење и осталих дужности, о којима ће бити више речи у посебним поглављима.

#### 5.2.4.2. Правни континуитет у бившим југословенским републикама

Прописи који су постојали у некадашњој Југославији су утицали на уобличавање данашње регулативе у бившим југословенским републикама. У свим државама су задржане три основне врсте дужности: дужност обрађивања пољопривредног земљишта, дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта, а заступљене су и мере којима је одређен начин на који власник, односно корисник треба да користи пољопривредно земљиште. Међутим, данашњи системи су флексибилнији, а међу важећим прописима неких бивших југословенских република постоје знатне разлике.

##### 5.2.4.2.1. Словенија

У Словенији је *Законом о пољопривредном земљишту (Zakon o kmetijskih zemljiščih)* прописано да пољопривредно земљиште мора бити коришћено у складу са његовом наменом.<sup>1078</sup> При томе је потребно водити рачуна да не дође до загађења земљишта, биљака и

<sup>1073</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 9/1974, чл. 85.

<sup>1074</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године, чл. 86.

<sup>1075</sup> Д. Вукчевић (1967), 94.

<sup>1076</sup> *Ibid.*

<sup>1077</sup> Д. Стојановић (1963а), 59.

<sup>1078</sup> Предвиђена је могућност промене намене пољопривредног земљишта, детаљније вид.: *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 3g и даље.

подземних вода.<sup>1079</sup> Потребно је спречити деградацију земљишта, односно трајно нарушавање његове плодности.<sup>1080</sup> Власник, односно корисник има обавезу да пољопривредно земљиште обрађује као добар господар - домаћин (*dober gospodar*). Он треба да спречи да земљиште буде запарложено. Приликом обраде земљишта треба да користи пољопривредне методе који ће спречити сабијање тла, ерозију и загађење и које ће одржати плодност земљишта.<sup>1081</sup> Уколико инспекција утврди да власник, односно корисник не поступа као добар домаћин, наложиће му да спроведе одговарајуће мере у року који не може бити дужи од годину дана.<sup>1082</sup> Ако је земљиште запарложено, инспекција ће такође наложити власнику, односно кориснику да предузме одговарајуће мере. Уколико то не буде учињено у року од годину дана од доношења одлуке, мере ће бити предузете о трошку власника, односно корисника у извршном поступку.<sup>1083</sup> Међутим, ако се спровођење мера на запарложеном земљишту не може наложити власнику јер је његово пребивалиште непознато, земљиште ће бити дато на привремено управљање *Фонду за пољопривредно земљиште и шуме Републике Словеније*.<sup>1084</sup> За непоштовање претходно наведених обавеза власника, односно корисника, такође су прописане и новчане казне.<sup>1085</sup>

#### 5.2.4.2.2. Хрватска

У Хрватској је *Законом о пољопривредном земљишту* прописано да пољопривредно земљиште мора бити одржавано „погодним за пољопривредну производњу,“ односно да је неопходно спречити да оно буде закоровљено и обрасло вишегодишњим растињем, треба очувати његову плодност.<sup>1086</sup> Потребно је да буду спровођене мере за спречавање оштећења и загађења пољопривредног земљишта, односно спречавања смањења његове производне способности како би се омогућила производња хране, заштита здравља људи, животиња, заштита биљног света, природе и животне средине.<sup>1087</sup> Оштећењем пољопривредног земљишта се сматра и промена његове намене услед изградње различитих обејката.<sup>1088</sup> Прописано је да власници, односно корисници пољопривредног земљишта имају обавезу да примењују агротехничке мере у складу са Правилником о агротехничким мерама,<sup>1089</sup> како не би била умањена бонитетна вредност земљишта.<sup>1090</sup> Предвиђене су различите агротехничке мере као што су минимални ниво обраде пољопривредног земљишта и његовог одржавања, спречавање закоровљености земљишта, сузбијање штетних организама, управљање биљним остацима, одржавање органске материје и хумуса, повољне структуре и плодности земљишта и заштита земљишта од ерозије.<sup>1091</sup> Потребно је да пољопривредници прате стање пољопривредног земљишта, контролишу његову плодност и воде евиденцију о примени

<sup>1079</sup> *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 4.

<sup>1080</sup> Такође је одређено шта се подразумева под трајном плодношћу земљишта, вид.: *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 4.

<sup>1081</sup> *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 7, st. 1.

<sup>1082</sup> *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 7, st. 3.

<sup>1083</sup> *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 7, st. 4.

<sup>1084</sup> *Skład kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije*. Детаљније о стављању земљишта под привремено управљање вид.: *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 7, st. 5-9.

<sup>1085</sup> Детаљније вид.: *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 108.

<sup>1086</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, *Narodne novine*, br. 20/2018, 115/2018, 98/2019, čl. 4, st. 1, 2.

<sup>1087</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 5.

<sup>1088</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 5. Пољопривредно земљиште треба да буде коришћено за пољопривредну производњу, али је законом предвиђена могућност промене његове намене. Детаљније вид.: *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 18-26.

<sup>1089</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, čl. 4, st. 6, 7.

<sup>1090</sup> *Pravilnik o agrotehničkim mjerama*, *Narodne novine*, br. 22/2019, čl. 1.

<sup>1091</sup> *Pravilnik o agrotehničkim mjerama*, čl. 3. О обавезној примени агротехничких ће бити више речи у поглављу *Ограничења права својине на пољопривредном земљишту*.

ђубрива и пестицида.<sup>1092</sup> Уколико земљиште које се налази у приватном власништву није одржавано „погодним за пољопривредну производњу“, као што је прописано законом, а власник земљишта није доступан или је његово боравиште непознато, надлежно министарство има могућност да пољопривредно земљиште да у закуп физичком или правном лицу на период до 10 година.<sup>1093</sup> Закупнина припада власнику земљишта.<sup>1094</sup> Власник може након пет година тражити од закупца да му, након скидања усева, врати пољопривредно земљиште.<sup>1095</sup> Уколико се власник, односно корисник пољопривредног земљишта не придржава прописаних мера у погледу одржавања и обрађивања пољопривредног земљишта, пољопривредни инспектор треба да донесе решење у ком ће бити остављен рок за отклањање утврђених недостатака и несагласности.<sup>1096</sup> За непоступање у складу са законом прописане су и новчане казне.<sup>1097</sup> Пољопривредно земљиште треба да буде коришћено за пољопривредну производњу, али је остављена могућност промене његове намене.<sup>1098</sup>

#### 5.2.4.2.3. Босна и Херцеговина

У Босни и Херцеговини власници, односно корисници пољопривредног земљишта такође имају дужност да обрађују земљиште у складу са прописима. *Законом о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине* је прописано да пољопривредно земљиште првенствено треба да буде коришћено за пољопривредну производњу.<sup>1099</sup> Земљиште може бити коришћено само до нивоа на ком се не умањују његова природна својства и производне способности.<sup>1100</sup> Законом је предвиђена примена мера земљишне политике, како би се пољопривредним земљиштем као добром од општег интереса, управљало наменски и на рационалан начин.<sup>1101</sup> Власници, односно корисници пољопривредног земљишта имају значајну улогу у очувању земљишта, спречавању губитка обрадивих површина и ненаменског коришћења. Због тога су они дужни да земљиште обрађују на прописан начин, да производњу прилагоде захтеваним стандардима, да спрече сабијање земљишта, ерозију,<sup>1102</sup> загађење и да одрже његову плодност и продуктивност.<sup>1103</sup> Власници, односно корисници пољопривредног земљишта су дужни да земљиште користе „на начин који највише одговара природним особинама земљишта и постојећим привредно-економским и агротехничким“ условима, а производњу треба да прилагоде еколошким стандардима.<sup>1104</sup> Оваква одредба је постојала и у Закону о искоришћавању пољопривредног земљишта из 1959. године, који је био примењиван у Југославији.<sup>1105</sup> Она је задржана и у

<sup>1092</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 7.

<sup>1093</sup> У закону је наведено да министарство може земљиште дати у закуп ради заштите тла, животне средине и људи. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 14, ст. 1.

<sup>1094</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту, чл. 15.

<sup>1095</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 15, ст. 9.

<sup>1096</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 89.

<sup>1097</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту, чл. 91-97.

<sup>1098</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту, чл. 18-26.

<sup>1099</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Федерације Босне и Херцеговине), *Сл. новине Федерације БиХ*, број 52/09, чл. 9. Предвиђена је могућност промене намене пољопривредног земљишта, детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 18, 47 и даље.

<sup>1100</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 15.

<sup>1101</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 22.

<sup>1102</sup> Законом су прописане противерозивне мере које власници, односно корисници пољопривредног земљишта, које се налази у ерозивном подручју, треба да примењују. Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 32, 33.

<sup>1103</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 23.

<sup>1104</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 37.

<sup>1105</sup> „Пољопривредне организације, сопственици и други корисници пољопривредног земљишта (корисници) дужни су пољопривредно земљиште искоришћавати на начин који највише одговара природним особинама

другим законима о пољопривредном земљишту. Уколико власник пољопривредног земљишта нема могућност да земљиште користи у складу са претходно наведеним захтевима, он је дужан да га да у закуп или да на други начин обезбеди његово коришћење.<sup>1106</sup> У случају да то није могуће, потребно је да о томе обавести надлежни општински орган.<sup>1107</sup> Ако власник не користи пољопривредно земљиште у периоду дужем од три економске године, нити обезбеди његово коришћење на претходно описани начин, надлежни општински орган може у прописаном поступку дати земљиште на привремено коришћење регистрованом пољопривредном произвођачу на период до пет година.<sup>1108</sup> Власнику пољопривредног земљишта припада накнада коју плаћа корисник, а постоји могућност да поднесе писани захтев за враћање земљишта и пре истека уговореног рока.<sup>1109</sup> Такође је предвиђено да пољопривредни инспектори могу наложити спровођење одређених мера, уколико пољопривредно земљиште није коришћено на прописан начин, а прописане су и новчане казне.<sup>1110</sup> Интересантно је да закон садржи одредбу сличну оној која је постојала у некадашњој Југославији, а која се односи на коришћење пољопривредног земљишта које се налази на подручју где постоји изграђен систем за наводњавање. Прописано је да су власници, односно корисници пољопривредног земљишта на том подручју обавезни да користе пољопривредно земљиште према „годишњем програму који доноси правно лице које управља системом за наводњавање.“<sup>1111</sup> Оваква одредба у значајној мери ограничава слободу одлучивања власника и корисника у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта, јер су они дужни да пољопривредну производњу прилагоде годишњем програму.

У *Закону о пољопривредном земљишту Републике Српске* је прописано да пољопривредно земљиште треба да буде коришћено за пољопривредну производњу, а одступање од овог правила је могуће само у складу са законом.<sup>1112</sup> Одређено је да се под коришћењем пољопривредног земљишта подразумева „основна и допунска обрада земљишта и примена других агротехничких мера, унапређивање воћњака, винограда, ливада и пашњака, као и други радови за рационално коришћење пољопривредног земљишта ради повећања пољопривредне производње.“<sup>1113</sup> Такође је, као и у *Закону о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине*, прописано да власник, односно корисник пољопривредног земљишта има дужност да земљиште обрађује и да то чини „на начин који највише одговара његовој природној плодности и постојећим економским и агротехничким условима.“<sup>1114</sup> Уколико власник у периоду дужем од једне економске године не користи земљиште у складу са претходно наведеним дужан је да путем давања пољопривредног земљишта у закуп или на други начин то омогући.<sup>1115</sup> Неиспуњење ове обавезе власника представља прекршај за

---

земљишта и постојећим економским и техничким условима.“ Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 3, ст. 1.

<sup>1106</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 42, ст. 1.

<sup>1107</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 42, ст. 2.

<sup>1108</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 43, ст. 2, 3.

<sup>1109</sup> Земљиште може бити враћено власнику ако су испуњени услови за раскид уговора, а повраћај може бити извршен тек након истека економске године. Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 44, 45.

<sup>1110</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 134-140.

<sup>1111</sup> Годишњи програм садржи „површину земљишта које се може наводњавати, динамику наводњавања појединих култура, дужину трајања наводњавања и количину воде за наводњавање.“ Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 89, 90.

<sup>1112</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012 и 58/2019 и *Сл. гласник БиХ*, бр. 16/2020 - одлука УС БиХ, чл. 1. Детаљније о промени намене пољопривредног земљишта вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 27 и даље.

<sup>1113</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 44.

<sup>1114</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 45.

<sup>1115</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 46. Када је у питању пољопривредно земљиште у државној својини у случају некоришћења дуже од једне економске године Влада Републике Српске може, на основу предлога од стране надлежног органа општине, односно града, то земљиште доделити на привремено коришћење другом лицу. Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 47.



који је предвиђена новчана казна.<sup>1116</sup> Такође је прописано да пољопривредни инспектор може наредити примену одређених мера у вези са пољопривредним земљиштем, у складу са законом, а може и забранити одређене поступке који су у супротности са прописима.<sup>1117</sup> Предвиђене су и новчане казне уколико власник, односно корисник пољопривредног земљишта не примењују мере прописане законом.<sup>1118</sup>

У Брчко дистрикту Босне и Херцеговине је *Законом о пољопривредном земљишту* прописано да пољопривредно земљиште може бити коришћено само за пољопривредну производњу, али су, као и у другим претходно наведеним законима, предвиђени и изузеци од тог правила.<sup>1119</sup> Власник је дужан да обрадиво земљиште редовно обрађује и „да га користи на начин који највише одговара његовој природној плодности и постојећим економским и агротехничким условима.“<sup>1120</sup> Ова одредба је идентична са претходно наведеном одредбом Закона о пољопривредном земљишту Републике Српске, а коришћење пољопривредног земљишта је такође одређено на исти начин у ова два закона.<sup>1121</sup> Власник, односно корисник пољопривредног земљишта је дужан да земљиште обрађује као добар домаћин, на прописани начин. Неопходно је да пољопривредну производњу прилагоди еколошким стандардима, да примењује мере којима се спречава ерозија,<sup>1122</sup> загађење и сабијање земљишта и мере којима може обезбедити очување плодност земљишта.<sup>1123</sup> Уколико власник, односно корисник пољопривредног земљишта не поступа у складу са претходно наведеним и земљиште не користи, односно не обрађује на прописан начин, пољопривредни инспектор може наложити предузимање одговарајућих мера.<sup>1124</sup> Власник или корисник пољопривредног земљишта треба да примени наложене мере до „почетка ратарских радова у наредној календарској години.“<sup>1125</sup> Уколико то не буде учињено, мере ће бити спроведене у извршном поступку о трошку власника, односно корисника пољопривредног земљишта.<sup>1126</sup> За необрађено пољопривредно земљиште је предвиђено плаћање пореза чији износ зависи од катастарске класе земљишта, а за напуштене воћњаке и винограде је предвиђен посебан порез.<sup>1127</sup> Уколико власник пољопривредног земљишта не може да користи земљиште на прописан начин, неопходно је да га да у закуп и на тај начин омогући његово коришћење у складу са законом. Ако то не може да учини, дужан је да о томе обавести надлежни орган.<sup>1128</sup> У случају да власник не користи пољопривредно земљиште у периоду дужем од једне економске године, нити га изда у закуп, надлежни орган може да донесе решење о привременом преузимању земљишта и давању на коришћење другом пољопривреднику на период до 5 година, на основу уговора,<sup>1129</sup> уз правичну накнаду која припада власнику земљишта.<sup>1130</sup>

<sup>1116</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 75, ст. 1. т. и, ст. 2.

<sup>1117</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 73б.

<sup>1118</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 74, 75.

<sup>1119</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Брчко дистрикта*, бр. 32/2004, 20/2006 и 19/2007, чл. 5, чл. 23 и даље.

<sup>1120</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 45, ст. 1.

<sup>1121</sup> Упореди.: Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 45, ст. 1, 2 и Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 44, ст 1, чл. 45.

<sup>1122</sup> У Закону о пољопривредном земљишту су одређене основне агротехничке мере ради заштите земљишта од ерозије, које су власници и корисници пољопривредног земљишта које се налази у ерозионом подручју обавезни да примењују. Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 37.

<sup>1123</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 18, ст. 1.

<sup>1124</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 19.

<sup>1125</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 19.

<sup>1126</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 19.

<sup>1127</sup> Вид.: Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 46, 47.

<sup>1128</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 48.

<sup>1129</sup> Уговор на основу ког се земљиште даје на привремено коришћење треба да садржи податке и о начину коришћења пољопривредног земљишта, периоду на који се даје земљиште на коришћење, износу накнаде, условима за раскид уговора, права и обавезе уколико дође до превременог раскида уговора и др. Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 50.

Пољопривредно земљиште може бити враћено власнику и пре истека рока предвиђеног претходно наведеним уговором, на основу његовог писаног захтева, уколико су испуњени услови за раскид уговора, при чему је повраћај земљишта могуће извршити тек након истека економске године.<sup>1131</sup> У Закону о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине је као и у Закону о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине прописано да пољопривредно земљиште које се налази на подручју на коме постоји систем за наводњавање треба да буде коришћено у складу са годишњим програмом наводњавања и коришћења „који доноси правно лице које управља системом за наводњавање.“<sup>1132</sup>

#### 5.2.4.2.4. Црна Гора

У Црној Гори је *Законом о пољопривредном земљишту* на исти начин одређено шта се подразумева под коришћењем пољопривредног земљишта, као што је то учињено и у Закону о пољопривредном земљишту Републике Српске и Закону о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта.<sup>1133</sup> Такође је прописано да се пољопривредно земљиште може користити само за пољопривредну производњу, али је остављена могућност одступања од наведеног правила, у складу са законом.<sup>1134</sup> Прописана је обавеза редовног и рационалног коришћења пољопривредног земљишта, исто као и у претходно наведеним законима, „на начин који највише одговара природним особинама земљишта и постојећим економским и агротехничким условима.“<sup>1135</sup> Корисници пољопривредног земљишта су дужни да примењују одговарајуће мере у циљу спречавања смањења површина обрадивог земљишта, побољшања његових физичких, хемијски и биолошких својстава и очувања животне средине.<sup>1136</sup> Уколико корисник не може непосредно да искоришћава пољопривредно земљиште, он може осигурати његово коришћење давањем земљишта у закуп или путем различитих „облика сарадње са другим корисницима земљишта.“<sup>1137</sup> Такође је прописано да су корисници пољопривредног земљишта које се налази на подручју подложном ерозијама, дужни да примењују противерозионе мере.<sup>1138</sup> За поступање које није у складу са законским захтевима у погледу коришћења пољопривредног земљишта, предвиђене су новчане казне.<sup>1139</sup> Као и у законима Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и у црногорском Закону о пољопривредном земљишту је прописано да пољопривредно земљиште које се налази у подручју у ком постоји систем за наводњавање и одводњавање треба да буде коришћено на начин који је одређен актом предузећа које управља тим системом. Потребно је да орган државне управе надлежан за послове пољопривреде да сагласност на тај акт.<sup>1140</sup>

На крају је потребно истаћи да за разлику од закона о пољопривредном земљишту у другим државама у којима су употребљени термини власник и/или корисник

---

<sup>1130</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 49, ст. 2, 3.

<sup>1131</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 51.

<sup>1132</sup> Програм садржи „површину земљишта које се може наводњавати, план заливних поља и деоница, начин коришћења пољопривредног земљишта, дужину трајања наводњавања и количину воде за наводњавање.“ Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 76.

<sup>1133</sup> „основна и допунска обрада земљишта, ратарска производња, гајење и унапређивање воћњака, винограда, ливада и пашњака, као и други радови за рационално искоришћавање пољопривредног земљишта у циљу повећања пољопривредне производње.“ Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 3.

<sup>1134</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 4, чл. 21-22.

<sup>1135</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 10, ст. 1.

<sup>1136</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 10, ст. 2.

<sup>1137</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 12.

<sup>1138</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 63-66.

<sup>1139</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 79-82а.

<sup>1140</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 13.

пољопривредног земљишта, у зависности од материје која је регулисана конкретним чланом, црногорски законодавац употребљава само термин корисник, док је термин власник изостављен.

#### 5.2.4.2.5. Македонија

У Македонији је у складу са *Законом о пољопривредном земљишту (Закон за земјоделско земљиште)* предвиђено да право својине на пољопривредном земљишту ствара права и обавезе, и служи интересима власника и друштвене заједнице.<sup>1141</sup> Власници и корисници су дужни да наменски користе пољопривредно земљиште, али је такође предвиђена и могућност промене намене.<sup>1142</sup> Потребно је да примењују мере за спречавање деградације земљишта и да одржавају и повећавају плодност земљишта.<sup>1143</sup> Такође је предвиђена примена мера против ерозије и загађења земљишта.<sup>1144</sup> За коришћење земљишта на начин који је у супротности са претходно наведеним законским захтевима, предвиђене су новчане казне.<sup>1145</sup> Уколико инспектор утврди неправилности у поступању власника, односно корисника пољопривредног земљишта, наложиће отклањање неправилности и позвати га да учествује у поступку едукације, ако је у питању први пут да неправило поступа.<sup>1146</sup> За спровођење едукације је надлежан Државни инспекторат за пољопривреду. У складу са законом, едукација би требало да буде одржана у року од 15 дана од када је инспектор утврдио неправилност у поступању пољопривредника.<sup>1147</sup> Санкционисање неправилног поступања пољопривредника уз позивање на учешће у едукацији је веома специфичан приступ проблему неадекватног коришћења пољопривредног земљишта који не постоји у прописима других држава у региону. На овај начин надлежни органи немају само улогу у санкционисању поступака који нису у складу са законом, већ пружају могућност пољопривредницима да стекну неопходна знања. Сматрамо да је овакав систем веома добар јер омогућује пољопривреднику да идентификује своје погрешне поступке у пољопривредној производњи и да их на адекватан начин исправи. Едукација може допринети да пољопривредници у будућности не чине сличне неправилности.

#### 5.2.4.2.6. Србија

У Србији је питање коришћења пољопривредног земљишта уређено на сличан начин као у претходно наведеним државама. *Законом о пољопривредном земљишту* је прописано да пољопривредно земљиште може бити коришћено само за пољопривредну производњу, а посебно је забрањено да земљиште од прве до пете катастарске класе буде коришћено за непољопривредне сврхе.<sup>1148</sup> Међутим, остављена је могућност одступања од наведеног правила.<sup>1149</sup> Власник, односно корисник пољопривредног земљишта има законску обавезу да редовно обрађује пољопривредно земљиште (које је обрадиво). Разлог прописивања обавезе

<sup>1141</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 7.

<sup>1142</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 48 и даље.

<sup>1143</sup> Законом су прописане мере које је потребно примењивати за повећање плодности пољопривредног земљишта. Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 9, 12.

<sup>1144</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 44, 47.

<sup>1145</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 61.

<sup>1146</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 58.

<sup>1147</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 58.

<sup>1148</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 15, 22.

<sup>1149</sup> О томе ће бити више речи у оквиру шестог поглавља које је посвећено правном режиму коришћења пољопривредног земљишта. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 23 и даље.

обрађивања пољопривредног земљишта је остваривање интереса државе да пољопривредно земљиште као „добро од општег интереса за Републику Србију“<sup>1150</sup> буде искоришћено у складу са наменом и да не дође до стварања запуштених, запарложених површина.

Приликом обрађивања пољопривредног земљишта, власник односно корисник треба да поступа као добар домаћин, да примењује прописане мере<sup>1151</sup> и да се придржава правила које налаже кодекс добре пољопривредне праксе.<sup>1152</sup> У Србији су 2016. године донета *Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом*.<sup>1153</sup> Она садрже податке о протоку нутритијената кроз земљиште, њиховом задржавању у земљишту и губицима, о мерама које је потребно применити како би се спречило загађење вода, о негативним утицајима пољопривредне производње на животну средину, о прописима из области пољопривреде и заштите животне средине, о пољопривредној производњи у Србији, планирању пољопривредне производње, адекватној обради земљишта, плодореду и начину ђубрења, о мерама за спречавање ерозије земљишта, опасним материјама које могу довести до контаминације земљишта, о праксама у сточарству и добробити животиња, о правилној употреби стајњака и органског отпада, о методама заштите биљака и правилној употреби пестицида, о мерама унапређења предела и заштите станишта.<sup>1154</sup> Правила добре пољопривредне праксе имају едукативни карактер, указују на потенцијалне ризике и негативне последице до којих може доћи услед неадекватне пољопривредне производње и садрже мере које пољопривредници треба да примењују. На тај начин се усмеравају активности и деловање власника, односно корисника пољопривредног земљишта ради постизања циљева као што су адекватно коришћење пољопривредног земљишта и заштита животне средине од загађења која потичу из пољопривредне производње. Пољопривредници су дужни да примењују правила добре пољопривредне праксе.

У складу са законом, пољопривредни инспектор контролише да ли власник, односно корисник обрађује пољопривредно земљиште, да ли примењује прописане мере, да ли поступа као добар домаћин и у складу са правилима кодекса добре пољопривредне праксе.<sup>1155</sup> Уколико утврди пропусте, овлашћен је да нареди власнику, односно кориснику да обрађује земљиште и да то чини у складу са прописаним мерама.<sup>1156</sup> Предвиђене су и новчане казне за власника, односно корисника пољопривредног земљишта ако земљиште није коришћено према правилима које налаже кодекс добре пољопривредне праксе и ако оно није редовно обрађивано.<sup>1157</sup> Уколико обрадиво пољопривредно земљиште остане необрађено у току претходног вегетационог периода, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде може, у складу са законом, да земљиште да у закуп физичком или правном лицу на период до 3 године, при чему власник има право на закупнину.<sup>1158</sup>

---

<sup>1150</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 1, ст. 2.

<sup>1151</sup> Законом су прописане противерозивне мере ради заштите од ерозије и бујица, као што су посебан начин обраде земљишта, обавеза подизања вишегодишњих засада, да се земљиште са нагибом већим од 25% не користи за оранице, и друге мере о којима ће бити више речи у седмом поглављу које се односи на ограничења права својине на пољопривредном земљишту. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 18, 19.

<sup>1152</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 59, ст. 1.

<sup>1153</sup> Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом у Србији. <http://www.ruralinfoserbia.rs/publikacije/Pravila%20dobre%20poljoprivredne%20prakse.pdf> преузето: 03.04.2020.

<sup>1154</sup> Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом у Србији, 2016.

<sup>1155</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 83, т. 2.

<sup>1156</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 83, т. 2, чл. 84, т. 10.

<sup>1157</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту, чл. 86.

<sup>1158</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 59, ст. 2.

#### 5.2.4.2.7. Закључна разматрања о правном континуитету у бившим југословенским републикама

Евидентан је утицај југословенских закона на прописе бивших република. Стриктност у погледу дужности коришћења пољопривредног земљишта и потребе примене одговарајућих мера води порекло из некадашњег система које је био заступљен на овим просторима. Можемо закључити да у свим бившим југословенским републикама пољопривредно земљиште може бити коришћено само за пољопривредну производњу, али и да су предвиђена одступања од тог правила. Такође постоји дужност да пољопривредно земљиште буде обрађивано и да то буде чињено у складу са прописаним мерама. Евидентна је сличност појединих одредби које се јављају у различитим законима, нарочито у погледу коришћења пољопривредног земљишта. Као што је већ речено, највише сличности постоји између закона о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске, Брчко дистрикта Федерације Босне и Херцеговине и Црне Горе. У њима су задржане и поједине одредбе Закона о искоришћавању пољопривредног земљишта из 1959. године. У свим државама је санкционисано одступање од обавезе обрађивања пољопривредног земљишта и неадекватно коришћење. Међутим, мере које се примењују у случају да власник, односно корисник пољопривредног земљишта одступи од законских захтева су веома различите. Иако данашњи прописи можда делују ригорозно у односу на законе других европских држава, слобода власника у погледу коришћења пољопривредног земљишта је знатно већа у поређењу са претходно анализираним системом који је био заступљен у другој половини XX века.

У овом контексту треба указати на то да и у неким западноевропским државама постоје нормативна решења која су у великој мери подударна са решењима која постоје у правним системима бивших југословенских република. Пример за то представља правна регулатива у Норвешкој.

#### 5.2.4.3. Нормативно решење у норвешком праву

Основни закон којим је регулисано коришћење пољопривредног земљишта у Норвешкој је Закон о земљишту (*Lov om jord, The Land Act*) из 1995 године.<sup>1159</sup> Он је донет ради стварања услова за коришћење земљишних ресурса на начин који ће највише допринети друштву и онима који се баве пољопривредом.<sup>1160</sup> Закон предвиђа друштвено корисну употребу земљишта, што значи да оно треба да буде коришћено на такав начин да остане будућим генерацијама. Управљање земљишним ресурсима треба да буде у складу са еколошким захтевима, потребно је водити рачуна о заштити земљишта као основа пољопривредне поризводње, основа живота, здравља и добробити људи, животиња и биљака.<sup>1161</sup> У Норвешкој пољопривредно земљиште чини само око 3% укупне територије државе.<sup>1162</sup> Земљиште се сматра једним од најдрагоценијих ресурса,<sup>1163</sup> што потврђују и одредбе Закона о

<sup>1159</sup> Lov om jord (jordlova), Avd I 1995 Nr. 8, Sist endret LOV-2019-05-24-18 fra 01.07.2019.

<sup>1160</sup> Lov om jord, § 1 (1).

<sup>1161</sup> Lov om jord, § 1 (3).

<sup>1162</sup> OECD Economic Surveys: Norway 2016, OECD Publishing, Paris, 2016, 92. [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-norway-2016\\_eco\\_surveys-nor-2016-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-norway-2016_eco_surveys-nor-2016-en#page1) приступљено: 06.04.2020. Eva Marie Johnsen, Evald Jon Strøm, Aslak Støen, *National Report for Norway*, European Council for Agricultural Law, XXV European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Cambridge – 23 to 26 September 2009, 2, 23. [https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/04/CII\\_NOR\\_EN.pdf](https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/04/CII_NOR_EN.pdf) преузето: 10.04.2020.

<sup>1163</sup> *Norway, Land, Real Property Ownership and Agricultural Laws Handbook*, Volume 1, Strategic Information and Basic Laws, International Business Publications, Washington, 2018, 56.

земљишту. Њиме је прописано је да сво пољопривредно земљиште мора бити обрађивано. Сврха ове одредбе је да се обезбеди сигурност пољопривредне производње, односно производње хране за становништво, да земљиште буде одржавано, а поред тога она треба да утиче и на то да људи остану да живе и у руралним пределима.<sup>1164</sup> Власник је дужан да обрађује земљиште, а ако је у питању лице које је тек стекло право својине на пољопривредном земљишту неопходно је да у року од годину дана одлучи да ли ће започети обраду пољопривредног земљишта или ће га дати у закуп.<sup>1165</sup> Дакле, законску обавезу да пољопривредно земљиште буде обрађивано власник може испунити давањем земљишта у закуп, при чему је минимални период закупа одређен законом и износи 10 година. Овако дуг временски период пружа сигурност закупцу, што је током година утицало на пораст удела закупљеног пољопривредног земљишта које се обрађује у оквиру пољопривредног газдинства.<sup>1166</sup> Неопходно је да уговор о закупу буде сачињен у писаној форми и да садржи одредбе које ће обезбедити ефикасну употребу земљишта, јер ће се у супротном (ако оно не буде било обрађивано) сматрати да је власник прекршио законску обавезу коришћења пољопривредног земљишта.<sup>1167</sup> Када је у питању коришћење пољопривредног земљишта од стране власника, прописано је да уколико надлежни орган утврди да пољопривредно земљиште није обрађено, може обавезати власника да изда земљиште у закуп на период до 10 година. Поред тога постоји могућност да наредни орган одреди да на земљишту које власник не користи и које није профитабилно за пољопривредну производњу буду подигнути шумски засади или да буду примењене друге мере које су корисне за пејзаж.<sup>1168</sup> Пољопривредно земљиште мора бити коришћено за пољопривредну производњу, а изузеци су могући на основу одобрења надлежног министарства, само у посебним случајевима.<sup>1169</sup>

Поред наведеног, Законом о земљишту је остављена могућност да министарство уведе још неке мере ограничења у погледу коришћења пољопривредног земљишта. Предвиђено је да у циљу коришћења земљишта на еколошки прихватљив начин, надлежно министарство може да да смернице за начин употребе земљишта, ради заштите од ерозије, регулисања употребе ђубрива и других импута у пољопривредној производњи, при чему је потребно водити рачуна о посебним природним вредностима.<sup>1170</sup> Поред тога, надлежно министарство може дати смернице за нов начин обраде земљишта, односно гајење пољопривредних култура, како би био спречен настанак штетних последица по природу и како би била смањена емисија гасова са ефектом стаклене баште. Такође је могуће забранити ново/даље обрађивање земљишта или дозволити култивацију земљишта само у складу са планом министарства.<sup>1171</sup>

Можемо закључити да у Норвешкој власник има све три врсте дужности када је у питању коришћење пољопривредног земљишта. Законске одредбе су формулисане тако да се омогући остварење основних циљева који су пре свега у јавном интересу, али су и у интересу власника пољопривредног земљишта. Власник као члан друштвене заједнице такође ужива бенефите уколико је, на пример, задовољен јавни интерес за производњом довољне количине хране за становништво, а у његовом интересу је и очување плодности пољопривредног земљишта, спречавање загађења и сл. Дужност наменског коришћења пољопривредног

<sup>1164</sup> Karoline A. Hustad, „Purchasing and renting agricultural land in Norway: Legal framework and practical problems,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 1/2017, 91.

<sup>1165</sup> Lov om jord, § 8 (1); Magnar Forbord, Hilde Bjørkhaug, Rob J.F. Burton, „Drivers of change in Norwegian agricultural land control and the emergence of rental farming,“ *Journal of Rural Studies* 33/2014, 13.

<sup>1166</sup> Просечно око 40% земљишта које обрађују пољопривредна газдинства чини закупљено земљиште. *Ibid.*, 9, 15.

<sup>1167</sup> Уговор о закупу мора бити достављен надлежном општинском органу. Lov om jord, § 8 (2).

<sup>1168</sup> Lov om jord, § 8 (3).

<sup>1169</sup> Lov om jord, § 9.

<sup>1170</sup> Lov om jord, § 11 (1).

<sup>1171</sup> Lov om jord, § 11 (2).

земљишта и дужност обрађивања пољопривредног земљишта, су само неке од мера које су прописане зарад остварења различитих циљева, међу којима је и задржавање становништва у руралним пределима. Уз одговарајућу пољопривредну политику кроз финансијске подстицаје, ове мере могу бити како у јавном интересу, тако и у интересу пољопривредника, уколико на тај начин могу бити обезбеђени адекватни приходи и одговарајући животни стандард пољопривредних произвођача.

#### 5.2.4.4. Типологија санкција и мера за некоришћење пољопривредног земљишта

Све претходно анализирани државе имају прилично рестриктиван систем када је у питању коришћење пољопривредног земљишта, с обзиром на то да у свим постоји дужност да пољопривредно земљиште буде коришћено за пољопривредну производњу, да буде обрађивано (не постоји могућност некоришћења) и да то буде учињено уз примену прописаних мера. Међутим, на основу претходне анализе можемо закључити да међу њима постоје знатне разлике када је у питању решавање проблема некоришћења пољопривредног земљишта. У зависности од приступа проблему одступања власника од обавезе да користи пољопривредно земљиште, односно врсте санкција за некоришћење/неадекватно коришћење пољопривредног земљишта, можемо разликовати две групе нормативних решења.

Прву групу чине системи са најрестриктивнијим мерама, у којима је некоришћење пољопривредног земљишта санкционисано привременим одузимањем земљишта и доделом другом субјекту на коришћење. У ову групу спадају Федерација Босне и Херцеговине, Брчко дистрикт Федерације Босне и Херцеговине и Република Србија. Законима о пољопривредном земљишту Федерације БиХ и Брчко дистрикта Федерације БиХ је прописано да се обавеза коришћења пољопривредног земљишта може испунити давањем земљишта у закуп. У српском закону то експлицитно није наведено, али се подразумева да обавеза да земљиште буде искоришћено може бити остварена и на тај начин.

Овој групи можемо додати и Словенију и Хрватску, али је у њима додељивање пољопривредног земљишта на управљање, односно коришћење другом субјекту могуће једино ако власник пољопривредног земљишта није доступан, односно ако није познато његово пребивалиште или боравиште. Ако је власник доступан и може му бити наложено да земљиште обрађује, оно не може бити одузето ради доделе другом на коришћење.

У оквиру закона о пољопривредном земљишту који припадају овој групи, поред претходно наведених санкција, предвиђене су и новчане казне за власника, односно корисника пољопривредног земљишта уколико не поступа у складу са прописима.

Другу групу чине системи у којима је некоришћење пољопривредног земљишта санкционисано само новчаном казном, уз налагање власнику, односно кориснику да предузме прописане мере. Није предвиђено одузимање пољопривредног земљишта и његова додела другом лицу како би био остварен циљ да земљиште буде обрађено. У ову групу спадају Црна Гора, Република Српска и Македонија.

Претходном поделом смо обухватили бивше југословенске републике. На крају је потребно додати да би систем који постоји у Норвешкој, о ком је такође било речи, могао да буде свратан у прву групу у оквиру ове поделе.

Дужност коришћења пољопривредног земљишта и обавеза да то буде учињено на одређени начин представља значајно ограничење права својине и власника ставља у положај који је знатно другачији у односу на власнике других врста непокретности. Санкције за

непоштовање законских захтева задиру у основу права својине. Привремено одузимање пољопривредног земљишта и додела на коришћење другим пољопривредницима представља један од начина остварења државног и друштвеног циља да све обрадиве површине буду искоришћене и да на тај начин превасходно буду подмирене потребе за производњом хране, уз друге бенефите које обрада земљишта може да донесе. Из претходно наведеног је евидентно да је остварење друштвених интереса у погледу коришћења пољопривредног земљишта стављено испред интереса власника. Међутим, није могуће направити јасну границу између јавних и приватних интереса, јер у многим случајевима интереси власника и друштвене заједнице могу бити исти, као што је на пример интерес за очувањем плодности пољопривредног земљишта.

Некоришћење пољопривредног земљишта и неадекватно коришћење је потребно санкционисати. Међутим, сматрамо да одузимање пољопривредног земљишта од власника и додељивање другом лицу на коришћење представља веома рестриктивну меру чија примена треба да буде ограничена само на изузетне случајеве, када на другачији начин није могуће остварити циљ да земљиште буде обрађено. Потребно је да претходно буду примењене мере којима је могуће утицати на власника земљишта да испуни обавезу да земљиште буде обрађено и да то буде учињено на адекватан начин.

Новчане казне за необрађивање земљишта могу бити једно од потенцијалних решења. Међутим, њихов успех у подстицању власника да обрађује земљиште зависи од конкретног случаја. Могуће је да власник земљишта није заинтересован за његово обрађивање јер пољопривреда није његова основна делатност. Овакве ситуације су честе код наслеђивања пољопривредног земљишта од стране наследника који живе у градовима и поред основног запослења немају интерес, знање, ни време за бављење пољопривредном производњом. Слични проблеми се јављају и у случају напуштања руралних средина и пресељења у градове ради проналажења запослења. У оваквим ситуацијама је упитно да ли новчана казна може утицати на опредељење власника да започне пољопривредну производњу (највероватније не). Када су у питању пољопривредници, проблем необрађивања земљишта може бити повезан и са великом удаљеношћу земљишта од места становања власника, тако да спровођење пољопривредне производње на удаљеној парцели представља знатан издатак и приход након одбијања трошкова може бити веома мали, због чега власник нема интерес да улаже средства и време. Износ новчаних казни у наведеним случајевима може имати одређени утицај на одлуку власника земљишта. Уколико су казне ниске власник пољопривредног земљишта може одлучити да је једноставније да плати новчану казну и остави земљиште необрађено. Међутим, уколико су износи високи, власник може бити подстакнут да пронађе решење за испуњење законске обавезе да земљиште буде обрађено. Са друге стране, недостатак финансијских средстава, радне снаге и механизације такође може бити разлог за необрађивање земљишта, и у том случају новчане казне не би представљале адекватно средство за подстицање пољопривредне производње, јер су у питању проблеми друге врсте. Решење проблема може представљати давање земљишта у закуп, у крајевима у којима је то могуће, с обзиром на то да у неким деловима државе где је остало мало сеоског становништва кога чине углавном старачка домаћинства, може постојати проблем проналажења потенцијалних закупца.

Успостављање функционалног система давања пољопривредног земљишта у закуп би могло да допринесе испуњењу обавезе обрађивања земљишта. Овакав систем би се састојао из два дела. Једну базу (регистар) би чинили подаци о пољопривредним парцелама које власници желе/или морају да дају у закуп како би испунили законску обавезу обрађивања земљишта (подаци о парцелама и власницима треба да буду у складу са подацима из регистра непокретности). Други део система би чинила база података о лицима која су се пријавила као потенцијални закупци земљишта. Дакле, власници пољопривредних парцела



које нису биле обрађене у року од једне (или две) производне године би имали обавезу да органу надлежном за вођење система издавања пољопривредног земљишта у закуп, пријаве пољопривредну працелу на којој не врше пољопривредну производњу. За неиспуњење ове обавезе би била прописана новчана казна (довољно висока да би додатно подстакла лице да испуни законску обавезу пријављивања пољопривредне парцеле). Поред тога, власници би могли да поднесу пријаву и за парцелу на којој спроводе пољопривредну производњу, али желе у наредном периоду да је дају у закуп, као и власници који већ имају закључен уговор о закупу, али након његовог истека желе да закључе уговор са новим закупцем. Лица која желе да закупе пољопривредно земљиште би такође подносила пријаву истом органу, уз навођење података о локацији/локацијама на којима би желели да закупе земљиште. Орган належао за вођење система издавања пољопривредног земљишта у закуп би имао значајну улогу у повезивању закуподаваца и закупаца. Уколико би више закупаца било заинтересовано за закуп земљишта на одређеној локацији, надлежни орган би закупце позивао према редоследу подношења пријаве за упис у регистар потенцијалних закупаца. Међутим, подаци у регистру би били јавно доступни, тако да би закуподавци и закупци могли и самостално да ступе у контакт. Надлежни орган би имао супсидијарну улогу у повезивању субјеката, уколико они сами не би ступили у контакт. Смисао система би био да се олакша власницима пољопривредног земљишта да дођу до закупаца, а закупцима да пронађу пољопривредне површине које су им неопходне за пољопривредну производњу. Поред тога, такав систем би омогућио држави вођење евиденције о земљишту које није коришћено више од једне (две) производне године, јер би постојала законска обавеза власника да такво земљиште пријави. Овакав систем би знатно олакшао и позицију власника земљишта, нарочито оних који се не баве пољопривредном производњом, или оних који немају финансијских средстава за спровођење пољопривредне производње на земљишту, јер би проналажење решења за њихов проблем на неки начин био пребачен на орган који би водио систем издавања пољопривредног земљишта у закуп. Не би постојала веома рестриктивна мера одузимања земљишта и давања другом лицу на коришћење, већ би након подношења пријаве власника земљишта, државни орган проналазио решење за конкретну ситуацију, с обзиром на то да је то у циљу остварења јавног интереса за обрађивањем свих пољопривредних површина.

Наравно поред оваквог система, постојала би могућност давања пољопривредног земљишта у закуп, односно проналажења закупаца и закуподаваца и на начин који је до сада био заступљен. Дакле, обавеза подношења захтева за упис у регистар би постојала само за власнике оних парцела који земљиште нису обрађивали дуже од једне (две) производне године, а земљиште у том периоду нису дали у закуп.

За пољопривредне парцеле које се налазе у тешко приступачним пределима, у деловима где постоји слаба насељеност становништва и проблем са проналажењем потенцијалних закупаца, било би потребно пронаћи другачија решења. Финансијска и друге врсте подршке власницима пољопривредног земљишта у тим крајевима би могли да допринесу редовном обрађивању пољопривредног земљишта. Различите врсте подстицаја за закупце који закупљују земљиште које је удаљеније од њиховог имања можда може допринети да се пољопривредници из једног места одлуче за обрађивање земљишта у другом, уколико би систем био организован на такав начин да се постигне финансијска исплативост.

Сматрамо да би одузимање пољопривредног земљишта и давање другом лицу на коришћење могло да буде задржано у случају да власник земљишта није доступан или није познато његово пребивалиште или боравиште, као што је то предвиђено законима у Хрватској и Словенији.

Успешност сваког система зависи пре свега од тога да ли се и колико власници, односно корисници пољопривредног земљишта придржавају прописа. Међутим, веома

значају улогу имају инспекцијске службе. Спровођење редовне контроле уз правовремено изрицање санкција представља, могло би се рећи, основу доброг функционисања система, јер постојање прописа без контроле њиховог спровођења углавном не може обезбедити предвиђене резултате и остварење циљева. Поред контроле да ли је пољопривредно земљиште обрађено, веома је значајно проверавање начина на који је то учињено, да ли су примењене све прописане мере како би била постигнута адекватна употреба земљишта, његова заштита од деградације, заштитита животне средине и др.

Овај одељак је био посвећен санкцијама за некоришћење пољопривредног земљишта и давању земљишта у закуп као потенцијалном решењу. На наредним страницама ће пажња бити посвећена заједничком коришћењу пољопривредног земљишта као једном од начина за решење проблема некоришћења и неадекватног коришћења пољопривредног земљишта.

### 5.2.5. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта

Поред законске обавезе да пољопривредно земљиште буде коришћено, знатан део обрадивих површина ипак остаје неискоришћен. Као што је речено, процењује се да у Србији годишње остане необрађено између 200 и 350 хиљада хектара ораница и ливада, при чему је површина пољопривредног земљишта под пашњацима која остаје неискоришћена знатно већа.<sup>1172</sup> Разлози због којих пољопривредне површине остају необрађене су многобројни. Такође постоје и различити узроци неадекватне обраде земљишта. Неки од њих су старосна структура<sup>1173</sup> власника пољопривредног земљишта који у одређеном животном добу више нису у могућности да обрађују земљиште или да то чине на адекватан начин, недостатак механизације, њена застарелост,<sup>1174</sup> недостатак финансијских средстава за улагање у пољопривредну производњу, неприступачност парцела, економска неисплативости, и многи други. Иако власник може дати пољопривредно земљиште у закуп уколико није у могућности да га обрађује, постоје и друга потенцијална решења. Нека од њих могу пружити веће приходе у односу на оне остварене из уговора о закупу. Са друге стране у неким крајевима може постојати и проблем проналажења потенцијалних купаца. У овом делу ћемо пажњу посветити сарадњи пољопривредних произвођача као једном од начина за превазилажење претходно наведених проблема.

<sup>1172</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 8-9, 68.

<sup>1173</sup> Према подацима Републичког завода за статистику из 2018. године у Србији су носиоци регистрованих пољопривредних газдинстава који имају више од 65 година чинили 42,8% од укупног броја газдинстава. Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018, Радна снага и рад на пољопривредним газдинствима - стање и тренд, Републички завод за статистику, Београд, 2019, 42. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20196006.pdf> приступљено: 14.04.2020. Просечна старост носиоца пољопривредног газдинства је 61 година. Републички завод за статистику, Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018. Први резултати – процена: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201918010.pdf> приступљено: 14.04.2020. Поређења ради, ни у државама чланицама Европске уније ситуација није боља. Процењује се да су носиоци више од половине пољопривредних газдинстава старији од 50 година. Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jennifer Franco, *Extent of farmland grabbing in the EU*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2015, 41. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf) приступљено: 15.04.2020.

<sup>1174</sup> Према подацима Републичког завода за статистику из 2018. године у Србији 8 од 10 газдинстава користи сопствени трактор у пољопривредној производњи, а 86% трактора који се користе на пољопривредним газдинствима су старости преко 20 година, док је проценат комбајна старијих од 20 година 82,2%. Структура пољопривредних газдинстава, 2018, Републички завод за статистику, Београд, 2019, 9. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201922002.pdf> приступљено: 14.04.2020.

#### 5.2.5.1. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта на основу уговора о наполици

Проблем немогућности власника да испуни законску обавезу обраде земљишта може бити решен и путем наполице, која представља једну врсту сарадње пољопривредних произвођача. Уговором о наполици пољопривредник, наполичар, се обавезује да ће на пољопривредном земљишту, које је у својини друге уговорне стране, спровести пољопривредну производњу, а власник земљишта, као друга уговорна страна се обавезује да земљиште преда на обраду.<sup>1175</sup> Иако примарно наполичар има обавезу обрађивања земљишта, односно спровођења целокупног процеса пољопривредне производње, може се уговорити да власник земљишта сноси део трошкова, као и да учествује у производњи.<sup>1176</sup> Учешће власника земљишта у наполици (*sharecropping*) кроз обезбеђивање земљишта и капитала са једне стране, и наполичара који даје свој допринос путем радне снаге, са друге стране, чини суштину наполице према дефиницији коју је дала Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација.<sup>1177</sup> Међутим, могућ је и другачији однос у коме су обе уговорне стране одговорне за обезбеђење импута у пољопривредној производњи.<sup>1178</sup> Уговором о наполици власник земљишта не преноси у потпуности право коришћења на другу уговорну страну, већ „најчешће уговара заједничко коришћење земљишта ради реализације заједничког циља.“<sup>1179</sup> Наполичар и власник земљишта закључују уговор о наполици како би поделили приносе који су резултат пољопривредне производње на конкретном земљишту.<sup>1180</sup> Уговорне стране углавном добијају по половину приноса, али је могуће уговорити расподелу и у другачијем проценту.<sup>1181</sup> Тако, на пример у пракси постоје уговори на тећину, на четвртину итд.

Постоје различита схватања о правној природи уговора о наполици. Он се у неким системима поистовећује са уговором о закупу, јер се део плодова који је наполичар обавезан да преда власнику земљишта сматра једном врстом закупнине.<sup>1182</sup> Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација је такође уговор о наполици сврстала у једну врсту уговора о закупу.<sup>1183</sup> Међутим, као што смо рекли, код уговора о наполици власник не мора у потпуности пренети право коришћења на наполичара, већ и он може учествовати у обради земљишта. Такође може дати свој допринос и у финансирању репроматеријала, што све није својствено уговору о закупу. Поред тога, иако је проценат пољопривредних производа који власник треба да добије након жетве унапред одређен, количина производа није прецизирана

<sup>1175</sup> Душан Николић, „Уговор о наполици“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1-3/1987, 222.

<sup>1176</sup> *Ibid.*, 223; *Наполица*, одредница у: *Правна енциклопедија 1*, 862.

<sup>1177</sup> Charles Eaton, Andrew W. Shepherd, *Contract farming, Partnerships for growth*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2001, 151. <http://www.fao.org/3/y0937e/y0937e00.pdf> преузето: 16.04.2020.

<sup>1178</sup> Neil Ravenscroft, *Good Practice Guidelines for Agricultural Leasing Arrangements*, FAO Land tenure studies 2, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2001, 44. <http://www.fao.org/3/y2560e/y2560e00.htm> преузето: 16.04.2020.

<sup>1179</sup> Д. Николић (1987), 225.

<sup>1180</sup> *Ibid.*, 222, 225, 228.

<sup>1181</sup> Миодраг Орлић, *Уговор о наполици*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада III*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 922; С. Eaton, A. W. Shepherd, *op. cit.*, 151. У Француској је углавном постојала пракса уговарања поделе приноса на пола, али је власник земљишта могао добити и мање од половине уколико је земљиште било лошијег квалитета, односно мање плодности што је утицало на ниво приноса. Т. J. Byres (ed.), *Sharecropping and Sharecroppers*, first published by Frank Cass and Company Ltd., London, 1983, Taylor & Francis e-Library, 2005, 12.

<sup>1182</sup> Вид.: М. Орлић, *Уговор о наполици*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада III*, 922; *Наполица*, одредница у: *Правна енциклопедија 1*, 862.

<sup>1183</sup> Вид.: N. Ravenscroft, *op. cit.*, 42.

и зависи од укупних приноса.<sup>1184</sup> Власник пољопривредног земљишта закључује уговор о наполици како би добио део приноса, а не закупнину, и добит власника може бити знатно већа него на основу уговора о закупу. Са друге стране наполичар се обавезује да спроведе пољопривредну производњу на земљишту друге уговорне стране, а не да плати одређени износ закупнине у виду пољопривредних производа. Он на основу уговора у ствари стиче право на удео у оствареним приносима, као што и власник земљишта стиче право на део приноса на основу својих улога у виду земљишта, помоћи у пољопривредној производњи и др.<sup>1185</sup>

Наполица је била веома распрострањена у Француској (*métayage*),<sup>1186</sup> Италији (*mezzadria*),<sup>1187</sup> и Шпанији,<sup>1188</sup> а примењивала се и у западној Немачкој (*halbpacht*), Белгији, источној Холандији, Швајцарској,<sup>1189</sup> али и ван европског континента, нарочито у Кини, Индији и Сједињеним Америчким Државама.<sup>1190</sup> У бившој Југославији је наполица такође била распрострањен облик сарадње пољопривредника. Данас државе у развоју настоје да што више промовишу и примењују систем наполице, због предности које он пружа малим пољопривредним газдинствима.

#### 5.2.5.2. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта у оквиру задруга

Пољопривредне или земљорадничке задруге представљају један од облика удруживања пољопривредника. Удруживање у задругу не значи истовремено и задирање у право својине на пољопривредном земљишту.<sup>1191</sup> Пољопривредник остаје власник земљишта, изузев ако одлучи да земљиште пренесе у својину задруге. Он и даље користи своје земљиште, али му у томе могу помоћи задружна средства и други задругари. Повезивање пољопривредних произвођача у оквиру задруга може допринети унапређењу пољопривредне производње. Проблем недостатка адекватне и савремене механизације и недостатка радне снаге у руралним срединама може бити решен употребом механизације којом располаже задруга. Помоћ око обраде земљишта, саветовања, складиштења и пласмана пољопривредних производа и других питања може бити добијена у оквиру задруге. Уколико поседују одговарајуће капацитете, земљорадничке задруге могу допринети адекватном обрађивању земљишта уз примену прописаних мера које поједини пољопривредници не могу самостално остварити услед различитих, најчешће материјалних потешкоћа, недостатка радне снаге, али и потребних знања у погледу нових начина пољопривредне производње и сл. Дакле, пољопривредне задруге могу имати велики потенцијал у јачању пољопривредника, посебно у државама у којима доминира ситан пољопривредни посед који отежава опстанак појединачних пољопривредника.

У Европској унији су задруге дефинисане као „аутономно удружење особа уједињених ради испуњења заједничких економских, социјалних и културних циљева. Своје циљеве

<sup>1184</sup> Д. Николић (1987), 222-223, 225.

<sup>1185</sup> *Ibid.*, 225.

<sup>1186</sup> У Француској је од краја XIX века до средине XX века око 11% пољопривредног земљишта обрађивано на основу уговора о наполици. Т. Ј. Вугес, *op. cit.*, 17-18.

<sup>1187</sup> У Италији је средином XX века 33,3% пољопривредног земљишта обрађивано путем наполице. Детаљније о наполици у Италији вид.: Т. Ј. Вугес, *op. cit.*, 15, etc.

<sup>1188</sup> У Шпанији је средином XX века око 14% пољопривредног земљишта обрађивано путем наполице. Т. Ј. Вугес, *op. cit.*, 18.

<sup>1189</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>1190</sup> С. Eaton, А. W. Shepherd, *op. cit.*, 1; Детаљније вид.: Т. Ј. Вугес, *op. cit.*, 21- 26.

<sup>1191</sup> Радомир Ђуровић, *Задруге, одредница у: Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада III*, 810.

постигнуто кроз предузеће у заједничком власништву и на демократски начин.<sup>1192</sup> На нивоу Европске уније постоји око 250.000 задруга, од чега 33% чине пољопривредне задруге.<sup>1193</sup> Оне имају значајан тржишни удео у европским државама, у Холандији 83%, у Финској 79%, Италији 55% и у Француској 50%.<sup>1194</sup> Пољопривредне задруге у Европској унији учествују у 40% активности које се односе на снабдевање фарми импутима, прикупљање пољопривредних производа, њихову обраду и пласирање на тржишту.<sup>1195</sup> Оне доприносе запошљавању, опстанку руралних средина и економском напретку.<sup>1196</sup> Европска кровна организација пољопривредних задруга има значајну улогу у унапређењу задругарства. Она је основана од стране националних пољопривредних задружних организација 1959. године.<sup>1197</sup> Тада је имала назив Генерални комитет за пољопривредну сарадњу у Европској унији (*General Committee for Agricultural Cooperation in the European Union*), а данас Генерална конфедерација пољопривредних задруга у Европској унији (*General Confederation of Agricultural Cooperatives in the European Union*) и препозната је од стране институција Европске уније као главни представник задружног сектора у области пољопривреде и рибарства.<sup>1198</sup>

У Србији је интензивно оснивање земљорадничких задруга започето крајем XIX века и почетком XX века.<sup>1199</sup> У периоду након Другог светског рата су постојале земљорадничке задруге општег типа и сељачке радне задруге.<sup>1200</sup> Неки од циљева удруживања пољопривредника у периоду социјализма су били побољшање услова живота и услова рада пољопривредника, унапређење производње, приступа тржишту, али и „подруштвљавање процеса пољопривредне производње,“ односно укључивање земљишта које је било у приватној својини у друштвену производњу.<sup>1201</sup>

Данас земљорадничке задруге нису довољно заступљене и развијене у српској пољопривреди. У Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године констатовано је да задружни сектор није био обухваћен новијим реформама. То је потребно променити у наредном периоду, имајући у виду улогу земљорадничких задруга у одговору на потребе за већом производњом хране, подстицање конкурентности мањих пољопривредних газдинстава, доприносу изменама социјалног и друштвеног стања.<sup>1202</sup> Према проценама у време доношења Стратегије, земљорадничке задруге су организовале и помагале пољопривредну производњу на газдинствима за око

---

<sup>1192</sup> European Commission, Cooperatives, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives_en) приступљено: 24.04.2020.

<sup>1193</sup> European Parliament, European Parliamentary Research Service, Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges, European Union, 2019, 3. [https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635541/EPRS\\_BRI\(2019\)635541\\_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635541/EPRS_BRI(2019)635541_EN.pdf) приступљено: 24.04.2020.

<sup>1194</sup> European Parliament, European Parliamentary Research Service, *Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges*, 4.; European Commission, Cooperatives, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives_en) приступљено: 24.04.2020.

<sup>1195</sup> European agri-cooperatives (Cogeca), *Development of Agricultural Cooperatives in the EU 2014*, Brussels, 2015, 15. <https://www.copa-cogeca.eu/Menu.aspx> преузето: 24.04.2020.

<sup>1196</sup> European agri-cooperatives (Cogeca), *Development of Agricultural Cooperatives in the EU 2014*, 15.

<sup>1197</sup> European agri-cooperatives (Cogeca), *Development of Agricultural Cooperatives in the EU 2014*, 14.

<sup>1198</sup> Детаљније вид.: <https://copa-cogeca.eu/CogecaHistory.aspx?lang=en>

<sup>1199</sup> Р. Ђуровић, *Задруге*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада III*, 805.

<sup>1200</sup> Детаљније вид.: Р. Ђуровић, *Задруге*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада III*, 806-807. У складу са Основним законом о задругама из 1946. године (Сл. лист ФНРЈ, бр. 59/1946) чланови земљорадничке задруге општег типа су могли да задрже право својине на пољопривредном земљишту које су у потпуности или делимично уносили у „задружну економију“ и за то су добијали закупнину, док су „чланови сељачких радних задруга приступајући задрузи задржавали право својине на окућницу и средства за рад...“ Д. Вукчевић (1967), 43. Током година су се правила и функционисање задруга мењали.

<sup>1201</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 31, 33.

<sup>1202</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 32.

31.000 задругара, а сарадња је била остварена са око 100.000 коопераната.<sup>1203</sup> Основни проблеми који представљају препреку развоју и јачању земљорадничких задруга, који су идентификовани у Стратегији су нерешени имовинскоправни односи,<sup>1204</sup> недостатак прерађивачких капацитета задруга и застарелост и пропадање складишних капацитета, недостатак подстицајних средстава за развој задруга, неразвијеност међузадружне сарадње и др.<sup>1205</sup> У Стратегији је закључено да је потребна реформа задругарства, „законско регулисање, материјално и кадровско јачање“, промовисање оснивања задруга, оснаживање капацитета задруга „како би постале финансијски, тржишни и саветодавни сервис задругара.“<sup>1206</sup>

Као што је речено, нови Закон о задругама је донет 2015. године. Земљорадничке, односно пољопривредне задруге су подељене на опште и на специјализоване које могу бити ратарске, повртарске, воћарске, виноградарске, пчеларске и друге.<sup>1207</sup> Законом је предвиђено да земљорадничке или пољопривредне задруге „производе, преузимају, откупљују, прерађују и продају пољопривредне, прехранбене и друге производе задруге и задругара, снабдевају задругаре репродукционим материјалом, енергентима, средствима за производњу, деловима за пољопривредну механизацију и другом робом, врше промет роба и услуга задруге, задругара и за задругаре и пружају услуге домаћинствима пољопривредника у организовању и развоју сеоског туризма и врше све остале послове од интереса за пословање задруге.“<sup>1208</sup> Поред законске регулативе потребно је и стварање адекватних услова за успостаљање и опстанак задруга. Последњих година су започети пројекти чији циљ је подстицање оснивања и јачања земљорадничких задруга, кроз финансијске и друге видове помоћи.<sup>1209</sup> Наредних година би требало интензивирати активности на оснаживању земљорадничких задруга како би могле да остваре претходно наведену улогу и помогну адекватној пољопривредној производњи и конкурентности пољопривредних произвођача.

---

<sup>1203</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 32.

<sup>1204</sup> Вид.: Goran Petković, Biljana Chronos Krasavac, Vlado Kovačević, „A critical review of legal framework as a factor of coops development - Case of Serbia“, *Economics of Agriculture*, 1/2016, 265.

<sup>1205</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 32-33.

<sup>1206</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, 74, 78, 90.

<sup>1207</sup> Закон о задругама, чл. 11, ст. 1.

<sup>1208</sup> Закон о задругама, чл. 11, ст. 2.

<sup>1209</sup> У 2017. години је започет пројекат Владе Републике Србије „500 задруга у 500 села“ у оквиру Програма подршке спровођења мера равномерног регионалног развоја Републике Србије кроз учешће државе у економско-финансијским подстицајима за оснивање нових задруга и инвестиционе пројекте постојећих задруга у 2017. години нарочито у Нишавском, Топличком, Пиротском, Јабланичком, Пчињском управном округу. Програм је доступан на: <https://www.mbpr.gov.rs/doc/konkursi/PROGRAM.pdf> приступљено: 28.04.2020. Програм подршке је настављен и у 2018. и 2019. години. Финансијска средства су намењена за набавку опреме, механизације, садног материјала, животиња, изградњу објеката и др. Детаљније вид.: Програм подршке спровођењу мера равномерног регионалног развоја кроз учешће државе у економско-финансијским подстицајима за земљорадничке и пољопривредне заруге у 2019. години на целокупној територији Републике Србије, а нарочито у Нишавском, Топличком, Пиротском, Јабланичком, Пчињском управном округу и Аутономној Покрајни Косово и Метохија, доступно на: [https://podsticaji.rs/PDF\\_Dokumenta/Razno/Zadruge%202019/PROGRAM-2019.pdf](https://podsticaji.rs/PDF_Dokumenta/Razno/Zadruge%202019/PROGRAM-2019.pdf). Пројекат је подстакао оснивање нових задруга, о резултатима пројекта вид. сајт Кабинета министра без портфеља задуженог за регионални развој и рад јавних предузећа: <https://www.mbpr.gov.rs/aktivnosti-saopstenja.php>.

### 5.2.5.3. Заједничко коришћење пољопривредног земљишта на основу уговора о кооперацији

#### 5.2.5.3.1. Кооперација у пољопривредној производњи у некадашњој Југославији

Поред повезивања пољопривредника у оквиру задруга, један од система који је био веома заступљен у Србији у другој половини XX века је кооперација у пољопривредној производњи. Према подацима из 1962. године више од четвртине укупног броја пољопривредних газдинстава у Југославији је остваривало пољопривредну производњу у кооперацији са задругом.<sup>1210</sup> Кооперација је подразумевала „повезивање пољопривредних произвођача са земљорадничком задругом у пољопривредној производњи,“ односно коришћење „производних средстава задруге ... на газдинствима индивидуалних сељака.“<sup>1211</sup> Дакле, у питању је био однос између земљорадничке задруге и пољопривредника који нису били њени чланови. Пољопривредници су углавном улазили у однос кооперације због недостатка средстава за пољопривредну производњу и потребне помоћи како би производњу повећали.<sup>1212</sup> У том периоду је кооперација сматрана једним видом подруштвљавања пољопривредне производње на земљишту које се налазило у приватној својини. Она је омогућила примену нових метода пољопривредне производње и на неки начин управљање производњом на индивидуалним газдинствима од стране задруга.<sup>1213</sup> Кооперација је требало да створи могућност за „унапређење пољопривредне производње на свим површинама“ обрадивог земљишта без обзира на то у ком својинском облику се оно налазило.<sup>1214</sup> Постојали су различити видови сарадње између задруге и индивидуалних пољопривредних произвођача. Два основна и најзаступљенија облика кооперације су била контрахирање пољопривредне производње и заједничка производња.

Уговор о контрахирању је закључиван између задруге и индивидуалног пољопривредног произвођача. Задруга је имала обавезу да испоручи средства за производњу као што су семе, ђубриво и други импути, да предузме одређене производе операције и да на крају у одређеном року преузме принос, чије количине и цена су били унапред уговорени.<sup>1215</sup> Трошкове које је имала у поступку производње задруга је на крају одбијала од вредности испоруке. Власник пољопривредног земљишта је имао обавезу да у складу са упутствима примени вештачко ђубриво које је добио од задруге пре почетка сетве, да на одређеној површини засеје уговорене пољопривредне културе, да води рачуна о усевима са „брижљивошћу доброг земљорадника“, да предузме мере у спречавању болести и штеточина у складу са предлогом задруге и стручњака, и да на крају задрузи испоручи уговорену количину пољопривредног производа уобичајеног квалитета по уговореној цени.<sup>1216</sup> У случају да једна уговорна страна није испунила своју обавезу у току процеса производње,

---

<sup>1210</sup> Д. Вукчевић (1964), 100. Седамдесетих година XX века „опште земљорадничке задруге су имале преко 900.000 коопераната.“ Бранко Петрановић, *Историја Југославије: 1918-1988*, Трећа књига, Социјалистичка Југославија 1945-1988, Нолит, Београд, 1988, 430.

<sup>1211</sup> Д. Вукчевић (1964), 95.

<sup>1212</sup> Д. Вукчевић (1964), 96.

<sup>1213</sup> Д. Вукчевић (1967), 132-133; Д. Вукчевић (1964), 96-97; В. Васић, *op. cit.*, 106-107; Д. Стојановић (1963а), 59; Б. Петрановић, *op. cit.*, 420.

<sup>1214</sup> Д. Вукчевић (1964), 98; В. Васић, *op. cit.*, 107.

<sup>1215</sup> Била је уговарана минимална количина производа, а задруга се обавезивала да ће преузети и додатне количине, преко уговореног износа. Постојала је могућност да количина испоручених пољопривредних производа одступа од уговорене уколико је дошло до промене у приносима услед „непредвиђених климатских услова.“ Било је могуће усклађивање цена према стању на тржишту и квалитету производа. Д. Вукчевић (1967), 143-145; Д. Вукчевић (1964), 119.

<sup>1216</sup> Д. Вукчевић (1964), 120-122; Д. Вукчевић (1967), 145-146.

друга је могла то учинити на њен терет.<sup>1217</sup> Код уговора о контрахирању пољопривредне производње власник земљишта је био власник плодова у складу са начелом *superficies solo cedit* све до њиховог одвајања и испоруке задрузи, када је задруга стицала право својине на њима.<sup>1218</sup>

Уговором о заједничкој пољопривредној производњи, задруга и пољопривредник су се обавезивали да на земљишту које је у својини пољопривредника заједнички спроводе пољопривредну производњу.<sup>1219</sup> Задруга је имала обавезу да спроводи пољопривредне радове употребом машина, да обезбеди садни материјал, да организује производњу, примени агротехничке мере, да осигура усеве и да на крају власнику земљишта преда део усева који му припада и врати му земљиште на коришћење.<sup>1220</sup> Власник земљишта је имао обавезу да уступи земљиште на коришћење, да учествује у раду у складу са упутствима задруге, да чува усеве, да плати порезе за пољопривредно земљиште и да на крају преузме део приноса.<sup>1221</sup> Расподела приноса се вршила према уложеним средствима задруге и пољопривредника. И у овом уговорном односу пољопривредник је остајао власник земљишта, али за разлику од претходног односа он га је, како се наводи у литератури, давао на коришћење задрузи.<sup>1222</sup> У ствари је у питању било заједничко коришћење земљишта с обзиром на то да обе уговорне стране учествују у пољопривредним активностима на земљишту. У оваквој врсти производње „задруга постаје власник одређеног дела плодова у свим фазама њиховог постојања, без обзира да ли су скинути са земљишта или не.“<sup>1223</sup>

Кооперација у пољопривредној производњи је такође и данас веома заступљена, али поред задруга које су некада имале доминантну улогу у овом сектору, данас пољопривредне компаније заузимају значајно место у сарадњи са пољопривредницима.

#### 5.2.5.3.2. Уговарање пољопривредне производње - *contract farming*

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација годинама промовише уговарање пољопривредне производње (*contract farming*). Оваква производна сарадња данас најчешће подразумева закључење уговора између пољопривредника и (најчешће) компаније на основу ког се пољопривредник обавезује да испоручи одређену количину пољопривредних производа одређеног квалитета, а друга уговорна страна се обавезује да откупи производе (углавном према унапред уговореној цени), али и да учествује у пољопривредној производњи кроз снабдевање пољопривредника садним материјалном, ђубривом, пестицидима и другим импутима и кроз давање стручних савета.<sup>1224</sup>

Постоје различити модели уговарања пољопривредне производње. У страниој литератури је направљена разлика између три основне врсте уговора који се односе на пољопривредну производњу. Пољопривредник има највећу слободу у погледу производног

---

<sup>1217</sup> Д. Вукчевић (1967), 146.

<sup>1218</sup> *Ibid.*

<sup>1219</sup> Д. Вукчевић (1964), 122.

<sup>1220</sup> Д. Вукчевић (1964), 122.

<sup>1221</sup> *Ibid.*, 123.

<sup>1222</sup> *Ibid.*

<sup>1223</sup> Д. Вукчевић (1967), 140.

<sup>1224</sup> С. Eaton, А. W. Shepherd, *op. cit.*, 2; Margret Will, *Contract farming handbook, A practical guide for linking small-scale producers and buyers through business model innovation*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn, 2013, 16. <http://www.fao.org/sustainable-food-value-chains/library/details/en/c/266534/> преузето: 29.04.2020.



процеса и доношења одлука о начину обраде пољопривредног земљишта у оквиру тзв. уговора о тржишној спецификацији (*market-specification contract*). Ова врста уговора се закључује између пољопривредника и компаније (откупљивача), пре жетве и њиме су одређени услови продаје пољопривредних производа (време и место), као и захтевани квалитет производа.<sup>1225</sup> Уговором о управљању производњом (*production-management contract*) пољопривредник губи део овлашћења који се односи на доношење одлука у погледу обрађивања земљишта. Друга уговорна страна (компанија) контролише пољопривредну производњу и одређује врсте импута и њихову примену, а пољопривредник се обавезује да поштује прецизно одређена правила производње.<sup>1226</sup> На основу уговора о обезбеђењу ресурса (*resource-providing contract*) компанија се обавезује да обезбеди све импуге неопходне за пољопривредну производњу, што представља једну врсту кредитирања пољопривредника јер ће њихов износ бити надокнађен тек испоруком пољопривредних производа.<sup>1227</sup> Овакве врсте уговора могу укључивати и контролу пољопривредне производње.<sup>1228</sup> Подела није стриктна и у пракси постоје уговори који најчешће садрже комбинацију наведених елемената.

Сарадња између компанија и пољопривредника може допринети развоју малих пољопривредних газдинстава која немају довољно финансијских средстава и са малом количином производа не могу постићи конкурентност на тржишту. Са друге стране и већи пољопривредни произвођачи могу имати интереса с обзиром на то да им оваква сарадња може обезбедити сигуран пласман производа. Такође овакве врсте уговора обезбеђују компанијама могућност приступа пољопривредном земљишту као основном ресурсу пољопривредне производње који се налази у својини пољопривредника и на тај начин могу обезбедити потребну количину пољопривредних производа.<sup>1229</sup>

#### 5.2.6. Предсетвено кредитно финансирање пољопривредне производње

Помоћ у решавању проблема недостатка финансијских средстава за обраду земљишта, примену неопходних мера и унапређење пољопривредне производње, могу представљати различити видови кредитирања пољопривредне производње кредитима банака или фондова за развој пољопривреде. Поред тога, Законом о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње<sup>1230</sup> из 2014. године омогућено је преджетвено финансирање пољопривредне производње. Србија је прва европска држава која је увела овај вид финансирања.<sup>1231</sup> Законом је регулисано закључивање уговора о финансирању пољопривредне производње путем новчаних и других средстава повериоца, и обавеза дужника да добијена средства врати повериоцу у виду одређене робне обавезе (пољопривредни производи) или новчане обавезе (главница и каматна уколико је

<sup>1225</sup> Jos Bijman, *Contract farming in developing countries: an overview*, Working Paper, Wageningen University, 2008, 5. [https://www.wur.nl/upload\\_mm/5/c/b/79333121-6f4b-4f86-9e8e-0a1782e784d6\\_ReviewContractFarming.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/5/c/b/79333121-6f4b-4f86-9e8e-0a1782e784d6_ReviewContractFarming.pdf) преузето: 29.04.2020. M. Will, *op. cit.*, 20; Xiangping Jia, Jos Bijman, „Contract farming: Synthetic themes for linking farmers to demanding markets,” in: Carlos A. da Silva, Marlo Rankin (eds.), *Contract farming for inclusive market access*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2013, 24.

<sup>1226</sup> J. Bijman, *op. cit.*, 5; X. Jia, J. Bijman, *op. cit.*, 24; C. Eaton, A. W. Shepherd, *op. cit.*, 64-65.

<sup>1227</sup> C. Eaton, A. W. Shepherd, *op. cit.*, 63-64; J. Bijman, *op. cit.*, 5; X. Jia, J. Bijman, *op. cit.*, 24.

<sup>1228</sup> J. Bijman, *op. cit.*, 5.

<sup>1229</sup> M. Will, *op. cit.*, 12, 22.

<sup>1230</sup> Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње, *Сл. гласник РС*, бр. 128/2014. Закон је ступио на снагу 1. јуна 2015. године.

<sup>1231</sup> Владимир Закић, Наташа Кљајић, „Анализа стања финансијске писмености пољопривредних произвођача и модели финансирања пољопривредне производње у Републици Србији,” у: *Унапређење финансијских знања и евиденције на пољопривредним газдинствима у Републици Србији*, Институт за економику пољопривреде, Београд, 2016, 17.

уговорена).<sup>1232</sup> Потраживање повериоца из овог уговора може бити обезбеђено залогом на будућим пољопривредним производима,<sup>1233</sup> хипотеком на пољопривредном земљишту или хипотеком на пољопривредном објекту.<sup>1234</sup> Уговор о финансирању пољопривредне производње се уписује у Регистар уговора чије вођење је у надлежности Агенције за привредне регистре.<sup>1235</sup>

Сви претходно анализирани видови сарадње, заједничког коришћења пољопривредног земљишта, система давања земљишта у закуп и кредитно финансирање пољопривредне производње могу допринети испуњењу законске обавезе коришћења пољопривредног земљишта и предузимања прописаних мера како би били остварени различити јавни циљеви, пре свега они који се односе на производњу довољне количине хране за становништво, адекватно искоришћавање пољопривредног земљишта, његово очување, заштиту животне средине и многи други.

### 5.3. Овлашћење располагања пољопривредним земљиштем

У оквиру овлашћења располагања можемо разликовати фактичко и правно располагање. Власникова слобода располагања, у погледу обе компоненте зависи од предмета права својине. Због значаја пољопривредног земљишта, превасходно као основног ресурса за производњу хране, државе су током историје уводиле бројна ограничења овлашћења располагања, како би очувале обрадиве површине.

#### 5.3.1. Фактичко располагање пољопривредним земљиштем

Слобода власника у погледу фактичког располагања пољопривредним земљиштем може бити веома сужена. Власник не може са пољопривредним земљиштем да чини све што жели. Неопходно је да своје активности и деловања прилагоди прописима у којима су углавном садржана бројна ограничења. Као што смо видели у претходном одељку, власник је дужан да пољопривредно земљиште користити за пољопривредну производњу. Он не сме самовољно променити намену пољопривредног земљишта, већ је то могуће једино уколико прописи то дозвољавају и ако су у конкретном случају испуњени услови и спроведена предвиђена процедура. Власник има обавезу да одржава плодност земљишта, односно мора водити рачуна да не дође до смањења квалитета земљишта, не сме спроводити активности које утичу на деградацију земљишта, губитак земљишта, смањење његове производне могућности, што значи да није дозвољено фактичко располагање које би довело до исцрпљивања супстанције или до уништења ствари. Власник не сме мењати границе земљишта (сем у прописаном поступку). Дакле, власник пољопривредног земљишта је веома ограничен у погледу фактичког располагања, и мора се кретати у границама које су постављене одговарајућим прописима, о којима је било речи у претходном одељку.

<sup>1232</sup> Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње, чл. 3, т. 3, чл. 4,

<sup>1233</sup> Детаљније о залози на будућим пољопривредним производима и упису залого на будућим пољопривредним производима у Регистар залого, вид.: Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње, чл. 14-25.

<sup>1234</sup> Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње, чл. 4, т. 8.

<sup>1235</sup> Детаљније вид.: Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње, чл. 10-13.

### 5.3.2. Правно располагање пољопривредним земљиштем

У складу са општим правилима власник пољопривредног земљишта може располагати правом својине у потпуности или делимично. Међутим, располагање правом својине на пољопривредном земљишту се одликује бројним специфичностима које се не јављају код других врста непокретности.

Када је у питању делимично располагање постоје одређена одступања од основних начела, због посебних карактеристика пољопривредног земљишта и пољопривредне производње. У складу са начелом *superficies solo cedit* све што је у чврстој вези са земљиштем припада власнику земљишта. Према томе, усеви би требало да припадају власнику земљишта. Међутим, уговором о закупу пољопривредног земљишта, власник на закупаца преноси овлашћење држања и коришћења. С обзиром да се овлашћење коришћења састоји из употребе и прибирања плодова, закупац има право на плодове, односно усева који се налазе на земљишту. Закупац је углавном и лице које је уложило средства и рад у обрађивање пољопривредног земљишта и сејање, њему припадају усеви, а касније и приноси. Дакле, у случају закупа пољопривредног земљишта долази до одступања од начела *superficies solo cedit* јер је једно лице власник земљишта, а друго власник усева који се налазе на њему. Поред тога, специфичности делимичног располагања правом својине на пољопривредном земљишту путем закључења уговора о закупу се јављају и у погледу периода на који се закључује уговор. У складу са обичајима у пољопривреди уговор се закључује најмање за једну производну годину, јер сетва и жетва одређених пољопривредних култура одређују период у коме лице има интерес да буде закупац, како би била испуњена основна сврха уговора о закупу пољопривредног земљишта, а то је добијање пољопривредних производа због којих закупац и закључује уговор. У појединим државама је законом одређен минимални период трајања закупа пољопривредног земљишта. Тако на пример у Француској и Белгији пољопривредно земљиште не може бити дато у закуп на период краћи од 9 година (изузев посебних случајева одређених законом), у Швајцарској и Холандији минимални период је 6 година (за пољопривредно земљиште без објеката), у Грчкој 4 године итд.<sup>1236</sup> Поред тога, закупац има исте дужности, односно подлеже истим ограничењима када је у питању коришћење, односно начин коришћења пољопривредног земљишта као и власник.

Поред закључења уговора о закупу, власник пољопривредног земљишта може делимично располагати правом својине и на други начин, као што је на пример установљавањем службености.<sup>1237</sup>

У овом поглављу ћемо посебну пажњу посветити потпуном располагању. Анализираћемо специфичности потпуног правног располагања правом својине на пољопривредном земљишту, јер се у том сегменту овлашћење располагања власника пољопривредног земљишта у највећој мери разликује у односу на овлашћења власника других врста непокретности (поред специфичности код делимичног располагања о којима је претходно било речи). У неким државама су постављена значајна ограничења у погледу располагања пољопривредним земљиштем. Државе су настојале да остваре неке од многобројних циљева јавних политика. У овом делу ћемо ограничења располагања посматрати из угла власника пољопривредног земљишта и његове слободе располагања путем уговора о купопродаји. У наредном поглављу, које ће бити посвећено стицању права својине на пољопривредном земљишту, ово питање ће бити анализирано из перспективе

<sup>1236</sup> Вид.: Adjustment in OECD Agriculture, Reforming Farmland Policies, OECD, Paris, 1998, 17. [https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/adjustment-in-oecd-agriculture\\_9789264162617-en](https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/adjustment-in-oecd-agriculture_9789264162617-en) приступљено: 30.04.2020.

<sup>1237</sup> О службеностима ће бити више речи у оквиру седмог поглавља.

лица које може стећи право својине на пољопривредном земљишту, пошто се бројна ограничења могу односити и на будућег власника пољопривредног земљишта. Поједина питања ће бити обухваћена и овим и следећим поглављем јер је потребно да нека општа правила која се односе на промет пољопривредног земљишта буду обрађена на почетку и на једном месту, али је поједине сегменте потребно детаљније анализирати, што ће бити учињено у посебним деловима овог и следећег поглавља.

### 5.3.2.1. Наднационална правила Европске уније о располагању пољопривредним земљиштем

У складу са *Уговором о функционисању Европске уније* државе чланице имају надлежност у регулисању питања која се односе на располагање, односно стицање права својине. Предвиђено је да „уговори ни на који начин не доводе у питање правила држава чланица којима је уређен својинскоправни систем.“<sup>1238</sup> Државе чланице могу успоставити систем стицања права својине на непокретностима који ће садржати специфичне мере које се односе на промет пољопривредног земљишта.<sup>1239</sup> Међутим, оне немају потпуну слободу у регулисању ове области. Потребно је да прописи које доносе буду у складу са основним принципима предвиђеним *Уговором о функционисању Европске уније*.<sup>1240</sup> У вези са овим питањем, Суд правде Европске уније је у пресуди поводом случаја *Klaus Konle v Republik Österreich* закључио да иако је уређење својинскоправног система у надлежности држава чланица, то не значи да тај систем може одступати од основних правила утврђених *Уговором о функционисању Европске уније*.<sup>1241</sup> Према томе, и прописи које државе чланице доносе у погледу располагања, односно стицања права својине на пољопривредном земљишту треба да буду у складу са основним принципима предвиђеним *Уговором о функционисању Европске уније*.

Промет пољопривредног земљишта у Европској унији би у складу са *Уговором о функционисању Европске уније* требало да буде слободан. Прописано је да „унутрашње тржиште представља простор без унутрашњих граница на којем су обезбеђени слободно кретање робе, лица, услуга и капитала...“<sup>1242</sup> Ове четири врсте слободе се често означавају као фундаменталне, основне слободе.<sup>1243</sup> Забрањена су „сва ограничења кретања капитала између држава чланица, као и између држава чланица и трећих земаља.“<sup>1244</sup> Приликом тумачења термина ограничење, Суд правде Европске уније је утврдио да се ограничењем могу сматрати „све мере које ограничавају инвестиције или које могу да их спрече, одврате или да их учине мање атрактивним.“<sup>1245</sup> С обзиром да кретање капитала постоји приликом купопродаје земљишта,<sup>1246</sup> значи да слободан проток капитала обухвата и промет пољопривредног земљишта. Генерално, у складу са *Уговором о функционисању Европске*

<sup>1238</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 345.

<sup>1239</sup> Вид.: Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 24.

<sup>1240</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 24.

<sup>1241</sup> Judgment of the Court of 1 June 1999, *Klaus Konle v Republik Österreich*, Case C-302/97, параграф 38.

<sup>1242</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 26, ст. 2.

<sup>1243</sup> Peter Sparkes, *European Land Law*, Hart Publishing, Portland, 2007, 22. Суд правде Европске уније такође сматра да су слободна кретања робе, лица, услуга и капитала фундаменталне слободе, вид. нпр. за слободу кретања капитала: Court of Justice of the European Union, Case C-503/99, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 4 June 2002, параграф 45.

<sup>1244</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 63, ст. 1.

<sup>1245</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, C/2017/6168, OJ C 350, 18.10.2017, 6. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN) приступљено: 02.05.2020.

<sup>1246</sup> P. Sparkes, *op. cit.*, 22, 27.

уније, појединци и компаније из других држава чланица нису ограничени у стицању права својине на непокретностима (укључујући и пољопривредно земљиште) у оквиру Европске уније.<sup>1247</sup> „На унутрашњем тржишту земљиште је роба коју без дискриминације може купити било који грађанин Европске уније или компанија из Европске уније.“<sup>1248</sup> У публикацији Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација у оквиру серије посвећене политици према поседу земљишта закључено је да слободно кретање капитала омогућује да држављани и компаније из једне државе чланице инвестирају у другу, што обухвата и могућност слободног стицања пољопривредног земљишта.<sup>1249</sup> Без слободног кретања капитала није могуће слободно кретање радне снаге, као ни кретање предузећа, које подразумева могућност да пољопривредници из једне државе чланице инвестирају и стичу пољопривредна газдинства у другој држави чланици.<sup>1250</sup> Дакле, ограничење располагања, односно стицања права својине на пољопривредном земљишту може бити и у супротности са правом пословног настањивања. У складу са Уговором о функционисању Европске уније држављани једне државе чланице имају слободу пословног настањивања на територији друге државе чланице, и та слобода не сме бити ограничена.<sup>1251</sup> Она подразумева оснивање предузећа, започињање и обављање самосталних делатности,<sup>1252</sup> што значи да обухвата и слободу оснивања пољопривредних газдинстава, односно пољопривредних предузећа у другој држави чланици.

Међутим, четири основне слободе унутрашњег тржишта нису апсолутне и могуће их је ограничити.<sup>1253</sup> У складу са Уговором о функционисању Европске уније државе чланице могу да примене пореске прописе којима стављају пореске обвезнике у различит положај „на основу њиховог места боравка или места где је њихов капитал инвестиран.“<sup>1254</sup> Поред тога могу применити потребне мере ради спречавања кршења националних прописа, могу одредити начин пријављивања кретања капитала за административне потребе и за прикупљање статистичких података, а могу и да „предузимају мере које су оправдане из разлога јавног поретка или јавне безбедности.“<sup>1255</sup> Потребно је да примена претходно наведених мера не доводи до дискриминације.<sup>1256</sup> Такође, мере које државе уводе не смеју представљати прикривени начин ограничавања слободног кретања капитала.<sup>1257</sup> Приликом процене оправданости увођења ограничења зарад остварења циља који је у јавном интересу потребно је утврдити да ли је у питању значајан разлог који је од општег интереса због којег се уводи ограничење, да ли је ограничење одговарајуће како би био постигнут конкретан циљ и да ли су изабране најмање оптерећујуће мере.<sup>1258</sup> Дакле, државе чланице могу ограничити претходно наведене слободе кретања, како би заштитиле неекономске интересе, као што су на пример основне слободе грађана, при чему те мере ограничења морају бити

---

<sup>1247</sup> Richard Grover, et al., *European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2006, 6. <http://www.fao.org/3/a-a0464e.pdf> приступљено: 02.05.2020.

<sup>1248</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 56.

<sup>1249</sup> R. Grover, et al., *op. cit.*, 24.

<sup>1250</sup> R. Grover, et al., *op. cit.*, 6, 24.

<sup>1251</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 49, ст. 1.

<sup>1252</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 49, ст. 2.

<sup>1253</sup> Ernst Hirsch Ballin, Emina Ćerimović, Huub Dijkstra, Mathieu Segers, *European Variations as a Key to Cooperation*, The Netherlands Scientific Council for Government Policy, Springer, Cham, 2020, 60.

<sup>1254</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 65, ст. 1а.

<sup>1255</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 65, ст. 1б.

<sup>1256</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 65, ст. 3. Мере дискриминације су на пример оне мере које би ставиле у неједнак положај страна физичка или правна лица у односу на домаћа, у оквиру унутрашњег тржишта. Могући су поједини изузеци, детаљније вид.: P. Sparkes, *op. cit.*, 82, etc.

<sup>1257</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 65, ст. 3.

<sup>1258</sup> P. Sparkes, *op. cit.*, 85-86; Court of Justice of the European Union, Case C-503/99, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 4 June 2002, параграф 45.

пропорционалне.<sup>1259</sup> Потребно је доказати да је мера „одговарајућа и неопходна“ како би био заштићен конкретан интерес, односно да није пређена граница неопходне интервенције.<sup>1260</sup> Када је у питању слобода кретања капитала, могуће је увести контролу кретања како би био заштићен национални интерес који је довољно озбиљан и чија заштита је неопходна како не би били угрожени основни интереси друштва.<sup>1261</sup> У претходно наведеној публикацији Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација је закључено да „једина ограничења која могу бити толерисана су она која се примењују једнако, на недискриминаторан начин на грађане и предузећа регистрована у земљи која их примењује, а не само за оне из других земаља ЕУ.“<sup>1262</sup> Међутим, и таква ограничења ће бити одобрена само у изузетним случајевима.<sup>1263</sup> Дакле, ограничења која би била уведена у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту морају да се односе и на домаће држављане. Заједничко за све врсте ограничења је обавеза поштовања начела правне сигурности.<sup>1264</sup> Суд правде Европске уније је одредио да у складу са начелом правне сигурности правила која могу имати негативне последице за појединце морају бити јасна и прецизна, при чему њихова примена мора бити предвидљива за субјекте на које се могу односити.<sup>1265</sup> Према томе, прописи којима су регулисана ограничења промета пољопривредног земљишта морају бити јасно и прецизно формулисана.

Из анализе праксе Суда правде Европске уније може се закључити које јавне интересе Суд сматра оправданим, односно због којих интереса је могуће ограничити слободу кретања капитала, када је у питању пољопривредно земљиште. У случају *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung (Case C-452/01)*, Суд правде Европске уније је закључио да су циљеви који су од јавног интереса и који оправдавају ограничење слободе кретања капитала „очување пољопривредних заједница, одржавање расподеле власништва над земљом које омогућава развој одрживих фарми и управљање зеленим површинама и сеоским подручјима, као и подстицање разумног коришћења расположивог земљишта кроз супротстављање притиску на земљиште и спречавање природних катастрофа.“<sup>1266</sup> Суд је закључио да су наведени циљеви у складу са циљевима Заједничке пољопривредне политике Европске уније утврђеним у Уговору о функционисању Европске уније.<sup>1267</sup> Исти закључак је донет и поводом случаја *Uwe Kay Festersen (Case C-370/05)* у ком су анализирана ограничења у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту која су постављена данским Законом о пољопривреди. Она су уведена ради остварења циљева који су у јавном интересу, које је Суд сматрао легитимним и ради чијег испуњења је оправдано увести ограничења слободе кретања капитала. У питању је било очување принципа обрађивања пољопривредног земљишта од стране власника, што је у складу са традиционалним начином пољопривредне производње који је заступљен у Данској, очување пољопривредних заједница, обезбеђење рационалног коришћења расположивих пољопривредних површина уз супротстављање

<sup>1259</sup> E. Hirsch Ballin, et al., *op. cit.*, 60, 69.

<sup>1260</sup> *Ibid.*, 69.

<sup>1261</sup> P. Sparkes, *op. cit.*, 86; Court of Justice of the European Union, Case C-503/99, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of the Court of 4 June 2002, параграф 45.

<sup>1262</sup> R. Grover, et al., *op. cit.*, 6.

<sup>1263</sup> R. Grover, et al., *op. cit.*, 6-7.

<sup>1264</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 7.

<sup>1265</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005. *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, Case C-17/03, параграф 80.

<sup>1266</sup> Ови циљеви због којих је било предвиђено ограничења кретања капитала су били садржани у Закону о промету земљишта аустријске покрајине Ворарлберг (*Vorarlberger Grundverkehrsgesetz*, LGBl. 1993/61, 1995/11, 1996/9, 1997/21, 1997/85) у време доношења пресуде, а Суд правде Европске уније их је прихватио. Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 39.

<sup>1267</sup> Вид.: Уговор о функционисању Европске уније, чл. 39. Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 40.

притисцима на земљиште.<sup>1268</sup> Међутим, Суд је сматрао да мере које су уведене ради остварења тих циљева нису одговарајуће, односно да је остварење наведених циљева било могуће и уз примену блажих мера.<sup>1269</sup> Поводом случаја *Robert Fearon & Company Limited v Irish Land Commission (Case 182/83)* Суд је закључио да су легитимни циљеви ради чијег остварења је могуће увести ограничења промета пољопривредног земљишта повећање поседа, уколико без такве мере не би било могуће економско искоришћавати земљишта, спречавање шпекулација и омогућавање остварења циља да земљиште припада онима који га обрађују.<sup>1270</sup>

Потребно је напоменути да су на овом месту наведени само неки од најчешћих јавних интереса које је Суд правде Европске уније сматрао легитимним и зарад чијег остварења је било могуће ограничити слободу кретања капитала, односно промет пољопривредног земљишта. Међутим, потребно је направити разлику између циљева који оправдавају увођење ограничења и конкретних мера које треба да омогуће остварење тих циљева. Углавном постоји проблем неадекватности мера које су сувише рестриктивне, непропорционалне, дискриминативне, односно Суд их, поред тога што су уведене зарад остварења легитимних циљева, сматра неодговарајућим.

#### 5.3.2.1.1. *Land grabbing, land concentration* и располагање пољопривредним земљиштем у Европској унији

На овом месту желимо да укажемо на промене у ставу појединих институција Европске уније по питању увођења ограничења у промету пољопривредног земљишта до ког је дошло током претходних година. Заинтересованост за ову област се јавила услед растућег тренда концентрације великих површина пољопривредног земљишта у власништву компанија и појединаца. Јуна 2013. године је објављен извештај о отимању (*land grabbing*) и концентрацији (*land concentration*) пољопривредног земљишта у Европи. Анализирано је стање у 12 европских држава. Указано је на проблем који постоји и који угрожава опстанак породичних пољопривредних газдинстава.<sup>1271</sup> Извештај је презентован институцијама Европске уније.<sup>1272</sup> У јануару 2015. године Европски економски и социјални комитет је објавио мишљење под називом *Отимање пољопривредног земљишта - упозорење за Европу и претња породичним пољопривредним газдинствима*.<sup>1273</sup> Пре даљег разматрања потребно је указати на то да је термин отимање пољопривредног земљишта (*land grabbing*) вишезначан и да не постоји прецизно, општеприхваћено одређење његовог значења. Европски економски и социјални комитет је у наведеном документу отимање пољопривредног земљишта одредио као стицање пољопривредних површина великих размера без саветовања са локалним

<sup>1268</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: *Vestre Landsret – Denmark*, Case C-370/05, параграф 27.

<sup>1269</sup> Детаљније вид.: Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: *Vestre Landsret – Denmark*, Case C-370/05, параграф 35-51.

<sup>1270</sup> Judgment of the Court of 6 November 1984. *Robert Fearon & Company Limited v Irish Land Commission*, Case 182/83, параграф 3.

<sup>1271</sup> Детаљније вид.: Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr (eds.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, 2013. [https://www.tni.org/files/download/land\\_in\\_europe-jun2013.pdf](https://www.tni.org/files/download/land_in_europe-jun2013.pdf) преузето: 10.05.2020.

<sup>1272</sup> *Your Land, My Land, Our Land*, Grassroots strategies to preserve farmland and access to land for peasant farming and agroecology, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 2020, 8. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/en-your\\_land\\_my\\_land\\_our\\_land.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/en-your_land_my_land_our_land.pdf) преузето: 10.05.2020.

<sup>1273</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, Brussels, 21 January 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=PL> преузето: 10.05.2020.

становништвом и његових одобрења, које ограничава могућност становника да се самостално баве пољопривредном производњом, посебно имајући у виду да ресурси и резултати пољопривредне производње припадају новим власницима земљишта, а не локалним пољопривредницима.<sup>1274</sup> У литератури се под термином *land grabbing* најчешће подразумева стицање великих пољопривредних површина, односно њихова концентрација у власништву страних, али и домаћих правних или физичких лица. Њима пољопривредна производња не мора бити основна делатност, као што је то на пример случај са банкама у чијем власништву се налазе велике површине пољопривредног земљишта.

О концентрацији власништва на пољопривредном земљишту говори чињеница да око 1% пољопривредних газдинстава контролише око 20% укупног пољопривредног земљишта у Европској унији, док је 50% земљишта контролисано од стране 3% укупног броја пољопривредних газдинстава/компанија.<sup>1275</sup> Дакле, пољопривредна газдинства обрађују велике површине земљишта. Тако, на пример, у Румунији највеће пољопривредно газдинство обрађује 65.000 хектара, а у Немачкој 38.000 хектара.<sup>1276</sup> Инвеститори који купују велике површине пољопривредног земљишта могу бити подељени на домаће инвеститоре, инвеститоре из других држава чланица Европске уније и на оне који долазе из трећих земаља.<sup>1277</sup> Европски економски и социјални комитет је закључио да је проблем отимања и концентрације пољопривредних површина највише изражен у државама централне и источне Европе, посебно у Румунији и Мађарској.<sup>1278</sup>

Последице оваквог стања су многобројне. Концентрација великих површина пољопривредног земљишта у рукама великих пољопривредних концерна и непољопривредних инвеститора угрожава опстанак малих породичних пољопривредних газдинстава.<sup>1279</sup> Она се налазе под све већим притиском великих компанија и индустријске производње и постоји ризик да мултифункционална пољопривредна производња заснована на породичним пољопривредним газдинствима која треба да буде основ пољопривреде Европске уније буде потпуно потиснута.<sup>1280</sup> У државама у којима постоји изражена тенденција „отимања“ пољопривредног земљишта постоји проблем сигурности снабдевања храном јер се пољопривредни производи углавном извозе у државе из којих долазе инвеститори.<sup>1281</sup> Дакле, иако постоје довољне пољопривредне површине становништву није обезбеђена сигурност снабдевања храном јер она углавном не остаје на домаћем тржишту. Индустријска пољопривредна производња која се примењује на тим површинама захтева мање радне снаге што утиче на повећање незапослености у руралним срединама.<sup>1282</sup> Поред

<sup>1274</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 2.2.

<sup>1275</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, Brussels, параграф 3.3.

<sup>1276</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 3.7.

<sup>1277</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 3.5.

<sup>1278</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, Brussels, параграф 3.1., 3.6.1.

<sup>1279</sup> Нестанак породичних пољопривредних газдинстава утиче и на живот у руралним с обзиром да оне имају значајну социјалну улогу. Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.1., 1.4., 5.4.

<sup>1280</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 4.1.

<sup>1281</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 4.2.

<sup>1282</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 4.3., 4.5.



тога интензивна пољопривредна производња на површинама великих компанија је углавном повезана и са деградацијом пољопривредног земљишта и већим ризиком по животну средину.<sup>1283</sup>

Имајући у виду претходно наведено, Европски економски и социјални комитет је закључио да отимање пољопривредног земљишта и његова велика концентрација онемогућавају остварење неких од основних принципа постављених у међународним документима и прописима Европске уније. Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима из 1966. године<sup>1284</sup> је предвиђено да државе чланице пакта „признају право сваком лицу на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну,...“ „Државе чланице овог пакта, признајући основно право које има свако лице на заштиту од глади, донеће појединачно или кроз међународну сарадњу потребне мере, укључујући ту и конкретне програме: (а) за побољшање метода производње, очувања и поделе прехранбених производа... развитак или реформу аграрних система тако да обезбеде што је могуће боље оспособљавање и коришћење природних богатстава; (б) за обезбеђење правичне расподеле светских прехранбених богатстава у односу на потребе,...“<sup>1285</sup> У складу са Универзалном декларацијом о људским правима „Свако има право на стандард живота који обезбеђује здравље и благостање, његово и његове породице, укључујући храну,...“<sup>1286</sup> Дакле, за испуњење претходно наведеног, односно за обезбеђење сигурности снабдевања становништва храном, неопходно је пољопривредно земљиште као основни ресурс за производњу хране. Због тога је потребно омогућити приступ пољопривредном земљишту.<sup>1287</sup>

Тренд отимања и концентрације пољопривредног земљишта је у супротности и са циљевима предвиђеним Уговором о функционисању Европске уније. У одељку посвећеном пољопривреди одређени су основни циљеви Заједничке пољопривредне политике као што су стабилизација тржишта, пристојан животни стандард пољопривредника, рационално коришћење фактора производње и други<sup>1288</sup> чије адекватно остварење није могуће у условима концентрације великих пољопривредних површина у рукама различитих инвеститора. Такође је отежано и испуњене захтева у погледу заштите животне средине који су одређени Уговором о функционисању Европске уније.<sup>1289</sup>

Европски економски и социјални комитет је детектовао неколико фактора који утичу на тренд отимања пољопривредног земљишта. То су глобализација, слобода кретања капитала, пораст броја становника и потребе за производњом хране и енергије, урбанизација, већа тражња за природним ресурсима, лоше стране пољопривредне политике и политике заштите животне средине (посебно плаћање по хектару и захтеви за већим коришћењем биогорива), сигурност инвестирања, улагања капитала у пољопривредно земљиште, „потенцијал да се спекулише о растућој вредности пољопривредног земљишта и будућој државној помоћи.“<sup>1290</sup>

---

<sup>1283</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.5., 4.4.

<sup>1284</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27.

<sup>1285</sup> Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, чл. 11.

<sup>1286</sup> Универзална декларација о људским правима, чл. 25.

<sup>1287</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.2., 6.1.

<sup>1288</sup> Детаљније вид.: Уговор о функционисању Европске уније, чл. 39.

<sup>1289</sup> Детаљније вид.: Уговор о функционисању Европске уније, чл. 191. Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.4.

<sup>1290</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.3., 2.5.

Имајући у виду претходно наведено Европски економски и социјални комитет је у свом мишљењу истакао да пољопривредно земљиште није обична роба која се може произвести, већ је у питању ресурс чије површине су ограничене, због чега на њега не могу бити примењена уобичајена тржишна правила.<sup>1291</sup> Потребно је да право својине на земљишту и начин коришћења земљишта буду детаљније регулисани.<sup>1292</sup> Закључци Европског економског и социјалног комитета су у потпуној сагласности са основним поставкама на којима је заснована ова докторска дисертација. Целокупно истраживање и основа дисертације се заснива на закључку да је потребан посебан приступ приликом регулисања питања која се односе на пољопривредно земљиште, односно да пољопривредно земљиште као природни ресурс који представља основ људске егзистенције захтева посебан правни режим.

Земљишна политика спада у надлежност држава чланица, али постоје ограничења која су постављена Уговором о функционисању Европске уније, као што је слобода кретања капитала. Међутим, поставља се питање да ли је принцип слободног кретања капитала и слободног тржишта у супротности са принципом једнаког приступа земљишту, односно могућности стицања земљишта.<sup>1293</sup> Цене пољопривредног земљишта у различитим државама чланицама знатно варирају, као и приходи пољопривредника и њихова куповна моћ. У таквим условима поштовање принципа слободног кретања капитала доводи до описаног проблема отимања и концентрације пољопривредног земљишта. Због тога Европски економски и социјални комитет сматра да државе чланице могу поставити ограничења у погледу промета пољопривредним земљиштем како би била обезбеђена сигурност снабдевања храном и како би били заштићени други легитимни јавни интереси.<sup>1294</sup> Предложено је да државама чланицама буде омогућено да успоставе горње лимите у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту од стране физичких и правних лица, уз увођење права прече куповине.<sup>1295</sup> Европски економски и социјални комитет је позвао Европски парламент и Савет да преиспита да ли треба „гарантовати слободно кретање капитала у погледу *отуђења* [италиком истакла С.Н.П.] и стицања пољопривредног земљишта и пољопривредних предузећа, посебно у односу на треће земље, али и унутар ЕУ.“<sup>1296</sup>

Мишљења Европског економског и социјалног комитета је подстакло и друге институције ЕУ на то да размотре проблем отимања и концентрације пољопривредног земљишта. Покренуто је питање могућности ограничења располагања и стицања права својине на пољопривредном земљишту и сагледавање принципа слободног кретања капитала из другог угла. Слободан промет пољопривредног земљишта је довео до стања које значајно угрожава опстанак породичних пољопривредних газдистава, а може угрозити и снабдевање локалног становништва храном.

Схавтајући значај проблема отимања и концентрације пољопривредног земљишта на који је указао Европски економски и социјални комитет, као и многобројне организације,

---

<sup>1291</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.7., 6.3.

<sup>1292</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.7., 6.3.

<sup>1293</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.9., 6.9.

<sup>1294</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 6.9., 6.10.

<sup>1295</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.11., 6.15.

<sup>1296</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, параграф 1.9., 6.9.

Одбор за пољопривреду и рурални развој Европског парламента (*European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*) је од Транснационалног института (Transnational Institute)<sup>1297</sup> затражио да изради студију о Обиму отимања пољопривредног земљишта у Европској унији.<sup>1298</sup> У студији, која је објављена у мају 2015. године, закључено је да отимање и концентрација пољопривредног земљишта има бројне негативне последице међу којима је и угрожавање опстанака малих породичних газдинстава, чији број се последњих година убрзано смањује.<sup>1299</sup> У студији је указано и на различитост инвеститора и појаву оних који нису традиционално заступљени у сектору пољопривреде, као што су на пример пензиони фондови и различити индивидуални инвеститори.<sup>1300</sup> Утврђени су фактори који доприносе настанку овог проблема који су у складу са онима приказаним у мишљењу Европског економског и социјалног комитета. Поред тога указано је на проблем разлика у ценама пољопривредног земљишта који доприноси концентрацији пољопривредног земљишта, поступак приватизације који је био заступљен у појединим државама и концентрација која постоји на тржишту хране.<sup>1301</sup>

Закључено је да тржиште које је засновано на четири врсте слободе не може да спречи настанак дискриминације и не може да регулише питање приступа земљишту.<sup>1302</sup> У оквиру унутрашњег тржишта земљиште је до сада третирано као обична роба коју, без дискриминације, може купити физичко или правно лице из Европске уније, што мора бити промењено.<sup>1303</sup> Предложено је увођење ограничења принципа слободног кретања капитала и пружање веће слободе државама чланицама Европске уније у регулисању питања која се односе на *продају и закуп пољопривредног земљишта*.<sup>1304</sup> Постављање горње границе у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту и увођење права прече куповине су такође препознати као могућа решења, као што је то предложио и Европски економски и социјални комитет.<sup>1305</sup> Предложено је да Европска комисија донесе препоруке у вези са земљиштем које ће бити имплементирани у директивама, а које би требало да обухватају четири оквира „унутрашње тржиште, пољопривреду, животну средину и територијалну кохезију,“ тако да приступ земљишту буде заснован на људским правима.<sup>1306</sup> Затражена је већа флексибилност Суда правде Европске уније приликом тумачења принципа слободног кретања капитала, односно евалуације националних мера које утичу на ограничење кретања капитала, а које су уведене ради остварења оправданих циљева.<sup>1307</sup>

Претходно наведени документи и студије су, уз активност бројних организација, допринели да питању отимања и концентрације пољопривредног земљишта буде посвећена већа пажња. Први конкретан корак европских институција у решавању овог проблема је начињен од стране Европског парламента доношењем *Резолуције о стању концентрације пољопривредног земљишта у ЕУ: како пољопривредницима олакшати приступ земљишту?*, 27. априла 2017. године.<sup>1308</sup> У њој је констатовано да су *приступ земљишту и право својине на земљишту основна права* која су регулисана националним прописима и да приступ

<sup>1297</sup> Transnational Institute <https://www.tni.org/en>

<sup>1298</sup> Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jennifer Franco, *Extent of farmland grabbing in the EU*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2015.

<sup>1299</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 25.

<sup>1300</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 22-23.

<sup>1301</sup> Детаљније вид.: S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 27-37.

<sup>1302</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 12, 58.

<sup>1303</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 56.

<sup>1304</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 12, 60.

<sup>1305</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 12, 60.

<sup>1306</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 13, 62.

<sup>1307</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 12, 58.

<sup>1308</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)), OJ C 298, 23.8.2018.

земљишту представља услов за остварење појединих људских права.<sup>1309</sup> Закључено је да земљиште може бити посматрано као предмет права својине, али и као јавно добро и оно је подложно социјалним обвезама.<sup>1310</sup> У потпуности се слажемо са оваквим ставом. Као што је речено у првом поглављу дисертације, право својине треба посматрати кроз његову социјалну функцију.<sup>1311</sup> У Резолуцији је такође закључено да пољопривредно земљиште представља редак и необновљив ресурс који чини основу за остварење права на довољну количину здраве хране.<sup>1312</sup> До истог закључка смо дошли у дисертацији у оквиру анализе значаја пољопривредног земљишта.<sup>1313</sup> Потреба производње све веће количине хране и енергената утиче на повећану тражњу за пољопривредним земљиштем, а самим тим и на пораст цена.<sup>1314</sup> Европски парламент је у Резолуцији истакао да је земљиште двоструко угрожено. До губитка пољопривредног земљишта долази услед урбанизације, изградње инфраструктурних објеката, дезертификације узроковане климатским променама и сличних околности.<sup>1315</sup> У дисертацији смо такође идентификовали тренд смањења пољопривредних површина и факторе који му доприносе.<sup>1316</sup> Европски парламент је констатовао да је пољопривредно земљиште угрожено и трендом концентрације земљишта, односно све већим површинама које имају пољопривредна предузећа, али и инвеститори који не долазе из сектора пољопривреде.<sup>1317</sup> Куповина пољопривредног земљишта се сматра сигурном инвестицијом, због чега је потражња за пољопривредним земљиштем све већа.<sup>1318</sup> Констатовано је да надлежни органи власти треба да врше контролу и да спречавају активности које доводе до губитка пољопривредног земљишта.<sup>1319</sup> Европски парламент је такође закључио да земљиште не сме бити третирано као обична роба на тржишту.<sup>1320</sup> У Резолуцији су у кратким цртама садржани готово сви резултати истраживања који су дати у мишљењу Европског економског и социјалног комитета и у студију о Обиму отимања пољопривредног земљишта у Европској унији. Констатовани су узроци концентрације и отимања пољопривредног земљишта, претња која постоји за опстанак породичних пољопривредних газдинстава која имају вишеструки значај, као и други негативни утицаји на пољопривредно земљиште и социјалну стабилност. Европски парламент је у Резолуцији позвао државе чланице Европске уније да у оквиру својих јавних политика посвете већу пажњу очувању, управљању и промету пољопривредним земљиштем.<sup>1321</sup> Потребно је да политике држава чланица које се односе на тржиште земљишта буду формиране тако да омогуће „приступ праву својине или закупу под финансијским условима прилагођеним

<sup>1309</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф E, F.

<sup>1310</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф G.

<sup>1311</sup> Вид. одељак 2.4.3. Својина као социјална функција.

<sup>1312</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф J, U, AV.

<sup>1313</sup> Вид. одељак 3.3. Значај пољопривредног земљишта.

<sup>1314</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф J, U, AV.

<sup>1315</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф J.

<sup>1316</sup> Вид. одељке 3.3.1. Земљиште као најзначајнији природни ресурс и 3.3.2. Трендови који утичу на значај пољопривредног земљишта.

<sup>1317</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф J.

<sup>1318</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф AJ.

<sup>1319</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф J.

<sup>1320</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф J.

<sup>1321</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 1.

пољопривредној делатности и надзор над ценама пољопривредног земљишта и закупницама.“<sup>1322</sup> Предложено је да пољопривредно земљиште буде посебно заштићено тако што ће државама чланицама бити омогућено да регулишу куповину, давање у закуп и коришћење пољопривредног земљишта, што треба да буде у складу са Уговорима европске уније, слободама унутрашњег тржишта и јавним интересима.<sup>1323</sup> Државе чланице треба да користе инструменте који су у складу са Уговорима Европске уније, а којима могу утицати на тржиште, као што су на пример издавање дозвола за куповину или закуп пољопривредног земљишта, право прече куповине, ограничење куповине пољопривредног земљишта када су у питању правна лица, максимални број хектара који је могуће купити, обавеза закупца да обрађује земљиште, давање предности пољопривредницима, индексирање цена, и друге мере.<sup>1324</sup> Препоручено је да државе чланице дају предност малим и средњим локалним пољопривредним произвођачима и новим, младим пољопривредницима приликом куповине или закупа пољопривредног земљишта, тако што би, на пример било уведено право прече куповине/закупа у њихову корист.<sup>1325</sup> Ове одредбе резолуције су од изузетне важности јер оне указују на потребу и могућност држава да уведу различите мере којима могу ограничити слободан промет пољопривредног земљишта. Оне наравно треба да буду уведене ради постизања циљева који су у јавном интересу и који су дозвољени, и чије остварење не сме бити засновано на дискриминацији.

Државе чланице су позване да примене Добровољне смернице о одговорном управљању земљиштем, рибарством и шумама у контексту националне безбедности хране које је 2012. године израдила Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација.<sup>1326</sup> У Резолуцији је предвиђено да Европска комисија треба да донесе препоруке о управљању земљиштем у Европској унији које ће бити у складу са претходно наведеним документом и које ће обухватити пољопривреду, животну средину, унутрашње тржиште и територијалну кохезију.<sup>1327</sup> Европски парламент је позвао Комисију, да у сарадњи са државама чланицама Европске уније и заинтересованим странама „објави јасан и свеобухватан скуп критеријума, укључујући трансакције пољопривредним земљиштима на тржиштима капитала, који ће државама чланицама обезбедити једнаке услове и јасно показати које мере регулације тржишта земљишта су дозвољене, узимајући у обзир јавни интерес и четири слободе Европске уније, с циљем да се пољопривредницима олакша стицање земљишта за пољопривреду и шумарство.“<sup>1328</sup> Предложено је да до доношења критеријума Европска комисија размотри могућност мораторијума на поступке који су у току, а који се односе на усаглашеност прописа државе чланице о промету пољопривредним земљиштем са прописима Европске уније.<sup>1329</sup>

---

<sup>1322</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 21.

<sup>1323</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 37.

<sup>1324</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 22.

<sup>1325</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 12.

<sup>1326</sup> Детаљније вид.: Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2012. <http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf> приступљено: 14.05.2020.

<sup>1327</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 27, 28.

<sup>1328</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 39.

<sup>1329</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 39.

Поред претходно наведеног, Европски парламент је позвао Европску комисију да успостави сервис за контролу концентрације пољопривредног земљишта који између осталог треба да води евиденцију цена продаје пољопривредног земљишта, износа закупнине, понашања власника на тржишту, губитка површина пољопривредног земљишта и смећења његовог квалитета и др, а такође и државе чланице треба да воде евиденцију цена пољопривредног земљишта и закупнина која може бити упоредива са подацима других држава.<sup>1330</sup> Препоручено је да државе успоставе систем евиденције у ком ће се налазити подаци о праву својине на пољопривредном земљишту и праву коришћења.<sup>1331</sup> Предложено је да локалне заједнице буду укључене приликом доношења одлуке о начину коришћења земљишта.<sup>1332</sup> Део одредби Резолуције је посвећен и променама у систему плаћања у оквиру Заједничке пољопривредне политике с обзиром да тренутни систем плаћања по хектару доприноси додатном јачању великих произвођача.<sup>1333</sup>

На овом месту ћемо закључити да су наведене промене у стратешким документима, правној политици и правној регулативи Европске уније у вези са пољопривредним земљиштем потврдиле актуелност и значај теме ове докторске дисертације, али и основне поставке на којима је она заснована. Посебну сатисфакцију за аутора представља то што су кључне хипотезе формулисане независно од рада наднационалних институција и пре него што је званични документ Европског парламента био објављен.

Основна хипотеза на којој се заснива дисертација је да је пољопривредно земљиште специфичан и изузетно значајан ресурс за који треба да важи посебан својинскоправни режим, различит од општег режима који је установљен за друге непокретне и покретне ствари. Та хипотеза и основне поставке дисертације су утврђени 2015. године, а структура рада средином наредне године. На основу одбрањеног пројекта, Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду је дало сагласност на предлог теме докторске дисертације 29. марта 2017. године, односно скоро месец дана пре објављивања Резолуције у којој је Европски парламент дошао до готово потпуно истих закључака.

Као одговор на захтев Европског парламента, у октобру 2017. године је донета Интерпретативна комуникација Комисије о стицању пољопривредног земљишта и праву Европске уније.<sup>1334</sup> Констатовано је да је пољопривредно земљиште редак и посебан ресурс, због чега државе настоје да његово стицање ограниче на различите начине.<sup>1335</sup> Закључено је да прописи који регулишу пренос права својине на пољопривредном земљишту најчешће имају за циљ очување пољопривредног земљишта и његово правилно коришћење. Поред тога, они могу бити усмерени на *очување пољопривредних газдинстава* и спречавање шпекулација у вези са пољопривредним земљиштем.<sup>1336</sup> Државе чланице имају надлежност за уређивање тржишта пољопривредног земљишта, али прописи морају бити у складу са принципима који су садржани у уговорима Европске уније, морају бити поштоване основне

---

<sup>1330</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 2, 6.

<sup>1331</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 7.

<sup>1332</sup> European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф 18.

<sup>1333</sup> На пример, иако, у складу са Уредбом бр. 1307/2013 постоји могућност да државе чланице смање директна плаћања за 5% за износе који прелазе 150.000 евра, у пракси се може догодити да велики произвођачи не спадају под режим умањења јер правна лица могу имати више огранака (подружница) од којих сваки укупно добија мање од 150.000. European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers, параграф АО.

<sup>1334</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, C/2017/6168, OJ C 350, 18.10.2017.

<sup>1335</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 5.

<sup>1336</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 6.

слободе тржишта и недискриминације, а посебно је забрањено неједнако третирање лица по основу држављанства.<sup>1337</sup> Документ Европске комисије садржи анализу принципа слободе кретања капитала и могућности одступања, односно увођења ограничења, у складу са Уговором о функционисању Европске уније, као и анализу праксе Суда правде европске уније. На крају су дате смернице државама чланицама у погледу мера ограничења располагања, односно стицања права својине на пољопривредном земљишту које су у складу са прописима Европске уније. Појединачне мере ће бити посебно анализирани у наставку овог поглавља, и у наредном поглављу које је посвећено стицању права својине на пољопривредном земљишту. На овом месту је потребно указати на то да је број дозвољених мера ужи у односу на оне које је Европски парламент предложио у Резолуцији. Европска комисија се руководила досадашњом праксом Суда правде европске уније, због чега је тумачење слободе кретања капитала шире у односу на предлоге који су постојали у претходно наведеним документима. Дакле, није прихваћена широка могућност ограничења која је предложена у оквиру тих докумената. Међутим, анализа дозвољености увођења конкретних мера ограничења која је садржана у документу Европске комисије је од великог значаја за државе чланице и може дати значајан допринос у доношењу одлука и избегавању увођења мера ограничења које касније могу изазвати проблеме и покретање поступака пред Судом правде Европске уније. Значајна је и чињеница да је у документу Европске комисије препознат проблем који постоји у вези за потпуном слободом кретања капитала када је у питању пољопривредно земљиште и да оно као значајан ресурс захтева посебан режим. Потврђено је да државе чланице могу увести мере које утичу на ограничење основних слобода унутрашњег тржишта, али да циљеви због којих се оне уводе морају бити јасно одређени, инструменти који су одабрани за постизање тих циљева морају бити пропорционални и не смеју доводити до дискриминације.<sup>1338</sup>

Промене у приступу према праву својине на пољопривредном земљишту које су започете у Европској унији током претходних година су веома значајне. Оне указују на важност пољопривредног земљишта и на потребу адекватног регулисања питања која се односе на право својине, односно овлашћење располагања. Закључено је да пољопривредно земљиште не може бити посматрано као роба на тржишту, већ да оно захтева посебан правни режим. Иако доношење прописа и њихова измена треба да буду засновани на детаљној анализи потенцијалних ефеката њихове примене, такав приступ је на нивоу Европске уније, када је у питању промет пољопривредног земљишта, изостао. Тек је последњих година уочено да је потребно преиспитати регулативу која се односи на слободан промет пољопривредног земљишта, иако је процес отимања и концентрације пољопривредног земљишта већ годинама у назад заступљен у европским државама. Претходна анализа стања у Европској унији још једном потврђује значај истраживања питања која се односе на право својине на пољопривредном земљишту, посебно овлашћења коришћења и располагања.

### 5.3.2.2. Национална правила о располагању пољопривредним земљиштем

У европским државама располагање правом својине на пољопривредном земљишту углавном није потпуно слободно. Разлози за увођење ограничења располагања могу бити веома различити, али је најчешће у питању остварење циљева јавних политика као што је очување пољопривредних површина, ефикасније коришћење пољопривредног земљишта, спречавање настанка проблема концентрације пољопривредног земљишта, подстицање

<sup>1337</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 9.

<sup>1338</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 17.

развоја породичних пољопривредних газдинстава и њихова заштита, задржавање становништва у руралним срединама и др.

У овом одељку ће пажња бити посвећена дужностима власника приликом располагања пољопривредним земљиштем и различитим видовима ограничења располагања, јер то чини највећу разлику у односу на располагање правом својине на другим непокретностима. Биће анализирани системи појединих европских држава у којима је неопходно да власник пољопривредног земљишта поднесе захтев надлежном органу како би добио одобрење за пренос права својине на пољопривредном земљишту на друго лице.

#### 5.3.2.2.1. Претходно одобрење за располагање пољопривредним земљиштем

Суд правде Европске уније је закључио да је систем издавања одобрења за располагање пољопривредним земљиштем прихватљив уколико је заснован на „објективним критеријумима који су унапред познати и који омогућавају свим особама погођеним рестриктивном мером те врсте да имају на располагању правни лек.“<sup>1339</sup> Мере у оквиру поступка одобрења које су установљене ради постизања циљева који су у јавном интересу не смеју бити дискриминативне, морају бити одговарајуће и пропорционалне.<sup>1340</sup> Суд сматра да систем давања накнадног одобрења, након што је извршен пренос права својине на пољопривредном земљишту није дозвољен. На тај начин не могу бити постигнути циљеви због којих је уведен систем одобрења и такве мере би биле у супротности са начелом правне сигурности.<sup>1341</sup> Дакле, државе чланице могу националним прописима успоставити систем издавања одобрења приликом промета пољопривредног земљишта, али само ако је у питању претходно одобрење и ако су прописане мере у складу са наведеним условима. Европска комисија је у смерницама упућеним државама чланицама у погледу мера ограничења промета пољопривредним земљиштем прихватила наведено мишљење Суда правде Европске уније.<sup>1342</sup>

Неке од европских држава у којима је потребно добити одобрење за промет пољопривредног земљишта, које се односи на испуњеност услова на страни отуђиоца или стицаоца (или оба субјекта) су Аустрија, Немачка, Француска, Швајцарска, Норвешка,<sup>1343</sup> Шведска, Исланд<sup>1344</sup> и Мађарска.<sup>1345</sup> Међу системима ових држава постоје разлике.

На овом месту ћемо пажњу посветити издавању одобрења за промет пољопривредног земљишта у Немачкој, Швајцарској и Француској. Анализа система ових држава ће нам омогућити да укажемо на разноликост решења која постоје у Европи. Потребно је напоменути да ће издавање одобрења бити сагледано из угла отуђиоца пољопривредног

---

<sup>1339</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 34.

<sup>1340</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 34, 41.

<sup>1341</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 44.

<sup>1342</sup> Детаљније вид.: Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 12-13.

<sup>1343</sup> Детаљније вид.: K. A. Hustad, *op. cit.*, 89-90.

<sup>1344</sup> Jayne Glass, Rosalind Bryce, Martin Price, Leonie Schulz, Diana Valero, *Research on interventions to manage land markets and limit the concentration of land ownership elsewhere in the world*, Scottish Land Commission, Commissioned Report No 001, 2018, 19. [https://landcommission.gov.scot/downloads/5dd6c67b34c9e\\_Land-ownership-restrictions-FINAL-March-2018.pdf](https://landcommission.gov.scot/downloads/5dd6c67b34c9e_Land-ownership-restrictions-FINAL-March-2018.pdf) преузето: 20.05.2020.

<sup>1345</sup> Csilla Csák, Bianka Enikő Kocsis, Anikó Raisz, „Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure,” *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 19/2015, 36.



земљишта, с обзиром да је ово поглавље посвећено овлашћењу располагања, док ће ограничења која се односе на стицаоца бити размотрена у наредном поглављу.

#### 5.3.2.2.1.1. Немачка

Неки од основних разлога увођења система издавања одобрења у Немачкој и утицаја државе на промет пољопривредног земљишта (на овај начин), су спречавање настанка негативних последица по пољопривредну структуру и омогућавање остварења различитих циљева јавних политика.<sup>1346</sup> Циљеви чијем остварењу треба да допринесе систем издавања одобрења за промет пољопривредног земљишта су унапређење и развој пољопривредне структуре, очување независних породичних пољопривредних газдинстава која имају својину над пољопривредним земљиштем, спречавање преношења својине на пољопривредном и шумском земљишту на субјекте који нису одговарајући, спречавање фрагментације пољопривредног земљишта, спречавање промета пољопривредног земљишта по претерано високим ценама које би онемогућиле пољопривредницима да дођу до земљишта, осигурање производње хране за становништво и јачање пољопривредног сектора.<sup>1347</sup>

У складу са Законом о мерама за унапређење пољопривредне структуре и осигурање пољопривредних и шумарских предузећа (скраћени назив Закон о промету земљишта),<sup>1348</sup> добијање одобрења је предуслов за отуђење пољопривредног и шумског земљишта на основу уговора.<sup>1349</sup> Законом је остављена могућност да покрајине одреде површине земљишта за које није неопходно прибавити одобрење.<sup>1350</sup> У регулисању овог питања постоје разлике међу покрајинама, тако да максимална површина за коју није потребно добити одобрење варира од 0,15 до 2 хектара.<sup>1351</sup> Од општег правила да је неопходно одобрење за промет пољопривредног земљишта постоје и други изузеци.<sup>1352</sup>

Захтев за добијање одобрења надлежном органу могу поднети уговорне стране, лице у чију корист је закључен уговор и нотар.<sup>1353</sup> Месно је надлежан орган за издавање одобрења у

---

<sup>1346</sup> Matthias Dombert, Karsten Witt (Hrsg.), *Münchener Anwalts Handbuch, Agrarrecht*, Verlag C.H.Beck, München, 2011, 234.

<sup>1347</sup> *Ibid.*

<sup>1348</sup> Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz - GrdstVG), 28.07.1961, Zuletzt geändert 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586).

<sup>1349</sup> Ово правило се односи и на отуђење сувласничког дела земљишта, продају дела наслеђене имовине лицу које није санаследник, уколико је у питању пољопривредно или шумско земљиште (газдинство) и када је у питању заснивање плодуживања на земљишту. Grundstückverkehrsgesetz, Art. 2.

<sup>1350</sup> Grundstückverkehrsgesetz, Art. 2.

<sup>1351</sup> Најмања површина пољопривредног земљишта за чији промет није потребно прибавити одобрење је одређена у покрајини Сарланд и износи 0,15 хектара, затим следе покрајине Бремен, Хесен и Тирингија са граничном површином од 0,25 хектара, покрајине Баден-Виртемберг, Рајна-Палатинат и Саксонија са 0,5 хектара, Берлин, Бранденбург, Хамбург, Доња Саксонија, Северна Рајна-Вестфалија са граничном површином до 1 хектара, и покрајине Баварска, Мекленбург-Западна Померанија, Саксонија-Анхалт и Шлезвиг-Холштајн у којима није потребно одобрење за промет пољопривредног земљишта површине до 2 хектара. M. Dombert, K. Witt, *op. cit.*, 237-238.

<sup>1352</sup> Одобрење није потребно када савезна влада или покрајина учествују у продаји, када верска заједница стиче земљиште (изузев ако је у питању стицање пољопривредног или шумарског предузећа), када продаја земљишта или коришћење права прече куповине служе за спровођење поступка консолидације земљишта, насељавања, када се непокретност продаје у оквиру просторног обухвата развојног плана у складу са Законом о изградњи и када се продаја врши према посебном Баварском алпском закону. Grundstückverkehrsgesetz, Art. 4.

<sup>1353</sup> Grundstückverkehrsgesetz, Art. 3.

чијем округу се налази сво или већина земљишта (када је у питању продаја само земљишта), а ако је предмет продаје пољопривредно газдинство са земљиштем, месна надлежност се одређује према месту где се налазе пољопривредни објекти.<sup>1354</sup> Надлежни орган треба да донесе одлуку у року од месец дана. Међутим, рок у одређеним случајевима може бити продужен на два, односно три месеца, али је пре продужетка рока потребно да подносиоцу захтева буде издата привремена одлука.<sup>1355</sup> Законом су предвиђени разлози због којих надлежни орган може одбити да изда одобрење. Он то може учинити 1. уколико би продаја пољопривредног земљишта утицала на нездраву дистрибуцију/раподелу земљишта, што је углавном случај када је продаја супротна мерама за побољшање пољопривредне структуре;<sup>1356</sup> 2. ако би продаја земљишта или већег дела земљишта које је просторно или економски повезано довело до њихове поделе или утицало на економско слабљење отуђиоца. Оваква ситуација, у складу са законом, постоји када би отуђењем земљишта пољопривредно газдинство изгубило одрживост, када би отуђењем дела земљишта пољопривредна парцела имала површину мању од једног хектара, када би отуђење довело до поделе земљишта које је додељено у поступку консолидације земљишта или је стечено на основу повећања или измештања пољопривредног газдинства подржаног јавним средствима, што би било у супротности са мерама за побољшање пољопривредне структуре;<sup>1357</sup> 3. уколико постоји велика диспропорција између вредности земљишта и накнаде коју даје друга уговорна страна (ово правило се не примењује када се земљиште продаје за друге, непољопривредне сврхе).<sup>1358</sup> Приликом доношења одлуке потребно је узети у обзир општа економска питања, посебно када се земљиште продаје ради вађења сировина.<sup>1359</sup> Законом је остављена могућност одступања од претходно наведених правила уколико би одбијање издавања одобрења представљало „неразумну потешкоћу за продавца.“<sup>1360</sup>

Поред тога, надлежни орган приликом доношења одлуке треба да води рачуна и о праву прече куповине. Наиме, пре него што донесе коначну одлуку, орган за издавање одобрења за промет пољопривредног земљишта је обавезан да уговор поднесе органу надлежном за насељавање, уколико су испуњени услови за спровођење права прече куповине које је установљено у његову корист.<sup>1361</sup> Закон о насељавању<sup>1362</sup> којим је уређено ово питање је донет 1919. године и он чини један од четири основна закона којим су регулисана питања која се односе на земљиште (поред њега то су Закон о промету земљишта, Закон о комасацији и Закон о изградњи). У складу са његовим одредбама орган у чијој надлежности је уређење питања насељавања има право прече куповине пољопривредног земљишта, мочварног земљишта и земљишта које се може привести пољопривредној намени, а које се налази на територији која је у њеној надлежности. Право прече куповине се примењује на земљиште величине 2 хектара које власник жели да отуђи путем уговора о купопродаји за чије спровођење је по Закону о промету земљишта неопходно добити претходно поменуто одобрење.<sup>1363</sup> Владе покрајина могу прописати минималну величину земљишта које подлеже праву прече куповине на више или мање од 2 хектара на ограничено време како би било

<sup>1354</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 18.

<sup>1355</sup> Детаљније вид.: Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 6; M. Dombert, K. Witt, *op. cit.*, 243-244.

<sup>1356</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 9; Детаљније вид.: Alexander Wagner, „Grundstückskaufvertrag und Grundstücksverkehrsrecht,“ in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, Luchterhand, Köln, 2012, 1760.

<sup>1357</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 9; Christian Grimm, Roland Norer, *Agrarrecht*, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2015, 39.

<sup>1358</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 9; C. Grimm, R. Norer, *op. cit.*, 39.

<sup>1359</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 9.

<sup>1360</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 9.

<sup>1361</sup> Grundstücksverkehrsgesetz, Art. 12.

<sup>1362</sup> Reichssiedlungsgesetz, 11.08.1919, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. August 2009, BGBl. I S. 2355, 2386.

<sup>1363</sup> Reichssiedlungsgesetz, Art. 4 (1).

омогућено спровођење мера за побољшање пољопривредне структуре.<sup>1364</sup> Право прече куповине се не примењује приликом продаје земљишта органу јавне власти, супружнику продавца или сроднику у правој линији или у побочној линији до трећег степена.<sup>1365</sup> Орган у чију корист је установљено право прече куповине одлучује да ли ће искористити то своје право или не, о чему обавештава орган надлежан за издавање одобрења за промет пољопривредног земљишта, који након тога одлуку прослеђује продавцу земљишта и уколико је одлука потврдна помаже у даљим корацима око закључења уговора о купопродаји.<sup>1366</sup>

#### 5.3.2.2.1.2. Швајцарска

У Швајцарској промет пољопривредног земљишта и пољопривредних газдинстава (имања) такође није слободан, већ је условљен добијањем одобрења од стране належног органа.<sup>1367</sup> Дакле, да би лице могло да стекне право својине<sup>1368</sup> на пољопривредном газдинству или пољопривредном земљишту потребно је да претходно добије одобрење кантоналног органа.<sup>1369</sup> У већини кантона је издавање одобрења у надлежности централног органа управе у оквиру ког се налазе посебни департмани или службе, дирекције за област пољопривреде,<sup>1370</sup> док у појединим кантонима постоји посебна комисија за земљишно право.<sup>1371</sup> Од општег правила да је неопходно добити сагласност за пренос права својине постоје изузеци који су одређени Федералним законом о сеоском земљишту.<sup>1372</sup>

Један од разлога за увођење оваквог система је стварање могућности да орган управе кроз процес издавања одобрења изврши контролу да ли је пренос права својине на пољопривредном газдинству, односно земљишту у складу са циљевима одређеним Федералним законом о сеоском земљишту.<sup>1373</sup> Иако је добијање дозволе превасходно везано

<sup>1364</sup> Reichssiedlungsgesetz, Art. 4 (4).

<sup>1365</sup> Reichssiedlungsgesetz, Art. 4 (2).

<sup>1366</sup> Детаљније вид.: Reichssiedlungsgesetz, Art. 6; A. Wagner, *op. cit.*, 1761.

<sup>1367</sup> BGBB, чл. 61.

<sup>1368</sup> Односи се на пренос права својине као и на сваки други правни посао који је економски еквивалентан преносу права својине. BGBB, чл. 61, ст. 3. (дакле давање земљишта у закуп не подлеже обавези добијања дозволе. B. Stalder (2011), 809.

<sup>1369</sup> Ова дозвола се односи на стицање пољопривредног газдинства односно земљишта, а не на отуђење, дакле прибавља је стицалац.

<sup>1370</sup> На пример, кантони: Glarus, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schwyz, Uri, Zug, Zürich, итд. Детаљније види: Markus Grossenbacher, „Die Praxis zum landwirtschaftlichen Bodenrecht aus der Sicht der Bewilligungsbehörde,“ у: *Landwirtschaftliches Bodenrecht: eine Standortbestimmung aus der Sicht des Praktikers nach 20 Jahren BGBB*, Weiterbildungstagung des Verbandes bernischer Notare und des Instituts für Notariatsrecht und Notarielle Praxis an der Universität Bern vom 30./31. Oktober 2013, Stämpfli Verlag, Bern, 2013, 116, 117.

<sup>1371</sup> На пример, кантони: Bern, Geneva, Jura, Neuchâtel, Vaud, итд. Детаљније види: M. Grossenbacher, *op. cit.*, 116, 117.

<sup>1372</sup> У складу са чланом 62 Федералног закона о сеоском земљишту одобрење није потребно у следећим случајевима: када је у питању стицање на основу наслеђивања; када пољопривредно газдинство односно земљиште стиче власников потомак, супружник, родитељ, брат или сестра или њихова деца; када непокретност стиче сувласник или заједничар; код примене законског права куповине или прекупа; у случају експропријације, или побољшања земљишта уз учешће државног органа; приликом исправљања, односно побољшања граница; приликом преноса права својине кроз спајање или раздвајање у складу са Законом о спајању (2003), ако се имовина преносиоца или стицаоца не састоји претежно из пољопривредног газдинства или пољопривредног земљишта; приликом стицања од стране кантона или општине у циљу заштите од поплава, ревитализације вода, ради изградње складишних резервоара за хидроелектране. BGBB, чл. 62.

<sup>1373</sup> B. Stalder (2011), 802.

за стицаоца/новог власника непокретности и представља врсту ограничења приликом прибављања пољопривредног газдинства односно земљишта, о чему ће бити више речи у наредном поглављу, орган надлежан за издавање дозволе води рачуна и о ограничењима која погађају отуђиоца/продавца. Наиме, надлежни орган управе проверава да ли би пренос права својине на пољопривредном земљишту био у супротности са забраном физичке поделе (*Realteilungsverbot*), ако је пољопривредно земљиште део пољопривредног газдинства. Уколико парцела чини целину са пољопривредним газдинством и не потпада под неке од изузетака када је могуће одступити од забране дељења, захтев за издавање дозволе за стицање земљишта ће бити одбачен.<sup>1374</sup> У том случају орган није ни стигао до стадијума у ком би разматрао право потенцијалног новог власника, већ је одлучивао само о могућности располагања правом својине на конкретној парцели. Уколико након провере испуњености претходно наведених услова надлежни орган утврди да је могућа продаја одређеног пољопривредног земљишта, прелази на утврђивање испуњености услова који се односе на потенцијалног новог власника. О томе ће бити више речи у наредном поглављу које је посвећено стицању права својине на пољопривредном земљишту, с обзиром да су у питању ограничења која се односе на стицаоца.

Следећи услов који треба да буде испуњен односи се на цену пољопривредног земљишта, односно газдинства. Један од циљева Федералног закона о сеоском земљишту је заштита самосталних пољопривредника и закупаца. Да би им била пружена могућност да пољопривредна газдинства односно земљишта прибаве по приступачној цени, уведено је ограничење.<sup>1375</sup> У складу са Федералним законом о сеоском земљишту износ цене приликом отуђења не сме прелазити више од 5% у односу на просечан износ који је плаћен за слична пољопривредна газдинства односно земљиште у том подручју/области у последњих 5 година. Кантони могу повећати проценат до највише 15%.<sup>1376</sup> Просечне цене се могу поредити само са онима приликом слободне продаје непокретности (не и у случају продаје у оквиру породице јер се тада примењује посебна цена - *ertragswert*).<sup>1377</sup> Што се тиче подручја у оквиру ког треба поредити износе, Савезни суд је у једној од пресуда<sup>1378</sup> прецизирао да термин област не треба тумачити у политичком смислу поделе на кантоне, округе и општине, већ треба ићи корак даље и поделу заснивати на географским и климатским карактеристикама области.<sup>1379</sup> Такође потребно је поредити газдинства која су слична по начину употребе, која су економски упоредива, имају сличан квалитет земљишта, сличан разлог отуђења и будућу употребу.<sup>1380</sup> Већина кантона води статистику цена, али подаци нису у свим кантонима јавно доступни, већ је код појединих за добијање података потребно доказати постојање одређеног интереса.<sup>1381</sup>

---

<sup>1374</sup> *Ibid.*, 803-804.

<sup>1375</sup> Проблем прекомерних цена је постојао и пре доношења закона 1991. године када је као потенцијално решење четрдесетих и педесетих година 20. века био постављен лимит од 130 процената *ertragswert* – посебне цене која се плаћа када је у питању продаја у оквиру породице, који је касније повећан на 175 процената. Martin Goldenberger, Hans Rudolf Hotz, *Artikel 66*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 891, 892.

<sup>1376</sup> BGBB, чл. 66.

<sup>1377</sup> M. Goldenberger, H. R. Hotz, *op. cit.*, 897.

<sup>1378</sup> Urteil 5A.11/1995 des Bundesgerichts vom 21. Dezember 1995.

<sup>1379</sup> M. Goldenberger, H. R. Hotz, *op. cit.*, 898.

<sup>1380</sup> Потребно је узети у обзир и вредност пољопривредних објеката као величину читаве фарме. Вредност пољопривредних објеката треба процењивати одвојено од вредности земљишта. M. Goldenberger, H. R. Hotz, *op. cit.*, 900, 901.

<sup>1381</sup> Деатљније вид.: M. Goldenberger, H. R. Hotz, *op. cit.*, 899.

### 5.3.2.2.1.3. Француска

Ограничења која су постављена у оквиру француског система могу бити посматрана из угла власника пољопривредног земљишта који жели да прода земљиште, али и из угла будућег стицаоца, с обзиром да за оба лица постоје извесна ограничења, односно власник нема потпуну слободу располагања, а лице које жели да купи пољопривредно земљиште мора да испуни одређене услове. На овом месту ћемо пажњу посветити ограничењима која се односе на овлашћење располагања правом својине на пољопривредном земљишту.

Француска се углавном сврстава у групу држава у којој је неопходно добијање претходног одобрења за располагање пољопривредним земљиштем, међутим овај систем одобрења је заснован на могућности употребе права прече куповине које је установљено у корист организације за управљање руралним земљиштем и насељавање, тако да по нашем мишљењу представља у ствари неку врсту мешовитог система у ком су садржана два инструмента ограничења располагања.

Почетком шездесетих година XX века у Француској је, на основу закона у области пољопривреде, основана организација за управљање руралним земљиштем и насељавањем (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural – SAFER*). У питању је непрофитна компанија која се налази под надзором Министарства пољопривреде и финансија и која има више агенција (тела) које делују на регионалном нивоу.<sup>1382</sup> Она је основана са циљем реорганизације пољопривредних газдинстава, постизања веће продуктивности, помоћи младим пољопривредницима, односно модернизације пољопривредне производње уз задржавање модела породичних фарми.<sup>1383</sup> SAFER има веома значајну улогу у контроли тржишта пољопривредног земљишта. Сваки власник који жели да прода пољопривредно земљиште или рурално земљиште, без обзира да ли је оно изграђено или не, мора прво да се обрати SAFER-у (на регионалном нивоу).<sup>1384</sup> Информацију о продаји земљишта надлежном органу (SAFER-у) прослеђује нотар, у складу са законском обавезом.<sup>1385</sup> Након тога SAFER има рок од два месеца да донесе одлуку да ли ће одобрити трансакцију или ће је одбити.<sup>1386</sup> Приликом доношења одлуке процењује се да ли је спровођење конкретне трансакције у складу са циљевима мисије SAFER-а. Циљеви су подељени у четири групе, а то су 1) јачање пољопривреде и шумарства кроз подстицање младих пољопривредника, реструктуирање и повећање пољопривредних послова у смислу бољих економских и еколошких перформанси, 2) подршка локалном развоју кроз економске и инфраструктурне пројекте локалних власти, 3) помоћ у заштити животне средине кроз очување пејзажа, заштита природних ресурса као што су пољопривредно земљиште, мочварна подручја, воде, биодиверзитет, борба против природних непогода и поплава и 4) осигурање транспарентности тржишта руралног земљишта путем обраде свих информација о тржишту, преноса информација о кретању (трансферу) земљишта заједницама, предлагања показатеља динамике земљишта на различитим географским размерама, упозоравање органа јавних власти и достављање

<sup>1382</sup> Детаљније вид.: сајт SAFER-а <https://www.safer.fr/>

<sup>1383</sup> SAFER: <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/> приступљено: 24.05.2020; *Your Land, My Land, Our Land*, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 41; Hubert Bosse-Platière, „Carnets de campagne. De la France agricole à la France rurale“, *CEDR Journal of Rural Law*, 1/2017, 50.

<sup>1384</sup> *Your Land, My Land, Our Land*, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 41.

<sup>1385</sup> *Your Land, My Land, Our Land*, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 41; P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 4; SAFER Opérateur foncier <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/> приступљено: 24.05.2020.

<sup>1386</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 4.

националних индикатора за одређена питања.<sup>1387</sup> Када спровођење конкретне трансакције не би било у складу са претходно наведеним циљевима, SAFER може покушати да преговорима између продавца и купца дође до одговарајућег решења, а ако то није могуће може одбити да да одобрење за спровођење трансакције.<sup>1388</sup> То ће учинити на тај начин што ће искористити право прече куповине које је установљено у његову корист и тако ће блокирати спровођење трансакције.<sup>1389</sup>

Дакле, законско право прече куповине пољопривредног, односно руралног земљишта<sup>1390</sup> је установљено како би било омогућено остварење наведених циљева. С обзиром да SAFER добија податке о продаји сваког пољопривредног, односно руралног земљишта има увид у све трансакције. Уколико процени да је због остварења циљева који су у јавном интересу, ради очувања пољопривредне намене непокретности, спречавања ескалације цена, унапређења локалног развоја или ради заштите животне средине потребно да спречи спровођење трансакције, то може учинити тако што ће искористити своје право прече куповине.<sup>1391</sup> Дакле SAFER има предност у односу на друга лица приликом куповине земљишта. Он може прихватити цену коју је одредио продавац, а може и затражити да продаја буде извршена по нижој цени уколико сматра да је она превисока узимајући у обзир цене на локалном нивоу и стање непокретности.<sup>1392</sup> У том случају продавац има на располагању неколико могућности. Може прихватити нижу цену и продати непокретност, може одустати од продаје, а може и да се обрати суду и да затражи да се судским путем одреди цена коју SAFER треба да плати.<sup>1393</sup> Циљ куповине земљишта није да SAFER задржи земљиште у својини, већ да пронађе боље решење за конкретну ситуацију тако што ће земљиште продати другом лицу које може на бољи начин да задовољи претходно наведене циљеве.<sup>1394</sup>

Овако организован систем омогућује контролу промета пољопривредног земљишта и лакше остварење различитих врста циљева који су у јавном интересу. У претходно наведеним документима који су се односили на питање концентрације и отимања пољопривредног земљишта француски систем је наведен као пример могућег деловања против таквих негативних трендова с обзиром да SAFER има контролу над свим трансакцијама и може спречити продају земљишта која би довела до негативних последица.

#### 5.3.2.2.1.4. Закључна разматрања о претходном одобрењу за располагање пољопривредним земљиштем

Из анализе система издавања одобрења за располагање пољопривредним земљиштем у Немачкој, Швајцарској и Француској можемо закључити да су разлози за увођење овакве врсте контроле располагања правом својине на пољопривредном земљишту углавном

<sup>1387</sup> SAFER Nos 4 missions, <https://www.safer.fr/les-safer/nos-4-missions/> приступљено: 24.05.2020.

<sup>1388</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 4.

<sup>1389</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 4; S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 59.

<sup>1390</sup> Code rural et de la pêche maritime, Version consolidée au 14 juin 2020, Art. L143-1.

<sup>1391</sup> SAFER, Le droit de préemption <https://www.safer.fr/les-safer/le-droit-de-preemption/> приступљено: 24.05.2020.

<sup>1392</sup> *Your Land, My Land, Our Land*, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 41.

<sup>1393</sup> *Your Land, My Land, Our Land*, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 41.

<sup>1394</sup> SAFER, Le droit de préemption <https://www.safer.fr/les-safer/le-droit-de-preemption/> приступљено: 24.05.2020; P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 5.

слични, а некада и идентични. Путем издавања одобрења за промет пољопривредног земљишта државе настоје да врше контролу и усмеравање промета како би били остварени циљеви различитих јавних политика. Надлежни орган у сваком конкретном случају проверава да ли би пренос права својине на пољопривредном земљишту са једног субјекта на другог негативно утицао на остварење циљева који су у јавном интересу. Уколико процени да не би требало дозволити пренос, може одбити да изда одобрење које је неопходно за спровођење конкретне трансакције. Као што смо видели овакав систем може бити повезан и са правом прече куповине у корист одређеног органа, што представља још једну меру ограничења и омогућује додатну контролу, односно усмеравање преноса права својине на пољопривредном земљишту ради остварења различитих циљева. Овакав систем у значајној мери ограничава овлашћење располагања које има власник пољопривредног земљишта, јер од одлуке надлежног органа зависи да ли ће он моћи да пренесе право својине на пољопривредном земљишту на друго лице и под којим условима ће то моћи да учини. Успостављање система контроле и ограничења који су карактеристични за пољопривредно земљиште и заинтересованост државе за промет пољопривредног земљишта, још једном потврђује значај који овај природни ресурс има за целокупну друштвену заједницу.

#### 5.3.2.2.2. Право прече куповине као вид ограничења овлашћења располагања

Право прече куповине значајно ограничава слободу располагања власника пољопривредног земљишта. Власник не може слободно продати пољопривредно земљиште било ком лицу, већ је неопходно да претходно учини понуду имаоцу права прече куповине. У појединим државама постоји широк круг субјеката у чију корист је установљено право прече куповине. Власник пољопривредног земљишта има обавезу да учини понуду најпре субјектима који се налазе први на листи, потребно је да сачека њихову одлуку и уколико је негативна, неопходно је да понуди земљиште другорангираном имаоцу права прече куповине и тако редом све док неко од њих не прихвати понуду и купи пољопривредно земљиште, или док не добије негативан одговор (или истекне рок за достављање одговора) од свих, након чега може слободно продати земљиште трећем лицу. Овај процес може трајати прилично дуго, што значајно утиче на власникову слободу располагања правом својине на пољопривредном земљишту. С обзиром да је право прече куповине као правни институт преваходно усмерено на заштиту интереса титулара као привилегованог стицаоца, детаљнија анализа ће уследити у наредном поглављу које је посвећено стицању права својине на пољопривредном земљишту.

## 6. СТИЦАЊЕ ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ

У претходном поглављу је промет пољопривредног земљишта био анализиран из угла отуђиоца, док ће у овом поглављу пренос права својине бити посматран из перспективе стицаоца. Размотрићемо специфичности стицања права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји, путем наслеђивања и на основу одлуке државног органа.

### 6.1. Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји

Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји се заснива на општим правилима која важе за стицање права својине на непокретностима. У неким државама постоје и посебна правила која важе за купопродају пољопривредног земљишта или пољопривредних газдинстава. Једна од специфичности је одређивање услова које потенцијални купац пољопривредног земљишта мора да испуни. Поред тога, одређеним субјектима може бити дата предност при стицању права својине на пољопривредном земљишту на основу права прече куповине.

#### 6.1.1. Услови које стицалац права својине на пољопривредном земљишту треба да испуни

У појединим европским државама је неопходно да потенцијални стицалац права својине на пољопривредном земљишту испуни законом прописане услове, као што су, одређене квалификације за бављење пољопривредном производњом, обавеза да купац самостално, односно са члановима своје породице обрађује пољопривредно земљиште, да има боравиште или пребивалиште у месту у ком се налази пољопривредна парцела (пољопривредно газдинство) која је предмет купопродаје. Такође, у појединим земљама је одређена максимална површина пољопривредног земљишта коју појединац може имати у својини или државини, по неком другом правном основу.

##### 6.1.1.1. Квалификованост стицаоца за бављење пољопривредом

Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји може бити резервисано само за лица која су пољопривредници. Квалификованост потенцијалног купца за бављење пољопривредном производњом се може односити на формално образовање у области пољопривреде или на одређено практично искуство.

##### 6.1.1.1.1. Ставови Европске комисије и Суда правде Европске уније

Ова врста услова за стицање права својине на пољопривредном земљишту је била предмет разматрања Европске комисије у оквиру поменуте *Интерпретативне комуникације*



*Комисије о стицању пољопривредног земљишта и праву Европске уније.* Европска комисија је закључила, позивајући се на праксу Суда правде Европске уније, да није неопходно да „сам стицалац поседује одговарајуће квалификације све док може да гарантује да ће земљиште бити правилно обрађивано.“<sup>1395</sup> У прилог оваквом ставу, Европска комисија је навела да у државама чланицама занимање пољопривредника не спада у посебно регулисану врсту занимања за коју је потребно испунити законом прописане квалификације.<sup>1396</sup> У складу са тим, правилно обрађивање пољопривредног земљишта, висока продуктивност и квалитет пољопривредне поризводње могу бити обезбеђени и без прописивања обавезе да стицалац пољопривредног земљишта поседује одређене квалификације.<sup>1397</sup> Увођење захтева за посебном квалификованошћу будућег стицаоца пољопривредног земљишта мора бити оправдано у оквиру националног законодавства, односно државе чланице морају доказати због чега су потребне посебне квалификације за куповину пољопривредног земљишта, ако за бављење пољопривредном производњом генерално није потребно имати неку врсту званичне потврде компетентности.<sup>1398</sup>

У појединим европским државама, као што су Аустрија, Пољска, Мађарска, Швајцарска, Словачка,<sup>1399</sup> Словенија,<sup>1400</sup> Исланд<sup>1401</sup> и Норвешка,<sup>1402</sup> је потребно да будући стицалац пољопривредног земљишта поседује одређени доказ о квалификованости за бављење пољопривредном производњом или претходно искуство у пољопривредној производњи.

#### 6.1.1.1.2. Аустрија

Као што је речено у претходном поглављу, Аустрију можемо сврстати у круг држава у којима је за промет пољопривредног земљишта неопходно добити одобрење надлежног органа. Међутим, ово питање није уређено на националном нивоу, већ је регулисање промета пољопривредног земљишта, а самим тим и издавања одобрења, препуштено савезним покрајинама.<sup>1403</sup> Једна од покрајина у којој је за промет пољопривредног земљишта потребно добити одобрење надлежног органа је Штајерска. Да би належни орган могао да да одобрење за конкретну трансакцију потребно је да буду испуњени законом предвиђени услови, међу којима је и квалификованост купца за бављење пољопривредом. Наиме, законом је прописано да одобрење треба да буде дато уколико пренос права својине на пољопривредном земљишту не би био у супротности са општим интересом за „очувањем, јачањем и стварањем ефикасне пољопривредне заједнице“ и „интересом за одржањем, јачањем или стварањем економски здравог пољопривредног и шумског добра.“<sup>1404</sup> Поред

<sup>1395</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15.

<sup>1396</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15.

<sup>1397</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15.

<sup>1398</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15.

<sup>1399</sup> У Словачкој је потребно да је стицалац пољопривредник који се бавио пољопривредном производњом најмање три године у општини у којој се налази пољопривредно земљиште које је предмет купопродаје. Вид.: Jarmila Laziková, Anna Bandlerová, Lucia Palšová, „The ownership and the right of use of agricultural land in Slovakia“, *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017, 99; J. Laziková, A. Bandlerová, *op. cit.*, 23.

<sup>1400</sup> Вид.: *Zakon o kmetijskih zemljiščih*, čl. 24.

<sup>1401</sup> Потребно је да стицалац има две године практичног искуства у пољопривредној производњи. J. Glass, et al., *op. cit.*, 21.

<sup>1402</sup> Вид.: J. Glass, et al., *op. cit.*, 21.

<sup>1403</sup> Више о издавању одобрења за промет пољопривредним земљиштем у Аустрији, вид.: Gerhard Putz, *Landwirtschaftlicher Hofjurist*, 9. Auflage, MANZ Verlag, Wien, 2017, 254-258.

<sup>1404</sup> Gesetz vom 28. September 1993, mit dem der Grundverkehr in der Steiermark geregelt wird (Steiermärkisches Grundverkehrsgesetz), LGBl. Nr. 134/1993, zuletzt geändert LGBl. Nr. 63/2018, Art. 8 (1).

тога, надлежни орган процењује да ли купац може да обезбеди адекватно коришћење пољопривредног земљишта да би били остварени наведени циљеви. Прописано је да треба претпоставити да би пренос права својине на конкретној пољопривредној парцели био у супротности са наведеним општим интересима ако купац није пољопривредник. Дакле, потребно је да стицалац буде пољопривредник, конкретно да има „пољопривредно или шумарско образовање или стручно образовање у Аустрији или еквивалентно образовање у иностранству или најмање две године практичног рада у пољопривреди или шумарству.“<sup>1405</sup> Иста одредба у погледу образовања, односно практичног искуства будућег стицаоца постоји и у закону Горње Аустрије.<sup>1406</sup>

### 6.1.1.1.3. Пољска

У Пољској стицалац пољопривредног земљишта треба да има пољопривредне квалификације које важе за индивидуалне пољопривреднике.<sup>1407</sup> Законом о обликовању пољопривредног система је прописано да се сматра да индивидуални пољопривредник има пољопривредне квалификације уколико има основно или средње стручно образовање у области пољопривреде, уколико је стекао звање мастера у професији погодној за вођење пољопривредне активности и бавио се пољопривредом најмање 3 године, уколико има високо образовање и најмање 3 године радног искуства у пољопривреди, ако је стекао високо образовање изван пољопривреде и има завршене последипломске студије у области пољопривреде, уколико има средњошколско образовање изван пољопривреде и најмање 3 године радног искуства у пољопривреди, ако је завршио основну школу или гимназију и има најмање 5 година радног искуства у пољопривреди.<sup>1408</sup> Лице које води породично пољопривредно газдинство такође треба да има одговарајуће пољопривредне квалификације, као индивидуални пољопривредник.<sup>1409</sup> Да би лице које није пољопривредник могло да стекне пољопривредно земљиште у Пољској потребно је да добије посебну сагласност председника *Агенције за пољопривредну имовину*.<sup>1410</sup>

Из претходне анализе можемо закључити да се правила која постоје у Пољској не примењују само на стицаоце пољопривредног земљишта, што је значајно имајући у виду претходно наведен став Европске комисије да посебне квалификације не могу бити одређене само за купце пољопривредног земљишта.

---

<sup>1405</sup> Поред тога, потребно је и да има пребивалиште у таквој близини у односу на конкретну пољопривредну парцелу да се може очекивати редовно лично присуство у послу или одговарајуће управљање имовином и послом. Steiermärkisches Grundverkehrsgesetz, Art. 8 (2), (3). Постоје и изузеци од правила да стицалац мора бити пољопривредник. Вид.: G. Putz, *op. cit.*, 257.

<sup>1406</sup> Вид.: Landesgesetz vom 7. Juli 1994 über den Verkehr mit Grundstücken (Oö. Grundverkehrsgesetz 1994 - Oö. GVG 1994), LGBl.Nr. 88/1994, zuletzt geändert LGBl.Nr. 8/2020, Art. 4 (3), (4).

<sup>1407</sup> Roman Budzinowski, Aneta Suchoń, „Purchasing and renting agricultural land in Poland: Legal Framework and practical issues“, *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017, 95; Alina Zróbek-Rózanska, Joanna Zielinska-Szczepkowska, „National Land Use Policy against the Misuse of the Agricultural Land—Causes and Effects. Evidence from Poland“, *Sustainability* 11/2019, 11.

<sup>1408</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284., Art. 6, st. 2.

<sup>1409</sup> Damian Puślecki, „Problems of Legal Definition of Family Farm in Poland“, *EU Agrarian Law*, 2/2016, 21-22.

<sup>1410</sup> R. Budzinowski, A. Suchoń, *op. cit.*, 95.

#### 6.1.1.1.4. Мађарска

Физико лице које намерава да купи пољопривредно земљиште у Мађарској такође мора бити пољопривредник.<sup>1411</sup> У складу са Законом о промету пољопривредног и шумског земљишта, пољопривредник је физичко лице које је мађарски држављанин или држављанин државе чланице Европске уније који има диплому о стеченим квалификацијама у области пољопривреде или шумарства.<sup>1412</sup> Посебном Уредбом владе о пољопривредним или шумарским квалификацијама је утврђена листа различитих врста стручних квалификација средњег и вишег нивоа.<sup>1413</sup> Уколико лице нема прописане стручне квалификације, може се сматрати пољопривредником ако је најмање 3 године континуирано спроводио пољопривредне, шумарске или помоћне активности у Мађарској у своје име и на сопствени ризик, и на основу тога је остваривао приходе.<sup>1414</sup> Поред тога, сматраће се да је лице пољопривредник ако је најмање 3 године члан пољопривредне производне организације регистроване у Мађарској, ако има удео у власништу од најмање 25% и ако обавља пољопривредне, шумарске и помоћне делатности.<sup>1415</sup>

#### 6.1.1.1.5. Закључна разматрања о неопходној квалификованости стицаоца за бављење пољопривредном производњом

У зависности од угла посматрања и природе интереса који се штите, наведена нормативна решења се могу сматрати позитивним и прогресивним, али и ретроградним и ограничавајућим.

Наиме, овакво одређивање круга субјеката који могу бити стицаоци доводи пољопривредне произвођаче у знатно повољнији положај у односу на систем у коме би сва лица имала једнако право да купе пољопривредно земљиште. Такво решење може бити сматрано оправданим, с обзиром да је приступ основном ресурсу пољопривредне производње предуслов за опстанак пољопривредника. Оно може бити и једно од средстава за ограничење приступа пољопривредном земљишту субјектима којима пољопривредна производња није примарна професија и извор прихода, већ улагање у куповину

<sup>1411</sup> Attila Szinay, Tamás Andréka, „Hungarian landmarket in the light of the new law,” *CEDR Journal of Rural Law*, 5/2019, 32-33.

<sup>1412</sup> 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, 5. § 7. A. Szinay, T. Andréka, *op. cit.*, 33; Csilla Csák, Bianka Enikő Kocsis, Anikó Raisz, „Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure,” *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 19/2015, 36; Csilla Csák, „The Regulation of Agricultural Land Ownership in Hungary after Land moratorium,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017, 1131. János E. Szilágyi, „Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016, 1447.

<sup>1413</sup> Листа квалификација за средњи ниво садржи 426 различитих врста пољопривредних послова (квалификација) као што су узгајање поврћа, узгајање воћа, сточарство, заштита земљишта, руковање трактором и различитим машинама и многе друге. На листи професија за које је потребно више образовање садржи 103 професије, међу којима су пољопривредни инжењер, инжењер ратарске производње, сертификовани пољопривредни инжењер машинства и др. Детаљније вид.: Уредбу владе о пољопривредним или шумарским квалификацијама - 504/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet a mezőgazdasági vagy erdőészeti szakirányú képzettségekről.

<sup>1414</sup> Овај услов ће се сматрати испуњеним и ако лице није остваривало приходе јер инвестиција у пољопривреди и шумарству још не може бити искоришћена, нпр. за одређене културе је потребно да прође неколико година како би достигле род пуног обима. 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, 5. § 7.

<sup>1415</sup> 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, 5. § 7. C. Csák, *op. cit.*, 1131.

пољопривредног земљишта за њих представља сигурну инвестицију и начин очувања вредности капитала. Дакле, ограничење круга стизалаца само на лица која су пољопривредници може допринети борби против отимања пољопривредног земљишта и његове концентрације, о чему је било речи у претходном поглављу, али може представљати и само један од изазова за проналажење другачијих решења за куповину пољопривредног земљишта, као што је то случај са ограничењем у погледу права страних физичких и правних лица да стичу право својине на пољопривредном земљишту у појединим државама. Поред тога, успех у очувању пољопривредног земљишта за породична пољопривредна газднства може бити упитан уколико стизаоци могу бити правна лица која се баве пољопривредном производњом.

Сматрамо да захтев да купац пољопривредног земљишта буде пољопривредник представља значајно ограничење које није потребно применити у свим случајевима. Једно од потенцијалних решења је прилагођавање правила конкретним потребама одређених подручја. На пример, уколико су у неким срединама пољопривредне површине веома ограничене и пољопривредни произвођачи имају проблем са проналажењем довољне количине земљишта како би њихова пољопривредна производња могла да опстане, резервисање куповине пољопривредног земљишта само за пољопривреднике би у том случају могло бити оправдано. У подручју у ком нема довољно лица која се баве пољопривредом и који истовремено имају финансијска средства да купе пољопривредно земљиште, власници који желе да продају своје земљиште могу имати проблем у проналажењу купца. Тада би требало дозволити и лицима која нису пољопривредници да купе земљиште.

Ограничавање могућности куповине пољопривредног земљишта само за пољопривреднике може представљати ограничење за физичка лица која желе да промене своју професију и отпочну пољопривредну производњу. Уколико би пољопривредно земљиште путем купопродаје могла да стекну само лица са претходним пољопривредним искуством или одговарајућим образовањем, особа која се до тада није бавила пољопривредном производњом не би имала могућност да купи земљиште и започне производњу, пре него што испуни одговарајуће услове, односно пре него што постане пољопривредник. Државе у којима постоји оваква врста ограничења су потребу да стизалац буде пољопривредник образложили, између осталог, тежњом да пољопривредно земљиште буде коришћено на адекватан начин. Решење би могло бити пронађено у закупу пољопривредног земљишта ради стицања потребног искуства, наравно уколико и закуп не би био ограничен само за лица која су пољопривредници.

Сагласни смо са ставом да искуство у пољопривредној производњи и образовање лица које стиче пољопривредно земљиште може обезбедити адекватно коришћење земљишта. Чак и ако нови власник лично не обрађује земљиште, треба да има одређени ниво знања да би адекватно управљао производним процесом. Сматрамо да није неопходно да пољопривредник стекне формално образовање које траје неколико година, већ да може бити довољно да има практично искуство уз одређену врсту едукације у краћем периоду, како би се сматрао пољопривредником. У претходним примерима Аустрије, Пољске и Мађарска смо видели да захтев за формалним образовањем у области пољопривреде може бити надомешћен практичним искуством у пољопривредној производњи.

Међутим, сматрамо да циљ да земљиште буде коришћено на адекватан начин може бити остварен и путем закључивања уговора између новог власника земљишта и квалификованог пољопривредника у трајању од једне производне године, како би власнику била пренета одговарајућа знања, односно како би пољопривредник упутио власника у цео производни циклус. Са друге стране уколико би се лице приликом куповине

пољопривредног земљишта обавезало да земљиште изда у закуп, не би било неопходно да испуни наведене критеријуме. Међутим, наведено решење отвара питање да ли се на тај начин ствара могућност за концентрацију великих површина пољопривредног земљишта у рукама лица који нису пољопривредници.

Дакле, увођење обавезе да купац пољопривредног земљишта буде пољопривредник може имати и позитивне и негативне стране.

У Србији оваква врста ограничења не постоји за домаће држављане, и свако физичко лице може на основу уговора о купопродаји стећи право својине на пољопривредном земљишту, без обзира на претходно искуство у пољопривредној производњи. Сматрамо да овакво решење има позитивне стране јер пружа могућност сваком лицу да постане власник пољопривредног земљишта. Можда би требало размотрити увођење правила да нови власник приликом стицања првих површина пољопривредног земљишта треба да прође одговарајућу обуку, уколико се до тада није бавио пољопривредном производњом. На тај начин би стицалац био упућен у основе обрађивања пољопривредног земљишта и у правила добре пољопривредне праксе, како би могао своје деловање да усклади са захтевима који су постављени Законом о пољопривредном земљишту, посебно у погледу начина коришћења обрадивих површина.

Захтев у погледу бављења пољопривредном производњом у Србији постоји када је у питању стицање права својине на пољопривредном земљишту од стране држављана држава чланица Европске уније. Потребно је да стицалац, страном физичко лице, обрађује пољопривредно земљиште које је предмет купопродаје најмање 3 године.<sup>1416</sup> Према томе, страни држављани морају имати практично искуство у пољопривредној производњи како би могли да стекну право својине на пољопривредном земљишту. Међутим, распрострањено је мишљење да оваква одредба није уведена са намером да осигура да купац пољопривредног земљишта има одговарајуће квалификације како би могао да обрађује земљиште на адекватан начин, већ је у питању мера ограничења стицања права својине на пољопривредном земљишту од стране страних држављана.

#### 6.1.1.2. Лично учешће стицаоца у пољопривредној производњи

Један од услова за стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји може бити и лично учешће купца у пољопривредној производњи на парцели која је предмет продаје. Наиме, прописима појединих земаља је предвиђено да стицалац треба самостално да обрађује земљиште, односно да то чини са члановима породице. Међутим, то не значи да не може ангажовати додатну радну снагу, већ је смисао оваквих одредби да онемогуће концентрацију пољопривредног земљишта у рукама субјеката који се лично не баве пољопривредном производњом. Циљ је да предност буде дата породичним пољопривредним газдинствима која живе превасходно од пољопривредне производње, улажући сопствени рад.

##### 6.1.1.2.1. Ставови Европске комисије и Суда правде Европске уније

Суд правде Европске уније је изразио негативан став према оваквој врсти услова за стицање права својине на пољопривредном земљишту. У поменутом случају *Margarethe*

---

<sup>1416</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ.

*Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung (Case C-452/01)* Суд је закључио да је захтев да стицалац лично обрађује пољопривредно земљиште у супротности са принципом слободе кретања капитала и да може утицати на смањење површина пољопривредног земљишта које могу бити дате у закуп, а то може представљати проблем пољопривредницима који немају довољно сопствене земље.<sup>1417</sup> Наиме, уколико је нови власник обавезан да пољопривредно земљиште лично обрађује, не може га дати у закуп. Суд сматра да циљ да на земљишту буде настављена пољопривредна производња, може бити остварен применом мање рестриктивних мера. Предложено је да, на пример, лица која нису пољопривредници могу стећи право својине на пољопривредном земљишту уколико осигурају да ће земљиште и даље бити коришћено за пољопривредну производњу.<sup>1418</sup>

У *Интерпретативној комуникацији Комисије о стицању пољопривредног земљишта и праву Европске уније*, Европска комисија се позвала на претходно поменути пресуду и такође закључила да захтев да власник сам обрађује пољопривредно земљиште представља непропорционалну меру. Поред тога, Европска комисија сматра да је оваква мера ограничења стицања права својине на пољопривредном земљишту у супротности са слободом избора занимања и права на рад и слободом пословања које су загарантоване *Повељом о основним правима Европске уније*.<sup>1419</sup>

Поједине европске земље које нису чланице Европске уније имају другачију правну традицију. Тако је нпр. у Швајцарској Конфедерацији систем уређења пољопривредне производње заснован на принципу тзв. самосталног/самозапосленог пољопривредника, односно личног учешћа власника у пољопривредној производњи.

#### 6.1.1.2.2. Швајцарска

Као што је речено, један од циљева швајцарског *Федералног закона о сеоском земљишту* је јачање положаја самосталних (самозапослених) пољопривредника, стављањем у привилеговани положај приликом стицања пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта.<sup>1420</sup>

Самостални пољопривредник је лице које лично обрађује пољопривредно земљиште, односно лично управља пољопривредним газдинством.<sup>1421</sup> У обрађивању земљишта, односно у пољопривредној производњи могу му помагати чланови породице и друга лица. Када су у питању мања пољопривредна газдинства или обрађивање појединачне пољопривредне парцеле требало би да најмање половину пољопривредних радова заврши сам пољопривредник, а да готово сви послови могу бити урађени уз помоћ чланова породице.<sup>1422</sup> Дакле, ангажовање других лица је карактеристично за већа пољопривредна газдинства. Потребно је да пољопривредник има уобичајене вештине и знања која су неопходна за

<sup>1417</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 51, 54.

<sup>1418</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 52, 53.

<sup>1419</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15. Вид.: Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, Art. 15, 16.

<sup>1420</sup> BGVB, чл. 1, ст. 1b.

<sup>1421</sup> BGVB, чл. 9, ст. 1.

<sup>1422</sup> Eduard Hofer, Artikel 9, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 332; B. Stalder (2001), 315-316.

самостално обрађивање земљишта, односно управљање газдинством.<sup>1423</sup> Овакав захтев осигурава да земљиште буде коришћено од стране лица које је способно за спровођење пољопривредне производње.<sup>1424</sup> Подобност лица се оцењује према његовим професионалним и физичким способностима.<sup>1425</sup> Што се тиче професионалних способности потребно је да самостални пољопривредник има способност просечног нивоа. Одговарајућа знања и вештине у овој области се могу стећи путем школовања, али то није одлучујући услов приликом провере да ли је лице подобно да буде власник пољопривредног земљишта, односно да ли је способно да лично учествује у пољопривредној производњи, већ неопходно знање може стећи и у пракси.<sup>1426</sup>

Опште правило је да надлежни орган не треба да изда одобрење за пренос права својине на пољопривредном земљишту уколико купац није самостални пољопривредник.<sup>1427</sup> Међутим, у законом прописаним случајевима је могуће одступање од наведеног правила.<sup>1428</sup>

У литератури се, између осталог, наводи да је један од циљева прописивања услова да стицалац буде самостални пољопривредник спречавање могућности различитих врста шпекулација до којих би могло доћи уколико би пољопривредно земљиште стекло лице које није пољопривредник.<sup>1429</sup> Сматра се да је за очување пољопривредне производње и сеоског становништва боље да земљиште буде у својини пољопривредника, јер би на тај начин са тржишта били искључени субјекти којима је циљ куповине пољопривредног земљишта акумулација капитала.<sup>1430</sup> Овакава мера би требало да допринесе и смањењу тражње пољопривредног земљишта. То би требало да утиче на снижавање цена основног ресурса пољопривредне производње, што би требало да омогући потенцијалну већу кокурентност пољопривреде.<sup>1431</sup> Поред тога, принцип самосталног пољопривредника омогућава остварење циљева у области пољопривреде који су одређени Савезним уставом Швајцарске Конфедерације, а које смо анализирали у оквиру трећег поглавља.<sup>1432</sup>

---

<sup>1423</sup> BGGV, чл. 9, ст. 2.

<sup>1424</sup> Eduard Hofer, Artikel 9, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 307.

<sup>1425</sup> B. Stalder (2001), 317.

<sup>1426</sup> *Ibid.*

<sup>1427</sup> BGGV, чл. 63, ст. 1а.

<sup>1428</sup> Стицалац може добити одобрење од стране надлежног органа, иако није самостални пољопривредник, ако докаже: „да је сврха прибављања пољопривредног газдинства, које се у целисти већ дуго налази у закупу, његово структурно побољшање или оснивање односно одржавање за школске потребе; ако стицалац има правоснажно решење за непољопривредну употребу земљишта у складу са чланом 24 Закона о просторном планирању (Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979); ако се стицање врши ради дозвољеног ископавања минералних сировина у складу са Законом о просторном планирању и ако површина није већа од потребе компаније за прибављањем разумне резерве ресурса или за прибављање заменског земљишта у рударском подручју за највише 15 година. Ако земљиште не буде коришћено за предвиђену намену у периоду од 15 година мора бити продато у складу са законом. Исто важи и након рекултивације; ако се пољопривредно газдинство или земљиште налази у заштићеној зони а стицалац прибавља непокретност у циљу заштите; ако се жели заштитити непокретности у заштићеном подручју историјског града, зграде, постројења или заштићеног дела природе; у случају када се на јавно расписан позив (тендер) за земљиште/газдинство по цени која не прелази дозвољен износ није пријавио самостални пољопривредник; ако поверилац који има заложно право на пољопривредном газдинству или земљишту исте стиче у поступку принудног извршења.“ BGGV, чл. 64.

<sup>1429</sup> B. Stalder (2001), 315; T. Meyer, *op. cit.*, 26.

<sup>1430</sup> T. Meyer, *op. cit.*, 26.

<sup>1431</sup> T. Meyer, *op. cit.*, 26.

<sup>1432</sup> Вид. одељак: 4.3.6. Пример добре земљишне политике: забрана уситњавања пољопривредних поседа и пољопривредних парцела у Швајцарској. Вид. и: Eduard Hofer, Artikel 9, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 307; Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 104.

### 6.1.1.2.3. Закључна разматрања о обавези личног учешћа стипцаца у пољопривредној производњи

Захтев да стипцалац пољопривредног земљишта лично учествује у пољопривредној производњи у ствари представља надоградњу на претходни услов у погледу квалификованости стипцаца за бављење пољопривредном производњом. Из швајцарског примера можемо закључити да лично учешће купца пољопривредног земљишта у пољопривредној производњи и управљању пољопривредним газдинством подразумева да је он пољопривредник. Дакле, поред испуњења захтева да је купац пољопривредник, потребно је и да он лично учествује у обрађивању пољопривредног земљишта које је предмет куповине, и да је способан за то.

Циљ успостављања оваквог система је да приступ пољопривредном земљишту имају најпре пољопривредници који живе од пољопривредне производње. На тај начин се тежи очувању породичних пољопривредних газдинстава и спречавању отимања пољопривредног земљишта и његове концентрације у рукама лица којима пољопривредна производња није основна делатност. Међутим, овакво правило представља ограничавајући фактор и за саме пољопривреднике. Уколико се од купца захтева да лично учествује у обрађивању пољопривредног земљишта он не може стећи пољопривредне површине које превазилазе његове могућности физичког учешћа у пољопривредној производњи. Такав проблем може бити делимично решен учешћем чланова породице и ангажовањем радника. Међутим, није могуће препустити обрађивање свог пољопривредног земљишта радницима, јер би тиме постављање услова личног учешћа купца било обесмишљено. Овакав систем доприноси спречавању експлоатације туђе радне снаге. Међутим, уколико је довољно да стипцалац лично управља пољопривредном производњом, а није неопходно да физички учествује у обрађивању сваке парцеле, ограничења у погледу стипцања пољопривредног земљишта тада нису толико ригорозна.

Захтев да пољопривредник лично учествује у пољопривредној производњи на земљишту које је купио, може имати добре стране, посматрано из угла мањих породичних газдинстава. Међутим, сматрамо да је генерално оваква врста ограничења сувишна и да може имати и негативан утицај на развој пољопривредне производње и проширење пољопривредних газдинстава.

Увођење обавезе да купац учествује у обрађивању пољопривредног земљишта може представљати и једну меру ограничења коју државе прописују како би спречиле страна физичка лица која не живе на њиховој територији да купују пољопривредно земљиште. Купац који треба лично да учествује у пољопривредној производњи не може живети сувише далеко од места где се налази предметна парцела, па се може претпоставити да ће имати пребивалиште у држави у којој је и предметно земљиште. Међутим, у неким државама постоје и изричитих захтеви у погледу пребивалишта или боравишта лица које намерава да купи пољопривредно земљиште.

### 6.1.1.3. Пребивалиште и боравиште стипцаца права својине на пољопривредном земљишту

У појединим европским државама је потребно да купац пољопривредног газдинства или пољопривредног земљишта испуњава услове у погледу одређеног пребивалишта, односно боравишта. Прописи се разликују, тако да се од купца некада захтева да живи на пољопривредном газдинству или у близини пољопривредног земљишта које је предмет



продаје, а некада је потребно да има боравиште или пребивалиште у општини у којој се налази пољопривредно земљиште. Поред тога, услови у погледу боравишта/пребивалишта се могу односити на период пре куповине пољопривредног земљишта, а некада је потребно да купац има одређено боравиште/пребивалиште у трајњу од неколико година након стицања права својине.

#### 6.1.1.3.1. Ставови Европске комисије и Суда правде Европске уније

Суд правде Европске уније је у неколико пресуда разматрао питање захтева за одређеним боравиштем, односно пребивалиштем купца пољопривредног земљишта. У поменутом случају *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung (Case C-452/01)* закључено је да је условљеност давања одобрења за промет пољопривредног земљишта боравиштем стицаоца на пољопривредном газдинству у које спада конкретна земљиште, супротно одредбама Уговора Европске уније које се односе на слободно кретања капитала.<sup>1433</sup> Приликом одлучивања о претходном питању поводом случаја *Uwe Kay Festersen (C-370/05)* Суд је дошао до истог закључка.<sup>1434</sup> Међутим, захтев за одређеним пребивалиштем стицаоца пољопривредног земљишта може бити допуштен уколико је уведен ради постизања циља који је у јавном интересу, ако се примењује на недискриминаторан начин и ако се поштује принцип пропорционалности, односно ако је примерен за остварење конкретног циља.<sup>1435</sup> Претходно наведени услови на које се Суд позвао у ствари представљају опште услове за увођење мера којима се ограничава слободно кретање капитала.<sup>1436</sup> У овом случају Суд је закључио да захтев за пребивалиштем стицаоца на пољопривредном поседу није одговарајућа мера за постизање предвиђених циљева<sup>1437</sup> и да се они могу остварити и уз примену блажих, мање рестриктивних мера. Поред тога, овакав захтев ограничава право стицаоца да слободно бира своје пребивалиште, иако му је то право загарантовано *Протоколом бр. 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода*.<sup>1438</sup>

Европска комисија се у поменутој Интерпретативној комуникацији сагласила са ставом Суда правде Европске уније да захтев за одређеним боравиштем стицаоца ограничава слободно кретање капитала. Поред тога, закључено је да се такав захтев може поистоветити са захтевом да је стицалац резидент државе, односно општине у којој се земљиште налази, што доводи до дискриминације на националној основи.<sup>1439</sup> Наиме, у образложењу оваког става Европска комисија се позвала на пресуде Суда правде Европске уније у којима је закључено да „национална правила којима се прави разлика на основу боравишта, тако да се нерезидентима ускраћују одређене бенефиције које се, обрнуто, додељују особама са

<sup>1433</sup> Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01, параграф 54.

<sup>1434</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: Vestre Landsret – Denmark, Case C-370/05, параграф 25.

<sup>1435</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: Vestre Landsret – Denmark, Case C-370/05, параграф 26.

<sup>1436</sup> Вид. одељак: 5.3.2.1. Наднационална правила Европске уније о располагању пољопривредним земљиштем.

<sup>1437</sup> Циљеви су били очување принципа обрађивања пољопривредног земљишта од стране власника, што је у складу са традиционалним начином пољопривредне производње који је заступљен у Данској, очување пољопривредних заједница, обезбеђење рационалног коришћења расположивих пољопривредних површина уз супротстављање притисцима на земљиште. Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: Vestre Landsret – Denmark, Case C-370/05, параграф 27. О легитимности ових циљева је било речи у одељку 5.3.2.1. Наднационална правила Европске уније о располагању пољопривредним земљиштем.

<sup>1438</sup> Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: Vestre Landsret – Denmark, Case C-370/05, параграф 35.

<sup>1439</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15.

боравиштем на националној територији, могу деловати углавном на штету држављана друге државе чланице. Нерезиденти су у већини случајева странци.“<sup>1440</sup>

У појединим европским државама, међу којима су Аустрија, Норвешка, Пољска<sup>1441</sup> и Србија, законом је прописано да стицалац пољопривредног земљишта мора имати одређено боравиште, односно пребивалиште.

#### 6.1.1.3.2. Аустрија

У Аустрији је законима појединих покрајина прописано да стицалац пољопривредног земљишта треба да има одређено пребивалиште. Тако је, на пример, у Штајерској предвиђено да належни орган треба да изда одобрење за промет пољопривредног земљишта уколико стицалац има пребивалиште у близини пољопривредног земљишта које је предмет продаје, тако да се може очекивати редовно лично присуство стицаоца, његово учешће у послу и управљању пољопривредном производњом.<sup>1442</sup> Исту одредбу садржи и Закон о промету земљишта Горње Аустрије.<sup>1443</sup> У закону којим је уређен промет земљишта у Корушкој прописано је да се може сматрати да би промет пољопривредног земљишта био у супротности са одређеним јавним интересима уколико би се због удаљености пребивалишта потенцијалног стицаоца и потребе које захтева коришћење земљишта за пољопривредну производњу могло претпоставити да правилно управљање земљиштем, односно газдинством не може бити гарантовано.<sup>1444</sup> У Форарлбергу је један од услова за добијање одобрења за стицање права својине на пољопривредном земљишту, односно пољопривредном газдинству, да стицалац има пребивалиште на том газдинству. Међутим, могуће је да стицалац добије одобрење иако не испуњава услов у погледу пребивалишта уколико то не би било у супротности са циљем стварања и одржавања економски здравих малих и средњих пољопривредних непокретности.<sup>1445</sup>

Нешто другачије решење од претходних постоји у покрајини Салзбург. Законом којим је регулисан промет земљишта, за одређене случајеве<sup>1446</sup> стицања права својине на пољопривредном земљишту, односно пољопривредном газдинству је прописано да стицалац у року од годину дана од добијања одобрења од стране надлежног органа треба да заснује пребивалиште на пољопривредном газдинству које је било предмет продаје или пребивалиште које је у разумној близини газдинства, односно пољопривредног земљишта. Потребно је да то пребивалиште задржи у периоду од десет година.<sup>1447</sup>

У осталим аустријским покрајинама не постоје овакви посебни захтеви у погледу пребивалишта стицаоца права својине на пољопривредном газдинству или пољопривредном земљишту.

<sup>1440</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 15.

<sup>1441</sup> J. Glass, et al., *op. cit.*, 21.

<sup>1442</sup> Steiermärkisches Grundverkehrsgesetz, Art. 8 (2).

<sup>1443</sup> Вид.: Оö. Grundverkehrsgesetz 1994, Art. 4 (3).

<sup>1444</sup> Gesetz vom 18. Dezember 2003 zur Regelung des Grundverkehrs (Kärntner Grundverkehrsgesetz 2002 - K-GVG), LGBl Nr 9/2004, zuletzt geändert LGBl Nr 85/2013, Art. 10 (2)d.

<sup>1445</sup> Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken, LGBl.Nr. 42/2004, zuletzt geändert LGBl.Nr. 19/2020, Art. 6 (1)b.

<sup>1446</sup> Детаљније вид.: Gesetz vom 12. Dezember 2001 zur Regelung des Grundverkehrs (Grundverkehrsgesetz 2001 - GVG 2001), LGBl Nr 9/2002, zuletzt geändert LGBl Nr 33/2019, Art. 4 (3)c, (4), 7 (2).

<sup>1447</sup> Grundverkehrsgesetz 2001, Art. 7 (2).

#### 6.1.1.3.3. Пољска

Пољска такође припада кругу држава у којима је потребно да купац пољопривредног земљишта испуни услов у погледу пребивалишта. У складу са законом, стицалац пољопривредног земљишта мора имати пребивалиште у трајању од најмање 5 година у општини у којој се налази барем једна од пољопривредних парцела која припада његовом пољопривредном газдинству.<sup>1448</sup> Дакле, уколико пољопривредник има парцеле које се налазе у више различитих општина може изабрати где ће имати пребивалиште. Битно је да његово место становања буде повезано са барем једним пољопривредним земљиштем које има у својини.

#### 6.1.1.3.4. Норвешка

У Норвешкој надлежни органи могу захтевати од купца да живи на пољопривредном имању најмање 5 година од тренутка стицања права својине. Смисао овакве мере је да се спречи претерано ширење пољопривредних газдинстава путем куповине пољопривредног земљишта, односно да се ограничи број пољопривредних непокретности које могу бити у својини једног лица.<sup>1449</sup> Поред тога, она доприноси задржавању становништва у руралним срединама.<sup>1450</sup>

#### 6.1.1.3.5. Србија

Услов да стицалац пољопривредног земљишта има одређено пребивалиште у Србији се односи само на држављане држава чланице Европске уније. Наиме, Законом о пољопривредном земљишту је прописано да лице које жели да стекне право својине на пољопривредном земљишту мора да буде „најмање десет година стално настањено у јединици локалне самоуправе у којој се врши промет пољопривредног земљишта.“<sup>1451</sup> Ова мера је уведена 2017. године. У Закону о пољопривредном земљишту не постоји образложење захтева да потенцијални стицалац има одређено пребивалиште како би били испуњени законом одређени јавни интереси, како што је то случај у поменутиим државама. Наиме, у прописима претходно анализираних правних система одређени су јавни интереси, као што је на пример адекватно коришћење пољопривредног земљишта, очување пољопривредне производње, оснаживање сеоске заједнице, и сл. зарад чијих остварења су уведени захтеви за боравиштем или пребивалиштем стицаоца на пољопривредном газдинству, односно у близини пољопривредног земљишта. Дакле, постоје јавни интереси који су легитимни и зарад којих је могуће ограничити промет пољопривредног земљишта. Друго питање је да ли у конкретном случају захтев за одређеним боравиштем или пребивалиштем стицаоца представља меру која може бити дискриминаторна и у супротности са принципом пропорционалности, о чему је било речи. Поред тога, у претходно

<sup>1448</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284., Art. 6, st. 1. R. Budzinowski, A. Suchoń, *op. cit.*, 95; D. Puślecki, *op. cit.*, 21; Jerzy Bieluk, „Legal mechanisms of limiting the turnover of agricultural land in Poland,” *CEDR Journal of Rural Law*, 4/2018, 41.

<sup>1449</sup> M. Forbord, H. Bjørkhaug, R. J.F. Burton, *op. cit.*, 12.

<sup>1450</sup> J. Glass, et al., *op. cit.*, 35.

<sup>1451</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ.

анализираним правним системима пребивалиште стицаоца је било посматрано у односу на удаљеност од пољопривредног земљишта, док у Србији то није случај.

Распрострањено је мишљење да је ова мера у Србији превасходно уведена да би се ограничила куповина пољопривредног земљишта од стране држављана држава чланица Европске уније. Претпостављамо да би Суд правде Европске уније уколико би оваква одредба постојала у прописима неке од држава чланица закључио да она није донета ради остварења легитимног јавног интереса, да је дискриминаторна и непропорционална.

#### 6.1.1.3.6. Закључна разматрања о пребивалишту и боравишту стицаоца права својине на пољопривредном земљишту

Сагласни смо са ставом Суда правде Европске уније и Европске комисије да захтев за одређеним пребивалиштем или боравиштем купца пољопривредног земљишта представља значајну меру ограничења промета пољопривредног земљишта, ограничава право на слободу избора пребивалишта, а може представљати и дискриминаторну меру јер лица која нису резиденти не могу стећи право својине на пољопривредном земљишту. Обавеза купца да има одређено пребивалиште или боравиште је веома слична захтеву да стицалац права својине на пољопривредном земљишту буде домаћи држављанин. Иако се у оквиру ове мере експлицитно не захтева да купац буде домаћи држављанин, може се претпоставити да ће лица која нису домаћи држављани теже испунити захтев у погледу пребивалишта.

Обавеза да купац пољопривредног земљишта живи на пољопривредном газдинству или у близини пољопривредног земљишта може имати позитивне ефекте, јер редовно присуство које је неопходно у пољопривредној производњи може бити лакше обезбеђено на тај начин. Међутим, сматрамо да близина становања не мора бити пресудна за редовно обрађивање пољопривредног земљишта и његово коришћење на адекватан начин. Постоји могућност и да пољопривредници који живе у удаљенијим местима савесно испуњавају своје пољопривредне дужности, иако ће то за њих представљати додатан издатак како финансијски, тако и у погледу уложеног времена. Поред тога, захтев да лице има пребивалиште у општини у којој се налази пољопривредно земљиште не мора увек значити да ће купац живети у непосредној близини пољопривредног земљишта, зависно од величине општине. Земљиште које се налази близу граница две општине може бити знатно ближе лицу које станује на територији суседне јединице локалне самоуправе. Дакле, можемо закључити да захтев у погледу одређеног пребивалишта или боравишта купца може представљати допринос у редовној пољопривредној производњи, али није у питању одлучујући фактор и гарант коришћења пољопривредног земљишта на адекватан начин, због чега ову меру, у том смислу, можемо сматрати сувишном.

Условљавање стицања права својине на пољопривредном земљишту, пребивалиштем или боравиштем купца, може бити један од начина за остварење многих других циљева. Наиме, применом ове мере може бити ограничена површина пољопривредног земљишта које лице може имати у својини, као што смо видели на примеру Норвешке. Такође она може утицати на опстанак породичних пољопривредних газдинстава и задржавања становништва у руралним срединама. Путем захтева за одређеним пребивалиштем дата је предност локалном становништву приликом стицања права својине на пољопривредном земљишту. Ова мера може и одвратити лица од куповине пољопривредног земљишта на одређеним локацијам, уколико не желе да промене своје претходно пребивалиште. Дакле, она може представљати још један начин за спречавање отимања пољопривредног земљишта и његове концентрације.

#### 6.1.1.4. Максимална површина пољопривредног земљишта у својини или државини стицаоца

У појединим европским државама је одређена тзв. горња граница површина пољопривредног земљишта које лице може имати у праву својине или у државини по неком другом правном основу. Законом одређен земљишни максимум представља ограничење у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту. Дакле, један од услова који потенцијални стицалац треба да испуни се односи на укупну површину пољопривредног земљишта коју има у свом поседу, односно потребно је да куповином конкретне пољопривредне парцеле не буде прекорачен законом прописан земљишни максимум. Уколико овај услов није испуњен, лице не може купити конкретно пољопривредно земљиште.

##### 6.1.1.4.1. Ставови Европске комисије

Европска комисија је у Интерпретативној комуникацији закључила да горње границе површине земљишта које лице може стећи, односно поседовати представљају ограничење слободе кретања капитала. Постављање овакве врсте ограничења може бити у супротности и са јавним интересом укрупњавања пољопривредних поседа, ефикасније употребе пољопривредног земљишта и развоја пољопривредних газдинстава.<sup>1452</sup> Међутим, Европска комисија сматра да оваква мера у одређеним случајевима може бити оправдана. Земљишни максимум може утицати на спречавање концентрације великих површина пољопривредног земљишта у рукама малог броја субјеката, што доприноси очувању породичних пољопривредних газдинстава.<sup>1453</sup> Ова мера може бити уведена ради остварења легитимног јавног интереса, мора бити пропорционална и не сме доводити до дискриминације.<sup>1454</sup>

У појединим европским државама, као што су Мађарска и Пољска, је одређена максимална површина пољопривредног земљишта које лице може стећи. Као што је већ речено у Србији такође постоји земљишни максимум, али је он предвиђен само за стицаоце који су држављани држава чланица Европске уније, и износи 2 хектара.<sup>1455</sup>

##### 6.1.1.4.2. Мађарска

У Мађарској постоје три врсте земљишног максимума. Наиме, максимална површина пољопривредног земљишта коју пољопривредник може стећи је 300 хектара, укључујући и земљиште које користи на основу плодоуживања. То је тзв. лимит стицања земљишта (*land acquisition limit*).<sup>1456</sup> Поред тога постоји и тзв. лимит поседовања земљишта/поседовни лимит (*land possession limit*) којим је одређено да пољопривредник може имати у државини највише 1200 хектара пољопривредног земљишта.<sup>1457</sup> Међутим, када су у питању фарме животиња,

<sup>1452</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 16.

<sup>1453</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 16.

<sup>1454</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 16.

<sup>1455</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ. Вид. одељак: 4.3.1. Аграрне реформе и земљишни максимуми.

<sup>1456</sup> J. E. Szilágyi, *op. cit.*, 1447; C. Csák, B. E. Kocsis, A. Raisz, *op. cit.*, 36; Anikó Raisz, „Topical issues of the Hungarian land-transfer law Purchasing and renting agricultural land: Legal framework and practical problems,” *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017, 72.

<sup>1457</sup> J. E. Szilágyi, *op. cit.*, 1447; A. Szinay, T. Andréka, *op. cit.*, 34; C. Csák, B. E. Kocsis, A. Raisz, *op. cit.*, 36; A. Raisz, *op. cit.*, 72.

односно када је земљиште потребно за производњу хране ради бављења сточарством, када је потребно направити изолациону зону ради производње семена или ако је у питању пољопривредна задруга која закупљује земљиште својих чланова, максимална површина поседа може бити проширена до укупно 1800 хектара.<sup>1458</sup> То је тзв. повлашћен лимит поседовања земљишта (*preferential land possession limit*).<sup>1459</sup>

#### 6.1.1.4.3. Пољска

Пољопривредици у Пољској такође морају да поштују законом одређен земљишни максимум. Укупна површина пољопривредног земљишта коју пољопривредник може стећи је 300 хектара. Дакле, приликом куповине пољопривредног земљишта потребно је водити рачуна да површина нових парцела заједно са већ постојећим земљиштем у оквиру пољопривредног газдинства не прелази 300 хектара.<sup>1460</sup> Законом су одређени случајеви када је могуће одступити од наведеног правила.<sup>1461</sup> Земљишни максимум од 300 хектара уједно представља и максималну површину коју може имати самостални пољопривредник, односно породично пољопривредно газдинство.<sup>1462</sup> Укупну површину пољопривредног земљишта чине парцеле које пољопривредник има у својини (сусвојини, заједничкој својини), као и земљиште које користи на основу уговора о закупу.<sup>1463</sup>

#### 6.1.1.4.4. Закључна разматрања о максималној површини пољопривредног земљишта стицаоца

Земљишни максимум представља веома значајну рестрикцију при стицању права својине на пољопривредном земљишту. Стицалац неће имати могућност да купи пољопривредно земљиште уколико би тиме превазишао тзв. горњу границу. Само је изузетно могуће да она буде прекорачена. Ова мера може бити значајан инструмент утицаја на расподелу власништва над пољопривредним земљиштем и концентрацију капитала. У зависности од висине земљишног максимума држава може постићи различите ефекте. Постављање ниске границе утиче на формирње мањих пољопривредних газдинстава, као што је то био случај у Југославији.<sup>1464</sup> Допуштање да лица стекну веће површине омогућује укрупњавање имања и стварање развијенијих газдинстава. Уколико се земљишни максимум примењује, сматрамо да је успостављање различитих граница у зависности од пољопривредне производње, као што је то учињено у Мађарској, добро решење.

<sup>1458</sup> A. Szinay, T. Andréka, *op. cit.*, 34.

<sup>1459</sup> C. Csák, B. E. Kocsis, A. Raisz, *op. cit.*, 36.

<sup>1460</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284., Art. 2a, st. 2. J. Bieluk, *op. cit.*, 40.

<sup>1461</sup> Земљишни максимум од 300 хектара се не односи на стицање пољопривредног земљишта од стране особе блиске продавцу, када је стцалац јединица локалне самоуправе, када је у питању стицање пољопривредног земљишта за одређене сврхе као што је заштита природе, спровођење одређених инвестиција, за потребе пољопривредне производње у оквиру задруга у прописаним случајевима, и у другим законом одређеним случајевима. Детаљније вид.: Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284., Art. 2a, st. 3, 3a, 4, и даље.

<sup>1462</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284., Art. 5. D. Puślecki, *op. cit.*, 21.

<sup>1463</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284., Art. 5. R. Budzinowski, A. Suchoń, *op. cit.*, 95.

<sup>1464</sup> Вид. одељак: 4.3.1. Аграрне реформе и земљишни максимуми.

Као што је речено, земљишни максимум такође може бити један од инструмената за спречавање концентрације великих пољопривредних површина у рукама појединаца. У том смислу ова мера може бити знатно ефикаснија од претходно анализираних.

### 6.1.2. Законско право прече куповине

Путем права прече куповине, државе такође настоје да усмере промет пољопривредног земљишта како би омогућиле остварење циљева различитих јавних политика. У зависности од циља који желе да постигну, државе одређују круг субјеката у чију корист ће бити установљено законско право прече куповине. С обзиром на најтипичније врсте субјеката које се јављају као имаоци законског права прече куповине можемо разликовати: право прече куповине чланова породице и осталих сродника, право прече куповине закупца, право прече куповине власника суседних парцела, право прече куповине државе и јединице локалне самоуправе. Такође постоји и право прече куповине сувласника пољопривредне парцеле, али оно неће бити посебно размотрено јер није у питању право прече куповине које је установљено због посебности пољопривредног земљишта, већ оно постоји и код других врста непокретности. Сувласници имају предност приликом куповине сувласничког дела у односу на друге субјекте. У државама у којима постоји ранигирање субјеката у чију корист је установљено право прече куповине пољопривредног земљишта сувласници се углавном налазе на првом месту.

#### 6.1.2.1. Право прече куповине чланова породице и осталих сродника

У појединим европским државама, као што су Швајцарска, Италија<sup>1465</sup> и Босна и Херцеговина,<sup>1466</sup> приликом продаје пољопривредног земљишта предност је дата члановима породице и осталим сродницима продавца. Циљ увођења овакве врсте законског права прече куповине је очување земљишта у оквиру уже, односно шире породице, што доприноси очувању породичних пољопривредних газдинстава.

На овом месту ћемо пажњу посветити праву прече куповине чланова породице и осталих сродника које постоји у Швајцарској.

Као што је већ речено, један од циљева швајцарске пољопривредне политике је очување и побољшање структуре породичних сеоских газдинстава, која треба да чине основу пољопривредне производње.<sup>1467</sup> У складу са тим, Федералним законом о сеоском земљишту је одређено да приликом продаје пољопривредног газдинства, право прече куповине имају

---

<sup>1465</sup> Вид.: Luigi Garbagnati, „La prelazione nell’acquisto e nell’affitto dei fondi rustici: aspetti pratici“, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 1/2016, 4, etc; Adjustment in OECD Agriculture, Reforming Farmland Policies, OECD, Paris, 1998, 20; Margaret Rosso Grossman, Wim Brussaard (eds.), *Agrarian Land Law in the Western World: Essays about agrarian land policy and regulation in twelve countries of the western world*, Oxford University Press, Oxford, 1992, 260.

<sup>1466</sup> Законом о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине је предвиђено право прече куповине пољопривредног земљишта за чланове најуже породице, односно супружнике, децу, родитеље, браћу и сестре (Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 103). Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине такође садржи одредбу о праву прече куповине чланова породице. Предвиђено је да приликом отуђења пољопривредног земљишта које се налази изван села, право прече куповине имају родитељи продавца, браћа и сестре и деца (Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 16).

<sup>1467</sup> BGVB, чл. 1, ст. 1а.

сродници продавца. Неопходно је да лице у чију корист је установљено право прече куповине жели и подобно је за самостално управљање газдинством.<sup>1468</sup> Овакаво ограничење за имаоце права прече куповине је у складу са правилом да стицалац пољопривредног газдинства у Швајцарској треба да буде самостални пољопривредник, о чему је претходно било речи. Право прече куповине има сваки потомак власника (деца, унуци, прауници), потом браћа и сестре, као и њихова деца, уколико је власник стекао имање у потпуности или већим делом од родитеља или из њихове имовине пре мање од 25 година.<sup>1469</sup> Када је у питању продаја појединачне пољопривредне парцеле сваки потомак лица које отуђује земљиште има право прече куповине уколико је већ власник пољопривредног газдинства или економски располаже њиме.<sup>1470</sup> Поред тога, неопходно је да се парцела која је предмет продаје налази у области управљања газдинством.<sup>1471</sup> Уколико је више лица која се налазе у истом рангу заинтересовано за остварење права прече куповине, власник, односно преносилац ће одредити са ким ће закључити уговор о купопродаји.<sup>1472</sup> Сродници могу тражити остваривање права прече куповине и када је у питању уношење пољопривредног газдинства или земљишта у заједницу имовине, пољопривредно друштво, задругу и слично, код доброчиног преноса права својине, као и при преносу права својине на другог рођака или супружника.<sup>1473</sup>

Приликом куповине пољопривредног газдинства или земљишта на основу права прече куповине, сродници имају право на посебну цену (*Ertragswert*) која се разликује од тржишне. Она се одређује према вредности капитала за који се камате (по просечној каматној стопи за хипотеку) могу подмирити на основу прихода са пољопривредног газдинства, односно пољопривредног земљишта на основу уобичајеног управљања, односно пољопривредне производње.<sup>1474</sup> За утврђивање вредности је потребно узети просек прихода у претходних неколико година. Регулисање врсте обрачуна, периода процене и других питања је у надлежности Савезног већа.<sup>1475</sup> Овако посебно утврђена вредност пољопривредног газдинства и земљишта углавном достиже висину од једне трећине или једне четвртине тржишне вредности непокретности.<sup>1476</sup> Федералним законом о сеоском земљишту је прописано да се приликом продаје пољопривредног газдинства сродницима по основу права прече куповине цена одређује у висини претходно описане посебне вредности (*Ertragswert*), а за продају појединачне пољопривредне парцеле цена се одређује у двоструком износу вредности.<sup>1477</sup> С обзиром да је цена коју треба да плате сродници приликом куповине пољопривредног газдинства или земљишта по основу права прече куповине знатно нижа од тржишне, они имају додатно повољнији положај у односу на друга лица. Оваква врста погодности за сроднике такође представља једну од мера за очување пољопривредног

<sup>1468</sup> BGBB, чл. 42, ст. 1.

<sup>1469</sup> BGBB, чл. 42, ст. 1. Право прече куповине не може имати лице за које је власник навео разлоге које га чине неподобним за наслеђивање. BGBB, чл. 42, ст. 3.

<sup>1470</sup> “Економско располагање се углавном односи на правна лица односно лице које је већински власник удела у правном лицу чија се главна делатност заснива на управљању пољопривредним газдинством (ово правило се не може применити када је у питању закуп пољопривредног газдинства)”. Andreas Wasserfallen, 6. Kapitel: „Bäuerliches Bodenrecht,“ in: *Handbuch zum Agrarrecht*, Roland Norer (Hrsg.), Stämpfli Verlag, Bern, 2017, 393.

<sup>1471</sup> BGBB, чл. 42, ст. 2.

<sup>1472</sup> BGBB, чл. 46.

<sup>1473</sup> BGBB, чл. 43.

<sup>1474</sup> BGBB, чл. 10, ст. 1.

<sup>1475</sup> BGBB, чл. 10, ст. 1, 2.

<sup>1476</sup> Swiss land governance, A study commissioned by SDC agriculture and food security network, AGRIDEA, Lindau, July 2016, 31, [https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land\\_f2f\\_2016\\_country\\_study\\_switzerland.pdf](https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land_f2f_2016_country_study_switzerland.pdf) преузето: 20.12.2019; Agriculture and Foodsecurity Network: “Inclusive Land Governance – Road to Better Life”, Land Governance in Switzerland, Visit 1: Inheritance law and farm transfer, AGRIDEA, Lindau, August 2016, 3, [https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land\\_f2f\\_2016\\_fieldvisit\\_1\\_brief.pdf](https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land_f2f_2016_fieldvisit_1_brief.pdf) преузето: 20.12.2019.

<sup>1477</sup> BGBB, чл. 44.



газдинства и земљишта у кругу уже, односно шире породице, што би требало да допринесе одржању породичних пољопривредних газдинстава.

#### 6.1.2.2. Право прече куповине установљено у корист закупца

Право прече куповине закупца пољопривредног земљишта постоји у појединим европским државама као што су Белгија, Италија, Француска, Пољска, Швајцарска, Шпанија,<sup>1478</sup> Летонија,<sup>1479</sup> Португал,<sup>1480</sup> Словенија.<sup>1481</sup> Прописи којима је уређено право прече куповине закупца у овим државама се разликују. У неким државама је довољно да је пољопривредно земљиште у закупу без одређивања посебних услова како би купац могао да искористи право прече куповине. У појединим државама је неопходно да закуп траје одређени број година, а негде је потребно да купац испуњава додатне услове како би могао да купи земљиште, и сл. Додатни услови који се односе на закупца су карактеристични за државе у којима купац пољопривредног газдинства или пољопривредног земљишта мора да испуњава одређене услове, као што је на пример квалификованост за бављење пољопривредном производњом, лично учешће у пољопривредној производњи и сл. С обзиром да се купац који користи право прече куповине јавља као купац, и он мора да испуни прописане услове како би могао да постане власник пољопривредног земљишта или газдинства.

У Швајцарској према Федералном закону о сеоском земљишту купац има право прече куповине пољопривредног газдинства уколико жели лично да обрађује земљиште, односно управља газдинством и ако је подобан за то.<sup>1482</sup> Поред тога, неопходно је да је истекао минималан законски рок трајања закупа који је прописан Савезним законом о закупу у пољопривреди.<sup>1483</sup> У складу са његовим одредбама закуп пољопривредног газдинства мора трајати минимално 9 година.<sup>1484</sup> Дакле, ако је истекао овај рок купац стиче могућност да реализује право прече куповине. Када је у питању право прече куповине појединачне парцеле пољопривредног земљишта неопходно је да је закуп трајао најмање 6 година.<sup>1485</sup> Поред тога купац који жели да искористи право прече куповине мора да буде власник пољопривредног газдинства (или да економски располаже њиме), а конкретна парцела не сме бити сувише удаљена од газдинства.<sup>1486</sup> Купац се може одрећи законског права прече куповине само у конкретном случају<sup>1487</sup> и то треба да учини у облику јавне исправе<sup>1488</sup> која

<sup>1478</sup> J. Glass, et al., *op. cit.*, 22-23; Pavel Ciaian, d'Artis Kancs, Jo Swinnen, Kristine Van Herck, Liesbet Vranken, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 15, February 2012, 17. [http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor\\_Markets\\_15.pdf](http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf) преузето: 27.05.2020.

<sup>1479</sup> Pavel Ciaian, Dušan Drabik, Jan Falkowski, d'Artis Kancs, *New regulations governing land sales in Central and Eastern Europe: Imposing restrictions via particularised institutions*, European Union, Luxembourg, 2017, 12.

<sup>1480</sup> Frank van Holst, *Comparative quick scan study, Pre-emption rights related to rural land*, DLG The Netherlands, July 2011, 14. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2012/DLG\\_Holst\\_en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2012/DLG_Holst_en.pdf) преузето: 28.05.2020.

<sup>1481</sup> Вид.: Закон о кметјских земљишћих, чл. 23.

<sup>1482</sup> BGVB, чл. 47, ст. 1. У питању је исти услов као и код права прече куповине сродника, с обзиром да је у Швајцарској неопходно да стипалац пољопривредног газдинства или пољопривредног земљишта испуњава одређене критеријуме, који су уведени ради остварења различитих циљева јавних политика, о чему ће бити више речи у наредном поглављу.

<sup>1483</sup> BGVB, чл. 47, ст. 1.

<sup>1484</sup> За закључење уговора о закупу са краћим роком, потребно је одобрење надлежног органа. Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG) vom 4. Oktober 1985 (Stand am 1. Januar 2014), Art. 7.

<sup>1485</sup> LPG, чл. 7.

<sup>1486</sup> BGVB, чл. 47, ст. 2.

<sup>1487</sup> За конкретан уговор о купопродаји који треба да буде закључен између васника и одређеног купца.

мора да обухвата најважније одредбе из уговора о купопродаји између продавца и трећег лица.<sup>1489</sup> Изјава о одрицању је ништава уколико уговор о купопродаји садржински не одговара подацима наведеним у исправи о одрицању, односно ако уговор не буде закључен у року од 6 месеци од давања закупчеве изјаве.<sup>1490</sup> Закуподавац не сме закључивање уговора о закупу условити закупчевим одрицањем од права прече куповине.<sup>1491</sup> Право прече куповине закупца се по редоследу налази иза права прече куповине сродника.<sup>1492</sup>

Минимална дужина трајања уговора о закупу, као услов да би купац стекао, односно могао да искористи право прече куповине пољопривредног земљишта, постоји у Пољској<sup>1493</sup> и Португалу. У овим државама је неопходно да закуп пољопривредног земљишта траје најмање 3 године,<sup>1494</sup> након чега купац може да искористи право прече куповине, уколико власник одлучи да прода пољопривредно земљиште.

У Француској је неопходно да купац испуњава одређене услове како би могао да има право прече куповине пољопривредног земљишта. Наиме, потребно је да се купац бави пољопривредном производњом најмање три године и да је самостално, односно са члановима своје породице обрађивано пољопривредно земљиште које је у закупу, а које је предмет продаје.<sup>1495</sup>

У државама у којима постоје посебни услови које је неопходно да стипендиста пољопривредног земљишта испуни како би могао да постане власник, углавном се односе и на закупца. У неким државама, као што је Француска, посебни услови су изричито наведени приликом регулисања права прече куповине закупца, док су у другим државама услови које треба да испуни стипендиста одређени правилима која се односе на пренос права својине на пољопривредном земљишту, али се подразумева да се она примењују и на закупца који жели да искористи право прече куповине и постане власник земљишта.

Право прече куповине представља значајну повољност за закупца који већ обрађује пољопривредно земљиште које је предмет продаје. Њему се на тај начин пружа могућност да стекне право својине на пољопривредном земљишту на коме већ има овлашћење држања и коришћења. Пошто је у питању законско право прече куповине, сама чињеница да купац зна да ће можда једног дана моћи да постане и власник тог пољопривредног земљишта (ако власник (закуподавац) одлучи да га прода), може утицати и на његов однос према пољопривредном земљишту, посебно у државама у којима не постоје минимални рокови трајања уговора о закупу пољопривредног земљишта или ако су они кратки. Право прече куповине може подстаћи закупца да размишља дугорочно, да улаже, доприноси подизању квалитета земљишта јер ће се такав приступ одразити и на приносе које треба да оствари током година на том земљишту. Иако би то свакако требало да чини у складу са обавезом да сваки корисник пољопривредног земљишта треба да спроводи пољопривредну производњу као добар домаћин/пољопривредник уз поштовање прописа који налажу одређене стандарде

<sup>1488</sup> Учешћем нотара приликом овере изјаве даје већу сигурност и извесност да је купац свестан последица своје изјаве. „Изјава о одрицању може бити и саставни део посебног нотаријалног акта којим закуподавац преноси непокретност на треће лице.“ Lorenz Strebel, Reinhard Hotz, *Artikel 48*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 712.

<sup>1489</sup> BGBB, чл. 48, ст. 1; Lorenz Strebel, Reinhard Hotz, *Artikel 48* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 711.

<sup>1490</sup> BGBB, чл. 48.

<sup>1491</sup> Lorenz Strebel, Reinhard Hotz, *Artikel 48* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 711.

<sup>1492</sup> BGBB, чл. 47, ст. 3.

<sup>1493</sup> R. Budzinowski, A. Suchoń, *op. cit.*, 97.

<sup>1494</sup> F. van Holst, *Comparative quick scan study, Pre-emption rights related to rural land*, 14.

<sup>1495</sup> Code rural et de la pêche maritime, Art. L412-5.

у производњи који се односе на очување и побољшање квалитета земљишта. Краткорочан закуп и често мењање парцела које одређено лице закупљује утиче на његов однос према земљишту. Међутим, право прече куповине које има купац пољопривредног земљишта не пружа потпуну сигурност да ће он постати нови власник уколико дође до продаје. Пре свега, у државама у којима је право прече куповине пољопривредног земљишта установљено у корист више субјеката који заузимају различити редослед првенства, купац се не налази на самом почетку те листе. Испред њега су сувласници (ако је у питању парцела која је у сусвојини), сродници, а некада предност може имати и држава, односно органи локалне самоуправе и други субјекти.

### 6.1.2.3. Право прече куповине власника суседних парцела

У појединим европским државама као што су Француска,<sup>1496</sup> Италија,<sup>1497</sup> Мађарска, Португал,<sup>1498</sup> Литванија,<sup>1499</sup> Словенија,<sup>1500</sup> Македонија,<sup>1501</sup> Румунија<sup>1502</sup> и Србија, постоји законско право прече куповине у корист власника суседних пољопривредних парцела. Оваква врста права прече куповине омогућује укрупњавање пољопривредног земљишта и његово економичније коришћење, о чему је било речи у оквиру трећег поглавља које је било посвећено пољопривредној и земљишној политици. У већини држава поред права прече куповине власника суседних парцела, постоје и друге врсте права прече куповине, односно други субјекти у чију корист је установљено законско право прече куповине као што су закупци, сродници и др. Право прече куповине власника суседне пољопривредне парцеле се у тим државама углавном не налази на самом почетку листе рангирања субјеката који имају законско право прече куповине пољопривредног земљишта.

На овом месту ћемо посебну пажњу посветити праву прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта које је заступљено у Србији. За овакав приступ смо се одлучили јер у Србији не постоји широк круг субјеката у чију корист је установљено право прече куповине пољопривредног земљишта, као што је то случај у другим европским државама. У Србији право прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта представља основно, а до недавно је било и једино право прече куповине које је установљено због посебности пољопривредног земљишта. Наиме, изменама Закона о пољопривредном земљишту из 2017. године, уведено је право прече куповине пољопривредног земљишта у корист Републике Србије, у случају преноса права својине на пољопривредном земљишту на држављанина државе чланице Европске уније.<sup>1503</sup> Дакле, када је у питању отуђење пољопривредног земљишта у приватној својини држављанину Европске уније, право прече куповине има Република Србија. Као што је већ напоменуто, постоји и право прече куповине

<sup>1496</sup> P. Ciaian, et al., *op. cit.*, 36.

<sup>1497</sup> Детаљније вид.: Luigi Galletto, „The pre-emption right in Italian agriculture: A preliminary evaluation of the direct farmer-neighbouring owner’s case,” *Land Use Policy*, 72/2018, 46-56.

<sup>1498</sup> Детаљније вид.: Frank van Holst, *Comparative quick scan study, Pre-emption rights related to rural land*, 14.

<sup>1499</sup> Вид.: Status of agricultural land market regulation in Europe, Policies and instruments, AEIAR, Brussels, 2016, 35. [http://www.aei-ar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation\\_policies-and-instruments-v-def2.pdf](http://www.aei-ar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation_policies-and-instruments-v-def2.pdf) преузето: 30.05.2020.

<sup>1500</sup> Вид.: Закон о kmetijskih zemljiščih, čl. 23; О праву прече куповине у Словенији, вид.: Franci Avsec, „The preemption right on agricultural land in Slovenia: past developments and future challenges“, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 28/2020, 9-36.

<sup>1501</sup> Вид.: Закон за земјоделско земјиште, чл. 15.

<sup>1502</sup> Детаљније вид.: Irina Sferdian, Codruța Guzei-Mangu, „Acquiring Land Ownership Rights in Romania by foreign Citizens,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017, 1105 и даље.

<sup>1503</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ; Лука О. Батуран, „Право страних лица да стичу својину на пољопривредном земљишту у Србији након законских новела из 2017. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017, 1161.

субласника пољопривредног земљишта,<sup>1504</sup> али оно није специфично само за пољопривредно земљиште, већ постоји и код других врста непокретности, због чега неће бити предмет посебног разматрања.

У Србији је право прече куповине власника суседног пољопривредног земљишта регулисано Законом о промету непокретности. Власник који жели да прода пољопривредно земљиште има обавезу да га понуди<sup>1505</sup> власницима суседних пољопривредних парцела са којима се граничи његова парцела.<sup>1506</sup> То треба да учини слањем понуде у писаном облику (препорученим писмом) истовремено свим носицима права прече куповине.<sup>1507</sup> Они имају рок од 15 дана од пријема понуде да се писаним путем (слањем препоручене поштом) изјасне да ли прихватају понуду.<sup>1508</sup> Уколико у том року не изјаве да прихватају понуду, власник може пољопривредно земљиште продати другом лицу.<sup>1509</sup> Међутим, могуће је да више ималаца права прече куповине прихвати понуду. Тада, у складу са законским одредбама, предност има власник суседне парцеле која се у претежном делу граничи са парцелом продавца. Уколико има више таквих парцела чије граничне линије су једнаке, предност ће бити дата лицу чије земљиште има већу површину.<sup>1510, 1511</sup>

Овакав систем омогућује укрупњавање земљишних поседа. На тај начин се пољопривредницима олакшава пољопривредна производња јер коришћењем права прече куповине могу постати власници земљишта које се налазе једно поред другог, што омогућује ефикаснију пољопривредну производњу уз мање трошкове, о чему је било речи у трећем поглављу. Законом је дата предност власницима пољопривредног земљишта чија површина је већа. То значи да ће они моћи додатно да увећају своје поседе, што јесте у складу са циљем ефикасне пољопривредне производње и веће продуктивности која је у јавном интересу, али се поставља и питање положаја власника мањих парцела. Овакве законске одредбе могу подстаћи развој све већих пољопривредних газдинстава, док се власници уситњених пољопривредних парцела налазе у другом плану. Поставља се питање какав интерес има држава, да ли да омогући стварање већих пољопривредних газдинстава и тиме подстакне јачање појединих пољопривредних произвођача на штету ситних пољопривредника који неће моћи да укрупне свој посед и повежу своје парцеле како би пољопривредну производњу спроводили на ефикасан начин уколико власници већих пољопривредних парцела веома често користе своје право прече куповине. Да ли на овај начин пољопривредници са уситњеним поседом остају незаштићени? Да ли тежња државе да буду задовољене потребе за производњом довољне количине хране оправдава овакав начин регулисања, односно увођења ограничења у располагању пољопривредним земљиштем? С обзиром да је снабдевање становништва храном у јавном интересу, како и напредак пољопривредне производње, односно стварање ефикасне пољопривредне производње, можемо рећи да се ови јавни интреси налазе изнад појединачних и да овако регулисано право прече куповине може бити оправдано. Међутим, потребно је испитати и да ли оваква пољопривредна политика може довести и до негативних последица и спречити остварење циљева других јавних политика. Да ли она може угрозити опстанак малих пољопривредних

<sup>1504</sup> Вид.: Р. Цветић (2002), 221.

<sup>1505</sup> Уколико се пољопривредно земљиште налази у сусвојини, неопходно је да га претходно понуди на продају субласнику, односно субласницима, а тек након тога власницима суседних пољопривредних парцела. Закон о промету непокретности, чл. 5.

<sup>1506</sup> Закон о промету непокретности, чл. 6.

<sup>1507</sup> Закон о промету непокретности, чл. 7; вид.: Sofija Nikolić, „A Serbian perspective on pre-emption rights: Change that was necessary?“, in: Jean-David Gerber, Thomas Hartmann, Andreas Hengstermann (eds.), *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land*, Routledge, 2018, 220.

<sup>1508</sup> Закон о промету непокретности, чл. 7.

<sup>1509</sup> Закон о промету непокретности, чл. 8.

<sup>1510</sup> Закон о промету непокретности, чл. 6.

<sup>1511</sup> О контроли примене права прече куповине у пракси, вид.: S. Nikolić (2018), 221.

произвођача, утицати на останак људи на селу, одлучивања младих да започну пољопривредну производњу, социјалну стабилност друштвене заједнице и сл. Давање предности власницима већих парцела може бити посматрано и у контексту проблема концентрације пољопривредног земљишта о коме је претходно било речи, с обзиром да овакав инструмент може погодовати концентрацији веће количине пољопривредног земљишта у рукама појединаца.

Ова расправа може бити практичног, али и само теоријског карактера јер зависи колико често долази до овог другог нивоа, односно давања предности власницима суседних парцела који имају веће површине јер је претходно потребно да предност буде дата лицу чија парцела се претежним делом граничи са парцелом продавца. То значи да је могуће и да власник мање парцеле има предност уколико је његова гранична линија дужа у односу на парцелу која има већу површину. С обзиром да не постоје статистички подаци који би нам дали одговор колико често право прече куповине искористе власници мањих парцела, а колико власници већих парцела, оваква расправа за сада може остати само на теоријском нивоу и изискује детаљнија емпиријска истраживања која треба да спроведу, организују или наруче органи државне власти. Када је у питању концентрација пољопривредног земљишта такође се поставља питање колико често власници већих пољопривредних парцела имају могућност да искористе право прече куповине како би створили веће земљишне поседе. Да ли је то сувише спор процес који не треба да забрињава, или је нешто што се често дешава у пракси и може током година довести до различитих проблема? Одговори на ова питања захтевају статистичка истраживања и увид у практичну примену права прече куповине у појединачним случајевима, што превазилази оквире ове дисертације.

На овом месту смо желели да укажемо на то да је одређени инструмент потребно сагледати из више различитих углова, јер некада циљеви ради чијих остварења су они уведени могу деловати сасвим исправно и веома добро, али са друге стране примена тих инструмената може изазвати и друге негативне последице које законодавац можда није имао у виду приликом доношења прописа. Потенцијално решење би можда могло представљати увођење још неког параметра, на пример да је неопходно да власник суседног земљишта који жели да искористи право прече куповине буде пољопривредник или да уколико већ поседује одређену (законом прописану) граничну површину пољопривредног земљишта, предност треба да буде дата другом имаоцу права прече куповине чије укупне пољопривредне површине су мање, и сл. На тај начин би било избегнуто стварање потенцијалног проблема отимања пољопривредног земљишта од стране субјеката који нису пољопривредници и спречио би се настанак превелике концентрације пољопривредног земљишта у рукама појединаца, који су пољопривредно земљиште стекли коришћењем законског права прече куповине и предности која им је дата.

#### 6.1.2.4. Право прече куповине државе и јединице локалне самоуправе

Право прече куповине пољопривредног земљишта је у појединим државама установљено у корист државе, односно јединице локалне самоуправе. Углавном су у питању системи у којима власник има обавезу да належном органу на прописани начин пријави продају земљишта, а затим орган доноси одлуку да ли ће искористити право прече куповине. Некада постоје и посебне институције, правна лица која су основана од стране државе која имају право прече куповине.

Неке од држава у којима постоје агенције или фондови који имају право прече куповине и делују у име државе су Француска, Немачка,<sup>1512</sup> Летонија, Словенија и Пољска.<sup>1513</sup> У Летонији је након законских измена из 2015. године основан *Летонски земљишни фонд* који има право прече куповине пољопривредног земљишта.<sup>1514</sup> У Словенији право прече куповине има Фонд пољопривредног земљишта и шума Републике Словеније, који ово право остварује за Републику Словенију.<sup>1515</sup> Пољска је такође једна од земља у којој постоји право прече куповине државе када је у питању продаја пољопривредног земљишта. Право прече куповине је установљено у корист *Агенције за пољопривредну имовину* која делује у име државе.<sup>1516</sup>

У овим државама право прече куповине које је установљено у корист наведених агенција и фондова, односно државе, није рангирано на самом почетку листе права прече куповине које имају различити субјекти. У Летонији право прече куповине имају најпре сувласници, потом закупци, а тек након њих следи право прече куповине Летонског земљишног фонда.<sup>1517</sup> У Словенији је право прече куповине Фонда пољопривредног земљишта и шума Републике Словеније последње на листи и тек ако други субјекти (сувласник, власник суседног пољопривредног земљишта, купац, други пољопривредник, пољопривредна организација или самостални предузетник коме је земљиште или пољопривредно газдинство неопходно за обављање пољопривредне или шумарске делатности) не искористе право прече куповине то може учинити Фонд.<sup>1518</sup> У Пољској се право прече куповине Агенције за пољопривредну имовину по редоследу налази иза права прече куповине закупца.<sup>1519</sup>

У појединим државама је право прече куповине установљено у корист јединице локалне самоуправе. Такав пример постоји у Холандији у којој право прече куповине могу имати општине, покрајине и држава.<sup>1520</sup> У Холандији се право прече куповине користи најчешће како би били спроведени одређени пројекти који су у јавном интересу и оно је регулисано на битно другачији начин у односу на претходно наведене примере. Наиме, општински органи одређују подручја на којима ће бити установљено право прече куповине у корист општине.<sup>1521</sup> Потребно је да буду утврђене конкретне парцеле, са свим подацима о њима и власницима.<sup>1522</sup> Након тога власник који жели да прода непокретност мора прво да је понуди општини. Право прече куповине које је установљено на овакав начин се најчешће користи у домену просторног планирања. Оно омогућује општини да прибави земљиште за

---

<sup>1512</sup> О француском и немачком систему је било речи у претходном поглављу због чега на овом месту упућујемо на одељак 5.3.2.2.1. Претходно одобрење за располагање пољопривредним земљиштем, како бисмо избегли непотребно понављање.

<sup>1513</sup> Детаљније вид.: Agnieszka Stacherzak, Maria Hełdak, Ladislav Hájek, Katarzyna Przybyła, "State Interventionism in Agricultural Land Turnover in Poland", *Sustainability* 11/2019, 8-9.

<sup>1514</sup> P. Ciaian, et al., *op. cit.*, 12.

<sup>1515</sup> Zakon o kmetijskih zemljiščih, čl. 23.

<sup>1516</sup> R. Budzinowski, A. Suchoń, *op. cit.*, 95.

<sup>1517</sup> P. Ciaian, et al., *op. cit.*, 12.

<sup>1518</sup> Zakon o kmetijskih zemljiščih, čl. 23.

<sup>1519</sup> R. Budzinowski, A. Suchoń, *op. cit.*, 95.

<sup>1520</sup> Fred Hobma, Pieter Jong, *Planning and Development Law in the Netherlands. An Introduction*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage, 2016, 23. [https://www.ibr.nl/wp-content/uploads/2019/06/PlanningLaw\\_inhoudsopgave.pdf](https://www.ibr.nl/wp-content/uploads/2019/06/PlanningLaw_inhoudsopgave.pdf) преузето: 30.05.2020. Frank van Holst, *Comparative quick scan study, Pre-emption rights related to rural land*, 3, 13.

<sup>1521</sup> F. Hobma, P. Jong, *op. cit.*, 23.

<sup>1522</sup> Jaap Zevenbergen, Andrew Frank, Erik Stubkjaer (eds.), *Real Property Transactions. Procedures, Transaction Costs and Models*, IOS Press, Amsterdam, 2007, 264.

стамбену и другу врсту изградње, а право прече куповине може бити установљено на пољопривредном земљишту.<sup>1523</sup>

Право прече куповине у корист општине постоји и у Федерацији Босне и Херцеговине. Оно је установљено Законом о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине. У складу са његовим одредбама општина на чијем подручју се налази непокретност има право прече куповине уколико ће „usmjeriti nekretnine za daljnje korištenje za primarnu poljoprivrednu proizvodnju.“<sup>1524</sup> Право прече куповине се односи на пољопривредно земљиште од прве до четврте бонитетне класе.<sup>1525</sup> Дакле, сврха увођења право прече куповине пољопривредног земљишта које има општина у Федерацији Босне и Херцеговине је другачија у односу на право прече куповине општине које постоји у Холандији, с обзиром да је у Федерацији Босне и Херцеговине прописано да земљиште треба да буде примарно коришћено за пољопривредну производњу, док је се у Холандији право прече куповине може примењивати ради стицања земљишта за изградњу. Законом о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине је предвиђено право прече куповине пољопривредног земљишта у корист Дистрикта, ако ће оно бити усмерено на примарну пољопривредну производњу или за изграду објеката који су од јавног интереса.<sup>1526</sup> У овој одредби је садржано правило да пољопривредно земљиште мора бити коришћено примарно за пољопривредну производњу, као што је то учињено и у Закону о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине, али је остављена могућност и да буде промењена намена пољопривредног земљишта и да оно буде коришћено за изградњу објеката који су од јавног интереса, слично као у Холандији.

Из поређења ова три примера можемо видети да прописи о праву прече куповине могу утицати на заштиту пољопривредног земљишта од промене његове намене, али да право прече куповине може омогућити општини да дође до земљишта које је потребно за изградњу. Дакле, у зависности од интереса и циљева који се желе постићи доносе се одредбе о праву прече куповине.

Као што је већ речено, у Србији је право прече куповине државе предвиђено само у посебном случају, када се врши отуђење пољопривредног земљишта држављанину Европске уније. У складу са Законом о пољопривредном земљишту, Република Србија има право прече куповине пољопривредног земљишта у приватној својини које је предмет правног посла којим се врши пренос права својине на лице које је држављанин Европске уније.<sup>1527</sup>

Право прече куповине које је установљено у корист државе, односно јединице локалне самоуправе може бити од вишеструке користи за државу. Оно пружа могућност контроле промета пољопривредног земљишта. Државни органи на тај начин могу спречити различите неповољне трендове, као на пример у Француској. Са друге стране право прече куповине омогућује држави да дође до пољопривредног земљишта које је неопходно за задовољење различитих јавних интереса. Међутим, уколико пољопривредно земљиште остаје у својини државе, и не прелази поново у приватну својину, као у Француској, право прече куповине може представљати инструмент путем ког може доћи до концентрације пољопривредних површина у својини државе, што може имати негативан утицај на приступ пољопривредника земљишту и стицање приватне својине на основном ресурсу за пољопривредну производњу. У зависности од начина на који држава користи право прече куповине, колико често се оно

<sup>1523</sup> F. Hobma, P. Jong, *op. cit.*, 23-24.

<sup>1524</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 103.

<sup>1525</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 102.

<sup>1526</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта БиХ, чл. 16.

<sup>1527</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ.

примењује у пракси, за које намене се користи прибављено земљиште, и сл. право прече куповине државе може имати и позитивне и негативне ефекте.

#### 6.1.2.5. Остале врсте права прече куповине

Поред претходно анализираних врста права прече куповине, у појединим европским државама постоје и други субјекти у чију корист је установљено право прече куповине пољопривредног земљишта. То могу бити пољопривредници, тако да они имају предност приликом стицања пољопривредног земљишта у односу на непољопривреднике, као што је то случај на пример у Словенији.<sup>1528</sup> Право прече куповине може бити установљено у корист пољопривредне задруге. Такви прописи су постојали у некадашњој Југославији. У Србији је доношењем Закона о промету непокретности Републике Србије из 1981. године право прече куповине установљено и у корист земљорадничких задруга у општини у којој се налазило земљиште које је било предмет продаје.<sup>1529</sup> Право прече куповине пољопривредне задруге је задржано у Закону о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине.<sup>1530</sup>

#### 6.1.2.6. Закључна разматрања о праву прече куповине

Одређивање круга субјеката у чију корист је установљено право прече куповине зависи од циља који држава жели да постигне. Право прече куповине чланова породице, односно сродника има за циљ очување пољопривредног газдинстава и земљишта у кругу породице, што треба да допринесе очувању породичних пољопривредних газдинстава и останку становништва у руралним срединама. Право прече куповине закупца пољопривредног земљишта даје предност лицу које већ обрађује земљиште и ставља га у бољи положај у односу на друге потенцијалне купце, може му пружити додатну извесност, посебно у државама у којима не постоји минималан рок трајања уговора о закупу. Право прече куповине власника суседног земљишта омогућује укрупњавање поседа и ефикаснију пољопривредну производњу. Право прече куповине државе, односно јединице локалне самоуправе пружа могућност држави да додатно контролише тржиште пољопривредног земљишта, да дође до земљишта које је потребно за остваривање различитих јавних интереса и сл. Ове различите врсте права прече куповине нису заступљене у свим државама. Поред тога, када је право прече куповине установљено у корист више субјеката, њихово рангирање такође зависи од јавних политика и циљева које држава најпре жели да оствари. Из претходне анализе можемо закључити да међу државама постоје значајне разлике како у погледу субјеката у чију корист је установљено право прече куповине тако и у погледу предности која се даје неким од њих. Право прече куповине представља значајан инструмент, путем којег се може утицати на својинску структуру, а који се у европским државама користи на веома различите начине.

<sup>1528</sup> Закон о kmetijskih zemljišćih, čl. 23.

<sup>1529</sup> Закону о промету непокретности Републике Србије, *Сл. гласник СР Србије*, бр. 43/1981, 28/1987, 40/1989, чл. 22.

<sup>1530</sup> Вид.: Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 103.



### 6.1.3. Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу уговора о купопродаји и начело *superficies solo cedit*

Једна од специфичности стицања права својине на пољопривредном земљишту је могућност одступања од начела *superficies solo cedit*. Наиме, власник може одлучити да пољопривредно земљиште прода у било ком периоду године. Уколико то учини на крају једне производне године, или пре почетка следеће, купац ће моћи слободно да ступи у посед. Међутим, као што је речено у претходном поглављу, могуће је да ступање у посед купца буде одложено до скидања усева са земљишта које је предмет преноса права својине. У том случају купац постаје власник пољопривредног земљишта након закључења уговора о купопродаји и уписа права својине у евиденцију непокретности (у системима у којима се право својине стиче уписом у регистар, као што је то у Србији), а питање својине над усевима који се још увек налазе на земљишту је могуће посебно регулисати. Наиме, у складу са начелом *superficies solo cedit* све што је у чврстој вези са земљиштем припада власнику земљишта. Према томе, усеви би требало да припадају новом власнику земљишта. Међутим, могуће је да се продавац и купац сагласе да продавац након преноса права својине на пољопривредном земљишту има право да скине усева са земљишта, када за то буде дошло време. У том случају власник земљишта је купац, а власник усева који се налазе на земљишту је продавац (до њиховог скидања у договореном периоду). Овај договор између продавца и купца треба да буде саставни део уговора о купопродаји. Такво решење пружа могућност власнику да располаже правом својине на пољопривредном земљишту независно од производне године. Међутим, сматрамо да ово правило треба резервисати само за случајеве када сазревање усева и њихово скидање треба да уследи недуго након закључивања уговора о купопродаји. У супротном, ако је на пример пољопривредна култура тек засејана и предстоје даљи пољопривредни радови у дужем временском периоду, усеви би требало да пређу у својину купца заједно са земљиштем, при чему би могла бити уговорена виша купопродајна цена чиме би продавцу био исплаћен уложен рад и средства. Поред тога, могуће је да након извршене купопродаје продавац задржи пољопривредно земљиште као закупац. Тада би такође било одступљено од начела *superficies solo cedit*, о чему је било речи у претходном поглављу.

### 6.2. Стицање права својине на пољопривредном земљишту наслеђивањем

Наслеђивање пољопривредног земљишта и пољопривредних газдинстава је на различите начине регулисано у упоредном праву. У најширем смислу можемо разликовати две врсте приступа. Са једне стране постоје системи у којима је пољопривредно земљиште третирано на исти начин као и друге врсте непокретности, уз примену општих правила наслеђивања. Са друге стране, у појединим државама постоје посебна правила која се примењују када се у заоставштини налази пољопривредно земљиште или пољопривредно газдинство.

У правним система у којима наслеђивање пољопривредног земљишта није регулисано на посебан начин, не прави се разлика између наследника који су пољопривредници и оних који то нису. Сви наследници имају једнако право да наследе пољопривредно земљиште (и пољопривредно газдинство), тако да свако добија законом прописан део, као и у случају наслеђивања других врста непокретности. На тај начин се наследници доводе у једнак положај. Међутим, овакав систем онемогућава очување целовитости пољопривредног имања уколико постоји више наследника. У случају да, на пример, нису сви наследници

заинтересовани да наставе пољопривредну производњу већ желе да продају свој део, или имају намеру да промене начин на који је коришћен део имања који је њима припао и сл., наследник који се до тада бавио пољопривредном производњом се може наћи у неповољној ситуацији. Систем у коме сви наследници равноправно наслеђују делове пољопривредног газдинства може утицати на знатно слабљење, а некада и гашење породичног газдинства. Поред тога, деоба парцела пољопривредног земљишта које се налазе у заоставштини може довести до њиховог знатног уситњавања, што је у супротности са претходно анализираним земљишном политиком која је усмерена ка укрупњавању пољопривредних парцела.

Како би очувале породична пољопривредна газдинства и спречиле уситњавање пољопривредних парцела, поједине европске државе, као што су Швајцарска, Норвешка, Данска, Шведска, Финска, Велика Британија, Аустрија и део немачких покрајина,<sup>1531</sup> су увеле посебна правила за наслеђивање пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта. Системи се заснивају на принципу да једно лице треба да наследи целокупан пољопривредни посед и да настави пољопривредну производњу на имању.

Швајцарски систем наслеђивања пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта представља добар пример приступа овој материји.

### 6.2.1. Швајцарска

У Швајцарској је област наследног права регулисана у оквиру Грађанског законика.<sup>1532</sup> Међутим, поред општих правила, на наслеђивање пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта се примењују посебне одредбе Федералног закона о сеоском земљишту. Оне су обликоване тако да доприносе остварењу различитих циљева пољопривредне политике, структурне и породичне политике, о којима је већ било речи.<sup>1533</sup> У Швајцарској је структурна политика усмерена на одржање целовитости пољопривредних газдинстава и развој мањих газдинстава уз побољшање основа њихове егзистенције.<sup>1534</sup> Због тога је уведена забрана физичке поделе (*Realteilungsverbot*), односно забрана одвајања пољопривредних парцела или њихових делова од пољопривредног газдинства, како би било спречено структурно слабљење и нестанак породичних пољопривредних газдинстава.<sup>1535</sup> Поред тога, постоји забрана тзв. комадања, односно уситњавања пољопривредних парцела (*Zerstückelungsverbot*).<sup>1536</sup> Ови принципи структурне политике представљају основу одредби о наслеђивању. Један од циљева породичне политике је очување породичних пољопривредних газдинстава. Задржавање пољопривредног имања у кругу породице је основ опстанка породичних пољопривредних газдинстава, због чега су и одредбе о наслеђивању усмерене ка одржању целовитости газдинства и након смрти оставиоца.

---

<sup>1531</sup> *Policies Affecting Farmland Mobility*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996, 15-16; [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay/documentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)125&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay/documentpdf/?cote=OCDE/GD(96)125&docLanguage=En) преузето: 27.05.2020. Sophia Davidova, Kenneth Thomson, *Family farming in Europe: challenges and prospects*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2014, 48. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)529047\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf) преузето: 18.04.2020.

<sup>1532</sup> Швајцарски грађански законик, део III, чл. 457 – 640.

<sup>1533</sup> Вид. одељак: 4.3.6. Пример добре земљишне политике: забрана уситњавања пољопривредних посела и пољопривредних парцела у Швајцарској.

<sup>1534</sup> M. Hunziker, *op. cit.*, 17; Peter Breitschmid, Paul Eitel, Roland Fankhauser, Thomas Geiser, Alexandra Rumo-Jungo, *Erbrecht*, 2. Auflage, Schulthess Verlag, Zürich, 2012, 296.

<sup>1535</sup> BGVB, чл. 58, ст. 1. B. Stalder (2013), 14.

<sup>1536</sup> BGVB, чл. 58.

### 6.2.1.1. Самостални пољопривредник и нужни наследници као привилеговани стицаоци

Одредбе о наслеђивању садржане у Федералном закону о сеоском земљишту не представљају потпуно засебан систем регулисања наслеђивања пољопривредног газдинства и пољопривредног земљишта, већ чине извесну допуну општих правила о наслеђивању која се налазе у Грађанском законнику.<sup>1537</sup> Посебне одредбе Федералног закона о сеоском земљишту се могу применити у току оставинског поступка. Наиме, уколико се у заоставштини оставиоца налази пољопривредно газдинство сваки наследник, у складу са Федералним законом о сеоском земљишту, може захтевати да му оно буде додељено у целини.<sup>1538</sup> Потребно је да захтев за доделу буде поднет у оквиру поступка за поделу заоставштине (*Erbteilung*).<sup>1539</sup> У складу са одредбама Швајцарског грађанског законика то је период од отварања наслеђа до завршетка поделе, у смислу одређивања наследних делова и пријема наслеђа.<sup>1540</sup> Подношење оваквог захтева пружа могућност да пољопривредно газдинство припадне једном наследнику. На тај начин породично имање може бити очувано у целини. Потребно је да подносилац захтева жели да самостално обрађује земљиште и управља пољопривредним газдинством и да је подобан за то.<sup>1541</sup> Треба да буде самостални (самозапослени) пољопривредник, тј. да лично обрађује пољопривредно земљиште, односно да лично управља пољопривредним газдинством и да има уобичајене вештине и знања која су за то неопходна.<sup>1542</sup> Дакле, у питању је општи услов који стицалац пољопривредног земљишта треба да испуни, о ком је претходно било речи.

Давање предности самосталном пољопривреднику приликом наслеђивања пољопривредног имања је у складу са једним од основних циљева Федералног закона о сеоском земљишту, а то је јачање положаја самосталних (самозапослених) пољопривредника приликом стицања пољопривредних газдинстава и земљишта.<sup>1543</sup> Уколико више наследника испуњава услове за доделу, оставилац може путем тестаментa или уговора о наслеђивању одредити да један од њих преузме имање. При томе оставилац не може лишити могућности нужног наследника, који је спреман и способан да управља имањем, да поднесе захтев за доделу, како би имање припало наследнику који није заинтересован и не испуњава услове.<sup>1544</sup> Ако оставилац није одредио наследника, личне околности наследника ће бити пресудне за доношење одлуке о додели имања.<sup>1545</sup> Неке од предности могу бити образовање и додатно специјализовано знање, наследникове године, претходно искуство у раду у пољопривреди, финансијске околности, однос са преживелим супружником уколико њему није додељено имање,<sup>1546</sup> могућност, односно вероватноћа да ће у оквиру нове генерације поново моћи да

<sup>1537</sup> Benno Studer, *Vorbemerkungen zu Art. 11-24 in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 386.

<sup>1538</sup> BGBB, чл. 11, ст. 1.

<sup>1539</sup> BGBB, чл. 11, ст. 1. Том приликом подносилац захтева који жели самостално да управља газдинством може да захтева да му се додели и пратећи инвентар имања као што су машине, стока итд. Такође може захтевати доделу (непољопривредног) посла који је уско повезан са газдинством. BGBB, чл. 15.

<sup>1540</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 634, ст. 1. Benno Studer, *Artikel 11 in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 392.

<sup>1541</sup> BGBB, чл. 11, ст. 1.

<sup>1542</sup> BGBB, чл. 9.

<sup>1543</sup> BGBB, чл. 1, ст. 1b, с.

<sup>1544</sup> BGBB, чл. 19, ст. 1, 2.

<sup>1545</sup> BGBB, чл. 20. Benno Studer, *Artikel 11 in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 396; P. Breitschmid, et al., *op. cit.*, 297.

<sup>1546</sup> Benno Studer, *Artikel 20, in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Verlag Sekretariat Schweizerischer Bauernverband, Brugg, 1995, 292.

буде успостављен принцип самосталног пољопривредника<sup>1547</sup> и сл. Предност свакако треба дати ономе ко на најбољи начин може да испуни законом постављене циљеве.<sup>1548</sup>

Уколико ни један од наследника не поднесе захтев да му газдинство буде додељено како би њиме самостално управљао, или ако подносилац захтева није подобан за самостално управљање, односно, ако оставилац није одредио наследника који испуњава услове и који ће преузети имање, разматраће се захтев за доделу газдинства који је поднео нужни наследник.<sup>1549</sup> Према одредбама Грађанског законика нужни наследници су потомци (у правој силазној линији), родитељи, супружник и регистровани партнер.<sup>1550</sup> Међутим, Федералним законом о сеоском земљишту није регулисано коме ће бити додељено газдинство уколико више нужних наследника поднесе захтев.<sup>1551</sup> У том случају је могуће применити претходно правило које важи када оставилац није одредио наследника.<sup>1552</sup> Ако пољопривредно газдинство не буде додељено супружнику оставиоца, он/она има право да поднесе захтев да му се омогући право плодоуживања на стамбеном простору или право становања.<sup>1553</sup>

Можемо закључити да су законске одредбе усмерене првенствено ка томе да пољопривредно газдинство буде у рукама наследника који испуњава услове који указују на то да ће моћи да одржи пољопривредно газдинство и производњу. Због тога је предност дата лицу које жели и подобно је да самостално управља пољопривредним газдинством и обрађује пољопривредно земљиште, без обзира на то да ли спада у круг нужних наследника или не. Тек ако такво лице не постоји, газдинство може бити додељено другим наследницима, али је тада круг ужи и ограничен је на нужне наследнике. Циљ овакве одредбе је очување имања унутар породице, уз могућност њеног преноса на неке од чланова који касније буду испунили услове за самостално управљање.<sup>1554</sup>

Када се у заоставштини налази пољопривредно земљиште које не чини саставни део пољопривредног газдинства, један од наследника такође може у оквиру оставинског поступка поднети захтев за доделу.<sup>1555</sup> Потребно је да наследник има пољопривредно газдинство или да њиме управља, као и да се предметна парцела налази у области управљања газдинством, односно она не сме бити сувише удаљена.<sup>1556</sup> У овој одредби је садржан структурно политички циљ у складу са којим треба омогућити укрупњавање поседа, односно увећање пољопривредног газдинства. Додела парцеле која се налази у близини газдинства пружа могућност да земљиште буде искоришћено на ефикасан начин.<sup>1557</sup> Приликом одлучивања о захтеву за доделу појединачне пољопривредне парцеле у оквиру оставинског поступка, предност није дата самосталном пољопривреднику, као у случају доделе

<sup>1547</sup> Benno Studer, *Artikel 11* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 396.

<sup>1548</sup> Benno Studer, *Artikel 20*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Verlag Sekretariat Schweizerischer Bauernverband, Brugg, 1995, 292.

<sup>1549</sup> BGBB, чл. 11, ст. 2.

<sup>1550</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 470.

<sup>1551</sup> Benno Studer, *Artikel 11* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 396.

<sup>1552</sup> BGBB, чл. 20. Benno Studer, *Artikel 11* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 396; P. Breitschmid, et al., *op. cit.*, 297.

<sup>1553</sup> BGBB, чл. 11, ст. 3.

<sup>1554</sup> Bruno Beeler, *Bäuerliches Erbrecht, gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991* (Dissertation), Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich, 1998, 164.

<sup>1555</sup> BGBB, чл. 21, ст. 1.

<sup>1556</sup> BGBB, чл. 21, ст. 1.

<sup>1557</sup> Benno Studer, *Artikel 21* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011, 459.

пољопривредног газдинства, већ се сви наследници који имају пољопривредно газдинство, а желе да им буде додељена парцела која чини део заоставштине налазе у истом положају.<sup>1558</sup> Дакле, код доделе пољопривредног земљишта постоји изузетак од правила да се самостални пољопривредници и нужни наследници налазе у положају привилегованих стицалаца.

#### 6.2.1.2. Посебна вредност пољопривредног газдинства и пољопривредног земљишта

Вредност пољопривредног газдинства које се додељује наследнику који испуњава критеријуме самосталног пољопривредника се одређује на посебан начин. У питању је *Ertragswert*, вредност о којој је претходно било речи. Она се одређује према вредности капитала за који се камате (по просечној каматној стопи за хипотеку) могу подмирити на основу прихода са пољопривредног газдинства, на основу уобичајеног управљања, односно пољопривредне производње.<sup>1559</sup> Дакле, приликом урачунавања пољопривредног газдинства у наследни удео узима се ова посебно утврђена вредност<sup>1560</sup> која углавном достиже висину од једне трећине или једне четвртине тржишне вредности непокретности.<sup>1561</sup> На тај начин се наследник коме је додељено пољопривредно газдинство налази у знатно повољнијем положају у односу на позицију у којој би био да су примењене опште одредбе Грађанског законика, у складу са којима би била утврђена тржишна вредност непокретности. Овакво специфично решење које омогућује наследнику да стекне пољопривредно газдинство на приступачнији начин, додатно утиче на остварење циља да имање буде очувано у целини.

Правило о посебној вредности се примењује и када се у заоставштини налази пољопривредно земљиште које не чини саставни део пољопривредног газдинства. Оно се наследнику додељује такође према тзв. повлашћеној вредности као и код доделе газдинства лицу које је самостални пољопривредник, али се у овом случају примењује двоструки износ (*doppelten Ertragswert*).<sup>1562</sup>

С обзиром на то да се наследник газдинства, односно пољопривредног земљишта налази у двоструко привилегованом положају, јер му је непокретност додељена и то је учињено према вредности знатно нижој од тржишне, потребно је заштитити положај других санаследника. Због тога је уведено неколико правила и ограничења како би они били доведени у равноправан положај (колико је то могуће), али и како би био остварен циља због ког је имање додељено једном наследнику, а то је лично учешће у обрађивњу земљишта и управљању газдинством.

---

<sup>1558</sup> Benno Studer, *Artikel 21 in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, 459-461; T. Meyer, *op. cit.*, 32.

<sup>1559</sup> BGBB, чл. 10, ст. 1. Детаљније вид. одељак: 5.3.2.2.2.1. Право прече куповине чланова породице и осталих сродника

<sup>1560</sup> BGBB, чл. 17, ст. 1. Уколико би утврђивање вредност на овај начин довело до тога да пасива превазиђе вредност активе, вредност пољопривредног газдинства и земљишта може бити повећана до износа тржишне вредности. BGBB, чл. 18, ст. 1. Поред тога, санаследници могу тражити разумно повећање вредности газдинства и земљишта изнад *Ertragswert* уколико постоје посебне околности које то оправдавају. Једна од посебних околности је уколико је оставилац у периоду од 10 година пре смрти купио имање по вишој цени или је значајно инвестирао у газдинство. BGBB, чл. 18, ст. 2, 3.

<sup>1561</sup> Swiss land governance, A study commissioned by SDC agriculture and food security network, AGRIDEA, Lindau, July 2016, 31, Agriculture and Foodsecurity Network: "Inclusive Land Governance – Road to Better Life", Land Governance in Switzerland, Visit 1: Inheritance law and farm transfer, AGRIDEA, Lindau, August 2016, 3.

<sup>1562</sup> BGBB, чл. 21, ст. 1; T. Meyer, *op. cit.*, 32.

### 6.2.1.3. Сагласност санаследника за располагање наслеђеним пољопривредним газдинством

Законом су постављена одређена ограничења како би био испуњен циљ да пољопривредно газдинство буде коришћено од стране самосталног пољопривредника, и како би наследници којима газдинство није било додељено, на неки начин били заштићени од несавесног поступања привилегованог наследника.<sup>1563</sup> Уколико наследник жели да отуђи пољопривредно газдинство које је стекао као самостални пољопривредник у периоду од 10 година након стицања, потребно је да претходно добије сагласност санаследника.<sup>1564</sup> Уговор закључен без сагласности је неважећи.<sup>1565</sup> Према томе упис права својине у регистар непокретности на основу таквог уговора није валидан.<sup>1566</sup> Наследници се писаним путем могу одрећи свог права на давање сагласности, а могу га и изменити, међутим измене се не смеју односити на рок трајања забране отуђења.<sup>1567</sup> Право на давања сагласности је наследиво. Дакле, уколико неко од првобитних санаследника у међувремену умре ово право ће прећи на његове наследнике.<sup>1568</sup> Након отуђења пољопривредног газдинства правило о потребној сагласности санаследника престаје да важи.<sup>1569</sup>

Изузетак од правила да је потребна сагласност санаследника постоји када газдинство стиче наследников потомак који жели да настави да самостално управља пољопривредним газдинством и способан је за то, ако наследник врши продају да би била испуњена обавеза која је у јавном интересу одређена прописима о просторном планирању или ако му је газдинство одузето принудним путем, ако наследник уз сагласност органа за издавање дозвола продаје појединачну пољопривредну парцелу или њен део.<sup>1570</sup>

Ова врста ограничења у погледу располагања наслеђеним пољопривредним газдинством је у складу са основним принципима на којима се заснива швајцарски систем. Разлог увођења правила да једно лице може да наследи пољопривредно газдинство је очување његове целине, превасходно у кругу породице како би породична пољопривредна газдинства на којима се заснива пољопривредна производња у Швајцарској опстала. Предност дата самосталном пољопривреднику би требало да обезбеди адекватно управљање и напредак. Уколико наследник недуго након стицања пољопривредно имање прода, цео систем и давање привилегованог положаја може бити обесмишљен. Међутим, законодавац није поставио сувише строго ограничење, као што би на пример била апсолутна забрана отуђења у периоду од 10 година, већ је санаследницима оставио могућност да заједнички донесу одлуку. С обзиром да је у питању породично имање, санаследници би требало да имају право да утичу на његову даљу судбину, што им је на овај начин и омогућено.

<sup>1563</sup> М. Hunziker, *op. cit.*, 115.

<sup>1564</sup> BGVB, чл. 23, ст. 1. Правило о потребној сагласности за отуђење се не односи на појединачне/издвојене парцеле које су додељене наследнику. В. Beeler, *op. cit.*, 263. Alfred Koller, *Der Grundstückkauf*, Stämpfli Verlag AG Bern, 2001, 320; Р. Breitschmid, et al., *op. cit.*, 298.

<sup>1565</sup> М. Hunziker, *op. cit.*, 127-128.

<sup>1566</sup> „Неоправдан је сваки упис извршен без правног основа или извршен на основу неважеће трансакције (правног посла)“, Швајцарски грађански законик, чл. 974, ст. 2. Вид. М. Hunziker, *op. cit.*, 127.

<sup>1567</sup> М. Hunziker, *op. cit.*, 123-124.

<sup>1568</sup> Benno Studer, *Artikel 23 in: Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Verlag Sekretariat Schweizerischer Bauernverband, Brugg, 1995, 304.

<sup>1569</sup> М. Hunziker, *op. cit.*, 113.

<sup>1570</sup> BGVB, чл. 23, ст. 2.

#### 6.2.1.4. Право санаследника да купе пољопривредно газдинство

Још једна од мера заштите санаследника је могућност да купе пољопривредно газдинство од наследника коме је оно првобитно било додељено, уколико он или његов потомак (ако је на њега у међувремену пренето право својине на газдинству) у периоду од 10 година након стицања газдинства одустане од самосталног управљања имањем.<sup>1571</sup> И у овом случају је неопходно да наследник који намерава да купи газдинство жели њиме самостално да управља и способан је за то.<sup>1572</sup> Приликом продаје наследник има право да добије износ по ком је њему било додељено имање расподелом наследства. Поред тога има право на накнаду трошкова уколико је у међувремену увећао вредност газдинства.<sup>1573</sup> Право куповине је наследиво, али није преносиво на други начин.<sup>1574</sup> Као и код забране отуђења, санаследници се могу писаним путем одрећи права куповине, а могу га и изменити.<sup>1575</sup> Ако је прекид у управљању газдинством и обрађивању земљишта последица несреће или болести и ако власник има малолетних потомака (деца, унуци или праунуци),<sup>1576</sup> право куповине се не може применити све док се не утврди да ли потомак може да преузме управљање газдинством.<sup>1577</sup> Поред тога, постоји неколико случајева у којима санаследници не могу користити право куповине. Уколико потомак првобитног наследника преузме газдинство на управљање и способан је за то, ако првобитни наследник умре, а његов наследник жели да преузме газдинство и способан је за то, и у истим случајевима као и када није потребна сагласност санаследника за отуђење газдинства, о којима је претходно било речи.<sup>1578</sup>

Овакве одредбе имају за циљ да санаследнике доведе у равноправан положај. Наиме, санаследници имају могућност да пољопривредно газдинство добију по процењеној вредности која је нижа од тржишне, као и у случају да су газдинство добили на основу наслеђивања. Од њих се такође захтева да испуњавају критеријуме самосталног пољопривредника, као што је то било потребно и у поступку расправљања заоставштине. Разлика о односу на оставински поступак је што наследници који не желе самостално да управљају пољопривредним газдинством и нису способни за то, немају права да купе газдинство, а у оставинском поступку би могли да поднесу захтев за доделу, ако друга лица не би испуњавала наведене критеријуме. Дакле, поред заштите санаследника, циљ права санаследника на куповину пољопривредног газдинства је да оно буде преузето од стране лица које има способности за управљање њиме, што је у складу са основним принципом јачања положаја самосталних (самозапослених) пољопривредника приликом стицања пољопривредних газдинстава и земљишта, адекватног коришћење ресурса, као и очувања имања у кругу породице, односно очувања породичних пољопривредних газдинстава.<sup>1579</sup>

---

<sup>1571</sup> BGVB, чл. 24, ст. 1. Право куповине постоји само ако је земљиште у својини првобитног наследника или ако је пренето на његовог потомка. Уколико буде дошло до даљег преноса газдинства право куповине санаследника се не примењује (исто као у случају забране отуђења). М. Hunziker, *op. cit.*, 132-133.

<sup>1572</sup> BGVB, чл. 24, ст. 1.

<sup>1573</sup> BGVB, чл. 24, ст. 2.

<sup>1574</sup> BGVB, чл. 24, ст. 3.

<sup>1575</sup> В. Beeler, *op. cit.*, 289.

<sup>1576</sup> *Ibid.*, 300.

<sup>1577</sup> BGVB, чл. 24, ст. 5. В. Beeler (1998), 301.

<sup>1578</sup> Ако наследник продаје газдинство како би била испуњена обавеза која је у јавном интересу одређена прописима о просторном планирању или ако му је газдинство одузето принудним путем, ако наследник уз сагласност органа за издавање дозвола продаје појединачну пољопривредну парцелу или њен део. BGVB, чл. 24, ст. 4.

<sup>1579</sup> BGVB, чл. 1.

### 6.2.1.5. Право санаследника на профит

Заштита санаследника којима није додељено пољопривредно газдинство или пољопривредно земљиште на основу расподеле наследства, омогућена је и путем тзв. права на добит (профит).<sup>1580</sup> Циљ успостављања овог права је такође довођење санаследника у приближно једнак положај.<sup>1581</sup> Право на профит се примењује како приликом отуђења пољопривредног газдинства, тако и приликом отуђења наслеђених појединачних пољопривредних парцела.<sup>1582</sup> Уколико наследник коме је пољопривредно газдинство или пољопривредно земљиште припало према вредности нижој од тржишне, приликом отуђења<sup>1583</sup> тих непокретности постигне цену која је виша у односу на вредност одређену у току наслеђивања, санаследници имају право на добитак који представља разлику између тих износа (свако према свом наследном уделу).<sup>1584</sup> Дакле, у питању је разлика између посебно одређене, тзв. повлашћене вредности (*Ertragswert*) за пољопривредна газдинства, односно двостуког износа те вредности за пољопривредно земљиште које се налази изван газдинства<sup>1585</sup> и постигнуте тржишне цене приликом отуђења. Од тог износа се могу одбити трошкови инвестирања који су утицали на повећање вредности имања и земљишта, као и трошкови ради поправки пољопривредних објеката и машина.<sup>1586</sup> Такође је потребно одбити и трошкове повезане са поступком отуђења, као што су трошкови геодетског меревања парцеле, трошкови за услуге нотара, за упис у земљишну књигу, трошкови прибављања различитих дозвола, порез итд.<sup>1587</sup>

Сваки санаследник може самостано поднети захтев за доделу профита.<sup>1588</sup> Ово право је временски ограничено и може бити искоришћено уколико првобитни наследник отуђи непокретност у периоду од 25 година након њеног стицања.<sup>1589</sup> Ради обезбеђења свог права на профит санаследник може поднети захтев за привремени упис заложног права на непокретности. То може учинити све до тренутка продаје пољопривредног газдинства или пољопривредног земљишта. Упис се врши на основу јностраног захтева овлашћеног лица, а власник непокретности ће обавештење о уписаној забележби добити од стране регистра непокретности.<sup>1590</sup> Забележка ће бити брисана уколико санаследник не поднесе захтев за коначан упис заложног права у року од 3 месеца од сазнања за отуђење пољопривредног газдинства, односно пољопривредног земљишта.<sup>1591</sup>

<sup>1580</sup> T. Meyer, *op. cit.*, 27.

<sup>1581</sup> A. Wasserfallen, *op. cit.*, 374.

<sup>1582</sup> BGBB, чл. 28, ст. 1.

<sup>1583</sup> Под отуђењем се сматра: „продаја и било која друга правна трансакција која је економски еквивалентна продаји; експропријација; додела грађевинској зони, осим ако се не односи на пољопривредно земљиште које остаје предмет закона о пољопривредном земљишту; прелазак из пољопривредног у непољопривредно коришћење - таква промена не постоји уколико је наследник који је преузео газдинство у складу са чланом 28 и њиме управљао најмање 10 година, напусти управљање и настави да живи у кући која је део газдинства.“ BGBB, чл. 29, ст. 1.

<sup>1584</sup> BGBB, чл. 28, ст. 1.

<sup>1585</sup> Као што је претходно речено, од правила да се вредност пољопривредног газдинства и земљишта израчунава на посебан начин могу постојати изузеци, тако да вредност приликом наслеђивања може бити и виша од *Ertragswert*. Међутим ако је и тако одређена вредност нижа од тржишне санаследници имају право да поднесу захтев за добијање профита.

<sup>1586</sup> BGBB, чл. 28, ст. 1; чл. 31, ст. 1; чл. 33.

<sup>1587</sup> A. Wasserfallen, *op. cit.*, 378.

<sup>1588</sup> Ово право санаследника је наследиво и преносиво. BGBB, чл. 28, ст. 2.

<sup>1589</sup> BGBB, чл. 28, ст. 3.

<sup>1590</sup> BGBB, чл. 34, ст. 1-3. Ово је изузетак од правила да је за упис у земљишну књигу потребна сагласност власника непокретности. Види чл. 124 Уредбе о земљишној књизи (*Grundbuchverordnung (GBV) vom 23. September 2011 (Stand am 1. Februar 2018)*); A. Wasserfallen, *op. cit.*, 380.

<sup>1591</sup> BGBB, чл. 34, ст. 4.



Као што је речено, наследник који је добио пољопривредно газдинство или пољопривредно земљиште се налази у привилегованом положају у односу на друге санаследнике. Поред тога што су му додељене непокретности њихова вредност је израчуната по цени која је знатно нижа од тржишне. С обзиром да је таква нижа вредност одређена како би наследник могао да настави да се бави пољопривредном производњом и како би очувао целину имања, сасвим је оправдано да уколико продајом тако стечене непокретности оствари одређени профит да и други санаследници имају користи. Санаследници су се од почетка налазили у неповољнијем положају јер су имали право на уделе чија вредност је била знатно нижа од тржишне, како би била очувана целина имања, односно како би пољопривредно земљиште наставио да користи наследник који је најподобнији за бављење пољопривредном производњом. Продајом непокретности разлози због којих су оне додељене конкретном наследнику престају да постоје, што значи да се сви санаследници поново налазе у истом положају, према томе, сви треба да имају једнако право на тзв. допуну првобитне вредности свог удела. Како би сви санаследници били равноправни, право на профит од продаје не може задржати само један наследник.

#### 6.2.1.6. Закључна разматрања о швајцарском моделу наслеђивања пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта

Можемо закључити да је систем наслеђивања пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта у Швајцарској веома детаљно уређен и представља једну заокружену целину. Одредбе су потпуно уклопљене и усклађене са осталим правилима која се односе на право својине на пољопривредним газдинствима и пољопривредном земљишту. Приликом доношења *Федералног закона о сеоском земљишту* законодавац је водио рачуна да све одредбе буду усмерене ка остваривању циљева пољопривредне политике и других јавних политика, што је евидентно и у члановима којима су регулисана питања наслеђивања.

Тежња за очувањем целине породичног пољопривредног газдинства је веома изражена, што је посебно видљиво кроз доминантан број одредби о наслеђивању пољопривредног газдинства, наспрам веома малог броја чланова посвећених искључиво наслеђивању појединачних парцела пољопривредног земљишта. Законодавац пољопривредно земљиште посматра као део целине, тако да иста правила важе за стицање права својине на пољопривредним објектима и на пољопривредном земљишту<sup>1592</sup> на основу наслеђивања, све док се они налазе у једној целини. Издвајање парцела пољопривредног земљишта из пољопривредног газдинства је спречено путем тзв. забрана физичке поделе (*Realteilungsverbot*), уз одређене изузетке. Због тога је сасвим разумљиво што је законодавац већину одредби о наслеђивању посветио пољопривредном газдинству као целини. Овакав приступ говори о потпуној усклађености одредби Федералног закона о сеоском земљишту које се међусобно надовезују и надопуњују.

С обзиром на то да је један од основних циљева Федералног закона о сеоском земљишту јачање положаја самосталних (самозапослених) пољопривредника приликом стицања пољопривредних газдинстава и земљишта, сасвим је логично што су и одредбе о наслеђивању пољопривредног земљишта формиране тако да дају предност самосталним пољопривредницима. Заинтересованост швајцарског законодавца за способности наследника да се бави пољопривредном производњом доприноси стварању ефикасне пољопривредне

---

<sup>1592</sup> Пољопривредно газдинство чини скуп пољопривредног земљишта, зграда и објеката који служе као основа за пољопривредну производњу. BGBB, чл. 7.

производње оријентисане ка одрживом управљању земљиштем, што је такође један од основних циљева закона.

Заснивање система на принципу да једно лице, које ће на најбољи начин моћи да одржи пољопривредно газдинство и пољопривредну производњу, треба да наследи цело имање, је у складу са циљевима, пољопривредне, породичне и структурне политике. Положај наследника је знатно олакшан кроз доделу газдинства и земљишта по тзв. повлашћеној вредности. Међутим, санаследници у таквој ситуацији остају на неки начин оштећени јер је вредност урачуната у наследне делове знатно нижа од тржишне. Правило о повлашћеној вредности је усмерено ка очувању целине породичног пољопривредног газдинства, што је у јавном интересу, имајући у виду да се швајцарска пољопривредна производња заснива на породичним пољопривредним газдинствима. Очување породичних пољопривредних газдинстава има бројне позитивне ефекте о којима је било речи. Поред јавног интереса, на први поглед можемо закључити да је очување породичног пољопривредног газдинства свакако и у приватном интересу породица оставиоца. Међутим, одређивање једног лица за наследника, поставља питање у чијем интересу је заправо очување газдинства, да ли је то интерес свих наследника, или конкретног лица коме је имање додељено у оставинском поступку. Одговор на ово питање зависи од сваког конкретног случаја и специфичне ситуације у којој се налазе санаследници. Ако пођемо од претпоставке да су сви санаследници сагласни да треба очувати имање, поставља се питање праведности и равноправности, јер се израчунавањем вредности по повлашћеном износу санаследници одричу дела имовине у корист једног од њих. Због тога је швајцарски законодавац предвидео механизме ограничења и могућности других санаследника да до одређене мере утичу на судбину пољопривредног газдинства и неколико година након расправљања заоставштине. Међутим, иако санаследници имају могућност да спрече продају пољопривредног газдинства, имају предност приликом куповине газдинства, право на профит, то не значи да ће свако од њих на крају ипак моћи да оствари своју тежњу да добије породично пољопривредно газдинство на управљање, нити да ће имати могућност да искористи неко од корективних правила, јер ће наследник коме је додељено газдинство можда наставити да управља њиме као самостални пољопривредник током дужег низа година и имање неће продати. Због тога сматрамо да додељивање пољопривредног имања и земљишта по повлашћеној вредности ипак представља правило које је неповољно по санаследнике, иако је сасвим разумљиво из перспективе остварења интереса да пољопривредно газдинство буде очувано у целини и да буде препуштено лицу које има најбоље квалификације. Уколико би била израчуната тржишна вредност, наследник можда не би имао довољно финансијских средстава да исплати уделе других наследника, због чега не би било могуће да буде остварен циљ да имање припадне једном лицу. Са друге стране, сматрамо да би одређивање повлашћене цене ипак могло да буде добро решење уколико би оно било предвиђено за наследника који је током живота оставиоца заједно са њим или самостално обрађивао земљиште и учествовао у управљању газдинством које се налази у заоставштини и живео на газдинству. Привилегована вредност би у том случају била оправдана јер је наследник у претходном периоду учествовао у пољопривредној производњи и допринио развоју газдинства, што га доводи у повлашћену позицију. Међутим, швајцарски законодавац не захтева од наследника да испуни такве услове, већ је неопходно да лице буде самостални пољопривредник, што значи да може бити у питању како лице које је учествовало у пољопривредној производњи на том имању, тако и особа која има одговарајуће квалификације које је стекла на другом пољопривредном поседу.

Иако постоје одређене замерке, сматрамо да је систем наслеђивања у Швајцарској добар, да давање предности једном наследнику приликом наслеђивања може имати позитивне ефекте и да је знатно боље од распарчавања имања међу санаследницима које може довести до потпуног гашења пољопривредног газдинства. Веома значајно је то што

постоје и одредбе којима је регулисан период након расподеле наследства. Законодавац је на тај начин омогућио да привилеговани наследник буде контролисан и током одређеног низа година и у случају одступања од услова који су га квалификовали за доделу или одстуња од испуњења циља зарад ког је њему додељено имање, санаследници могу утицати на измену његовог положаја, што представља врсту корективног правила.

## 6.2.2. Србија

У Србији наслеђивање пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта није регулисано на детаљан и прецизан начин као што је то учињено у Швајцарској. Једина одредба на основу које пољопривредно земљиште може бити издвојено од општег режима наслеђивања постоји у Закону о наслеђивању.<sup>1593</sup> Привилегован положај приликом наслеђивања пољопривредног земљишта је предвиђен само за лице које је живело или привређивало у заједници са оставиоцем. Наиме, уколико део заоставштине чини пољопривредно земљиште, суд има обавезу да „пољопривредника који је живео или привређивао у заједници са оставиоцем“ упозори на то да има право да поднесе захтев да му буде додељено пољопривредно земљиште.<sup>1594</sup> Судија има обавезу да ово упозорење унесе у записник, а уколико то не учини постојаће битна повреда одредаба којима је регулисана деоба наследства, што у случају подношења жалбе може представљати разлог за укидање решења о деоби.<sup>1595</sup> Законом је прописано да одлуку о додели појединих ствари и права из заоставштине (међу којима је и пољопривредно земљиште) доноси суд, а захтев наследника може бити одобрен уколико „то изискује оправдана потреба.“<sup>1596</sup> Међутим, нису дате ближе смернице шта може бити оправдана потреба, већ је тумачење и доношење одлуке препуштено суду.<sup>1597</sup> Наследник коме је додељено пољопривредно земљиште има обавезу да санаследницима исплати њихове уделе у новцу, у року који суд одреди.<sup>1598</sup> Како би санаследници били заштићени, прописано је да они имају законску залогу на деловима заоставштине који су додељени привилегованом наследнику, све до тренутка исплате удела.<sup>1599</sup> Дакле, санаследници имају законско заложно право на пољопривредном земљишту које је припало једном од наследника и евентуално на другим деловима заоставштине који су припали истом лицу. Уколико исплата удела не буде извршена у предвиђеном року, санаследници могу да захтевају принудну наплату потраживања или „предају ствари које би им иначе припале на име наследног дела.“<sup>1600</sup>

Наслеђивању пољопривредног земљишта у српским прописима није посвећена довољна пажња. Сматрамо да постоји добра основа и да је веома значајно што је пољопривредно земљиште у закону, на неки начин, препознато као посебно значајан део заоставштине који може бити изузет из општег режима, али је ово питање потребно знатно детаљније регулисати. Увођење посебних одредби о наслеђивању пољопривредног земљишта у оквиру општег закона којим је уређена ова област може представљати добро

<sup>1593</sup> Закон о наслеђивању, *Сл. гласник РС*, бр. 46/1995, 101/2003 – одлука УСРС и 6/2015.

<sup>1594</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 1, чл. 233. Оливер Антић, *Наследно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2004, 340; Слична одредба је постојала и у Савезном закону о наслеђивању из 1955. године. Детаљније о прописима и проблему непрецизног регулисања наслеђивања пољопривредног земљишта у Југославији вид.: Оливер Антић, „Наслеђивање пољопривредног земљишта,“ *Анали Правног факултета у Београду*, 1-4/1983, 43-49.

<sup>1595</sup> Слободан Сворцан, *Наследно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009, 197.

<sup>1596</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 1. С. Сворцан, *op. cit.*, 197.

<sup>1597</sup> С. Сворцан, *op. cit.*, 197.

<sup>1598</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 1.

<sup>1599</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 2. О. Антић (2004), 340.

<sup>1600</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 3. С. Сворцан, *op. cit.*, 197-198.

решење које би омогућило сагледавање целине и различитих могућности наслеђивања на једном месту. Са друге стране, као што смо видели на примеру Швајцарске, одредбе о наслеђивању пољопривредног земљишта могу бити издвојене и уређене посебним законом којим су регулисана различита питања која се односе на пољопривредно земљиште, што би у случају Србије био Закон о пољопривредном земљишту. Међутим, овај закон не садржи одредбе којима су регулисана питања из области наследног права.<sup>1601</sup>

Један члан Закона којим је тренутно регулисано питање наслеђивања пољопривредног земљишта у Србији није довољан како би ова комплексна материја била регулисана на адекватан начин. Сматрамо да је могућност наследника који је живео или привређивао у заједници са оставиоцем да поднесе захтев за доделу пољопривредног земљишта веома добро решење. Међутим, предлажемо да по узору на швајцарски модел захтев за доделу буде проширен на цело газдинство. Модификација коју би било добро унети у швајцарски модел је да кућа која служи за становање не може бити додељена искључиво једном наследнику уколико у су у њој до тада живели и други чланови породице. Потребно је њима омогућити да наставе да живе и раде на имању. Поред тога, захтев за доделу целог имања би могао да буде прихваћен једино у случају када постоји један наследник који се до тада бавио пољопривредном производњом на имању и намерава да је настави. На пример, уколико би постојала два брата која су заједно водила пољопривредно газдинство и обрађивали земљиште, не би требало након смрти оставиоца цело имање доделити једном и на тај начин онемогућити другом брату да настави да привређује. Дакле, ако постоји више наследника који испуњавају услове у погледу бављења пољопривредном производњом, који су живели у заједници са оставиоцем, и који намеравају да наставе да живе на имању и обрађују земљиште, пољопривредно газдинство не би било могуће доделити једном од њих, већ би свако имао право на свој удео, под условом да наставе да одржавају пољопривредно газдинство. У основи би постојало важеће решење из закона на основу ког пољопривредник који је живео или привређивао у заједници са оставиоцем има право да захтева да му буде додељено пољопривредно земљиште, али би било могуће и да захтев буде проширен на цело имање. Ако би међу наследницима било оних који су пољопривредници и оних који то нису, пољопривредни произвођачи би могли да захтевају да њима буду додељени удели наследника који се не баве пољопривредном производњом. Изузетак би био у погледну куће која се налази на имању, а у којој живе и наследници који нису пољопривредници. Они би имали право да задрже свој наследни део на тој непокретности.

У важећем закону није предвиђено решење за случај када би више наследника који су живели или привређивали са оставиоцем поднело захтев за доделу пољопривредног земљишта. Одлука о томе коме од њих ће бити додељено земљиште је препуштена суду. Сматрамо да је ову одредбу закона потребно допунити критеријумима на основу којих одређени наследник треба да има предност приликом доделе. С обзиром да је законом већ одређено да је неопходно да подносилац захтева буде пољопривредник, такав критеријум не би био довољан. Одређивање услова које наследник треба да испуни да би му земљиште било додељено зависи од циља који законодавац жели да постигне. У обликовању конкретног решења треба поћи од различитих јавних политика чијем остварењу треба да допринесе правило о давању предности. На пример, може бити предвиђено да предност треба да буде дата млађем наследнику, ако је један од циљева подстицање напретка младих пољопривредника. Са једне стране, предност може бити дата наследнику који у својини има мање пољопривредног земљишта како би био омогућен негов пољопривредни развој, или приоритет може имати наследник који уопште нема пољопривредно земљиште у својини, а до тада се бавио пољопривредном производњом само на имању оставиоца. Са друге стране,

---

<sup>1601</sup> Пример регулисања одређених специфичности које се јављају у погледу наслеђивања у другим областима, у оквиру посебног закона Србији представља Закон о ауторским и сродним правима. Вид.: Закон о ауторским и сродним правима, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - одлука УС и 66/2019.

давање предности наследнику који има веће површине пољопривредног земљишта доприноси додатном укурупњавању поседа. Модел који постоји у Швајцарској према ком земљиште може бити додељено пољопривреднику чије имање се налази у близини пољопривредне парцеле која је предмет наслеђивања, представља добро решење које доприноси ефикаснијој пољопривредној производњи. Ово су само неки од примера у ком правцу је могуће обликовати одредбе о условима које наследник треба да испуни и о начину рангирања наследника. Могуће је успоставити и многе друге критеријуме у зависности од циља чијем остварењу они треба да допринесу. Међутим, може се применити и претходно предложено правило да уколико више наследника испуњава основне критеријуме, односно ако је више наследника пре смрти оставиоца обрађивало пољопривредно земљиште које је предмет наслеђивања и ако је пољопривредна делатност њихов основни извор прихода, земљиште не треба да буде додељено само једном од њих, јер би на тај начин другим наследницима било онемогућено да наставе да привређују.

Претходно речено указује на потребу да буде измењено правило које постоји у важећем закону, према ком судија може доделити пољопривредно земљиште једном од наследника „ако то изискује оправдана потреба.“<sup>1602</sup> Термин „оправдана потреба“ оставља широку могућност тумачења. Сматрамо да судија треба да прихвати захтев за доделу пољопривредног имања или пољопривредног земљишта када су испуњени законом предвиђени услови, односно када је подносилац захтева лице које је пољопривредник и које је живело или привређивало у заједници са оставиоцем. Поред тога прописивање одговарајућих критеријума за одлучивање уколико постоји више заинтересованих наследника, судији може знатно олакшати доношење одлуке, и може допринети већој сигурности у овој области.

Према важећем закону лице коме су додељене „поједине ствари или групе ствари или права које би припале у део осталим наследницима“ треба да (другим наследницима) „вредност тих ствари или права исплати у новцу о року који суд према околностима одреди.“<sup>1603</sup> Дакле, није предвиђено израчунавање посебне, повлашћене вредности, као што је то случај у Швајцарској, већ је у питању тржишна вредност. Међутим, питање је да ли наследник коме је додељено имање или пољопривредно земљиште има довољно финансијских средстава да исплати друге наследнике. Уколико би било задржано решење о израчунавању удела по тржишној вредности потребно је пронаћи модел путем ког би наследнику било на неки начин олакшано исплаћивање удела, као што је на пример плаћивање путем рата у периоду од неколико година.

Сматрамо да би било добро прихватити решење из швајцарског права према ком санаследници имају предност приликом куповине пољопривредног газдинства или пољопривредног земљишта уколико наследник коме је оно додељено одлучи да га прода. На тај начин би непокретности могле бити очуване у кругу породице.

На крају можемо закључити да је пре доношења посебних одредби о наслеђивању пољопривредног газдинства и пољопривредног земљишта потребно да буде успостављена јасна политика према породичним пољопривредним газдинствима у Србији. Као што смо видели из претходне анализе, у Швајцарској су прецизно одређени циљеви у погледу очувања газдинстава, правилног коришћења пољопривредног земљишта, очувања сеоских средина и сл., а потом су донете одредбе којима је на одговарајући начин регулисано стицање права својине на пољопривредном земљишту и пољопривредним газдинствима, располагање и наслеђивање, како би ти циљеви били остварени. Дакле, регулисање различитих питања која се односе на право својине на пољопривредном земљишту, која

<sup>1602</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 1.

<sup>1603</sup> Закон о наслеђивању, чл. 232, ст. 1.

припадају различитим областима, треба да буду заснована на јасно дефинисаним циљевима како би био успостављен усклађен систем који може допринети развоју пољопривредне производње и напретку пољопривредника.

### 6.3. Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту

Стицање права својине на пољопривредном земљишту може бити регулисано на посебан начин када су стицаоци страни држављани. Наиме, због вишеструког значаја пољопривредног земљишта и ограничености његових површина, државе настоје да лимитирају или чак потпуно онемогуће странцима да стичу право својине на обрадивом земљишту. У складу са тим, приликом доношења правила која се односе на стицање права својине на непокретностима, пољопривредно земљиште може бити издвојено из општег режима и правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту може бити посебно регулисан.

Међутим, настојање држава да уведу различите видове ограничења и додатне услови које странци треба да испуне како би постали власници пољопривредног земљишта могу бити у супротности са правилима која су успостављена у оквиру регионалних интеграција, као што је Европска унија.

#### 6.3.1. Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту у Европској унији

У складу са Уговором о функционисању Европске уније, унутрашње тржиште почива на слободи кретања капитала. Према томе, држављани и компаније из једне државе чланице могу да инвестирају у другу, што обухвата и могућност слободног стицања пољопривредног земљишта.<sup>1604</sup> Иако слобода кретања капитала није апсолутна и могуће ју је ограничити,<sup>1605</sup> мере путем којих би држављанима једне државе чланице било онемогућено да купе пољопривредно земљиште у другој држави Европске уније, нису допуштене. Као што је речено, сва ограничења која би била уведена у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту морају да се односе и на домаће држављане. Дакле, дискриминација на основу држављанства је забрањена.

Слобода кретања капитала и допуштање страним држављанима да купују пољопривредно земљиште под једнаким условима као и домаћи држављани, представља један од најчешћих проблема са којима се сусрећу државе које су у процесу придруживања Европској унији и нове државе чланице. Наиме, у европским државама које нису чланице Европске уније углавном постоје одређена ограничења за стране држављане приликом стицања права својине на пољопривредном земљишту. Када започне процес преговора и придруживања Европској унији, од држава се захтева да прилагоде своје прописе регулативи Европске уније. То између осталог подразумева имплементацију правила о слободном кретању капитала, односно државе треба своје тржиште пољопривредног земљишта да

<sup>1604</sup> R. Grover, et al., *op. cit.*, 24.

<sup>1605</sup> E. Hirsch Ballin, et al., *op. cit.*, 60.

отворе и за држављане држава чланица Европске уније. На том путу су многе нове чланице Европске уније наилазиле на потешкоће.

### 6.3.1.1. Мораторијум на продају пољопривредног земљишта странцима у појединим државама Европске уније

Током приступних преговора за чланство у Европској унији Чешка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Пољска и Словачка су затражиле да им буде дозвољено да задрже правила која су се односила на ограничења у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту од стране странаца, и након ступања у пуноправно чланство 2004. године.<sup>1606</sup> Прелазни период од 7 година, у ком је било дозвољено одступити од слободе кретања капитала и ограничити могућност физичким и правним лицима из других држава чланица да стичу право својине на пољопривредном земљишту, је одобрен Чешкој, Естонији, Летонији, Литванији, Мађарској и Словачкој, док је Пољској дозвољен мораторијум у трајању од 12 година.<sup>1607</sup> Нове државе чланице су сматрале да је увођење ограничења за страна физичка и правна лица неопходно „како би се заштитила друштвено-економска пољопривредна структура земаља од шокова који могу настати због разлика у ценама земљишта и прихода у поређењу са остатком Уније, и како би могла да буде спроведена ефикасна пољопривредна политика.“<sup>1608</sup> Било је предвиђено да три године након ступања у чланство буде извршена контрола прелазних аранжмана и у зависности од конкретних околности дозвољени мораторијум је могао бити укинут, скраћен, а у случају „постојања озбиљне сметње на тржиштима пољопривредног земљишта у (тим) земљама или постојања опасности од озбиљних поремећаја“ прелазни период је могао бити продужен за три године.<sup>1609</sup>

Мађарска је 2010. године поднела захтев за продужење мораторијума<sup>1610</sup> за још три године, уз образложење да и даље постоје знатне разлике између цена пољопривредног земљишта у Мађарској и у другим државама чланицама, да су такође значајне разлике у приходима пољопривредника, да је пољопривредни сектор Мађарске био релативно тешко погођен глобалном финансијском и економском кризом и да процес реституције и приватизације пољопривредног земљишта још увек није завршен.<sup>1611</sup> Европска комисија је закључила да би укидање мораторијума 2011. године довело до већег притиска на цене пољопривредног земљишта. То би утицало на цео пољопривредни сектор, узимајући у обзир својинску структуру и велику фрагментацију у овој области која се није значајно променила од приступања Европској унији. Очењено је да укидање мораторијума може довести до

---

<sup>1606</sup> Johan F. M. Swinnen, Liesbet Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, European Community, Brussels, 2009, 1; J. E. Szilágyi, *op. cit.*, 1445.

<sup>1607</sup> European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe, FAO Land Tenure Policy Series 1, 8; J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 4.

<sup>1608</sup> J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 1.

<sup>1609</sup> European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe, FAO Land Tenure Policy Series 1, 8.

<sup>1610</sup> Zsófia Hornyák, „Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 1/2015, 89. Мораторијум је требало да истекне 30. априла 2011. године.

<sup>1611</sup> Commission Decision of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary, OJ L 336, 21.12.2010, (4), (5). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:336:0060:0061:EN:PDF> преузето: 08.06.2020. Вид.: С. Csák, *op. cit.*, 1126.

„озбиљних поремећаја на мађарском тржишту пољопривредног земљишта,“ због чега је омогућено његово продужење за још три године, односно до 30. априла 2014. године.<sup>1612</sup>

Словачка је такође затражила продужење транзиционог периода. Један од разлога за подношење захтева је била разлика у ценама, тако да су ниже цене пољопривредног земљишта у Словачкој у поређењу са другим државама чланицама могле бити искоришћене за различите шпекулативне активности. Постојала је значајна разлика у куповној моћи словачких држављана у односу на држављане других држава чланица.<sup>1613</sup> Поред тога просечна величина поседа је била мања од 2 хектара, породична пољопривредна газдинства углавном нису била тржишно оријентисана, половина становништва је живела у руралним срединама, тако да би укидање мораторијума имало значајан утицај на њих.<sup>1614</sup> Такође, нису била решена питања реституције пољопривредног земљишта и приватизације.<sup>1615</sup> Као и у случају Мађарске, Европска комисија је закључила да би окончање мораторијума довело до озбиљних поремећаја на тржишту пољопривредног земљишта, због чега је транзициони период продужен до 30. априла 2014. године.<sup>1616</sup>

Литванији је 2011. године такође одобрено продужење транзиционог периода за додатне три године. Разлози на основу којих је поднет захтев су били незавршена земљишта реформа и нерешени имовинскоправни односи, фрагментација земљишта која доводи до мање конкурентности и смањене тржишне оријентације пољопривредних газдинстава, високе камате на кредите за стицање пољопривредног земљишта, нижи приходи литванских пољопривредника у поређењу са приходима у другим државама чланицама, као и ниже цене пољопривредног земљишта у Литванији, глобална финансијска и економска криза која је имала негативан утицај на привреду Литваније, посебно на продајне цене пољопривредних производа.<sup>1617</sup>

Летонија је исте године такође затражила продужење периода примене мораторијума на продају пољопривредног земљишта странцима, што јој је и било омогућено до 30. априла 2014. године.<sup>1618</sup> Разлози због којих је захтеван продужетак транзиционог периода су веома слични онима који су постојали и у Литванији.<sup>1619</sup>

У одлукама о одобрењу продужења транзиционих периода у Мађарској, Словачкој, Литванији и Летонији, Европска комисија је закључила да је потребно и у тешким економским условима подстицати побољшање кредитних услова и услова осигурања за пољопривреднике, и да је неопходно завршити пољопривредне реформе, односно процес

---

<sup>1612</sup> Commission Decision of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary, (6), Art. 1.

<sup>1613</sup> Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, OJ L 101, 15.4.2011, (4), (5). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0124:0125:EN:PDF> преузето: 08.06.2020.

<sup>1614</sup> Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, (6).

<sup>1615</sup> Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, (7).

<sup>1616</sup> Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, (8), Art. 1.

<sup>1617</sup> Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Lithuania, OJ L 101, 15.4.2011, (4), (5), (6), (7), (8), (9). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0122:0123:EN:PDF> преузето: 08.06.2020.

<sup>1618</sup> Commission Decision of 7 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Latvia, OJ L 94, 8.4.2011, Art. 1. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:094:0031:0032:EN:PDF> преузето: 08.06.2020.

<sup>1619</sup> Детаљније вид.: Commission Decision of 7 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Latvia, (4), (5), (6), (7), (8), (9).



реституције и приватизације.<sup>1620</sup> Констатовано је да је „отворено јединствено тржиште увек било у средишту европског просперитета и да би повећан прилив страног капитала донео потенцијалне користи и пољопривредном тржишту“ Мађарске, Словачке, Литваније и Летоније.<sup>1621</sup> Стране инвестиције у пољопривредном сектору могу имати дугорочне ефекте кроз обезбеђење капитала и знања, могу утицати на већу продуктивност и боље функционисање тржишта, због чега је препоручљиво постепено смањивање ограничења у току транзиционог периода како би тржиште било боље припремљено за коначну либерализацију.<sup>1622</sup>

Државама које су неколико година касније приступиле Европској унији, је такође био одобрен транзициони период од 7 година. У Бугарској и Румунији је мораторијум био на снази од 2007. до 2014. године.<sup>1623</sup> У складу са уговором о приступању Европској унији, ове државе чланице нису имале могућност да захтевају продужење транзиционог периода.<sup>1624</sup>

Хрватска је такође могла да задржи прописе о ограничењу стицања права својине на пољопривредном земљишту за стране држављане, од приступања Европској унији 2013. године до 1. јула 2020. године.<sup>1625</sup> Уговором о приступању је била предвиђена могућност продужења овог рока за још три године, што је Хрватска искористила и 2019. године поднела захтев за продужење. Европска комисија је донела одлуку о продужењу транзиционог периода имајући у виду податке о ценама пољопривредног земљишта које су међу најнижим у Европској унији, о ниској куповној моћи хрватског становништва у поређењу са другим државама чланицама, о уситњености пољопривредних поседа и претежној заступљености веома малих породичних газдинстава која имају ниску пољопривредну продуктивност и недовољно су конкурентна на јединственом тржишту.<sup>1626</sup> Поред тога, констатовано је да је потребно додатно време за спровођење приватизације, реституције, уређење имовинско-правних односа, евиденције непокретности и сл.<sup>1627</sup> Мораторијум на продају

<sup>1620</sup> Упореди: Commission Decision of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary, (8); Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, (10); Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Lithuania, (12); Commission Decision of 7 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Latvia, (12).

<sup>1621</sup> Commission Decision of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary, (9); Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, (11); Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Lithuania, (13); Commission Decision of 7 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Latvia, (13).

<sup>1622</sup> Commission Decision of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary, (9); Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, (11); Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Lithuania, (13); Commission Decision of 7 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Latvia, (13).

<sup>1623</sup> Транзициони период је одређен Уговором о приступању Републике Бугарске и Румуније Европској унији. Вид.: Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJ L 157, 21.6.2005, ANNEX VI L 157/282; ANNEX VII, L 157/315. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12005SA> преузето: 08.06.2020.

<sup>1624</sup> Extension of transitional periods for the acquisition of agricultural land, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_244](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_244). приступљено 04.06.2020.

<sup>1625</sup> Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union, OJ L 112, 24.4.2012, ANNEX V, L 112/70. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012J/TXT&from=HU> преузето: 08.06.2020.

<sup>1626</sup> Commission Decision (EU) 2020/787 of 16 June 2020 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Croatia, C/2020/3950, OJ L 192, 17.6.2020, (4), (5), (6), (7). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0787&from=EN> преузето: 08.06.2020.

<sup>1627</sup> Commission Decision (EU) 2020/787 of 16 June 2020 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Croatia, (8). На крају су такође наведена два типска одељка о потреби напретка у овој области без обзира на потешкоће и позитивним ефектима који се могу очекивати отварањем тржишта за

пољопривредног земљишта странним физичким и правним лицима је продужен до 30. јуна 2023. године.<sup>1628</sup>

#### 6.3.1.1.1. Закључна разматрања о увођењу мораторијума на продају пољопривредног земљишта странцима у новим државама Европске уније

Већина држава које су приступиле Европској унији током две хиљадитих година је захтевала, односно у оквиру уговора о приступању им је било омогућено да задрже постојећа правила путем којих је странцима била ограничена могућност стицања права својине на пољопривредном земљишту. Од укупно 13 држава које су од 2004. године до данас приступиле Европској унији, 9 држава је имало почетни мораторијум од 7 година, а једна држава је имала мораторијум од 12 година. Транзициони период од додатне 3 године је био одобрен за 5 држава. Према томе, институције Европске уније су имале позитиван став према увођењу мораторијума током првих година чланства. На то је утицала и чињеница да су током претходног периода Европској унији приступиле државе у којима се стање тржишта пољопривредног земљишта знатно разликовало у односу на постојеће тржиште Европске уније, посебно по знатно нижим ценама, мањој куповној моћи домаћег становништва и уситњености поседа, због чега је било потребно омогућити период прилагођавања. Такође можемо закључити да су захтеви држава за продужење транзиционог периода били веома слични, углавном позивајући се на проблеме и разлике које су постојале и у тренутку приступања Европској унији, а које није било могуће потпуно превазићи у периоду од 7 година. Међутим, период прилагођавања није продужаван више пута. У новим државама чланицама мораторијум је углавном трајао 7 година, уз једно продужење од 3 године, а изузетно је једино Пољској било иницијално дозвољено да уведе мораторијум од 12 година, који није могао бити продужен.

Могућност успостављања мораторијума и његова дужина зависи од иницијалних перговора и касније закљученог уговора о приступању. Поједине државе нису захтевале транзициони период. Неким државама је иницијално било дозвољено увођење мораторијума, али им на основу уговора није било допуштено његово продужење, као што смо видели на примеру Бугарске и Румуније. Надлежни органи у Србији треба да имају у виду овакву праксу приликом вођења преговора у овој области и да у зависности од националних циљева и интереса делују на одговарајући начин.

#### 6.3.1.1.2. Правна регулатива нових држава чланица Европске уније током трајања мораторијума

Као што је већ речено, државе чланице су имале право да задрже постојеће законодавство у овој области, тако да се конкретна решења у погледу права странаца да стичу право својине на пољопривредном земљишту разликују.

У Чешкој је постојала генерална забрана за странце да стичу право својине на пољопривредном земљишту до истека мораторијума, али су законом били предвиђени и

---

стране држављане, као што је то учињено и у претходно анализираним одлукама које су се односиле на Мађарску, Словачку, Литванију и Летонију. Вид.: Commission Decision (EU) 2020/787 of 16 June 2020 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Croatia, (11), (12).

<sup>1628</sup> Commission Decision (EU) 2020/787 of 16 June 2020 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Croatia, Art. 1.

одређени изузеци. Пољопривредно земљиште су могли да стекну нерезиденти који су имали чешко држављанство, као и држављани држава чланица Европске уније са дозволом боравка у Чешкој, уколико су били регистровани као пољопривредници и уколико су имали стално боравиште у Чешкој најмање 3 године.<sup>1629</sup> Странци су могли да стекну пољопривредно земљиште путем наслеђивања. Поред тога страни држављанин је могао стећи право својине на пољопривредном земљишту уколико је било у питању стицање заједничке имовине супружника од којих је један држављанин или резидент Чешке, уколико је странац стекао земљиште од рођака, у правој линији, или од браће, сестара или супружника, уколико је земљиште стечено као замена за остале пољопривредне некретнине у Чешкој, ако је стечено на основу права прече куповине сувласника пољопривредног земљишта, ако пољопривредно земљиште чини функционалну целину са зградом која је у својини страног држављанина, као и у случајевима предвиђеним посебним прописом.<sup>1630</sup> Дакле, постојала је могућност да страни држављани ипак стекну право својине на пољопривредном земљишту у Чешкој и у току транзиционог периода, уколико би испунили неки од претходно наведених услова.

У Естонији су према прописима који су важили за време трајања мораторијума странци могли слободно да стичу право својине на пољопривредном земљишту површине од 10 хектара.<sup>1631</sup> За куповину већих површина било је неопходно добити посебно одобрење гувернера округа, које је могло бити дато само квалификованим пољопривредним произвођачима.<sup>1632</sup> Међутим, постојали су одређени случајеви када су страни држављани могли слободно да стичу и више од 10 хектара пољопривредног земљишта. Уколико је држављани државе чланице Европске уније, односно државе Европског економског простора имао пребивалиште у Естонији, активно се бавио пољопривредном производњом и био регистрован као пољопривредник у Естонији у периоду од 3 године, није му било потребно одобрење за куповину пољопривредног земљишта.<sup>1633</sup> Правна лица која су била уписана у одговарајући регистар у Естонији и која су се бавила пољопривредном производњом у протекле три финансијске године су такође могла да купе пољопривредно земљиште.<sup>1634</sup> Физичка и правна лица која су испуњавала претходно наведене услове су могла да купе пољопривредно земљиште које су претходне три године имали у закупу.<sup>1635</sup> Страним држављанима је било забрањено да купују пољопривредно земљиште близу граница и на одређеним мањим острвима, али је влада могла да да посебну сагласност и за те пределе уколико је постојао значајан државни интерес.<sup>1636</sup>

Странцима је у Литванији такође било забрањено да купују пољопривредно земљиште, али су постојали и одређени изузеци. Страни држављани који су најмање 3 године живели у Литванији и бавили се пољопривредном производњом могли су да купе пољопривредно земљиште.<sup>1637</sup> Лице које је у браку са литванским држављанином није могло смостално стећи право својине на пољопривредном земљишту, али је могло имати пољопривредно земљиште

<sup>1629</sup> Devizový zákon, Zákon č. 219/1995 Sb., ze dne 26. září 1995, ve znění zákona č. 159/2000, 362/2000, 482/2001, 126/2002, 257/2004, 354/2004, § 17, (1).

<sup>1630</sup> Devizový zákon, § 17, (1) d.

<sup>1631</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 9.

<sup>1632</sup> Accession of Estonia to the OECD, Review of international investment policies, OECD, 2010, 14. <https://www.oecd.org/estonia/49864112.pdf> приступљено: 11.06.2020.

<sup>1633</sup> Accession of Estonia to the OECD, Review of international investment policies, OECD, 2010, 14.; P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 9.

<sup>1634</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 9.

<sup>1635</sup> J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 9.

<sup>1636</sup> Вид.: J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 9.

<sup>1637</sup> J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 12; P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 10.

у заједничкој својини са супружником,<sup>1638</sup> као што је то случај био и у Чешкој. Страна правна лица су у Литванији могла да стичу право својине на пољопривредном земљишту.<sup>1639</sup>

У Летонији су током трајања мораторијума пољопривредно земљиште могли да купују само држављани Европске уније који су живели у Летонији најмање три године без прекида и који су се бавили пољопривредном производњом.<sup>1640</sup> Међутим, они нису могли да купе било коју пољопривредну парцелу као што је то био случај у Литванији, већ само ону коју су имали у закупу и на којој су спроводили пољопривредну производњу у претходне три године. Пре куповине је било потребно да добију одобрење належног органа.<sup>1641</sup> Правна лица са уделом капитала од 51% у власништву држављана Летоније, државе или општине су могла слободно да купују пољопривредно земљиште, док је правним лицима са већинским страним капиталом то било забрањено.<sup>1642</sup>

Страним држављанима је у Мађарској такође било забрањено да купују пољопривредно земљиште. Међутим, и током трајања мораторијума постојала је могућност да странци стекну право својине на пољопривредном земљишту уколико би испунили одређене услове. Наиме, било је потребно да држављанин државе чланице Европске уније буде самостални пољопривредник, да најмање 3 године живи у Мађарској и да се бави пољопривредном производњом.<sup>1643</sup> Уз испуњење тих услова страни држављанин је могао да стекне право својине на пољопривредном земљишту исто као и домаћи држављани. Међутим, ово правило се односило само на држављане држава чланица, док странцима ван Европске уније није било дозвољено да стичу право својине на пољопривредном земљишту.<sup>1644</sup>

У Пољској су током транзиционог периода страна физичка и правна лица могла да купе пољопривредно земљиште уколико би добили посебно одобрење министарства.<sup>1645</sup> Међутим, постојали су и одређени изузеци. Одобрење није било потребно држављанима држава Европског економског простора и Швајцарске конфедерације уколико су имали у закупу пољопривредно земљиште у одређеним регионима Пољске, у трајању од најмање 7,<sup>1646</sup> односно 3 године<sup>1647</sup> (у зависности од места где се земљиште налазило), ако су га лично обрађивали и ако су имали пребивалиште у Пољској.<sup>1648</sup>

Станцима је у Словачкој током транзиционог периода такође било забрањено да стичу пољопривредно земљиште, али су постојали и одређени изузеци. Право да купи

---

<sup>1638</sup> J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 12.

<sup>1639</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendumo, Art. 47.

<sup>1640</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 10.

<sup>1641</sup> J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *op. cit.*, 11.

<sup>1642</sup> P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 10.

<sup>1643</sup> Csilla Csák, Zoltán Nagy, „Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary,” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2011, 546; C. Csák, *op. cit.*, 1126.

<sup>1644</sup> C. Csák, *op. cit.*, 1126.

<sup>1645</sup> A. Stacherzak, et al., *op. cit.*, 5.

<sup>1646</sup> За регионе: Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Opolskie, Pomorskie, Warmińsko-Mazurskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie. Act of 24 March 1920 on the Acquisition of Immovable property by Foreign persons, *Journal of Laws* 2004, No. 167, Art. 8.

<sup>1647</sup> За регионе: Lubelskie, Łódzkie, Małopolskie, Mazowieckie, Podkarpackie, Podlaskie, Śląskie, Świętokrzyskie. Act of 24 March 1920 on the Acquisition of Immovable property by Foreign persons, Art. 8.

<sup>1648</sup> Aneta Suchoń, „Legal principles of managing agricultural lands in Poland and their impact on changes in the agrarian structure,” *53rd Annual Conference of the German Society of Economic and Social Sciences in Agriculture (GEWISOLA)*, “How much market and how much regulation does sustainable agricultural development need?”, Berlin, September 25-27, 2013, 10; Act of 24 March 1920 on the Acquisition of Immovable property by Foreign persons, Art. 8.

пољопривредно земљиште је имао држављанин државе чланице Европске уније са боравиштем у Словачкој, који је обрађивао пољопривредно земљиште у периоду од најмање 3 године након приступања Словачке Европској унији,<sup>1649</sup> односно 3 године пре закључења уговора о купопродаји.<sup>1650</sup> Поред тога, страни држављани су могли да стичу право својине на пољопривредном земљишту наслеђивањем.<sup>1651</sup> Правна лица нису могла да купују пољопривредно земљиште. Међутим, страни држављани су могли да оснују правно лице у Словачкој и да путем тог правног лица стичу право својине на пољопривредном земљишту.<sup>1652</sup>

У Бугарској је током трајања мораторијума постојала генерална забрана страним физичким и правним лицима да стичу право својине на пољопривредном земљишту, али су постојали и одређени изузеци. Држављани држава чланица Европске уније који су били самостални (самозапослени) пољопривредници су могли да постану власници пољопривредног земљишта под условом да се настане и легално бораве у Бугарској.<sup>1653</sup> Ограничења приликом стицања права својине на пољопривредном земљишту нису постојала за правна лица која су регистрована у Бугарској, без обзира на то да ли је већински капитал у правном лицу био страни или домаћи.<sup>1654</sup>

Странцима је у Румунији током транзиционог периода такође било забрањено да стичу право својине на пољопривредном земљишту. Међутим, забране није било уколико је држављанин државе чланице Европске уније или лице без држављанства које је имало пребивалиште у држави чланици било самостални (самозапослени) пољопривредник који је засновао пребивалиште у Румунији.<sup>1655</sup> Ограничење за стране држављане се није односило на стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу наслеђивања. Правна лица која су основана у Румунији су могла слободно да купују пољопривредно земљиште, без обзира да ли је већински капитал био страни или домаћи.<sup>1656</sup>

У Хрватској је и даље на снази мораторијум на продају пољопривредног земљишта странцима. Према важећем Закону о пољопривредном земљишту из 2018. године, страна физичка и правна лица не могу бити власници пољопривредног земљишта „osim ako međunarodnim ugovorom i posebnim propisom nije drugačije određeno.“<sup>1657</sup> Оваква одредба је постојала и у претходно важећим законима.<sup>1658</sup> Међутим, Уговором о приступању Републике Хрватске Европској унији уведени су изузеци од дотадашње забране. Држављани држава чланица Европске уније који су самозапослени пољопривредници „koji se žele poslovno

---

<sup>1649</sup> Foreign Exchange Act (Devízový zákon) No. 312/2004, Art. 19a (2). J. Lazíková, A. Bandlerová, *op. cit.*, 21.

<sup>1650</sup> Jarmila Lazíková, Ivan Takáč, Pavol Schwarcz, Anna Bandlerová, „Agricultural land market in Slovakia – economic and legal impacts of the Law No. 140/2014 Coll. on the land acquisition,“ *Agricultural Economics – Czech*, 8/2015, 369.

<sup>1651</sup> Foreign Exchange Act (Devízový zákon) No. 312/2004, Art. 19a (2).

<sup>1652</sup> J. Lazíková, A. Bandlerová, *op. cit.*, 20.

<sup>1653</sup> Christina Yancheva, Dimitar Grekov, Minko Georgiev, Marin Todorov, Dafinka Grozdanova, Hinrich Meyer-Gerbaulet, „Agri-Land Management in Bulgaria-Current legal state of play regarding tenure,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017, 28.

<sup>1654</sup> *Ibid.*

<sup>1655</sup> I. Sferdian, C. Guzei-Mangu, *op. cit.*, 1093.

<sup>1656</sup> I. Sferdian, C. Guzei-Mangu, *op. cit.*, 1092, 1095; P. Ciaian, et al., *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 10-11.

<sup>1657</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, čl. 2, st. 2.

<sup>1658</sup> Детаљније вид.: Damir Kontrec, „Pravni status i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u Republici Hrvatskoj,“ *Radovi Zavoda za znanstveni rad HAZU Varaždin*, 25/2014, 75, 83, 90.

nastaniti i boraviti u Hrvatskoj“ могу стицати право својине на пољопривредном земљишту под истим условима као и домаћи држављани.<sup>1659</sup>

До 2013. године се забрана стицања права својине на пољопривредном земљишту за странце односила и на наслеђивање пољопривредног земљишта у Хрватској. Законом о пољопривредном земљишту из 2013. године<sup>1660</sup> је уведена могућност да страна физичка и правна лица стичу право својине на пољопривредном земљишту путем наслеђивања, што је задржано и у важећем закону.<sup>1661</sup>

Можемо закључити да иако је у свим државама током трајања мораторијума постојала генерална забрана за страна физичка и правна лица да стичу право својине на пољопривредном земљишту, били су предвиђени одређени изузеци од тог правила. У неким државама је круг субјеката који су могли да стекну пољопривредно земљиште био шири и услове није било сувише тешко испунити. Тако је у Бугарској, Румунији и Хрватској било довољно да је држављанин државе чланице Европске уније самостални (самозапослени) пољопривредник који жели да се настани, односно има пребивалиште у тој земљи. У другим државама као што су Чешка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Пољска и Словачка услови су били нешто рестриктивнији, односно било је неопходно да странац живи најмање 3 године у држави у којој намерава да купи пољопривредно земљиште, да се бави пољопривредном производњом, а у неким државама су постојали и додатни захтеви.

Један од разлога успостављања ограничења стицања права својине на пољопривредном земљишту за странце је очување обрадивог земљишта у рукама домаћих физичких и правних лица. Међутим, иако су наведена законска ограничења успела да одложе, односно да на одређени начин лимитирају могућност куповине пољопривредног земљишта, током трајања мораторијума су ипак значајне пољопривредне површине прешле у својину или су се нашле под контролом пре свега страних правних, али и физичких лица. Као што је речено у претходном поглављу, у европским државама је изражена тенденција све веће концентрације и *отимања* пољопривредног земљишта. Субјекти који купују велике површине обрадивог земљишта нису само домаћа физичка и правна лица, већ постоји и значајан удео страног капитала у целом процесу. Процењује се да је у Мађарској у претходне две деценије око милион хектара пољопривредног земљишта прешло у руке страних физичких и правних лица који су претежно из старијих држава чланица Европске уније.<sup>1662</sup> У Румунији се процене о заступљености страног власништва на пољопривредном земљишту знатно разликују и варирају од 0,4%<sup>1663</sup> до 6%<sup>1664</sup> и 10% пољопривредног земљишта у власништву или под контролом страних инвеститора који нису из Европске уније, до процена да је чак 20 до 30% обрадивих површина под контролом физичких и правних лица из држава чланица Европске

---

<sup>1659</sup> Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Prilog V, SL L 300, 9.11.2013.

<sup>1660</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, *Narodne novine*, br. 39/2013, čl. 2, st. 3.

<sup>1661</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, *Narodne novine*, br. 20/2018, 115/2018, 98/2019, čl. 2, st. 3.

<sup>1662</sup> J. Franco, S. M. Borrás Jr, *op. cit.*, 18.

<sup>1663</sup> The Movement of Capital and the Freedom of Payments, European Commission, Commission Staff Working Document, European Union, Brussels, 2015, 21. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a944049-a1cb-41ac-a4f9-b2e67eccc373> преузето: 14.06.2020.

<sup>1664</sup> J. Franco, S. M. Borrás Jr, *op. cit.*, 17.

уније.<sup>1665</sup> Међутим, према званичним подацима Министарства пољопривреде и руралног развоја Румуније у 2018. години свега 4% пољопривредног земљишта коришћено од стране страних физичких и правних лица.<sup>1666</sup> Страни инвеститори су у значајној мери присутни и у Бугарској, Пољској, и Литванији.<sup>1667</sup> Подаци показују да су странци стицали пољопривредно земљиште у новим државама чланицама и пре њиховог приступања Европској унији, као и током трајања мораторијума. Међутим, у већини држава не постоје прецизне евиденције које би приказале колико је тачно пољопривредног земљишта у својини странаца. Поред тога и када постоје подаци о заступљености страних инвеститора они се углавном односе на укупне површине пољопривредног земљишта које се налазе под контролом страних инвеститора, што значи да не мора бити увек у питању право својине, већ контрола може обухватати и земљиште које су странци закупили. С обзиром да у већини држава не постоје ограничења за страна физичка и правна лица у погледу закупа пољопривредних парцела, већ се рестриктивне мере односе само на стицање права својине, страним инвеститорима може бити релативно лако да дођу до земљишта које могу обрађивати. Регистар страног власништва на пољопривредном земљишту (*Register of Foreign Ownership of Agricultural Land*) који постоји у Аустралији, о коме је било речи, може представљати један од модела за превазилажење проблема непрецизне евиденције у овој области.<sup>1668</sup> Међутим, током година су страни инвеститори проналазили различита решења како би дошли до пољопривредног земљишта и поред ограничења и забрана, што може представљати препреку утврђивању стварног стања у овој области. Један од начина на који су страни инвеститори стицали пољопривредно земљиште је оснивање правног лица у држави у којој желе да купе пољопривредно земљиште. Тако основано правно лице се могло сматрати домаћим. Међутим, пољопривредним земљиштем које је то правно лице купило су у ствари управљали странци. Поред тога, додатни проблем у успостављању прецизне евиденције представљају тзв. џепни уговори (*pocket contracts*), путем којих део страних инвеститора долази до пољопривредног земљишта. Термин џепни уговор се „првобитно односио на уговоре у којима су били изостављени датуми куповине, а уговор се чувао „у џепу“ док се не укине мораторијум на пољопривредно земљиште. Тек тада се датум попуњавао и уговор се могао легализовати и предати земљишнокњижним органима. Израз се сада користи за описивање свих врста уговора који имају за циљ да пронађу „решења“ за законска ограничења у погледу споразума о земљишту.“<sup>1669</sup>

Након истека мораторијума, нове државе чланице треба да омогуће слободно стицање права својине на пољопривредном земљишту за физичка и правна лица из других држава чланица. Због тога је потребно да измене прописе који су до тада важили. Међутим, тај период може бити прилично компликован, јер нису све нове државе чланице спремне да у потпуности отворе своје тржиште пољопривредног земљишта за странце, већ настоје да задрже поједина ограничења. Европска комисија је због тога 2015. године покренула поступак и затражила од Бугарске, Мађарске, Летоније, Литваније и Словачке да измене законодавство које се односи на стицање пољопривредног земљишта, јер је оно у

---

<sup>1665</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 19; Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, Brussels, 21 January 2015, параграф 361.

<sup>1666</sup> Vasile Burja, Attila Tamas-Szora, Iulian Bogdan Dobra, „Land Concentration, Land Grabbing and Sustainable Development of Agriculture in Romania,“ *Sustainability*, 12/2020, 7-8.

<sup>1667</sup> S. Kay, et al., *Extent of farmland grabbing in the EU*, 20.

<sup>1668</sup> Вид. одељак: 3.6.3.3. Регистар страног власништва на пољопривредном земљишту у Аустралији.

<sup>1669</sup> Robert Fidrich, „The Return of the White Horse: Land Grabbing in Hungary,“ in: Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr (eds.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, 2013, 132. [https://www.tni.org/files/download/land\\_in\\_europe-jun2013.pdf](https://www.tni.org/files/download/land_in_europe-jun2013.pdf) преузето: 10.05.2020.

супротности са слободом кретања капитала и слободом пословног настањивања.<sup>1670</sup> Основне замерке које је имала Европска комисија су се односиле на захтев дугорочне настањености купаца пољопривредног земљишта у Бугарској и Словачкој, што је доводило до дискриминације држављана других држава чланица.<sup>1671</sup> У Мађарској је био проблематичан рестриктиван систем у коме купац мора лично да обрађује пољопривредно земљишта. Поред тога, Европска комисија је сматрала да треба укинути забрану куповине пољопривредног земљишта од стране правних лица. Литванији и Летонији је замерено то што је у закону постојао услов да стицалац мора бити квалификовани пољопривредник.<sup>1672</sup> Ни након захтева Европске комисије Мађарска није у потпуности прилагодила своје прописе тако да страна и домаћа физичка и правна лица буду третирана на исти начин, због чега је Европска комисија против Мађарске покренула поступак пред Судом правде Европске уније.<sup>1673</sup>

### 6.3.2. Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту у Србији

Правни положај странаца у погледу стицања права својине на пољопривредном земљишту у Србији се знатно разликује у односу на правни положај домаћих држављана. За странце важе посебна правила која су садржана у Закону о пољопривредном земљишту из 2006. године. До 2017. године је било прописано да „власник пољопривредног земљишта не може бити страно физичко, односно правно лице.“<sup>1674</sup> С обзиром да странци нису могли бити власници пољопривредног земљишта, није постојала могућност ни да наследе пољопривредно земљиште на територији Србије.<sup>1675</sup>

Процес придруживања Србије Европској унији је утицао на измене у овој области. Наиме, Србија је 29. априла 2008. године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању Европској унији,<sup>1676</sup> који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. У складу са Споразумом, Србија је требало у периоду од 4 године, односно до 1. септембра 2017. године, да постепено прилагоди „законодавство које се односи на стицање својине над непокретностима у Србији како би држављанима чланица Европске уније осигурала исти третман као и својим држављанима.“<sup>1677</sup> Међутим, иако је Споразумом било предвиђено

<sup>1670</sup> European Commission, Press release on „Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land”, Brussels, 26 May 2016, IP/16/1827. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1827](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1827) приступљено: 06.06.2020.

<sup>1671</sup> European Commission, Press release on „Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land”, Brussels, 26 May 2016, IP/16/1827.

<sup>1672</sup> European Commission, Press release on „Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land”, Brussels, 26 May 2016, IP/16/1827.

<sup>1673</sup> Вид.: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 May 2019, *European Commission v Hungary*. Failure of a Member State to fulfil obligations — Article 63 TFEU — Free movement of capital — Article 17 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union — Right to property — National legislation extinguishing, without compensation, the rights of usufruct over agricultural and forestry land acquired by legal persons or by natural persons who cannot demonstrate a close family tie with the owner of the land, Case C-235/17.

<sup>1674</sup> Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009 и 112/2015, чл. 1, ст. 4.

<sup>1675</sup> Маја Станивуковић, „Странац као стицалац права својине на некретнинама у Србији,“ *Правни живот*, бр. 10/2012, 551.

<sup>1676</sup> Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008.

<sup>1677</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, чл. 63, ст. 2.



изједначавање приступа пољопривредном земљишту за домаће и стране држављане, Народна скупштини је на предлог Владе по хитном поступку на ванредном заседању 28. августа 2017. године усвојила Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту,<sup>1678</sup> и на тај начин ипак ограничила могућност држављанима држава чланица Европске уније да стичу право својине на пољопривредном земљишту у Србији.

Изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, поред правила да власник пољопривредног земљишта не може бити страном физичко или правно лице је додато „осим ако овим законом није другачије одређено у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране.“<sup>1679</sup> Поред тога, значајна измена се односила на доношење нове одредбе закона којом је регулисано питање услова промета пољопривредног земљишта у приватној својини. Наиме, као што је већ поменуто у одређеним деловима рада, држављани држава чланица Европске уније могу правним пословима уз накнаду или без накнаде, стећи право својине на пољопривредно земљиште које се налази у приватној својини, уколико испуне одређене услове.<sup>1680</sup> Неопходно је да физичко лице буде стално настањено на територији јединице локалне самоуправе у којој се налази пољопривредно земљиште које је предмет стицања најмање 10 година, да то земљиште обрађује најмање 3 године, да најмање 10 година буде регистрован као носилац породичног пољопривредног газдинства које је у активном статусу, да има своју механизацију и потребну опрему за бављење пољопривредном производњом.<sup>1681</sup> Поред тога постоје и додатна ограничења. Држављанин државе чланице Европске уније не може стећи право својине на пољопривредном земљишту уколико је оно посебним законом одређено као грађевинско, уколико је у питању пољопривредно земљиште које припада заштићеном добру, ако пољопривредно земљиште припада или се граничи са војним постројењем или војним комплексом, или се налази у заштитним зонама око војних постројења, комплекса, објеката, војне инфраструктуре, или се налази на граници Копнене зоне безбедности, као ни уколико је удаљено од границе Републике Србије до 10 километара.<sup>1682</sup> Тек уколико су испуњени претходно наведени услови, држављанин државе чланице може стећи максимално 2 хектара пољопривредног земљишта.<sup>1683</sup> Међутим, као што је речено, ни тада не постоји сигурност да ће страни држављанин моћи да стекне право својине на пољопривредном земљишту јер је установљено право прече куповине у корист Републике Србије.<sup>1684</sup> На крају овог члана је прописано да ће правни посао који је закључен супротно одредбама Закона о пољопривредном земљишту бити ништав.<sup>1685</sup>

Могућност да држављани државе чланице Европске уније стичу право својине на пољопривредном земљишту, која је уведена изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, чини значајну разлику у поређењу са претходном апсолутном забраном. Међутим, из анализе одредби закона можемо закључити да су услови које страни држављанин треба да испуни веома рестриктивни и да знатно ограничавају могућност стицања права својине на пољопривредном земљишту. Ове одредбе нису у складу са слободом кретања капитала и доводе држављане држава чланица Европске уније у нејаднак положај. Међутим, као што смо видели, и у другим државама су у преиоду пре приступања Европској унији и неколико година касније постојали различити рестриктивни услови путем

<sup>1678</sup> Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 80/2017. Л. О. Батуран (2017), 1160.

<sup>1679</sup> Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, чл. 1.

<sup>1680</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ, ст. 1.

<sup>1681</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ, ст. 2.

<sup>1682</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ, ст. 3, 4.

<sup>1683</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ, ст. 5.

<sup>1684</sup> Детаљније вид. одељак: 6.1.2.3. Право прече куповине власника суседних парцела

<sup>1685</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 72ђ, ст. 13.

којих су државе настојале да на одређени начин ограниче странцима слободан приступ пољопривредном земљишту. Услови који постоје у Србији су слични онима који су постојали и у новим државама чланицама, нарочито у погледу пребивалишта и обрађивања пољопривредног земљишта, потребе да лице буде пољопривредник (у случају Србије да има регистровано пољопривредно газдинство), али су одређени услови и рестриктивнији, посебно дужина појединих рокова и земљишни максимум.

Сматрамо да је прелазни период прилагођавања за државе које су у поступку преговора за чланство у Европској унији, као и за нове државе чланице након приступања, неопходан. Посебно уколико су у питању државе у којима се животни стандард, куповна моћ и цене пољопривредног земљишта знатно разликују у односу на старије државе чланице. Као што смо видели из претходне анализе, нове чланице су тражиле увођење, као и продужење мораторијума управо из тих разлога, јер би потпуно отварање тржишта могло да доведе до озбиљних поремећаја на тржишту пољопривредног земљишта и да се негативно одрази на пољопривредне произвођаче и пољопривредни сектор у целини.

Међутим, потребно је напоменути да су и поред постојећих забрана страни инвеститори, као и у другим европским државама, и у Србији пронашли начин да стекну право својине на пољопривредном земљишту. Једно од решења је оснивање правног лица у Србији. Наиме, страном физичко или правно лице може у Србији основати правно лице које се третира као домаће и које може стицати право својине на пољопривредном земљишту. У складу са Законом о спољнотрговинском пословању „домаће лице, ... је, правно лице, огранак домаћег и страног правног лица и предузетник који имају седиште, односно који су регистровани у Републици Србији...”<sup>1686</sup> На тај начин је купљено пољопривредно земљиште „формално у својини домаћег правног лица, али стварно и суштински под контролом странца.”<sup>1687</sup>

#### 6.4. Стицање права својине на пољопривредном земљишту на основу одлуке државног органа и органа јединице локалне самоуправе

Специфичности стицања права својине на пољопривредном земљишту на основу одлуке државног органа постоје у оквиру комасације и експропријације. У оквиру и једног и другог поступка долази до стицања, и до престанка права својине на пољопривредном земљишту.<sup>1688</sup>

##### 6.4.1. Комасација

Комасација пољопривредног земљишта у Србији је у основи уређена Законом о пољопривредном земљишту и Законом о државном премеру и катастру.

<sup>1686</sup> Закон о спољнотрговинском пословању, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон, 88/2011 и 89/2015 – др. закон, чл. 3. Вид.: Ј. О. Батуран (2017), 1156-1157; Luka Baturan, „Economic analysis of the ban on foreigners acquiring property rights on agricultural land in Serbia,” *Economics of Agriculture*, 3/2013, 487-488.

<sup>1687</sup> М. Станивуковић, *op. cit.*, 551-552. Вид. и: Ј. О. Батуран (2017), 1156-1157.

<sup>1688</sup> О престанку права својине на пољопривредном земљишту у поступку комасације и експропријације ће бити више речи у оквиру последњег поглавља које је посвећено престанку права својине на пољопривредном земљишту.

У складу са Законом о пољопривредном земљишту, комасацију је могуће спровести уколико су катастарске парцеле пољопривредног земљишта неправилног облика и ако су веома уситњене (мале површине), због чега земљиште није могуће користити рационално.<sup>1689</sup> Поред тога, комасација може бити спроведена уколико је потребно изградити систем за наводњавање, систем за одводњавање, пољске путеве, уколико је потребно спровести противерозционе мере и радове.<sup>1690</sup> Комасација се примењује и када услед изградње инфраструктурних и других већих објеката, уређења водотока и проширења грађевинске зоне долази до додатног уситњавања постојећих парцела пољопривредног земљишта, или поремећаја пољских путева или система за одводњавање и наводњавање.<sup>1691</sup>

Одређивање територије катастарске општине или дела општине на ком ће бити спроведена комасација је у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе.<sup>1692</sup> Програм комасације, који представља основу уређења земљишне територије, израђује правно лице или предузетник ангажован од стране јединице локалне самоуправе.<sup>1693</sup> На основу израђеног програма комасације се доносе начела комасације, израђује се техничка документација и скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуку о спровођењу комасације.<sup>1694</sup> Од дана објављивања одлуке о комасацији власник пољопривредног земљишта које је обухваћено комасацијом више не може да гради објекте, нити да подиже вишегодишње засаде и усеве.<sup>1695</sup> Поступак комасације спроводи комисија коју образује скупштина јединице локалне самоуправе.<sup>1696</sup> Комасациону масу чине сва земљишта (и уређаји на земљишту) која се налазе у комасационом подручју.<sup>1697</sup> Земљиште које је потребно за изградњу пољских путева, система за наводњавање и одводњавање као и за друге потребе насеља, обезбеђују учесници комасације без накнаде, свако сразмерно површини, односно вредности земљишта које је унео у комасациону масу.<sup>1698</sup>

За стицање права својине на пољопривредном земљишту у поступку комасације, изузетно су важна правила расподеле комасационе масе. Власник пољопривредног земљишта које је обухваћено комасацијом треба из комасационе масе да добије земљиште које је одговарајуће вредности, а уколико је могуће и „исте катастарске културе и удаљености од насеља, као и положаја који пружа приближно једнаке могућности у погледу начина обраде које је имао пре комасације.“<sup>1699</sup> Скупштине појединих општина су одлуком о начелима комасације одредиле да ће се приликом доделе земљишта водити рачуна да учеснику комасације буду додељени заливни системи, бунари, вишегодишњи засади, ако су

<sup>1689</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 31, т. 1. Детаљније о комасацији као једној од мера пољопривредне политике која има за циљ решавање проблема уситњености пољопривредних парцела вид. одељак: 4.3.3. Комасација.

<sup>1690</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 31, т. 2,3,5.

<sup>1691</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 31, т. 4.

<sup>1692</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 32, ст. 1.

<sup>1693</sup> Правилник о садржини, поступку израде и доношења програма комасације, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2020, чл. 2, т. 2-3.

<sup>1694</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 32, ст. 3, чл. 34.

<sup>1695</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 36.

<sup>1696</sup> Комисија за комасацију се састоји од најмање 7 чланова и 7 заменика. У спровођењу комасације учествују и поткомисија за комасациону процену земљишта и поткомисија за процену вредности дугогодишњих засада и објеката, које образује комисија за комасацију. Поред тога одређене радње предузимају и друга стручна тела. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 35. Више о комисији за комасацију вид.: Jovan M. Sakić, Rajica Mihajlović, „Koncept sprovođenja komasacije u Republici Srbiji,“ *Tehnika - Naše građevinarstvo*, 4/2016, 535-536; Rajica Mihajlović, *Uređenje zemljišne teritorije komasacijom*, Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Beograd 2010, 20.

<sup>1697</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 33.

<sup>1698</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 38, ст. 1, 2. Вид.: J. M. Sakić, R. Mihajlović, *op. cit.*, 536.

<sup>1699</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 40, ст. 1.

они пре почетка комасације постојали на земљишту које је унето у комасациону масу.<sup>1700</sup> По нашем мишљењу предмет комасације не би требало да буду парцеле веће површине, правилнијег облика, на којима постоји одговарајућа пољопривредна инфраструктура у коју је власник земљишта уложио значајнија средства.

Потребно је да земљиште које добија учесник комасације буде правилнијег облика од оног које је он унео у комасациону масу, као и да земљишне парцеле које се додељују учеснику комасације буду на једном или мањем броју места у односу на период пре комасације.<sup>1701</sup>

Разлика између површине пољопривредног земљишта које је унето у комасациону масу и земљишта које је учеснику комасације додељено не може бити већа, односно мања од 20%.<sup>1702</sup> Учесник комасације коме је након одбитака за заједничке потребе додељено пољопривредно земљиште веће вредности у односу на оно које је унео у комасациону масу, треба разлику између вредности да плати у новцу.<sup>1703</sup> У обрнутом случају, када је вредност пољопривредног земљишта које учесник комасације добија из комасационе масе мања од вредности земљишта које је унео у комасациону масу, разлику у вредности добија у новчаном облику.<sup>1704</sup> Висина накнаде за разлику у вредности између пољопривредног земљишта које је добијено у поступку комасације и пољопривредног земљишта које је унето у комасациону масу се утврђује решењем о расподели комасационе масе.<sup>1705</sup> Доношење решења о расподели комасационе масе је у надлежности комисије за комасацију. Током фазе одлучивања о расподели комасационе масе комисија за комасацију позива све учеснике комасације како би им објаснила принцип расподеле комасационе масе и обавестила их о одбицима за заједничке површине.<sup>1706</sup> Притом комисија за комасацију од учесника комасације прикупља податке о жељеним локацијама за парцеле које треба да добију из комасационе масе.<sup>1707</sup> Скупштине појединих општина су одлуком о начелима комасације одредиле да учесник комасације (ималац права својине) може да предложи да приликом расподеле комасационе масе добије пољопривредно земљиште које се налази поред пољопривредних парцела његових сродника, односно других лица са којима заједнички обрађује пољопривредно земљиште или им земљиште даје у закуп.<sup>1708</sup> Такође је одређено да уколико из једног домаћинства има више учесника комасације, они могу захтевати да им буде додељено пољопривредно земљиште које се налази једно поред другог. Комисија је дужна да размотри такве захтеве.<sup>1709</sup> Учесници комасације који припадају истом пољопривредном газдинству такође могу захтвати да им буде додељено земљиште једно до другог како би могли економичније и лакше да га обрађују. Одређено је да комасациона

---

<sup>1700</sup> Вид. на пример: Одлуку о начелима комасације катастарске општине Плочица, *Сл. лист општине Ковин*, бр. 18/2015, чл. 8, ст. 1; Одлуку о начелима комасације катастарске општине Скореновац, *Сл. лист општине Ковин*, бр. 18/2015, чл. 7.

<sup>1701</sup> Ово правило се примењује уколико је у комасациону масу било унето земљиште које се налазило на више места. Закон о пољопривредном земљишту чл. 40, ст. 2.

<sup>1702</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 42, ст. 1.

<sup>1703</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 42, ст. 2.

<sup>1704</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 42, ст. 2.

<sup>1705</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 42, ст. 3.

<sup>1706</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 29; Вид.: Ј. М. Сакіћ, Р. Миајловић, *op. cit.*, 537.

<sup>1707</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 29.

<sup>1708</sup> Вид.: Одлуку о начелима комасације катастарске општине Плочица, чл. 10, ст. 1; Одлуку о начелима комасације катастарске општине Скореновац, чл. 10, ст. 1.

<sup>1709</sup> Вид.: Одлуку о начелима комасације катастарске општине Плочица, чл. 10, ст. 1-2; Одлуку о начелима комасације катастарске општине Скореновац, чл. 10, ст. 1-2.

комисија поред тога што је дужна да разморти такав захтев, треба да настоји и да га спроведе где год је то могуће.<sup>1710</sup>

Овакво решење је у складу тенденцијама које постоје у упоредном праву, о којима је већ било речи у овом и претходним поглављима. По нашем мишљењу, ради се чак о прогресивнијем нормативном решењу јер скупштина јединице локалне самоуправе настоји да у оквиру поступка комасације доведе у повољнији положај лица која су у сродству или припадају истом пољопривредном домаћинству. Можемо закључити да је овакав приступ у складу са циљевима савремене пољопривредне и породичне политике.

Након прикупљених података комисија за комасацију излаже на јавни увид од 15 дана Прегледни план расподеле земљишта из комасационе масе, на који учесници комасације могу истаћи приговор.<sup>1711</sup> На крају ове фазе комисија доноси решење о расподели комасационе масе.

У решењу су садржани основни подаци о учеснику комасације,<sup>1712</sup> о земљишту које је унето у комасациону масу (на ком престаје право својине), о умањењу вредности земљишта за заједничке потребе, о земљишту које учесник добија из комасационе масе<sup>1713</sup> и рок у коме учесник мора да преда земљиште које је унето у комасациону масу и да са њега скине усеве.<sup>1714</sup> Учесник комасације може против решења о расподели комасационе масе да изјави жалбу министарству надлежном за послове пољопривреде, у року од 15 дана од достављања.<sup>1715</sup> Након тога следи фаза израде елабората комасационог премера, његова предаја Републичком геодетском заводу и доношење решења од стране Републичког геодетског завода, чиме се поступак комасације завршава.<sup>1716</sup> Уколико комасација није проведена у катастру, упис непокретности и стварних права на непокретностима се врши на основу решења о расподели комасационе масе.<sup>1717</sup>

Комисија за комасацију је надлежна и за увођење учесника комасације у посед пољопривредног земљишта. Пре увођења у посед постављају се бетонске међне ознаке (белеге).<sup>1718</sup> Комисија утврђује распоред увођења у посед са тачним датумом и временом, о чему обавештава учеснике комасације. Увођење у посед се спроводи најчешће у јесен или током зиме, као што је речено у једној студији, да би се „ритам аграрне године реметио у најмањем могућем обиму.“<sup>1719</sup> Тиме је у пракси потврђена наша тврдња да је овлашћење држања пољопривредног земљишта специфично управо по почетку његове реализације, односно ступања у посед.<sup>1720</sup>

Комасација представља веома комплексан процес у оквиру ког се ограничавају и мењају основна овлашћења власника пољопривредног земљишта, уређују се

<sup>1710</sup> Вид.: Одлуку о начелима комасације катастарске општине Плочица, чл. 11; Одлуку о начелима комасације катастарске општине Скореновац, чл. 11.

<sup>1711</sup> Вид.: Ј. М. Сакіћ, Р. Мићајловић, *op. cit.*, 537; Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 29.

<sup>1712</sup> Име, презиме и место становања, или назив и седиште. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 43, т. 1.

<sup>1713</sup> Број парцеле, број табле, потес-звано место, катастарска култура и класа, површина и вредност. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 43, т. 4.

<sup>1714</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 43.

<sup>1715</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 44.

<sup>1716</sup> Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 29-30; Ј. М. Сакіћ, Р. Мићајловић, *op. cit.*, 539.

<sup>1717</sup> Закон о државном премеру и катастру, чл. 101.

<sup>1718</sup> Вид.: Д. Васиљевић, Б. Радуловић, М. Бабовић, С. Тодоровић, *op. cit.*, 29.

<sup>1719</sup> *Ibid.*

<sup>1720</sup> Један од примера из праксе су позиви за ступање у посед у оквиру комасационог поступка за Катастарску општину Плочица. Увођење у посед се спроводило од 2. до 4. децембра 2019. године. (Распоред увођења у посед учесника комасације у КО Плочица у периоду од 02.12.2019. до 04.12.2019. године)

имовинскоправни односи, долази до губитка и стицања права својине на пољопривредном земљишту. Иако је један од циљева спровођења комасације омогућавање пољопривредницима да на ефикаснији и једноставнији начин спроводе пољопривредну производњу, власници пољопривредног земљишта нису увек спремни да се одрекну земље која се генерацијама у назад налазила у својини њихових чланова породице, како би добили укрупњен посед на другом месту. Поред тога, у пракси се могу јавити различити проблеми и незадовољства и поред настојања да сваки пољопривредник добије земљиште одговарајуће вредности, катастарске културе и положаја. Због тога је изузетно важна фаза пре доношења решења о расподели комасационе масе, посебно активно укључивање учесника комасације. Одлуке које тада буду донете утичу на то на којој парцели ће учесник комасације стећи право својине.

#### 6.4.2. Експропријација

Право својине на пољопривредном земљишту може бити стечено и путем експропријације. Лице коме је експропријацијом одузета пољопривредна парцела може као накнаду за експроприсано земљиште, добити другу пољопривредну парцелу.

Основни пропис којим је регулисана експропријација непокретности у Србији је Закон о експропријацији.<sup>1721</sup> Законодавац је посебну пажњу посветио накнади у случају експропријације пољопривредног земљишта. Наиме, када је предмет експропријације обрадиво пољопривредно земљиште, лице коме је до тада приход од тог земљишта представљао основ егзистенције, може захтевати да му на име накнаде за експропријацију буде дато у својину друго пољопривредно земљиште.<sup>1722</sup> Земљиште које се даје као накнада за експропријацију треба да буде исте културе и класе као експроприсано земљиште, или да буде одговарајуће вредности, треба да се налази у истом месту или ближој околини.<sup>1723</sup> Законом су прописани одређени случајеви када лице не може тражити да му на име накнаде буде додељено друго пољопривредно земљиште.<sup>1724</sup> Када је у питању експропријација пољопривредног земљишта за потребе изградње линијских инфраструктурних објеката, лице чије земљиште је експроприсано не мора подносити захтев да му на име накнаде буде додељено друго пољопривредно земљиште,<sup>1725</sup> већ је такав вид накнаде предвиђен законом. Међутим, уколико корисник експропријације нема могућност да лицу да одговарајуће пољопривредно земљиште, накнада за експроприсано земљиште ће бити одређена у новчаном облику.<sup>1726</sup>

Приликом одређивања вредности пољопривредног земљишта, односно накнаде за експропријацију, такође постоје одређене специфичности које се не јављају код других врста

---

<sup>1721</sup> Закон о експропријацији, *Сл. гласник РС*, бр. 53/95, *Сл. лист СРЈ*, бр. 16/2001 - одлука СУС и *Сл. гласник РС*, бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење.

<sup>1722</sup> Закон о експропријацији, чл. 15, ст. 1.

<sup>1723</sup> Закон о експропријацији, чл. 15, ст. 1. Треба водити рачуна о бонитету и сврси одузете непокретности. Jožef Salma, *Eksproprijacija, Instituti, sudska praksa i zakonski propisi*, Informator, Zagreb, 1987, 45.

<sup>1724</sup> Случајеви у којима се „експропријација врши ради експлоатације угља, обојених метала, грађевинског материјала, нафте и природног гаса, ради изградње енергетских објеката (термоелектране, термоелектранетоплане, трафостанице, високонапонски водови, акумулациона језера за потребе хидроелектрана), транспорта, складиштења и прераде нафте и природног гаса, као и за водоснабдевање и заштиту од поплава и изградњу објеката за заштиту од штетног дејства вода.“ Закон о експропријацији, чл. 15, ст. 2.

<sup>1725</sup> Такође је прописано да земљиште које се даје на име накнаде треба да буде исте културе и класе или одговарајуће вредности, и да се налази истом месту као експроприсано пољопривредно земљиште, или у ближој околини. Закон о експропријацији, чл. 15, ст. 3.

<sup>1726</sup> Закон о експропријацији, чл. 15, ст. 3, 4.

непокретности. Опште правило је да се накнада за пољопривредно земљиште одређује „у новцу према тржишној цени таквог земљишта,<sup>1727</sup> међутим када је у питању експропријација винограда, воћњака или расадника не узима се у обзир само вредност пољопривредног земљишта. Потребно је додати тржишну цену „неамортизованих инвестиција уложених за подизање и одржавање таквог винограда или воћњака и износ чистог приноса који би тај виноград или воћњак дао, с обзиром на своју старост и плодност, за онолико година колико је потребно да се подигне и да ступи у пуну родност нов виноград или воћњак.“<sup>1728</sup> Уколико на пољопривредном земљишту постоје само поједина стабла воћа или чокоти винове лозе, и њихова вредност се одређује на исти начин.<sup>1729</sup> При одређивању накнаде за експроприсан расадник потребно је, поред вредности земљишта, додати и „тржишну цену садног материјала (саднице и остали материјал за репродукцију) који ранији сопственик није искористио до дана предаје непокретности кориснику експропријације.“<sup>1730</sup> Ова посебне одредбе су у складу са правилом да „правична, потпуна или интегрисана накнада ... треба да у потпуности реституише положај сопственика одређене ствари.“<sup>1731</sup>

До промене власника на експроприсаној непокретности долази даном правоснажности решења о експропријацији,<sup>1732</sup> које доноси служба општинске управе која је надлежна за имовинскоправне послове у општини у којој се налази експроприсана непокретност.<sup>1733</sup> Право својине на пољопривредном земљишту, које је добијено на име накнаде за експроприсано пољопривредно земљиште, се уписује у катастар непокретности на основу правоснажног решења о експропријацији и извршних исправа о накнади.<sup>1734</sup>

Давање одговарајућег пољопривредног земљишта као накнаде за спроведену експропријацију, пружа могућност власнику пољопривредног земљишта да настави да се бави пољопривредном производњом. Законом је предвиђено да захтев за добијање пољопривредног земљишта (уместо новчане накнаде), може поднети „лице коме је приход од тог земљишта услов за егзистенцију.“<sup>1735</sup> Можемо претпоставити да је законодавац мислио на пољопривредника коме основ егзистенције представљају приходи од обрађивања пољопривредног земљишта које је предмет експропријације. Међутим, с обзиром да то није изричито наведено, овако формулисана одредба се може односити и на приходе које је лице добија давањем пољопривредног земљишта у закуп.

Није сасвим јасно због чега је законодавац предвидео да само у случају експропријације пољопривредног земљишта ради изградње линијских инфраструктурних објеката власници не морају да подносе захтев за натуралну накнаду, већ је она предвиђена као правило. Поред тога власници не треба да испуне услов у погледу обезбеђивања егзистенције приходима са експроприсаног пољопривредног земљишта, као што је то случај приликом експропријације пољопривредног земљишта за друге сврхе. Сматрамо да овакава одредба доводи власнике пољопривредног земљишта у неравноправан положај. Према општем правилу лица треба да испуне посебан критеријум како би могли да захтевају доделу

<sup>1727</sup> Закон о експропријацији, чл. 42, ст. 1.

<sup>1728</sup> Закон о експропријацији, чл. 45, ст. 1. „Накнада за експроприсани млад виноград или воћњак који не даје плодове одређује се тако што се одреди накнада за земљиште ... , па се томе дода вредност инвестиција уложених за његово подизање и износ чистог приноса који би се остварио за онолико година колико је тај виноград или воћњак стар до тренутка експропријације.“ Закон о експропријацији, чл. 45, ст. 2.

<sup>1729</sup> Закон о експропријацији, чл. 45, ст. 3.

<sup>1730</sup> Закон о експропријацији, чл. 46.

<sup>1731</sup> Р. Јелић (2013), 96-97; Вид. и: Рајко Јелић, „Експропријација,“ у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Светислав Табороши (прир.), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, 133; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазих, *op. cit.*, 182-183; J. Salma, *op. cit.*, 45.

<sup>1732</sup> Закон о експропријацији, чл. 4.

<sup>1733</sup> Закон о експропријацији, чл. 29.

<sup>1734</sup> Закон о експропријацији, чл. 64, ст. 3.

<sup>1735</sup> Закон о експропријацији, чл. 15, ст. 1.

заменског пољопривредног земљишта, што значајно сужава круг субјеката који могу поднети захтев за доделу, док је круг субјеката приликом експропријације пољопривредног земљишта за посебне сврхе знатно шири и без потребе испуњења додатних услова.



## 7. ПРАВНИ РЕЖИМ КОРИШЋЕЊА ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА

У претходним поглављима смо правни режим коришћења пољопривредног земљишта анализирали кроз дужност власника, односно корисника да наменски користе пољопривредно земљиште, дужности власника да обрађује пољопривредно земљиште и дужности власника и корисника да пољопривредно земљиште користе на одређени начин. У тој анализи смо имали у виду примену уобичајеног начина пољопривредне производње који данас називамо конвенционалном пољопривредом. Међутим, овлашћења власника, односно корисника пољопривредног земљишта се могу разликовати од уобичајених када је у питању другачија врста пољопривредне производње. Због тога ћемо у овом поглављу пажњу посветити анализи правног режима коришћења пољопривредног земљишта у оквиру различитих врста пољопривредне производње.

### 7.1. Конвенционална пољопривреда

Појам конвенционалне пољопривреде није истоветно одређен у различитим државама, односно деловима света јер се уобичајени начин обраде земљишта, односно оно што је конвенционално, опште прихваћено у пољопривредној производњи може знатно разликовати.<sup>1736</sup> Током времена су се схватања о конвенционалној пољопривреди мењала, тако да се некадашњи традиционални начини обраде земљишта и гајења усева који су сматрани уобичајеним данас примењују као вид органске производње.<sup>1737</sup> Модерна пољопривреда коју називамо конвенционалном је настала након Другог светског рата када је дошло до тзв. *друге пољопривредне револуције*.<sup>1738</sup> Она подразумева интензивну пољопривредну производњу уз употребу механизације, вештачких ђубрива и пестицида како би били остварени већи приноси.<sup>1739</sup>

Основни прописи којима је на нивоу Европске уније регулисана област пољопривредне производње су посвећени конвенционалној пољопривреди као уобичајеном начину производње. За друге видове производње, као што су органска или ГМО пољопривреда који се сматрају посебним, односно неконвенционалним облицима пољопривреде, важе посебна правила.

У већини држава се општи прописи којима је регулисана пољопривредна производња такође односе на конвенционалну пољопривреду, као што је то случај у Србији, док су ГМО производња и органска пољопривреда уређени посебним законима.

У Србији различите врсте пољопривредне производње нису дефинисане *Законом о пољопривредном земљишту* нити *Законом о пољопривреди и руралном развоју*.

---

<sup>1736</sup> Душан Николић, Тамара Гајинов, „Конвенционална употреба пољопривредног земљишта и имисије генетски модификованих организама,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2014, 83-84, 88.

<sup>1737</sup> Paul Kristiansen, Charles Merfield, „Overview of organic agriculture,“ in: Paul Kristiansen, Acram Taji, John Reganold (eds.), *Organic Agriculture: A Global Perspective*, CSIRO Publishing, Collingwood, 2006, 4; Д. Николић, Т. Гајинов, *op. cit.*, 83, 88, 89.

<sup>1738</sup> Marcel Mazoyer, Laurence Roudart, *A History of World Agriculture, From the Neolithic Age to the Current Crisis*, Earthscan, London, 2006, 376 - 377.

<sup>1739</sup> Срђан Шеремешкић, Бојан Војнов, Маја Манојловић, Драгиша Милошев, Владан Угреновић, Владимир Филиповић, Бранкица Бабец, „Органска пољопривреда у служби биодиверзитета и здравља,“ *Летопис научних радова*, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, 2/2017, 51. Јована Чикић, Живојин Петровић, *Органска производња и пољопривредна газдинства Србије – руралносоциолошка анализа*, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2010, 26-28.

Пољопривредна производња је одређена само на општи начин као „процес производње билихних и сточарских производа, узгој рибе, пчела, односно други облици пољопривредне производње ..., која се обавља на пољопривредном земљишту, као и на другом земљишту...“,<sup>1740</sup> без спецификације њихових различитих облика/врста у смислу органске, конвенционалне, ГМО пољопривреде. Једино се у *Закону о органској производњи* помиње термин конвенционалне производње, али је у питању негативно одређење. Према законској одредби „конвенционална производња јесте свака производња пољопривредних производа која није органска.“<sup>1741</sup>

Конвенционална пољопривреда која је данас уобичајени начин култивације пољопривредног земљишта омогућује производњу веће количине хране, али истовремено доводи до бројних негативних последица као што су контаминација и деградација земљишта, загађење животне средине, а у крајњој линији и загађење пољопривредних производа.<sup>1742</sup> Као доминантан облик пољопривредне производње који се примењује на већини пољопривредних површина у свету, њен утицај на животну средину, климатске промене и здравље људи је веома значајан. Због тога се на нивоу Европске уније и у многобројним државама света уводе различита ограничења у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта. Од власника, односно корисника се захтева да примењује одређене методе у оквиру конвенционалне пољопривредне производње, као и да се уздржава од одређених поступака. О томе је било речи у оквиру анализе Заједничке пољопривредне политике, а у наредном поглављу ће посебна пажња бити посвећена правној регулативи којом су одређене конкретне забране, као и обавезе власника, односно корисника пољопривредног земљишта.

## 7.2. Неконвенционална (алтернативна) пољопривреда

Неконвенционална пољопривреда обухвата више различитих начина пољопривредне производње којима је заједничко одступање од метода и праксе која се примењује у конвенционалној пољопривреди односно одступање од устаљеног и данас најзаступљенијег начина гајења пољопривредних култура. У свету постоје многобројни називи за пољопривредну производњу која тежи очувању земљишта и животне средине, међу којима се најчешће користи термин органска пољопривреда (енгл. *organic agriculture*), као и одржива пољопривреда (енгл. *sustainable agriculture*), еколошка пољопривреда (*ecological farming*), алтернативна пољопривреда (енгл. *alternative agriculture*) и др. Поред тога и ГМО пољопривреда може представљати једну врсту неконвенционалне производње, с обзиром да представља изузетак у односу на устаљен начин култивације земљишта у европским државама.

### 7.2.1. Органска пољопривреда

Појам и основне карактеристике органске пољопривреде на међународном нивоу су одређене у оквиру Кодекса алиментаријуса (*Codex Alimentarius*) који представља збир

<sup>1740</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, чл. 2, т. 2.

<sup>1741</sup> Закон о органској производњи, *Сл. гласник РС*, бр. 30/10, чл. 3, т. 5.

<sup>1742</sup> М. Mazoyer, L. Roudart, *op. cit.*, 15-16; Ј. Чикић, Ж. Петровић, *op. cit.*, 27-28; Mark W. Rosegrant, Mandy Ewing, Gary Yohe, Ian Burton, Saleemul Huq, Rowena Valmonte-Santos, *Climate Change and Agriculture, Threats and Opportunities*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, 2008, 4, 7-8.

међународно признатих стандарда, препорука и смерница за храну и њену производњу.<sup>1743</sup> У складу са Кодесом органска пољопривреда подразумева холистички систем управљања пољопривредном производњом у циљу побољшања агроекосистема, очувања биодиверзитета, биолошке активности земљишта и биолошких циклуса уз коришћење биолошких, агрономских и механичких метода, уз избегавање употребе синтетичких материјала и смањење загађења, при чему треба узети у обзир локалне услове.<sup>1744</sup>

Међународна федерација покрета за органску пољопривреду (*International Federation of Organic Agriculture Movements* – IFOAM), је органску пољопривреду дефинисала као „систем производње који одржава здравље земљишта, екосистема и људи. Она се ослања на еколошке процесе, биодиверзитет и циклусе прилагођене локалним условима, уместо коришћења инпута са нежељеним ефектима. Органска пољопривреда комбинује традицију, иновацију и науку како би побољшала окружење, развила фер односе и добар квалитет живота за све који су укључени.“<sup>1745</sup>

### 7.2.1.1. Органска пољопривреда у Европској унији

На нивоу Европске уније су посебним уредбама одређене основне карактеристике органске пољопривреде. Према Уредби бр. 834/2007 о органској производњи и означавању органских производа<sup>1746</sup> органска производња подразумева примену мера најбоље еколошке праксе уз очување природних ресурса и коришћење обновљивих извора.<sup>1747</sup> Она треба да допринесе очувању и побољшању квалитета земљишта уз примену техника које спречавају, односно смањују загађење животне средине.<sup>1748</sup> Органска производња може имати и позитивне ефекте у погледу смањења настанка негативних последица које утичу на климатске промене, а може бити и један од начина прилагођавања климатским променама.<sup>1749</sup> Употреба пољопривредног земљишта за органску производњу намеће

<sup>1743</sup> Комисија за Кодекс алиментаријус (*Codex Alimentarius Commission*) је међународно тело основано 1963. године од стране Организације Уједињених Нација за храну и пољопривреду (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)) и Међународне здравствене организације (World Health Organization (WHO)) која предлаже стандарде у оквиру Кодекса алиментаријуса. Комисија има 188 држава чланица и Европску унију као организацију чланицу. Србија је чланица од 2006. године. Више информација је доступно на сајту Codex Alimentarius: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/en/> приступљено: 22.06.2020.

<sup>1744</sup> World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Codex Alimentarius, Organically Produced Foods, Third edition, Rome, 2007, 2. <http://www.fao.org/3/a1385e/a1385e00.pdf>, приступљено: 22.06.2020; Вид. и: P. Kristiansen, C. Merfield, *op. cit.*, 2-3.

<sup>1745</sup> IFOAM - Definition of Organic Agriculture: <https://www.ifoam.bio/why-organic/organic-landmarks/definition-organic>, приступљено: 22.06.2020. Детаљније о принципима органске производње вид.: The IFOAM NORMS for Organic Production and Processing Version 2014, IFOAM-Organics International, June 2017. [https://www.unipapress.it/entomologia/ifoam\\_norms\\_july\\_2014\\_t.pdf](https://www.unipapress.it/entomologia/ifoam_norms_july_2014_t.pdf) приступљено: 22.06.2020; Paola Migliorini, Alexander Wezel, „Converging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology. A review,“ *Agronomy for Sustainable Development*, 63/2017, 4 и даље.

<sup>1746</sup> Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91, OJ L 189, 20.7.2007.

<sup>1747</sup> Уредба бр. 834/2007, (1), (11). Вид.: Jean Weissenberger, *Organic production and the European Union*, European Parliamentary Research Service, European Union, 2015, 5. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/548989/EPRS\\_IDA\(2015\)548989\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/548989/EPRS_IDA(2015)548989_EN.pdf) преузето: 22.06.2020.

<sup>1748</sup> Уредба бр. 834/2007, (12), чл. 12 (f); Joseph A McMahon, *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 294-295; B. Jack, *op. cit.*, 133-134.

<sup>1749</sup> Вид.: Adrian Muller, „Benefits of Organic Agriculture as a Climate Change Adaptation and Mitigation Strategy for Developing Countries,“ *Environment for Development Discussion Paper Series*, April 2009; Adrian Muller, Joergen Olesen, Joan Davis, Laurence Smith, Karolína Dyrtrtová, Andreas Gattinger, Nic Lampkin, Urs Niggli, *Reducing Global Warming and Adapting to Climate Change: The Potential of Organic Agriculture*, Working paper, Research

власнику, односно кориснику другачије и рестриктивније обавезе у односу на конвенционалну пољопривреду. Већ на самом почетку након доношења одлуке да започне органску производњу пољопривредник мора да примени одређене методе ради спровођења конверзије земљишта које је тада коришћено за другу врсту пољопривреде, што није случај код конвенционалне употребе земљишта. Процес конверзије је на нивоу Европске уније регулисан на општи начин док је државама чланицама препуштена конкретизација мера које треба применити. У складу са Уредбом бр. 834/2007 период конверзије може почети најраније након што пољопривредник о томе обавести надлежни орган и подвргне пољопривредно газдинство одговарајућој контроли која се спроводи у оквиру органске производње, а његово трајање може бити различито у зависности од пољопривредне културе.<sup>1750</sup>

Уредбама су одређене основне смернице и начела која треба применити код овакве врсте пољопривреде. Потребно је да пољопривредници приликом обраде земљишта користе методе које спречавају загађење животне средине, односно имају најмањи утицај на животну средину.<sup>1751</sup> Пољопривредне културе треба хранљиве материје превасходно да добијају из тла, а не путем додатих ђубрива.<sup>1752</sup> Уколико је употреба ђубрива и средстава за заштиту биља неопходна могу бити коришћене само оне врсте које се налазе на листи дозвољених за овакву производњу, при чему је примена азотних минералних ђубрива потпуно забрањена.<sup>1753</sup> У оквиру Уредбе бр. 889/2008<sup>1754</sup> се налази списак ђубрива, побољшивача земљишта и средстава за заштиту биља, чију употребу у органској производњи је одобрила Европска комисија.<sup>1755</sup> Потребно је да пољопривредници воде евиденцију о примени ђубрива која треба да садржи податке о врсти ђубрива, количини, датуму примене и парцели. Таква евиденција је неопходна и за употребу средстава за заштиту биља уз навођење разлога примене средства, његове врсте, метода примене и датума.<sup>1756</sup> Ради очувања плодности земљишта потребно је примењивати систем ротације усева (плодоред) и друге одговарајуће мере.<sup>1757</sup> Семе и садни материјал треба да буду органског порекла,<sup>1758</sup> међутим уколико они нису доступни државе чланице могу одобрити коришћење неорганског семена и садница под условом да су третирани средствима за заштиту биља која су дозвољена у органској производњи.<sup>1759</sup> Коришћење генетички модификованих организама је забрањено.<sup>1760</sup>

---

Institute of Organic Agriculture, Frick, 2012. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/29131/1/gupea\\_2077\\_29131\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/29131/1/gupea_2077_29131_1.pdf) преузето: 28.06.2020.

<sup>1750</sup> Уредба бр. 834/2007, чл. 17. У складу са Уредбом бр. 889/2008 о детаљним правилима за примену Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 834/2007 о органској производњи и означавању органских производа с обзиром на органску производњу, обележавање и контролу, период конверзије у току ког се примењују правила органске производње износи најмање 2 године пре сетве, код крмног биља и травњака је потребно да протекне исти рок пре њиховог коришћења, а код трајнијих култура је минимум 3 године пре жетве. Уредба бр. 889/2008, чл. 36.

<sup>1751</sup> В. Јаск, *op. cit.*, 137.

<sup>1752</sup> Уредба бр. 834/2007, (12).

<sup>1753</sup> Уредба бр. 834/2007, чл. 12, т. д, е, х.

<sup>1754</sup> Commission Regulation (EC) No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control, OJ L 250, 18.9.2008.

<sup>1755</sup> Вид. Уредба бр. 889/2008, андекс I, II.

<sup>1756</sup> Уредба бр. 889/2008, чл. 72, т. (а), (б).

<sup>1757</sup> Уредба бр. 834/2007, чл. 12, т. б.

<sup>1758</sup> Уредба бр. 834/2007, чл. 12, т. и. Свака држава чланица треба да води базу података о сортама за које постоји органско семе на њеној територији. Commission Regulation (EC) No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control, OJ L 250, чл. 48.

<sup>1759</sup> Уредба бр. 889/2008, чл. 45.

<sup>1760</sup> Забрана обухвата не само ГМ културе, семе, односно репродуктивни материјал, већ ГМО не сме бити заступљен ни у ђубривима, средствима за заштиту биља, помоћним супстанцама у производњи, микроорганизмима. Уредба бр. 834/2007, чл. 9.

Пољопривредник такође треба да води и евиденцију о жетви уз навођење врсте и количине органске културе или културе из периода конверзије и датум жетве.<sup>1761</sup> У Уредби бр. 834/2007 се наводи да оваква врста пољопривреде омогућује остварење двоструке добробити за друштво кроз снабдевање потрошача органским производима и кроз допринос заштити животне средине.<sup>1762</sup>

Последњих година се бележи све већа заступљеност органске пољопривреде у Европској унији. Према подацима *Eurostat*-а површине на којима је заступљена органска производња су од 2012. године до 2017. године увећане за 25%, али и поред тога удео органске пољопривреде у односу на целокупну површину пољопривредног земљишта на нивоу Европске уније је само 7%.<sup>1763</sup> Државе Европске уније у којима је највише заступљена органска производња су Шпанија, Италија, Француска, Немачка и Пољска. Половина од укупне површине под органском производњом у Европи се налази на територији ових држава.<sup>1764</sup>

Иако је органска производња знатно захтевнија у односу на конвенционалну пољопривреду одговарајуће субвенције могу допринети већој заступљености органске производње. Данска је прва европска држава која је увела национални програм подршке органској производњи, 1987. године.<sup>1765</sup> Потом је Немачка увела систем подршке за конверзију пољопривредне производње из конвенционалне у органску, 1989. године, а до 1996. године су све државе чланице Европске уније, изузев Луксембурга, имале националне политике за подршку органској пољопривреди.<sup>1766</sup>

Систем подршке и директних плаћања која су предвиђена за органску производњу у оквиру *Заједничке пољопривредне политике Европске уније* чине органску производњу све профитабилнијом.<sup>1767</sup> Уредбом бр. 1305/2013 о подршци руралном развоју су предвиђена издвајања за органску производњу. Пољопривредници који добровољно изврше конверзију и започну органску производњу и они који наставе са већ постојећом органском пољопривредом могу добити подршку која се додељује по хектару пољопривредног земљишта.<sup>1768</sup> Одређени су максимални износи који могу бити издвојени годишње по хектару у зависности од пољопривредних култура, али је остављена могућност њиховог прилагођавања од стране државе чланице.<sup>1769</sup>

---

<sup>1761</sup> Уредба бр. 889/2008, чл. 72, т. (д).

<sup>1762</sup> Уредба бр. 834/2007, (1).

<sup>1763</sup> Eurostat, Organic farming statistics, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic\\_farming\\_statistics#Total\\_organic\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics#Total_organic_area) приступљено: 04.04.2020.

<sup>1764</sup> Helga Willer, Diana Schaack, Julia Lernoud, „Organic Farming and Market Development in Europe and the European union,“ in: Helga Willer, Julia Lernoud (eds.), *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2017*, Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) and International Federation of Organic Agriculture Movements – IFOAM, Frick, 2017, 210.

<sup>1765</sup> Nicolas Lampkin, Carolyn Foster, Susanne Padel, Peter Midmore, *The policy and regulatory environment for organic farming in the European Union*, Volume 1 of the Series “Organic Farming in Europe: Economics and Policy,” Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Universität Hohenheim, Stuttgart, 1999, 7.

<sup>1766</sup> *Ibid.*, i, 8.

<sup>1767</sup> Natalia Brzezina, Katharina Biely, Ariella Helfgott, Birgit Kopainsky, Joost Vervoort, Erik Mathijs, „Development of Organic Farming in Europe at the Crossroads: Looking for the Way Forward through System Archetypes Lenses,“ *Sustainability*, 9/2017, 9.

<sup>1768</sup> Ова мера се примењује у периоду од 5 до 7 година, а државе чланице је могу продужити. Постоји могућност и њеног скраћења када је у питању спровођење. Уредба бр. 1305/2013, чл. 29.

<sup>1769</sup> За једногодишње усеве у органској производњи је максимална подршка 600 евра по хектару годишње, за специјализоване вишегодишње усеве 900 евра, а за остале начине коришћења земљишта 450 евра. Ови износи могу бити повећани у посебним случајевима с обзиром на одређене околности, што треба да буде наведено у оквиру програма руралног развоја који доноси држава чланица. Уредба бр. 1305/2013, Прилог II.

## 7.2.1.2. Органска пољопривреда у Србији

У Србији је ова област у основи уређена *Законом о органској производњи* из 2010. године.<sup>1770</sup> Да би производња била органска неопходно је да у свим фазама буду примењене одговарајуће методе одређене законом и подзаконским актима. Закон о органској производњи и Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње<sup>1771</sup> су у великој мери усклађени са прописима Европске уније у овој области. Основна начела на којима се заснива органска пољопривреда у Европској унији чине саставни део прописа Републике Србије. Као што је наведено први корак у органској производњи је спровођење конверзије на парцели која је до тада коришћена за конвенционалну пољопривреду. Период конверзије почиње закључењем уговора између овлашћене контролне организације и пољопривредног произвођача на основу ког ће бити вршена контрола органске производње.<sup>1772</sup> На парцелама које су у периоду конверзије потребно је примењивати методе органске производње. Дужина периода конверзије прописана правилником је усклађена са одредбама Уредбе бр. 834/2007 и за једногодишње биљке износи најмање две године пре сетве, за вишегодишње биљне врсте најмање три године пре бербе, а за крмно биље и пашњаке најмање две године пре коришћења за исхрану животиња.<sup>1773</sup> Остављена је могућност да наведени рокови буду скраћени или продужени у посебним случајевима.<sup>1774</sup> Органска производња подразумева употребу биљака чије узгајање је у складу са локалним агроколошким условима, предност треба дати домаћим аутохтоним врстама и сортама које су толерантне на штеточине и проузроковаче болести.<sup>1775</sup> Потребно је да буде коришћен органски репродуктивни материјал.<sup>1776</sup> Уколико он није доступан на тржишту треба применити репродуктивни материјал из периода конверзије, а изузетно је могуће добити одобрење за употребу материјала из конвенционалне производње.<sup>1777</sup> У циљу одржавања и унапређења плодности земљишта, спречавања испирања ђубрива, утицаја штеточина и болести потребно је примењивати одговарајући систем плодореда односно плодосемена као и начин обраде земљишта који доприноси очувању биодиверзитета и спречавању ерозије и сабијања земље.<sup>1778</sup> Уколико је неопходно могу се користити средства за исхрану биља и оплемењивачи земљишта као и средства за заштиту биља која се налазе на списковима дозвољених за овакву врсту производње.<sup>1779</sup> Ограничење количине употребе ђубрива у органској производњи на 170 килограма азота по хектару је у складу са *Директивом 91/676/ЕЕЗ о заштити вода од загађења проузрокованих нитратима из пољопривредних извора* и са *Нитратном директивом*.<sup>1780</sup>

<sup>1770</sup> Закон о органској производњи, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2010, 17/2019.

<sup>1771</sup> Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, *Сл. гласник РС*, бр. 95/2020.

<sup>1772</sup> Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 8.

<sup>1773</sup> Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 77.

<sup>1774</sup> Детаљније вид. Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 78.

<sup>1775</sup> Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 14.

<sup>1776</sup> Уписан у базу репродуктивног материјала за органску производњу.

<sup>1777</sup> Више о томе вид.: Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 14, 18.

<sup>1778</sup> Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 19.

<sup>1779</sup> Списак средства за исхрану биља и оплемењивача земљишта и средстава за заштиту биља се налази у прилозима Правилника о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње. Забрањена је употреба минералних азотних ђубрива.

<sup>1780</sup> Вид.: Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 20, ст. 3 и Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, OJ L 375, 31.12.1991.

Органска производња у Србији није заступљена у мери у којој је у државама Европске уније. Према подацима из 2017. године удео органске производње је био 0,38% у односу на укупну површину коришћеног пољопривредног земљишта.<sup>1781</sup> Већи трошкови и захтевнији рад, који су карактеристика органске производње, утичу на то да се знатно више пољопривредника одлучи за конвенционалну производњу. Субвенције представљају подстицај који би могао допринети већој заступљености органске производње, али су оне у Србији за сада знатно ниже у поређењу са издвајањима за ову врсту пољопривредне производње у Европској унији.<sup>1782</sup>

### 7.2.1.3. Закључна разматрања о органској производњи

Можемо закључити да се пољопривредни произвођачи који користе методе конвенционалне пољопривреде и пољопривредници који се баве органском производњом налазе у различитом положају. Наиме, овлашћења власника, односно корисника пољопривредног земљишта на коме се спроводи органска производња су рестриктивније регулисана у односу на овлашћења власника, односно корисника који примењује конвенционалне методе пољопривредне производње. Уколико се пољопривредник одлучи да земљиште користи за органску производњу, мора се придржавати стриктних правила. Разлика је евидентна већ на самом почетку органске производње јер власник, односно корисник мора најпре да спроведе конверзију пољопривредног земљишта, како би земљиште било погодно за органску производњу. Власник пољопривредног земљишта који се бави конвенционалном производњом може одмах започети пољопривредну производњу без ограничења. Лице које се бави органском производњом нема потпуну слободу приликом избора пољопривредних култура, већ може узгајати само оне које се налазе на листи за органску производњу. Поред тога, правила обраде земљишта, употребе ђубрива и средстава за заштиту биља и друга правила органске пољопривредне производње су знатно рестриктивније постављена у односу на правила конвенционалне пољопривреде. Дакле, уколико се власник односно корисник пољопривредног земљишта одлучи за органску пољопривредну производњу, начин коришћења пољопривредног земљишта на који тада пристаје се знатно разликује од уобичајеног коришћења пољопривредног земљишта у конвенционалној пољопривреди.

Принципи на којима се заснива органска производња треба да допринесу заштити земљишта од деградације, спречавању негативних утицаја на животну средину, производњу здраве хране за становништво. Органска производња представља повратак некадашњој пољопривредној производњи која није била заснована на употреби вештачких ђубрива и пестицида, тешке механизације и сл. Међутим, поставља се питање да ли органска производња може у потпуности да задовољи потребе за производњом довољне количине хране за растућу светску популацију и изазове који нас очекују у будућности, о којима је било речи у другом поглављу. Конвенционална пољопривреда је, између осталог, омогућила производњу веће количине хране која је неопходна становништву. Резултати истраживања у којима су поређени приноси из органске и конвенционалне производње, показују да приноси органске производње достижу око 80% приноса који се добијају применом конвенционалних метода, уз одређене разлике у процентима у зависности од конкретне пољопривредне

<sup>1781</sup> Подаци преузети са сајта <https://serbiaorganica.info/organska-proizvodnja-u-srbiji/> приступљено: 05.04.2020.

<sup>1782</sup> Питање субвенција за органску производњу је уређено Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (Сл. гласник РС, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016), Правилником о коришћењу подстицаја за органску биљну производњу (Сл. гласник РС, бр. 31/2018, 23/2019, 20/2020) и Правилником о коришћењу подстицаја за органску сточарску производњу (Сл. гласник РС, бр. 25/2020).

културе и региона.<sup>1783</sup> Са једне стране пољопривредне површине су ограничене и на њима је потребно произвести довољне количине хране за становништво. Уколико су за задовољење производних потреба уз примену органског начина производње потребне веће површине пољопривредног земљишта,<sup>1784</sup> може се јавити проблем недостатка довољне количине плодног земљишта. Са друге стране органска производња доприноси очувању пољопривредног земљишта од деградације која је знатно већа при употреби метода конвенционалне пољопривреде и има многе друге предности у односу на конвенционалну пољопривредну производњу, нарочито по животну средину и здравље људи. Поред тога постоје бројни други фактори које је потребно размотрити приликом доношења одлуке о врсти пољопривредне производње која ће се примењивати на конкретном земљишту. У томе значајну улогу има држава која може кроз различите видове подстицајних мера утицати на одлуке пољопривредних произвођача, а самим тим и на већу заступљеност одређене врсте пољопривреде.

### 7.2.2. Конзервацијска пољопривреда

Конзервацијска пољопривреда (*conservation agriculture*) представља још један облик пољопривредне производње који се разликује од конвенционалне. Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) је дефинисала конзервацијску пољопривреду као посебан приступ у управљању агро-екосистемима који истовремено тежи постизању одрживе продуктивности и њеном побољшању, повећању профита и сигурности у производњи хране, али и очувању и унапређењу ресурса и стања животне средине.<sup>1785</sup> Ова врста пољопривреде се заснива на три основна принципа: 1. минимално ремећење тла кроз смањену механичку обраду (орање) како би се одржала структура земљишта и органска материја, 2. одржавање и побољшање заштитног органског покривача усевама и њиховим остацима ради очувања хранљивих материја, воде, биолошке активности и доприноса заштити од штеточина и корова, 3. узгајање различитих врста једногодишњих и вишегодишњих култура уз примену система ротације.<sup>1786</sup> Конзервацијска пољопривреда представља неку врсту компромиса између потребе за производњом довољне количине хране за растуће светско становништво и тежње за очувањем земљишта, његове плодности и уопште смањење негативних утицаја на животну средину. Истраживања су показала да постоје многобројни бенефити овакве пољопривредне праксе као што су побољшање плодности земљишта, већа биолошка активност, боља инфилтрација воде, раст усева, смањење ерозије, нижи трошкови производње, као и позитивни ефекти на прилагођавање и смањење климатских промена.<sup>1787</sup> Конзервацијска пољопривреда се разликује од конвенционалне најпре по употреби мање

---

<sup>1783</sup> Tomek de Ponti, Bert Rijk, Martin K. van Ittersum, „The crop yield gap between organic and conventional agriculture,” *Agricultural Systems*, 108/2012, 6, 8.

<sup>1784</sup> *Ibid.*, 1.

<sup>1785</sup> Theodor Friedrich, Rolf Derpsch, Amir Kassam, „Overview of the Global Spread of Conservation Agriculture,” *Field Actions Science Reports, Reconciling Poverty Eradication and Protection of the Environment*, Special Issue 6, 2012, 2. <https://journals.openedition.org/factsreports/1941> преузето: 26.04.2020.

<sup>1786</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Save and grow, A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production*, Rome, 2011, 17, 19. <http://www.fao.org/3/a-i2215e.pdf> преузето: 22.04.2020. О значају сејања различитих пољопривредних култура вид.: Muhammad Farooq, Kadambot H. M. Siddique (eds.), *Conservation Agriculture*, Springer International Publishing Switzerland, 2015, 10, 21 и даље.

<sup>1787</sup> Вид.: Bhim Bahadur Ghaley, Teodor Rusu, Taru Sandén, Heide Spiegel, Cristina Menta, Giovanna Visioli, Lilian O'Sullivan, Isabelle Trinsoutrot Gattin, Antonio Delgado, Mark A. Liebig, Dirk Vrebos, Tamas Szegi, Erika Michéli, Horia Cacovean, Christian Bugge Henriksen, „Assessment of Benefits of Conservation Agriculture on Soil Functions in Arable Production Systems in Europe,” *Sustainability*, 10/2018, 2.



инвазивних метода приликом обраде земљишта и узгајања пољопривредних култура.<sup>1788</sup> У конвенционалној пољопривреди је углавном заступљен систем монокултуре, уклањања жетвених остатака и интензивног обрађивања земљишта, што представља супротност у односу на конзервацијску производњу.<sup>1789</sup>

Зачеци конзервацијске пољопривреде су се јавили тридесетих година XX века у Сједињеним Америчким Државама када су олује прашине (*dustbowls*) погодиле средишњи део западне Америке. У циљу спречавања поновног настанка катастрофа те врсте уведен је нови приступ у пољопривредној производњи који је подразумевао редуковану обраду земљишта (смањену примену орања), прекривање тла биљкама и неуклањање жетвених остатака.<sup>1790</sup> Он је заживео у Америци шездесетих година, док се таква пракса у Бразилу и Западној Африци јавила десет година касније.<sup>1791</sup> Данас је конзервацијска пољопривреда највише заступљена у Аргентини, Бразилу, Парагвају и Уругвају, а значајне површине под оваквом врстом производње постоје у Сједињеним Америчким Државама, Канади и Аустралији.<sup>1792</sup> На светском нивоу се око 8% земљишта употребљава на овај начин.<sup>1793</sup>

У Европи се конзервацијска пољопривреда примењује на око 25,8% пољопривредног земљишта.<sup>1794</sup> Шпанија је једна од водећих земаља са 10% укупног обрадивог земљишта укљученог у овакву врсту производње.<sup>1795</sup> Све већа заступљеност конзервацијске пољопривреде се бележи и у Русији, Украјини, Италији, Немачкој, Словачкој, Француској и Финској.<sup>1796</sup> Ова врста пољопривреде може допринети остварењу циљева одређених у *Заједничкој пољопривредној политици Европске уније*. Посебно када су у питању циљеви постављени у оквиру тзв. зелене компоненте директних плаћања која подразумева пољопривредну праксу која доприноси одрживом развоју, која је корисна за климу и животну средину и подразумева примену одређених метода као што су гајење различитих врста усева, задржавање трајних травњака, формирање еколошких зона и сл.<sup>1797</sup>

У Србији је у оквиру *Водича за одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији* конзервацијска пољопривреда препоручена као једна од најбољих пракси одрживог управљања земљиштем уз истицање њених позитивних аспеката за пољопривреднике као што су смањени трошкови производње и мање радно ангажовање.<sup>1798</sup> Њена заступљеност у Србији датира од краја XX века, међутим не постоје прецизни подаци о површинама на којима је оваква врста производње примењена.

---

<sup>1788</sup> У неким случајевима и потпуно одсуство примене орања.

<sup>1789</sup> B. V. Ghaley, et al., *op. cit.*, 2.

<sup>1790</sup> Могућност сејања без претходне обраде земљишта путем орања се јавила током четрдесетих година XX века са развојем одговарајућих машина за сејање. T. Friedrich, R. Derpsch, A. Kassam, *op. cit.*, 2.

<sup>1791</sup> *Ibid.*

<sup>1792</sup> Ram A. Jat, Kanwar L. Sahrawat, Amir H. Kassam, Theodor Friedrich, „Conservation Agriculture for Sustainable and Resilient Agriculture: Global Status, Prospects and Challenges,“ in: Ram A. Jat, Kanwar L. Sahrawat, Amir H. Kassam (eds.), *Conservation Agriculture, Global Prospects and Challenges*, CAB International, Wallingford, 2014, 3-4, 6.

<sup>1793</sup> *The future of food and agriculture, Trends and challenges*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2017, 49. <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf>. преузето: 09.12.2019.

<sup>1794</sup> Á. Kertész, B. Madarász, „Conservation Agriculture in Europe,“ *International Soil and Water Conservation Research*, 1/2014, 91.

<sup>1795</sup> Theodor Friedrich, Amir Kassam, Sandra Corsi, „Conservation Agriculture in Europe,“ in: Ram A. Jat, Kanwar L. Sahrawat, Amir H. Kassam (eds.), *Conservation Agriculture, Global Prospects and Challenges*, CAB International, Wallingford, 2014, 132.

<sup>1796</sup> *Ibid.*, 133.

<sup>1797</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 43.

<sup>1798</sup> Ајла Дорфер, Драгана Видојевић, Јована Андрашевић, Јовица Васин, Милан Милутиновић, Надира Бербић, *Водич за одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији*, Иницијатива за шумарство и животну средину, Министарство заштите животне средине, Београд 2018, 39, 41-42. <http://www.sepa.gov.rs/download/zemljiste/VodicZaOdrzivoUpravljanjeZemljistem.pdf> преузето: 22.03.2020.

### 7.3. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама

Као што је речено у претходним одељцима начин пољопривредне производње се разликовао током времена. Некада се органска производња сматрала традиционалном, а у данашње време представља изузетак. Поред наведених облика пољопривредне производње крајем XX века је започета примена тзв. ГМО пољопривреде, најпре у Сједињеним Америчким Државама. Она подразумева гајење генетички модификованих организама који су на нивоу Европске уније дефинисани као организми „у којима је генетски материјал измењен на начин на који се не појављује природним путем размножавањем и/или природном рекомбинацијом.“<sup>1799</sup> Увођење генетички модификованих биљака у пољопривредној производњи је отворило многобројна питања.

Начин регулисања производње генетички модификованих пољопривредних култура се разликује међу државама. У неким државама као што су Сједињене Америчке Државе, Канада, Аустралија, Кина, Индија, Мексико, Шпанија, Португалија, Чешка <sup>1800</sup> је дозвољено гајење ГМ пољопривредних култура у комерцијалне сврхе, док је у многим другим таква производња забрањена.

Ова област је на међународном нивоу регулисана *Конвенцијом о биолошкој разноврсности*, која је усвојена у Најробију у мају 1992. године, а отворена за потписивање на конференцији у Рио де Жанеиру наредног месеца.<sup>1801</sup> Конвенција је донета у циљу очувања биолошке разноврсности, одрживог коришћења биолошких ресурса, праведне поделе користи и приступа генетичким ресурсима.<sup>1802</sup> Република Србија је једна од 192 чланице конвенције. Према члану 3. Конвенције државе, у складу са принципима међународног права и Повељом Уједињених нација, имају суверено право да сагласно својим политикама заштите животне средине користе своје ресурсе. Такође имају и одговорност да осигурају да активности на њиховој територији не проузрокују штету по животну средину ван њихових граница.<sup>1803</sup> Потребно је да државе потписнице регулишу управљање, односно контролу ризика при коришћењу и испуштању живих модификованих организама у животну средину, водећи рачуна и о ризицима по људско здравље.<sup>1804</sup> Чланом 19 је регулисано поступање са биотехнологијом при чему је, између осталог, предвиђена могућност доношења протокола којим би били утврђени поступци безбедног руковања, трансфера и коришћења живих модификованих организама који могу имати негативан утицај на биолошку разноврсност, уз претходно обавештавање.<sup>1805</sup> На основу Конвенције је 2000. године усвојен *Картагенски протокол о биолошкој сигурности* уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, који је ступио на снагу 11. септембра 2003. године.<sup>1806</sup> Међу 171 државом чланицом је и Република Србија.

---

<sup>1799</sup> Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, OJ L 106, 17.4.2001, чл. 2, т. 2.

<sup>1800</sup> И друге државе, вид.: European Commission, Directorate General for Health and Consumers Evaluation of the EU legislative framework in the field of GM food and feed, Final Report, 2010, 16-18. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo\\_rep-stud\\_2010\\_report\\_eval-gm.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_rep-stud_2010_report_eval-gm.pdf) приступљено: 23.03.2020.

<sup>1801</sup> History of the Convention on biological diversity: <https://www.cbd.int/history/> приступљено: 09.04.2020.

<sup>1802</sup> Convention on biological diversity, United Nations, 1992, чл. 1.

<sup>1803</sup> Конвенција о биолошкој разноврсности, чл. 3.

<sup>1804</sup> Конвенција о биолошкој разноврсности, чл. 8, т. г.

<sup>1805</sup> Конвенција о биолошкој разноврсности, чл. 19, ст. 3.

<sup>1806</sup> Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, United Nations, Montreal, 2000.

### 7.3.1. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама у Европској унији

Основни прописи којима је регулисана област ГМ пољопривредне производње у Европској унији су Директива 2001/18/ЕС о намерном испуштању генетички модификованих организама у животну средину<sup>1807</sup> и Уредба бр. 1829/2003 о генетички модификованој храни и храни за животиње.<sup>1808</sup> Директива бр. 2001/18 је донета у циљу усклађивања прописа држава чланица ради заштите здравља људи и заштите животне средине, кад је у питању намерно испуштање генетички модификованих организама у животну средину и стављање на тржиште генетички модификованих организама као производа.<sup>1809</sup> Постоји неколико корака које је потребно испунити пре потенцијалног увођења ГМО у животну средину, што подразумева и гајење ГМ биљака у пољопривредној производњи. Лице које жели да примењује ГМ производњу најпре треба да достави пријаву надлежном органу државе чланице на чијој територији намерава да започне култивацију заједно са прописаном документацијом која између осталог треба да садржи и процену ризика по животну средину и здравље људи.<sup>1810</sup> Сажетак пријаве је потребно доставити Европској комисији. Надлежни државни орган треба да припреми извештај који такође доставља Комисији, а она га прослеђује државама чланицама.<sup>1811</sup> Уколико нека од држава уложи приговор на извештај, Комисија ће затражити од Европске агенције за безбедност хране (European Food Safety Agency) извештај о процени ризика на основу ког ће предложити државама чланицама да дозволе или одбију захтев за ауторизацију.<sup>1812</sup> Потребно је да јавност буде информисана и укључена у поступак.<sup>1813</sup> Дакле, за увођење ГМ биљака у пољопривредну производњу у Европској унији је потребно да одлука буде донета на основу процене ризика за сваки појединачни случај (*case-by-case basis*). У случају добијања одобрења оно важи 10 година и може бити обновљено.

У Европској унији је од 1998. године дозвољено узгајање Монсантовог кукуруза МОН 810 који се и данас производи у неким државама чланицама, док је узгајање кромпира *Амфлора* ради производње скроба у индустријској примени, за које је добијено одобрење 2010. године укинута већ наредне 2011. године.<sup>1814</sup> Међутим, добијање дозволе за гајење ГМ пољопривредне културе на нивоу Европске уније истовремено не значи да је култивација дозвољена и у свакој држави чланици. На основу Директиве 2015/412<sup>1815</sup> којом је измењена Директива 2001/18 државе чланице имају две могућности да забране производњу ГМ биљака на својој територији.<sup>1816</sup> Током поступка за добијање, односно обнављање одобрења за гајење

<sup>1807</sup> Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, OJ L 106, 17.4.2001, са последњим изменама од 8 марта 2018. године - Commission Directive (EU) 2018/350 of 8 March 2018 amending Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council as regards the environmental risk assessment of genetically modified organisms, OJ L 67, 9.3.2018.

<sup>1808</sup> Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed.

<sup>1809</sup> Директива 2001/18, чл. 1.

<sup>1810</sup> Вид. Директива 2001/18, чл. 6.

<sup>1811</sup> Директива 2001/18, чл. 13.

<sup>1812</sup> Више о томе вид. на сајту Европске комисије [https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation\\_en](https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation_en).

<sup>1813</sup> Директива 2001/18, чл. 9.

<sup>1814</sup> European Commission, Questions and Answers on EU's policies on cultivation and imports of GMOs, 6 November 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-952\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-952_en.htm) приступљено: 23.03.2020.

<sup>1815</sup> Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory, OJ L 68, 13.3.2015.

<sup>1816</sup> Више о самој Директиви и новинама које је донела, вид. Sara Poli, „The Reform of the EU Legislation on GMOs: A Journey to an Unknown Destination?“, *European Journal of Risk Regulation*, 4/2015, 559-572.

одређене ГМ културе држава чланица може поднети захтев да се овлашћење које ће бити дато на нивоу Европске уније географски прилагоди тако да део или цела територија те државе буде изузета.<sup>1817</sup> Уколико држава не поднесе такав захтев она може накнадно донети мере којима забрањује на целој територији или на једном делу култивацију ГМ биљака за које је процес ауторизације позитивно завршен. Неопходно је да такве мере буду у складу са правом Европске уније, да су образложене, пропорционалне, недискриминаторне и да се неки од разлога за њихово доношење налазе у оквиру циљева политике заштите животне средине, пољопривредне политике, у области просторног планирања, коришћења земљишта, ради избегавања присуства ГМО у другим производима, због социоекономских утицаја или јавних политика.<sup>1818</sup> У периоду пре него што су 2015. године претходно наведене измене ступиле на снагу државе чланице су такође уводиле забрану ГМ производње на својој територији, применом заштитне клаузуле и хитних мера из члана 23 Директиве 2001/18, позивајући се на нове информације које су указивале на ризик који оваква производња ствара по здравље људи и животну средину.<sup>1819</sup> Поједине државе су се позивале на члан 114 Уговора о функционисању Европске уније<sup>1820</sup> на основу ког је могуће да држава чланица након утврђивања мере за усклађивање од стране органа Европске уније обавести Комисију да је потребно донети националне одредбе које су засноване на новим научним доказима и односе се на проблем који је специфичан за дату државу, а Комисија потом доноси одлуку о прихватању или одбијању предложених одредби.<sup>1821</sup>

Током година се све више смањивао број држава у којима је гајен Монсантов кукуруз за комерцијалну производњу. У 2007. години је био највише заступљен. Тада је произвођен у Шпанији, Португалији, Француској, Немачкој, Чешкој, Словачкој, Пољској и Румунији.<sup>1822</sup> Међутим, већ у неколико наредних година су уследиле забране производње, најпре у Француској и Немачкој, а затим и у другим државама. У 2015. години производња је постојала у Шпанији, Португалији, Чешкој и Румунији док су се усеви кукуруза МОН 810 у 2017. години налазили само у Шпанији и Португалији.<sup>1823</sup>

Државе чланице на чијој територији је дозвољено узгајање ГМ биљака имају обавезу да предузму одговарајуће мере у циљу спречавања потенцијалне прекограничне контаминације у државама у којима је таква производња забрањена.<sup>1824</sup> О коегзистенцији различитих врста пољопривредне производње и питањима која се односе на мере разграничења и имисија биће више рећи у наредном одељку.

Можемо закључити да је политика Европске уније према ГМ производњи у комерцијалне сврхе прилично рестриктивна. Иако постоји могућност гајења ГМ биљака сама процедура за добијање дозволе је веома компликована, а чак и ако она буде дата државе чланице имају могућност да забране сејање на својој територији. Власник, односно корисник земљишта је веома ограничен у праву да слободно одлучи на који начин ће употребљавати

<sup>1817</sup> Вид. Директива 2015/412, чл. 1 (измена чл. 26.б), т. 1, 2.

<sup>1818</sup> Јавне политике не могу бити наведене као једини разлог док се остали наведени разлози могу јавити појединачно или у комбинацији. Потребно је да нацрт предложених мера са назначеним разлозима буде достављен Европској комисији која има право да изнесе своје коментаре. Директива 2015/412, чл. 1 (измена чл. 26.б), т. 3, 4.

<sup>1819</sup> Директива 2015/412, (7); Директива 2001/18, чл. 23.

<sup>1820</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012.

<sup>1821</sup> Уговор о функционисању Европске уније, чл. 114, т. 5, 6.

<sup>1822</sup> Gema P Farinós, Pedro Hernández-Crespo, Félix Ortego, Pedro Castañera, „Monitoring of *Sesamia nonagrioides* resistance to MON 810 maize in the European Union: lessons from a long-term harmonized plan,” *Pest management science*, 2017, 558.

<sup>1823</sup> Annual monitoring report on the cultivation of MON 810 in 2017, Bayer Agriculture BVBA, October 2018, 5. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo\\_rep-stud\\_mon-810\\_report-2017.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_rep-stud_mon-810_report-2017.pdf) приступљено: 16.04.2020.

<sup>1824</sup> Директива 2015/412, чл. 1, ст. 1.

земљиште када је у питању оваква врста производње. Одлука о томе да ли пољопривредник може да гаји одређене ГМ сорте се доноси на неколико нивоа. Након добијања одобрења потребно је спроводити континуиран мониторинг ради утврђивања потенцијалних утицаја на животну средину и здравље људи.<sup>1825</sup> Поред наведеног у неким државама постоји и додатно ограничење јер је неопходно да корисник, уколико се ради о закупљеном земљишту, добије сагласност власника пољопривредне парцеле пре него што започне сејање ГМ култура, као што је то случај у Мађарској, Луксембургу и у једном региону у Финској.<sup>1826, 1827</sup>

### 7.3.2. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама у Републици Србији

У Србији је Законом о генетички модификованим организмима<sup>1828</sup> забрањено гајење генетички модификованих организама у комерцијалне сврхе.<sup>1829</sup> Закон оставља могућност њихове употребе у затвореним системима<sup>1830</sup> уз претходно добијање одобрења од стране надлежног министарства.<sup>1831</sup> Оваква забрана представља још једну од мера ограничења права својине у нашем систему јер онемогућава власника, односно корисника пољопривредног земљишта да слободно одлучи на који начин ће користити земљиште односно које усеве ће гајити. Прописи који регулишу ову област нису усклађени са регулативом Европске уније. Према Извештају Европске комисије о Србији за 2018. годину у процесу преговора о приступању Европској унији, у оквиру извештаја о Поглављу 12, које се односи на безбедност хране, ветеринарску и фитосанитарну политику, закључено је да није учињен напредак у усклађивању Закона о генетички модификованим организмима са прописима Европске уније.<sup>1832</sup> Највише разлика је у области промета ГМО јер у Европској унији постоји већа флексибилност и дозвољен је промет одређених производа уз одговарајуће обележавање.

Увођење ГМО у пољопривредну производњу створило је потребу за новом правном регулативом и трагањем за одговорима на питања која се до тада нису јављала. Различити потенцијални ризици који су повезани са оваквом врстом пољопривреде и недовољно испитани дугорочни утицаји на здравље људи и животну средину довели су до различитих ставова држава. У неким је оваква производња пожељна, као што је то случај у Сједињеним

<sup>1825</sup> Директива 2001/18, чл. 5. Bayer Agriculture BVBA објављује годишњи извештај о мониторингу који се односи на култивацију кукуруза МОН 810 (Annual monitoring report on the cultivation of MON 810), вид.: [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo\\_rep-stud\\_mon-810\\_report-2017.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_rep-stud_mon-810_report-2017.pdf). приступљено: 16.04.2020.

<sup>1826</sup> Eric Gall, Alejandro Gil Carrasco (eds.), *Preventing GMO contamination: an overview of national "coexistence" measures in the EU*, IFOAM EU Group, 2014, 15. [https://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu\\_policy\\_gmos\\_dossier\\_201412.pdf](https://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu_policy_gmos_dossier_201412.pdf). преузето: 22.04.2020.

<sup>1827</sup> Насупрот веома ограничених могућности гајења ГМ биљака постоји много већа флексибилност чланица Европске уније када је у питању њихов увоз. Листа сорти чији увоз је дозвољен је доступна на сајту Европске комисије у оквиру ЕУ регистара одобрених ГМО (EU Register of authorised GMOs): [https://webgate.ec.europa.eu/dyna/gm\\_register/index\\_en.cfm](https://webgate.ec.europa.eu/dyna/gm_register/index_en.cfm). приступљено: 22.04.2020.

<sup>1828</sup> Закон о генетички модификованим организмима, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009.

<sup>1829</sup> Уколико семенски и репродуктивни материјал садржи до 0,1% примеса генетички модификованог организма они се, у складу са законом, неће сматрати генетички модификованим организмима. Закон о генетички модификованим организмима, чл. 3, ст. 2.

<sup>1830</sup> Односи се на узгајање, размножавање, транспорт, складиштење, одлагање и друге начине коришћења генетички модификованих организама у простору који је одвојен препрекама тако да је онемогућен контакт са спољним светом. Закон о генетички модификованим организмима, чл. 4, т. 15.

<sup>1831</sup> Вид. Закон о генетички модификованим организмима, чл. 9-36.

<sup>1832</sup> Европска комисија, Република Србија Извештај за 2018. годину, 70. [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено: 08.03.2020.

Америчким Државама где је акценат на беневитима које доноси већа продуктивност, док поједине државе, највише у Европи, имају негативан став према овој врсти пољопривреде. Видљиве су значајне промене у регулативи у последњих неколико деценија, што ће вероватно бити случај и у наредном периоду упоредо са новим научним открићима у овој области. Ово уједно представља можда и најконкретнији пример како одлука државне власти може директно утицати на права власника, односно корисника пољопривредног земљишта и како може усмерити пољопривредну производњу.

#### 7.4. Коегзистенција различитих типова пољопривредне производње

Поједине врсте пољопривредне производње захтевају разграничење како не би дошло до контаминације између парцела на којима се пољопривредне културе узгајају на различит начин. Потребно је заштитити органску производњу која се налази поред конвенционалне, али и конвенционалну и органску од ГМО пољопривреде.

##### 7.4.1. Разграничење органске и конвенционалне производње

У Европској унији је Уредбом бр. 834/2007 о органској производњи и означавању органских производа, прописано да уколико на истом газдинству није заступљена само органска производња већ и друге врсте производње, потребно је да производне јединице на којима су примењени методи органске пољопривреде буду одвојене од осталих.<sup>1833</sup> Међутим, није прецизирано на који начин то треба учинити.

У Србији је ово питање регулисано *Правилником о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње*. Дозвољено је да на једном пољопривредном газдинству буду заступљене конвенционална и органска биљна производња уколико су у питању биљке различитих сорти које је могуће лако разликовати, а производе које потичу из органске производње је потребно одвојити од конвенционалних производа.<sup>1834</sup> Изузетак од наведеног правила је могућ уколико постоје потешкоће које су структурне, климатске и географске природе када је дозвољено да буду заступљене вишегодишње културе које се не могу лако разликовати и чији период гајења је најмање три године, под условом да је у питању парцела која се налази у периоду конверзије.<sup>1835</sup> Код паралелне производње на истом газдинству потребно је водити одвојене евиденције. Правилник не садржи одредбе које би се односиле на физичко раздвајање парцела, односно формирање заштитних зона између парцела на којима је заступљена конвенционална производња и оних где се примењују методе органске пољопривреде. Наглашена је потреба раздвајања производа, али нису предвиђене посебне мере у деловима где се површине са различитом производњом граниче. Поставља се питање на који начин ће органски производи бити заштићени од потенцијалне контаминације са суседних парцела на којима је заступљена конвенционална пољопривреда која подразумева примену одређених метода и средстава које нису дозвољене у органској производњи.

<sup>1833</sup> Уредба бр. 834/2007, чл. 11.

<sup>1834</sup> Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 9.

<sup>1835</sup> Парцелу на којој се примењује конвенционална производња, а која је у периоду конверзије, треба укључити у органску производњу у најкраћем року, који не може износити више од 5 година. Уз то је неопходно да произвођач обавести овлашћену контролну организацију 48 сати пре почетка бербе, а потом и о количини производа и начина њиховог раздвајања након бербе. Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, чл. 10.

## 7.4.2. Разграничење ГМО производње од осталих врста пољопривреде

ГМ пољопривредна производња је отворила и питање разграничења таквих парцела од оних на којима је примењена конвенционална или органска пољопривреда, и спречавање њихове потенцијалне контаминације ГМ имисијама. На нивоу Европске уније је овом питању посвећена значајна пажња, нарочито након формирања Европског бироа за коегзистенцију (*European Coexistence Bureau*)<sup>1836</sup> 2008. године.

Директивом бр. 2015/412 је одређено да државе чланице треба да примене одговарајуће мере ради спречавања прекограничне контаминације.<sup>1837</sup> Препорука Европске комисије о смерницама за развој националних мера коегзистенције ради избегавања случајног присуства ГМО у конвенционалним и органским усевима, је донета 2010. године.<sup>1838</sup> Она има за циљ да заштити право пољопривредника да изабере врсту пољопривредне производње,<sup>1839</sup> али и да обезбеди адекватно спровођење права корисника на избор између ГМ производа и оних који немају примесе ГМО.<sup>1840</sup> Присуство ГМО у органској и конвенционалној пољопривреди може значајно утицати на производњу, пласман и приходе пољопривредника јер уколико храна садржи више од 0,9% примеса ГМО неопходно је обележити такав производ,<sup>1841</sup> што се одражава на цену и могућност продаје.<sup>1842</sup> Због великих разлика у природним условима, величини пољопривредних парцела, начину култивације и другим карактеристикама пољопривредне производње, државама чланицама је препуштено регулисање услова за узгој ГМО у циљу спречавања контаминације других врста усева.<sup>1843</sup> Основни принципи који су предложени у оквиру Препоруке су да државе приликом прописивања мера у овој области треба да укључе све релевантне субјекте, да поступак буде транспарентан, а када је у питању примена мера коегзистенције у пограничним подручјима потребно је да буду укључене и суседне државе.<sup>1844</sup> Приликом одређивања конкретних мера треба да буде поштован принцип пропорционалности у циљу спречавања непотребног оптерећивања пољопривредника и других субјеката.<sup>1845</sup> Уколико у неким случајевима није могуће применити адекватне мере за спречавање случајног присуства ГМО у конвенционалним и органским усевима услед економских или природних фактора, као што су на пример планински предели или мала острва, држава чланица може забранити ГМО пољопривредну производњу на деловима своје територије.<sup>1846</sup>

<sup>1836</sup> За више информација вид.: сајт Европског бироа за коегзистенцију: <http://ecob.jrc.ec.europa.eu/index.html>.

<sup>1837</sup> Директива 2015/412, чл. 1, ст. 1.

<sup>1838</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010 on guidelines for the development of national co-existence measures to avoid the unintended presence of GMOs in conventional and organic crops, OJ C 200, 22.7.2010. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant\\_gmo-agriculture\\_coexistence-new\\_recommendation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant_gmo-agriculture_coexistence_new_recommendation_en.pdf) приступљено: 18.04.2020.

<sup>1839</sup> У Прилогу Препоруке је наведено да „У принципу, пољопривредници би требало да имају могућност да узгајају врсте пољопривредних култура које одаберу.“ Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 1.1. Иако је тако наведено избор није потпуно слободан већ је ограничен када је у питању ГМ производња, како на нивоу Европске уније, тако и прописима државе чланице на чијој територији се налази пољопривредна парцела, о чему је било више речи у претходном одељку.

<sup>1840</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), (3).

<sup>1841</sup> Уредба (ЕЗ) бр. 1829/2003 Европског парламента и Савета од 22. септембра 2003. о генетички модификованој храни и храни за животиње (Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, OJ L 268, 18.10.2003), чл. 12, ст. 2.

<sup>1842</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 1.1.

<sup>1843</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 1.3.

<sup>1844</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 2.1.

<sup>1845</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 2.2.

<sup>1846</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 2.4; Директива 2015/412, (15).

У складу са изменама које су уведене на основу Директиве 2015/412 државе чланице на чијој територији се гаје ГМ усеви су биле дужне да до 3. априла 2017. године примене одговарајуће мере у пограничним деловима како би била избегнута прекогранична контаминација.<sup>1847</sup> Чешка је једна од држава у којој је регулисано ово питање. Према Декрету о детаљним условима за гајење генетички модификованих врста који је измењен 2016. године неопходно да ГМ усеви буду удаљени 400m од државне границе.<sup>1848</sup> Мања раздаљина између парцела на којима се гаје ГМ културе и границе је прописана у Румунији и износи 200m, док је у Шпанији изолациона зона само 20m.<sup>1849</sup>

Поред спречавања прекограничне контаминације неопходно је успоставити одговарајуће разграничење, односно изолационе зоне између парцела са ГМ усевима и оних са органском, односно конвенционалном производњом како усеви тих произвођача не би били угрожени имисијама ГМО. Државе су овом питању приступиле на различит начин. У неким земљама, као што је Италија, питање коегзистенције није регулисано. Најчешћи разлог за изостајање правне регулативе у већини држава је постојање забране гајења ГМ култура, тако да посебне одредбе у овој области нису неопходне. Државе у којима постоје прописи који регулишу коегзистенцију се такође разликују према томе да ли је пропис донет на нивоу државе/федерације или су у питању регионални прописи као што је случај у Аустрији.<sup>1850</sup> Најзаступљенији начин спречавања ГМ контаминације у државама чланицама Европске уније је формирањем изолационе зоне, док у неким државама оне могу бити замењене и бафер/заштитним зонама (*buffer zones*) формираним од култура које нису ГМ. Тако на пример код гајења ГМ кукуруза заштитну зону формирају редови кукуруза који није ГМ у циљу спречавања унакрсног опрашивања,<sup>1851</sup> односно контаминације конвенционалног или органског кукуруза ГМО имисијама. Некада бафер зоне изискују гајење друге пољопривредне културе, док у појединим случајевима могу укључивати постављање ветробрана и других врста изолације. У европским државама се дистанце, односно ширина изолационе зоне разликује, и углавном износи од 25m до 600m, узимајући у обзир врсту пољопривредне културе<sup>1852</sup> као и врсту пољопривредне производње са којом је потребно направити разграничење. Пример регулисања успостављања изолационе зоне и могућност њеног смањивања путем бафер зона се може наћи у прописима Чешке у којој је минимална изолациона дистанца за ГМ кукуруз 200m када је у питању органска производња, а 70m за другу врсту производње. Она може бити сужена ако је формирана бафер зона тако да сваки ред конвенционалног кукуруза који чини заштитну зону у ширини од 0.7m омогућава сужавање изолационе зоне за 2m.<sup>1853</sup> У Немачкој је неопходна раздаљина већа, тако да је за гајење ГМ кукуруза минимална дистанца 150m у односу на конвенционалну производњу, а 300m за органску, при чему је остављена могућност да покрајине одреде минималне ширине

---

<sup>1847</sup> Директива 2015/412, чл. 1, ст. 1.

<sup>1848</sup> Vyhláška ze dne 29. listopadu 2016, kterou se mění vyhláška č. 89/2006 Sb., o bližších podmínkách pěstování geneticky modifikované odrůdy, ve znění vyhlášky č. 58/2010 Sb., Sbirka zákonů č. 392/2016, Příloha.

<sup>1849</sup> Adoption of national legislation in accordance with article 26a(1a) of Directive 2001/18/EC, [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant\\_gmo\\_auth\\_nat-measures\\_summary-cross-border-national-measures.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant_gmo_auth_nat-measures_summary-cross-border-national-measures.pdf) приступљено: 21.03.2020.

<sup>1850</sup> E. Gall, A. G. Carrasco, *op. cit.*, 11.

<sup>1851</sup> Mattia C. Mancini, Kent Kovacs, Eric Wailes, Jennie Popp, „Addressing the Externalities from Genetically Modified Pollen Drift on a Heterogeneous Landscape,“ *Land*, 3/2016.

<sup>1852</sup> E. Gall, A. G. Carrasco, *op. cit.*, 13; Macario Rodríguez-Entrena, Melania Salazar-Ordóñez, „Assessing the Potential Effects of the European Union Multilevel Approach to the Coexistence Policy,“ *European Review*, 4/2015, 494.

<sup>1853</sup> Vyhláška ze dne 29. listopadu 2016, kterou se mění vyhláška č. 89/2006 Sb., o bližších podmínkách pěstování geneticky modifikované odrůdy, ve znění vyhlášky č. 58/2010 Sb., Sbirka zákonů č. 392/2016, Příloha; E. Gall, A. G. Carrasco, *op. cit.*, 13.



изолационих зона за своју територију.<sup>1854</sup> Формирање изолационих и бафер зона представља значајно ограничење права својине. Још једна од мера која је прописана у неким државама је обавеза сарадње између власника односно корисника суседних парцела како би сејање извршили у различитим периодима и тиме спречили истовремено цветање и потенцијалну контаминацију, а потребно је применити и ротацију усева, као што је то случај у Мађарској и Португалији.<sup>1855</sup>

Значајно питање је и које лице треба да сноси трошкове успостављања мера коегзистенције. У прописима држава који регулишу врсте мера које треба применити то углавном није прецизирано.<sup>1856</sup> Свакако би било логично да трошкове сноси лице које намерава да гаји ГМ културе јер оно на тај начин потенцијално угрожава околне произвођаче који на својим парцелама имају заступљену другу врсту пољопривредне производње, а контаминација ГМ имисијама би негативно утицала на њих и на приходе, о чему је већ било речи.

Постоје мишљења да су у неким државама постављена веома стриктна правила коегзистенције која је тешко испунити што је један од начина да пољопривредници буду одвраћени од ГМО производње.<sup>1857</sup> Такође се поставља питање на чијој парцели треба да буду формиране заштитне, односно изолационе зоне. Уколико би произвођач ГМО требало да примени изолационе дистанце на својој парцели већина парцела у Европи не би могла да испуни законске критеријуме што говори у прилог ставовима да је неке од мера коегзистенције готово немогуће испунити. Наиме, за дистанцу од 25m потребно је да парцела буде величине 2 хектара ради производње 1 хектара кукуруза, дакле 1 хектар би требало да буде коришћен само за бафер зону. Ако је дистанца 100m, за култивацију ГМ кукуруза на једном хектару потребна је парцела величине 9ha, док је за примену изолационе зоне од 200m неопходно 25ha.<sup>1858</sup> Имајући у виду наведено, може се претпоставити да ће у већини случајева бити потребно да изолационе зоне буду формиране тако да обухватају и парцеле суседних власника. Као један од ретких примера регулисања примене мера коегзистенције на више суседних парцела можемо навести *Закон о коегзистенцији генетички модификованих култура и других пољопривредних култура (Zakon o soobstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami)*<sup>1859</sup> који је донет у Словенији 2009. године. У складу са његовим одредбама уколико је потребно применити неке од мера коегзистенције на парцелама које нису у поседу лица које намерава да гаји ГМ културе потребно је да постоји писани споразум између њега и власника земљишта на коме ће оне бити примењене уз њихово конкретно навођење. У споразуму о заједничкој примени мера коегзистенције је потребно навести и период на који се он односи, а евентуална промена власника у међувремену неће бити од утицаја.<sup>1860</sup> Законом није регулисана детаљнија садржина споразума, што оставља отворена различита питања као што је на пример сношење трошкова примене мера. Наводи се само да је произвођач обавезан да осигура њихову примену, што може указивати да је финансијска обавеза на његовој страни. Поставља се и питање да ли лице на чијем земљишту се примењују мере коегзистенције добија одређену накнаду, јер у

<sup>1854</sup> То је учињено у Баварији и Бранденбургу где је минимална дистанца између ГМ производње и конвенционалне 1000m. Maarten J. Punt, Thomas J. Venus, Justus Wesseler, „The Costs of Coexistence on Farms in Germany,“ *AgBioForum*, 1/2017 25-26.

<sup>1855</sup> E. Gall, A. G. Carrasco, *op. cit.*, 14.

<sup>1856</sup> E. Gall, A. G. Carrasco, *op. cit.*, 14.

<sup>1857</sup> Један од примера је Аустрија. M. Rodríguez-Entrena, M. Salazar-Ordóñez, *op. cit.*, 495-496.

<sup>1858</sup> Yann Devos, Matty Demont, Koen Dillen, Dirk Reheul, Matthias Kaiser, Olivier Sanvido, „Coexistence of genetically modified (GM) and non-GM crops in the European Union. A review,“ *Agronomy for Sustainable Development*, 1/2009, 20.

<sup>1859</sup> Zakon o soobstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami, *Uradni list RS*, št. 41/09, 69/15.

<sup>1860</sup> Zakon o soobstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami, чл. 9, ст. 3.

зависности од конкретне мере то може имати значајан утицај на могућност сејања и производње на његовој парцели.

Још једно од важних питања у овој области је и одговорност за штету до које може доћи услед контаминације ГМО. У складу са Препоруком Европске комисије о смерницама за развој националних мера коегзистенције ради избегавања случајног присуства ГМО у конвенционалним и органским усевима регулисање одговорности и накнаде штете је препуштено државама чланицама.<sup>1861</sup> Поједине државе имају посебна правила када је у питању одговорност за штету насталу ГМ имисијама, док се у већини држава примењују општа правила о грађанскоправној одговорности. У Француској су на основу Закона о генетички модификованим организмима<sup>1862</sup> из 2008. године извршене измене у Законику о земљорадњиштву и морском риболову<sup>1863</sup> и регулисано је питање одговорности ГМО произвођача у случају контаминације суседних усева. Прописано је да је лице које гаји ГМ културе одговорно за економски губитак до ког је дошло на основу случајног присуства ГМО у производима другог пољопривредника чије земљиште се налази у близини парцеле на којој је заступљена ГМО пољопривреда и у питању су усеви гајени у току исте производне сезоне. Одштета обухвата разлику између вредности коју би производи имали да није дошло до контаминације.<sup>1864</sup> Претходно наведена правила се примењују када произвођач има дозволу за сејање ГМО култура, а уколико је у питању неовлашћено гајење ГМ биљака одредбе Француског грађанског законика, као и кривичноправни прописи.<sup>1865</sup> У Немачкој је питање накнаде штете изазвано ГМО имисијама такође посебно регулисано. Према Закону о генетичком инжењерингу (*Gentechnikgesetz*)<sup>1866</sup> произвођач чији усеви су контаминирани ГМО имисијама има право на накнаду штете уколико због тога не може да их стави на тржиште, односно ако могу бити продати само са ознаком ГМО или не могу бити стављени на тржиште са ознаком коју би иначе имали да није дошло до контаминације, као што је на пример назнака да је производ органски.<sup>1867</sup> Уколико постоји могућност да је до контаминације дошло имисијама са неколико суседних парцела, а при том се не може утврдити тачно са које, суседи који су гајили ГМ културе су солидарно одговорни.<sup>1868</sup> Овим законом је у ствари извршена конкретизација члана 906. Грађанског законика (BGB) када су у питању ГМО имисије.

Питање коегзистенције ГМО пољопривреде и конвенционалне, односно органске производње је различито регулисано међу државама. Спречавање контаминације усева ГМО имисијама је заједнички циљ чијем остварењу је приступљено на различите начине који се углавном свде на постојање одговарајуће изолационе или бафер зоне уз мање модификације. Значај адекватног одређивања ових мера ће се видети у будућности уколико буде дозвољена култивација још неких пољопривредних култура у комерцијалне сврхе и ако круг држава у којој ће постојати такви усеви буде проширен. Већина важећих одредби у овој

<sup>1861</sup> Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01), Annex, 2.5.

<sup>1862</sup> LOI n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés (1), NOR: DEVX0771876L, Version consolidée au 30 mars 2019.

<sup>1863</sup> Code rural et de la pêche maritime, 22 juin 2000.

<sup>1864</sup> Code rural et de la pêche maritime, Art. L663-4. Не укључује накнаду штете која може бити проузрокована произвођачу због губитка поверења од стране купаца, лоше репутације након присуства ГМО у његовим производима, поновног процеса добијања сертификата за органску производњу, итд. E. Gall, A. G. Carrasco, *op. cit.*, 16.

<sup>1865</sup> Simon Taylor, „Damage Caused by GMOs under French Law,“ in: *Damage Caused by Genetically Modified Organisms, Comparative Survey of Redress Options for Harm to Persons, Property or the Environment*, Bernhard A. Koch (ed.), Tort and Insurance Law, Vol. 27, De Gruyter, 2010, 206.

<sup>1866</sup> Gentechnikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2066), zuletzt geändert 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2421).

<sup>1867</sup> Gentechnikgesetz, Art. 36a.

<sup>1868</sup> Не и у случају када је свако одговоран за део проузроковане штете када је могуће применити правила Закона о парничном поступку о расподели накнаде међу проузроковачима. *Gentechnikgesetz*, Art. 36a, (4).

области је донета у периоду када државе чланице нису имале *opt out* могућност, односно нису могле да забране култивацију ГМ културе која је ауторизована на нивоу Европске уније на начин на који је могућ након измена уведених 2015. године, па су доношењем рестриктивних одредби тежиле да спрече ГМО производњу, односно да што више заштите друге усеве уколико би до ње дошло. Са друге стране веома ригорозни прописи у овој области и даље постоје у државама у којима је забрањена култивација ГМО у комерцијалне сврхе као вид заштите уколико би некада оваква врста производње била дозвољена.

## 8. ОГРАНИЧЕЊА ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ

### 8.1. Ограничења права својине на пољопривредном земљишту у јавном интересу

Ограничења права својине на пољопривредном земљишту можемо поделити на негативна и позитивна. Негативна ограничења постоје када се власницима или корисницима налаже да на одређени начин непоступају према пољопривредном земљишту, а позитивна, када имају обавезу да на одређени начин поступе.<sup>1869</sup> Коришћење пољопривредног земљишта и примена одређених метода пољопривредне производње најчешће обухватају обе врсте ограничења. Тако се, на пример, у домену примене ђубрива у пољопривредној производњи јављају негативна ограничења, у виду забране њихове прекомерне употребе и позитивна, у виду обавезне контроле плодности пољопривредног земљишта и вођења евиденције о примени ђубрива. Дакле, позитивна и негативна ограничења могу бити уско повезана и међусобно условљена.

У овом поглављу ћемо одвојено анализирати негативна и позитивна ограничења, али ћемо на одређеним местима због сагледавања свих аспеката одређених метода пољопривредне производње који утичу на ограничење права својине на пољопривредном земљишту истовремено анализирати обе врсте и њихове међуутицаје.

#### 8.1.1. Негативна ограничења

Забрана коришћења пољопривредног земљишта за друге намене представља негативно ограничење права својине на пољопривредном земљишту. Као што је речено у четвртом поглављу, одређивањем намене земљишта путем просторног и урбанистичког планирања значајно се ограничава право својине.<sup>1870</sup> Власник може пољопривредно земљиште да користи искључиво за пољопривредну производњу. Од забране коришћења пољопривредног земљишта за непољопривредне сврхе се може одступити само у законом одређеним случајевима.<sup>1871</sup> Ову врсту ограничења права својине на пољопривредном земљишту можемо сматрати основном. Она представља један од најрестриктивнијих видова негативног ограничења права својине на пољопривредном земљишту јер власнику не допушта могућност избора.

Веома рестриктивна мера ограничења права својине на пољопривредном земљишту је и обавеза стављања пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*), која је некада постојала у Европској унији. Као што је речено, власник је одређени део земљишта морао да изузме из пољопривредне производње, чиме је његово право својине било значајно ограничено. Он није могао на том делу земљишта да узгаја пољопривредне културе које жели, већ је земљиште морао да остави необрађено, уз примену мера које су неопходне за

<sup>1869</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 60-61.

<sup>1870</sup> Вид.: М. Живковић, М. Миленковић, *op. cit.*, 186-187.

<sup>1871</sup> Детаљније вид. одељак: 5.1.2. Дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта.

одржавање земљишта у добром производом стању<sup>1872</sup> или да га користи као пашњак, а могао је сејати само стриктно одређене пољопривредне културе.<sup>1873</sup>

Остале врсте ограничења права својине на пољопривредном земљишту се односе на начин коришћења земљишта када се оно употребљава за пољопривредну производњу. Ова група негативних ограничења обухвата забрану примене одређене врсте пољопривредне производње, различита ограничења у погледу метода обраде земљишта, узгајања пољопривредних култура и других пољопривредних активности. Посебна ограничења су успостављена ради заштите животне средине од негативних утицаја пољопривредне производње. Ограничење у погледу врсте пољопривредне производње је забрана ГМ пољопривреде. Власник пољопривредног земљишта је у случају постојања ове забране ограничен у погледу избора пољопривредне производње коју ће примењивати на свом земљишту. Поред тога када се власник (корисник) одлучи за допуштenu пољопривредну производњу, може бити ограничен у избору садног материјала, као што је то случај код органске производње. Постоје и ограничења у погледу примене одређених метода пољопривредне производње код посебних врста пољопривреде.

На наредним страницама ћемо анализирати негативна ограничења права својине на пољопривредном земљишту кроз забрану прекомерне употребе ђубрива и пестицида, забрану прскања из ваздуха, забрану спаљивања биљних остатака после жетве, забрану коришћења пољопривредног земљишта на начин који угрожава заштићена подручја поред водотокова. Анализа ће се односити на забране које постоје када се пољопривредно земљиште користи за конвенционалну производњу, која је детаљно размотрена у претходним поглављима.

#### 8.1.1.1. Забрана прекомерне употребе ђубрива

Мера која представља ограничење за власника, односно корисника пољопривредног земљишта је забрана прекомерне употребе ђубрива. Она је прописана у јавном интересу како би био очуван квалитет земљишта и спречене бројне последице њихове прекомерне употребе које се могу негативно одразити на животну средину и на здравље људи. Поред тога адекватна употреба ђубрива је и у интересу пољопривредника, јер је очување плодности земљишта предуслов остварења одговарајућег нивоа квалитетних приноса.

##### 8.1.1.1.1. Забрана прекомерне употребе ђубрива (у пољопривредној производњи) у Европској унији

Прекомерна и неадекватна употреба ђубрива у пољопривредној производњи може проузроковати загађење подземних и површинских вода. Услед спирања нитрата из ђубрива које се користи на пољопривредном земљишту долази до његове повећане концентрације у водама, што се може негативно одразити на квалитет вода, као и на стање животне средине и здравље људи.<sup>1874</sup> У државама чланицама Европске уније постоји тенденција примене прекомерне количине ђубрива које пољопривредне културе не могу у потпуности да

<sup>1872</sup> Уредба бр. 1272/88, чл. 4, т. 1; Allan A. Lennon, *op. cit.*, 33.

<sup>1873</sup> Детаљније вид. одељак: 4.1.1.1. Стављање пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*).

<sup>1874</sup> Вид.: Gert J. Monteny, „The EU Nitrates Directive: A European Approach to Combat Water Pollution from Agriculture,“ *The Scientific World Journal*, 1/2001, 927.

апсорбују,<sup>1875</sup> што за последицу има повећање нивоа нитрата у површинским и подземним водама изнад дозвољених граница. Због тога је на нивоу Европских заједница 1991. године донета *Директива о заштити вода од загађења проузрокованог нитратима из пољопривредних извора* (Нитратна директива).<sup>1876</sup> Директивом је предвиђено да државе чланице утврде које воде су угрожене, односно могу бити угрожене нитратима из пољопривредних извора и зоне у којима може доћи до преношења штетних материја са земљишта у водене токове.<sup>1877</sup> Такође је предвиђено да државе треба да донесу програме акција које ће бити спроведене на тим подручјима или на целој државној територији.<sup>1878</sup> У овом другом случају није неопходно да буду одређене посебно угрожене зоне. Неке од мера које треба да чине саставни део програма су утврђивање периода када није дозвољена примена одређених типова ђубрива, постављање адекватних ограничења у вези са ђубрењем зависно од типа земљишта, његовог нагиба, климатских услова, количине падавина, начина коришћења, ротације усева (плодоред), постојеће количине азота у земљишту, потреба одређене пољопривредне културе, као и друге мере у циљу спречавања присуства прекомерне количине нитрата у земљишту.<sup>1879</sup> Максимална граница приликом примене стајњака износи 170 килограма азота по хектару.<sup>1880</sup> Неопходно је да државе чланице најмање сваке 4 године изврше ревизију програма акција, о чему Европска комисија треба да буде обавештена.<sup>1881</sup> Поред тога државе су дужне да донесу кодекс добре пољопривредне праксе у оквиру којих треба да одреде периоде када ђубрење није адекватно, како треба поступати са земљиштем које је поплављено, засићено водом, замрзнуто, посебна правила ђубрења земљишта које се налази близу водотокова, правила ђубрења на стрмим пределима и процедуре за спровођење ђубрења.<sup>1882</sup> Саставни део кодекса могу бити и смернице за адекватно управљање коришћењем земљишта уз примену ротације усева, одржавање покривености тла вегетацијом за време кишних периода како би биљке упиле азот из земљишта, увођење планова ђубрења за свако газдинство уз вођење документације, спречавање цурења из система за наводњавање мимо потреба пољопривредних култура.<sup>1883</sup>

Мере предвиђене Нитратном директивом значајно утичу на ограничење права својине на пољопривредном земљишту. Власник, односно корисник се мора придржавати различитих забрана које су уведене у циљу спречавања прекомерне и неадекватне употребе ђубрива. При том треба нагласити да правила нису иста за све власнике и кориснике већ

<sup>1875</sup> Вид.: G. J. Monteny, *op. cit.*, 927.

<sup>1876</sup> Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, OJ L 375, 31.12.1991. Њеним одредбама је регулисано спречавање загађења нитратима који потичу из биљне и из сточарске пољопривредне производње. На овом месту ће анализа бити усмерена на биљну производњу, односно на примену ђубрива на пољопривредном земљишту.

<sup>1877</sup> Угроженост се одређује према присуству, односно потенцијалном присуству више од 50 mg/l нитрата у површинским и подземним водама, што у складу са Директивом 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу представља максимално дозвољену количину. Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, OJ L 330, 5.12.1998. Нитратна директива, Анекс I.

<sup>1878</sup> Државе које су се одлучиле да примењују програме акција на целокупном пољопривредном земљишту на својој територији су Аустрија, Немачка, Холандија, Данска, Финска, Ирска, Северна Ирска, Луксембург, Литванија, Малта, Румунија, Словенија, Фландрија. European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2012–2015*, Brussels, 2018, COM(2018) 257, 4.5.2018., 9. [http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/nitrates\\_directive\\_implementation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/nitrates_directive_implementation_report.pdf) приступљено: 09.07.2020.

<sup>1879</sup> Нитратна директива, Анекс III.

<sup>1880</sup> Нитратна директива, Анекс III.

<sup>1881</sup> Државе чланице треба сваке 4 године да достављају Европској комисији извештај који се односи на стање имплементације Нитратне директиве. Нитратна директива, чл. 5, ст. 5, 7, чл. 10.

<sup>1882</sup> Такође и регулисање изградње и капацитета судова за складиштење стајњака у циљу спречавања загађења. Нитратна директива, Анекс II.

<sup>1883</sup> Нитратна директива, Анекс II.

зависе од конкретног стања пољопривредног земљишта, његовог положаја, климатских услова, врсте пољопривредне културе и сл. Дакле положај власника у погледу начина примене ђубрива на пољопривредном земљишту се може значајно разликовати. У зависности од конкретног случаја ограничења права својине на пољопривредном земљишту, односно овлашћење коришћења могу бити различитог нивоа.

Имплементација Нитратне директиве представља значајан изазов за многе државе чланице Европске уније. Најпре у погледу доношења прописа којима треба на прецизан и детаљан начин да уреде ову област, а потом и у поступку њихове примене у пракси. О комплексности усаглашавања правне регулативе и постизања одговарајућих резултата примене у пракси говори чињеница да је Европска комисија против неколико држава чланица покренула поступак због повреде права, а поједине државе су се нашле и пред Судом правде Европске уније. Европска комисија је против Француске покренула поступак због проблема у одређивању угрожених (рањивих) зона. Против Грчке и Пољске је такође покренут поступак у вези са одређивањем угрожених зона, али и због проблема са доношењем програма акција.<sup>1884</sup> Словачка је уз све то имала и проблем у вези са мониторингом вода. Против Белгије, Бугарске и Немачке су покренути поступци због неадекватних програма акција.<sup>1885</sup> Поступци су били покренути и против Шпаније, Холандије и Ирске.<sup>1886</sup> Држава која дужи низ година има значајних проблема у имплементацији Нитратне директиве је Немачка. Поред различитих поступака који су покренути против ње и покушаја измене правне регулативе, до потпуног усклађивања и остваривања циљева Нитратне директиве у Немачкој још увек није дошло.

#### 8.1.1.1.1. Немачка

Немачка се суочила са бројним потешкоћама приликом имплементације Нитратне директиве, од којих неке ни данас нису превазиђене. У Нитратном извештају из 2012. године је наведено да је утврђено присуство нитрата у водама у Немачкој изнад дозвољених граница.<sup>1887</sup> Прекорачење дозвољеног нивоа је било забележено и у претходном извештају. Немачка је у складу са чланом 10 Нитратне директиве, доставила извештај Европској комисији. Након тога је Европска комисија у октобру 2013. године упутила писмо Немачкој у коме је речено да нису испуњене обавезе предвиђене чланом 5, ст. 5, 7 и прилозима II и III Нитратне директиве, односно да нису предузете додатне мере и извршене измене у постојећем програму како би били испуњени циљеви Директиве.<sup>1888</sup> У одговору на писмо

<sup>1884</sup> European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2012–2015*, COM(2018) 257, 12.

<sup>1885</sup> European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2012–2015*, COM(2018) 257, 12.

<sup>1886</sup> За више детаља о поступцима против Немачке, Белгије, Шпаније, Холандије и Ирске вид. Jean Gault, Muriel Guillet, François Guerber, Claire Hubert, François Paulin, Marie Christine Soulié, *Analysis of implementation of the Nitrates Directive by other Member States of the European Union, Germany, Belgium (Flanders), Denmark, Spain (Catalonia), Ireland, the Netherlands*, Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy, Ministry of Agriculture, Agri-food and Forestry, République Française, 2015, 18, 72-73. <https://agriculture.gouv.fr/analyse-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-directive-nitrates-par-dautres-etats-membres-de-lunion-europeenne> преузето: 11.07.2020.

<sup>1887</sup> Nitratbericht 2012, Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, September 2012. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/nitratbericht\\_2012\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2012_bf.pdf) преузето: 10.07.2020.

<sup>1888</sup> Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16., 20-21.

Европске комисије, је наведено да су извршене измене немачког Правилника о ђубривима (*Düngerordnung*) у односу на претходни период извештавања и да су у припремни додатне промене. Немачкој је остављен рок до 11. септембра 2014. године да предузме одговарајуће мере, након чега је она у јуну и октобру 2015. године доставила писма Европској комисији са предлогом измена *Закона о ђубривима* и *Правилника о ђубривима*, међутим Комисија није сматрала да је одговор задовољавајући.<sup>1889</sup> С обзиром да наведени покушаји Европске комисије да Немачка усагласи своје прописе са Нитратном директивом нису успели, Европска комисија се обратила Суду правде Европске уније. У пресуди донетој 21. јуна 2018. године су констатована бројна одступања немачке правне регулативе од Нитратне директиве, односно неусклађеност одредби Правилника о ђубривима.<sup>1890</sup> Између осталог, чланом 3 Правилника о ђубривима је предвиђено да оно може да буде примењено у количини која задовољава потребе биљака за хранљивим састојцима, док је чланом 6 дозвољен вишак од 60 килограма азота по хектару годишње, што је у супротности са одредбом о утврђивању стварних потреба биљака.<sup>1891</sup> Такође није на адекватан начин био испуњен услов Нитратне директиве који се односи на одређивање периода у којима је забрањена примена ђубрива.<sup>1892</sup> Поред тога, према Правилнику о ђубривима на травнатим површинама је дозвољена примена 230 килограма азота по хектару годишње, што је такође у супротности са Директивом у којој је граница 170 килограма (одобрење које је Немачка добила од стране Европске комисије да подигне дозвољену границу је истекло 31. децембра 2013. године).<sup>1893</sup> Неадекватно је било и регулисање забране ђубрења на стрмим површинама, као и на поплавленим, замрзнутим и земљиштима прекривеним снегом.<sup>1894</sup> Постојала су одступања у погледу складиштења стајског ђубрива. Иако се Немачка у току поступка позивала на то да није протекло довољно времена како би се видели прави ефекти измене Правилника о ђубривима, Нитратни извештај из 2016. године је још једном показао да присуство нитрата у водама није довољно смањено. На 28% станица за мониторинг је забележена концентрација изнад дозвољене границе од 50 mg/l у периоду од 2012. до 2014. године.<sup>1895</sup>

Из анализе прописа Немачке и пресуде Суда правде Европске уније можемо закључити да је неопходно прецизније регулисати питања која се односе на ђубрење пољопривредног земљишта. Стриктна регулатива којом се намећу различита ограничења у погледу употребе ђубрива значајно утиче на право својине на пољопривредном земљишту. Поред доношења одговарајућих прописа, потребно је посебну пажњу посветити њиховој примени у пракси.

---

<sup>1889</sup> Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16., 22-25.

<sup>1890</sup> Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 10. Januar 2006 (BGBl. I S. 221), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 36 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) (Düngerordnung - DüV). Пресуда је донета узимајући у обзир верзију правилника из 2012. године, док је тренутно важећи правилник измењен 2017. године.

<sup>1891</sup> Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16., 80-82 и даље.

<sup>1892</sup> Правилник садржи само забрану примене ђубрива са високим садржајем азота (искључујући чврсти стајњак) на обрадивом земљишту од 1. новембра до 31. јануара и на травњацима од 15. новембра до 31. јануара, при чему нису узети у обзир различити климатски услови у појединим деловима, врсте и методи ђубрења као и други елементи. Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16, 98.

<sup>1893</sup> Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16, 138.

<sup>1894</sup> Правилником је установљена забрана ђубрења само на земљишту прекривеном снежним покривачем вишим од 5 сантиметара и на земљишту које је замрзнуто и не топи се током дана. Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16, 169.

<sup>1895</sup> Nitratbericht 2016, Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung und Landwirtschaft, Januar 2017, 1. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/nitratbericht\\_2016\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2016_bf.pdf) преузето: 10.07.2020.



Показатељи имплементације Нитратне директиве могу указати на то да државе нису примениле све потребне мере, односно да нису адекватно приступиле решавању проблема који доводе до прекомерне концентрације нитрата у водама. У складу са Нитратном директивом државе чланице имају обавезу да предузму додатне мере и активности уколико постојеће не дају адекватне резултате и не доводе до остварења циљева постављених у оквиру Директиве. Можемо закључити да је имплементација Нитратне директиве веома комплексан процес и да је изузетно значајно спроводити контролу резултата имплементације у пракси и на време реаговати како би се спречиле негативне последице по подземне и површинске воде и животну средину. Власници, односно корисници пољопривредног земљишта имају значајну улогу у овом процесу, јер њихове активности и начин коришћења ђубрива директно утичу на остварење циљева Нитратне директиве.

#### 8.1.1.1.2. Данска

Данска представља добар пример имплементације Нитратне директиве. Доношење Нитратног акционог плана<sup>1896</sup> уз друге акционе планове у области пољопривреде и детаљне прописе који се односе на мере које треба примењивати у пољопривредној производњи омогућили су постизање циљева предвиђених Нитратном директивом и Оквирном директивом о водама.<sup>1897</sup> У Данској нису одређене угрожене зоне већ се предвиђене мере примењују на пољопривредном земљишту на целој територији. Почетна мера у ограничењу прекомерне употребе азота је увођење годишње квоте за сваку фарму. Она се утврђује сваке године за четири типа земљишта на основу спроведених истраживања узимајући у обзир карактеристике земљишта, потребе усева за азотом, већ постојеће количине азота у земљишту, прогнозе његове количине у наредном периоду на основу утицаја температурних разлика и падавина као и његовог додавања путем ђубрења.<sup>1898</sup> Значајан допринос адекватној примени ђубрива је извршен путем рачуноводственог система ђубрива (*The Fertilizer Accounting System*) и регистра извештаја о ђубривима (*Register of Fertilizer Accounts*). У регистру морају бити пријављени пољопривредници који се баве сточарском производњом, док се остали могу регистровати на добровољној бази како би избегли плаћање такси на куповину ђубрива, што истовремено подстиче могућност контроле од стране надлежних органа.<sup>1899</sup> У наведени регистар се уносе подаци о вештачким ђубривима која су коришћена на пољопривредним газдинствима. Компаније које испоручују азотна и фосфорна ђубрива газдинствима, морају да поднесу извештај о количини и врсти ђубрива надлежној агенцији, која ће проследити податке регистару.<sup>1900</sup> Сваке године надлежна агенција (*Danish AgriFish Agency*) објављује упутства за пољопривреднике која између осталог садрже стандарде ђубрења за сваку врсту усева, на основу којих се аутоматски израчунава дозвољена количина

---

<sup>1896</sup> Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 Regarding the Nitrates Directive; 91/676/EEC, 7th September 2012. Иако је програм донет за период до 2015. године његово важење је продужено уз мање измене. <https://mst.dk/media/133516/danish-nitrate-action-programme-2008-2015-07092012.pdf> приступљено: 12.07.2020.

<sup>1897</sup> *Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme*, Ministry of Environment and Food of Denmark, Environmental Protection Agency, 2017, 4. <https://eng.mst.dk/media/186211/overview-of-the-danish-regulation-of-nutrients-in-agriculture-the-danish-nitrates-action-programme.pdf> приступљено: 12.07.2020.

<sup>1898</sup> *Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme*, 9.

<sup>1899</sup> Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 Regarding the Nitrates Directive, 18. Ово је једна од мера позитивног ограничења која би требало да припада наредном одељку, али ће због лакше прегледности и разумевања бити наведена на овом месту. Поред тога на наредним страницама ће такође бити дати примери позитивног ограничења када је у питању примена ђубрива и пестицида ради целовитог приступа овој тематици.

<sup>1900</sup> Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 Regarding the Nitrates Directive, 18.

азота и фосфора која може бити употребљена на конкретном имању.<sup>1901</sup> Пољопривредници морају поднети годишњи извештај надлежној агенцији са подацима о површини, плану ђубрења, количини и врсти ђубрива које је употребљено, азотној квоти, покровним усевима и другим подацима.<sup>1902</sup> Једна од мера која се заснива на географски циљаној еколошкој регулативи пољопривреде је тзв. дозвола за испирање (*leaching permit*) коју добија свака фарма у сливном подручју и која садржати максимално дозвољене количине испирања азота из корена по хектару. Пољопривреднику је остављена могућност да изабере неке од мера за смањење испирања азота као што је формирање бафер зона у ширини од 10 метара, сејање усева који су азотофиксатори, покровних усева, смањење примене азота и друге мере уз компензацију трошкова прилагођавања.<sup>1903</sup> Сејање покровних усева ради апсорпције азота као једна од мера за спречавање његовог прекомерног отицања кроз земљиште је најпре предвиђена као добровољна, а затим је у протеклим годинама она постала обавезна за пољопривреднике чија имања прелазе одређену количину производње и имају површину од 10 хектара.<sup>1904</sup> У складу са *Акционим планом за водену средину III* неопходно је да заступљеност покровних усева буде 10 до 14%.<sup>1905</sup> Надлежно министарство израчунава колику површину под покровним усевима је потребно додатно успоставити у одређеним сливним подручјима у наредној години ради редукције прекомерног отицања азота, након чега пољопривредници имају могућност да добровољно прошире површину под покровним усевима на својим имањима уз добијање субвенција. Међутим, уколико на добровољној бази не буду успостављене довољне површине, министарство може прописати њихово неопходно увођење.<sup>1906</sup>

У Данској је забрањена примена одређених врста ђубрива у прописаним периодима. Тако, на пример, ђубрење стајњаком није дозвољено од жетве до 1. фебруара, уз одређене изузетке, а чврстим стајским ђубривом и минералним ђубривом од 15. новембра до 1. фебруара.<sup>1907</sup> Није дозвољено ђубрење стајским ђубривом и биомасом у подручјима која су удаљена мање од 200 метара од урбаних зона, руралних зона одређених за становање и викендица током суботе, недеље и за време државних празника.<sup>1908</sup> Забрана употребе ђубрива постоји и на нагибима већим од 6° према водотоцима, на приобалним деловима удаљеним 20 метара од водених површина, као и на земљишту које је поплављено, залеђено или прекривено снегом.<sup>1909</sup> У оквиру Наредбе о сточарству, стајском ђубриву и силажи<sup>1910</sup> одређени су услови и начини примене различитих врста ђубрива.<sup>1911</sup>

Контрола употребе ђубрива се за већину газдинстава у Данској врши путем рачуноводственог система ђубрива на основу извештаја које је 90% газдинстава обавезно да

<sup>1901</sup> Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme, 13.

<sup>1902</sup> Вид.: Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 Regarding the Nitrates Directive, 18.

<sup>1903</sup> Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme, 6-7.

<sup>1904</sup> Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme, 27.

<sup>1905</sup> Linda Hölscher, Lena Gehre, *Denmark: Action Plans for the Aquatic Environment and Green Growth Agreement*, 2018, 9. <https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/09/fact-sheet-actions-plans-dk.pdf> приступљено: 12.07.2020.

<sup>1906</sup> Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme, 20.

<sup>1907</sup> Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012, Chapter 10, Section 29. И у другим државама постоје прописани периоди када је забрањено ђубрити земљиште, као што је то на пример случај у Холандији, Белгији, Ирској, Шпанији (Каталонији) у којој је ово питање веома детаљно регулисано с обзиром на врсту ђубрива, усева, зону угрожености, вид J. Gault, et al., *op. cit.*, 119-121.

<sup>1908</sup> Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012, Chapter 10, Section 28.

<sup>1909</sup> Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012, Chapter 10, Section 30, Subsection 2, 3.

<sup>1910</sup> Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012.

<sup>1911</sup> Више о томе вид. Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012, Chapter 10, Section 28.

поднесе. Део фарми подлеже административној контроли, а такође постоје и инспекције које врше преглед на терену.<sup>1912</sup>

Наведена правила која постоје у Данској су допринела успешном смањењу концентрације нитрата у подземним и површинским водама. Данска је једна од ретких држава против које Европска комисија није покретала поступке, што потврђује да систем добро функционише и да је имплементација Нитратне директиве и остварење циљева у овој области на адекватном нивоу. Остварени резултати се могу, између осталог, приписати увођењу значајних ограничења и контроле, које погађају сваког пољопривредника. Претходно анализирани мере у области примене ђубрива у Данској су веома рестриктивне. Власницима, односно корисницима пољопривредног земљишта су наметнута бројна ограничења у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта. Остављено им је врло мало слободе одлучивања у погледу начина, времена, врсте и количине примене ђубрива на пољопривредном земљишту. Систем који постоји у Данској представља добар пример како се ради остварење циљева који су превасходно у јавном интересу (али и у интересу власника) могу усмерити активности пољопривредника.

#### 8.1.1.1.2. Употреба ђубрива у пољопривредној производњи у Србији

Смањење, односно контрола употребе минералних ђубрива и средстава за заштиту биља, као и већа заступљеност примене метода органске производње су општи принципи одрживог управљања земљиштем и један од приоритета *Стратегије просторног развоја Републике Србије за период од 2009. до 2020. године*.<sup>1913</sup> Исти циљ је постављен и у оквиру *Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара из 2012. године*.<sup>1914</sup> У *Националном програму заштите животне средине* је оцењено да се примена ђубрива и пестицида на неадекватан и неконтролисан начин негативно одражава на квалитет земљишта и да у Србији постоји проблем одсуства системске контроле њихове примене, што је потребно променити.<sup>1915</sup>

У прописима Републике Србије је мали број одредби посвећен употреби ђубрива у пољопривредној производњи. *Законом о пољопривредном земљишту* је одређено само позитивно ограничење у виду обавезне контроле плодности земљишта ради утврђивања правилне примене минералних и органских ђубрива и пестицида и вођење евиденције о количини њихове употребе. Ту обавезу има власник, односно корисник пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе.<sup>1916</sup> Контролу плодности и количине унетог ђубрива и пестицида треба спроводити сваке пете године, а по потреби и чешће.<sup>1917</sup> Негативно ограничење, односно забрана прекомерне употребе ђубрива је регулисана *Законом о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта*.<sup>1918</sup> Одређено је да средства за исхрану биља треба употребљавати у складу са добром пољопривредном праксом, која између осталог подразумева очување природне плодности земљишта, спречавање загађења животне средине и прекомерне употребе наведених средстава у тежњи

<sup>1912</sup> Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme, 16.

<sup>1913</sup> Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020, Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање, Београд, 2009, 82-84.

<sup>1914</sup> Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2012, 10.2.

<sup>1915</sup> Национални програм заштите животне средине, 2010, 41, 74, 99.

<sup>1916</sup> Ово је један од примера позитивног ограничења који би требало да припада наредном поглављу, али ће због лакше прегледности и разумевања материја која се односи на примену ђубрива у Србији бити наведена на овом месту.

<sup>1917</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21, ст. 1-3.

<sup>1918</sup> Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 17/2019.

да биљке садрже што мањи ниво штетних материја.<sup>1919</sup> Количину средстава треба одредити према плодности земљишта, потребама одређене врсте биљака, конкретним условима сетве, као и климатским условима.<sup>1920</sup>

Један од корака ка увођењу нове праксе међу пољопривредницима, која је у складу са директивама Европске уније је учињен доношењем *Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом*, 2016. године. Међу општим циљевима њиховог доношења је смањење негативног утицаја који пољопривредна производња има на животну средину.<sup>1921</sup> Правила добре пољопривредне праксе садрже информације о потенцијалним штетним дејствима одређених поступака и бенефитима адекватне обраде земљишта. Међутим, нису дата конкретна упутства за примену ђубрива и агротехничких мера с обзиром на одређени тип земљишта и културу, већ су на општи начин описане врсте ђубрења и правилни методи њихове примене.<sup>1922</sup> Одређено је да на замрзнутом земљишту и земљишту прекривеном снегом не треба примењивати стајњак.<sup>1923</sup> Када су у питању брдовити предели генерална препорука је да ђубрење треба вршити у периоду раста усева који покривају земљишта, док ђубриво не треба користити на веома стрмим падинама и голом земљишту.<sup>1924</sup> Добра пољопривредна пракса, између осталог, подразумева спровођење анализе земљишта која чини основу за одређивање врсте и количине ђубрива, као и времена и начина његове примене. У складу са Законом о пољопривредном земљишту правно лице које врши анализу земљишта треба да поред резултата испитивања да препоруку коју врсту минералних и органских ђубрива треба применити и које мере треба предузети ради побољшања биолошких и хемијских својстава земље.<sup>1925</sup> У оквиру Правила добре пољопривредне праксе је истакнут велики значај планирања у пољопривреди, што између осталог подразумева и прављење планова ђубрења.<sup>1926</sup>

Потребно је додати да је у Србији количина примене ђубрива у пољопривредној производњи знатно испод нивоа који постоји у државама чланицама Европске уније. У Националном програму руралног развоја од 2018. до 2020. године је закључено да „Пољопривредни произвођачи користе мање од половине потребне количине минералног ђубрива у односу на пољопривреднике у развијеним земљама углавном због недостатка финансијских средстава, технолошке заосталости и неефикасног система трансфера технологије.“<sup>1927</sup> Овакво стање утиче и на смањење приноса, али и на мање загађење земљишта и животне средине, него што је то случај у државама чланицама Европске уније у којима количина примене ђубрива прелази дозвољене границе. Можемо закључити да услед специфичних околности стање у погледу примене ђубрива у пољопривредној производњи у Србији у већини случајева није толико забрињавајуће, као у другим државама.

У Србији није извршена потпуна имплементација Нитратне директиве. За сада су донета Правила добре пољопривредне праксе којима је извршено делимично усклађивање, а поједине одредбе Закона о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта су у

---

<sup>1919</sup> Фитосанитарни инспектор проверава да ли је примена средстава за исхрану биља у складу са добром пољопривредном праксом, а уколико утврди да није, може забранити произвођачу биља њихову примену, као и ако пољопривредник не води евиденцију о примени средстава за исхрану биља, односно не омогући увид у њу у току инспекцијског надзора. Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, чл. 2, т. 5; чл. 40, т. 13; чл. 41, т. 11, 12.

<sup>1920</sup> Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, чл. 28, ст. 1.

<sup>1921</sup> Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом (Правила добре пољопривредне праксе), 5.

<sup>1922</sup> За врсте ђубрива и методе ђубрења вид. Правила добре пољопривредне праксе, 37-39.

<sup>1923</sup> Правила добре пољопривредне праксе, 61.

<sup>1924</sup> Правила добре пољопривредне праксе, 61.

<sup>1925</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21, ст. 4.

<sup>1926</sup> Правила добре пољопривредне праксе, 31.

<sup>1927</sup> Национални програм руралног развоја од 2018. до 2020. године, 43.

складу са Директивом. Измењен је Закон о водама 2016. године додавањем члана којим је регулисано одређивање рањивих подручја осетљивих на нитрате из пољопривредних извора. Дакле, Србија се одлучила за систем обавезне примене посебних мера само у одређеним подручјима, а не на целој територији државе. Одређивање рањивих подручја, доношење акционих програма и програма мониторинга је у надлежности Владе. Направљени су први кораци, али је пут ка потпуној примени Нитратне директиве дуг и могло би се рећи компликован узимајући у обзир праксу појединих држава чланица Европске уније. Примена Нитратне директиве има значајан утицај на пољопривреднике и њихова овлашћења када је у питању употреба ђубрива, а последично и висина приноса. Прецизно и стриктно регулисање начина и уопште могућности примене ђубрива на пољопривредном земљишту утиче на ограничење овлашћења коришћења и знатно сужава слободу власника, односно корисника у том сегменту. На тај начин се директно задире у једно од основних елемената права својине зарад очувања животне средине, спречавања загађења и последично негативних утицаја на здравље људи, односно добробити како друштвене заједнице у целини тако и појединца. Промене које се у овој области очекују у Србији ће знатно утицати на активности пољопривредника, с обзиром да начин примене ђубрива у пољопривредној производњи до сада није био стриктно регулисан, а изостала је и адекватна контрола примене постојећих одредби закона у пракси.

#### 8.1.1.2. Забрана прекомерне употребе пестицида

Прекомерна и неадекватна употреба пестицида може довести до контаминације пољопривредних производа, може негативно утицати на здравље људи и на животну средину.<sup>1928</sup> Због тога је неопходно да њихова примена буде адекватно регулисана, да пољопривредници буду обучени и да поштују прописана правила. Ограничења у погледу употребе пестицида такође представљају значајну врсту ограничења права својине. Власнику (и кориснику) није допуштено да их примењује на пољопривредном земљишту, односно усевима, према својој слободној вољи. Ограничењу употребе пестицида је посебна пажња посвећена на нивоу Европске уније.

##### 8.1.1.2.1. Европска унија

У циљу смањења негативног утицаја пестицида на животну средину и здравље људи, на нивоу Европске уније је 2009. године донета *Директива 2009/128/ЕЗ о успостављању оквира за деловање Заједнице у постизању одрживе употребе пестицида*.<sup>1929</sup> Њоме је предвиђено да државе чланице треба да донесу националне акционе планове у оквиру којих ће одредити циљеве и мере које треба да допринесу смањењу негативног утицаја употребе

<sup>1928</sup> О негативним утицајима неадекватне и прекомерне примене пестицида у пољопривредној производњи на здравље људи вид.: Report of the Special Rapporteur on the right to food, United Nations General Assembly, Human Rights Council, 24 January 2017, A/HRC/34/48, 6-8. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/017/85/PDF/G1701785.pdf?OpenElement> приступљено: 18.07.2020; Polyxeni Nicolopoulou-Stamati, Sotirios Maipas, Chrysanthi Kotampasi, Panagiotis Stamatis, Luc Hens, „Chemical Pesticides and Human Health: The Urgent Need for a New Concept in Agriculture,“ *Frontiers in Public Health*, 4/2016, 1-8; A. K. Srivastava, C. Kesavachandran, *Health Effects of Pesticides*, The Energy and Resources Institute, New Delhi, 2016.

<sup>1929</sup> Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides, OJ L 309, 24.11.2009, чл. 1.

пестицида на здравље људи и животну средину, уз временски план њихове имплементације.<sup>1930</sup>

Одређено је да државе чланице треба да подстичу примену система интегралне заштите биља и алтернативних метода заштите како би се смањила употреба пестицида у пољопривредној производњи.<sup>1931</sup> У оквиру Директиве су утврђени основни принципи интегралне заштите биља, која између осталог подразумевају сузбијање штетних организама кроз примену одговарајућих начина узгоја пољопривредних култура, примену плодореда, сејање толерантних сорти, уравнотежено ђубрење, давање предности биолошким и физичким метода заштите наспрам хемијског третирања.<sup>1932</sup> При употреби пестицида је потребно поштовати дозвољене граничне вредности које су предвиђене за конкретну регију, културу, климатске услове, уз настојање да се њихово коришћење сведе на најмању могућу меру.<sup>1933</sup> Неопходно је да државе утврде мере ради заштите вода од загађења пестицидима.<sup>1934</sup> Оне најчешће подразумевају увођење забране њихове примене у одређеним подручјима. Да би се обезбедила адекватна употреба пестицида и смањење потенцијалних негативних последица њихове примене, одређено је да државе треба да организују оспособљавање дистрибутера, саветника и корисника кроз систем обуке и издавања сертификата.<sup>1935</sup> Корисник треба да води евиденцију о примени пестицида уз праћење развоја штетних организама и ефеката примене заштитних мера.<sup>1936</sup> Неопходно је да државе успоставе систем праћења употребе пестицида, посебно оних који садрже активне супстанце које могу довести до значајних штетних последица.<sup>1937</sup>

Још једно ограничење у употреби средстава за заштиту биља у пољопривредној производњи је забрана њихове примене прскањем из ваздуха. У складу са Директивом о одрживој употреби пестицида државе чланице треба да забране прскање пестицида из ваздуха.<sup>1938</sup> Остављена је могућност да такав начин употребе пестицида буде дозвољен уколико су испуњени услови предвиђени директивом. Уколико нема других алтернатива у погледу примене, односно да постоје предности такве употребе у смислу мање штетности по здравље људи и животну средину, при чему земљиште на ком се врши прскање не сме бити близу насељених подручја, неопходно је да постоји одобрење за употребу конкретне врсте пестицида из ваздуха, лице које врши примену мора да има одговарајући сертификат, а предузеће које пружа услугу треба да има одобрење за употребу опреме и ваздухоплова.<sup>1939</sup> Државе чланице треба да образују посебна тела која ће бити надлежна за издавање одобрења, утврђивање услова под којима ће бити омогућено прскање из ваздуха и објављивање информација.<sup>1940</sup>

Све мере предвиђене Директивом имају за циљ смањење прекомерне употребе пестицида и забрану њихове неадекватне примене. Власник (и корисник) пољопривредног земљишта је ограничен у погледу начина и количине пестицида које може применити на пољопривредном земљишту, односно усевима.

---

<sup>1930</sup> Потребно је да акциони планови буду ревидирани најмање сваких 5 година Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 4, т. 1, 2.

<sup>1931</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 4, т. 1, 2.

<sup>1932</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, Прилог I.

<sup>1933</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, Прилог I, т. 3, 6.

<sup>1934</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 11.

<sup>1935</sup> У Прилогу I Директиве 2009/128/ЕЗ је наведен садржај система оспособљавања.

<sup>1936</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, Прилог I, т. 8.

<sup>1937</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 4, т. 1.

<sup>1938</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 9, т. 1.

<sup>1939</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 9, т. 1, 2 (a), (b), (c), (d), (e).

<sup>1940</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 9, т. 3.

Имплементација Директиве о одрживој употреби пестицида је за многе државе чланице била проблематична. У извештају Европске комисије из 2017. године о напретку држава у процесу њене имплементације, закључено је да процес није завршен. Иако су све државе чланице донеле националне акционе планове, међу њима постоје значајне разлике у погледу детаљности и прецизности, нарочито код одређивања циљева, временског распореда примене појединих мера, начина мерења остварења циљева и уопште приступа проблему.<sup>1941</sup> Неодређивање параметара, односно начина на који ће бити мерен ниво постигнутих резултата, један је од најчешћих проблема у државама чланицама, због ког је било тешко прецизно утврдити степен имплементације директиве и евентуалну потребу за изменом акционих планова.<sup>1942</sup> Поред тога, оцењено је да државе чланице треба да побољшају систем за прикупљање информација о акутним тровањима и о хроничним тровањима пестицидима.<sup>1943</sup> Такође је констатовано да су потребна побољшања у области заштите вода од негативног утицаја пестицида.<sup>1944</sup> Закључено је да је потребно подстаћи примену *система интегралне заштите* биља у пракси, јер је она веома мало заступљена иако може значајно допринети смањењу употребе пестицида у пољопривредној производњи.<sup>1945</sup> Већи економски ризик по пољопривреднике који представља примена овог метода је један од разлога њене недовољне заступљености у пракси.<sup>1946</sup> Позитиван напредак држава чланица у имплементацији Директиве постоји у области обуке и сертификавања дистрибутера, саветника и корисника, информисања јавности и подизања свести о ризицима прекомерне и неадекватне употребе пестицида.<sup>1947</sup> Добри резултати су остварени и у погледу забране прскања из ваздуха које је уведена у свим државама чланицама, а у 21 држави је предвиђена могућност примене ове мере у посебним случајевима, али је у пракси одобрење за прскање дато само у 14 држава.<sup>1948</sup>

Иако је постојао напредак у појединим областима, генерална оцена Европске комисије је да спровођење Директиве није на задовољавајућем нивоу.<sup>1949</sup>

Пошто нису постигнути одоварајући резултати у овој области у државама чланицама, Европски парламент је 2019. године донео посебну резолуцију посвећену имплементацији

---

<sup>1941</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, Brussels, 10.10.2017, COM(2017) 587 final, 4. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides\\_sup\\_report-overview\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_report-overview_en.pdf) приступљено: 22.07.2020.

<sup>1942</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 4.

<sup>1943</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 6-7, 18.

<sup>1944</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 10-11, 17.

<sup>1945</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 13-15.

<sup>1946</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 14.

<sup>1947</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 5, 9-11.

<sup>1948</sup> Државе у којима је остављена могућност прскања из ваздуха у посебним случајевима су: Белгија, Данска, Шведска, Француска, Немачка, Уједињено Краљевство, Латвија, Литванија, Холандија, Луксембург, Пољска, Шпанија, Португал, Кипар, Мађарска, Италија, Румунија, Бугарска, Чешка, Словачка, Хрватска. Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 8.

<sup>1949</sup> Вид. Report on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, (2017/2284(INI)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur: Jytte Guteland, A8-0045/2019, 30.1.2019. [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0045\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0045_EN.pdf) приступљено: 24.07.2020.

Директиве о одрживој употреби пестицида.<sup>1950</sup> У Резолуцији је, као и у извештају Европске комисије, закључено да постоје бројни проблеми у имплементацији Директиве. Европски парламент је изразио посебну забринутост због континуираног пада броја крилатих инсеката и губитка биолошке разноликости чему значајно доприноси примена пестицида у пољопривредној производњи.<sup>1951</sup> Потребно је да се државе чланице више окрену ка примени алтернативних метода заштите, уместо употребе пестицида који су карактеристични за конвенционалну пољопривреду. Одржива пољопривреда због својих бенефита по животну средину и смањење утицаја на климатске промене треба да буде више заступљена.<sup>1952</sup> Поред тога Резолуција садржи и бројне друге препоруке и критике упућене државама чланицама. Европски парламет је у Резолуцији позвао државе чланице да без одлагања заврше поступак имплементације Директиве.<sup>1953</sup>

Ограничење употребе средстава за заштиту биља, односно њихово коришћење на одржив начин је предвиђено и Седмим акционим програмом за животну средину (*The 7th Environment Action Programme*).<sup>1954</sup> Један од циљева програма је заштита здравља и благостања грађана Европске уније од опасности и притисака који су повезани са животном средином и заштита природних ресурса.<sup>1955</sup> Ради остварења циљева програма било је потребно осигурати да до 2020. године употреба средстава за заштиту биља нема неприхватљиве ефекте по животну средину нити негативан утицај на здравље људи.<sup>1956</sup>

Ефекти употребе средстава за заштиту биља су далекосежни. Негативне последице је тешко, а у неким случајевима и немогуће отклонити. Значајан утицај који власник, односно корисник земљишта може имати на животну средину и здравље људи некада можда није довољно очигледан из перспективе појединца који може сматрати да су правила примене пестицида веома рестриктивна и компликована. Међутим, она су неопходна ради очувања природних ресурса и здравља људи. Ефекти увођења ограничења у начину примене и количини употребе пестицида су дугорочни и они су у интересу како пољопривредника, тако и друштвене заједници у целини. Неки од интереса друштва су заштита природних ресурса и здравља становништва, а примена адекватне пољопривредне праксе и производња здраве хране су предуслов за то. Такође је и у интересу пољопривредника да плодност земљишта буде очувана, као и квалитет воде, како би могао да произведе довољну количину здравствено безбедне хране. Правилна употреба пестицида је од великог значаја за очување здравља пољопривредника који су посебно изложени ризику.

---

<sup>1950</sup> European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides (2017/2284(INI)).

<sup>1951</sup> European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 22.

<sup>1952</sup> European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 11, 25.

<sup>1953</sup> European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, 39.

<sup>1954</sup> Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet, OJ L 354, 28.12.2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> приступљено: 24.07.2020.

<sup>1955</sup> Одлука бр. 1386/2013/ЕУ, чл. 2.

<sup>1956</sup> Одлука бр. 1386/2013/ЕУ, т. 54. (е).



### 8.1.1.2.2. Србија

У Србији је примена пестицида у пољопривредној производњи регулисана *Законом о средствима за заштиту биља* и *Законом о пољопривредном земљишту*. Правна регулатива је само делимично усклађена са прописима Европске уније у овој области.

Законом о средствима за заштиту биља је прописано да употреба средстава за заштиту биља треба да буде у складу са добром пољопривредном праксом која између осталог подразумева препоручену и одобрену примену средстава уз спровођење принципа интегралног управљања штетним организмима.<sup>1957</sup> Потребно је деловати у складу са начелом интегралне заштите биља, односно примену хемијских средстава треба ограничити на најнижу меру која је довољна да штетни организми не проузрокују „економски неприхватљиву штету.“<sup>1958</sup> Неопходно је да примена средстава буде у складу са декларацијом, упутством, наменом, уз одређивање начина употребе којим неће бити угрожено здравље људи и животиња и неће бити угрожена животна средина.<sup>1959</sup> Забрањена је употреба средстава за заштиту биља на начин који би могао да доведе до загађења вода.<sup>1960</sup> Такође није дозвољена примена која би изазвала загађење површина са којима се граничи третирано подручје, као ни примена средстава која могу бити токсична за пчеле у току цветања биља.<sup>1961</sup> У оквиру Правила добре пољопривредне праксе су наведени потенцијални негативни ефекти неадекватне употребе пестицида и смернице за њихову примену уз препоруке за формирање безбене раздаљине, односно тампон зона ради заштите водотока и земљишта.<sup>1962</sup> Поред тога, Закон садржи још неке мере које су у складу са Директивом о одрживој употреби пестицида, као што је обука професионалних корисника и издавање сертификата, контрола уређаја за примену пестицида и др.<sup>1963</sup>

Прскање пестицида из ваздухоплова је дозвољено само за средства која су регистрована за такву примену, при чему лице које их употребљава мора поднети пријаву органу јединице локалне самоуправе најмање 48 сати пре започињања прскања.<sup>1964</sup> Надлежни орган треба да обавести лица на територији на којој је планирано спровођење прскања из ваздуха.<sup>1965</sup> Примена средстава за заштиту биља из ваздуха је у Србији је регулисана на знатно флексибилнији начин у односу на Директиву о одрживој употреби пестицида. Не постоји генерална забрана, нити је потребно добијање одобрења, као што је то случај у европским државама.

<sup>1957</sup> Закон о средствима за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 17/2019, чл. 3, т. 5.

<sup>1958</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 3, т. 8, чл. 44

<sup>1959</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 44.

<sup>1960</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 45.

<sup>1961</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 45.

<sup>1962</sup> Нису наведене конкретне мере када је у питању формирање тампон зоне већ је само да оне морају бити одређене ради спречавања негативних последица. Правила добре пољопривредне праксе, стр. 65-68.

<sup>1963</sup> Вид.: Закон о средствима за заштиту биља, чл. 46, 51.

<sup>1964</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 48, ст. 1, 2.

<sup>1965</sup> „Орган јединице локалне самоуправе дужан је да о пријави примене средстава за заштиту биља обавести одгајиваче пчела или њихова удружења, кориснике ловишта, управљаче, односно власнике, кориснике и закупце земљишта у заштићеним природним подручјима и лица која су регистрована за производњу и узгој рибе, оплођене икре и рибе млађи, као и целокупно становништво које живи на територији на којој ће се вршити примена средстава за заштиту биља из ваздухоплова. Обавештење мора да садржи тачну локацију где ће бити третман, време третмана, као и упутство како се треба понашати у том случају.“ Закон о средствима за заштиту биља, чл. 48, ст. 3.

Закон о пољопривредном земљишту садржи само одредбе о потребној контроли количине унетих пестицида и обавези корисника да води евиденцију њихове примене, као што је то случај и код употребе ђубрива,<sup>1966</sup> о чему је претходно било речи.

У извештају Европске комисије о напретку Србије из 2019. године је закључено да „правни оквир и систем контроле одрживе употребе пестицида и национални акциони план за смањење ризика и утицаја употребе пестицида још увек нису усвојени.“ Учињен је напредак у усаглашавању прописа Републике Србије са правном регулативом Европске уније, али је потребно додатно интензивирати рад на изменама у овој области. Сматрамо да ова област у Србији треба да буде прецизније уређена, уз давање јасних смерница пољопривредницима. Власници и корисници пољопривредног земљишта имају значајну улогу у спречавању настанка негативних последица примене пестицида, јер они представљају основну везу између земљишта и усева и хемијских средстава заштите. Због тога је изузетно важно адекватно и прецизно регулисање примене пестицида, иако такве мере у савременим условима представљају значајно ограничење права својине на пољопривредном земљишту, односно овлашћења коришћења, јер као што је речено ове врсте ограничења су у јавном интересу, али и у интересу власника (корисника). Међутим, постојање правне регулативе није довољно, то је само први корак. Неопходно је спроводити редовну контролу примене прописа у пракси, што је у Србији потребно знатно побољшати. Поред прописа и инспекцијске контроле, значајан допринос у адекватној примени пестицида представља подизање свести пољопривредника и становништва о потенцијалним штетним дејствима пестицида.

### 8.1.1.3. Забрана спаљивања органских остатака после жетве на пољопривредном земљишту

#### 8.1.1.3.1. Европска унија

Спаљивање жетвених остатака на пољопривредном земљишту може имати многобројне негативне последице. Оно доводи до деградације земљишта, односно уништавања хранљивих материја, што има за последицу смањење плодности, већу потребу за применом ђубрива и ствара повећан ризик од ерозије.<sup>1967</sup> Поред тога емисије до којих долази услед спаљивања биљних остатака проузрокују загађење ваздуха,<sup>1968</sup> негативно утичу на животну средину, климатске промене и здравље људи. У Европској унији је Уредбом бр. 1306/2013 о финансирању, управљању и надзору заједничке пољопривредне политике<sup>1969</sup> предвиђено да

<sup>1966</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21.

<sup>1967</sup> Goran Jaćimović, Vladimir Aćin, Jovan Crnobarac, Dragana Latković, Maja Manojlović, „Efekti zaoravanja žetvenih ostataka na prinos pšenice u dugotrajnom poljskom ogledu,“ *Letopis nuačnih radova*, 1/2017, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, 1-2; Pam Pearson, Svante Bodin, Alex Gittelson, Stephanie Kinney, Jessica McCarty, Gail Stevenson, Juliana Albertengo, *Fire in the Fields: Moving Beyond the Damage of Open Agricultural Burning on Communities, Soil, and the Cryosphere A CCAC Project Summary Report: Impacts and Reduction of Open Burning in the Andes, Himalayas – and Globally*, International Cryosphere Climate Initiative, 2015, 2. <https://ccacoalition.org/en/resources/fire-fields-moving-beyond-damage-open-agricultural-burn-ing-communities-soil-and-cryosphere> преузето: 29.07.2020.

<sup>1968</sup> Више о загађењу ваздуха из пољопривредних извора вид.: Markus Amann, Adriana Gomez-Sanabria, Zbigniew Klimont, Rob Maas, Wilfried Winiwarter, *Measures to address air pollution from agricultural sources*, International Institute for Applied Systems Analysis, 2017. [http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean\\_air\\_outlook\\_agri\\_culture\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air_outlook_agri_culture_report.pdf) преузето: 01.08.2020.

<sup>1969</sup> Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations

државе чланице на националном и регионалном нивоу траба да одреде минималне стандарде које корисници пољопривредног земљишта морају испунити како би се земљиште налазило у добром стању.<sup>1970</sup> Једна од мера која је предвиђена у Прилогу II ове Уредбе је одржавање нивоа органске материје у земљи кроз примену одговарајућих метода и увођења забране спаљивања жетвених остатака.<sup>1971</sup> Иако је у свим државама чланицама прописана оваква забрана,<sup>1972</sup> случајеви спаљивања жетвених остатака су у појединим деловима Европе врло чести. Из сателитских снимака направљених у периоду од 2003. до 2015. године се види да је у Данској, Француској, Естонији и Уједињеном Краљевству дошло до смањења појаве спаљивања остатака на пољопривредном земљишту, док је у Бугарској, Румунији, Грчкој, Хрватској, Италији и Португалу број таквих поступака и даље висок.<sup>1973</sup> Спорадични случајеви су забележени у Аустрији, Белгији, Ирској, Немачкој, Словачкој, Финској, Холандији и Шведској.<sup>1974</sup>

Истраживања указују на позитивне ефекте задржавања жетвених остатака. Њиховим заоравањем се повећава плодност земљишта, а дугорочна примена овог метода утиче на повећање приноса.<sup>1975</sup> Задржавање жетвених остатака је једна од карактеристика конзервацијске пољопривреде. Њену примену подстиче Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација, јер је то један од начина за решавање питања производње довољне количине хране за растуће светско становништво и заштите земљишта и животне средине. Прописи на нивоу Европске уније не регулишу конкретно обавезу задржавања жетвених остатака али се у оквиру Уредбе бр. 1307/2013 о утврђивању правила за директна плаћања пољопривредницима у програмима подршке у оквиру Заједничке пољопривредне политике наводи да је потребно да лица која добијају подршку примењују праксу која је корисна за климу и животну средину.<sup>1976</sup> Државе чланице треба да конкретизују мере којима ће се постићи циљеви предвиђени у Уредби који између осталог подразумевају да земљиште буде у добром пољопривредном и еколошком стању. Једна од мера која може допринети њиховом остварењу је управо задржавање жетвених остатака, међутим ни у једној држави чланице не постоји правило којим је одређена таква обавеза.<sup>1977</sup>

#### 8.1.1.3.2. Србија

У Србији је Законом о пољопривредном земљишту прописана забрана активности којима се проузрокују оштећења која утичу на смањење продуктивности земљишта и негативно се одражавају на његову структуру и слојеве.<sup>1978</sup> Посебно је издвојена забрана спаљивања органских остатака након жетве. За прекршај су предвиђене новчане казне.<sup>1979</sup>

---

(ЕЕЦ) No 352/78, (ЕЦ) No 165/94, (ЕЦ) No 2799/98, (ЕЦ) No 814/2000, (ЕЦ) No 1290/2005 and (ЕЦ) No 485/2008, OJ L 347, 20.12.2013.

<sup>1970</sup> Уредба бр. 1306/2013, чл. 94.

<sup>1971</sup> Изузетак постоји једино уколико је то потребно ради здравља биљака. Уредба бр. 1306/2013, Прилог II.

<sup>1972</sup> Stephanie Searle, Kristine Bitnere, *Review of the impact of crop residue management on soil organic carbon in Europe*, International Council on Clean Transportation, 2017, 2. [https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/EU-crop-residue-mgmt\\_ICCT-working-paper\\_15122017\\_vF.pdf](https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/EU-crop-residue-mgmt_ICCT-working-paper_15122017_vF.pdf) преузето: 01.08.2020.

<sup>1973</sup> M. Amann et al., *op. cit.*, 16.

<sup>1974</sup> *Ibid.*

<sup>1975</sup> G. Jaćimović et al., *op. cit.*, 1-2, 5-6.

<sup>1976</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 43.

<sup>1977</sup> S. Searle, K. Bitnere, *op. cit.*, 2.

<sup>1978</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 28, ст. 1.

<sup>1979</sup> За правно лице предвиђена казна је од 100.000 до 1.000.000 динара, а за власника, односно корисник пољопривредног земљишта који је физичко лице од 5.000 до 50.000 динара. Закон о пољопривредном земљишту, чл. 28, ст. 2, чл. 85.

Поред тога у складу са Кривичним закоником<sup>1980</sup> изазивање пожара којим се доводи у опасност живот или тело људи или имовина већег обима представља кривично дело изазивања опште опасности за које је забрањена казна затвора од 6 месеци до 5 година и новчана казна.<sup>1981</sup> Потребно је и да јединице локалне самоуправе пропишу одговарајуће мере у циљу спречавања спаљивања жетвених остатака и настанка пожара.<sup>1982</sup> Иако постоји забрана у Србији се сваке године године бележи велики број пожара на њивама који се често проширују и на ширу околину.<sup>1983</sup>

Забрана спаљивања органских остатака после жетве на пољопривредном земљишту представља значајно ограничење права својине, које је установљено пре свега у јавном интересу, али и у интересу власника пољопривредног земљишта јер, као што је речено, спаљивање жетвених остатака негативно утиче на квалитет земљишта.

#### 8.1.1.4. Забрана коришћења пољопривредног земљишта на начин који угрожава заштићена подручја поред водотокова

Прописима су предвиђене различите мере у циљу заштите водотокова и изворишта пијаће воде од загађења. Пољопривредници који обрађују земљиште у заштићеним подручјима имају обавезу да се придржавају прописаних мера које најчешће подразумевају различите врсте ограничења, односно забране коришћења земљишта на одређени начин. Посебна правила су предвиђена за примену ђубрива и пестицида на пољопривредном земљишту у заштићеним подручјима. Прописима је њихова употреба ограничена, а на неким местима и потпуно забрањена.

##### 8.1.1.4.1. Европска унија

Као што је речено, на нивоу Европске уније је заштита вода од загађења која потичу из пољопривредних извора регулисана Нитратном директивом. У складу са њом државе чланице треба да донесу одговарајуће прописе, односно програме акција и кодексе добре пољопривредне праксе који ће садржати мере које је неопходно применити у циљу спречавања потенцијалног загађења водотокова. Начин употребе пољопривредног земљишта које се налази поред водотокова се разликује у односу на употребу пољопривредног земљишта у другим деловима. Ограничења се тичу забране коришћења ђубрива и пестицида у одређеној удаљености од вода. У препоруци која представља смернице државама чланицама за доношење програма акција у складу са Нитратном директивом је предвиђено формирање заштитних зона (трака) поред водотокова када постоји опасност од испирања ђубрива са равних и косих површина, нарочито ако је земљиште засићено водом. Климатски услови, врста земљишта, периоди ђубрења и интензитет обраде земљишта утичу на формирање заштитних зона.<sup>1984</sup> Ширина зоне у којој није дозвољена примена ђубрива се

<sup>1980</sup> Кривични законик, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

<sup>1981</sup> Кривични законик, чл. 278.

<sup>1982</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 28, ст. 4.

<sup>1983</sup> Један од примера је пожар који је у октобру 2018. године захватио више од 800 хектара резервата природе Царска бара, а до кога је дошло услед паљења стрњишта. Постоје и многи други примери где несавесни пољопривредници паљењем жетвених остатака изазивају општу опасност. У 2018. години је због густог дима са њива које се налазе близу пута дошло до више саобраћајних несрећа.

<sup>1984</sup> Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part B Farming practices in relation to water

разликује међу државама. На пример, као што је речено, у Данској је забрањена употреба ђубрива на нагибима вишим од 6° према водотоцима и на приобалним деловима који су удаљени 20 метара од водених површина.<sup>1985</sup> У Ирској постоји генерална забрана примене минералног ђубрива у одстојању од 2 метра у односу на водоток, док је за органска ђубрива најмања дистанца 5 метара, а за стајско ђубриво 20 метара. Код примене ђубрива близу језера одстојање мора бити 20 метара.<sup>1986</sup>

Поред ограничења која су уведена ради заштите вода од штетних дејстава ђубрива из пољопривредне производње, различите мере ограничења се односе и на примену пестицида. На нивоу Европске уније је Директивом о одрживој употреби пестицида прописано да државе чланице треба да донесу посебне мере ради заштите водотокова и изворишта вода за пиће од штетног дејства пестицида.<sup>1987</sup> Потребно је да предност буде дата пестицидима који нису опасни по водену средину,<sup>1988</sup> што значи да власник, односно корисник пољопривредног земљишта које се налази близу водотокова не сме да примењује све врсте пестицида које може да корисити пољопривредник у другим подручјима. Директивом је предвиђено успостављање тампон зона одговарајуће ширине поред водотокова. Потребно је да државе одреде заштитне зоне у подручју површинских и подземних вода које представљају извориште пијаће воде, у којима примена пестицида треба да буде забрањена.<sup>1989</sup>

#### 8.1.1.4.2. Србија

У Србији је такође забрањена употреба ђубрива и пестицида у близини водотокова. Законом о водама је прописано да употреба ђубрива и средстава за заштиту биља није дозвољена у обалном појасу до 5 метара.<sup>1990</sup> Правила добре пољопривредне праксе садрже детаљније одређење и ширу дистанцу, тако да би одстојање требало да буде 6 метара од река, језера, потока и отворених канала, док је око бунара за пијаћу воду потребно направити заштитну зону најмање ширине 50 метара.<sup>1991</sup> У областима где је земљиште засићено водом, односно редовно плављено ђубриво треба ретко примењивати, а када је неопходно, то треба чинити у сезони раста усева.<sup>1992</sup>

Ограничења, односно забране постоје и у погледу коришћења пестицида. Законом о средствима за заштиту биља је забрањена употреба средстава за заштиту биља у заштићеним подручјима, у водозащитним зонама код изворишта вода, као и примена која би довела до загађења вода.<sup>1993</sup>

Можемо закључити да се положај власника односно корисника пољопривредног земљишта може знатно разликовати у зависности од места на ком се земљиште налази.

---

pollution risks, 2011, 78. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/faa9e643-fa8f-4e35-b5a9-eb1ae573321b/language-en> приступљено: 14.08.2020.

<sup>1985</sup> Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012, Chapter 10, Section 30, Subsection 2, 3.

<sup>1986</sup> J. Gault, et al., *op. cit.*, 31.

<sup>1987</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 11, т. 1.

<sup>1988</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 11, т. 2 (а).

<sup>1989</sup> Директива 2009/128/ЕЗ, чл. 11, т. 2 (ц).

<sup>1990</sup> Закон о водама, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018 - др. закон, чл. 97, т. 5.

<sup>1991</sup> Правила добре пољопривредне праксе, стр. 61.

<sup>1992</sup> Правила добре пољопривредне праксе, стр. 61.

<sup>1993</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 45.

Право својине на пољопривредном земљишту у заштићеном подручју поред водотокова, односно овлашћење коришћења, је више ограничено у односу на право својине на земљишту које се налази у другим подручјима. Посебна правила која власник односно корисник мора да поштује проистичу из положаја, односно локације пољопривредног земљишта, а успостављена су у јавном интересу ради заштите вода од загађења.

### 8.1.2. Позитивна ограничења

Позитивна ограничења права својине на пољопривредном земљишту намећу власнику обавезу чињења, односно предузимања одређених радњи.<sup>1994</sup> Због специфичности пољопривредног земљишта и тежње да оно буде искоришћено на адекватан начин, прописане су различите обавезе које власник треба да испуни. Ова ограничења су најчешће установљена у јавном интересу, али нека од њих истовремено доприносе остварењу и власникових интереса.

Најрестриктивније позитивно ограничење које власнику намеће највећу обавезу је дужност коришћења пољопривредног земљишта. Као што је речено у четвртном поглављу, у појединим државама је законом прописано да је власник дужан да пољопривредно земљиште обрађује, а одступање од те обавезе је санкционисано на различите начине. У веома рестриктивним системима непоштовање овог позитивног ограничења може довести и до принудног одузимања пољопривредног земљишта.<sup>1995</sup>

Друге врсте позитивних ограничења се односе на начин коришћења пољопривредног земљишта, када се оно употребљава за пољопривредну производњу. Ограничења могу бити битно различита. Од власника се најчешће захтева да примењује прописане агротехничке мере, некада је неопходно да сеје одређене пољопривредне културе, да предузима активности у вези са заштитом и очувањем пољопривредног земљишта и животне средине, да врши контролу плодности земљишта, да води евиденцију примене ђубрива и пестицида и др.

#### 8.1.2.1. Обавеза власника пољопривредног земљишта да гаје одређене пољопривредне културе

Обавеза власника да гаји одређене пољопривредне културе постоји код посебних видова пољопривредне производње. Као што је речено у претходном поглављу, лица која се баве органском пољопривредом имају обавезу да сеју пољопривредне културе које су органског порекла, односно оне које се налазе на листи дозвољених.<sup>1996</sup> Међутим, у органској производњи пољопривредник није ограничен у погледу врсте пољопривредне културе коју жели да узгаја на пољопривредном земљишту све док је она органског порекла. Сматрамо да ова врста позитивног ограничења није веома рестриктивна јер се власник, односно корисник пољопривредног земљишта добровољно одлучио за органску пољопривреду, а након те одлуке се мора придржавати услова такве производње, при чему му је остављена широка могућност избора између различитих врста пољопривредних култура органског порекла.

<sup>1994</sup> Д. Стојановић (1963а), 39, 55-56; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 60-61.

<sup>1995</sup> Детаљно о дужности коришћења пољопривредног земљишта и санкцијама за непоступање у складу са обавезом, вид. одељке: 5.2.1. Дужност коришћења пољопривредног земљишта; 5.2.4. Изразито рестриктивни правни режими коришћења пољопривредног земљишта.

<sup>1996</sup> Детаљније вид. одељак: 7.2.1. Органска пољопривреда.

Знатно рестриктивније су мере ограничења које постоје у конвенционалној пољопривредној производњи. Ограничења која се односе на обавезу гајења одређених усева у конвенционалној производњи, се углавном успостављају током година и пољопривредник који се до тада бавио конвенционалном производњом је првобитно имао потпуну слободу избора. Прописивање обавезе гајења одређених пољопривредних култура се углавном односи на одређено подручје, али могу постојати и други критеријуми на основу којих власник, односно корисник има обавезу да гаји прописане пољопривредне културе. При томе пољопривредник углавном не може одступити од ове обавезе. Ограничења која се односе на пољопривреднике који се баве конвенционалном пољопривредом погађају знатно шири круг субјеката јер је, као што је речено, ова врста пољопривредне производње данас доминантна.

Обавеза власника, односно корисника пољопривредног земљишта да сеје одређене пољопривредне културе је постојала у Југославији. Као што је речено, на нивоу општина су доношене одлуке о пољопривредној култури која треба да буде посејана у одређеним потесима. За земљиште које се налазило на подручју хидромелиорационог систем су у складу са климатским, економским и другим условима биле одређене пољопривредне културе које су власници, односно корисници морали да узгајају.<sup>1997</sup>

На нивоу Европске уније је у периоду примене мере стављања пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*), о којој је било речи у оквиру трећег поглавља, пољопривредницима било дозвољено да земљиште које је стављено ван употребе користе као пашњак или да на њему сеју сочиво, леблебију и грахорицу,<sup>1998</sup> док је гајење других пољопривредних култура било забрањено. Дакле, пољопривредници нису имали обавезу да гаје претходно наведене културе, али ако су желели да пољопривредно земљиште ипак користе за пољопривредну производњу могли су сејати само те три врсте пољопривредних култура.

У складу са важећим прописима у Европској унији постоји позитивно ограничење у погледу гајења пољопривредних култура. Међутим, нису одређене конкретне пољопривредне културе које власник, односно корисник пољопривредног земљишта мора да сеје, као што је то био случај у Југославији, већ је прописано да на земљишту мора да буде заступљен одређени проценат различитих култура. Наиме, као што је речено, у складу са Уредбом бр. 1307/2013 пољопривредници који обрађују земљиште величине од 10 до 30 хектара и који имају право на средстава у оквиру програма основних плаћања (*basic payment scheme*) или програма јединствених плаћања по површини (*single area payment scheme*) дужни су да гаје најмање две врсте усева, при чему главна пољопривредна култура не сме заузимати више од 75% укупне површине. На површинама већим од 30 хектара морају бити заступљене најмање три пољопривредне културе, од чега такође главна не сме заузимати више од 75% површине, а два усева укупно не смеју прелазити 95% површина.<sup>1999</sup> Дакле, власник, односно корисник пољопривредног земљишта није ограничен у погледу избора пољопривредних култура, али има обавезу да на земљишту узгаја две, односно три пољопривредне културе што такође може представљати значајно ограничење. Ово позитивно ограничење је уведено у јавном интересу, као једна од мера пољопривредне праксе која је корисна за климу и животну средину.<sup>2000</sup>

Обавеза власника да гаји одређене пољопривредне културе представља једну од мера за остварење различитих јавних интереса. Одређивање конкретних пољопривредних култура

<sup>1997</sup> Детаљније вид. одељак: 5.2.4.1. Историјска искуства из периода социјалистичке Југославије.

<sup>1998</sup> Уредба бр. 1272/88, чл. 5, 11.

<sup>1999</sup> Другачији проценти су предвиђени за пољопривредно земљиште које је 75% под трављацима или је необрађено. Уредба бр. 1307/2013, чл. 44.

<sup>2000</sup> Вид.: Уредба бр. 1307/2013, чл. 43.

које треба да буду сејане утиче на пораст количине одређених пољопривредних производа на тржишту. Прописивање обавезе гајења одређених пољопривредних култура може допринети и остварењу позитивних резултата у заштити животне средине. Очекује се да ће додатна ограничења повезана са прилагођавањем пољопривредне производње на климатске промене бити све више заступљена у наредном периоду. Међутим, ова врста обавезе значајно ограничава право својине. У системима у којима већ постоји обавеза коришћења пољопривредног земљишта, уз додатно ограничење у погледу врсте пољопривредне културе која ће се узгајати, власнику остаје веома мало слободе избора која некада може и потпуно изостати, уколико су одређене и конкретне агротехничке мере које пољопривредник мора да примењује. Сматрамо да обавеза гајења одређених пољопривредних култура представља ограничење које задире у саму суштину права својине. Жељени ефекти се могу постићи и другим мерама, као што су на пример различити подстицаји за гајење одређених пољопривредних култура, што може утицати на опредељење пољопривредника. Поред тога, постоје и забране узгоја појединих пољопривредних култура, што такође представља ограничење и пољопривреднику већ сужава могућност избора.

#### 8.1.2.2. Обавеза власника пољопривредног земљишта да правовремено примењује прописане агротехничке мере

Обавеза спровођења одређених агротехничких мера током пољопривредне производње знатно ограничава право својине. Неке од агротехничких мера, чија примена може бити посебно регулисана, су одређен начин обраде земљишта, сетве, примене ђубрива и средстава за заштиту биља, плодоред, обавеза наводњавања, спровођења противерозионих мера, мера које се односе на заштиту животне средине и др.<sup>2001</sup> Прописивање обавезних агротехничких мера је карактеристично за посебне врсте пољопривредне производње, као што су органска пољопривреда, конзервацијска пољопривреда и др. Агротехничке мере које се примењују у тим посебним врстама пољопривредне производње се разликују од конвенционалних и због тога их је потребно посебно регулисати. Тако је, на пример, за конзервацијску пољопривреду карактеристична смањена механичка обрада (орање), одржавање заштитног органског покривача усевима и њиховим остацима и др.<sup>2002</sup> У органској производњи треба примењивати посебне методе обраде земљишта које спречавају загађење животне средине, потребно је да буде заступљен систем ротације усева (плодоред), побољшање плодности земљишта и заштита биља се спроводи на посебан начин и др.<sup>2003</sup> Међутим, агротехничке мере које пољопривредник мора применити могу бити одређене и за конвенционалну пољопривредну производњу.

##### 8.1.2.2.1. Обавезна примена агротехничких мера у Европској унији

На нивоу Европске уније је Уредбом бр. 1306/2013 о финансирању, управљању и надзору Заједничке пољопривредне политике прописано да државе чланице на националном нивоу треба да имају одређене стандарде доброг пољопривредног и еколошког стања земљишта у складу са специфичношћу одређених подручја, климатским условима, врстом земљишта и пољопривредне производње.<sup>2004</sup> Ти стандарди, односно конкретне мере треба да

<sup>2001</sup> Правила добре пољопривредне праксе, 33-43.

<sup>2002</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Save and grow*, A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production, Rome, 2011, 17, 19.

<sup>2003</sup> Уредба бр. 834/2007, чл. 12, т. 6; В. Jack, *op. cit.*, 137.

<sup>2004</sup> Уредба бр. 1306/2013, (58).



допринесу спречавању ерозије тла, очувању структуре земљишта и органске материје, заштите вода и сл.<sup>2005</sup> У Прилогу II Уредбе бр. 1306/2013 су одређене основне мере којих се треба придржавати ради достизања доброг пољопривредног и еколошког стања. Неке од њих су минимална обрада земљишта у складу са локалним условима ради спречавања ерозије, примена пољопривредне праксе која доприноси очувању органске материје у земљишту, одржавање минималне покривености земљишта усевама, примена мера за заштиту вода од загађења из пољопривредних извора о чему је претходно било речи и др.<sup>2006</sup> Као што је већ речено, Уредбом бр. 1307/2013 је одређено да пољопривредници треба да примењују праксу која је корисна за климу и животну средину, што обухвата три различите мере: разноврсност усева, одржавање постојећих трајних травњака и постојање еколошки значајне површине на пољопривредној површини.<sup>2007</sup> Детаљно регулисање конкретних агротехничких мера је препуштено државама чланицама.

Државе могу утврдити општи минимум агротехничких мера у конвенционалној производњи који пољопривредници морају да примењују. Поред тога агротехничке мере могу бити одређене на локалном нивоу, што омогућује њихово прилагођавање конкретним условима пољопривредне производње, нарочито спрам врсте пољопривредног земљишта, његовог положаја и климатских услова. У зависности од броја мера и њихове прецизности, можемо разликовати системе у којима је право својине, више, односно мање ограничено.

#### 8.1.2.2.2. Пример рестриктивног система обавезне примене агротехничких мера

Агротехничке мере које пољопривредници треба да примењују су биле детаљно регулисане у некадашњој Југославији. Као што је речено, у четвртом поглављу, пољопривредници су морали да примењују прописане агротехничке мере под претњом различитих врста санкција. Општински надзорни одбори су утврђивали минимум агротехничких мера, а могли су и да одреде појединачне агротехничке мере за целу општину или њен део.<sup>2008</sup> Неке од мера које су пољопривредници морали да примењују су се односиле на дубину орања, коришћење семена одређеног квалитета, примену вештачких ђубрива, прскање, итд.<sup>2009</sup> Непримењивање прописаних мера у време када се то чинило у крају у ком се пољопривредно земљиште налазило је санкционисано стављањем земљишта под принудну управу, а било је могуће и да неке мере буду извршене на терет власника, односно корисника земљишта.<sup>2010</sup> Систем који је постојао у Југославији је био веома рестриктиван. Власник, односно корисник је имао врло мало слободе у погледу избора начина обраде земљишта и гајења усева, што је представљало значајно ограничење права својине.<sup>2011</sup>

<sup>2005</sup> Уредба бр. 1306/2013, (58); Вид.: Roger Claassen, Joseph Cooper, Cristina Salvioni, Marcella Veronesi, „Agricultural Environmental Policies: A Comparison of US and EU Experiences,” in: Joshua M. Duke, JunJie Wu (eds.), *The Oxford Handbook of Land Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 619.

<sup>2006</sup> Уредба бр. 1306/2013, Прилог II.

<sup>2007</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 43.

<sup>2008</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 4, ст. 1.

<sup>2009</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 41.

<sup>2010</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 92. Детаљније вид. одељак: 5.2.4.1. Историјска искуства из периода социјалистичке Југославије.

<sup>2011</sup> Вид. на пример за обавезе пољопривредника у Пироту: *Шта треба да знамо о искоришћавању пољопривредног земљишта у грађанској својини*, Издаје редакција „Слободе“ Пирот, 1960.

### 8.1.2.2.3. Обавезна примена агротехничких мера у бившим југословенским републикама

У важећим прописима бивших југословенских република такође постоје одредбе о агротехничким мерама које власници, односно корисници пољопривредног земљишта треба да примењују.

Као што је речено, у Словенији је *Законом о пољопривредном земљишту* одређено да власник, односно корисник пољопривредног земљишта мора да обрађује као добар домаћин. Приликом обраде треба да користи пољопривредне методе које су прилагођене конкретном земљишту и крају, које ће спречити сабијање тла, ерозију и загађење и које ће одржати плодност земљишта.<sup>2012</sup>

У Хрватској је *Законом о пољопривредном земљишту* прописано да власници, односно корисници пољопривредног земљишта имају обавезу да примењују потребне агротехничке мере које су одређене посебним правилником.<sup>2013</sup> Поред тога, општинско, односно градско веће може да пропише примену посебних агротехничких мера ако би, у случају изостанка њихове примене, дошло до штете или би била онемогућена или смањена пољопривредна производња.<sup>2014</sup> *Правилником о агротехничким мерама* је одређено да минимални ниво обраде и одржавања пољопривредног земљишта подразумева редовно обрађивање и одржавања земљишта које је у складу са пољопривредном културом и начином на који се она гаји.<sup>2015</sup> Власници, односно корисници пољопривредног земљишта имају обавезу да примењују агротехничке мере ради спречавања закоровљености земљишта, при чему треба дати предност „некемијским мјерама заштите биља као што су механичке, физикалне, биотехничке и биолошке мјере заштите, а код коришћења кемијских мјера заштите потребно је дати предност herbicidima s povoljnijim ekotoksikološkim svojstvima.“<sup>2016</sup> Постоји дужност сузбијања штетних организама уз примену начела интегралне заштите биља.<sup>2017</sup> Како би био одржан одговарајући ниво органске материје у земљишту потребно је примењивати минимално трогодишњи плодоред.<sup>2018</sup> Поред тога, прописано је да треба применити и одговарајуће агротехничке мере управљања биљним остацима.<sup>2019</sup> Ђубрење треба да буде уравнотежено.<sup>2020</sup> Предвиђене су и агротехничке мере заштите од ерозије.<sup>2021</sup>

У Федерацији Босне и Херцеговине, власници, односно корисници пољопривредног земљишта су дужни да земљиште користе „на начин који највише одговара природним особинама земљишта и постојећим привредно-економским и агротехничким“ условима, уз прилагођавање производње еколошким стандардима.<sup>2022</sup> *Законом о пољопривредном земљишту Федерације Босне и Херцеговине* је прописано да су власници, односно корисници пољопривредног земљишта дужни да примењују агротехничке мере као што су: „krčenje, čišćenje, ravnanje i niveliranje terena, osnovna i dopunska obrada, njega i zaštita usjeva, sprečavanje erozije, sprečavanje zakorovljenosti, pružanje usluga poljoprivrednim strojevima i oruđima, čišćenje kanala, zabrana, odnosno obaveza uzgoja pojedinih vrsta bilja na određenom području, mjere za zaštitu od poljskih šteta, korišćenje i uništavanje biljnih otpadaka, održavanje

<sup>2012</sup> Zakon o kmetijskih zemljištih, čl. 7, st. 1.

<sup>2013</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, čl. 4, st. 6.

<sup>2014</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, čl. 10, st. 1; Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 4, st. 1.

<sup>2015</sup> Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 5.

<sup>2016</sup> Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 6.

<sup>2017</sup> Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 7.

<sup>2018</sup> Детаљније вид.: Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 10.

<sup>2019</sup> Детаљније вид.: Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 8, 9.

<sup>2020</sup> Детаљније вид.: Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 11-14.

<sup>2021</sup> Детаљније вид.: Pravilnik o agrotehničkim mjerama, čl. 13.

<sup>2022</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 37.

živica i međa, održavanje poljskih puteva, sprečavanje zasjenjivanja susjednih čestica, sadnja i održavanje vjetrozaštitnih pojasa i dr.“<sup>2023</sup> Овај велики број агротехничких мера знатно ограничава права својине на пољопривредном земљишту. Власнику су наметнуте и обавезе које превазилазе оквире његове пољопривредне парцеле, као што је одржавање пољских путева или чишћење канала. Такво нормативно решење не постоји у прописима других бивших југословенских република. Предвиђене су и посебне агротехничке мере ради заштите пољопривредног земљишта од ерозије, чија примена је такође обавезна.<sup>2024</sup> Прописано је да градско, односно општинско веће треба да одреди посебне агротехничке мере заштите и коришћења пољопривредног земљишта „у случајевима у којима би пропуштање тих мјера нанјело штету, onemogućilo ili smanjilo poljoprivrednu proizvodnju.”<sup>2025</sup> Дакле, на локалном нивоу могу бити одређене и додатне агротехничке мере које власник, односно корисник пољопривредног земљишта мора да примени. Као што је речено, исто решење постоји и у Хрватској.

Законом о пољопривредном земљишту Републике Српске је такође одређено да власник, односно корисник пољопривредног земљишта има дужност да земљиште обрађује „на начин који највише одговара његовој природној плодности и постојећим економским и агротехничким условима,”<sup>2026</sup> али нису детаљније утврђене обавезе спровођења агротехничких мера. Само је прописано да се под коришћењем пољопривредног земљишта подразумева „основна и допунска обрада земљишта и примена других агротехничких мера,...”<sup>2027</sup> а друге агротехничке мере су „спречавање ерозије, уништавање амброзије и осталих корова, чишћење канала, забрана, односно обавеза узгоја појединих врста биља на одређеном подручју, сузбијање биљних болести и штеточина, коришћење и уништавање биљних отпадака и слично.”<sup>2028</sup> Број агротехничких мера је мањи у поређењу са Законом о пољопривредном земљишту ФБиХ, али листа није затворена, тако да може постојати обавеза примене и других мера. Није прописано да ће бити одређене посебне агротехничке мере на локалном нивоу, као што је то учињено Законом о пољопривредном земљишту ФБиХ.

У Брчко дистрикту је Закон о пољопривредном земљишту такође одређено да је власник, односно корисник пољопривредног земљишта дужан да земљиште „користи на начин који највише одговара његовој природној плодности и постојећим економским и агротехничким условима.”<sup>2029</sup> Под коришћењем земљишта се подразумева основна и допунска обрада пољопривредног земљишта и примена других агротехничких мера, али конкретне агротехничке мере нису одређене као у Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине. Детаљније су регулисане једино агротехничке мере које треба спроводити ради заштите од ерозије.<sup>2030</sup> Прописана је општа обавеза власника, односно корисника пољопривредног земљишта да користи пољопривредне методе које су прилагођене земљишту и крају, да пољопривредну производњу усклади са еколошким стандардима, да примењује методе које спречавају сабијање тла, ерозију, загађење и које доприносе очувању плодности земљишта.<sup>2031</sup>

У Црној Гори је као и у Босни и Херцеговини прописано да лице које корисити пољопривредно земљиште има обавезу да то чини „на начин који највише одговара

<sup>2023</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 82, ст. 1, 3.

<sup>2024</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 82, ст. 2, 3.

<sup>2025</sup> Закон о пољопривредном земљишту ФБиХ, чл. 82, ст. 4.

<sup>2026</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 45.

<sup>2027</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 44, ст. 1.

<sup>2028</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Републике Српске), чл. 44, ст. 2.

<sup>2029</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 45, ст. 1.

<sup>2030</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 37.

<sup>2031</sup> Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, чл. 18, ст. 1.

природним особинама земљишта и постојећим економским и агротехничким условима.<sup>2032</sup> Међутим, нису детаљније одређене агротехничке мере које је потребно примењивати већ је, као што је речено, на општи начин одређено да су корисници пољопривредног земљишта дужни да примењују одговарајуће мере у циљу спречавања смањења површина обрадивог земљишта, побољшања његових физичких, хемијски и биолошких својстава и очувања животне средине.<sup>2033</sup>

Власници, односно корисници пољопривредног земљишта у Македонији су дужни да земљиште користе на начин којим се одржава и повећава његова плодност, спречава загађење и деградација.<sup>2034</sup> Законом о пољопривредном земљишту је прописано да се плодност пољопривредног земљишта може повећати применом агротехничких мера као што су правилна и правовремена обрада земљишта и сетва, адекватно ђубрење, борба против корова, штеточина и болести, адекватна брига о пољопривредним културама, одводњавање и наводњавање и др.<sup>2035</sup> Поред тога, пољопривредници треба да примењују и прописане мере за заштиту земљишта од ерозије.<sup>2036</sup>

У Србији је *Законом о пољопривредном земљишту* одређено да је власник, односно корисник дужан да пољопривредно земљиште „редовно обрађује и да примењује мере прописане овим законом и другим прописима; да поступа као добар домаћин и по правилима кодекса добре пољопривредне праксе.“<sup>2037</sup> Међутим, законом су ближе одређене само противерозивне мере које треба примењивати ради заштите земљишта од ерозије и бујица.<sup>2038</sup> Поред тога, прописано је да власник, односно корисник треба да врши контролу плодности пољопривредног земљишта ради правилне употребе ђубрива и пестицида у пољопривредној производњи.<sup>2039</sup> Ближе одређење конкретних агротехничких мера које је потребно примењивати није дато у Закону. С обзиром да постоји обавеза поступања по правилима кодекса добре пољопривредне праксе, пољопривредници се могу ослонити на *Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом*. У њима су садржани основни подаци и упутства о примени агротехничких мера као што су правилно обрађивање пољопривредног земљишта, обрада стрништа, пресетвена припрема земљишта и сетва, методи примене ђубрива, начин примене плодореда, сузбијање корова, мере за спречавање ерозије.<sup>2040</sup>

Можемо закључити да су опште одредбе о основном нивоу обраде пољопривредног земљишта које је власник, односно корисник мора да примени, веома сличне у свим бившим југословенским републикама. Међутим, постоје и значајне разлике у нивоу ограничења које је наметнуто пољопривредницима. У прописима у којима постоји одређење конкретних агротехничких мера које је власник, односно корисник дужан да примени и чији број је веома широк, као што је случај са Законом о пољопривредном земљишту ФБиХ, пољопривреднику је остављено врло мало слободе избора у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта. Поред тога остављање могућности прописивања посебних агротехничких мера на локалном нивоу, као што је то у Хрватској и Фердериацији Босне и Херцеговине, може представљати додатно органичење за власника, односно корисника

<sup>2032</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 10, ст. 1.

<sup>2033</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Црне Горе), чл. 10, ст. 2.

<sup>2034</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 9.

<sup>2035</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 12.

<sup>2036</sup> Закон о пољопривредном земљишту (Македоније), чл. 43.

<sup>2037</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 59, ст. 1.

<sup>2038</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 18.

<sup>2039</sup> Детаљније вид.: Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21.

<sup>2040</sup> Детаљније вид.: *Правила добре пољопривредне праксе*, 33-42.

пољопривредног земљишта, али је чињеница да такав приступ доприноси бољем прилагођавању обавезних агротехничких мера локалним условима.

Примена посебних агротехничких мера може бити предвиђена и за коришћење пољопривредног земљишта које се налази у одређеним подручјима, као што су заштићене зоне поред водотокова, о којима је претходно било речи, или земљиште које се налази у брдовитом крају и др.

Одређивање агротехничких мера чија примена је обавезна на нивоу целе државе или на локалном нивоу може допринети остварењу различитих циљева који су у општем интересу. Заинтересованост друштва за очување и начин коришћења пољопривредног земљишта се огледа и у мерама која су прописане. Оне могу бити обавезујуће или могу представљати само вид препоруке. У зависности од избора, броја и врсте агротехничких мера, може се утицати на очување и унапређење квалитета пољопривредног земљишта, очување животне средине, прилагођавање климатским променама, постизање веће продуктивности или окретање ка мање интензивним облицима производње и сл. Циљеви пољопривредне и других јавних политика представљају основу за обликовање конкретних прописа и решења у овој области. Од власника (и корисника) се очекује да поштује овај вид позитивног ограничења права својине на пољопривредном земљишту ради остварења општих интереса. Међутим, иако ово ограничење успостављено у јавном интересу, оно може бити веома значајно и за власника, односно корисника пољопривредног земљишта. Прописивање адекватних агротехничких мера, чија примена не представља посебно оптерећење за пољопривредника, може допринети његовом бољем положају јер је, на пример, спречавање деградације, побољшање квалитета земљишта, постизање бољих приноса, у интересу и власника, односно корисника пољопривредног земљишта.

### 8.1.2.3. Обавеза власника да предузима мере за заштиту пољопривредног земљишта од ерозије

Ерозија земљишта представља један од највећих пољопривредних и еколошких проблема у свету.<sup>2041</sup> Она доводи до деградације земљишта, смањује његову продуктивност и последично умањује могућност производње довољне количине хране.<sup>2042</sup> Процењује се да је у Европској унији више од 12 милиона хектара, односно 7,2% укупне површине пољопривредног земљишта угрожено ерозијом.<sup>2043</sup> Умањење приноса под утицајем ерозије је значајно. Око 3 милиона тона пшенице се годишње губи због негативног утицаја ерозије.<sup>2044</sup> Процењује се да економски губитак услед смањења пољопривредне продуктивности узроковане ерозијом у Европској унији износи око 0,43% укупног доприноса пољопривредног сектора БДП-у.<sup>2045</sup> Како би се смањио негативан утицај неадекватне

<sup>2041</sup> Pasquale Borrelli, Keith Paustianb, Panos Panagos, Arwyn Jones, Brigitta Schütt, Emanuele Lugato, „Effect of Good Agricultural and Environmental Conditions on erosion and soil organic carbon balance: A national case study,“ *Land Use Policy*, 50/2016, 408.

<sup>2042</sup> David Pimentel, C. Harvey, P. Resosudarmo, K. Sinclair, D. Kurz, M. McNair, S. Crist, L. Shpritz, L. Fitton, R. Saffouri, R. Blair, „Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits,“ *Science*, 267/1995, 1117; P. Borrelli, et al., *op. cit.*, 408-409; Maja Manojlović, Vladimir Aćin, „Globalne promene klime i ciklus ugljenika u životnoj sredini,“ *Letopis naučnih radova*, 1/2007, 189.

<sup>2043</sup> Panos Panagos, Gabriele Standardi, Pasquale Borrelli, Emanuele Lugato, Luca Montanarella, Francesco Bosello, „Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models,“ *Land Degradation & Development*, 29/2018, 477.

<sup>2044</sup> *Ibid.*

<sup>2045</sup> *Ibid.*

пољопривредне праксе<sup>2046</sup> на настанак ерозије уредбама су одређене посебне обавезе држава, односно пољопривредника. Као што је претходно речено, одређивање посебних стандарда доброг пољопривредног и еколошког стања земљишта и конкретних мера које пољопривредници треба да примењују како би се спречила ерозија земљишта у надлежности је држава чланица.<sup>2047</sup> Неке од превентивних мера одређених Уредбом бр. 1306/2013 су минимално управљање земљиштем у скаладу са карактеристикама конкретног предела, што теба да допринесе спречавању ерозије и одржавање биљне покривености земљишта.<sup>2048</sup>

У Србији се 80% пољопривредног земљишта налази под утицајем неког облика ерозије. Планински предели су највише изложени ерозијом воде, док је у равничарским крајевима изражен утицај еолске ерозије, што доводи до губитка тла и смањења његове плодности.<sup>2049</sup> Законом о пољопривредном земљишту је прописано да су власници, односно корисници пољопривредног земљишта које се налази на ерозионом подручју дужни да примењују одређене мере како би спречили штетно дејство ерозије и бујица.<sup>2050</sup> Неке од њих су гајење вишегодишњих засада, подизање пољозаштитних појасева и гајење вишегодишњих дрвенастих биљака, увођење плодосемена, одговарајући начин обраде земљишта, забрана преоравања ливада и пашњака како би били претворени у оранице са једногодишњим засадима, забрана сече шума и друге специфичне мере.<sup>2051</sup> Сношење трошкова примене мера је у надлежности правних, односно физичких лица чије земљиште на тај начин треба да буде заштићено, изузев ако законом није предвиђено другачије.<sup>2052</sup> Надзор над применом противерозионих мера треба да врши надлежни орган јединице локалне самоуправе. Поред тога при одређивању конкретних мера надлежни орган треба да води рачуна да делови који се налазе на нагибу већем од 10% буду обрађени паралелно са изохипсама, да на њима и на местима где се налазе сливови бујица, да барем трећина усева буду вишегодишње сорте, а да земљиште под нагибом већим од 25% не буде коришћено у облику ораница.<sup>2053</sup> Када је у питању еолска ерозија Законом је предвиђено да јединице локалне самоуправе треба да донесу програм заштите земљишта, који између осталог треба да садржи планове подизања пољозаштитних појасева и вишегодишњих усева, при чему сваке године биолошке противерозионе мере треба да буду примењене на 4% нових површина.<sup>2054</sup>

*Националним програмом руралног развоја* су предвиђени подстицаји за одрживо коришћење пољопривредног земљишта, што укључује и примену мера контроле, односно спречавања ерозије земљишта. Ова мера подразумева промену пољопривредне праксе у циљу смањења ерозије земљишта путем примене ране сетве озимих усева, стварања трајног травног покривача, остављања жетвених остатака на површини земљишта, покривање најмање 25% земљишта пре почетка јесењих и зимских ерозивних процеса, попречне обраде земљишта у односу на његов пад, изградња ветрозаштитних појасева и друге мере.<sup>2055</sup> Предвиђен је минимални износ подстицаја од 30% укупне вредности трошкова.<sup>2056</sup>

Из претходне анализе обавезне примене агротехничких мера можемо закључити да и у свим бившим југословенским републикама власници, односно корисници пољопривредног земљишта имају обавезу да примењују прописане мере заштите од ерозије.

<sup>2046</sup> Више о пољопривредним праксама које доприносе настанку ерозије вид.: В. Jack, *op. cit.*, 39-40

<sup>2047</sup> Уредба бр. 1306/2013, (58).

<sup>2048</sup> Уредба бр. 1306/2013, Прилог II.

<sup>2049</sup> Правила добре пољопривредне праксе, 27.

<sup>2050</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 18.

<sup>2051</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 18.

<sup>2052</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 20.

<sup>2053</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 19.

<sup>2054</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 19.

<sup>2055</sup> Национални програм руралног развоја од 2018. до 2020. године, 99.

<sup>2056</sup> Национални програм руралног развоја од 2018. до 2020. године, 99.

Обавезе власника да предузима мере за заштиту од ерозије зависе од места на ком се налази пољопривредна парцела. Уколико је у питању подручје у ком постоји изражен ризик од деградације пољопривредног земљишта под утицајем ерозије, власнику могу бити наметнута рестриктивна ограничења. У мање ризичним подручјима такође могу бити предвиђене одређене мере које власник, односно корисник треба да примени на пољопривредном земљишту, као што је задржавање биљног покривача или обрађивање земљишта на одређени начин. Спречавање деградације пољопривредног земљишта под утицајем ерозије је како у јавном интересу, тако и у интересу власника земљишта. Као што је речено на почетку, губитак плодности пољопривредног земљишта услед процеса ерозије значајно утиче на смањење приноса. О важности заштите земљишта од ерозије говори и чињеница да је за формирање 2,5 cm земљишта потребно између 200 и 1000 година,<sup>2057</sup> а за 30 cm између 1000 и 10.000 година.<sup>2058</sup>

#### 8.1.2.4. Обавеза власника, односно корисника да врши контролу плодности земљишта и да води евиденцију о количини коришћеног ђубрива и пестицида

Обавеза власника, односно корисника да врши контролу плодности земљишта и да води евиденцију о количини коришћеног ђубрива и пестицида представља позитивно ограничење које чини целину са претходно анализираним негативним ограничењем забране прекомерне употребе ђубрива и пестицида. Ниме, спровођење анализе земљишта је предуслов адекватне употребе ђубрива у пољопривредној производњи. Подаци који се добијају из анализе представљају основ за одређивање количине и врсте ђубрива коју треба применити на конкретном земљишту. На тај начин се може утицати на спречавање тенденције употребе прекомерне количине ђубрива које пољопривредне културе не могу у потпуности да апсорбују.<sup>2059</sup> Самим тим се могу спречити или ублажити негативне последице по животну средину о којима је претходно било речи.

Као што је речено у одељку о *Употреби ђубрива у пољопривредној производњи у Србији* власници, односно корисници су дужни да врше контролу плодности пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе.<sup>2060</sup> То је потребно чинити сваке пете године, а по потреби и чешће.<sup>2061</sup> Поред тога у складу са *Законом о пољопривредном земљишту* пољопривредници имају обавезу да воде евиденцију о количини примењеног минералног ђубрива и пестицида.<sup>2062</sup> Обавеза вођења евиденције о примени средстава за исхрану биља је предвиђена и *Законом о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта* за сваког произвођача биља.<sup>2063</sup>

Обавеза контроле плодности земљишта и вођења евиденције примене ђубрива и пестицида представља додатно ограничење и оптерећење за пољопривреднике. Међутим, оно није само у јавном интересу очувања плодности земљишта и заштите животне средине, већ је

<sup>2057</sup> D. Pimentel, J. Allen, A. Beers, L. Guinand, R. Linder, P. McLaughlin, B. Meer, D. Musonda, D. Perdue, S. Poisson, S. Siebert, K. Stoner, R. Salazar, A. Hawkins, „World Agriculture and Soil Erosion, Erosion threatens world food production,“ *BioScience*, 4/1987, 277.

<sup>2058</sup> Stephan Mitschang (ed.), *Soil Protection Law in the EU- Bodenschutzrecht in der EU*, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 5, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008, 6.

<sup>2059</sup> Вид.: G. J. Monteny, *op. cit.*, 927.

<sup>2060</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21, ст. 1.

<sup>2061</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21, ст. 1.

<sup>2062</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 21, ст. 1.

<sup>2063</sup> Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, чл. 28, ст. 2.

и у интересу власника, односно корисника пољопривредног земљишта. Адекватна примена ђубрива и средстава за заштиту биља доприноси постизању одговарајућих приноса и спречавању деградације земљишта које пољопривредник треба да користи и у будућности и да са њега остварује приходе. Регулисање употребе ђубрива и пестицида у пољопривредној производњи представља пример неопходне заступљености и позитивних и негативних ограничења како би се остварили циљеви који су пре свега у јавном, али и у приватном интересу пољопривредника.

### 8.1.3. Актуелне тенденције и нова ограничења права својине на пољопривредном земљишту у вези са климатским променама

Повезаност климатских промена и пољопривредне производње може бити анализирана са различитих аспеката. Са једне стране, пољопривредна производња се може посматрати као фактор који доприноси настанку климатских промена. Наиме, пољопривредне активности представљају значајан извор емисија гасова са ефектом стаклене баште који утичу на климатске промене.<sup>2064</sup> Процењује се да на глобалном нивоу око 20% штетних гасова потиче од пољопривреде.<sup>2065</sup> У Европској унији је проценат мањи и износи око 10%.<sup>2066</sup> Значајан део емисија штетних гасова потиче од сточарства и од употребе минералних ђубрива у конвенционалној пољопривреди.<sup>2067</sup> Међутим и друге активности у пољопривредној производњи, као што је нпр. дубоко орање земљишта, изазивају негативне последице по климу.<sup>2068</sup> Са друге стране пољопривреда може бити значајан фактор у смањењу штетног доприноса климатским променама.<sup>2069</sup>

Однос климатских промена и пољопривреде можемо посматрати и из другог угла. Наиме, промене климе значајно утичу на услове пољопривредне производње и на приносе, о чему је било речи у оквиру другог поглавља.<sup>2070</sup> Због тога је пољопривредну производњу потребно прилагођавати климатским условима који се мењају.

<sup>2064</sup> Вид.: X.P.C. Verge, C. De Kimpe, R.L. Desjardins, „Agricultural production, greenhouse gas emissions and mitigation potential,” *Agricultural and Forest Meteorology*, 142/2007, 257; Bruce A. McCarl, Thomas W. Hertel, „Climate Change as an Agricultural Economics Research Topic,” *Applied Economic Perspectives and Policy*, 1/2018, 61; Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food and Agriculture 2016*, FAO, Rome, 2016, 10. <http://www.fao.org/3/a-i6030e.pdf> преузето: 06.02.2020.

<sup>2065</sup> Felix Ekardt, Jutta Wieding, Beatrice Garske, Jessica Stubenrauch, „Agriculture-related Climate Policies – Law and Governance Issues on the European and Global Level,” *Carbon & Climate Law Review*, 4/2018, 319.

<sup>2066</sup> Massimiliano Agovino, Mariaconcetta Casaccia, Mariateresa Ciommi, Maria Ferrara, Katia Marchesano, „Agriculture, climate change and sustainability: The case of EU-28,” *Ecological Indicators*, 105/2019, 528; European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, 7. <https://www.eea.europa.eu/publications/cc-adaptation-agriculture> приступљено: 17.08.2020.

<sup>2067</sup> F. Ekardt et al., *op. cit.*, 319; European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, 40; У литератури се наводи да емисије штетних гасова потичу најчешће од ферментације код животиња, начина третирања стајњака, употребе ђубрива, садње пиринча, спаљивања органских остатака на пољопривредном земљишту, X.P.C. Verge, C. De Kimpe, R.L. Desjardins, *op. cit.*, 256-257.

<sup>2068</sup> Детаљније вид.: Emilio J. González-Sánchez, Manuel Moreno-García, Amir Kassam, Antonio Holgado-Cabrera, Paula Triviño-Tarradas, Rosa Carbonell-Bojollo, Michele Pisante, Oscar Veroz-González, Gottlieb Basch, *Conservation Agriculture: Making Climate Change Mitigation and Adaptation Real in Europe*, European Conservation Agriculture Federation, 2017, 35-36. <http://www.ecaf.org/downloads/books> преузето: 04.08.2020.

<sup>2069</sup> Вид. на пример: D. Blandford, K. Hassaroyannes, *op.cit.*, 170-177, 179-180; R. W. Adler, *op. cit.*, 225-226; Charlotte Streck, Darragh Conway, „Forestry and Agriculture under the UNFCCC: A Jigsaw Waiting to be Assembled?,” in: Cinnamon P. Carlarne, Kevin R. Gray, Richard Tarasofsky, (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 575.

<sup>2070</sup> Детаљније вид. одељак: 3.3.2.2. Климатске промене.



Адаптирање на климатске промене можемо посматрати у ширем и у ужем смислу. У ширем смислу адаптација подразумева доношење одлука и стратегија на међународном, регионалном, националном и локалном нивоу и она не подразумева само скуп мера, већ чини саставни део пољопривредних и развојних политика.<sup>2071</sup> Посматрана у ужем смислу, адаптација на климатске промене подразумева доношење одлука о предузимању конкретних мера на нивоу пољопривредног газдинства,<sup>2072</sup> што пружа могућност њиховог прилагођавања локалним потребама и околностима и даје допринос у решавању глобалног проблема.<sup>2073</sup>

О неопходности анализе пољопривредне производње из обе перспективе, односно кроз измену пољопривредне праксе у смеру смањења негативног утицаја на климу и прилагођавања новим климатским условима, говори чињеница да је Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација 2010. године утврдила посебан концепт, односно приступ у решавању проблема потребе за производњом веће количине хране за светско становништво, утицаја климатских промена на пољопривредну производњу и утицаја пољопривредне производње на климатске промене, који је назвала *климатски паметна пољопривреда (Climate-Smart Agriculture – CSA)*.<sup>2074</sup> Она се заснива на три основна стуба: „1. одрживо повећање пољопривредне продуктивности и прихода; 2. прилагођавање и изградња отпорности на климатске промене; 3. смањење и/или уклањање емисија гасова са ефектом стаклене баште, где је то могуће.“<sup>2075</sup> Климатски паметна пољопривреда обухвата принципе одрживе пољопривреде и одрживог управљања еко системима, водним ресурсима и пејзажом.<sup>2076</sup> Не постоји један модел који је примењив на све државе, већ пољопривредне стратегије треба да буду прилагођене локалним условима, при чему треба узети у обзир конкретан социјални, економски и еколошки контекст.<sup>2077</sup> Дакле, климатски паметна пољопривреда није нови принцип пољопривредне производње, нити скуп пракси које се могу универзално применити.<sup>2078</sup> У питању је систем који садржи различите елементе као што су управљање земљиштем, усевима, сточарством, аквакултуром, риболовом, екосистемима и пејзажом како би се постигао баланс између потреба за производњом хране, смањења негативног утицаја на климатске промене и прилагођавања климатским променама; обезбеђење услуга пољопривредницима које им могу помоћи да боље управљају ризицима које доносе климатске промене и да предузму мере за ублажавање утицаја пољопривреде на климу; поред тога, обухватају и промене у ширем прехранбеном систему.<sup>2079</sup> Сви ови елементи и конкретне мере смањења негативног утицаја пољопривредне производње на климатске услове и прилагођавање пољопривреде на климатске промене треба да буду одређене на локалном нивоу како би на најбољи начи могле да одговре на изазове климатских промена и потребе за производњом довољне количине хране. Различите врсте

---

<sup>2071</sup> Ian Burton, Bo Lim, „Achieving Adequate Adaptation in Agriculture,“ in: Jim Salinger, Shiv Sivakumar, Raymond Motha (eds.), *Increasing Climate Variability and Change*, Springer, Dordrecht, 2005, 195.

<sup>2072</sup> *Ibid.*, 194-195.

<sup>2073</sup> E. J. González-Sánchez et al., *op. cit.*, 111.

<sup>2074</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Agriculture and climate change - Challenges and opportunities at the global and local level - Collaboration on Climate-Smart Agriculture*, FAO, Rome, 2019, 3. <http://www.fao.org/3/CA3204EN/ca3204en.pdf>, приступљено: 14.08.2020.

<sup>2075</sup> FAO, *Agriculture and climate change - Challenges and opportunities at the global and local level - Collaboration on Climate-Smart Agriculture*, 3.

<sup>2076</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, FAO, 2017, 7. <http://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/concept/module-a1-introducing-csa/chapter-a1-2/en/>, приступљено: 14.08.2020.

<sup>2077</sup> FAO, *Agriculture and climate change - Challenges and opportunities at the global and local level - Collaboration on Climate-Smart Agriculture*, 3.

<sup>2078</sup> FAO, *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, 7.

<sup>2079</sup> FAO, *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, 7.

пољопривредне производње могу бити прилагођене на више начина, при чему они не морају бити исти за сва пољопривредна газдинства.<sup>2080</sup>

Пољопривредна производња може имати значајан утицај на остварење циљева предвиђених Париским споразумом (*Paris Agreement*) из 2015. године, којим су утврђени даљи кораци у борби против климатских промена. Одређено је да раст просечне глобалне температуре треба да буде ограничен на испод 2°C у односу на ниво који је постојао у преиндустријском периоду.<sup>2081</sup> Поред тога, један од циљева Париског споразума је и „повећање способности прилагођавања на негативне утицаје и јачање отпорности на климатске промене и развој праћен ниским емисијама гасова са ефектом стаклене баште, на начин који не угрожава производњу хране.“<sup>2082</sup> Имајући у виду утицај пољопривредне производње на климатске промене, посебно негативан ефекат велике количине штетних гасова,<sup>2083</sup> са једне стране и прилагођавање производње новим климатским условима, са друге стране, можемо закључити да је пољопривредна пракса коју примењују власници, односно корисници пољопривредног земљишта од изузетне важности за остварење наведених циљева.

Да би се постигли жељени резултати неопходно је усмерити активности пољопривредника увођењем различитих позитивних и негативних ограничења. На нивоу Европске уније је у оквиру Заједничке пољопривредне политике предвиђено неколико подстицаја, односно усмеравања пољопривредне праксе како би се смањило негативан утицај одређеног начина коришћења пољопривредног земљишта на климатске услове, односно да би се пољопривредна производња прилагодила климатским променама. Као што је речено, у оквиру система унакрсне услађености (*cross-compliance*)<sup>2084</sup> пољопривредници су дужни да поштују правила која постоје на нивоу Европске уније и на националном нивоу, а односе се на постицање доброг пољопривредног и еколошког стања земљишта, што између осталог обухвата и питања која се односе на климатске промене.<sup>2085</sup> Поред тога, зелена компонента директних плаћања (*greening*) у оквиру првог стуба Заједничке пољопривредне политике усмерена је на подстицање пољопривредне праксе која је корисна за климу и животну средину.<sup>2086</sup> Као што је речено, пољопривредници који имају право на средства у оквиру програма основних плаћања или јединствених плаћања по површини, морају на свим пољопривредним парцелама да примењују праксу која је корисна за климу и животну средину, што подразумева примену различитих мера као што су разноврсност усева, одржавање постојећих трајних травњака и постојање еколошки значајне површине на пољопривредној површини.<sup>2087</sup> Обавеза примене две или три врсте пољопривредних култура на одређеној површини, о чему је било речи, уведена је да би се пољопривредници подстакли да напусте систем монокултуре и спрече негативне ефекте коришћења пољопривредног земљишта на такав начин. Међутим, систем је критикован јер није уведена и обавеза ротације усева на тим површинама,<sup>2088</sup> што може значајно утицати на смањење, односно прилагођавање пољопривредне производње климатским променама.

<sup>2080</sup> FAO, *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, 10.

<sup>2081</sup> Paris Agreement, United Nations, 2015, Art. 2, (a).

<sup>2082</sup> Paris Agreement, Art. 2, (b).

<sup>2083</sup> Детаљније о смањењу емисија штетних гасова који потичу из пољопривреде и остварењу циља одређеног Париским споразумом, вид.: Meryl Breton Richards, Eva Wollenberg, Detlef van Vuuren, „National contributions to climate change mitigation from agriculture: allocating a global target,“ *Climate Policy*, 10/2018, 1271-1283.

<sup>2084</sup> Више о систему унакрсне услађености вид. одељак: 4.1.1.4. Мере за заштиту животне средине.

<sup>2085</sup> Уредба бр. 1306/2013, чл. 93.

<sup>2086</sup> Уредба бр. 1307/2013, (37).

<sup>2087</sup> Уредба бр. 1307/2013, чл. 43.

<sup>2088</sup> D. Blandford, K. Hassapoyannes, *op.cit*, 189.

Један од циљева подршке руралном развоју у оквиру другог стуба Заједничке пољопривредне политике је одрживо управљање природним ресурсима и спровођење активности против климатских промена.<sup>2089</sup> Као што је речено, Уредбом бр. 1305/2013 је одређено шест приоритета Европске уније у области руралног развоја, међу којима је промовисање ефикасности ресурса и подстицање промена ка нискоугљеничној и климатски прилагодљивој економији.<sup>2090</sup> Остварењу ових циљева треба да допринесе повећање ефикасности у коришћењу воде и енергије у пољопривреди, коришћење обновљивих извора енергије, смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште и амонијака из пољопривреде, подстицање секвестрације угљеника у пољопривреди.<sup>2091</sup> Државе чланице треба у своје програме руралног развоја да укључе посебне тематске подпрограме међу којима треба да буде и ублажавање климатских промена и прилагођавање пољопривредне производње новим климатским условима.<sup>2092</sup> Поред тога пољопривредницима треба омогућити да добију одговарајуће савете у вези са климатским променама и пољопривредном производњом.<sup>2093</sup> Плаћања за пољопривреду, животну средину и климу треба да подстакну пољопривреднике и субјекте који управљају пољопривредним земљиштем да „служе друштву у целини увођењем или даљом применом пољопривредне праксе која доприноси прилагођавању климатским променама и њиховом ублажавању и која је усклађена са заштитом и побољшањем животне средине, пејзажа и његових својстава, природних ресурса, тла и генетске разноликости.“<sup>2094</sup> За предузимање мера које доприносе заштити животне средине и смањењу климатских промена, а које превазилазе претходно наведени основни минимум у оквиру система унакрсне усклађености (*cross-compliance*) и зелене компоненте директних плаћања (*greening*), предвиђена су додатна плаћања. Државе чланице у складу са својим локалним приоритетима и потребама пољопривредницима треба да омогуће подршку за промену пољопривредне праксе тако да она има позитиван утицај на животну средину и климу.<sup>2095</sup> Пољопривредници којима се додељују средства у оквиру ове мере треба да имају одговарајућа знања, односно треба да буду оспособљени<sup>2096</sup> за промену пољопривредне праксе како би могли да допринесу остварењу циљева у области заштите животне средине и климатских промена. Период на који се преузимају обавезе у оквиру ове мере може бити од 5 до 7 година, а уколико је потребно може бити дужи или краћи.<sup>2097</sup> Финансијска средства која пољопривредник добија треба да надоместе у потпуности или делимично трошкове предузимања мера и смањење прихода.<sup>2098</sup>

Прилагођавање климатским променама и смањење негативног утицаја пољопривредне производње на климатске услове у оквиру Заједничке пољопривредне политике подразумева усмеравање начина коришћења пољопривредног земљишта. Примена основних (минималних) мера је обавезна за пољопривреднике, док је примена додатних мера на добровољној бази. Осим наведених, постоје и други прописи чијом применом се директно или индиректно може утицати на смањење доприноса пољопривредне производње климатским променама и на процес прилагођавања. Као што је већ речено у претходним одељцима, различита ограничења у погледу примене ђубрива и пестицида и подстицање пољопривредне праксе која има позитиван утицај на климу и прилагођавање производње новим условима, такође одређују, односно ограничавају начин коришћења пољопривредног земљишта. Правила Заједничке пољопривредне политике представљају само оквир

<sup>2089</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 4.

<sup>2090</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 5, (5).

<sup>2091</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 5, (5).

<sup>2092</sup> Уредба бр. 1305/2013, (8), чл. 7.

<sup>2093</sup> Уредба бр. 1305/2013, (13), чл. 15.

<sup>2094</sup> Уредба бр. 1305/2013, (22).

<sup>2095</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 28, т. 1.

<sup>2096</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 28, т. 4.

<sup>2097</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 28, т. 5.

<sup>2098</sup> Уредба бр. 1305/2013, чл. 28, т. 6.

деловања, док је на државама чланицама да одреде, односно додатно прецизирају имплементацију појединих мера на националном, регионалном и локалном нивоу.

Конкретне мере које треба да допринесу смањењу негативног утицаја пољопривредне производње на климатске промене, посебно смањење емисије штетних гасова су предложене у документу *Мере на нивоу фарми за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште из пољопривреде ЕУ* који је израђен на захтев Одбора за пољопривреду и рурални развој Европског парламента (European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development).<sup>2099</sup> Оне су у складу са предлозима који постоје и у другим документима и научним истраживањима посвећеним овој тематици. Једна од мера која може допринети смањењу емисија штетних гасова је постизање равнотеже нивоа азота за сваку фарму, посебно у периоду након скидања усева. Потребно је израчунати вишак азота на нивоу фарме прикупљањем података о уношењу азота кроз примену минералних ђубрива и стајњака, количину азота које су апсорбовале пољопривредне културе и сл.<sup>2100</sup> Обавеза пољопривредника да се придржавају границе дозвољеног максималног испирања азота по фарми би омогућила смањење емисија штетних гасова и негативног утицаја на климу.<sup>2101</sup> Смањење вишка азота који је резултат пољопривредне производње изискује промену пољопривредне праксе, посебно у погледу примене ђубрива, али и избора пољопривредних култура. Овакава обавеза је и у складу са циљевима Нитратне директиве, о којој је било речи.

На смањење емисија штетних гасова из пољопривредне производње може утицати и гајење одређених врста пољопривредних култура, као што су азотофиксатори. Једна од мера је сејање махунарки (легуминоза) које у симбиози са бактеријама у чворовима кореновог система имају могућност фиксирања азота.<sup>2102</sup> Њихово узгајање доприноси смањењу емисија штетних гасова,<sup>2103</sup> повећава плодност земљишта и смањује потребу за применом вештачких ђубрива. Због тога њихова заступљеност на укупним површинама обрадивог земљишта у Европској унији треба да буде повећана са постојећих 1,8% на најмање 10%.<sup>2104</sup> Ова мера такође доприноси остварењу циљева предвиђених Нитратном директивом.

Још један од начина смањења емисија штетних гасова и побољшања квалитета земљишта је примена покровних усева у пољопривредној производњи. Они омогућују обнављање плодности земљишта, доприносе бољем управљању водама, коровом, штеточинама, спречавају испирање азота, смањују потребу за применом ђубрива и пестицида и доприносе заштити земљишта од ерозије.<sup>2105</sup> Покровни усеви директно и индиректно

<sup>2099</sup> Jordi Domingo, Eduardo De Miguel, Blanca Hurtado, Nicolas Métyer, Jean-Luc Bochu, Philippe Pointereau, Sylvain Pellerin, Laure Bamière, Lénaïc Pardon, *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2014. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/513997/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)513997\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/513997/IPOL-AGRI_NT(2014)513997_EN.pdf) приступљено: 24.08.2020.

<sup>2100</sup> J. Domingo, et al., *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 25.

<sup>2101</sup> J. Domingo, et al., *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 25.

<sup>2102</sup> J. Domingo, et al., *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 26; Hugh Martineau, Jeremy Wiltshire, J Webb, Kaley Hart, Clunie Keenleyside, David Baldock, Harriet Bell, John Watterson, *Effective performance of tools for climate action policy - meta-review of Common Agricultural Policy (CAP) mainstreaming*, Report for European Commission – DG Climate Action, Ricardo-AEA Ltd, 2016, 167. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/forests/lulucf/docs/cap\\_mainstreaming\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/forests/lulucf/docs/cap_mainstreaming_en.pdf) преузето: 16.08.2020. D. Blandford, K. Hassapoyannes, *op.cit.*, 184.

<sup>2103</sup> У једном случају у оквиру пројеката *AgriClimateChange* који је спроведен у Француској, Немачкој италији и Шпанији у периоду од 2010. до 2013. године утврђено је да је повећање заступљености махунарки на пољопривредном земљишту за 16% утицало на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште на нивоу пољопривредног газдинства за 15%. J. Domingo, et al., *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 27.

<sup>2104</sup> J. Domingo, et al., *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 26.

<sup>2105</sup> J. Domingo, et al., *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 30.

доприносе смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште, а један од циљева је да они буду заступљени на свим обрадивим површинама у Европској унији.<sup>2106</sup> Покровни усеви могу значајно допринети спречавању деградације земљишта до које може доћи под утицајем климатских промена, посебно у условима екстремних падавина и јаких ветрова.<sup>2107</sup> Препоручује се употреба аутохтоних сорти с обзиром да су оне углавном отпорније јер су прилагођене локалним условима.<sup>2108</sup>

Конзервацијска пољопривреда која подразумева смањену обраду земљишта,<sup>2109</sup> примену покровних усева и плодореда, може са једне стране допринети смањењу негативног утицаја на климатске услове, а са друге стране може бити и један од начина прилагођавања пољопривреде климатским променама. Методи који се примењују у конзервацијској пољопривреди доприносе смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште, што је један од начина ублажавања даљег развоја климатских промена.<sup>2110</sup> Са друге стране, конзервацијска пољопривреда ствара повољније услове за гајење пољопривредних култура и утиче на њихову отпорност на климатске промене.<sup>2111</sup> Процењује се да оваква пракса представља добар начин борбе против климатских промена у ратарству.<sup>2112</sup>

Када је у питању прилагођавање климатским променама једна од мера коју треба примењивати је сејање пољопривредних култура које су прилагођене новим климатским условима, како би се ублажиле негативне последице.<sup>2113</sup> Увођење нових пољопривредних култура и враћање традиционалним врстама повећава генетску разноликост и може утицати на већу отпорност пољопривредне производње на екстремне временске и климатске услове.<sup>2114</sup> Поред тога, потребно је прилагодити време сетве и жетве новим климатским условима, што може допринети побољшању квалитета приноса.<sup>2115</sup>

Начин приступа питању односа пољопривредне производње и климатских промена на међународном, националном и локалном нивоу може значајно утицати на право својине на пољопривредном земљишту, односно на овлашћења власника и корисника. У зависности од приоритета и циљева различитих јавних политика и њиховог утицаја на обликовање конкретних законских решења власнику може бити остављена већа, односно мања слобода у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта. Позитивна и негативна ограничења која су уведена због све израженијег проблема у вези са климатским променама утичу на конкретне обавезе власника, односно корисника пољопривредног земљишта, и усмеравају пољопривредну производњу како би били остварени прописани циљеви. Ограничења у вези са климатским променама су установљена у јавном интересу, како би се смањили негативни ефекти пољопривредне производње на климатске услове, али и како би се пољопривредна

<sup>2106</sup> J. Domingo, *et al.*, *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 30.

<sup>2107</sup> European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, 10, 80.

<sup>2108</sup> European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, 10, 80.

<sup>2109</sup> О бенефинтима смањене обраде земљишта вид.: E. J. González-Sánchez *et al.*, *op. cit.*, 80-84.

<sup>2110</sup> Детаљније вид.: J. Domingo, *et al.*, *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 28; E. J. González-Sánchez *et al.*, *op. cit.*, 80-85.

<sup>2111</sup> Детаљније вид.: E. J. González-Sánchez *et al.*, *op. cit.*, 113.

<sup>2112</sup> Детаљније вид.: J. Domingo, *et al.*, *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, 28; European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, 10, 82.

<sup>2113</sup> European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, 10, 81; D. Blandford, K. Hassapoyannes, *op.cit.*, 178.

<sup>2114</sup> European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, 10, 81.

<sup>2115</sup> European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, 10; ; B. A. McCarl, T. W. Hertel, *op. cit.*, 65; D. Blandford, K. Hassapoyannes, *op.cit.*, 178.

производња прилагодила климатским променама и омогућила производњу хране за становништво. Међутим, промене у начину пољопривредне производње, уздржавање од одређених активности и примена прописаних мера су и у интересу власника, односно корисника пољопривредног земљишта, је омогућавају да оствари одговарајући ниво приноса и у измењеним условима. Према различитим проценама, очекује се да ће временски услови у будућности бити неповољнији, што ће утицати обим, а некада и на могућност пољопривредне производње. У складу са тим, можемо очекивати да ће ограничења права својине на пољопривредном земљишту бити све већа како би могао да се обезбеди опстанак пољопривредне производе и у неповољнијим условима. Од конкретних поступака пољопривредника, као што су на пример сејање прилагодљивих пољопривредних култура, одређени начин обраде земљишта и сл., о чему је претходно било речи, зависи утицај пољопривредне производње на климатске промене и могућност остварења приноса и у измењеним условима, због чега се очекује да ће државе настојати све више да регулишу начин коришћења пољопривредног земљишта. Међутим, поред увођења различитих ограничења, потребно је подићи свест пољопривредних произвођача о томе да су она неопходна и да су од егзистенцијалног значаја како за њих, за њихову друштвену заједницу, али и за целокупно човечанство.

## 8.2. Ограничења права својине на пољопривредном земљишту у приватном интересу

### 8.2.1. Традиционалне и нове службености

Право својине на пољопривредном земљишту може бити ограничено стварним и личним службеностима.

#### 8.2.1.1. Стварне службености

Стварним службеностима се ограничава право својине у приватном интересу тако што власник повласне непокретности има могућност да за потребе те непокретности врши одређене радње на послужној непокретности која је у својини другог лица или да од њега захтева да се уздржава од одређених радњи које би иначе могао да врши на својој непокретности.<sup>2116</sup> Дакле, стварне службености могу бити позитивне, када власник повласног добра може да на одређени начин употребљава послужно добро и негативне, када се од власника послужног добра захтева да се уздржи од употребе своје непокретности на одређени начин на који би иначе имао право.<sup>2117</sup> Успостављањем стварне службености ограничава се право својине на послужном добру.<sup>2118</sup> Међутим, суштина службености није да се ограничи право својине на непокретности, него да се омогући употреба друге

<sup>2116</sup> Закон о основама својинско правних односа, чл. 49.

<sup>2117</sup> Даница Попов, „Врсте стварних службености,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2015, 946; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 186; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 248-249; А. Гамс (1961), 141.

<sup>2118</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 237, 245.

непокретности.<sup>2119</sup> Ограничења права својине до којих долази успостављањем службености „су само њихова последица.“<sup>2120</sup>

Неке од традиционалних стварних службености које могу бити успостављене на пољопривредном земљишту као послужном добру, односно за пољопривредно земљиште као повласно добро су службеност пролаза преко туђег земљишта, прогона стоке,<sup>2121</sup> службеност довођења и одвођења воде преко туђег земљишта,<sup>2122</sup> службеност узимања воде са туђег бунара или извора,<sup>2123</sup> службеност паше,<sup>2124</sup> право да се захтева од суседа да не сеје високу пољопривредну културу.<sup>2125</sup>

С обзиром да стварна службеност пружа могућност власнику повласног добра да користи своју непокретност, а за власника послужног добра терет, потребно је поштовати начело рестрикције, односно поштеде послужног добра, тако да право својине на тој непокретности буде што мање ограничено.<sup>2126</sup> „Службеност је условљена и ограничена потребама повласног добра,“ њен обим је одређен наменом и користи ради које се успоставља, односно природом конкретне службености.<sup>2127</sup> Према томе, титулар права службености може своје право да врши „до мере којом задовољава потребе свог добра, а власника послужног добра што мање ограничава.“<sup>2128</sup> У случају пољопривредног земљишта, то би занчило да на пример службеност пролаза треба да буде успостављена тако да на најмањи могући начин оптерећује парцелу, односно да пролаз буде омогућен ивицом пољопривредне парцеле тако да усеви буду што мање угрожени, односно да власник послужног добра може своју пољопривредну производњу да обавља несметано и да нема прекомерне губитке због немогућности обрађивања дела земљишта на коме је установљена службеност пролаза. Са друге стране, потребно је водити рачуна о томе да власник повласног добра може да оствари сврху због које је установљена службеност пролаза, а то је најчешће обрађивање пољопривредног земљишта, због чега му мора бити омогућен пролаз пољопривредним машинама. Како би било заштићено право својине послужног добра од прекомерног ограничења путем ширења службености, а истовремено омогућено власнику повласног добра да користи своју непокретност на одређени начин, потребно је да службеност буде прецизно одређена. Код службености пролаза потребно је одредити да ли је у питању пролаз преко туђег пољопривредног земљишта пешице, аутомобилом, пољопривредним машинама, да ли је дозвољен прогон стоке и др. Власнику пољопривредног земљишта које је послужно добро није све једно колика ће бити ширина пролаза и на који

<sup>2119</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 181; Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 118-119.

<sup>2120</sup> Радмила Ковачевић, „Стварне службености и својина,“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 18/1978, 272.

<sup>2121</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 186; *Службености*, Правна енциклопедија 2, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 1533; Ј. Марковић (1912), 422; Д. Попов (2015), 950; Српски грађански законик, чл. 335.

<sup>2122</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 54.

<sup>2123</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 248; Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 118; *Службености*, Правна енциклопедија 2, 1533; Ј. Марковић (1912), 422; Д. Попов (2015), 950; Српски грађански законик, чл. 335.

<sup>2124</sup> А. Гамс (1961), 142; Ј. Марковић (1912), 422; Српски грађански законик, чл. 335; Детаљније вид.: Д. Попов (2015), 955-956.

<sup>2125</sup> Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 121; *Службености*, Правна енциклопедија 2, 1533.

<sup>2126</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 181; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 245-246; А. Гамс (1961), 140, 143; Радмила Ковачевић, „Злоупотреба права службености,“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 13/1974, 318-319; „Стварна службеност врши се на начин којим се најмање оптерећује послужно добро.“ Закон о основама својинско правних односа, чл. 50.

<sup>2127</sup> Р. Ковачевић (1974), 318-319.

<sup>2128</sup> *Ibid.*, 318.

начин ће он бити коришћен јер од тога зависи коју површину неће моћи да несметано обрађује, да ли ће земљиште бити сабијено због пролаза тешке механизације, да ли постоји ризик да му животиње оштете део усева и сл.

Стварне службености могу бити трајне или повремене,<sup>2129</sup> могу бити установљене „на одређено време или за одређено доба године“ (сезонске службености).<sup>2130</sup> Њихова квалификација, односно трајање зависи од конкретног случаја. Тако на пример, право пролаза може бити сезонска службеност, када је потребно спровести пољопривредне радове на парцели која је повласно добро и она је повремена службеност с обзиром да се састоји из „предузимања одређене радње од стране титулара службености“, а није у питању успостављање трајног стања, као на пример код постављања каблова или водоводних цеви у земљишту.<sup>2131</sup> Међутим, у зависности од врсте пољопривредне производње службеност пролаза до парцела на којима се она спроводи може бити уставновљена и као стална. У вези са различитим начином квалификације службености пролаза анализираћемо случај из 2015. године. Основни суд у Лозници је у пресуди за случај П бр. 314/2015 од 11.01.2016. године утврдио да „тужилац има право службености *сезонског и повремениог карактера* за пролазак запрегом, пољопривредном механизацијом и пешице ради доласка у своје повласне кат. парцеле број...“<sup>2132</sup> Међутим, Апелациони суд у Новом Саду је пресудом Гж бр.1311/16 од 29.07.2016. године утврдио да „тужилац има право службености *сталног карактера* за пролазак запрегом, пољопривредном механизацијом и пешице ради доласка у своје повласне катастарске парцеле број ... и ... обе КО ..., а преко кат. парцеле број ... КО ... као послужне, што су тужени дужни трпети и дозволити да се тужилац описаним правом службености користи,...“<sup>2133</sup> Врховни касациони суд је закључио да је „правилно становиште другостепеног суда у погледу карактера стварне службености.“<sup>2134</sup> Наиме, власник је пољопривредне парцеле које су повласно добро користио за „пољопривредну обраду, а затим и за узгој свиња,“ сезона пољопривредних послова у складу са њиховом природом траје од марта до новембра, али је закључено да додатно бављене сточарством на повласним парцелама „намеће потребу сталности стварне службености тужиоца.“<sup>2135</sup> Можемо закључити да карактер службености пролаза зависи од врсте пољопривредне производње која се врши на повласним парцелама. Ратарство не захтева обављање пољопривредних радова током целе године, већ у одређеној сезони у зависности од врсте пољопривредне културе која се узгаја и других услова, због чега се може установити сезонска службеност пролаза. Када је у питању сточарство, послови пољопривредника на земљишту на коме се узгаја стока се одвијају на дневном нивоу током читаве године, због чега службеност пролаза до пољопривредне парцеле на којој се спроводи оваква врста пољопривреде мора бити стална. Међутим, када је у питању сточарска производња треба правити разлику у погледу начина на који се користи конкретно пољопривредно земљиште. Уколико, на пример, пољопривредна парцела служи за испашу стоке, она се не може користити током целе године, тако да службеност у том случају мора бити сезонска.

За стварне службености не важи принцип *numerus clausus*, односно њихов број није ограничен.<sup>2136</sup> Током времена је долазило до успостављања нових службености на

<sup>2129</sup> Детаљније вид.: Д. Попов (2015), 957-958; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 250-251; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 188-189; Закон о основама својинскоправних односа, чл. 49, ст. 2; Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 122.

<sup>2130</sup> Закон о основама својинскоправних односа, чл. 49, ст. 2; Вид.: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 251; Д. Попов (2015), 958-959.

<sup>2131</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 251.

<sup>2132</sup> Пресуда Основног суда у Лозници П бр.314/2015 од 11.01.2016.

<sup>2133</sup> Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж бр.1311/16 од 29.07.2016.

<sup>2134</sup> Врховни касациони суд, Рев. 2277/2016, 27.09.2017.

<sup>2135</sup> Врховни касациони суд, Рев. 2277/2016, 27.09.2017.

<sup>2136</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 240.



пољопривредном земљишту, као што су на пример службености у вези са постављањем ветропаркова.

У Србији је изградња ветропаркова, односно постављање ветрогенератора започето тек пре неколико година. Било је потребно пронаћи модел за спровођење пројеката, односно коришћење пољопривредног земљишта на начин који до тада није био заступљен у Србији. Анализа досадашњих пројеката указује на то да су развијена три основна модела за изградњу ветропаркова на пољопривредном земљишту. Први модел представља куповину пољопривредног земљишта. Компанија која је куповином стекла право својине на пољопривредном земљишту користи део парцеле за постављање ветрогенератора, а други део даје у закуп лицу од кога је земљиште купила, тако да претходни власник има могућност да већи део парцеле и даље користи за пољопривредну производњу. По другом моделу компанија стиче право да користи пољопривредно земљиште на основу уговора о закупу. Поред тога је потребно успоставити и службеност како би ветрогенератор могао да буде постављен. Трећи модел подразумева успостављање трајне службености на целој пољопривредној парцели, а власник парцеле добија накнаду која треба да представља компензацију за немогућност коришћења дела парцеле за пољопривредну производњу. Осим постављања ветрогенератора за функционисање ветропарка је потребна одговарајућа инфраструктура и други објекти као што су трафостаница и управна зграда за чију изградњу је потребно купити пољопривредно земљиште и извршити његову пренамену.<sup>2137</sup>

У току процеса изградње ветропарка и његовог каснијег коришћења веома значајну улогу имају различите врсте стварних службености. Како би био омогућен приступ парцелама на којима је планирана изградња потребно је успоставити службеност пролаза. Све пољопривредне парцеле немају приступ путу, за пролаз механизације која се користи приликом изградње може бити потребно проширење постојећих атарских путева, поред тога потребно је омогућити пролаз на самој пољопривредној парцели ради извођења радова на изградњи и одржавању што је посебно значајно уколико парцела није у својини компаније која гради ветропарк, а могу постојати и други разлози за коришћење права пролаза. Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2011. године је одређено да инвеститор за изградњу одређених објеката, међу којима су и електроенергетски објекти, „има право пролаза и провоза преко суседног и околног земљишта које је у својини других власника, ради извођења радова у току изградње, када то захтева технолошки поступак и на начин који је у складу са таквим технолошким поступком. Сви власници и држаоци суседног и околног земљишта дужни су да омогуће несметани приступ градилишту и трпе извођење радова за потребе изградње објекта или уређаја ...“<sup>2138</sup> Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године је додато да „на земљишту изнад делова објекта ... и на земљишту испод надземних електроенергетских водова и елиса ветротурбина, инвеститор има право пролаза испод или прелета изнад земљишта, уз обавезу сопственика, односно држаоца тог земљишта да не омета изградњу, одржавање и употребу тог објекта.“<sup>2139</sup> Инвеститор има обавезу да власницима и држаоцима надокнади штету која је проузрокована извођењем радова, пролазом, превозом, као и да земљиште врати у првобитно стање.<sup>2140</sup> Из претходно наведеног можемо закључити да је у питању законска службеност. Овакво решење представља изузетак и одступа од начина успостављања службености у српском праву. Наиме, Законом о основама својинскоправних односа је одређено да се стварне

<sup>2137</sup> Део рада посвећен постављању ветропаркова на пољопривредном земљишту је написан на основу података и информација добијених од директора компаније *New Energy Solutions* Милоша Цолића, коме аутор изражава посебну захвалност.

<sup>2138</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 69.

<sup>2139</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 69, ст. 11.

<sup>2140</sup> Закон о планирању и изградњи, чл. 69, ст. 17.

службености заснивају правним послом, одлуком државног органа и одржајем.<sup>2141</sup> Дакле, нису предвиђене законске службености. Решење које постоји у Закону о планирању и изградњи је веома специфично. Оно је уведено како би се омогућила изградња различитих инфраструктурних, електроенергетских и других законом одређених објеката, а да при томе инвеститори не буду спречени од стране власника околних парцела да спроведу изградњу, да употребљавају и одржавају објекте. Иако је право пролаза могло бити установљено на традиционалан начин, у корист непокретности (нпр. парцеле на којој се поставља ветрогенератор), законодавац се определио за другачији приступ. Право пролаза је установљено у корист инвеститора, што значи да је у питању успостављање стварне службености у корист одређеног правног субјеката, односно лична службеност. Поред службености пролаза и прелета, за изградњу ветропарка је потребно успоставити и службеност постављања подземних каблова на парцелама пољопривредног земљишта.

Можемо очекивати да ће у будућности промене у различитим областима, као што је то био случај са производњом енергије из обновљивих извора и изградњом ветропаркова или климатске промене о којима је претходно било речи чији ефекти ће бити све израженији, утицати на увођење нових и измену постојећих службености на пољопривредном земљишту или чак укидање неких од традиционалних службености. Тако се на пример службеност пролаза преко туђег пољопривредног земљишта или прогона стоке може чешће користити у плавним подручјима и областима угроженим ерозијом, што може бити једна од последица промењених климатских услова.<sup>2142</sup> У случају сушних периода, може доћи до измене службености узимања воде из туђег бунара,<sup>2143</sup> а у екстремним условима она може бити и укинута. Примена нових технологија у пољопривредној производњи и спровођење различитих истраживачких пројеката, као што је на пример коришћење робота од 30 тона ради скенирања пољопривредне парцеле, односно усева за потребе проучавања утицаја климатских промена на пољопривредне културе и производње култура које су отпорне на екстремне услове, посебно суше,<sup>2144</sup> нови приступи у пољопривредној производњи које можемо очекивати у будућности такође могу довести до успостављања нових врста службености и измене постојећих.

#### 8.2.1.2. Личне службености

Пољопривредно земљиште може бити ограничено у приватном интересу и путем личних службености. Две врсте личних службености које могу бити примењене на пољопривредно земљиште су плодуживање и употреба. Поред тога, стварне службености могу бити установљене у корист одређеног лица уместо у корист одређене непокретности, тако да се сматрају личним службеностима.<sup>2145</sup>

Титулар плодуживања има право да ствар (пољопривредно земљиште) држи, да је употребљава и да прибира плодове, али не сме повредити суштину ствари.<sup>2146</sup>

<sup>2141</sup> Закон о основама својинскоправних односа, чл. 51.

<sup>2142</sup> Д. Николић (2013), 74.

<sup>2143</sup> *Ibid.*

<sup>2144</sup> „Arizona has what researchers call ‘the climate of tomorrow, today.’ Scientists are using a 30-ton robotic field scanner in the state to study plant genetics and hopefully develop stress-resilient crops.“ The University of Arizona: <https://www.environment.arizona.edu/greenfeed/food-systems>, приступљено 26.08.2020.

<sup>2145</sup> Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 134; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 216.

<sup>2146</sup> Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 135; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 216.

Плодоуживалац има право на непосредну и искључиву државину, док је власник само посредни држалац.<sup>2147</sup> С обзиром да се путем плодуживања на плодуживаоца преноси и овлашћење коришћења пољопривредног земљишта, власнику током трајања плодуживања преостаје само овлашћење располагања.<sup>2148</sup> Плодоуживалац може пољопривредно земљиште да користи, односно да га обрађује и да прибира плодове, али нема право на супстанцију ствари. То значи да не може на пример да ископава и односи земљиште нити да посече стабла воћа и присвоји их. На плодуживаоца је пренето овлашћење држања и коришћења, а самим тим и обавеза да поступа према пољопривредном земљишту у складу са свим претходно анализираним дужностима, односно ограничењима. Дакле, с обзиром на то да је плодуживалац корисник пољопривредног земљишта и за њега важе различите забране, као што је на пример забрана прекомерне употребе пестицида, узгајања одређених пољопривредних култура и др. Исто тако плодуживалац мора примењивати прописане мере, као што је на пример дужност примене одређених агротехничких мера.

Плодоуживање је ограниченог трајања и у зависности од времена његовог почетка и краја плодуживалац се може наћи у различитом положају. Уколико је плодуживање засновано пре жетве, позиција плодуживаоца ће бити повољнија, а ако је засновано након жетве, биће потребно да титулар службености уложи своја средства у сетву и уколико се плодуживање оконча пре жетве његов положај ће бити веома неповољан.<sup>2149</sup> Решење које је предложено у Нацрт Законика о својини и другим стварним правима треба да доведе лице које је уложило средства у сетву и лице коме су припали плодови након жетве/бербе у равноправан положај. Предвиђено је да лице које је присвојило плодове на основу плодуживања, а није учествовало или је делимично учествовало у стварању плодова има дужност да власнику послужног добра надокнади трошкове, односно сразмеран део трошкова стварања плодова, ако они не прелазе вредност плодова.<sup>2150</sup> У обрнутој ситуацији, ако је власник послужног добра присвојио плодове након престанка плодуживања, а у њиховом стварању је само делимично учествовао, дужан је да плодуживаоцу накнади трошкове, ако они не прелазе вредност присвојених плодова.<sup>2151</sup> Сматрамо да је овакво решење добро и да спречава потенцијалну повреду интереса како плодуживаоца, тако и интереса власника пољопривредног земљишта.

Право употребе такође ограничава власника у коришћењу пољопривредног земљишта, али у мањој мери у односу на плодуживање. Титулар права употребе има могућност да употребљава пољопривредно земљиште и да прибира плодове, али само у границама својих личних потреба и потреба своје породице.<sup>2152</sup> Дакле, није у питању коришћење пољопривредне парцеле у потпуности као код плодуживања, већ узуар може само делимично да је користи, односно онолико колико је потребно за задовољење његових и породичних потреба.<sup>2153</sup>

<sup>2147</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 272.

<sup>2148</sup> Л. Марковић (1912), 434; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 263; А. Гамс (1961), 146.

<sup>2149</sup> Вид.: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 273.

<sup>2150</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 353, ст. 1.

<sup>2151</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 353, ст. 2.

<sup>2152</sup> Обрен Станковић, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 141; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 269; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 227.

<sup>2153</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 269.

## 8.2.2. Суседски односи (суседска права)

Суседски односи намећу потребу увођења различитих ограничења права својине на пољопривредном земљишту у приватном интересу. Активности које се спроводе на једној парцели утичу на остваривање права својине на другој парцели. Регулисање суседских односа је неопходно да би се уредила питања која се односе на разграничење суседних непокретности, коришћење суседних непокретности, спечавање потенцијалних сукоба, односно прецизирања права и обавеза како би се очували добросуседски односи.<sup>2154</sup> Службеностима се такође може ограничити право својине у корист суседне непокретности, али се ограничење које погађа власника послужног добра састоји у уздржавању од одређених активности, што код суседских права није увек случај.<sup>2155</sup> Наиме, суседски односи могу подразумевати негативно ограничење, у смислу уздржавања од одређених активности, не само за власника једне непокретности, већ за власнике обе непокретности.<sup>2156</sup> Поред тога, од власника обе непокретности се може захтевати одређено чињење, што није случај код службености. Дакле, у оквиру суседских односа се може захтевати од власника непокретности да допусти њено коришћење суседу, да се уздржи од одређених активности или да предузме одређене активности.<sup>2157</sup> Суседска права се сматрају законским ограничењима, с обзиром да настају непосредно на основу закона. Међутим, она су уређена диспозитивним нормама тако да суседи могу своје односе да регулишу и на другачији начин.<sup>2158</sup>

У Србији суседско право није посебно регулисано Законом о основама својинскоправних односа. Постоји само један члан којим је уређено питање прекомерних имисија, чије регулисање припада домену суседских односа. На суседске односе се на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације<sup>2159</sup> и даље могу примењивати одредбе Српског грађанског законика. Међутим, у Законику суседска права нису потпуно регулисана. Постоји само неколико одредби које се могу применити на суседске односе. Ова област је у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима детаљније уређена.<sup>2160</sup>

### 8.2.2.1. Врсте суседских права

#### 8.2.2.1.1. Међне ознаке

За право својине на пољопривредном земљишту посебно су значајна суседска права која су последица разграничења непокретности. Одређивање границе пољопривредне парцеле и њено обнављање је од вишеструког значаја за оба власника непокретности које се граниче, због чега сваки од њих има право да покрене питање разграничења, а дужан је и да учествује у поступку. У Швајцарској је власник земљишта обавезан да на захтев свог суседа

<sup>2154</sup> Радмила Ковачевић Куштримовић, „Суседско право у будућој кодификацији грађанског права,“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 42/2002, 45.

<sup>2155</sup> Марија Тороман, *Суседско право*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 234.

<sup>2156</sup> М. Тороман, *Суседско право*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, 234.

<sup>2157</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 106; Катарина Доловић, „Суседско право: појам, карактеристике и однос према стварним службеностима,“ *Strani pravni život*, 2/2012, 513.

<sup>2158</sup> К. Доловић, *op. cit.*, 509-511.

<sup>2159</sup> Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 86/1946, 105/1946, 96/1947 - обавезно тумачење.

<sup>2160</sup> Вид.: Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 279-295.

сарађује у поступку утврђивања границе која је нејасна, без обзира да ли је у питању обележавање границе на самом земљишту или путем измена планова у евиденцији непокретности.<sup>2161</sup> Немачким грађанским закоником је такође прописано да власник парцеле може од суседа да захтева да учествује у постављању, односно обнављању међних ознака ако су оне померене или се не могу препознати.<sup>2162</sup> Правило је да трошкове обележавања границе суседи сnose у једнаким деловима, али се од њега може одступити.<sup>2163</sup> Право суседа да захтева обнову границе је предвиђено и Аустријским грађанским закоником. Уколико су међне ознаке оштећене или уништене тако да могу довести до непрепознатљивости границе сваки сусед може да захтева судску корекцију или обнову границе.<sup>2164</sup> Трошкове поступка сnose суседи према њиховим граничним линијама, изузев ако је поступак покренут од стране једног суседа иако обнова, односно корекција границе није била потребна. Тада подносилац захтева сноси трошкове.<sup>2165</sup> У Србији је у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима такође предвиђено да власник непокретности може да захтева од суседа да заједно означе границу између њихових парцела, при чему трошкове треба да сnose на једнаке делове.<sup>2166</sup> Уколико суседи не могу да постигну споразум о обележавању и утврђивању међе, то ће учинити суд.<sup>2167</sup> Обавеза учествовања суседа у разграничењу парцела пољопривредног земљишта је изузетно значајна с обзиром да се на тај начин утврђују или потврђују границе права својине сваког од њих. Видљиве међне ознаке су посебно значајне код обрадивог земљишта како би сваки власник могао лако да утврди докле може сејати или садити одређену биљну културу. С обзиром да пољопривредне парцеле углавном нису омеђене оградама и зидовима, као што је то најчешће случај код непокретности у урбаним срединама, постоји већи ризик да власник (корисник) приликом обраде земљишта зађе у суседну парцелу. Због тога је веома значајно прецизно утврђивање граница и обнављање белега које могу бити померене током извођења пољопривредних радова или могу бити зарасле тако да их је тешко уочити. Заједничко учешће у поступку утврђивања (обнављања) међних ознака је важно и ради разрешења или спречавања потенцијалних спорова међу суседима.

Пољопривредне парцеле могу бити разграничене на различит начин. Као што је речено оградe и други природни и вештачки видови разграничења нису присутни код већине пољопривредних парцела, али уколико они постоје, што је често случај код воћарске и виноградарске производње, углавном представљају заједничку својину суседа, ако се налазе на међи. То је изричито одређено у упоредном праву. Швајцарским грађанским закоником је одређено да уколико су парцеле разграничене оградама, зидовима, живим оградама и сл., које се налазе на граници, оне представљају заједничку својину суседа.<sup>2168</sup> Исто важи и за дрвеће и биљке које се налазе на граници.<sup>2169</sup> У Немачкој је прописано да суседи имају право да зид, ограду, јарак, живу ограду и друге објекте којима су парцеле разграничене користе заједнички „осим ако спољне карактеристике не указују да објекат припада само неком од суседа.“<sup>2170</sup> Сваки сусед објекте разграничења може користити у складу са њиховом

<sup>2161</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 669.

<sup>2162</sup> § 919 (1) BGB. Вид.: Ralph Weber, *Sachenrecht II, Grundstücksrecht*, 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, 90.

<sup>2163</sup> § 919 (3) BGB. Вид.: R. Weber, *op. cit.*, 90.

<sup>2164</sup> § 850 ABGB. G. Putz, *op. cit.*, 85.

<sup>2165</sup> § 853 ABGB. G. Putz, *op. cit.*, 85-86.

<sup>2166</sup> Суседи могу уговорити сношење трошкова обележавања међе и на другачији начин. Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 280, ст. 1, 2.

<sup>2167</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 280, ст. 3, 4.

<sup>2168</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 670. Детаљније вид.: Alfred Lindenmann, *Bäume und Sträucher im Nachbarrecht, Kantonale Bestimmungen über Bäume und Sträucher im Nachbarrecht*, Buchdruckerei AG, Baden, 1980, 87-88; Lukas Roos, *Pflanzen im Nachbarrecht*, Schulthess, Zürich, 2002, 126.

<sup>2169</sup> Marina Oester, *Die Rechte der Nachbarn, Streitigkeiten unter Nachbarn: Was niemand tolerieren muss. Und wie man sich wehrt.*, K-Tipp, Zürich, 2012, 45-46; L. Roos, *op. cit.*, 127, 130-132.

<sup>2170</sup> § 921 BGB.

наменом, на начин који не угрожава могућност другог суседа да их користи. За уклањање објекта је потребна сагласност суседа уколико један од њих жели да објекат остане на међи. Трошкове одржавања објекта разграничења суседи треба да сносе подједнако.<sup>2171</sup> Аустријским грађанским закоником је одређено да зидови, ограде, живе ограде, потоци, канали и сличне врсте преграда које се налазе између суседних парцела представљају заједничку својину, изузев ако се на основу ознака на њима може закључити супротно.<sup>2172</sup> Сваки сусед има право да користи заједничке објекте разграничења, али при томе не сме угрозити другог суседа у остваривању истог права.<sup>2173</sup> Суседи су обавезни да пропорционално доприносе одржавању преграда на међи.<sup>2174</sup> Можемо закључити да су питања у вези са објектима којима су разграничене суседне парцеле у Швајцарској, Немачкој и Аустрији уређена на готово идентичан начин. Решење које је предложено у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима Србије је веома слично одредбама Аустријског грађанског законика. Предвиђено је да ограда која се налази на међи представља заједничку својину суседа, „осим ако је друкчије уговорено, ако је један сусед сам подигне, или ако урези, написи, белези, други знаци и друге околности указују да ограда припада једном суседу.“<sup>2175</sup> Сваки сусед може ограду да користи до половине, тако да не угрози ни њу ни суседну неокретност, а потребно је да води рачна о потребама и интересима суседа.<sup>2176</sup> Трошкове одржавања ограде суседи треба да сносе на једнаке делове.<sup>2177</sup>

#### 8.2.2.1.2. Дрво на међи

У грађанским законима појединих држава посебна пажња је посвећена различитим питањима у вези са дрветом које се налази на међи, гранама, плодовима и корењем које захвата суседну парцелу. Немачким грађанским закоником је одређено да дрво које се налази на граници парцела припада суседима и да свако од њих има право на плодове као и на само дрво (у случају његовог рушења) у једнаким деловима.<sup>2178</sup> Сваки сусед може захтевати уклањање дрвета, изузев ако дрво представља једино обележје границе између парцела и ако у конкретном случају не може бити замењено другим граничним обележјем.<sup>2179</sup> Одредбе о граничном дрвету се примењују и на грмље које се налази на граници.<sup>2180</sup> Када корење дрвета/грмља које се налази на једној парцели прелази у суседну, власник суседне парцеле има право да уклони корење уколико оно утиче на употребу земљишта. Исто право има и када гране са суседног земљишта наткривају и утичу на употребу његовог земљишта, уколико их сусед коме припада дрво (жбуње) на његов захтев није сам уклонио у разумном року.<sup>2181</sup> Слична одредба постоји и у Швајцарском грађанском закоником. Власник земљишта може да уклони корење које продире у његово земљиште са суседне парцеле, као и гране које се налазе изнад његовог земљишта уколико оне оштећују његову имовину и ако сусед на

---

<sup>2171</sup> § 922 BGB.

<sup>2172</sup> § 854 ABGB. Вид.: Н. Koziol, R. Welsler, *op. cit.*, 316.

<sup>2173</sup> § 855 ABGB. Вид.: Н. Koziol, R. Welsler, *op. cit.*, 316-317.

<sup>2174</sup> § 856 ABGB.

<sup>2175</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 281, ст. 1.

<sup>2176</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 281, ст. 2.

<sup>2177</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 281, ст. 3.

<sup>2178</sup> § 923 (1) BGB.

<sup>2179</sup> Трошкове уклањања дрвета сносе суседи у једнаким деловима, изузев ако се један сусед одрекне свог права на половину дрвета, када сусед који је захтевао уклањање дрвета сноси трошкове, а дрво му припада у својину у целини. § 923 (2) BGB.

<sup>2180</sup> § 923 (3) BGB.

<sup>2181</sup> § 910 BGB.

његов захтев то сам није учинио у разумном року.<sup>2182</sup> Уколико сусед толерише гране које надилазе његово обрадиво земљиште има право на плодове са тих грана.<sup>2183</sup> На кантоналном нивоу може бити прописана најмања удаљеност плантажа од границе парцеле у зависности од врсте биљака и типа земљишта,<sup>2184</sup> што може утицати на спречавање продирања корења и грана на суседно земљиште. Међутим, кантони могу обавезати власника земљишта да трпи ширење корења воћних стабала које залази у његово земљиште са суседне парцеле и гране које надилазе земљиште, а може бити укинута и право на плодове са тих грана.<sup>2185</sup> У Аустрији је, као и у Немачкој прописано да дрво које се налази на међи представља заједничку својину суседа.<sup>2186</sup> Правило је да се својина дрвета одређује према томе на којој парцели се налази дебло, без обзира што се корени дрвета могу пружати и на суседно земљиште.<sup>2187</sup> Власник земљишта има право да уклони корење дрвета и других биљака које припадају суседу, а продиру у његово земљиште, као и гране које улазе у његов ваздушни простор.<sup>2188</sup> Српским грађанским закоником је такође било прописано да дрво које се налази на међи представља заједничку својину суседа.<sup>2189</sup> Одређивање својине на дрвету је било регулисано као и у Аустријском грађанском законнику, према својини парцеле на којој се налази стабло.<sup>2190</sup> Власник земљишта је имао право да посече гране и корење суседовог дрвета који су залазили у његову парцелу.<sup>2191</sup> У Нацрту Законика о својини и другим стварним правима је такође одређено да дрво на међи представља заједничку својину суседа. За уклањање дрвета на међи је потребна сагласност суседа.<sup>2192</sup> Предвиђено је такође да се својина дрвета одређује према месту на коме се налази стабло, а власник парцеле над којом се налазе гране суседовог дрвета има право на плодове са тих грана, ако месни обичаји не налажу другачије.<sup>2193</sup> За разлику од претходно анализираних законика, у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима није предвиђена могућност власника непокретности да сам посече грање и жиле које залазе у његово земљиште са суседовог дрвета, већ је одређено да може уколико му они сметају да захтева од суседа да их уклони у разумном року.<sup>2194</sup> Овакве одредбе су сличне нормативним решењима Швајцарског грађанског законика, али је изостало регулисање могућности да власник сам уклони грање и корење уколико то сусед не учини.

### 8.2.2.1.3. Приступ парцели (залажење на туђу парцелу)

Суседски односи могу наметнути и друге врсте ограничења права својине на пољопривредном земљишту, поред претходно анализираних. Тако је на пример у складу са одредбама Швајцарског грађанског законика, власник дужан да допусти приступ његовом земљишту лицу чији предмети су се на том земљишту нашли услед дејства ветра, воде,

<sup>2182</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 687, ст. 1. Детаљније вид.: А. Lindenmann, *op. cit.*, 63-66; L. Roos, *op. cit.*, 68 и даље.

<sup>2183</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 687, ст. 2. Детаљније вид.: А. Lindenmann, *op. cit.*, 79-82; M. Oester, *op. cit.*, 45; L. Roos, *op. cit.*, 118-119.

<sup>2184</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 688. Детаљније вид.: L. Roos, *op. cit.*, 5-6.

<sup>2185</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 688. Детаљније вид L. Roos, *op. cit.*, 6.

<sup>2186</sup> § 421 ABGB.

<sup>2187</sup> § 421 ABGB. Вид.: Н. Koziol, R. Welsler, *op. cit.*, 316; G. Putz, *op. cit.*, 89.

<sup>2188</sup> То мора учинити на професионалан начин тако да заштити биљку. § 422 ABGB. Вид.: Н. Koziol, R. Welsler, *op. cit.*, 316; G. Putz, *op. cit.*, 89.

<sup>2189</sup> Српски грађански законик, чл. 282. О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 207; А. Гамс (1961), 60.

<sup>2190</sup> Српски грађански законик, чл. 282.

<sup>2191</sup> Српски грађански законик, чл. 282.

<sup>2192</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 284.

<sup>2193</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 285, ст. 1, 2.

<sup>2194</sup> Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 285, ст. 3.

односно различитих природних догађаја. Поред тога власник земљишта је дужан да допусти приступ лицу чије животиња и пчеле су залутале на земљиште, како би их повратио.<sup>2195</sup> Ова суседска права су регулисана и у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима.<sup>2196</sup>

#### 8.2.2.1.4. Природно отицање воде

Власник је дужан да пусти природан проток воде која потиче од кише, топљења снега и неканалисаних извора преко свог земљишта и не сме променити њен ток на штету суседа.<sup>2197</sup> Вода која тече ка ниже лежећем земљишту и која је неопходна за то земљиште може бити задржана на вишем земљишту само у мери која је неопходна (нужна) за потребе тог земљишта.<sup>2198</sup> Овакве врсте ограничења која проистичу из суседских односа су регулисана и у Нацрту Законика о својини и другим стварним правима.<sup>2199</sup>

#### 8.2.2.1.5. Забрана прекомерних имисија

Значајно ограничење у погледу вршења права својине на пољопривредном земљишту се односи на забрану прекомерних имисија. Као што је речено у другом поглављу, у Србији је Законом о основама својинскоправних односа одређено да власник приликом коришћења непокретности треба да се уздржава од поступака и радњи које потичу од његове непокретности, као и да отклања узроке који могу отежати „коришћење других непокретности (преношење дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл.) преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета.“<sup>2200</sup> Сличне одредбе постоје и у прописима других држава. Швајцарским грађанским закоником је одређено да су власници земљишта приликом вршења права својине дужни да се уздрже од свих активности које могу имати прекомерни утицај на суседне непокретности, посебно ако штетне имисије попут „паре, буке, вибрација, зрачења .... лишавања сунчеве или дневне светлости“ нису оправани наменом земљишта, локацијом и обичајима.<sup>2201</sup> У Аустрији је прописано да власници суседних непокретности треба приликом вршења свог права својине да буду пажљиви, односно да воде рачуна о правима суседа и да их не ометају у остваривању њихових права.<sup>2202</sup> Власник непокретности има право да забрани суседу проузроковање имисија као што су дим, гасови, мириси, топлота, бука и слично, који потичу од његове непокретности, уколико оне превазилазе уобичајену меру и значајно утичу на могућност употребе непокретности.<sup>2203</sup> Поред тога, власник може забранити суседу да његово дрвеће и биљке утичу на продор светлости и ваздуха и доводе до неразумног ограничења права својине.<sup>2204</sup> У Немачком грађанском законнику је регулисању ове материје приступљено на супротан начин. Одређено је да „власник парцеле не може забранити уношење гасова, паре, мириса, дима, чађи, топлоте, буке, вибрација и сличних утицаја који произлазе са друге

<sup>2195</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 700.

<sup>2196</sup> Детаљније вид.: Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 289.

<sup>2197</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 689, ст. 1, 2. Детаљније вид.: М. Oester, *op. cit.*, 71-72.

<sup>2198</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 689, ст. 3.

<sup>2199</sup> Детаљније вид.: Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, чл. 292.

<sup>2200</sup> ЗОСПО, чл. 5.

<sup>2201</sup> Швајцарски грађански законик, чл. 684. Детаљније вид.: А. Lindenmann, *op. cit.*, 27-28; L. Roos, *op. cit.*, 16-20.

<sup>2202</sup> § 364 (1) ABGB.

<sup>2203</sup> § 364 (2) ABGB. Вид.: Н. Koziol, R. Welsler, *op. cit.*, 309-312.

<sup>2204</sup> § 364 (3) ABGB.



парцеле до те мере да утицај не омета употребу његове парцеле или је омета само у безначајној мери. Безначајно ометање постоји ако утицаји успостављени и процењени према овим одредбама не прекораче граничне или оријентационе вредности наведене у законима или уредбама.<sup>2205</sup> Сматра се да суседи морају да толеришу одређени ниво имисија јер би у супротном, уколико би могао бити забрањен и најмањи утицај имисија, право својине на непокретностима свих власника било веома ограничено.<sup>2206</sup> Правило о одређеном нивоу толерисања утицаја на непокретност се примењује и када они потичу од начина коришћења суседне парцеле, уколико је таква употреба месно уобичајена и ако спречавање таквих утицаја не би било финансијски оправдано.<sup>2207</sup> Власник може тражити новчану накнаду од власника (корисника) парцеле са које потиче негативан утицај, уколико због тога нема могућност да парцелу користи на уобичајен начин, односно ако су његови приходи услед тога умањени.<sup>2208</sup>

Претходно анализирана ограничења у погледу имисија се могу односити на пољопривредно земљиште са ког се продукују такве имисије, а могу и штитити права својине на пољопривредном земљишту од ограничења путем утицаја таквих имисија које потичу са других земљишта, односно других непокретности. Поред примене ових општих одредби, постоје одређене имисије које су карактеристичне за употребу пољопривредног земљишта и могу се јавити као резултат одређене врсте пољопривредне производње, односно примене одређених метода приликом обраде земљишта и узгоја пољопривредних култура. Као што је речено у овом и у претходном поглављу примена различитих агротехничких мера може утицати на животну средину и стање земљишта, али се исто тако може одразити и на суседно пољопривредно земљиште. Тако на пример употреба пестицида на једној пољопривредној парцели може утицати на преношење пестицида и на околне парцеле, што може угрозити гајење одређених биљних култура на њима. Уколико на пример пестициди употребљени на парцели на којој се спроводи конвенционална производња буду пренети на парцеле на којима су примењени методи органског узгоја пољопривредних култура, власник пољопривредне парцеле са органском производњом неће моћи да добије потврду да су његови производи органски и неће као такве моћи да их пласира на тржишту. Употреба пестицида у пољопривредној производњи је утицала на увођење нове обавезе у домену суседских односа, а то је дужност обавештавања суседа о намери прскања усева најмање 24 сата пре започињања самог поступка.<sup>2209</sup> Контаминација имисијама са парцела на којима се спроводи ГМО производња такође представља значајан ризик за власнике суседних парцела на којима су заступљени други видови пољопривредне производње.<sup>2210</sup> Због тога је обавезна примена одређених превентивних мера као што је формирање граничних (бафер зона) између различитих врста пољопривредне производње, о којима је било речи у претходном поглављу.<sup>2211</sup> Међутим, не могу све имисије бити спречене успостављањем одређене дистанце између различитих врста пољопривредне производње, нити се све имисије могу сматрати суседским имисијама. Према истраживањима у Немачкој пестициди се ветром преносе у раздаљини и до неколико километара што значи да примена пестицида на једној парцели може довести до контаминација органских производа на знатно већој удаљености, а не само на суседним парцелама. Због тога је потребно увести додатна ограничења, као што је на пример смањена и стриктно контролисана употреба пестицида како би се спречили

<sup>2205</sup> § 906 (1) BGB. Вид.: К. Müller, U. P. Gruber, *op. cit.*, 30-31.

<sup>2206</sup> W. Brehm, C. Berger, *op. cit.*, 93.

<sup>2207</sup> § 906 (2) BGB. Вид.: К. Müller, U. P. Gruber, *op. cit.*, 32; R. Weber, *op. cit.*, 78; Felix Ekardt, „Immissionsschutzrecht, Klimaschutzrecht, Erneuerbare-Energien-Recht,“ in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, Luchterhand, Köln, 2012, 386.

<sup>2208</sup> § 906 (2) BGB; W. Brehm, C. Berger, *op. cit.*, 95.

<sup>2209</sup> Закон о средствима за заштиту биља, чл. 46.

<sup>2210</sup> Детаљније вид.: Д. Николић, Т. Гајинов, *op. cit.*, 92-95. Вид. и одељак: 7.3. Посебни режим пољопривредне производње генетички модификованих организама.

<sup>2211</sup> Вид. одељак: 7.4. Коегзистенција различитих типова пољопривредне производње.

негативне последице. Утицаји примене одређених пољопривредних метода и узгој одређених пољопривредних култура на суседно земљиште отвара и питање накнаде штете, јер на пример произвођач органских производа услед контаминације имисијама са суседног земљишта не може да их прода као такве већ као конвенционалне, по нижој цени. Поред тога могу се јавити и додатни проблеми и трошкови у погледу поновног успостављања оградне производње на тим парцелама. Међутим, може се јавити проблем утврђивања одговорног лица с обзиром да контаминација може потицати са пољопривредне парцеле удаљене и по неколико километара, што значи да уређење ових питања не може бити препуштено само суседским односима.

Због повезаности пољопривредног земљишта и немогућности потпуног физичког разграничења парцела различитих власника, активности на једној парцели могу значајно утицати на право својине суседа. Прецизно регулисање суседских односа је због тога изузетно значајно. Поред пружања могућности власницима да остварују своја права и да при томе не буду изложени негативним утицајима суседа, адекватна правила истовремено могу спречити настанак различитих конфликта. У Србији недостатак прописа у овој области представља значајан проблем. Правила садржана у Српском грађанском законика и један члан Закона о основама својинскоправних односа не могу да одговоре на постојеће практичне потребе. Непостојање прецизних правила којима би била уређена различита суседска права представља проблем како за власнике пољопривредног земљишта, тако и за судије који решавају спорове у тој области.

На основу претходне анализе можемо закључити да су одредбама Нацрта Законика о својини и другим стварним правима суседска права регулисана на детаљан начин и у складу са стандардима и правилима која постоје у законцима развијених европских држава. Усвајање законика би значајно допринело попуњавању правне празнине која тренутно постоји у Србији у овој области. Међутим, регулисање само традиционалних суседских односа није довољно јер ће се у будућности јавити нови правни проблеми у вези са климатским променама, новим начинима пољопривредне производње и напретком технологије. Извесно је да ће то утицати на успостављање нових врста суседских односа и на потребу њиховог адекватног регулисања.

## 9. ПРЕСТАНАК ПРАВА СВОЈИНЕ НА ПОЉОПРИВРЕДНОМ ЗЕМЉИШТУ

Престанак права својине на пољопривредном земљишту може бити релативан и апсолутан. Уколико право својине на пољопривредном земљишту престаје за дотадашњег власника, а за стицаоца настаје, у питању је релативан престанак.<sup>2212</sup> До промене власника пољопривредног земљишта, односно престанка права својине, може доћи на основу воље имаоца и независно од његове воље.<sup>2213</sup> Промена власника пољопривредног земљишта на основу правног посла представља један од начина вољног престанка права својине. До релативног престанка права својине на непокретностима (пољопривредном земљишту) може доћи и мимо воље власника, као што је то случај код стицања права својине путем одржаја<sup>2214</sup> или престанка права својине на основу одређених одлука државних органа. Опште правило је да уколико објекат права својине престане да постоји услед пропасти, у питању је апсолутни престанак права својине.<sup>2215</sup> Потребно је да све промене у погледу престанка права својине буду спроведене у регистру непокретности. За неке начине престанка права својине, као што је престанак на основу уговора, упис у регистар има конститутивно дејство у српском праву.

### 9.1. Престанак права својине на основу правног посла

Општа правила којима је регулисан престанак права својине на непокретностима на основу правног посла се примењују и када је објекат права својине пољопривредно земљиште. Међутим, постоје и одређене специфичности, односно разлике. Тако на пример, закључење купопродајног уговора и упис у регистар непокретности доводе до смене власника пољопривредног земљишта, као што је то случај и код других врста непокретности, али поступак који претходи закључењу уговора може бити значајно другачији када је предмет купопродаје пољопривредно земљиште. Као што је речено у четвртом поглављу власник може правом својине на пољопривредном земљишту потпуно да располаже путем правног посла, али је непходно да поштује посебна правила и различите врсте ограничења,<sup>2216</sup> што утиче на могућност вољног престанка права својине. Тек ако су испуњени прописани услови, власник може да отуђи пољопривредно земљиште.

До вољног престанка може доћи и одрицањем од права својине (дереликција) на пољопривредном земљишту. У питању је напуштање државине ствари уз намеру власника да се одрекне права својине, односно уз изјаву воље да се одриче права својине.<sup>2217</sup> У Србији је Законом о основама својинскоправних односа прописано да се сматра да је власник напустио ствар када „на несумњив начин изрази да не жели више да је држи.“<sup>2218</sup> Уколико је у питању непокретност она „прелази у државну својину у тренутку њеног напуштања.“<sup>2219</sup> Међутим, у Закону није детаљније прецизирано шта се сматра под несумњивим изражавањем да власник

<sup>2212</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 131; N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 673-674; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 189-190.

<sup>2213</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 131; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 190.

<sup>2214</sup> О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 131; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 190.

<sup>2215</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 190; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 131; N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 674.

<sup>2216</sup> Детаљније вид. део: 5.3.2. Правно располагање пољопривредним земљиштем.

<sup>2217</sup> N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 677; Ј. Марковић (1912), 411.

<sup>2218</sup> ЗОСПО, чл. 46, ст. 2.

<sup>2219</sup> ЗОСПО, чл. 46, ст. 3.

ствар више не жели да држи. У литератури се наводи да је потребно да постоји намера власника да се одрекне права својине,<sup>2220</sup> односно да дереликција подразумева фактичко напуштање, одбацивање ствари праћено изјавом воље „да се напушта право својине.“<sup>2221</sup> Потребно је да изјава воље буде учињена на такав начин да се без сумње може утврдити њена садржина, а она може бити изричита или прећутна (конклюдентне радње).<sup>2222</sup> Код покретних ствари утврђивање одрицања од права својине је једноставније у односу на непокретности. Лакше је установити да је одређена покретна ствар одбачена и напуштена.<sup>2223</sup> Само некоришћење, непосеђивање непокретности дужи низ година не значи да се власник одрекао права својине. Право својине не може престати услед невршења. Када је у питању пољопривредно земљиште невршење права својине у одређеном периоду је посебно регулисано. Као што је речено, уколико власник не обрађује пољопривредно земљиште у законом одређеном временском периоду, оно му може бити привремено одузето и дато на коришћење другом лицу уз накнаду. Међутим, тада не долази до престанка права својине. Према важећим прописима необрађивање пољопривредног земљишта не може довести до губитка права својине, изузев ако се на страни другог лица не стекну услови за одржај, што значи да необрађивање земљишта не може бити тумачено као његово напуштање у смислу одрицања. У прописима који су важили у некадашњој Југославији, некоришћење пољопривредног земљишта је могло резултирати губитком права својине, али ни тада само невршење права својине није могло довести до њеног губитка, већ је било потребно да буду испуњени и други услови који су били у складу са тадашњим друштвено политичким уређењем. Наиме, Изменама и допунама Основног закона о искоришћавању пољопривредног земљишта је прописано да уколико власник није обрађивао пољопривредно земљиште у периоду од 10 година и „није плаћао друштвене обавезе за то земљиште,“ а истовремено је то земљиште користила радна организација или друштвено политичка заједница, без уговора са власником који у том року није поднео одговарајућу тужбу, долазило је до престанка права својине, односно његовог преласка у друштвену својину.<sup>2224</sup> Међутим, у овом случају није могуће власниково понашање протумачити као напуштање и одрицање од права својине на пољопривредном земљишту, већ је у питању решење које је ближе стицању права својине путем одржаја, али са краћим роковима<sup>2225</sup> и без захтева за савесношћу узупапијента.

Поред тога што је Законом о основама својинскоправних односа прописано да напуштена непокретност прелази у државну својину, Законом о промету непокретности је посебно регулисано одрицање права својине на непокретности у корист Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.<sup>2226</sup> Власник пољопривредног земљишта се једностраном изјавом у облику јавнобележнички потврђене исправе може одрећи права својине у корист Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.<sup>2227</sup> Потребно је да власник пољопривредног земљишта поднесе извод из регистра непокретности или другу одговарајућу исправу на основу које се може утврдити да је он власник.<sup>2228</sup> Након потписивања и оверавања, јавни бележник изјаву о одрицању и исправе које су приложене треба да достави Републичкој дирекцији за имовину или надлежном органу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, како би био

---

<sup>2220</sup> Даница Попов, „Стицање права својине окупацијом ствари,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2008, 367.

<sup>2221</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 191; Д. Попов (2008), 367.

<sup>2222</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 191; Д. Попов (2008), 368.

<sup>2223</sup> Остављање ствари на месту и на начин на који је евидентно да се власник одрекао права својине, као што је на пример остављање ствари на месту за одлагање смећа, на посебним местима за одлагање одеће коју лица више не желе да користе, остављање књига у јавним библиотекама где их свако може узети и сл.

<sup>2224</sup> Д. Вукчевић (1967), 129.

<sup>2225</sup> *Ibid.*

<sup>2226</sup> Закон о промету непокретности, чл. 13.

<sup>2227</sup> Закон о промету непокретности, чл. 13, ст. 1, 2.

<sup>2228</sup> Закон о промету непокретности, чл. 13, ст. 3.

покренут поступак за упис права својине и како би био одређен начин на који ће пољопривредно земљиште бити коришћено.<sup>2229</sup> У питању је релативан вољни начин престанка права својине на пољопривредном земљишту.

## 9.2. Престанак права својине на основу комасације

Комасација је у претходним поглављима анализирана као један од начина стицања права својине на пољопривредном земљишту на основу одлуке државног органа.<sup>2230</sup> Она истовремено представља и један од начина престанка права својине. Као што је речено комасациону масу чине сва земљишта која се налазе у комасационом подручју.<sup>2231</sup> Дакле, парцеле пољопривредног земљишта које се налазе у комасационом подручју улазе у комасациону масу из које се у поступку комасације врши додела земљишта. Право својине на пољопривредној парцели која је унета у комасациону масу престаје за дотадашњег власника и он на крају поступка комасације стиче право својине на другој пољопривредној парцели. Као што је речено комасација је једна од мера пољопривредне политике која има за циљ решавање проблема уситњености пољопривредних парцела. Њоме се врши груписање пољопривредног земљишта, ради формирања већих парцела правилнијег облика које пружају могућност економичније обраде.<sup>2232</sup> То значи да се границе пољопривредне парцеле која је унета у комасациону масу могу изменити, а може и доћи до потпуног нестанка првобитне парцеле уколико се њени делови припоје суседним парцелама. Тада не можемо говорити о промени власника пољопривредне парцеле као што је то случај на пример код купопродаје. Овакав начин престанка права својине може бити одређен као апсолутан јер пољопривредна парцела која је унета у комасациону масу више као таква не постоји и не може доћи до прелаза права својине са претходног власника на новог као код купопродаје, поклона, трампе и сл. Међутим, у литератури постоји схватање да „апсолутни начин престанка права својине постоји онда када право својине престаје да постоји, али друго лице, заузврат, не стиче својину...”<sup>2233</sup> Апсолутни начини престанка права својине су пропаст ствари и уништење.<sup>2234</sup> Уколико бисмо промену до које долази на парцелама пољопривредног земљишта у поступку комасације тумачили у складу са претходно наведеним, промена граница (површине) пољопривредне парцеле не би могла довести до апсолутног престанка права својине јер она и даље постоји иако је у измењеном облику и на њој друго лице стиче право својине решењем о расподели комасационе масе. Када пољопривредна парцела која је унета у комасациону масу у потпуности престане да постоји јер су њени делови припојени суседним парцелама, можемо сматрати да је у питању апсолутни престанак права својине иако ће њени делови чинити део парцела на којима ће бити успостављено право својине које ће бити додељено одређеном учеснику комасације. Дакле, у поступку комасације се могу јавити специфични случајеви које је тешко прецизно подвести под један од општих начина престанка права својине. Поред ових граничних

<sup>2229</sup> Јавни бележник има рок од 15 дана да достави исправе надлежном органу. Закон о промету непокретности, чл. 13, ст. 4.

<sup>2230</sup> Детаљније вид. одељак: 6.4.1. Комасација.

<sup>2231</sup> Закон о пољопривредном земљишту, чл. 33.

<sup>2232</sup> Драгољуб Вукчевић, *Комасација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 729; *Комасација*, одредница у: *Правна енциклопедија I*, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд 1985, 628.

<sup>2233</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 190.

<sup>2234</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 190. Наводи се још и да апсолутни престанак права својине постоји када ствар постане *res nullius* или изгуби своју индивидуалност, али се ти случајеви могу применити на покретне ствари. О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 131.

случајева у поступку комасације се могу јавити и јасни случајеви релативног престанка права својине. Уколико границе појединих парцела остану непромењене нови власник ступа на место претходног и у том случају је у питању релативан престанак права својине на пољопривредном земљишту. Из претходне анализе можемо закључити да престанак права својине до ког долази у поступку комасације не може бити сврстан у потпуности у релативан начин престанка права својине на основу одлуке државног органа, већ се врста престанка може разликовати у зависности од конкретност случаја. Због тога сматрамо да комасација може представљати специфичан начин, односно врсту престанка права својине, која одступа од традиционалне поделе.

### 9.3. Престанак права својине на основу арондације

Право својине на пољопривредном земљишту може престати и путем арондације. Циљ спровођења арондације је заокруживање и стварање већих комплекса земљишта како би оно могло да буде рационалније искоришћено.<sup>2235</sup> За разлику од комасације која обухвата све пољопривредне парцеле које се налазе у комасационом подручју, арондација се спроводи на пољопривредним парцелама које су „по свом положају енклаве или полуенклаве“ и „оне могућавају рационалну употребу околног земљишта или на други начин остваривање општег интереса у овој области.“<sup>2236</sup> У некадашњој Југославији је непосредно након Другог светског рата арондација била посебно регулисана.<sup>2237</sup> Она је представљала меру пољопривредне политике која је омогућавала стварање већих површина пољопривредног земљишта у друштвеној својини и њихово заокруживање.<sup>2238</sup> Корисници арондације, односно субјекти у чију корист је арондација могла бити спроведена су биле пољопривредне и друге радне организације које су користиле земљиште за пољопривредну производњу, а касније је круг субјеката био проширен и на земљорадничке задруге и земљораднике који су са задругом имали закључен уговор о кооперацији.<sup>2239</sup> Републичким прописима су били одређени проценти земљишта које је било потребно да корисник арондације има у потесу у ком је арондација требало да буде спроведена. У Србији је најпре било потребно да пољопривредна организација користи, односно да се у друштвеној својини налази најмање 30% земљишта, а касније је тај проценат био смањен на 15%, док су земљорадници који су имали уговор о дугорочној кооперацији морали да имају најмање 60% земљишта у потесу.<sup>2240</sup> У складу са Законом о искоришћавању пољопривредног земљишта из 1959.

<sup>2235</sup> Арондација, Правна енциклопедија 1, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 66; Драгољуб Вукчевић, Арондација, одредница у: Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 24; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 187.

<sup>2236</sup> Р. Јелић (1999), 83; Р. Јелић (2013), 97. Вид. и: Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 187; С. Аранђеловић, *op. cit.*, 62.

<sup>2237</sup> Прописи у оквиру којих је арондација била регулисана: Закон о аграрној реформи и колонизацији, *Сл. лист ДФЈ*, бр. 64/45; Основни закон о задругама, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 59/1946; Уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 99/1946; Правилник о спровођењу уредбе о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 5/1947; Закон о експропријацији, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 28/1947; Основни закон о земљорадничким задругама, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 49/1949; Уредба о арондацији пољопривредних добара и сељачких радних задруга, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 50/1951; Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 49/1959, 53/1962, 10/1965, 12/1967; Закон о арондацији и комасацији пољопривредног и шумског земљишта, *Сл. гласник СРС*, бр. 47/1974.

<sup>2238</sup> Арондација, Правна енциклопедија 1, 66.

<sup>2239</sup> С. Аранђеловић, *op. cit.*, 58; Д. Вукчевић (1967), 105; Д. Вукчевић, Арондација, одредница у: Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I, 26.

<sup>2240</sup> Д. Вукчевић (1967), 106-107; С. Аранђеловић, *op. cit.*, 58-59; А. Гамс (1961), 232.

године, предлог за спровођење арондације се подносио органу управе општинског народног одбора који је био надлежан за послове пољопривреде на чијем подручју се налазило земљиште које је требало да буде обухваћено арондацијом.<sup>2241</sup> Предлог је требало да садржи сврху и образложење потребе спровођења арондације, податке о земљишту и накнади, као и друге податке у складу са законом.<sup>2242</sup> Уколико је било донето решење којим се одобрава арондација њено спровођење је било у надлежности комисије за арондацију.<sup>2243</sup> Прописано је да решење о арондацији треба да садржи податке о пољопривредном земљишту, његовој површини, пољопривредној култури, катастарској класи за сваког власника и податке о пољопривредном земљишту или новчаном износу који се даје као накнада за арондирано земљиште.<sup>2244</sup> Власник арондираног пољопривредног земљишта и корисник арондације су могли споразумно да одреде накнаду за пољопривредно земљиште. Законом је било прописано да је власнику пољопривредног земљишта који је земљорадник по правилу требало да на име накнаде буде дато друго одговарајуће пољопривредно земљиште исте пољопривредне културе и бонитета.<sup>2245</sup> Уколико то није било могуће, споразумом је могло бити одређено пољопривредно земљиште друге културе и бонитета које ће бити дато као накнада, а ако ни такав споразум није могао бити постигнут накнада је била одређивана у новцу према правилима за утврђивање накнаде у случају експропријације.<sup>2246</sup> Обрнуто правило је важило уколико власник пољопривредног земљишта није био земљорадник. Тада је накнада требало првенствено да буде одређена у новцу, али је постојала могућност да буде додељено друго пољопривредно земљиште.<sup>2247</sup> Уколико власник арондираног земљишта и корисник комасације нису могли да постигну споразум у вези са накнадом, одлуку о томе је доносио надлежни суд.<sup>2248</sup> Дакле, арондација је мера која може довести до престанка права својине на пољопривредном земљишту за дотадашњег власника, али истовремено може бити и начин на који се стиче право својине на другом пољопривредном земљишту. Предаја земљишта кориснику арондације се вршила након правоснажности решења о арондацији.<sup>2249</sup> Промена власника пољопривредног земљишта је уписивана у земљишне књиге.<sup>2250</sup> Било је прописано да уколико на арондираном земљишту постоје засади, власник има право да земљиште остане у његовом поседу све до убирања плодова, најкасније до истека економске године.<sup>2251</sup> Арондација је у Србији последњи пут регулисана Законом о пољопривредном земљишту из 1992. године. У важећем Закону о пољопривредном земљишту из 2006. године тај институт не постоји.

#### 9.4. Престанак права својине на основу експропријације

Право својине на пољопривредном земљишту може престати потпуном експропријацијом. Ова принудна мера са једне стране доводи до престанка, односно губитка права својине за дотадашњег власника, а са друге стране на основу ње корисник

---

<sup>2241</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 61, ст. 1. Вид.: А. Гамс (1961), 232.

<sup>2242</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 61, ст. 2, 3, 4.

<sup>2243</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 63, 64.

<sup>2244</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 65.

<sup>2245</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 56, 57, ст. 1. Вид.: Д. Вукчевић (1967), 105; С. Аранђеловић, *op. cit.*, 59-60; *Арондација*, Правна енциклопедија 1, 67.

<sup>2246</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 57, ст. 2, чл. 59. Вид.: Д. Вукчевић (1967), 105; *Арондација*, Правна енциклопедија 1, 67.

<sup>2247</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 58. Вид.: А. Гамс (1961), 232; *Арондација*, Правна енциклопедија 1, 67.

<sup>2248</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 66.

<sup>2249</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 67, ст. 1. Вид.: Д. Вукчевић (1967), 106.

<sup>2250</sup> Д. Вукчевић, *Арондација*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I*, 25.

<sup>2251</sup> Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, чл. 67, ст. 2.

експропријације стиче право својине.<sup>2252</sup> Поред тога, као што је речено, експропријација може и за власника експроприсане непокретности (пољопривредног земљишта), бити и један од начина стицања права својине на пољопривредном земљишту уколико се пољопривредно земљиште додељује власнику на име накнаде за експроприсану парцелу.<sup>2253</sup>

У Србији је Законом о експропријацији прописано да даном правоснажности решења о експропријацији долази до промене власника експроприсане непокретности.<sup>2254</sup> Доношењу решења о експропријацији претходи утврђивање јавног интереса за експропријацију на основу предлога корисника експропријације.<sup>2255, 2256</sup> Уколико Влада донесе решење о усвајању предлога за утврђивање јавног интереса, корисник експропријације може да поднесе предлог за експропријацију општинској управи на чијој територији се налази предметна непокретност.<sup>2257</sup> Корисник експропријације је дужан и да поднесе захтев за упис забележбе експропријације у катастар непокретности.<sup>2258</sup> Доношење решења о експропријацији је у надлежности службе општинске управе за имовинско правне послове.<sup>2259</sup> У року од 15 дана од правоснажности решења о експропријацији, корисник експропријације треба да поднесе понуду о облику и висини накнаде.<sup>2260</sup> Као што је речено, накнада за експроприсано пољопривредно земљиште може бити у новцу или/и у другој пољопривредној парцели.<sup>2261</sup> Уколико споразум о накнади не буде постигнут у року од два месеца, одлуку о томе ће донети надлежни суд.<sup>2262</sup> Право да ступи у посед експроприсане непокретности корисник експропријације стиче даном правоснажности одлуке о накнади.<sup>2263</sup> Упис новог власника експроприсане непокретности у катастар се врши на основу правоснажног решења о експропријацији.<sup>2264</sup>

Експропријација пољопривредног земљишта се, као што је речено, разликује од експропријације других непокретности. Због специфичности објекта експропријације, односно специфичности пољопривредне производње, уведено је посебно право претходног власника пољопривредног земљишта. Наиме, лице које је претходно имало право својине на земљишту може након спровођења експропријације да скине усеве са земљишта и убере

<sup>2252</sup> Р. Јелић (2009), 132; Р. Јелић (2013), 94; Рајко Јелић, „Измене у поступку експропријације и приближавање стандардима Европске уније,“ у: *Идентитетски преображај Србије, прилози пројекту 2016*, Нина Кршљанин (прир.), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2017, 217-218.

<sup>2253</sup> Детаљније вид. одељак: 6.4.2. Експропријација.

<sup>2254</sup> Закон о експропријацији, чл. 4.

<sup>2255</sup> Детаљније вид.: Закон о експропријацији, чл. 20; Рајко Јелић, „Стандарди Савета Европе о јавном интересу у поступку експропријације,“ у: *Идентитетски преображај Србије, прилози пројекту 2018*, Ивана Крстић, Маја Лукић (ур), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2019, 134; Р. Јелић (2017), 219-222.

<sup>2256</sup> Детаљније о кориснику експропријације вид.: Р. Јелић (2017), 222-223.

<sup>2257</sup> Уз предлог се подноси и одговарајућа документација. Вид.: Закон о експропријацији, чл. 25-28; Р. Јелић (2017), 225-226.

<sup>2258</sup> Закон о експропријацији, чл. 32.

<sup>2259</sup> Закон о експропријацији, чл. 29. Решење којим се усваја предлог за експропријацију садржи „1) назначење корисника експропријације; 2) назначење непокретности која се експроприше, уз навођење података из катастра непокретности или других јавних књига у којима се уписују права на непокретностима; 3) назначење сопственика непокретности и његовог пребивалишта или седишта; 4) назначење сврхе експропријације, односно објекта ради чије се изградње непокретност експроприше, као и број и датум решења којим је утврђен јавни, односно општи интерес за експропријацију и назив органа који је то решење донео; 5) обавезу корисника експропријације из чл. 15, 16. и 19. овог закона; 6) обавезу сопственика, односно држаоца, да непокретност преда у државину корисника експропријације, као и рок предаје; 7) обавезу корисника експропријације да у року од 15 дана од дана правоснажности решења о експропријацији општинској управи поднесе писмену понуду о облику и висини накнаде за експроприсану непокретност.“  
Закон о експропријацији, чл. 31.

<sup>2260</sup> Закон о експропријацији, чл. 56.

<sup>2261</sup> Детаљније вид. одељак: 6.4.2. Експропријација.

<sup>2262</sup> Закон о експропријацији, чл. 61.

<sup>2263</sup> Закон о експропријацији, чл. 34.

<sup>2264</sup> Закон о експропријацији, чл. 64.



плодове.<sup>2265</sup> Само у хитним случајевима орган управе надлежан за доношење решења о експропријацији може да на захтев корисника експропријације дозволи започињање радова на земљишту пре жетве, односно бербе. У том случају ранији власник има право на накнаду за усеве (плодове) које није могао да убере, према тржишној цени, уз одбитак трошкова жетве (бербе).<sup>2266</sup>

Спровођење потпуне експропријације доводи до престанка права својине на пољопривредном земљишту независно од воље власника, на основу одлуке државног органа. У питању је веома рестриктиван правни институт који би требало примењивати у изузетним случајевима. Јавни интереси ради чијих остварења се може одобрити спровођење експропријације су одређени Законом о експропријацији.<sup>2267</sup> Одузимање права својине на пољопривредном земљишту путем експропријације представља још један пример давања предности јавним интересима у односу на интересе појединца, односно власника пољопривредног земљишта. Међутим, за разлику од других врста ограничења права својине на пољопривредном земљишту, о којима је било речи у овом раду, која не подразумевају увек накнаду за власника, експропријација као једна од најрестриктивнијих мера, која власнику потпуно одузима право својине, увек подразумева одговарајућу накнаду у складу са законом.

## 9.5. Престанак права својине на основу национализације

Национализација представља принудну меру државе којом се одузима право својине, односно чијим спровођењем приватна својина прелази у државну.<sup>2268</sup> Њоме могу бити обухваћена „сва добра исте врсте или имовинске целине истог типа, на пример све непокретности исте намене...“ а може бити обухваћена и имовина „свих лица одређене категорије.“<sup>2269</sup> Национализација доводи до престанка права својине за једног субјекта, док за другог (државу) право својине настаје.<sup>2270</sup> Дакле, национализација представља још једну меру државе на основу које право својине на пољопривредном земљишту може престати независно од воље власника. Национализација се спроводи на основу општег правног акта, односно у тренутку ступања на снагу општег акта долази до национализације, док су појединачни акти донети на основу њега декларативне природе и потврђују да одређено добро испуњава прописане услове, односно да подлеже национализацији.<sup>2271</sup> За спровођење национализације је потребно да постоји јавни интерес.<sup>2272</sup> Међутим, постојање јавног интереса се не утврђује у посебном поступку као код експропријације, већ је он садржан у општој норми.<sup>2273</sup> За одузето добро (пољопривредно земљиште) власник по правилу добија накнаду, али она некада може бити симболична, а може и изостати.<sup>2274</sup> У Србији је

<sup>2265</sup> Закон о експропријацији, чл. 52, ст. 1.

<sup>2266</sup> Закон о експропријацији, чл. 52, ст. 2, 4.

<sup>2267</sup> Вид.: Закон о експропријацији, чл. 20. Детаљније о јавном интересу за експропријацију вид.: Р. Јелић (2019), 132-133; Р. Јелић (2017), 219-221.

<sup>2268</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 67; *Национализација*, одредница у: Правна енциклопедија 1, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985, 845; А. Гамс (1961), 239.

<sup>2269</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 67.

<sup>2270</sup> Рајко Јелић, „Појам национализације и разграничења од сродних института,“ у: *Идентитетски преображај Србије, прилози пројекту 2019*, Ивана Крстић, Вања Бајовић (ур), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2020, 150.

<sup>2271</sup> Р. Јелић (2020), 150-151; Д. Хибер, *op. cit.*, 68.

<sup>2272</sup> Детаљније вид.: Д. Хибер, *op. cit.*, 71-74.

<sup>2273</sup> Р. Јелић (2020), 151.

<sup>2274</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 77; Р. Јелић (2020), 150; А. Гамс (1961), 239.

национализација спровођена након Другог светског рата.<sup>2275</sup> Одузимање права својине на пољопривредном земљишту на основу национализације представља још један пример давања предности општим интересима у односу на појединачне.

## 9.6. Престанак права својине на основу конфискације

Конфискација такође представља принудну меру одузимања, односно престанка права својине мимо воље власника. У питању је казна „за извршено кривично дело или неку другу кажњиву радњу и представља одузимање целокупне имовине, евентуално уз остављање егзистенцијалног минимума осуђеном лицу.“<sup>2276</sup> Поред одузимања на основу кривичних прописа, предмети права својине су могли бити одузети и на основу административних прописа (у случају прекршаја).<sup>2277</sup> Када је у питању конфискација пољопривредног земљишта постојале су одређене специфичности. Наиме, у Србији је Законом о извршењу казни, мера безбедности и васпитно-поправних мера из 1951. године било прописано да уколико је конфискат земљорадник њему не може бити одузето пољопривредно земљиште које му је потребно за издржавање себе и породице.<sup>2278</sup> Дакле било је потребно оставити минимум пољопривредног земљишта како би конфискат могао да прехрани себе и породицу, а површина која је прелазила тај минимум је могла бити одузета. За разлику од национализације и експропријације, конфискација никад не подразумева накнаду за имовину која је одузета.<sup>2279</sup> Имовина одузета у поступку конфискације је прелазила у друштвену, односно државну својину.<sup>2280</sup> Спровођењем конфискације пољопривредног земљишта, односно даном правоснажности пресуде којом је изречена казна конфискације право својине за дотадашњег власника престаје да постоји и оно прелази у државну (друштвену) својину.<sup>2281</sup>

## 9.7. Престанак права својине услед промене намене пољопривредног земљишта

Право својине на пољопривредном земљишту може престати и променом намене земљишта. Наиме, као што је речено, власник, односно корисник је дужан да наменски користи пољопривредно земљиште, али је у већини држава предвиђена могућност одступања од овог правила уз спровођење одговарајуће процедуре и добијање дозволе од стране

<sup>2275</sup> Деатљније вид.: А. Гамс (1961), 240-242; Р. Јелић (1999), 85; Обрен Станковић, *Национализација*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада II*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 267-268; *Национализација*, одредница у: *Правна енциклопедија I*, 846-847.

<sup>2276</sup> Д. Хибер, *op. cit.*, 79. Вид. и: Р. Јелић (2013), 99; Р. Јелић (2020), 160; *Конфискација*, одредница у: *Правна енциклопедија I*, Борислав Т. Благојевић (гл. уредник), *Савремена администрација*, Београд, 1985, 646. Конфискација је у Србији након Другог светског рата била мера на основу које је вршена заплена имовине непријатеља и издајника. Вид.: Р. Јелић (1999), 88; А. Гамс (1961), 236-237.

<sup>2277</sup> А. Гамс (1961), 235; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 185; Драгољуб Стојановић, *Конфискација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978, 774.

<sup>2278</sup> А. Гамс (1961), 238; *Конфискација*, одредница у: *Правна енциклопедија I*, 646,

<sup>2279</sup> Р. Јелић (2013), 100; Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 185.

<sup>2280</sup> А. Гамс (1961), 235; Д. Стојановић, *Конфискација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 774.

<sup>2281</sup> А. Гамс (1961), 238; Д. Стојановић, *Конфискација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, 775.

надлежног органа. Власник у прописаним случајевима може поднети захтев за промену намене пољопривредног земљишта у грађевинско. Уколико његов захтев буде одобрен он више неће имати право својине на пољопривредном, већ на грађевинском земљишту. Дакле, у питању је специфичан вид престанка права својине на пољопривредном земљишту. С обзиром да исто лице остаје власник парцеле овакав престанак права својине није релативан, не долази до преласка права својине са једног субјекта на другог. Овај случај би био ближи апсолутном престанку права својине јер власник након промене намене више нема право својине на пољопривредном земљишту, а то значи да за њега почиње да важи други правни режим. Међутим, традиционално схватање апсолутног престанка права својине подразумева престанак услед пропасти објекта права својине,<sup>2282</sup> што се не може применити на случај промене намене пољопривредног земљишта у грађевинско. Земљиште и даље постоји, дакле оно није пропало, уништено, већ му је промењена намена, а власник због тога не губи право својине, већ долази до промене у објекту права својине. Сагледавањем ове проблематике из другог угла на први поглед може деловати да право својине на пољопривредном земљишту престаје услед уништења објекта права својине. Наиме, уколико власник пољопривредно земљиште почне да корисити као грађевинско објекат права својине који је до тада постојао престаје да постоји јер се земљиште више не може користити за пољопривредну производњу (осим ако се врати у првобитно стање што може бити веома компликовано, а у неким случајевима и немогуће). Међутим, до престанка права својине на пољопривредном земљишту не долази због тога што је власник земљиште почео да користи за другу намену, већ због одлуке надлежног органа којом се одобрава промена намене земљишта на основу захтева власника, након спроведене прописане процедуре. Дакле, није уништење земљишта од стране власника довело до престанка права својине на пољопривредном земљишту, што би представљало традиционалан вид апсолутног престанка права својине. Одлука надлежног органа којом се одобрава промена намене пољопривредног земљишта истовремено доводи и до „стицања“ права својине на грађевинском земљишту. Дакле, одлука има двоструко дејство. Њоме престаје право својине на пољопривредном земљишту, а настаје право својине на грађевинском. Претходна анализа се односила на вољни престанак права својине на пољопривредном земљишту, односно на промену намене на основу захтева власника. Поред тога, до промене намене пољопривредног земљишта у грађевинско може доћи и независно од воље власника. Променом планских докумената парцеле које су до тада биле одређене за пољопривредну производњу могу бити пренамењене за изградњу различитих објеката.

Престанак права својине на пољопривредном земљишту на основу промене намене представља једну специфичну врсту апсолутног престанка права својине. Исто лице остаје власник земљишта. Не долази до потпуног губитка права својине већ до промене објекта права својине. До престанка права својине може доћи на основу одлуке надлежног органа по поднетом захтеву власника парцеле, а могућ је и престанак независно од воље власника. У оба случаја промена намене треба да буде спроведена у регистру непокретности.

## 9.8. Престанак права својине услед пропасти пољопривредног земљишта

До апсолутног престанка права својине може доћи услед пропасти пољопривредног земљишта. Губитак пољопривредног земљишта и права својине може бити узрокован екстремним појавама као што су поплаве, одрони и слично. Власник може у потпуности или делимично изгубити пољопривредно земљиште под утицајем различитих природних дејстава

<sup>2282</sup> Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић, *op. cit.*, 190; О. Станковић, М. Орлић, *op. cit.*, 131; N. Gavella *et al.*, *op. cit.*, 674.

и непогода. Поред тога, губитак пољопривредног земљишта може бити узрокован и људским фактором, као што је на пример извођење различитих радова који могу довести до одрона земљишта. Пољопривредне активности, као што је примена прекомерне количине пестицида и ђубрива такође могу имати негативне последице јер услед значајне контаминације може доћи до забране коришћења или немогућности даљег коришћења земљишта за пољопривредне сврхе.

Престанак права својине услед пропасти пољопривредног земљишта се сврстава у редак случај престанка права својине до ког долази само у екстремним ситуацијама. Међутим, у наредном периоду се може очекивати да овај вид престанка права својине постане све учесталији јер се под утицајем климатских промена екстремне временске прилике све чешће јављају, остављајући значајне негативне последице на пољопривредног земљиште, односно доводе до његовог губитка.

### 9.9. Остали начини престанка права својине на пољопривредном земљишту

Право својине на пољопривредном земљишту може престати у још неким случајевима. Наиме, у државама у којима постоји земљишни максимум, власнику могу бити одузете парцеле пољопривредног земљишта које прелазе укупну површину коју лице може имати у својини. Као што је речено, у Југославији је након Другог светског рата Законом о аграрној реформи и колонизацији из 1945. године било предвиђено одузимање вишка обрадиве земље земљорадничких поседа изнад максимума који је могао бити од 20 до 35 хектара обрадиве земље.<sup>2283</sup> Дакле право својине на пољопривредним парцелама које су прелазиле земљишни максимум је престајало за дотадашњег власника и оне су прелазиле у друштвену својину. Поред тога право својине је престајало и онда када је власник изгубио својство земљорадника. Наиме, у таквим случајевима одузимане су пољопривредне парцеле које су прелазиле максимум дозвољених површина које су неземљорадници могли да имају у својини.<sup>2284</sup>

---

<sup>2283</sup> Закон о аграрној реформи и колонизацији, чл. 3, г. чл. 5, т. 1.

<sup>2284</sup> Д. Вукчевић (1967), 129.

## 10. ЗАКЉУЧАК

Право својине на пољопривредном земљишту има посебно место у систему вредности друштвених заједница и у хронологији настајања и развоја својинских односа.

Оно је специфично по томе што за објекат има добро од нарочитог, егзистенцијалног значаја, које представља ограничени ресурс. Конституисање права својине додатно повећава значај и вредност пољопривредног земљишта јер смањује укупну доступност тог ресурса у оквиру друштвене заједнице. Власник стиче ексклузивно право да га присвоји, држи, користи и да њиме располаже. Он има двојаку привилегију, јер стиче нешто што други немају и зато што објекат његовог права има посебну вредност. Пољопривредно земљиште је вредно само по себи. Међутим, његова вредност се додатно увећава када постане објект права својине, због ексклузивности својинских овлашћења.

Сматра се да је на настанак својине као друштвене појаве пресудно утицало управо присвајање пољопривредног земљишта. У домаћој и иностраној правној науци та тематика није довољно истражена. Једна од последица тога је нусаглашеност основних појмова и термина. Сматрамо да треба разликовати *присвајање* као *процес*, *својину* као *исход* тог процеса и *право својине*, као исход присвајања који гарантује и штити држава. Својина је добила обележје правности онда када је присвајање уређено правом, али је постојала и раније, у другом неправном облику. Трансформисана у правну категорију онда када је друштво створило државу и када су органи државне власти одредили и санкционисали правила о присвајању.

Савремено право својине у правним системима европског континенталног типа је утемељено на римском правном наслеђу. Римљани нису прецизно одредили појам својине. Први корак ка језичком и апстрактном правном одређењу учињен је доношењем Аграрног закона (*Lex agraria*) 111. године п.н.е., у време пољопривредне реформе, када је први пут употребљена реч *dominus* за означавање власника - имаоца пољопривредног земљишта. Римско класично право својине је настало у вези са аграрним односима и у вези са њима је и трансформисано у појмовном, садржинском и суштинском смислу, када је дошло до феудализације друштвених односа.

Највећи утицај на настанак и развој феудалног поретка имало је присвајање пољопривредног земљишта и формирање великих земљишних поседа (латифундија). У периоду феудализма својина је била фрагментисана и подељена међу титуларима различитог ранга. Сматрало се да владару, односно, круни припада сво земљиште. Владар је имао тзв. *највишу* својину (*dominium directum*), а његови вазали (и вазали владаревих вазала) утилитарну, корисничку својину (*dominium utile*).

У савременом свету не постоји јединствени концепт, ни јединствени појам права својине. Разлике постоје и у оквиру западне прване културе. Англоамеричко и европско континентално право се концепцијски битно разликују.

У англоамеричком праву не постоји јединствен и свеобухватан појам права својине. Као и у време феудализма, својина је подељена (фрагментисана) између носиоца *imperium*-а (владар; држава) који је власник свог земљишта и држалаца (*tenants*) који имају различита овлашћења. У англоамеричком праву својина је општи (генусни) појам који има различиту садржину, у зависности од врсте и ширине интереса (*ownership interest*) и са њима повезаних овлашћења (*estate*) који су признати титулару у конкретном случају.

У правним системима европског континенталног типа својина није фрагментисана (подељена), већ је као у римско доба јединствена (унитарна, неподељена). Сматра се да је на савремено схватање права својине у континенталној Европи и на његово регулисање у грађанским законима највише утицало појмовно одређење постглосатора Бартола де Сасоферата, по ком је „Својина право на потпуно располагање телесном ствари, које закон не забрањује.” Упркос заједничкој основи, нормативна решења у националним правним системима европског континенталног типа се међусобно знатно разликују. Касније законске дефиниције су углавном биле ограничене на набрајање онога што чини власникову власт на ствари (*овлашћења*), а ређе на објашњења природе самог права и на навођење његових обележја. У неким правним системима је, под утицајем другачијих доктринарних приступа, за основу узет латински термин *proprietas*, који је значењски повезан са припадањем. Та група законских дефиниција је по правилу негативна. Оне указују на могућност да се титулар успротиви неовлашћеном коришћењу ствари од стране свих других лица. Сматрамо да постоји и трећа група, која је синтетичке природе. У њу спадају дефиниције које садрже одређење природе права, навођење овлашћења која из њега проистичу и одредбу о ексклузивности.

На проостору континенталне Европе, независно од различитих појмовних одређења у националним законодавствима традиционално се сматра да је право својине: апсолутно, трајно, искључиво (ексклузивно), реинтеграбилно и првенствено.

Различите промене у друштву су утицале на промене у схватању права својине и на другачије схватање неких његових појмовних обележја. Ради се о редефинисању апсолутности, сужавању и ограничавању права својине и јачању државног интервенционизма.

На промене у схватању права својине и његове апсолутности су утицале теорије о забрани злоупотребе права, забрани прекомерног узнемиравања суседства и, нарочито, теорија о социјалној функцији права својине.

Границе државног интервенционизма нису прецизно одређене ни националним прописима, ни међународним документима, нити наднационалним правилима Европске уније. Од тога како су постављене границе државног интервенционизма и колико се примењује принцип пропорционалности, зависи и положај појединих облика својине у одређеном правном систему.

У правном систему Републике Србије постоје приватна, јавна и задружна својина. Раније су значајну улогу имали различити облици колективне својине породичних задруга и друштвена својина.

У међународном праву и наднационалном праву Европске уније постоји термилошка и појмовна конфузија која је последица повезивања правних института из англоамеричког и европског континенталног права. Она ствара правну несигурност у својинским односима уопште, а посебно у оним који настају у вези са пољопривредним земљиштем.

Прецизно појмовно одређење је веома значајно јер од тога шта се подразумева под пољопривредним земљиштем зависи која ће овлашћења имати власници, да ли ће њихова добра бити подведена под општи или под посебан својинскоправни режим, да ли ће и која ограничења морати да трпе у интересу друштвене заједнице и, евентуално, интересу других појединаца и правних лица, да ли ће имати право на друштвену помоћ у облику субвенција или не, и сл.

Пољопривредно земљиште је општи и сложени појам. Он обухвата више ужих категорија. Постоје различите врсте пољопривредног земљишта. Оне немају исти друштвени значај, а због тога ни једнак третман у правној регулативи.

Европска комисија је документу *Земљиште – кључни ресурс за ЕУ* из 2010. године одредила општи појам земљишта, а у оквиру Заједничке пољопривредне политике Европске уније (*Common Agricultural Policy*), Уредбом о директним плаћањима из 2013. године, општи појам пољопривредног земљишта.

По нашем мишљењу, да би се одређено земљиште сматрало пољопривредним, треба да буду испуњени одређени природни и правни услови. Потребно је да оно, заједно са другим чиниоцима, омогућује пољопривредну производњу и да има одговарајући ниво плодности (природни услови). Поред тога, треба да буде намењено за пољопривредну производњу (правни услов).

Пољопривредно земљиште је изузетно значајан природни ресурс, јер од њега зависи производња хране за људе и животиње као и производња биомасе која се користи у индустријској производњи и за задовољавање енергетских потреба људи.

Површине плодног земљишта су ограничене и већ сада нису довољне да задовоље све потребе људи у свету.

У преамбули *Светске повеље о земљишту (World Soil Charter)* истакнуто је да земљиште представља основу живота на Планети, а да је притисак људи на овај ресурс достигао критичне границе.

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (FAO) је 2015. године прогласила земљиште за необновљив ресурс од посебног значаја за човечанство.

У свету постоји константна тенденција смањивања површина пољопривредног земљишта.

У Европској унији је проценат заступљености пољопривредних површина сразмерно висок. Њихово смањивање је захваљујући доброј аграрној политици мање у односу на друге делове света.

Истовремено са смањењем пољопривредних површина мењају се прилике у појединим државама и у свету. Те промене утичу на даљи раст значаја пољопривредног земљишта. Кључни фактори су: убрзани раст броја становника на глобалном нивоу, климатске промене које утичу на смањење приноса и квалитет пољопривредних производа, урбанизација и изградња инфраструктуре, деградација пољопривредног земљишта и др.

У наведеним условима је посебно важно очувати оне врсте пољопривредног земљишта које се одликују највишим квалитетом и највећим производним потенцијалом. Због тога су посебно важне адекватне класификације и категоризације пољопривредног земљишта.

Посебан значај за човечанство у целини има обрадиво пољопривредно земљиште које је погодно за ратарску производњу. Прва класа земљишта коју одликује идеално тло и климатски услови за високо продуктивну пољопривредну производњу заузима свега 2,38% укупне површине на Планети. На тој површини се производи чак 40% хране за светску популацију. Према подацима Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација, 2017. године је свега 11,97% земљишта на светском нивоу коришћено за гајење ратарских култура (*cropland*). Према подацима наведеним у *Попису пољопривреде* из 2012. године, у Србији се свега 16,1% укупног пољопривредног земљишта налази у првој бонитетној класи.

Пољопривредно земљиште је због значаја и ограничености релативно рано постало предмет различитих евиденција. Прве евиденције непокретности су настале управо због потребе да се сачувају подаци о пољопривредном земљишту. Подаци о пољопривредном земљишту се евидентирају у регистрима непокретности и у посебним евиденцијама које су у потпуности или у претежном делу посвећене тој врсти земљишта.

Једна од специфичних евиденција је Регистар страног власништва на пољопривредном земљишту (*Register of Foreign Ownership of Agricultural Land*) који постоји у Аустралији.

У Републици Србији се води посебна евиденција пољопривредног земљишта у оквиру Регистра пољопривредних газдинстава.

У Европској унији постоји посебна евиденција пољопривредног земљишта у оквиру Интегрисаног административног и контролног система (*Integrated Administration and Control System - IACS*) који је формирана у складу са *Заједничком пољопривредном политиком ЕУ*.

На регулисање права својине на пољопривредном земљишту директно или индиректно утичу различите јавне политике.

Јавне политике и мере у вези са пољопривредним земљиштем утврђене на нивоу Европске уније и на националном нивоу, представљају полазиште и уједно оквир за доношење прописа којима се одређују овлашћења и обавезе власника и корисника пољопривредног земљишта. Неке од њих су посвећене управо тој области, као што су пољопривредна и земљишна политика, док су неке посвећене другим областима, али дотичу поједина питања која се односе на правне аспекте присвајања и коришћења пољопривредног земљишта.

На регулисање својинских односа на пољопривредном земљишту посредно, на различите начине и у различитој мери утичу: рурална политика, политика заштите животне средине, политика према породици, социјална политика, политика према странцима и др.

Пољопривредна политика обухвата различите циљеве, као што су постизање сигурности снабдевања храном, економски раст, пораст пољопривредне производње и извоза, већа запосленост, пораст прихода пољопривредника, постизање политичке и социјалне стабилности, заштита животне средине и др.

На нивоу Европске уније постоји Заједничка пољопривредна политика, као и заједничке мере за њено споровођење, чија имплементација има значајан утицај на овлашћења и обавезе власника и корисника пољопривредног земљишта. Оне уједно представљају полазиште за државе чланице приликом креирања јавних политика на националном нивоу. Политика Европске уније у овој области утиче и на правне системе држава које у поступку придруживања хармонизују своје право са правом ЕУ.

Основни циљеви Заједничке пољопривредне политике одређени су Уговором о оснивању Европске економске заједнице, односно, данас важећим Уговором о функционисању Европске уније. Одређено је да при креирању заједничке пољопривредне политике мора да се води рачуна о посебним карактеристикама и природи пољопривредне делатности, о разликама између пољопривредних подручја, као и о повезаности пољопривреде са привредом у целини.

Заједничка пољопривредна политика се заснива на тзв. систему два стуба који је резултат реформе уведене Агендом 2000 из 1997. године. Први стуб чине тржишне мере и директна плаћања, док се други стуб односи на политику руралног развоја.



У Европској унији су се још пре више деценија јавили велики тржишни вишкови пољопривредних производа. Истовремено, били су све израженији негативни утицаји на животну средину. Да би ублажила те проблеме, Европска унија је увела низ мера којима су ограничена овлашћења власника и корисника пољопривредног земљишта.

Посебну меру је представљало тзв. стављање пољопривредног земљишта са стране (*set-aside*). У складу са тзв. *Макшери реформом* (*MacSharry reform*) Заједничке пољопривредне политике, 1992. године, прописана је обавеза некоришћења пољопривредног земљишта у одређеном временском периоду. Она се односила на веће пољопривредне произвођаче. Мера је уведена ради успостављања баланса на тржишту житарица, али је имала утицаја и на заштиту животне средине.

Посебан утицај на овлашћења власника и корисника пољопривредног земљишта имају мере за заштиту животне средине које се спроводе у складу са циљевима Заједничке пољопривредне политике. Закључено је да је неопходно да буде примењена пољопривредна пракса која је у складу са потребама заштите животне средине, као што су обустава пољопривредних активности током одређених периода у години, смањена употреба ђубрива и пестицида, промена у врсти пољопривредне производње (плодоред) и др.

Новину чини тзв. зелена компонента директних плаћања (*greening*) у оквиру првог стуба која је усмерена на подстицање пољопривредне праксе која је корисна за климу и животну средину. Прописано је да су сви пољопривредници који имају право на добијање средстава у оквиру програма основних плаћања (*basic payment scheme*) или програма јединствених плаћања по површини (*single area payment scheme*) дужни да на свим пољопривредним површинама примењују праксу која је корисна за климу и животну средину.

Сматрамо да је оправдано мишљење изражено у упоредној литератури да остваривање права својине на пољопривредном земљишту треба да буде усклађено са минималним стандардом заштите животне средине и добром пољопривредном праксом и да због тога пољопривредникове активности које су у складу са основним захтевима заштите животне средине не подразумевају компензацију, док мере које превазилазе тај минимални стандард захтевају накнаду, укључујући и накнаду за смањење приноса до ког долази услед примене мера заштите животне средине.

Захтеви према пољопривредницима, њихове обавезе и ограничења њихових овлашћења су све већи. Таква политика утиче на схватања о природи и друштвеној функцији права својине на пољопривредном земљишту, као и на правну регулативу на националном нивоу.

Земљишна политика се у Србији релативно често мењала. Примењиване су и различите мере (инструменти) за њено спровођење у које традиционално спадају: комасација, спречавање уситњавања (цепања) поседа, аграрна реформа, увођење земљишног максимума, и сл.

Током XX века на територији Србије је спроведено неколико аграрних реформи. Уведен је земљишни максимум и прописане су различите мере којима је ограничено право својине на пољопривредном земљишту. Земљишни максимум данас представља део прошлости када је у питању право својине домаћих држављана. Међутим, он и даље постоји за стране држављане.

Мере аграрне реформе су имале утицаја на величину пољопривредних поседа, који су се током година у неким деловима Србије додатно смањивали. Уситњеност пољопривредних парцела и њихов неправилан облик представља ограничавајући фактор развоја пољопривредне производње. Потреба за укрупњавањем пољопривредних поседа је истакнута

у Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024 и Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара. Међутим, комасација и друге мере нису произвели дугорочније ефекте.

Сматрамо да у Швајцарској Конфедерацији постоји добра земљишна политика и добар систем мера који су усмерени на то да се очувају пољопривредни поседе и да се спречи њихово уситњавање. Једна од мера структурне политике је тзв. забрана физичке поделе (*Realteilungsverbot*), односно забрана одвајања пољопривредних парцела или њихових делова од пољопривредног газдинства како би било спречено да газдинства путем продаје појединачних парцела, односно њихових делова нестану или структурно ослабе. Поред тога постоји забрана тзв. комадања, односно уситњавања земљишта (*Zerstückelungsverbot*). Неке од тих мера би могле допринети ефикаснијем остваривању јавних политика и у Републици Србији.

Аграрна политика је циљно и функционално повезана са правном политиком. За пољопривредно земљиште које је од посебног значаја за друштвену заједницу важи посебан правни режим. Та посебност се огледа у специфичним нормативним решењима која се првенствено односе на својинска овлашћења и њихова ограничења у јавном и приватном интересу.

Овлашћење држања се код права својине на пољопривредном земљишту разликује у односу на истоврсно овлашћење код других врста непокретности по томе што се почетак његове реализације у пракси по правилу везује за производну (економску) годину.

Овлашћење коришћења пољопривредног земљишта у знатно већој мери одступа од општег правног режима који важи за право својине на другим добрима. Пољопривредно земљиште је од егзистенцијалног значаја за друштвену заједницу и постоји интерес да буде коришћено на адекватан начин како би могле бити задовољене потребе становништва. Због тога власник пољопривредног земљишта нема (нити може имати) потпуну слободу у погледу овлашћења коришћења или некоришћења (*non usus*).

Основне дужности које утичу на остваривање овлашћења коришћења пољопривредног земљишта можемо поделити на три врсте: дужност коришћења пољопривредног земљишта, дужност наменског коришћења пољопривредног земљишта и дужност коришћења пољопривредног земљишта на одређени начин.

У зависности од врсте санкција и мера које су предвиђене у упоредном праву за некоришћење пољопривредног земљишта можемо разликовати две групе нормативних решења. Прву групу чине системи са најрестриктнијим мерама, у којима је некоришћење пољопривредног земљишта санкционисано привременим одузимањем земљишта и доделом другом субјекту на коришћење. Другу групу чине системи у којима је некоришћење пољопривредног земљишта санкционисано само новчаном казном, уз налагање власнику, односно кориснику да предузме прописане мере (без привременог одузимања). Сматрамо да би проблем могао да буде решен или ублажен тиме што би била уведена дужност власника који не може да остварује својинска овлашћења да понуди земљиште у закуп другим лицима. По нашем мишљењу, требало би увести посебан систем (регистар) који би се састојао из две комплементарне базе података. Једна би обухватала податке о пољопривредним парцелама које власници желе/или морају да дају у закуп како би испунили законску обавезу обрађивања земљишта, а друга, податке о лицима која су заинтересована за закупљивање земљишта. Власници пољопривредних парцела које нису биле обрађене током једне производне године би имали обавезу да органу надлежном за вођење регистра пријаве пољопривредну працелу на којој не врше пољопривредну производњу. Надлежни орган би повезивао закупце и закуподавце и проналазио решење за конкретну ситуацију.

Повезивање пољопривредних произвођача у оквиру задруга такође може допринети решавању проблема у вези са некоришћењем земљишта и унапређењу пољопривредне производње. Пољопривредне задруге у Европској унији учествују у 40% активности које се односе на снабдевање фарми импутима, прикупљање пољопривредних производа, њихову обраду и пласирање на тржишту. У Србији задругарство није довољно развијено. Требало би подстицати њихов развој у складу са историјским наслеђем и примерима добре праксе из упоредног права.

Кооперација у пољопривредној производњи је била веома широко заступљена у Србији у другој половини XX века. Она је подразумевала повезивање пољопривредних произвођача са земљорадничком задругом или пољопривредним предузећем ради унапређења пољопривредне производње. Два основна и најзаступљенија облика кооперације су била контрахирање пољопривредне производње и заједничка производња.

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација годинама промовише уговарање пољопривредне производње (*contract farming*). Овај облик производне сарадње најчешће подразумева закључење уговора између пољопривредника и компанија. Постоје различити модели уговарања пољопривредне производње.

*Законом о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње* Србије омогућено је преджетвено финансирање пољопривредне производње. Србија је прва европска држава која је увела овај вид финансирања. Сматрамо да та мера може допринети остваривању циљева аграрне политике и потпунијем остваривању права својине у приватном и јавном интересу.

Посебност правног режима на пољопривредном земљишту нарочито долази до изражаја када се размотре правнополитичка и нормативна решења у вези са овлашћењем располагања која постоје у наднационалном праву Европске уније и националним правима референтних земаља.

Промет пољопривредног земљишта у Европској унији би требало да буде слободан, у складу са Уговором о функционисању Европске уније и основним слободама унутрашњег тржишта. Међутим, четири основне слободе унутрашњег тржишта нису апсолутне и институције ЕУ сматрају да их је могуће ограничити у посебним случајевима.

У Европи већ дуже време постоји тренд тзв. отимања (*land grabbing*) и концентрације (*land concentration*) пољопривредног земљишта. О концентрацији власништва на пољопривредном земљишту говори чињеница да око 1% пољопривредних газдинстава контролише око 20% укупног пољопривредног земљишта у Европској унији, док је 50% земљишта контролисано од стране 3% укупног броја пољопривредних газдинстава. Због тога су институције Европске уније закључиле да треба преиспитати слободу промета пољопривредног земљишта, а тиме и својинска овлашћења.

Европски парламент је у *Резолуцији о стању концентрације пољопривредног земљишта у ЕУ: како пољопривредницима олакшати приступ земљишту?* закључио да пољопривредно земљиште представља редак и необновљив ресурс који чини основу за остварење појединих људских права и да оно не може бити третирано као обична роба на тржишту. Такође је закључено да државама треба омогућити да ограниче промет пољопривредног земљишта.

У појединим европским земљама је за располагање пољопривредним земљиштем потребно добити одобрење од стране надлежног државног органа. Давањем одобрења државе настоје да контролишу и усмеравају промет пољопривредног земљишта како би били остварени циљеви различитих јавних политика.

У Немачкој је добијање одобрења предуслов за отуђење пољопривредног и шумског земљишта на основу уговора. Законом су одређени разлози због којих надлежни орган може одбити да изда одобрење. У оквиру поступка за давање одобрења посебно се води рачуна о праву прече куповине пољопривредног земљишта које је установљено у корист органа надлежног за питања насељавања.

У Швајцарској промет пољопривредног земљишта и пољопривредних газдинстава (имања) није слободан, већ је условљен добијањем одобрења од стране надлежног органа. Надлежни орган управе проверава да ли би пренос права својине на пољопривредном земљишту био у супротности са забраном физичке поделе (*Realteilungsverbot*), и да ли би превазишао ценовни лимит.

У Француској је давање одобрења за промет пољопривредног земљишта у надлежности Организације за управљање руралним земљиштем и насељавањем (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural – SAFER*), која има и законско право прече куповине пољопривредног земљишта. SAFER може искористити право прече куповине и на тај начин спречити промет пољопривредног земљишта који не би био у складу са циљевима његове мисије. Разлог куповине земљишта није да SAFER задржи земљиште у својини, већ да пронађе боље решење за конкретну ситуацију тако што ће земљиште продати другом лицу које може на бољи начин да задовољи предвиђене циљеве.

Сматрамо да би и у Републици Србији требало увести адекватне мере да би се располагање, односно, стицање права својине на пољопривредном земљишту ускладили са јавним интересима и циљевима утврђеним различитим јавним политикама.

Право својине на пољопривредном земљишту може бити стечено на основу уговора, путем наслеђивања и на основу одлуке државног органа. У упоредном праву постоје посебна нормативна решења којима је предвиђено да стицалац треба да испуни одређене услове као што су, стручна квалификованост за бављење пољопривредном производњом, обавеза да самостално, односно са члановима своје породице обрађује пољопривредно земљиште, да има боравиште или пребивалиште у месту у ком се налази пољопривредна парцела (пољопривредно газдинство) која је предмет купопродаје и сл.

Став Европске комисије која креира аграрну политику и Суда правде Европске уније који се на индиректан начин стара о њеном доследном спровођењу је да није неопходно да стицалац права својине на пољопривредном земљишту поседује одговарајуће квалификације, уколико може да гарантује да ће земљиште бити правилно обрађивано. Сматрамо да је становиште институција ЕУ исправно. Државе чланице морају доказати због чега су потребне посебне квалификације за куповину пољопривредног земљишта, ако за бављење пољопривредном производњом по општим правилима није потребно имати неку врсту званичне потврде компетентности.

У појединим аустријским покрајинама, у Пољској и Мађарској неопходно је да стицалац пољопривредног земљишта има стручне квалификације (одговарајуће образовање у области пољопривреде) или практично искуство у пољопривредној производњи у трајању од две, три, односно, пет година. Захтев да купац пољопривредног земљишта буде пољопривредник представља значајно ограничење. Међутим, ово правило не мора да буде примењено у свим случајевима. Сматрамо да није неопходно да пољопривредник стекне формално образовање које траје неколико година, већ да би било довољно да има практично искуство уз одређену врсту едукације у краћем периоду (на пример кроз одговарајућу обуку или путем закључивања уговора између новог власника земљишта и квалификованог пољопривредника у трајању од једне производне године, како би власнику била пренета одговарајућа знања).

Став Суда правде Европске уније је да је обавеза стицаоца да лично обрађује пољопривредно земљиште у супротности са принципом слободе кретања капитала и да може утицати на смањење површина пољопривредног земљишта које могу бити дате у закуп. Став Европске комисије је да је оваква мера ограничења стицања права својине на пољопривредном земљишту непропорционална и да је у супротности са слободом избора занимања и права на рад, и слободом пословања које су загарантоване *Повељом о основним правима Европске уније*.

У Швајцарској купац пољопривредног земљишта треба да буде самостални (самозапослени) пољопривредник који лично обрађује пољопривредно земљиште, односно лично управља пољопривредним газдинством. Такав захтев је у складу са основним циљевима швајцарског система који је усмерен ка јачању положаја самосталних (самозапослених) пољопривредника, очувању пољопривредне производње и сеоског становништва, снижавању цена пољопривредног земљишта, спречавање могућности различитих врста шпекулација.

У погледу захтева да стицалац пољопривредног земљишта има боравиште или пребивалиште на пољопривредном газдинству или на територији јединице локалне самоуправе у којој се налази пољопривредно земљиште које је предмет стицања, Суд правде Европске уније је изнео негативан став уз образложење да је такав захтев у супротности са одребама Уговора Европске уније које се односе на слободно кретања капитала и ограничава право стицаоца да слободно бира своје пребивалиште, које је загарантовано *Протоколом бр. 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода*. Европска комисија се сагласила са овим ставом, и сматра да такав захтев доводи до дискриминације на националној основи.

У појединим аустријским покрајинама се захтева од стицаоца пољопривредног земљишта да има пребивалиште у близини пољопривредног земљишта које је предмет продаје, да има пребивалиште на пољопривредном газдинству које стиче, или у разумној близини, тако да се може очекивати његово редовно лично присуство, учешће у послу и управљању пољопривредном производњом. У Пољској стицалац пољопривредног земљишта мора имати пребивалиште у трајању од најмање 5 година у општини у којој се налази барем једна од пољопривредних парцела. У Норвешкој надлежни органи могу захтевати од купца да живи на пољопривредном имању најмање 5 година од тренутка стицања права својине.

У Србији се услов да стицалац пољопривредног земљишта има одређено пребивалиште односи само на држављане држава чланице Европске уније. Такво нормативно решење је у супротности са ставовима Суда правде ЕУ.

Сматрамо да захтев у погледу одређеног пребивалишта или боравишта купца може позитивно утицати на остваривање циљева јавних политика, али да није у питању одлучујући фактор и гаранција за коришћење пољопривредног земљишта на адекватан начин. Ова мера утиче на ограничење површина пољопривредног земљишта које лице може имати у својини, утиче на опстанак породичних пољопривредних газдинстава и задржавање становништва у руралним срединама, а може бити и ефикасан инструмент за спречавање отимања пољопривредног земљишта и његове концентрације.

Значајну улогу у остваривању циљева аграрне политике, стицању права својине и његовом остваривању има право прече куповине. У упоредном праву постоје различити модалитети тог института. У Швајцарској је право прече куповине пољопривредног земљишта и пољопривредних газдинстава установљено у корист чланова породице и других сродника што треба да допринесе очувању газдинстава и останку становништва у руралним срединама. Потребно је да имаоци права прече куповине испуне одређене услове. Они

приликом куповине имају право на повлашћену цену, што их додатно ставља у повољнији положај.

У појединим европским државама је право прече куповине установљено у корист закупца пољопривредног земљишта. Ова врста права прече куповине је регулисана на различите начине, тако да је у неким земљама довољно да је закључен уговор о закупу, док се у појединим државама захтева да закуп траје одређени број година, а негде постоје и услови у погледу квалификованости закупца за пољопривредну производњу.

Нормативно решење које постоји у Србији подстиче додатно укрупњавање поседа власника већих пољопривредних парцела, што може негативно утицати на економску позицију, а у крајњој линији и на опстанак мањих пољопривредних произвођача и може допринети концентрацији великих површина пољопривредног земљишта у својини малог броја субјеката. Потенцијално решење би могло представљати увођење још неког параметра, на пример да је неопходно да власник суседног земљишта који жели да искористи право прече куповине буде пољопривредник или да уколико већ поседује одређену (законом прописану) граничну површину пољопривредног земљишта, предност треба да буде дата другом имаоцу права прече куповине чије укупне пољопривредне површине су мање, и сл.

У појединим европским земљама је право прече куповине установљено у корист државе или јединице локалне самоуправе. Оно пружа могућност контроле промета пољопривредног земљишта, омогућује држави, односно јединици локалне самоуправе да дође до пољопривредног земљишта које је неопходно за задовољење различитих јавних интереса.

Неке европске државе су увеле посебна правила за наслеђивање пољопривредних газдинстава и пољопривредног земљишта, како би очувале таква газдинства и спречиле уситњавање пољопривредних парцела. Прописано је да једно лице треба да наследи целокупан пољопривредни посед и да настави пољопривредну производњу на имању. У Швајцарској сваки наследник може да захтева да му буде додељено пољопривредно газдинство које је предмет заоставштине. Потребно је да подносилац захтева жели да самостално обрађује земљиште и управља пољопривредним газдинством и да је подобан за то, односно да је самостални пољопривредник. Када се у заоставштини налази пољопривредно земљиште које не чини саставни део пољопривредног газдинства, један од наследника у Швајцарској такође може у оквиру оставинског поступка поднети захтев за доделу. Потребно је да наследник има пољопривредно газдинство или да њиме управља, као и да се предметна парцела налази у области управљања газдинством, односно она не сме бити сувише удаљена. Вредност пољопривредног газдинства и пољопривредног земљишта које се додељује наследнику у Швајцарској се одређује на посебан начин. Та вредност је знатно нижа од тржишне, што наследника доводи у повољнији положај.

У Србији је привилегован положај приликом наслеђивања пољопривредног земљишта предвиђен само за лице које је живело или привређивало у заједници са оставиоцем. Захтев наследника за доделу пољопривредног земљишта може бити одобрен уколико то изискује оправдана потреба. Наследник коме је додељено пољопривредно земљиште има обавезу да санаследницима исплати њихове уделе у новцу. Наслеђивању пољопривредног земљишта у правном систему Републике Србије није посвећена довољна пажња. У важешем закону није предвиђено решење за случај када би више наследника који су живели или привређивали са оставиоцем поднело захтев за доделу пољопривредног земљишта.

Посебно осетљиво питање са становишта јавних политика на националном нивоу и на нивоу Европске уније представља стицање права својине на пољопривредном земљишту од стране страних физичких и правних лица. Нове државе чланице Европске уније су сматрале

да је увођење ограничења за странце неопходно да би се заштитила друштвено-економска пољопривредна структура земаља од потреса до којих може доћи услед разлика у ценама пољопривредног земљишта и куповне моћи у новим државама чланицама и остатку Европске уније. Током трајања мораторијума на продају пољопривредног земљишта странцима, нове државе чланице су примењивале различите врсте ограничења за страна физичка и правна лица, која су постојала у прописима ових држава и пре приступања Европској унији. Међутим, и поред ограничења, страни инвеститори су успели да стекну право својине или право управљања на великим површинама пољопривредног земљишта, путем тзв. *цепних уговора*, као и на друге начине који су се могли оквалификовати као изигравање закона. Такав развој догађаја је допринео да у Мађарској буду уведени земљишни максимуми и врло рестриктивни услови за стицање права својине на пољопривредном земљишту и за његово коришћење.

У упоредном праву постоје посебна правила (правни режими) за различите модалитете, односно видове коришћења пољопривредног земљишта. У готово свим земљама доминантни облик је тзв. конвенционална пољопривреда (*conventional agriculture*). Поред ње постоје и друге врсте, као што су органска пољопривреда, одржива пољопривреда (*sustainable agriculture*), еколошка пољопривреда (*ecological farming*), алтернативна пољопривреда (*alternative agriculture*), конзервацијска пољопривреда (*conservation agriculture*), ГМО пољопривреда (*GMO agriculture*) и др. За конвенционалну употребу пољопривредног земљишта важе општа правила. Други видови пољопривредне производње су углавном регулисани посебним прописима.

Према нормативним решењима која важе у појединим земљама, лице које се бави органском производњом нема потпуну слободу приликом избора пољопривредних култура, већ може узгајати само оне које се налазе на листи за органску производњу. Поред тога, правила обраде земљишта, употребе ђубрива и средстава за заштиту биља и друга правила органске пољопривредне производње знатно више ограничавају власника, односно корисника у начину коришћења пољопривредног земљишта у односу на конвенционалну производњу. Када је у питању ГМО пољопривреда државе чланице ЕУ имају две могућности. Током поступка за добијање, односно обнављање одобрења за гајење одређене ГМ културе држава чланица може поднети захтев да се овлашћење које ће бити дато на нивоу Европске уније географски прилагоди тако да део или цела територија те државе буде изузета. Уколико држава не поднесе такав захтев она може накнадно донети мере којима забрањује на целој територији или на једном делу култивацију ГМ биљака за које је процес ауторизације позитивно завршен.

Поједине врсте пољопривредне производње захтевају разграничење земљишта како не би дошло до контаминације између парцела на којима се пољопривредне културе узгајају на различит начин. Потребно је заштитити органску производњу која се налази поред конвенционалне, али и конвенционалну и органску од ГМО пољопривреде. У Европској унији је прописано да уколико на истом газдинству није заступљена само органска производња већ постоје и друге врсте производње, потребно је да производне јединице на којима су примењени методи органске пољопривреде буду одвојене од осталих.

У Србији је дозвољено да на једном пољопривредном газдинству буду заступљене конвенционална и органска биљна производња уколико су у питању биљке различитих сорти које је могуће лако разликовати, а производе које потичу из органске производње је потребно одвојити од конвенционалних производа. Нису прописане конкретне мере разграничења које треба применити на пољопривредном земљишту. У том делу треба допунити постојећу правну регулативу.

Ограничења права својине на пољопривредном земљишту се могу поделити на негативна и позитивна. Негативна постоје када се власницима или корисницима налаже да на одређени начин не поступају према пољопривредном земљишту, а позитивна, када имају обавезу да на одређени начин поступе. Коришћење пољопривредног земљишта и примена одређених метода пољопривредне производње најчешће обухватају обе врсте ограничења.

Забрана коришћења пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе представља основни и један од најрестриктивнијих видова негативног ограничења права својине на пољопривредном земљишту.

Једна од изразито рестриктивних мера је била обавеза стављања пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*), која је некада постојала у Европској унији. Власник је одређени део земљишта морао да изузме из редовне пољопривредне производње, чиме је његово право својине било значајно ограничено.

Негативна ограничења права својине на пољопривредном земљишту која се односе на начин коришћења земљишта када се оно употребљава за пољопривредну производњу могу обухватати забрану примене одређене врсте пољопривредне производње, ограничења у погледу метода обраде земљишта, узгајања одређених пољопривредних култура и других пољопривредних активности.

Истом скупу мера припада и забрана прекомерне употребе ђубрива. Стриктно регулисање начина и уопште могућности примене ђубрива на пољопривредном земљишту утиче на ограничење овлашћења коришћења и знатно сужава слободу власника, односно корисника у том сегменту. На тај начин се директно задире у једно од основних елемената права својине зарад очувања животне средине, спречавања загађења и последично негативних утицаја на здравље људи, односно добробити како друштвене заједнице у целини тако и појединца. Забрана прекомерне и неадекватне употребе ђубрива је на нивоу Европске уније регулисана *Нитратном директивом*. Њоме су утврђене различите обавезе држава чланица као и самих пољопривредника да би се воде заштитиле од загађења проузрокованог нитратима из пољопривредних извора.

Једна од мера ограничења права својине на пољопривредном земљишту је и забрана прекомерне употребе пестицида. Ефекти увођења ограничења у начину примене и количини употребе пестицида су дугорочни и они су у интересу како пољопривредника, тако и друштвене заједнице у целини.

Позитивна ограничења права својине на пољопривредном земљишту намећу власнику обавезу чињења, односно предузимања одређених радњи. Најрестриктивније позитивно ограничење које власнику намеће највећу обавезу је дужност коришћења пољопривредног земљишта. Друге врсте позитивних ограничења се односе на начин коришћења пољопривредног земљишта, када се оно употребљава за пољопривредну производњу и она могу бити веома различита.

Обавеза власника да гаји одређене пољопривредне културе углавном постоји код посебних видова пољопривреде, као што је органска производња. Међутим, власник, односно корисник пољопривредног земљишта може да буде дужан да сеје одређене пољопривредне културе и када парцелу употребљава за конвенционалну производњу, као што је то био случај у некадашњој Југославији.

На нивоу Европске уније су у периоду примене мере стављања пољопривредног земљишта ван употребе (*set-aside*), пољопривредници који су желели да пољопривредно земљиште користе за пољопривредну производњу могли да сеју само три одређене врсте пољопривредних култура. У складу са важећим прописима у Европској унији постоји



позитивно ограничење у погледу гајења пољопривредних култура, али нису одређене конкретне пољопривредне културе које власник, односно корисник пољопривредног земљишта мора да сеје, већ је прописано да на земљишту мора да буде заступљен одређени проценат различитих култура.

Обавеза власника да гаји одређене пољопривредне културе представља једну од мера за остварење јавних интереса. То је врста ограничења које задире у саму суштину права својине. Жељени ефекти се могу постићи и другим мерама, као што су на пример различити подстицаји за гајење одређених пољопривредних култура.

На нивоу Европске уније је прописано да државе чланице треба да имају одређене стандарде доброг пољопривредног и еколошког стања земљишта у складу са специфичношћу одређених подручја, климатским условима, врстом земљишта и пољопривредне производње. Одређено је да пољопривредници треба да примењују праксу која је корисна за климу и животну средину, што обухвата три различите мере: разноврсност усева, одржавање постојећих трајних травњака и постојање еколошки значајне површине на пољопривредном поседу.

Државе могу утврдити општи минимум агротехничких мера у конвенционалној производњи који пољопривредници морају да примењују. Поред тога агротехничке мере могу бити одређене на локалном нивоу. Посебне агротехничке мере могу бити предвиђене и за коришћење пољопривредног земљишта које се налази у одређеним подручјима, као што су заштићене зоне поред водотокова. У зависности од броја мера и њихове прецизности, можемо разликовати системе у којима је право својине, више, односно мање ограничено.

Процењује се да је у Европској унији око 7,2% укупне површине пољопривредног земљишта угрожено ерозијом и да економски губитак услед смањења пољопривредне продуктивности узроковане ерозијом износи око 0,43% укупног доприноса пољопривредног сектора БДП-у. Како би се смањило негативан утицај неадекватне пољопривредне праксе на настанак ерозије уредбама су одређене посебне обавезе држава чланица, као и обавезе самих пољопривредника.

У Србији се 80% пољопривредног земљишта налази под утицајем неког облика ерозије. Законом о пољопривредном земљишту је одређено да су власници, односно корисници пољопривредног земљишта које се налази на ерозионом подручју дужни да примењују прописане мере како би спречили штетно дејство ерозије и бујица. Највећи број мера се односи на начин пољопривредне производње, односно посебан вид обраде земљишта и узгоја пољопривредних култура.

Обавеза власника, односно корисника да врши контролу плодности земљишта и да води евиденцију о количини коришћеног ђубрива и пестицида представља позитивно ограничење које чини целину са негативним ограничењем забране прекомерне употребе ђубрива и пестицида. У Србији власници, односно корисници су дужни да врше контролу плодности пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе. Прописано је да то треба чинити сваке пете године, а по потреби и чешће. Пољопривредници имају обавезу да воде евиденцију о количини примењеног ђубрива и пестицида.

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација је 2010. године утврдила посебан концепт, односно приступ у решавању проблема потребе за производњом веће количине хране за светско становништво, утицаја климатских промена на пољопривредну производњу и утицаја пољопривредне производње на климатске промене, који је назвала *климатски паметна пољопривреда (Climate-Smart Agriculture – CSA)*. Пољопривредна производња може имати значајан утицај на остварење циљева предвиђених Париским споразумом (*Paris Agreement*) из 2015. године, којим су утврђени даљи кораци у борби

против климатских промена. Да би се постигли жељени резултати неопходно је усмерити активности пољопривредника увођењем различитих позитивних и негативних ограничења. Конкретне мере које треба да допринесу смањењу негативног утицаја пољопривредне производње на климатске промене, посебно смањење емисије штетних гасова су одрђене у документу *Мере на нивоу фарми за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште из пољопривреде ЕУ* који је израђен на захтев Одбора за пољопривреду и рурални развој Европског парламента (*European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*).

У зависности од приоритета и циљева различитих јавних политика и њиховог утицаја на обликовање конкретних законских решења власнику може бити остављена већа или мања слобода у погледу начина коришћења пољопривредног земљишта. Може се очекивати да ће ограничења права својине на пољопривредном земљишту бити све већа како би могла да се обезбеди пољопривредна производња и у неповољнијим условима.

Право својине на пољопривредном земљишту може бити ограничено у приватном интересу стварним и личним службеностима и суседским правима.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи је уведено право пролаза и превоза преко суседног и околног земљишта за изградњу и одржавање различитих објеката у које спадају и ветропаркови. Уведено је и право пролаза испод надземних електроенергетских водова и елиса ветротурбина, и право пролаза испод или прелета изнад земљишта, уз обавезу сопственика, односно држаоца тог земљишта да не омета изградњу, одржавање и употребу тог објекта. Инвеститор има обавезу да власницима и држаоцима надокнади штету. Овакво решење представља изузетак и одступа од начина успостављања службености у српском праву, с обзиром да је у питању законска службеност.

Суседски односи намећу потребу увођења различитих ограничења права својине на пољопривредном земљишту у приватном интересу. Активности које се спроводе на једној парцели утичу на остваривање права својине на другој. Регулисање суседских односа је неопходно да би се уредила питања која се односе на разграничење суседних непокретности, коришћење суседних непокретности, спечавање потенцијалних сукоба, односно прецизирања права и обавеза како би се очували добросуседски односи.

Значајно ограничење у погледу вршења права својине на пољопривредном земљишту се односи на забрану прекомерних емисија. Ограничења се односе како на пољопривредно земљиште са ког се продукују такве емисије, тако и на заштиту права својине на пољопривредном земљишту од ограничења путем утицаја таквих емисија које потичу са других земљишта, односно других непокретности.

Постоје одређене емисије које су карактеристичне за употребу пољопривредног земљишта и могу се јавити као резултат одређене врсте пољопривредне производње, односно примене одређених метода приликом обраде земљишта и узгоја пољопривредних култура. Оне могу значајно утицати на пољопривредну производњу на суседној парцели и на квалитет приноса. Због тога су уведене нове дужности као што је дужност обавештавања суседа пре почетка прскања, успостављање одговарајуће дистанце (бафер зоне) између различитих врста пољопривредне производње и сл. Међутим, не могу све емисије бити спречене успостављањем одређене дистанце, нити се све емисије могу сматрати суседским емисијама.

У Србији недостатак прописа у области суседских односа представља значајан проблем. Правила садржана у Српском грађанском законнику и један члан Закона о основама својинскоправних односа не могу да одговоре на постојеће практичне потребе. Непостојање прецизних правила којима би била уређена различита суседска права је проблематично како

за власнике пољопривредног земљишта, тако и за судије који решавају спорове у тој области. Одредбама Нацрта Законика о својини и другим стварним правима суседска права су регулисана на детаљан начин и у складу са стандардима и правилима која постоје у законцима развијених европских држава. Међутим, регулисање само традиционалних суседских односа није довољно јер ће се у будућности јавити нови правни проблеми у вези са климатским променама, новим начинима пољопривредне производње и напретком технологије. Извесно је да ће то утицати на успостављање нових врста суседских односа и на потребу њиховог адекватног регулисања.

\* \* \*

На основу сложених и дуготрајних истраживања на којима је заснована ова дисертација можемо закључити да ће под утицајем различитих фактора друштвени значај пољопривредног земљишта и његова вредност постајати све већи. Право својине којим су одређена овлашћења власника тог добра ће се све више и брже мењати. Трансформација ће се одвијати у правцу увођења нових негативних и позитивних ограничења у јавном и приватном интересу. Правни режим коришћења пољопривредног земљишта ће се све више разликовати од режима који важе за друга добра. Правну политику у тој области треба прилагодити очекиваним променама и одредити одговарајуће оквире за развој правне регулативе.

Потребно је радити на развоју правне науке и правног образовања у тој области. У Србији више од 50 година није објављена ни једна свеобухватна научна студија на ту тему, а празнина постоји и у страниј литератури. Због тога је у овој дисертацији право својине на пољопривредном земљишту анализирано у целости, као специфичан правни институт који се интензивно мења. Надамо се да смо тиме дали допринос развоју правне науке, који је у складу са оним што се очекује од студента докторских студија, и подстицај за увођење нове научне, а можда и наставне дисциплине под називом *Пољопривредно право* (*Agricultural Law, Landwirtschaftsrecht, Droit de l'agriculture, Diritto agrario, Земельное право*), која постоји на многим страним универзитетима.

## ЛИТЕРАТУРА

### 1. Монографије и уџбеници:

- Антић, Оливер, *Наследно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2004.
- Аранђеловић, Светислав, *Право својине у Југославији*, Институт друштвених наука – Центар за правна истраживања, Београд, 1975.
- Badura, Peter, *Eigentum und Verfassungsrecht der Gegenwart*, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Düsseldorf, 1972, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1972.
- Barta, Heinz, *Zivilrecht: Grundriss und Einführung in das Rechtsdenken*, Facultas, Wien, 2004.
- Barthelemy, Denis, Jacques, David, *Production Rights in European Agriculture*, Elsevier Science, Amsterdam, 2001.
- Beatty, Jeffrey F., Samuelson, Susan S., Abril, Patricia, *Essentials of Business Law*, VI издање, Cengage, Boston, 2019.
- Beeler, Bruno, *Bäuerliches Erbrecht, gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991* (Dissertation), Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zürich, 1998.
- Bentham, Jeremy, *Theory of Legislation*, Chapter XI *Opposition Between Security and Equality*, London, 1871.
- Bentham, Jeremy, *Theory of Legislation*, друго издање, London, 1871.
- Breitschmid, Peter, Eite, Paul, Fankhauser, Roland, Geiser, Thomas, Rumo-Jungo, Alexandra, *Erbrecht*, 2. Auflage, Schulthess Verlag, Zürich, 2012.
- Brehm, Wolfgang, Berger, Christian, *Sachenrecht*, 3., überarbeitete Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.
- Brian Jack, *Agriculture and EU environmental law*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2009.
- Byres, T. J. (ed.), *Sharecropping and Sharecroppers*, first published by Frank Cass and Company Ltd., London, 1983, Taylor & Francis e-Library, 2005.
- Van Erp, Sjef, Akkermans, Bram, (eds.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Property Law*, Hart Publishing, Oxford, 2012.
- Vedriš, Martin, *Osnove imovinskog prava*, Informator, Zagreb, 1977.
- Vieweg, Klaus, Werner, Almuth, *Sachenrecht*, Franz Vahlen, München, 2015.

- Водинелић, Владимир В., *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2014.
- Водинелић, Владимир В., *Такозвана злоупотреба права*, Номос, Београд, 1997.
- Von Bar, Christian, *Gemeineuropäisches Sachenrecht Band I: Grundlagen, Gegenstände sachenrechtlichen Rechtsschutzes, Arten und Erscheinungsformen subjektiver Sachenrechte*, C.H. Beck, München, 2015.
- Von Bar, Christian, *Gemeineuropäisches Sachenrecht Band II Besitz, Erwerb und Schutz subjektiver Sachenrechte*, C.H. Beck, München, 2018.
- Von Gierke, Otto, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1889.
- Von Segesser Georg, Caleff, Josef, *Property and Trust Law in Switzerland*, Second Edition, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2019.
- Vuković, Mihajlo, *Opći dio građanskog prava*, Knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1959.
- Вукчевић, Драгољуб, *Право својине земљорадника, Утицај позитивноправних ограничења и кооперације*, Институт друштвених наука, Београд, 1967.
- Вукчевић, Драгољуб, *Земљишни односи и кооперација*, Институт друштвених наука, Београд, 1964.
- Walter, Gerhardt (Hrsg.), *Lexikon des Rechts, Sachenrecht*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1995.
- Warner-Reed, Emma, *Land Law*, Pearson, Harlow, 2013.
- Weber, Ralph, *Sachenrecht II, Grundstücksrecht*, 4. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015.
- Weirich, Hans-Armin, Ivo, Malte, Lenschow, Jens-Olaf, *Grundstücksrecht, Systematik und Praxis des materiellen und formellen Grundstücksrechts 4.*, neu bearbeitete Auflage, C. H. Beck, München, 2015.
- Wieling, Hans Josef, „Sachenrecht: Band 1: Sachen, Besitz und Rechte an beweglichen Sachen“, *Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft*, Begründet von F. von Liszt und W. Kaskel, Herausgegeben von H. Albach, E. Helmstädter, H. Honsell, P. Lerche, D. Nörr, 2., vollst. überarb. Aufl., Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2006.
- Wilhelm, Jan, *Sachenrecht*, Walter de Gruyter, Berlin, 2002.
- Wolf, Manfred, Wellenhofer, Marina, *Sachenrecht*, 28. überarbeitete Auflage, C.H. Beck, München, 2013.
- Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan, *Stavarno pravo*, Svezak 1, Narodne novine, Zagreb, 2007.
- Гамс, Андрија, *О својини*, Београд, 1982.
- Гамс, Андрија, *Основи стварног права*, Научна књига, Београд, 1961.
- Гамс, Андрија, *Својина*, Научна књига, Београд, 1988.

- Gardner, Simon, MacKanzie, Emily, *An Introduction to Land Law*, Forth Edition, Hart Publishing, Oxford – Portland (Oregon), 2015.
- Geistlinger, Michael, Harrer, Friedrich, Mosler, Rudolf, Rainer, Michael (Hrsg), *200 Jahre ABGB - Ausstrahlungen. Die Bedeutung der Kodifikation für andere Staaten und andere Rechtskulturen*, Manz, Wien, 2011.
- Gide, Charles, *Cours d'économie politique*, четврто издање, том први, Recueil Sirey, Paris, 1918.
- Grant, Wyn, *The Common Agricultural Policy*, Macmillan Press LTD, London, 1997.
- Grimm, Christian, Norer, Roland, *Agrarrecht*, 4. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2015.
- Grimm, Heike M. (ed.), *Public Policy Research in the Global South: A Cross-Country Perspective*, Springer, Cham, 2019.
- Дамјановић, Томислав, Бенка, Павел, *Основе уређења и заштите земљишне територије и поседа у Србији*, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2011.
- Danielsen, Jens Hartig, *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013.
- Demetriou, Demetris, *The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation*, Springer International Publishing, Cham, 2014.
- Де Монтескје, Шарл, *О духу закона*, (Превео: Аљоша Мимица), Завод за уџбенике, Београд, 2011.
- Dombert, Matthias, Witt, Karsten (Hrsg.), *Münchener Anwalts Handbuch, Agrarrecht*, Verlag C.H.Beck, München, 2011.
- Ђорђевић, Живомир С., Бакић, Војислав С., *Основи имовинског и породичног права*, Савремена администрација, Београд, 1959.
- Ђурић, Катарина, Његован, Зоран, *Економика пољопривреде*, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2016.
- Ellis, Frank, *Agricultural Policies in Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Живков, Сава, *Аграрно законодавство Југославије, 1918-1941*, Матица српска, Нови Сад, 1976.
- Живковић, Милош, *Право регистара непокретности, Општи део*, Универзитет у Београду- Правни факултет, Београд, 2020.
- Закић, Зорка, Стојановић, Жаклина, *Економика аграра*, Центар за издавачку деслатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008.
- Zevenbergen, Jaap, Frank, Andrew, Stubkjaer, Erik (eds.), *Real Property Transactions. Procedures, Transaction Costs and Models*, IOS Press, Amsterdam, 2007.
- Zerres, Thomas, *Bürgerliches Recht, Allgemeiner Teil, Schuldrecht, Sachenrecht, Zivilprozessrecht*, 9. Auflage, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2019.

- Inc Ibr, Norway, *Land, Real Property Ownership and Agricultural Laws Handbook*, Volume 1, Strategic Information and Basic Laws, International Business Publications, Washington, 2018.
- Iro, Gert, *Sachenrecht, Bürgerliches Recht Band IV*, 6. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 2016.
- Јанковић, Драгутин, *Проблеми Грађанског права*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1926.
- Јелић, Рајко, *Јавна својина и сродни облици*, Досије студио, Београд, 2013.
- Јелић, Рајко, *Појам и структура основног облика својине у нашем праву*, Универзитет у Београд – Правни факултет, Београд, 1992.
- Јелић, Рајко, *Посебни облици права својине у СРЈ*, Номос, Београд, 1999.
- Јокић, Стојан, *Пољопривредно земљиште – значај, својина, закуп, дугорочни закуп, подржављење и проблематична приватизација*, ПС, Београд, 2016.
- Josipović, Tatjana, *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005.
- Josipović, Tatjana, *Zemljišnoknjižno pravo*, Informator, Zagreb, 2001.
- Ковачевић Куштримовић, Радмила, Лазивић, Мирослав, *Стварно право*, Свен, Ниш, 2006.
- Koziol, Helmut, Welsch, Rudolf, Kletečka, Andreas, *Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band I: Allgemeiner Teil. Sachenrecht, Familienrecht*, 14. Auflage, Manz, Wien, 2014.
- Koller, Alfred, *Der Grundstückskauf*, Stämpfli Verlag AG Bern, 2001.
- Kruse, Vinding, *The Right of Property*, Oxford University Press, London, 1939.
- Lampkin, Nicolas, Foster, Carolyn, Padel, Susanne, Midmore, Peter, *The policy and regulatory environment for organic farming in the European Union*, Volume 1 of the Series "Organic Farming in Europe: Economics and Policy," Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre, Universität Hohenheim, Stuttgart, 1999.
- Lawson, F. H., Rudden, Bernard, *The Law of Property*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Lindenmann, Alfred, *Bäume und Sträucher im Nachbarrecht, Kantonale Bestimmungen über Bäume und Sträucher im Nachbarrecht*, Buchdruckerei AG, Baden, 1980.
- Lovec, Marko, *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms, Towards a Critical Realist Approach*, Macmillan Publishers Ltd., London, 2016.
- Mazoyer, Marcel, Roudart, Laurence, *A History of World Agriculture, From the Neolithic Age to the Current Crisis*, Earthscan, London, 2006.
- Maine, Henry Sumner, *Ancient Law*, sixteenth edition, John Murray, London, 1897.
- Malenica, Antun, *The History of Roman Law*, The Faculty of Law Publishing Center, Novi Sad, 2008.

- Маленица, Антун, *Римско право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2008.
- Malthus, Thomas, *An Essay on the Principle of Population*, London, 1798.
- Марковић, Божидар С., *О методи у приватном праву*, SCI, Нови Сад, 1998.
- Марковић, Лазар, *Грађанско право, Прва књига, Општи део и Стварно право*, Славија, Београд 1912.
- Mattei, Ugo, *Basic Principles of Property Law: A Comparative Legal and Economic Introduction*, Greenwood Press, Westport, 2000.
- Madžar, Ljubomir, *Svojina i reforma*, knjiga I, Svojina, Ekonomski institut i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1995.
- Megarry, Robert, Wade, William, Harpum, Charles, Bridge, Stuart, Dixon, Martin J., *The Law of Real Property*, 8th edition, Sweet & Maxwell, London, 2012.
- Medić, Duško, *Novo stvarno pravo Republike Srpske*, Fakultet pravnih nauka Panevropski univerzitet "Apeiron", Banja Luka, 2011.
- Merrill, Thomas W., Smith, Henry E., *The Oxford Introductions to U.S. Law: Property*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Meyer, Thomas, *Der Gewinnanspruch der Miterben im bäuerlichen Bodenrecht (Art. 28 ff. BGBB)*, Schulthess Juristische Medien, Zürich, 2004.
- Mitschang, Stephan (ed.), *Soil Protection Law in the EU- Bodenschutzrecht in der EU*, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 5, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2008.
- Милошевић, Мирослав, *Римско право*, Треће издање, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2008.
- Mihajlović, Rajica, *Uređenje zemljišne teritorije komasacijom*, Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Beograd 2010.
- Moriarty, Bríd, Massa, Eva (eds.), *Human Rights Law, Law Society of Ireland*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Müller, Klaus, Gruber, Urs Peter, *Sachenrecht*, Franz Vahlen, München, 2016.
- McMahon, Joseph A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Недељковић, Банислав М., *Историја бауштинске својине – у новој Србији од краја 18 века до 1931*, Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона, Београд, 1936.
- Николић, Душан, *Увод у систем грађанског права*, XV измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2019.
- Oester, Marina, *Die Rechte der Nachbarn, Streitigkeiten unter Nachbarn: Was niemand tolerieren muss. Und wie man sich wehrt.*, K-Tipp, Zürich, 2012.
- Петрановић, Бранко, *Историја Југославије: 1918-1988*, Трећа књига, Социјалистичка Југославија 1945-1988, Нолит, Београд, 1988.



- По предавањима Живојина М. Перића, *Специјални део Грађанског права, Стварно право*, Издавачка књижница Геце Кона, Београд, 1920.
- Повлакић, Мелиха, *Трансформација Стварног права у Босни и Херцеговини*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2009.
- Porrini, Donatella, Ramello, Giovanni Battista, (eds.), *Property Rights Dynamics – A law and economics perspective*, Routledge, London – New York, 2007.
- *Приватно право Трипартита* – по предавањима Мауровића, Миливоја, 1926.
- Prütting, Hanns, *Sachenrecht*, 36., neu bearbeitete Auflage 2017, C.H.Beck, München, 2017.
- Putz, Gerhard, *Landwirtschaftlicher Hofjurist*, 9. Auflage, MANZ Verlag, Wien, 2017.
- Rainey, Bernadette, Wicks, Elizabeth, Ovey, Clare, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Ramaekers, Eveline, *European Union Property Law: From Fragments to a System*, Intersentia Ltd, Cambridge, 2013.
- Rankine, John, *A Treatise on the rights and burdens incident to the ownership of lands and other heritages in Scotland*, (1909) Fourth edition, William Green & Sons, Edinburgh, 1998.
- Рашовић, Зоран, *Стварно право*, Правни факултет у Подгорици, Подгорица, 2010.
- Rechberger, Walter H., Bittner, Ludwig, Sadjadi, Niel Jasmine, *Grundbuchsrecht*, 2 überarbeitete Auflage, Facultas.wuv, Wien, 2007.
- Rechberger, Walter H., Kletecka, Andreas, *Bodenrecht in Österreich*, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2004.
- Rener, Karl, *Socijalna funkcija pravnih instituta (Prilog kritici građanskog prava)*, Kultura, Beograd, 1960.
- Rey, Heinz, *Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum*, Stämpfli, Bern, 1991.
- Reynolds, Susan, *Kingdoms and Communities in Western Europe, 900 – 1300*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Reynolds, Susan, *Fiefs and Vassals: The Medieval Evidence Reinterpreted*, Oxford University Press, New York, 2001.
- Riddall, J.G., *Land Law*, Seventh edition, LexisNexis UK, London, 2003.
- Robinson, Jonathan William, *William of Ockham's Early Theory of Property Rights in Context*, Brill, Leiden – Boston, 2013.
- Robson, Peter, McCowan, Andrew, *Property Law*, Second Edition, W.Green, Edinburgh, 1998.
- Rodgers, Christopher, *Agricultural Law*, Bloomsbury Professional, Haywards Heath, 2016.
- Rodgers, Christopher, *The Law of Nature Conservation*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

- Rook, Deborah, *Property Law and Human Rights*, Blackstone Press, London, 2001.
- Roos, Lukas, *Pflanzen im Nachbarrecht*, Schulthess, Zürich, 2002.
- Rosegrant, Mark W., Ewing, Mandy, Yohe, Gary, Burton, Ian, Huq, Saleemul, Valmonte-Santos, Rowena, *Climate Change and Agriculture, Threats and Opportunities*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn, 2008.
- Rosso Grossman, Margaret, Brussaard, Wim (eds.), *Agrarian Land Law in the Western World: Essays about agrarian land policy and regulation in twelve countries of the western world*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Rul, Josip, *Historija zemljišnih knjiga*, Tisak A. Šek i sin, Zagreb, 1931.
- Ruso, Žan Žak, *Društveni ugovor, O poreklu i osnovama nejednakosti među ljudima, Rasprava o naukama i umetnosti*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.
- Salma, Jožef, *Eksproprijacija, Instituti, sudska praksa i zakonski propisi*, Informator, Zagreb, 1987.
- Swinnen, Johan F. M., Vranken, Liesbet, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, European Community, Brussels, 2009.
- Сворцан, Слободан, *Наследно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2009.
- Симоновић, Зоран, *Управљање аграром Србије у транзицији*, Институт за економику пољопривреде, Београд, 2014.
- Славнић, Јован, Вучичевић, Слободан, *Основи грађанског права*, Научна књига, Београд, 1983.
- Smith, Roger J., *Property Law*, Eight Edition, Pearson, Edinburgh, 2014.
- Sparkes, Peter, *European Land Law*, Hart Publishing, Portland, 2007.
- Srivastava, A. K., Kesavachandran, C., *Health Effects of Pesticides*, The Energy and Resources Institute, New Delhi, 2016.
- Steiner, Eva, *French Law: A Comparative Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2018.
- Sutter-Somm, Thomas, *Schweizerisches Privatrecht, Band V/1: Eigentum und Besitz, 2., vollständig überarbeitete Auflage*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2014.
- Срдић, Милутин, Прентовић, Мирјана, *Својинскоправни односи у Републици Србији*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Стаменковић, Душан, *Уписи у земљишну књигу и катастар непокретности*, Савремена администрација, Београд, 1995.
- Станковић, Обрен, Водинелић, Владимир, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, 1995.
- Станковић, Обрен, Орлић, Миодраг, *Стварно право*, Номос, Београд, 1996.
- Станојевић, Обрад, *Римско право*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989.

- Стојановић, Драгољуб, *Позитивно-правна ограничења права својине*, Институт за упоредно право, Београд, 1963.
- Стојановић, Драгољуб, *Увод у грађанско право*, Савремена администрација, Београд, 1988.
- Стојчевић, Драгомир, *Римско приватно право*, Савремена администрација, Београд, 1983.
- Schmid, Jörg, Hürlimann-Kaup, Bettina, *Sachenrecht*, 5. Auflage, Schulthess, Zürich, 2017.
- Schreiber, Klaus (Hrsg.), *Immobilienrecht: Handbuch*, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Berlin, 2005.
- Текелија, Сава, *Правна дисертација о узроку и циљу постојања државе*, (Са латинског превео: Тодоровић, Владислав М.. Приредио: Николић, Душан), друго издање, Матица српска, Нови Сад, 2011.
- Usher, John A., *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Farooq, Muhammad, Siddique, Kadambot H. M. (eds.), *Conservation Agriculture*, Springer International Publishing Switzerland, 2015.
- Ferid, Murad, (begr.), Sonnenberger, Hans Jürgen (Völlig Neubearb.), *Das Französische Zivilrecht*, Band 2, Schuldrecht: Die einzelnen Schuldverhältnisse. Sachenrecht, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft mbH, Heidelberg, 1986.
- Flosmann, Ursula, *Osterreichische Privatrechtsgeschichte*, Sechste, aktualisierte Auflage, Springer, Wien - New York, 2008.
- Фон Јеринг, Рудолф, *Циљ у праву*, ЦИД, Подгорица, 1998.
- Frank, Theodore, Plucknett, Thomas, *A Concise History of the Common Law*, Litle, Brown and Company, Boston, 1956.
- Hamza, Gábor, *Die Entwicklung des Privatrechts auf römischrechtlicher Grundlage: unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn*, Andrassy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest, Budapest, 2002.
- Hausmaninger, Herbert, *The Austrian Legal System*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1998.
- Herrmann, Elke, *Kernstrukturen des Sachenrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013.
- Хибер, Драгор, *Својина у транзицији, Реприватизација и повратак начелу неповредивости права својине*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998.
- Hirsch Ballin, Ernst, Ćerimović, Emina, Dijstelbloem, Huub, Segers, Mathieu, *European Variations as a Key to Cooperation*, The Netherlands Scientific Council for Government Policy, Springer, Cham, 2020.
- Houghton, John, *Global Warming: The Complete Briefing*, Lion Publishing, Oxford, 1994.
- Hrubesch-Millauer, Stephanie, Graham-Siegenthaler, Barbara, Roberto, Vito, *Sachenrecht*, 5. Auflage, Stämpfli, Bern, 2017.

- Hunziker, Michael, *Das Veräußerungsverbot und das Kaufsrecht der Miterben im bäuerlichen Erbrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1997.
- Cairney, Paul (ed.), *Understanding Public Policy*, 2nd Edition, Red Globe Press, London, 2020.
- Cannon Ruth, *Land Law*, Roun Hall, Thomson Reuters, Dublin, 2013.
- Capelle, Karl-Hermann, *Bürgerliches Recht, Sachenrecht*, Gabler, Wiesbaden, 1963.
- Carss-Frisk, Monica, *Pravo na imovinu – Vodič za primenu člana 1 Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2004.
- Цветић, Раденка, *Право прече куповине*, SCI, Нови Сад, 2002.
- Цветић, Раденка, *Савремена евиденција непокретности*, Друго измењено и допуњено издање, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2016.
- Clarke, Alison, Kohler, Paul, *Property Law: Commentary and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Colangelo, Margherita, *Creating Property Rights, Law and Regulation of Secondary Trading in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012.
- Cooke, Elizabeth, *Land Law*, Second Edition, Clarendon Law Series, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Чикић, Јована, Петровић, Живојин, *Органска производња и пољопривредна газдинства Србије – руралносоциолошка анализа*, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2010.
- Чулиновић, Фердо, *Земљишнокњижно право*, Београд, 1933.
- Шаркић, Срђан, *Опита историја државе и права*, Драганић, Београд, 1999.

## 2. Поглавља у монографијама:

- Adler, Robert W., „Climate Change Adaptation and Agricultural and Forestry Law,“ in: Verschuuren, Jonathan (ed.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013.
- Badura, Peter, „Eigentum“, у: Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, Berlin, 1994.
- Baldock, David, „Twisted Together: European Agriculture, Environment and the Common Agricultural Policy,“ in: McMahon, Joseph A., Cardwell, Michael N. (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015.
- Bill, Ralf, Nash, Edward, Grenzdörffer, Görres, „GIS in Agriculture“, in: Kresse, Wolfgang, Danko, David M. (eds.), *Springer Handbook of Geographic Information*, Springer-Verlag Berlin and Heidelberg, Berlin, 2012.

- Blandford, David, Hassapoyannes, Katharina, „The Common Agricultural Policy in 2020: Responding to Climate Change“, in: McMahon, Joseph A., Cardwell, Michael N. (eds.), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015.
- Burton, Ian, Lim, Bo, „Achieving Adequate Adaptation in Agriculture,“ in: Salinger, Jim, Sivakumar, Shiv, Motha, Raymond (eds.), *Increasing Climate Variability and Change*, Springer, Dordrecht, 2005.
- Von Bar, Christian, „Eigentum - Europäische Betrachtungen zu einem unverzichtbaren Sachenrecht“, y: Wandt, Manfred, Reiff, Peter, Looschelders, Dirk, Bayer, Walter (Hrsg.), *Versicherungsrecht, Haftungs- und Schadensrecht: Festschrift für Egon Lorenz zum 80. Geburtstag*, Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 2014.
- Wagner, Alexander, „Grundstückskaufvertrag und Grundstücksverkehrsrecht,“ in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, Luchterhand, Köln, 2012.
- Wasserfallen, Andreas, 6. Kapitel: „Bäuerliches Bodenrecht,“ in: *Handbuch zum Agrarrecht*, Norer, Roland (Hrsg.), Verlag, Stämpfli, Bern, 2017.
- Willer, Helga, Schaack, Diana, Lernoud, Julia, „Organic Farming and Market Development in Europe and the European union,“ in: Willer, Helga, Lernoud, Julia (eds.), *The World of Organic Agriculture - Statistics and Emerging Trends 2017*, Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) and International Federation of Organic Agriculture Movements – IFOAM, Frick, 2017.
- Goodin, Robert E., Rein, Martin, Moran, Michael, „The Public and its Policies“, in: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E., (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Gordley, James, „Disturbances among neighbours in French law“, in: Gordley, James (ed.), *The Development of Liability between Neighbours*, Vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Götz, Volkmar, „Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik - Kontinuität, Wandel, Systematik“, u: Martinez, José (Hrsg.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, 50 Jahre Institut für Landwirtschaftsrecht, Nomos, Baden-Baden, 2012.
- Grossenbacher, Markus, „Die Praxis zum landwirtschaftlichen Bodenrecht aus der Sicht der Bewilligungsbehörde,“ y: *Landwirtschaftliches Bodenrecht: eine Standortbestimmung aus der Sicht des Praktikers nach 20 Jahren BGG*, Weiterbildungstagung des Verbandes bernischer Notare und des Instituts für Notariatsrecht und Notarielle Praxis an der Universität Bern vom 30./31. Oktober 2013, Stämpfli Verlag, Bern, 2013.
- Ekardt, Felix, „Immissionsschutzrecht, Klimaschutzrecht, Erneuerbare-Energien-Recht,“ in: Härtel, Ines (Hrsg.), *Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht*, Luchterhand, Köln, 2012.
- Закић, Владимир, Кљајић, Наташа, „Анализа стања финансијске писмености пољопривредних произвођача и модели финансирања пољопривредне производње у Републици Србији,“ у: *Унапређење финансијских знања и евиденције на пољопривредним газдинствима у Републици Србији*, Институт за економику пољопривреде, Београд, 2016.

- Zeković, Slavka, Vujošević, Miodrag, „Survey of planning documents – standards and regulations, spatial and master plans, plans for regional development,“ in: Vujošević, Miodrag, Zeković, Slavka (eds.), *Forms of Urban Growth in Southeast Europe: Transitioning towards Urban Resilience and Sustainability*, Vol. 2. Varna Free University & Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, Varna, 2016.
- Jat, Ram A., Sahrawat, Kanwar L., Kassam, Amir H., Friedrich, Theodor, „Conservation Agriculture for Sustainable and Resilient Agriculture: Global Status, Prospects and Challenges,“ in: Jat, Ram A., Sahrawat, Kanwar L., Kassam, Amir H. (eds.), *Conservation Agriculture, Global Prospects and Challenges*, CAB International, Wallingford, 2014.
- Јелић, Рајко, „Државна својина и сродне категорије,“ у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Прилози пројекту, Књига 1, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2006.
- Јелић, Рајко, „Експропријација,“ у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ*, Табороши, Светислав (прир.), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Јелић, Рајко, „Измене у поступку експропријације и приближавање стандардима Европске уније,“ у: *Идентитетски преображај Србије, прилози пројекту 2016*, Кршљанин, Нина (прир.), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2017.
- Јелић, Рајко, „Објекти јавне својине у праву Републике Србије“, у: *Идентитетски преображај Србије*, Прилози пројекту 2015 - Колективна монографија, Васић, Радмила, Полојац, Милена (прир.), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2016.
- Јелић, Рајко, „Појам национализације и разграничења од сродних института,“ у: *Идентитетски преображај Србије, прилози пројекту 2019*, Крстић, Ивана, Бајовић, Вања (ур), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2020.
- Јелић, Рајко, „Стандарди Савета Европе о јавном интересу у поступку експропријације,“ у: *Идентитетски преображај Србије, прилози пројекту 2018*, Крстић, Ивана, Лукић, Маја (ур), Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2019.
- Jia, Xiangping, Bijman, Jos, „Contract farming: Synthetic themes for linking farmers to demanding markets,“ in: Da Silva Carlos A., Rankin Marlo (eds.), *Contract farming for inclusive market access*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2013.
- Kehrl, Jeannette, „4. Kapitel: Agrarraumplanungsrecht,“ in: *Handbuch zum Agrarrecht*, Roland Norer (Hrsg.), Stämpfli Verlag, Bern, 2017.
- Kristiansen, Paul, Merfield, Charles, „Overview of organic agriculture,“ in: Kristiansen, Paul, Taji, Acram, Reganold, John (eds.), *Organic Agriculture: A Global Perspective*, CSIRO Publishing, Collingwood, 2006.
- Lennon, Allan A., „Set-aside of Agricultural Land: policy, practice and problems,“ in: Howarth, William, Rodgers, Christopher (eds.), *Agriculture, Conservation and Land Use: Law and Policy Issues for Rural Areas*, University of Wales Press, Cardiff, 1995.

- Liver, Peter, „Eigentumsbegriff und Eigentumsordnung,“ in: Faistenberger, Christoph, Mayrhofer, Heinrich (Hrsg.), *Privatrechtliche Beiträge: Gedenkschrift Franz Gschnitzer*, Scientia Verlag, Aalen, 1969.
- Lupoi, Maurizio, „Anglo-Saxon Charters,“ in: *The Origins of the European Legal Order*, Cambridge University Press, 2006.
- Lyall, Andrew, „Quia Emptores in Ireland,“ in: Breen, Oonagh, Casey, James P. (eds.), *Liber memorialis: Professor James C.*, Round Hall Sweet & Maxwell, 2001.
- Mora, Olivier, Lançon, Frédéric, Aubert, Francis, „Urbanization, Rural Transformation and Future Urban-Rural Linkages“, in: Agrimonde-Terra, Le Mouël, Chantal, De Lattre-Gasquet Marie, Mora, Olivier, (eds.), *Land Use and Food Security in 2050: a Narrow Road*, Éditions Quæ, Versailles, 2018.
- Nikolić, Sofija, „A Serbian perspective on pre-emption rights: Change that was necessary?“, in: Gerber, Jean-David, Hartmann, Thomas, Hengstermann, Andreas (eds.), *Instruments of Land Policy, Dealing with Scarcity of Land*, Routledge, 2018.
- Parisi, Francesco, „The fall and rise of functional property,“ in: Porrini, Donatella, Ramello, Battista, Giovanni, (eds.), *Property Rights Dynamics – A law and economics perspective*, Routledge, London – New York, 2007.
- Rogers, Christopher P., „Environmental grain, Set-aside and the Implementation of EU Agricultural reform in the United Kingdom,“ in: Rodgers, Christopher P. (ed.), *Nature Conservation and Countryside Law*, University of Wales Press, Cardiff, 1996.
- Rüfner, Thomas, „The Roman Concept of Ownership and the Medieval Doctrine of Dominium Utile,“ in: Cairns, John W., Du Plessis, Paul J. (eds.), *The Creation of the Ius Commune: From Casus to Regula*, Edinburgh University Press, 2010.
- Stalder, Beat, „Der Kauf landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke,“ u: Koller, Alfred (Hrsg.), *Der Grundstückkauf*, Stämpfli Verlag, Bern, 2001.
- Stalder, Beat, „Die öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht, ein Werkstattbericht nach 20 Jahren BGG,“ u: *Landwirtschaftliches Bodenrecht: eine Standortbestimmung aus der Sicht des Praktikers nach 20 Jahren BGG*, Weiterbildungstagung des Verbandes bernischer Notare und des Instituts für Notariatsrecht und Notarielle Praxis an der Universität Bern vom 30./31. Oktober 2013, Stämpfli Verlag, Bern, 2013.
- Streck, Charlotte, Conway, Darragh, „Forestry and Agriculture under the UNFCCC: A Jigsaw Waiting to be Assembled?,“ in: Carlarne, Cinnamon P., Gray, Kevin R., Tarasofsky, Richard, (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Sharpston, Eleanor, „The Common Agricultural Policy,“ in: Saunders, Cheryl, Triggs, Gillian D. (eds.), *Trade and Cooperation with the European Union in the New Millennium*, Kluwer Law International, The Hague, 2002.
- Taylor, Simon, „Damage Caused by GMOs under French Law,“ in: *Damage Caused by Genetically Modified Organisms, Comparative Survey of Redress Options for Harm to*

*Persons, Property or the Environment*, Koch, Bernhard A. (ed.), Tort and Insurance Law, Vol. 27, De Gruyter, 2010.

- Friedrich, Theodor, Kassam, Amir, Corsi, Sandra, „Conservation Agriculture in Europe,“ in: Jat, Ram A., Sahrawat, Kanwar L., Kassam, Amir H. (eds.), *Conservation Agriculture, Global Prospects and Challenges*, CAB International, Wallingford, 2014.
- Hansen Henning, Otte, „Agricultural Policy Schemes: Price and Support Systems in Agricultural Policy,“ in: Fuquay, John W. (ed.), *Encyclopedia of Dairy Sciences*, Academic Press, 2011.
- Hodge, Ian, „European Agri-Environmental Policy: The Conservation and Re-Creation of Cultural Landscapes,“ in: Joshua M. Duke, JunJie Wu (eds.), *The Oxford Handbook of Land Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Claassen, Roger, Cooper, Joseph, Salvioni, Cristina, Veronesi, Marcella, „Agri-Environmental Policies: A Comparison of US and EU Experiences,“ in: Duke, Joshua M., Wu, JunJie (eds.), *The Oxford Handbook of Land Economics*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

### 3. Чланци:

- Avsec, Franci, „The preemption right on agricultural land in Slovenia: past developments and future challenges“, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 28/2020.
- Agovino, Massimiliano, Casaccia, Mariaconcetta, Ciommi, Mariateresa, Ferrara, Maria, Marchesano, Katia, „Agriculture, climate change and sustainability: The case of EU-28,“ *Ecological Indicators*, 105/2019.
- Alexander, Gregory S., „Property as a Fundamental Constitutional Right - The German Example,“ *Cornell Law Review*, Vol. 88, Issue 3, 2003.
- Alons, Gerry, „Environmental policy integration in the EU’s common agricultural policy: greening or greenwashing?,“ *Journal of European Public Policy*, 11/2017.
- Антић, Оливер, „Наслеђивање пољопривредног земљишта,“ *Анали Правног факултета у Београду*, 1-4/1983.
- Baturan, Luka, „Economic analysis of the ban on foreigners acquiring property rights on agricultural land in Serbia,“ *Economics of Agriculture*, 3/2013.
- Батуран, Лука О., „Право страних лица да стичу својину на пољопривредном земљишту у Србији након законских новела из 2017. године“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017.
- Bieluk, Jerzy, „Legal mechanisms of limiting the turnover of agricultural land in Poland,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 4/2018.
- Blum, Winfried E. H., „Soil and Land Resources for Agricultural Production: General Trends and Future Scenarios-A Worldwide Perspective,“ *International Soil and Water Conservation Research*, Vol. 1, No. 3/2013.



- Bolgár, Vera, „Abuse of Rights in France, Germany, and Switzerland: A Survey of a Recent Chapter in Legal Doctrine,“ *Louisiana Law Review*, Vol. 35, No 5, 1975
- Borrelli, Pasquale, Paustianb, Keith, Panagos, Panos, Jones, Arwyn, Schütt, Brigitta, Lugato, Emanuele, „Effect of Good Agricultural and Environmental Conditions on erosion and soil organic carbon balance: A national case study,“ *Land Use Policy*, 50/2016.
- Bosse-Platière, Hubert, „Carnets de campagne. De la France agricole à la France rurale,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 1/2017.
- Boudreau-Ouellet, Andrea, „Aspects conceptuels et juridiques du “droit de propriété,“ *Revue générale de droit*, 1/1990.
- Brzezina, Natalia, Biely, Katharina, Helfgott, Ariella, Kopainsky, Birgit, Vervoort, Joost, Mathijs, Erik, „Development of Organic Farming in Europe at the Crossroads: Looking for the Way Forward through System Archetypes Lenses,“ *Sustainability*, 9/2017.
- Budzinowski, Roman, Suchoń, Aneta, „Purchasing and renting agricultural land in Poland: Legal Framework and practical issues“, *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017.
- Буквић, Рајко, „Пољопривреда Србије: сто година модернизацијских напора,“ *Глас Српске академије наука и уметности, Одељење друштвених наука*, 32/2016.
- Burja, Vasile, Tamas-Szora, Attila, Dobra, Iulian Bogdan, „Land Concentration, Land Grabbing and Sustainable Development of Agriculture in Romania,“ *Sustainability*, 12/2020.
- Васић, Велимир, „Значај и обим неких мера интервенције друштва у пољопривреди Југославије,“ *Анали правног факултета у Београду*, 1-2/1960.
- Vasiljević, Dušan, „Land Consolidation in the Republic of Serbia: A Needs and Obstacles Assessment, Land Consolidation as an Unused Development Potential,“ *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, 5/2019.
- Verge´, X.P.C., De Kimpe, C., Desjardins, R.L., „Agricultural production, greenhouse gas emissions and mitigation potential,“ *Agricultural and Forest Meteorology*, 142/2007.
- Вукадиновић, Гордана, „Утицај идеја рационалистичког природног права на Српски грађански законик,“ *Зборник радова са научног скупа Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1995.
- Whittaker, Simon, „Precedent u engleskom pravu: Pogled sa tvrdave,“ *European Lawyer Journal/ Evropski pravnik*, 3/2007.
- Гамс, Андрија, „Појам имовине у грађанском праву“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1948.
- Гамс, Андрија, „Нека разматрања о својини са становишта економије, права, социологије и филозофије“, у: *Промјене у праву својине - Трансформација друштвене својине*, Зборнк радова са југословенског саветовања одржаног у Сарајеву, Сарајево, 1990.
- Гамс, Андрија, „Слојевитост својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 1-3/1996.

- Galletto, Luigi, „The pre-emption right in Italian agriculture: A preliminary evaluation of the direct farmer-neighbouring owner’s case,“ *Land Use Policy*, 72/2018.
- Garbagnati, Luigi, „La prelazione nell’acquisto e nell’affitto dei fondi rustici: aspetti pratici,“ *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 1/2016.
- Glendon, Mary Ann, „Knowing the Universal Declaration of Human Rights,“ *Notre Dame Law Review*, Volume 73, Issue 5, 1998.
- Глишовић, Лазар, „Немачки грађански законик, Од правног партикуларизма до кодификације грађанског права,“ *Страни правни живот*, 1/2015.
- Gomiero, Tiziano, „Soil Degradation, Land Scarcity and Food Security: Reviewing a Complex Challenge,“ *Sustainability* 8/2016.
- Групче, Асен, „Осврт на развој својинских односа у Југославији у периоду 1945-1990,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1990.
- Ghaley, Bhim Bahadur, Rusu, Teodor, Sandén, Taru, Spiegel, Heide, Menta, Cristina, Visioli, Giovanna, O’Sullivan, Lilian, Trinsoutrot Gattin, Isabelle, Delgado, Antonio, Liebig, Mark A., Vrebos, Dirk, Szegi, Tamas, Michéli, Erika, Cacovean, Horia, Bugge Henriksen, Christian, „Assessment of Benefits of Conservation Agriculture on Soil Functions in Arable Production Systems in Europe,“ *Sustainability*, 10/2018.
- Devos, Yann, Demont, Matty, Dillen, Koen, Reheul, Dirk, Kaiser, Matthias, Sanvido, Olivier, „Coexistence of genetically modified (GM) and non-GM crops in the European Union. A review,“ *Agronomy for Sustainable Development*, 1/2009.
- De Ponti Tomek, Rijk, Bert, Van Ittersum, Martin K., „The crop yield gap between organic and conventional agriculture,“ *Agricultural Systems*, 108/2012.
- Dehaibi, Laura, „The Case for an Inclusive Human Right to Property: Social Importance and Individual Self-Realization,“ *Western Journal of Legal Studies*, Volume 6, Issue 1/2015.
- Димитријевић, Војин, „Људска права у Уједињеним нацијама,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 3/1983.
- Доловић, Катарина, „Суседско право: појам, карактеристике и однос према стварним службеностима,“ *Страни правни живот*, 2/2012.
- Дракић, Гордана, „Спровођење аграрне реформе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца на примеру великог поседа страног држављанина,“ *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2014.
- Ђорђевић, Јован, „Концепт друштвене својине и њен уставни статус,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1985.
- Ђорђевић, Јован, „О друштвеној својини,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966.
- Ekardt, Felix, Wieding, Jutta, Garske, Beatrice, Stubenrauch, Jessica, „Agriculture-related Climate Policies – Law and Governance Issues on the European and Global Level,“ *Carbon & Climate Law Review*, 4/2018.

- Живковић, Милош, Миленковић, Марко, „Значај процене утицаја за урбанистичко планирање“ у: Чавошки, Александра, Кнежевић-Бојовић, Ана (ур.), *Екологија и право*, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.
- Živković, Miloš, „Acquisition of Ownership of Real Property by Contract in Serbian Law – Departing from the titulus-modus system?“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 3/2015.
- Živković, Miloš, „Upis hipoteke u zemljišne knjige i katastar nepokretnosti“, у: *Simpozijum u Cavtatu, Doprinosi reformi vanparničnog postupka u državama jugoistočne Evrope*, Edition Temmen, Bremen, 2005.
- Zróbek-Rózanska, Alina, Zielinska-Szczepkowska, Joanna, „National Land Use Policy against the Misuse of the Agricultural Land—Causes and Effects. Evidence from Poland“, *Sustainability* 11/2019.
- Jaćimović, Goran, Aćin, Vladimir, Crnobarac, Jovan, Latković, Dragana, Manojlović, Maja, „Efekti zaoravanja žetvenih ostataka na prinos pšenice u dugotrajnom poljskom ogledu“, *Letopis nuačnih radova*, 1/2017, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu.
- Jacobs, Harvey M., „Private property and human rights: A mismatch in the 21st century?“, *International Journal of Social Welfare*, 22/2013.
- Kertész, Á., Madarász, B., „Conservation Agriculture in Europe“, *International Soil and Water Conservation Research*, 1/2014.
- Kesner-Škreb, Marina, „Zajednička poljoprivredna politika Europske unije“, *Financijska teorija i praksa*, 4/2008.
- Kovačević, Pavao, „Bonitiranje zemljišta“, *Agronomski glasnik: Glasilo Hrvatskog agronomskog društva*, Vol. 45 No. 5-6, 1983.
- Ковачевић Куштримовић, Радмила, „Основна питања теоријског концепта друштвене својине“, *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1983.
- Ковачевић Куштримовић, Радмила, „Преображај појма имовине у модерном праву“, *Правни живот*, 10/1984.
- Ковачевић Куштримовић, Радмила, „Суседско право у будућој кодификацији грађанског права“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 42/2002.
- Ковачевић Куштримовић, Радмила, „Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)“, у: *Зборник радова са научног скупа Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1995.
- Ковачевић, Радмила, „Злоупотреба права службености“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 13/1974.
- Ковачевић, Радмила, „Стварне службености и својина“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 18/1978.
- Kontrec, Damir, „Pravni status i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u Republici Hrvatskoj“, *Radovi Zavoda za znanstveni rad HAZU Varaždin*, 25/2014.

- Константиновић, Михаило, „Југословенски грађански законик,“ *Анали Правног факултета у Београду* 3–4/1982, (прештампано из Правни зборник I, 2–3/1933).
- Константиновић, Михаило, „Питање својине,“ *Алманах Генерација пред стварањем*, изд. Групе за социјалну и културну акцију, Београд, 1925, у: *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/1982.
- Кулаузов, Маша, „Правила обичајног права о имовини у породичној задрузи Јужних Словена,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2009.
- Lazíková, Jarmila, Bandlerová, Anna, Pašová, Lucia, „The ownership and the right of use of agricultural land in Slovakia,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017.
- Lazíková, Jarmila, Takáč, Ivan, Schwarcz, Pavol, Bandlerová, Anna, „Agricultural land market in Slovakia – economic and legal impacts of the Law No. 140/2014 Coll. on the land acquisition,“ *Agricultural Economics – Czech*, 8/2015.
- Lambina, Eric F., Meyfroidt, Patrick, „Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity“, *PNAS (Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America)*, Vol. 108 no. 9/2011.
- Linne´r, Harry, Messing, Ingmar, „Agricultural land needs protection,“ *Acta Agriculturae Scandinavica Section B - Soil and Plant Science*, 62/2012.
- Lobell, David B., Schlenker, Wolfram, Costa-Roberts, Justin, „Climate Trends and Global Crop Production Since 1980,“ *Science*, 333/2011.
- Manojlović, Maja, Aćin, Vladimir, „Globalne promene klime i ciklus ugljenika u životnoj sredini,“ *Letopis naučnih radova*, 1/2007.
- Mancini, Mattia C., Kovacs, Kent, Wailes, Eric, Popp, Jennie, „Addressing the Externalities from Genetically Modified Pollen Drift on a Heterogeneous Landscape,“ *Land*, 3/2016.
- Маринковић, Горан, Трифковић, Милан, Лазић, Јелена, „Анализа развоја комасације у Републици Србији,“ *Зборник радова Грађевинског факултета*, бр. 26/2014.
- Марковић, Лазар, „О незастаривости права својине,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 4/1911.
- Matthews, Alan, „Greening agricultural payments in the EU’s Common Agricultural Policy,“ *Bio-based and Applied Economics* 2(1)/2013.
- Migliorini, Paola, Wezel, Alexander, „Converging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology. A review,“ *Agronomy for Sustainable Development*, 63/2017.
- Митић, Михаило, „Да ли застарева право својине,“ *Гласник Адвокатске коморе за а.п. Војводину*, 12/1956.
- Monteny, Gert J., „The EU Nitrates Directive: A European Approach to Combat Water Pollution from Agriculture,“ *The Scientific World Journal*, 1/2001.

- Muller, Adrian, „Benefits of Organic Agriculture as a Climate Change Adaptation and Mitigation Strategy for Developing Countries,“ *Environment for Development Discussion Paper Series*, April 2009.
- McCarl, Bruce A., Hertel, Thomas W., „Climate Change as an Agricultural Economics Research Topic,“ *Applied Economic Perspectives and Policy*, 1/2018.
- Николић, Душан, „Апсолутност својине у француском праву,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2014.
- Николић, Душан, „Климатске промене и грађанско право - елементи за стратегију прилагођавања,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 47/2013.
- Николић, Душан, „Уговор о наполици,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1-3/1987.
- Николић, Душан, Гајинов, Тамара, „Конвенционална употреба пољопривредног земљишта и имисије генетски модификованих организама,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2014.
- Nicolopoulou-Stamati, Polyxeni, Maipas, Sotirios, Kotampasi, Chrysanthi, Stamatis, Panagiotis, Hens, Luc, „Chemical Pesticides and Human Health: The Urgent Need for a New Concept in Agriculture,“ *Frontiers in Public Health*, 4/2016.
- Његован, Зоран, „Аграрно или задружно питање: прилог за разумевање задругарства у Републици Србији,“ *Економика предузећа*, 5-6/2011.
- Panagos, Panos, Standardi, Gabriele, Borrelli, Pasquale, Lugato, Emanuele, Montanarella, Luca, Bosello, Francesco, „Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models,“ *Land Degradation & Development*, 29/2018.
- Perillo, Joseph, „Abuse of Rights: A Pervasive Legal Concept,“ *Pacific Law Journal*, 27/1995.
- Petković, Goran, Chroneos Krasavac, Biljana, Kovačević, Vlado, „A critical review of legal framework as a factor of coops development - Case of Serbia,“ *Economics of Agriculture*, 1/2016.
- Pierre, Barbara, „Classification of Property and Conceptions of Ownership in Civil and Common Law,“ *Revue générale de droit*, 2/1997.
- Pimentel, D., Allen, J., Beers, A., Guinand, L., Linder, R., McLaughlin, P., Meer, B., Musonda, D., Perdue, D., Poisson, S., Siebert, S., Stoner, K., Salazar, R., Hawkins, A., „World Agriculture and Soil Erosion, Erosion threatens world food production,“ *BioScience*, 4/1987.
- Pimentel, David, Harvey, C., Resosudarmo, P., Sinclair, K., Kurz, D., McNair, M., Crist, S., Shpritz, L., Fitton, L., Saffouri, R., Blair, R., „Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits,“ *Science*, 267/1995.
- Poznić, Borivoje, „Zakon o iskorišćavanju poljoprivrednog zemljišta,“ *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1-2/1960.

- Poli, Sara, „The Reform of the EU Legislation on GMOs: A Journey to an Unknown Destination?“, *European Journal of Risk Regulation*, 4/2015.
- Pop-Georgijev, Dimitar, „Svojinski odnosi u poljoprivredi“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1-2/1962.
- Поп-Георгијев, Димитар, „Теорија грађанских субјективних права и друштвена својина“, *Архив за правне и друштвене науке*, 2/1966.
- Попов, Даница, „Врсте стварних службености“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2015.
- Попов, Даница, „Појам права својине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2005.
- Попов, Даница, „Стицање права својине окупацијом ствари“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1–2/2008.
- Počivavšek, Gregor, Ljuša, Melisa, „Characteristics of the Land Parcel Identification System (LPIS) as the main subcomponent of the agriculture information system“, *23rd International Scientific-Experts Congress on Agriculture and Food Industry*, At Izmir, Turkey, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dekanlığı, 2013.
- Punt, Maarten J., Venus, Thomas J., Wesseler, Justus, „The Costs of Coexistence on Farms in Germany“, *AgBioForum*, 1/2017.
- Puślecki, Damian, „Problems of Legal Definition of Family Farm in Poland“, *EU Agrarian Law*, 2/2016.
- Raisz, Anikó, „Topical issues of the Hungarian land - transfer law Purchasing and renting agricultural land: Legal framework and practical problems“, *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017.
- Ramaekers, Eveline, „What is Property Law?“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 37, No. 3/2017.
- Raynolds, Susane, „Tenure and property in medieval England“, *Historical Research*, Vol. 88, Issue 242/2015.
- Ristik, Jelena, „Right To Property: From Magna Carta To The European Convention On Human Rights“, *SEEU Review, The Journal of South East European University*, 1/2015.
- Richards, Meryl Breton, Wollenberg, Eva, Van Vuuren, Detlef, „National contributions to climate change mitigation from agriculture: allocating a global target“, *Climate Policy*, 10/2018.
- Rodríguez-Entrena, Macario, Salazar-Ordóñez, Melania, „Assessing the Potential Effects of the European Union Multilevel Approach to the Coexistence Policy“, *European Review*, 4/2015.
- Sellers, Mortimer N.S., „Doktrina precedent u Sjedinjenim Američkim Državama“, *European Lawyer Journal / Evropski pravnik*, 3/2007.

- Szilágyi, János E., „Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016.
- Szinay, Attila, Andréka, Tamás, „Hungarian landmarket in the light of the new law,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 5/2019.
- Simantov, A., „Economic, Social and Political Priorities in Agricultural Policy Formulation in Industrialized Countries,“ *International Association of Agricultural Economists, Conference*, 1973.
- Станивуковић, Маја, „Странац као стицалац права својине на некретнинама у Србији,“ *Правни живот*, бр. 10/2012.
- Становчић, Војислав, „Власт и својина („власништво“), Тезе о улози и значају преображаја својине,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 1-3/1996.
- Stacherzak, Agnieszka, Hełdak, Maria, Hájek, Ladislav, Przybyła, Katarzyna, „State Interventionism in Agricultural Land Turnover in Poland“, *Sustainability* 11/2019.
- Стојановић, Драгољуб, „Друштвена својина, одговорност и морал,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1985.
- Стојановић, Драгољуб, „Мешовита својина,“ у: *Промјене у праву својине - Трансформација друштвене својине*, Зборнк радова са југословенског саветовања одржаног у Сарајеву, Сарајево, 1990.
- Стојановић, Драгољуб, „Ограничења приватне својине,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1963.
- Стојановић, Драгољуб, „Приватна својина у нашем праву,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1990.
- Стојановић, Драгољуб, „Природноправне и филозофске идеје у великим кодификацијама грађанског права XIX века и у Српском грађанском законнику“, у: *Зборник радова са научног скупа Сто педесет година од доношења Српског грађанског законика (1844-1994)*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1995.
- Suchoń, Aneta, „Legal principles of managing agricultural lands in Poland and their impact on changes in the agrarian structure“, *53rd Annual Conference of the German Society of Economic and Sciences in Agriculture (GEWISOLA)*, „How much market and how much regulation does sustainable agricultural development need?“, Berlin, September 25-27, 2013.
- Sferdian, Irina, Guzei-Mangu, Codruța, „Acquiring Land Ownership Rights in Romania by foreign Citizens,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017.
- Трајковић, Јосиф, „Улога уставног судства у заштити друштвене својине,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 2-3/1985.
- Тубић, Бојан, „Ограничења права на неометано уживање имовине у пракси Европског суда за људска права,“ *Зборник радова правног факултета у Новом Саду*, 4/2017.

- Farinós, Gema P., Hernández-Crespo, Pedro, Ortego, Félix, Castañera, Pedro, „Monitoring of *Sesamia nonagrioides* resistance to MON 810 maize in the European Union: lessons from a long-term harmonized plan,“ *Pest management science*, 2017.
- Финжгар, Алојзиј, „Плурализам својинских облика,“ *Архив за правне и друштвене науке*, 1-2/1990.
- Fitton, N., Alexander, P., Arnell, N., Calvin, B. K., Doelman, J., Gerber, J.S., Havlik, P., Hasegawa, T., Herrero, M., Krisztin, T., Van Meijll, H., Powell, T., Sands, R., Stehfest, E., West, P.C., Smith, P., „The vulnerabilities of agricultural land and food production to future water scarcity,“ *Global Environmental Change*, 58/2019.
- Forbord, Magnar, Bjørkhaug, Hilde, Burton, Rob J.F., „Drivers of change in Norwegian agricultural land control and the emergence of rental farming,“ *Journal of Rural Studies* 33/2014.
- Foster, Sheila R., Bonilla, Daniel, „The Social Function of Property: A Comparative Perspective,“ *Fordham Law Review*, 80(3)/2011.
- Fróna, Dániel, Szenderák, János, Harangi-Rákos, Mónika, „The Challenge of Feeding the World,“ *Sustainability*, 11/2019.
- Hornyák, Zsófia, „Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 1/2015.
- Hustad, Karoline A., „Purchasing and renting agricultural land in Norway: Legal framework and practical problems,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 1/2017.
- Цакић, Јован, Михајловић, Рајица, „Концепт спровођења комасације у Републици Србији“, *Техника – Наше грађевинарство*, 70/2016.
- Cakić, Jovan M., Mihajlović, Rajica, „Koncept sprovođenja komasacije u Republici Srbiji,“ *Tehnika - Naše građevinarstvo*, 4/2016.
- Csák, Csilla, „The Regulation of Agricultural Land Ownership in Hungary after Land moratorium,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017.
- Csák, Csilla, Enikő Kocsis, Bianka, Raisz, Anikó, „Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure,“ *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 19/2015.
- Csák, Csilla, Enikő Kocsis, Bianka, Raisz, Anikó, „Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure,“ *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 19/2015.
- Csák, Csilla, Nagy, Zoltán, „Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary,“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2011.
- Шеремешкић, Срђан, Војнов, Бојан, Манојловић, Маја, Милошев, Драгиша, Угреновић, Владан, Филиповић, Владимир, Бабец, Бранкица, „Органска пољопривреда у служби биодиверзитета и здравља,“ *Летопис научних радова, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду*, 2/2017.



- Шипош, Тибор, „Границе права својине на неокретностима, максимум,“ *Право теорија и пракса*, бр. 11/1987.
- Yancheva, Christina, Grekov, Dimitar, Georgiev, Minko, Todorov, Marin, Grozdanova, Dafinka, Meyer - Gerbaulet, Hinrich, „Agri-Land Management in Bulgaria-Current legal state of play regarding tenure,“ *CEDR Journal of Rural Law*, 3/2017.

#### 4. Енциклопедије и одреднице у енциклопедијама:

- *Аграрна реформа*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- *Арондација*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- Вукчевић, Драгољуб, *Аграрна Реформа*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- Вукчевић, Драгољуб, *Арондација*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- Вукчевић, Драгољуб, *Комасација*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- Вукчевић, Драгољуб, *Комасација*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- *Друштвена својина*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- Ђуровић, Радомир, *Задруге*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- *Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Abteilung Rechtswissenschaft*, Eduard Kohlrausch, Walter Kaskel (Hsgb.), Julius v Gierke, *IX Bürgerliches Recht, Sachenrecht*, Springer, Berlin, 1925.
- *Колективна својина*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд 1985.
- *Комасација*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд 1985.
- *Конфискација*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- *Лексикон грађанског права*, Станковић, Обрен (ур), Номос, Београд, 1996.
- Michaels, Ralf, „Property“ in: Basedow, Jürgen, Hopt, Klaus J., Zimmermann, Reinhard, Stier, Andreas, (eds.), *Max Planck Encyclopedia of European Private Law, Volume II*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

- *Наполица*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- *Национализација*, Правна енциклопедија 1, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- Орлић, Миодраг, *Уговор о наполици*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада III*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- *Породична задруга*, Правна енциклопедија 2, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- *Приватна својина, Својина*, Правна енциклопедија 2, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- *Службености*, Правна енциклопедија 2, Благојевић, Борислав Т. (гл. уредник), Савремена администрација, Београд, 1985.
- Станковић, Обрен, *Национализација*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада II*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- Станковић, Обрен, *Службености*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- Стојановић, Драгољуб, *Конфискација*, одредница у: *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.
- Тороман, Марија, *Суседско право*, одредница у: *Енциклопедији имовинског права и права удруженог рада III*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1978.

#### 5. Коментари закона:

- Von Staudingers J., *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 3: Sachenrecht: §§ 903-924 (Eigentum 1 - Privates Nachbarrecht)*, Neubearbeitung 2016 von Christoph Althammer, Herbert Roth, Sellier- de Gruyter, Berlin, 2016.
- Waldmann, Bernhard, Belser, Eva Maria, Epiney, Astrid (Hrsg.), *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, 1. Auflage, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015.
- Goldenberger, Martin, Hotz, Hans Rudolf, *Artikel 66*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Рашовић, Зоран, *Коментар Закона о основама својинско-правних односа*, Правни факултет у Подгорици, Подгорица, 2007.
- Rummel, Peter, Lukas, Meinhard, *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch*, 4. Auflage, MANZ'sche Verlag und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien, 2016.
- Сворцан, Слободан Н., *Коментар Закона о основама својинскоправних односа*, Правни факултет Крагујевац, Крагујевац, 2009.

- Stalder, Beat, *Artikel 61*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Strebel, Lorenz, Hotz, Reinhard, *Artikel 48*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Studer, Benno, *Artikel 11* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Studer, Benno, *Artikel 20*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Verlag Sekretariat Schweizerischer Bauernverband, Brugg, 1995.
- Studer, Benno, *Artikel 21* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Studer, Benno, *Artikel 23* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Verlag Sekretariat Schweizerischer Bauernverband, Brugg, 1995.
- Studer, Benno, *Vorbemerkungen zu Art. 11-24* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Schmid-Tschirren, Christina, Hotz, Reinhold, *Artikel 1*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Herrenschwand, Margret, Bandli, Christoph, *Artikel 58* in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Hofer, Eduard, *Artikel 9*, in: *Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991*, Vollständig überarbeitete 2. Auflage, Treuhand und Schätzungen, Brugg, 2011.
- Чулиновић, Фердо, *Коментар закона о издавању тачија*, Пожаревац, 1932.

## 6. Извори:

- Act of 24 March 1920 on the Acquisition of Immovable property by Foreign persons, Journal of Laws 2004, No. 167.
- Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, JGS Nr. 946/1811.

- Bundesgesetz vom 26. November 1969, mit dem Bestimmungen über landwirtschaftliche Pachtverträge getroffen werden, Bundesgesetzblatt Nr. 451/1969, 113/2003, 124/2006, 58/2018.
- Bundesgesetz über die Raumplanung, (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2019).
- Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (LPG) vom 4. Oktober 1985 (Stand am 1. Januar 2014).
- Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2014).
- Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2019).
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (Stand am 20. April 1999).
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020).
- Bürgerliches Gesetzbuch (Ausfertigungsdatum: 18.08.1896) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S.738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2187) geändert worden ist.
- Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 10. Januar 2006 (BGBl. I S. 221), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 36 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).
- Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, LGBl. 1993/61, 1995/11, 1996/9, 1997/21, 1997/85.
- Vyhláška ze dne 29. listopadu 2016, kterou se mění vyhláška č. 89/2006 Sb., o bližších podmínkách pěstování geneticky modifikované odrůdy, ve znění vyhlášky č. 58/2010 Sb., Sbíрка zákonů č. 392/2016, Příloha.
- Gentechnikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2066), zuletzt geändert 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2421).
- Gesetz über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht (BPG) vom 21.06.1995 (Stand 01.01.2013) (Bern).
- Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken (Vorarlberg), Landesgesetzblatt Nr. 42/2004, 19/2009, 25/2011, 39/2011, 44/2013, 2/2017, 5/2019.
- Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken, LGBl.Nr. 42/2004, zuletzt geändert LGBl.Nr. 19/2020.
- Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz - GrdstVG), 28.07.1961, Zuletzt geändert 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586).

- Gesetz vom 20. April 1982 über den Schutz landwirtschaftlicher Betriebsflächen (Steiermark), Landesgesetzblatt Nr. 61/1982, 14/1990, 5/1996, 58/2000, 78/2005, 87/2013.
- Gesetz vom 28. September 1993, mit dem der Grundverkehr in der Steiermark geregelt wird (Steiermärkisches Grundverkehrsgesetz), LGBl. Nr. 134/1993, zuletzt geändert LGBl. Nr. 63/2018.
- Gesetz vom 12. Dezember 2001 zur Regelung des Grundverkehrs (Grundverkehrsgesetz 2001 - GVG 2001), LGBl Nr 9/2002, zuletzt geändert LGBl Nr 33/2019.
- Gesetz vom 18. Dezember 2003 zur Regelung des Grundverkehrs (Kärntner Grundverkehrsgesetz 2002 - K-GVG), LGBl Nr 9/2004, zuletzt geändert LGBl Nr 85/2013.
- Grundbuchverordnung (GBV) vom 23. September 2011 (Stand am 1. Februar 2018).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1949, Nr. 1, Zuletzt geändert 28.3.2019, BGBl. 2019.
- Devizový zákon, Zákon č. 219/1995 Sb., ze dne 26. září 1995, ve znění zákona č. 159/2000, 362/2000, 482/2001, 126/2002, 257/2004, 354/2004.
- *Декларација о правима човека и грађанина (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) 1789.*
- Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC, OJ L 106, 17.4.2001.
- Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for Community action to achieve the sustainable use of pesticides, OJ L 309, 24.11.2009.
- Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory, OJ L 68, 13.3.2015.
- European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)), OJ C 298, 23.8.2018.
- European Parliament resolution of 12 February 2019 on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides (2017/2284(INI)).
- The European Convention On Human Rights, 1950.
- Закон за земјоделско земјиште, *Сл. весник на РМ*, бр.135/2007, 18/2011, 42/2011, 148/2011 95/2012, 79/2013, 87/2013, 106/2013, 164/2013 и 39/2014.
- Закон о аграрној реформи и колонизацији, *Сл. лист ДФЈ*, бр. 64/45,16/46, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 24/46, 99/46, 101/47, 105/48, 4/51, 19/51, 42- 43/51, 21/56, 55/57, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/65.

- Закон о арондацији и комасацији пољопривредног и шумског земљишта, *Сл. гласник СРС*, бр. 47/1974.
- Закон о ауторским и сродним правима, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - одлука УС и 66/2019.
- Закон о власништву и другим стварним правима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Брчко Дистрикта БиХ*, бр. 11/2001, 8/2003, 40/2004 и 19/2007.
- *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Republike Hrvatske, Narodne Novine*, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14.
- Закон о водама, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018 - др. закон.
- Закон о генетички модификованим организмима, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009.
- Закон о експропријацији, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 28/1947.
- Закон о експропријацији, *Сл. гласник РС*, бр. 53/1995, 16/2001 – одлука СУС, 20/2009, 55/2013 – одлука УС и 106/2016 – аутентично тумачење.
- Закон о задругама, *Сл. гласник РС*, бр. 112/2015.
- Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 43/1959, 53/1962, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 10/1965, 25/1965, 12/1967, 14/1970.
- Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.
- Закон о катастру Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 60/2011.
- *Zakon o kmetijskih zemljišćih, Uradni list RS*, št. 71/2011 – uradno prečišćeno besedilo, 58/2012, 27/2016, 27/2017 – ZКme-1D in 79/2017.
- Закон о наслеђивању, *Сл. гласник РС*, бр. 46/1995, 101/2003 – одлука УСРС и 6/2015.
- Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 86/1946, 105/1946, 96/1947 - обавезно тумачење.
- Закон о обрађивању напуштеног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 19/55.
- Закон о обрађивању необрађеног земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 12/57.
- Закон о органској производњи, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2010, 17/2019.
- Закон о основама својинскоправних односа, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 60/80, 36/90, *Сл. лист СРЈ*, бр. 29/96, *Сл. гласник РС*, бр. 115/05.
- Закон о основним својинско-правним односима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 6/1980.

- Закон о планирању и изградњи, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020.
- Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.
- *Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine*, бр. 20/2018, 115/2018, 98/2019.
- *Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Sl. list RCG*, бр. 15/92, 59/92, *Sl. list CG*, бр. 32/2011.
- *Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Sl. novine FBiH*, бр. 52/2009.
- Закон о пољопривредном земљишту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Брчко дистрикта*, бр. 32/2004, 20/2006, 19/2007.
- Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017, 95/2018- др. закон.
- Закон о пољопривредном земљишту, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012 и 58/2019 и *Сл. гласник БиХ*, бр. 16/2020 - одлука УС БиХ.
- Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 22/1953.
- Закон о пољопривреди и руралном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016.
- Закон о порезу на имовину, *Сл. гласник РС*, бр. 26/2001, 45/2002-СУС, 80/2002, 80/2002-др.закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС и 86/2019.
- Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019 и 15/2020.
- Закон о потврђивању Протокола број 15 којим се мења Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Сл. гласник РС - Међународни уговори*, бр. 10/2015.
- Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008.
- Закон о праву својине земљорадника на обрадивом пољопривредном земљишту у брдско-планинским крајевима, *Сл. гласник СР Србије*, бр. 47/1984.
- Закон о премјеру и катастру некретнина, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 22/84.
- Закон о премеру, катастру и уписима права на непокретностима, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 27/1986, 17/1991, 84/2005, 109/2005.
- Закон о премјеру и катастру и уписима права на непокретностима, *Сл. лист СР Црне Горе*, бр. 25/1984.

- Закон о премјеру и катастру Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 6/2012.
- Закон о промету непокретности, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2014, 121/2014, 6/2015.
- Закону о промету непокретности Републике Србије, *Сл. гласник СР Србије*, бр. 43/1981, 28/1987, 40/1989.
- *Zakon o soobstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami, Uradni list RS*, št. 41/09, 69/15.
- Закон за сопственост и други стварни права, *Сл. весник на Република Македонија*, бр. 18/2001, 92/2008, 139/2009.
- Закон о својинско-правним односима, *Сл. лист Црне Горе*, 19/09.
- Закон о спољнотрговинском пословању, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009, 36/2011 - др. закон, 88/2011 и 89/2015 – др. закон.
- Закон о средствима за заштиту биља, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 17/2019.
- Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009, 17/2019.
- Закон о средствима у својини Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 53/95, 3/96 – испр., 54/96, 32/97 и 101/2005.
- Закон о стварним правима Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 124/2008, 3/2009 - испр., 58/2009, 95/2011, 60/2015, 18/2016 – одлука Уставног Суда и 107/2019.
- Закон о стварним правима Федерације Босне и Херцеговине, *Сл. новине Федерације БиХ*, бр. 66/13, 100/13.
- Закон о утврђивању катастарског прихода, *Сл. гласник РС*, бр. 49/1992.
- Закон о финансирању и обезбеђењу финансирања пољопривредне производње, *Сл. гласник РС*, бр. 128/2014.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27. (Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима)
- Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), Rome, 4.XI.1950.
- Кривични законик, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.
- Landesgesetz vom 7. Juli 1994 über den Verkehr mit Grundstücken (Oberösterreich), Landesgesetzblatt Nr.88/1994, zuletzt geändert LGBl.Nr. 8/2020.
- Law on registration of immovable property, No. of Law 7843, Tirana 13.07.1994.



- Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendum.
- Lov om jord (jordlova), Avd I 1995 Nr. 8, Sist endret LOV-2019-05-24-18 fra 01.07.2019.
- LOI n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés (1), NOR: DEVX0771876L, Version consolidée au 30 mars 2019.
- Наредба о дубоком јесење-зимском орању, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 69/1948.
- Национални програм за пољопривреду за период 2018-2020. године, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2017.
- Национални програм заштите животне средине Републике Србије, 2010.
- Национални програм руралног развоја од 2018. до 2020. године, Република Србија.
- Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2012.
- Нацрт Грађанског законика Републике Србије, 2015.
- Нацрт Законика о својини и другим стварним правима, 2006.
- Одлука о утврђивању лествица катастарског прихода, *Сл. гласник РС*, бр. 28/1994.
- Општа декларација о правима човека, Генерална скупштина Уједињених нација, резолуција 217А(III) од 10. децембра 1948. године.
- Основни закон о задругама, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 59/1946.
- Основни закон о земљорадничким задругама, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 49/1949.
- Order on Commercial Livestock, Livestock Manure, Silage, etc., Order No. 764, 28/06/2012.
- Pravilnik o agrotehničkim mjerama, *Narodne novine*, br. 22/2019.
- Pravilnik o evidenciji uporabe poljoprivrednog zemljišta, *Narodne novine*, br. 54/2019.
- Правилник о катастарском класирању и бонитирању земљишта, *Сл. гласник РС*, бр. 63/2014.
- Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње, *Сл. гласник РС*, бр. 95/2020.
- Правилник о коришћењу подстицаја за органску биљну производњу, *Сл. гласник РС*, бр. 31/2018, 23/2019, 20/2020.
- Правилник о коришћењу подстицаја за органску сточарску производњу, *Сл. гласник РС*, бр. 25/2020.
- Правилник о садржини и начину вођења Винарског регистра, као и о обрасцу захтева за упис у Винарски регистар, *Сл. гласник РС*, бр. 67/2011, 61/2017.

- Правилник о садржини, поступку израде и доношења програма комасације, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2020.
- Правилник о спровођењу уредбе о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 5/1947.
- Правилник о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2013, 102 /2015, 6/2016, 46/2017, 44/2018 - др. закон, 102/2018, 6/2019.
- Предлог Закона о престанку важења Закона о утврђивању катастарског прихода, 30. октобар 2018. године.
- Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. Juni 2020).
- Register of Foreign Ownership of Agricultural Land Act 2015, No. 151/2015.
- Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, OJ L 268, 18.10.2003.
- Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347, 20.12.2013.
- Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008, OJ L 347, 20.12.2013.
- Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347, 20.12.2013.
- Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347, 20.12.2013.
- Reichssiedlungsgesetz, 11.08.1919, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. August 2009, BGBl. I S. 2355, 2386.
- Single European Act, OJ L 169, 29.6.1987.
- Српски грађански законик, (Грађански законик за Кнежевину Србију), 25. март 1844.
- Stvarnopravni zakonik, *Uradni list Republike Slovenije*, br. 87/02, 91/13.
- Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2014.

- Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020, Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање, Београд, 2009.
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch, vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2019).
- Treaty establishing the European Economic Community, 25 March 1957, applied from 1 January 1958.
- Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version), Official Journal of the European Union, C 202/47, 7.6.2016.
- United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Уредба о арондацији државних пољопривредних добара општедржавног значаја, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 99/1946.
- Уредба о арондацији пољопривредних добара и сељачких радних задруга, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 50/1951.
- Уредба о обавезном заоравању ораница, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 13/1947.
- Уредба о обавезној пријави површина и употреби земљишта, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 43/1947.
- Уредба о регистру пољопривредних газдинстава, *Сл. гласник РС*, бр. 45/2004.
- Уредбом Савета (ЕЕЗ) бр. 1162/76.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 Nr 64 poz. 592, Dz. U. z 2019 r. poz. 1362, z 2020 r. poz. 284.
- Устав Савезне Републике Југославије, *Сл. лист СРЈ*, бр. 1/1992.
- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 14/1963.
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 9/1974.
- Устав Федеративне Републике Југославије, *Сл. лист ФНРЈ*, бр. 10/1946.
- Foreign Exchange Act (Devízový zákon) No. 312/2004.
- Француски грађански законик 1804 (Code civil)
- Hamburgisches Deichordnungsgesetz, BVerfGE 24, 367.
- Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, United Nations, Montreal, 2000.

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326.
- Code rural et de la pêche maritime, Version consolidée au 14 juin 2020.
- Commission Delegated Regulation (EU) No 640/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to the integrated administration and control system and conditions for refusal or withdrawal of payments and administrative penalties applicable to direct payments, rural development support and cross compliance, OJ L 181, 20.6.2014.
- Commission Directive (EU) 2018/350 of 8 March 2018 amending Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council as regards the environmental risk assessment of genetically modified organisms, OJ L 67, 9.3.2018.
- Commission Regulation (EC) No 762/94 of 6 April 1994 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EEC) No 1765/92 with regard to the set-aside scheme, OJ No L 90/8.
- Commission Regulation (EC) No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control, OJ L 250, 18.9.2008.
- Commission Regulation (EEC) No 1272/88 of 29 April 1988 laying down detailed rules for applying the set-aside incentive scheme for arable land, OJ, L 121 /36.
- Commission Recommendation of 13 July 2010 on guidelines for the development of national co-existence measures to avoid the unintended presence of GMOs in conventional and organic crops, OJ C 200, 22.7.2010.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012.
- Convention on biological diversity, United Nations, 1992.
- Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less- favoured areas OJ L 128.
- Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, OJ L 375, 31.12.1991.
- Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, OJ L 330, 5.12.1998.
- Council Regulation (EEC) No 1162/76 of 17 May 1976 on measures designed to adjust wine-growing potential to market requirements, OJ L 135, 24.5.1976.
- Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures, OJ L 93/1, 30.03.1985.

- Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside, OJ L 215, 30.7.1992.
- Council Regulation (EEC) No 3508/92 of 27 November 1992 establishing an integrated administration and control system for certain Community aid schemes, OJ L 355, 5.12.1992.
- Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001, OJ L 270, 21.10.2003.
- Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), OJ L 277, 21.10.2005.
- Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91, OJ L 189, 20.7.2007.
- Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), OJ L 299, 16.11.2007.
- Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003, OJ L 30, 31.1.2009.
- (XII. 29.) Korm. rendelet a mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú képzettségekről.
- 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.

#### 7. Судска пракса:

- Врховни касациони суд Републике Србије, Рев. 2277/2016, 27.09.2017.
- Пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж бр.1311/16 од 29.07.2016.
- Пресуда Врховног суда Србије, бр. У 1522, од 3. априла 1955, Архив врховног суда Србије.
- Пресуда Врховног суда Србије, бр. У 2547/55, од 6. маја 1956, Архив врховног суда Србије.
- Пресуда Основног суда у Лозници П бр.314/2015 од 11.01.2016.
- Решење Врховног суда Југославије, Рев. 633/63 од 5. фебруара 1964. године.

- Schweizerisches Bundesgericht, Urteil 5A.11/1995 des Bundesgerichts vom 21. Dezember 1995.
- Schweizerisches Bundesgericht, BGE 127 III 90, E. 5, Urteilkopf, 15. Auszug aus dem Urteil der II. Zivilabteilung vom 26. Januar 2001 i.S. W. gegen X. und Mitb. und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz (Verwaltungsgerichtsbeschwerde).
- Schweizerisches Bundesgericht, BGer 1A.184/2006, Urteil vom 15.02.2007
- Schweizerisches Bundesgericht, BGer 1C\_647/2012, Urteil vom 03.09.2014.
- The European Court of Human Rights, Case of *Handyside v. The United Kingdom*, Application no. 5493/72, Judgment 7 December 1976.
- The European Court of Human Rights, Case of *Marckx v. Belgium*, Judgment of 13 June 1979, Series A no. 31.
- The European Court of Human Rights, Case of *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Application no. 7151/75; 7152/75, Judgment 23 September 1982.
- The European Court of Human Rights, Case of *James and Others v. The United Kingdom*, Application no. 8793/79, Judgment 21 February 1986.
- The European Court of Human Rights, Case of *Banér v. Sweden*, Application no. 11763/85, European Commission of Human Rights, Decision, 9 March 1989.
- The European Court of Human Rights, Case of *Pine Valley Developments Ltd and others v. Ireland*, Application no. 12742/87 European Commission of Human Rights, Judgment, 29 November 1991.
- The European Court of Human Rights, Case of *Papamichalopoulos v Greece* (Series A, No 260-B; Application No 14556/89) 16 EHRR 440 24 JUNE 1993.
- The European Court of Human Rights, Case of *Scollo v. Italy*, Application no. 19133/91, Judgment 28 September 1995.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court of 14 May 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, Case 4/73.
- The Court of Justice of the European Union, *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (Case 44/79).
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court of 6 November 1984. *Robert Fearon & Company Limited v Irish Land Commission*, Case 182/83.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Third Chamber) of 13 July 1989, *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Case 5/88.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court of 1 June 1999, *Klaus Konle v Republik Österreich*, Case C-302/97.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court of 4 June 2002, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Case C-503/99.

- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court of 23 September 2003. *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, Case C-452/01.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005. *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, Case C-17/03.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2005 - Case C-347/03 *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia and Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) v Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. Criminal proceedings against *Uwe Kay Festersen*. Reference for a preliminary ruling: Vestre Landsret – Denmark, Case C-370/05.
- The Court of Justice of the European Union, Urteil des Gerichtshofs (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Rechtssache C-543/16.
- The Court of Justice of the European Union, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 May 2019, *European Commission v Hungary*. Failure of a Member State to fulfil obligations — Article 63 TFEU — Free movement of capital — Article 17 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union — Right to property — National legislation extinguishing, without compensation, the rights of usufruct over agricultural and forestry land acquired by legal persons or by natural persons who cannot demonstrate a close family tie with the owner of the land, Case C-235/17.

#### 8. Литература са интернета:

- Agenda 2000, For a stronger and wider Union, Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97. <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf> приступљено: 17.02.2020.
- Agriculture and Foodsecurity Network: “Inclusive Land Governance – Road to Better Life”, Land Governance in Switzerland, Visit 1: Inheritance law and farm transfer, AGRIDEA, Lindau, August 2016. [https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land\\_f2f\\_2016\\_fieldvisit\\_1\\_brief.pdf](https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land_f2f_2016_fieldvisit_1_brief.pdf) преузето: 20.12.2019.
- Adjustment in OECD Agriculture, Reforming Farmland Policies, OECD, Paris, 1998. [https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/adjustment-in-oecd-agriculture\\_9789264162617-en](https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/adjustment-in-oecd-agriculture_9789264162617-en) приступљено: 30.04.2020.
- Adoption of national legislation in accordance with article 26a(1a) of Directive 2001/18/EC, [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant\\_gmo\\_auth\\_nat-measures\\_summary-cross-border-national-measures.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant_gmo_auth_nat-measures_summary-cross-border-national-measures.pdf) приступљено: 21.03.2020.
- Alan Matthews, Luca Salvatici, Margherita Scoppola, *Trade Impacts of Agricultural Support in the EU*, International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper No. 19, 2017. <https://ageconsearch.umn.edu/record/252767> приступљено: 28.02.2020.

- Amann, Markus, Gomez-Sanabria, Adriana, Klimont, Zbigniew, Maas, Rob, Winiwarter, Wilfried, *Measures to address air pollution from agricultural sources*, International Institute for Applied Systems Analysis, 2017. [http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean\\_air\\_outlook\\_agriculture\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air_outlook_agriculture_report.pdf) преузето: 01.08.2020.
- Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018, Радна снага и рад на пољопривредним газдинствима - стање и тренд, Републички завод за статистику, Београд, 2019. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20196006.pdf> приступљено: 14.04.2020.
- Annual monitoring report on the cultivation of MON 810 in 2017, Bayer Agriculture BVBA, October 2018. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo\\_rep-stud\\_mon-810\\_report-2017.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_rep-stud_mon-810_report-2017.pdf) приступљено: 16.04.2020.
- Australian Government, Rural Industries Research and Development Corporation, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences, *Foreign investment and Australian agriculture*, Publication No. 11/173, November 2011. <https://www.agrifutures.com.au/wp-content/uploads/publications/11-173.pdf> приступљено: 28.01.2020.
- Australian Taxation Office, Register of Foreign Ownership of Agricultural Land, Report of registrations as at 30 June 2018. [https://cdn.tspace.gov.au/uploads/sites/79/2018/12/Register\\_of\\_Foreign\\_Ownership\\_of\\_Agr.pdf](https://cdn.tspace.gov.au/uploads/sites/79/2018/12/Register_of_Foreign_Ownership_of_Agr.pdf) приступљено: 28.01.2020.
- Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJ L 157, 21.6.2005, ANNEX VI L 157/282; ANNEX VII, L 157/315. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12005SA> преузето: 08.06.2020.
- Accession of Estonia to the OECD, Review of international investment policies, OECD, 2010. <https://www.oecd.org/estonia/49864112.pdf> приступљено: 11.06.2020.
- Bijman, Jos, *Contract farming in developing countries: an overview*, Working Paper, Wageningen University, 2008. [https://www.wur.nl/upload\\_mm/5/c/b/79333121-6f4b-4f86-9e8e-0a1782e784d6\\_ReviewContractFarming.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/5/c/b/79333121-6f4b-4f86-9e8e-0a1782e784d6_ReviewContractFarming.pdf) преузето: 29.04.2020.
- Bruinsma, Jelle, (ed.) *World agriculture: towards 2015/2030 – An FAO Prospective*, Earthscan Publications, London, 2003. <http://www.fao.org/3/a-y4252e.pdf> преузето: 02.12.2019.
- Van Holst, Frank, *Comparative quick scan study, Pre-emption rights related to rural land*, DLG The Netherlands, July 2011. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2012/DLG\\_Holst\\_en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2012/DLG_Holst_en.pdf) преузето: 29.05.2020.
- Васиљевић, Душан, Радуловић, Бранко, Бабовић, Марија, Тодоровић, Саша, *Комасација као неискористићени потенцијал, Ефекти примене, препреке и могући значај комасације пољопривредног земљишта у Србији*, НАЛЕД, Београд, 2018, 15. <https://naled.rs/htdocs/Files/01428/Комасација-vodic-web.pdf> преузето: 28.03.2020.
- Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2012. <http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf> приступљено: 14.05.2020.



- Will, Margret, *Contract farming handbook, A practical guide for linking small-scale producers and buyers through business model innovation*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn, 2013. <http://www.fao.org/sustainable-food-value-chains/library/details/en/c/266534/> преузето: 29.04.2020.
- World Bank, DataBank, Metadata Glossary, Agricultural land <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/africa-development-indicators/series/AG.LND.AGRI.K2> преузето: 15.01.2020.
- World Bank, FAO, electronic files and web site, Agricultural land (% of land area), <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS> преузето: 03.12.2019.
- World Bank, Food and Agriculture Organization, electronic files and web site, Agricultural land (% of land area), <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS> преузето: 03.12.2019.
- World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Codex Alimentarius, Organically Produced Foods, Third edition, Rome, 2007, 2. <http://www.fao.org/3/a1385e/a1385e00.pdf> приступљено: 22.06.2020.
- Gall, Eric, Carrasco, Alejandro Gil (eds.), *Preventing GMO contamination: an overview of national "coexistence" measures in the EU*, IFOAM EU Group, 2014. [https://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu\\_policy\\_gmos\\_dossier\\_201412.pdf](https://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu_policy_gmos_dossier_201412.pdf) преузето: 22.04.2020.
- Gault, Jean, Guillet, Muriel, Guerber, François, Hubert, Claire, Paulin, François, Christine, Soulié, Marie, *Analysis of implementation of the Nitrates Directive by other Member States of the European Union, Germany, Belgium (Flanders), Denmark, Spain (Catalonia), Ireland, the Netherlands*, Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy, Ministry of Agriculture, Agri-food and Forestry, République Française, 2015. <https://agriculture.gouv.fr/analyse-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-directive-nitrates-par-dautres-etats-membres-de-lunion-europeenne> преузето: 11.07.2020.
- Glass, Jayne, Bryce, Rosalind, Price, Martin, Schulz, Leonie, Valero, Diana, *Research on interventions to manage land markets and limit the concentration of land ownership elsewhere in the world*, Scottish Land Commission, Commissioned Report No 001, 2018. [https://landcommission.gov.scot/downloads/5dd6c67b34c9e\\_Land-ownership-restrictions-FINAL-March-2018.pdf](https://landcommission.gov.scot/downloads/5dd6c67b34c9e_Land-ownership-restrictions-FINAL-March-2018.pdf) преузето: 20.05.2020.
- Golay, Christophe, Cismas, Ioana, *Legal opinion: The right to property from a human rights perspective*, International Center for Human Rights and Development and Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2010, 11. <http://hlnr.org/img/documents/Golay%20Cismas%20R2Prop.pdf> приступљено: 28.11.2019.
- González-Sánchez, Emilio J., Moreno-García, Manuel, Kassam, Amir, Holgado-Cabrera, Antonio, Triviño-Tarradas, Paula, Carbonell-Bojollo, Rosa, Pisante, Michele, Veroz-González, Oscar, Basch, Gottlieb, *Conservation Agriculture: Making Climate Change Mitigation and Adaptation Real in Europe*, European Conservation Agriculture Federation, 2017. <http://www.ecaf.org/downloads/books> преузето: 04.08.2020.
- Grover, Richard, et. al., *European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2006. <http://www.fao.org/3/a-a0464e.pdf> приступљено: 02.05.2020.

- Davidova, Sophia, Thomson, Kenneth, *Family farming in Europe: challenges and prospects*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2014. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)529047\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf) преузето: 18.04.2020.
- Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 Regarding the Nitrates Directive; 91/676/EEC, 7th September 2012. <https://mst.dk/media/133516/danish-nitrate-action-programme-2008-2015-07092012.pdf> приступљено: 12.07.2020.
- Delayen, Céline, *The Common Agricultural Policy: A Brief Introduction*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2007. [https://www.iatp.org/sites/default/files/451\\_2\\_100145\\_0.pdf](https://www.iatp.org/sites/default/files/451_2_100145_0.pdf) преузето: 21.01.2020.
- Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet, OJ L 354, 28.12.2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN> приступљено: 24.07.2020.
- Domingo, Jordi, De Miguel, Eduardo, Hurtado, Blanca, Métayer, Nicolas, Bochu, Jean-Luc, Pointereau, Philippe, Pellerin, Sylvain, Bamière, Laure, Pardon, Lénaïc, *Measures at farm level to reduce greenhouse gas emissions from EU agriculture*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2014. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/513997/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)513997\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/513997/IPOL-AGRI_NT(2014)513997_EN.pdf) приступљено: 24.08.2020.
- Дорфер, Ајла, Видојевић, Драгана, Андрашевић, Јована, Васин, Јовица, Милутиновић, Милан, Бербић, Надира, *Водич за одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у Републици Србији*, Иницијатива за шумарство и животну средину, Министарство заштите животне средине, Београд 2018. <http://www.sepa.gov.rs/download/zemljiste/VodicZaOdrzivoUpravljanjeZemljistem.pdf> преузето: 22.03.2020.
- Европска комисија, Република Србија Извештај за 2018. годину. [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) приступљено: 08.03.2020.
- Европска комисија, Република Србија *Извештај за 2019. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона*, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2019. годину, Брисел, 29. 5. 2019. године, SWD(2019) 219, 74. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR - REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR - REVIDIRANO.pdf) преузето: 20.06.2020.
- Eaton, Charles, Shepherd, Andrew W., *Contract farming, Partnerships for growth, Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Rome, 2001. <http://www.fao.org/3/y0937e/y0937e00.pdf> преузето: 16.04.2020.
- Edward Cook (ed.), *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2019 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10317767/KS-FK-19-001-EN-N.pdf/742d3fd2-961e-68c1-47d0-11cf30b11489> преузето: 29.03.2020.

- Environment and agriculture, Commission Communication, COM (88) 338 final, 8 June 1988, 7. <http://aei.pitt.edu/3830/1/3830.pdf> приступљено: 27.02.2020.
- EU Register of authorised GMOs: [https://webgate.ec.europa.eu/dyna/gm\\_register/index\\_en.cfm](https://webgate.ec.europa.eu/dyna/gm_register/index_en.cfm). приступљено: 22.04.2020.
- European agri-cooperatives (Cogeca), *Development of Agricultural Cooperatives in the EU 2014*, Brussels, 2015. <https://www.copa-cogeca.eu/Menu.aspx> преузето: 24.04.2020.
- European Commission, Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy, May 2019. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/direct-payments-eligibility-conditions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/direct-payments-eligibility-conditions_en.pdf) преузето: 06.02.2020.
- European Commission, Directorate General for Health and Consumers Evaluation of the EU legislative framework in the field of GM food and feed, Final Report, 2010. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo\\_rep-stud\\_2010\\_report\\_eval-gm.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_rep-stud_2010_report_eval-gm.pdf) приступљено: 23.03.2020.
- European Commission, *EU Agricultural Outlook, For the agricultural markets and income 2017-2030*. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2017-30\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2017-30_en.pdf) преузето: 04.12.2019.
- European Commission, Press release on „Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land”, Brussels, 26 May 2016, IP/16/1827. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1827](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1827) приступљено: 06.06.2020.
- European Commission, Questions and Answers on EU's policies on cultivation and imports of GMOs, 6 November 2013. [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-952\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-952_en.htm) приступљено: 23.03.2020.
- European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2012–2015*, Brussels, 2018, COM(2018) 257, 4.5.2018. [http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/nitrates\\_directive\\_implementation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/pdf/nitrates_directive_implementation_report.pdf) приступљено: 09.07.2020.
- European Commission, Soil - a key resource for the EU, 2010, [https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/factsheet_2010_en.pdf) преузето: 15.01.2020.
- European Commission, Commission staff working document, Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 concerning the greening in direct payments, Brussels, 22.11.2018, SWD(2018) 478 final, 10. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd\\_evaluation\\_greening\\_in\\_direct-payment\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd_evaluation_greening_in_direct-payment_en.pdf) приступљено: 02.03.2020.
- European Commission, Cooperatives, [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/cooperatives_en) приступљено: 24.04.2020.

- European Environment Agency, *Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe*, EEA Report No 04/2019, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. <https://www.eea.europa.eu/publications/cc-adaptation-agriculture> приступљено: 17.08.2020.
- European Parliament, European Parliamentary Research Service, *Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges*, European Union, 2019. [https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635541/EPRS\\_BRI\(2019\)635541\\_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635541/EPRS_BRI(2019)635541_EN.pdf) приступљено: 24.04.2020.
- European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe, *FAO Land Tenure Policy Series 1*, FAO, Rome, 2006, 20. <http://www.fao.org/3/a-a0464e.pdf> преузето: 06.02.2020.
- European Court of Auditors, *The Land Parcel Identification System: a useful tool to determine the eligibility of agricultural land – but its management could be further improved*, Special Report, 2016. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_25/SR\\_LPIS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_25/SR_LPIS_EN.pdf) преузето: 06.02.2020.
- Eurostat Newsrelease, 105/2018 - 28 June 2018, *Farm structure survey 2016*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9028470/5-28062018-AP-EN.pdf/8d97f49b-81c0-4f87-bdde-03fe8c3b8ec2> преузето: 29.03.2020.
- Eurostat Newsrelease, 206/2015 - 26 November 2015, *Farm structure survey 2013*, 1. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089766/5-26112015-AP-EN.pdf/e18e5577-c2a4-4c70-a8c7-fd758ea7b726> преузето: 29.03.2020.
- Eurostat, *Organic farming statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic\\_farming\\_statistics#Total\\_organic\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics#Total_organic_area) приступљено: 04.04.2020.
- *Extension of transitional periods for the acquisition of agricultural land*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_244](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_244). приступљено 04.06.2020.
- ИПАРД II Програм - Инструмент за претприступну помоћ у области руралног развоја за програмски период 2014. до 2020. године - достизање европских стандарда и подизање конкурентности. <https://ipard.co.rs/o-ipard.html> приступљено: 02.03.2020.
- IFOAM - Definition of Organic Agriculture: <https://www.ifoam.bio/why-organic/organic-landmarks/definition-organic> приступљено: 22.06.2020.
- Jean Weissenberger, *Organic production and the European Union*, European Parliamentary Research Service, European Union, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/548989/EPRS\\_IDA\(2015\)548989\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/548989/EPRS_IDA(2015)548989_EN.pdf) преузето: 22.06.2020.
- Johnsen, Eva Marie, Strøm, Evald Jon, Støen, Aslak, *National Report for Norway*, European Council for Agricultural Law, XXV European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Cambridge – 23 to 26 September 2009. [https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/04/CII\\_NOR\\_EN.pdf](https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/04/CII_NOR_EN.pdf) преузето: 10.04.2020.
- Kay, Sylvia, Peuch, Jonathan, Franco, Jennifer, *Extent of farmland grabbing in the EU*, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department B:

- Structural and Cohesion Policies, Agriculture and Rural Development, Brussels, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf) приступљено: 15.04.2020.
- Land cover and land use, European Union, 2018. <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/land-cover-use.pdf> преузето: 03.12.2019.
  - Luketic, Natasa, Devos, Wim, LPIS/IACS topics - Land tenure and “at the disposal of“, JRC114455, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114455/tr\\_land\\_tenure\\_and\\_at\\_the\\_disposal\\_of\\_online.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC114455/tr_land_tenure_and_at_the_disposal_of_online.pdf) преузето: 06.02.2020.
  - Martineau, Hugh, Wiltshire, Jeremy, Webb, J., Hart, Kaley, Keenleyside, Clunie, Baldock, David, Bell, Harriet, Watterson, John, *Effective performance of tools for climate action policy - meta-review of Common Agricultural Policy (CAP) mainstreaming*, Report for European Commission – DG Climate Action, Ricardo-AEA Ltd, 2016. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/forests/lulucf/docs/cap\\_mainstreaming\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/forests/lulucf/docs/cap_mainstreaming_en.pdf) преузето: 16.08.2020.
  - Министарство за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, трећа ревизија, усвојен 1. марта 2018. године, 413-414. <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nraa> преузето: 10.03.2020.
  - *Mišljenje o nacrtu Zakona o svojini i drugim stvarnim pravima Republike Srbije*, Pripremili Odeljenje za pravosuđe i sudsku saradnju, Direkcija za pravosuđe i ljudsko dostojanstvo, Generalna Direkcija za ljudska prava i vladavinu prava Na osnovu ekspertize: Dr. Dr. h.c. Jessel-Holst, Christa, Prof. Dr. Juhart, Miha, 27 jun 2012, 7. Доступно на сајту Министарства правде и државне управе: <https://arhiva.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakonik-o-svojini-i-drugim-stvarnim-pravima-radni-tekst.html> приступљено: 08.12.2019.
  - Muller, Adrian, Olesen, Joergen, Davis, Joan, Smith, Laurence, Dyrtrová, Karolína, Gattinger, Andreas, Lampkin, Nic, Niggli, Urs, *Reducing Global Warming and Adapting to Climate Change: The Potential of Organic Agriculture*, Working paper, Research Institute of Organic Agriculture, Frick, 2012. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/29131/1/gupea\\_2077\\_29131\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/29131/1/gupea_2077_29131_1.pdf) преузето: 28.06.2020.
  - Neil Ravenscroft, Good Practice Guidelines for Agricultural Leasing Arrangements, FAO Land tenure studies 2, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2001. <http://www.fao.org/3/y2560e/y2560e00.htm> преузето: 16.04.2020.
  - Nitratbericht 2012, Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, September 2012. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnen\\_gewaesser/nitratbericht\\_2012\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnen_gewaesser/nitratbericht_2012_bf.pdf) преузето: 10.07.2020.
  - Nitratbericht 2016, Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung und Landwirtschaft, Januar 2017. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Binnengewasser/nitratbericht\\_2016\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2016_bf.pdf) преузето: 10.07.2020.
  - *Overview of the Danish regulation of nutrients in agriculture & the Danish Nitrates Action Programme*, Ministry of Environment and Food of Denmark, Environmental Protection Agency, 2017. <https://eng.mst.dk/media/186211/overview-of-the-danish-regulation-of->

- [nutrients-in-agriculture-the-danish-nitrates-action-programme.pdf](#) приступљено: 12.07.2020.
- OECD Data, Agricultural land <https://data.oecd.org/agrland/agricultural-land.htm>. преузето: 15.01.2020.
  - OECD Economic Surveys: *Norway 2016*, OECD Publishing, Paris, 2016. [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-norway-2016\\_eco\\_surveys-nor-2016-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-norway-2016_eco_surveys-nor-2016-en#page1) приступљено: 06.04.2020.
  - Opinion of the European Economic and Social Committee on *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming* (own-initiative opinion), Rapporteur: Kaul Nurm, Brussels, 21 January 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=PL> преузето: 10.05.2020.
  - Pearson, Pam, Bodin, Svante, Gittelsohn, Alex, Kinney, Stephanie, McCarty, Jessica, Stevenson, Gail, Albertengo, Juliana, *Fire in the Fields: Moving Beyond the Damage of Open Agricultural Burning on Communities, Soil, and the Cryosphere A CCAC Project Summary Report: Impacts and Reduction of Open Burning in the Andes, Himalayas – and Globally*, International Cryosphere Climate Initiative, 2015. <https://ccacoalition.org/en/resources/fire-fields-moving-beyond-damage-open-agricultural-burning-communities-soil-and-cryosphere> преузето: 29.07.2020.
  - Perspectives for the Common Agricultural Policy - Green Paper. COM (85) 333, 15 July 1985. <http://aei.pitt.edu/5507/1/5507.pdf> приступљено: 27.02.2020.
  - Подаци о органској производњи у Србији: <https://serbiaorganica.info/organska-proizvodnja-u-srbiji/> приступљено: 05.04.2020.
  - *Policies Affecting Farmland Mobility*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(96\)125&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(96)125&docLanguage=En) преузето: 27.05.2020.
  - Правила добре пољопривредне праксе за управљање стајњаком из пољопривреде и органским ђубривом у Србији. <http://www.ruralinfosrbia.rs/publikacije/Pravila%20dobre%20poljoprivredne%20prakse.pdf> преузето: 03.04.2020.
  - Приручник за превођење правних аката Европске уније, Министарство за европске интеграције и Републички секретаријат за законодавство, Шесто, измењено и допуњено издање, Београд, 2019. [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/prevodjenje/prirucnik\\_prevodjenje\\_eu\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/prevodjenje/prirucnik_prevodjenje_eu_19.pdf) приступљено: 24.11.2019.
  - Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Member State National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, Brussels, 10.10.2017, COM(2017) 587 final. [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides\\_sup\\_report-overview\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_report-overview_en.pdf) приступљено: 22.07.2020.
  - Report of the Special Rapporteur on the right to food, United Nations General Assembly, Human Rights Council, 24 January 2017, A/HRC/34/48. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/017/85/PDF/G1701785.pdf?OpenElement> приступљено: 18.07.2020.

- Report on the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides, (2017/2284(INI)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur: Jytte Guteland, A8-0045/2019, 30.1.2019. [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0045\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0045_EN.pdf) приступљено: 24.07.2020.
- Републички завод за статистику, Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201918010.pdf> приступљено: 14.04.2020.
- Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2019*, Београд, 2019. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20192052.pdf> преузето: 12.02.2020.
- Recommendations for establishing Action Programmes under Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Part B Farming practices in relation to water pollution risks, 2011. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/faa9e643-fa8f-4e35-b5a9-eb1ae573321b/language-en> приступљено: 14.08.2020.
- Searle, Stephanie, Bitnere, Kristine, *Review of the impact of crop residue management on soil organic carbon in Europe*, International Council on Clean Transportation, 2017. [https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/EU-crop-residue-mgmt\\_ICCT-working-paper\\_15122017\\_vF.pdf](https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/EU-crop-residue-mgmt_ICCT-working-paper_15122017_vF.pdf) преузето: 01.08.2020.
- Société d'aménagement foncier et d'établissement rural - SAFER, Le droit de préemption <https://www.safer.fr/les-safer/le-droit-de-preemption/> приступљено: 24.05.2020.
- Société d'aménagement foncier et d'établissement rural - SAFER Nos 4 missions, <https://www.safer.fr/les-safer/nos-4-missions/> приступљено: 24.05.2020.
- Société d'aménagement foncier et d'établissement rural - SAFER Opérateur foncier <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/> приступљено: 24.05.2020.
- Société d'aménagement foncier et d'établissement rural - SAFER: <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/> приступљено: 24.05.2020.
- Status of agricultural land market regulation in Europe, Policies and instruments, AEIAR, Brussels, 2016. [http://www.aeiar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation\\_policies-and-instruments-v-def2.pdf](http://www.aeiar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation_policies-and-instruments-v-def2.pdf) преузето: 30.05.2020.
- Steven Greer, *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Human rights files No. 17, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, 5. [https://www.echr.coe.int/librarydocs/dg2/hrfiles/dg2-en-hrfiles-17\(2000\).pdf](https://www.echr.coe.int/librarydocs/dg2/hrfiles/dg2-en-hrfiles-17(2000).pdf) приступљено: 22.01.2020.
- Структура пољопривредних газдинстава, 2018, Републички завод за статистику, Београд, 2019. Доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201922002.pdf> приступљено: 14.04.2020.
- Swiss land governance, A study commissioned by SDC agriculture and food security network, AGRIDEA, Lindau, July 2016. [https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land\\_f2f\\_2016\\_country\\_study\\_switzerland.pdf](https://www.shareweb.ch/site/Agriculture-and-Food-Security/focusareas/Documents/land_f2f_2016_country_study_switzerland.pdf) преузето: 20.12.2019.

- The development and future of the CAP. Reflections paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council. COM (91) 100 final, 1 February 1991. <http://aei.pitt.edu/3415/1/3415.pdf> приступљено: 27.02.2020.
- The IFOAM NORMS for Organic Production and Processing Version 2014, IFOAM-Organics International, June 2017. [https://www.unipapress.it/entomologia/ifoam\\_norms\\_july\\_2014\\_t.pdf](https://www.unipapress.it/entomologia/ifoam_norms_july_2014_t.pdf) приступљено: 22.06.2020.
- The Movement of Capital and the Freedom of Payments, European Commission, Commission Staff Working Document, European Union, Brussels, 2015. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a944049-a1cb-41ac-a4f9-b2e67eccc373> преузето: 14.06.2020.
- *The right to property under the European Convention on Human Rights - A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols* (Aida Grgić et. al.), Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, Strasbourg, 2007. [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHA-ND-10\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHA-ND-10(2007).pdf) преузето: 14.12.2019.
- The University of Arizona, project: <https://www.environment.arizona.edu/greenfeed/food-systems>, приступљено 26.08.2020.
- *The future of food and agriculture, Trends and challenges*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2017, 49. <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf>. преузето: 09.12.2019.
- Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union, OJ L 112, 24.4.2012, ANNEX V, L 112/70. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012J/TXT&from=HU> преузето: 08.06.2020.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2019 Highlights*, New York, 2019. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf). преузето 24.01.2020.
- United Nations Convention to Combat Desertification, *Land in numbers 2019, Risks and opportunities*. [http://catalogue.unccd.int/1202-Land%20in%20numbers\\_2%20new-web.pdf](http://catalogue.unccd.int/1202-Land%20in%20numbers_2%20new-web.pdf) преузето: 01.02.2020.
- FAO, *Definitions and standards - Land Use, Arable land* <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> преузето: 15.01.2020.
- FAO, *Definitions and standards - Land Use, Cropland* <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> преузето: 15.01.2020.
- Federal Statistical Office, *Agriculture and food: pocket statistics 2019*, Neuchâtel 2019. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/agriculture-forestry/farming.assetdetail.8706379.html> преузето: 24.04.2020.
- Fidrich, Robert, „The Return of the White Horse: Land Grabbing in Hungary,“ in: Franco, Jennifer, Borrás Jr, Saturnino M. (eds.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, 2013. [https://www.tni.org/files/download/land\\_in\\_europe-jun2013.pdf](https://www.tni.org/files/download/land_in_europe-jun2013.pdf) преузето: 10.05.2020.



- Field, Christopher B., Barros, Vicente R., Dokken, David Jon, Mach, Katharine J., Mastrandrea, Michael D., Bilir, T. Eren, Chatterjee, Monalisa, Ebi, Kristie L., Estrada, Yuka Otsuki, Genova, Robert C., Girma, Betelhem, Kissel, Eric S., Levy, Andrew N., MacCracken, Sandy, Mastrandrea, Patricia R., White, Leslie L., (Eds.), *Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Part A: Global and Sectoral Aspects, Working Group II, Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2014. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-FrontMatterB\\_FINAL.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-FrontMatterB_FINAL.pdf) преузето: 22.01.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Definitions and standards - Land Use, Agricultural land* <http://www.fao.org/faostat/en/#data/RL> преузето: 15.01.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Agriculture and climate change - Challenges and opportunities at the global and local level - Collaboration on Climate-Smart Agriculture*, FAO, Rome, 2019. <http://www.fao.org/3/CA3204EN/ca3204en.pdf>. приступљено: 14.08.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, FAO, 2017. <http://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/concept/module-a1-introducing-csa/chapter-a1-2/en/> приступљено: 14.08.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAOSTAT, *Land use indicators, Cropland* <http://www.fao.org/faostat/en/#data/EL> преузето: 03.12.2019.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Revised World Soil Charter*, Preamble, 1. <http://www.fao.org/3/a-i4965e.pdf> преузето: 10.11.2019.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Save and grow*, A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production, Rome, 2011, 17, 19. <http://www.fao.org/3/a-i2215e.pdf> преузето: 22.04.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Smallholders and family farms in Serbia*. Regional Initiative on Empowering Smallholders and Family Farms for Improved Rural Livelihoods and Poverty Reduction, Country study report 2019, Budapest, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca7449en> преузето: 25.04.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Soil is a non-renewable resource*, <http://www.fao.org/3/a-i4373e.pdf> преузето: 04.11.2019.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The future of food and agriculture, Trends and challenges*, Rome, 2017. <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf> преузето: 21.01.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The state of the world's land and water resources for food and agriculture – Managing systems at risk*, Earthscan, Rome-London, 2011. <http://www.fao.org/3/i1688e/i1688e.pdf> преузето: 14.12.2019.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food and Agriculture 2016*, FAO, Rome, 2016. <http://www.fao.org/3/a-i6030e.pdf> преузето: 06.02.2020.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Food and Agriculture, Statistical Pocketbook 2019, Rome, 2019. <http://www.fao.org/3/ca6463en/ca6463en.pdf> преузето: 28.02.2020.
- Franco, Jennifer, Borrás Jr, Saturnino M. (eds.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network, 2013. [https://www.tni.org/files/download/land\\_in\\_europe-jun2013.pdf](https://www.tni.org/files/download/land_in_europe-jun2013.pdf) преузето: 10.05.2020.
- Friedrich, Theodor, Derpsch, Rolf, Kassam, Amir, „Overview of the Global Spread of Conservation Agriculture,“ Field Actions Science Reports, *Reconciling Poverty Eradication and Protection of the Environment*, Special Issue 6, 2012. <https://journals.openedition.org/factsreports/1941> преузето: 26.04.2020.
- History of the Convention on biological diversity: <https://www.cbd.int/history/> приступљено: 09.04.2020.
- Hobma, Fred, Jong, Pieter, *Planning and Development Law in the Netherlands. An Introduction*, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage, 2016. [https://www.ibr.nl/wp-content/uploads/2019/06/PlanningLaw\\_inhoudsopgave.pdf](https://www.ibr.nl/wp-content/uploads/2019/06/PlanningLaw_inhoudsopgave.pdf) преузето: 30.05.2020.
- Hölscher, Linda, Gehre, Lena, *Denmark: Action Plans for the Aquatic Environment and Green Growth Agreement*, 2018. <https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/09/fact-sheet-actions-plans-dk.pdf> приступљено: 12.07.2020.
- Ciaian, Pavel, Kancs, d'Artis, Swinnen, Jo, Van Herck, Kristine, Vranken, Liesbet, *Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 14/February 2012, 23-24, [http://aei.pitt.edu/58517/1/Factor\\_Markets\\_14.pdf](http://aei.pitt.edu/58517/1/Factor_Markets_14.pdf) преузето: 29.03.2020.
- Ciaian, Pavel, Kancs, d'Artis, Swinnen, Jo, Van Herck, Kristine, Vranken, Liesbet, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, Factor Markets Working Paper No. 15, February 2012. [http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor\\_Markets\\_15.pdf](http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf) преузето: 27.05.2020.
- Ciaian, Pavel, Kancs, d'Artis, Swinnen, Johan F.M., *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010, 48. [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142607/1/EERI\\_RP\\_2010\\_47.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142607/1/EERI_RP_2010_47.pdf) преузето: 29.03.2020.
- Codex Alimentarius: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/en/> приступљено: 22.06.2020.
- Commission Decision (EU) 2020/787 of 16 June 2020 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Croatia, C/2020/3950, OJ L 192, 17.6.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0787&from=EN> преузето: 08.06.2020.
- Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Slovakia, OJ L 101, 15.4.2011. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0124:0125:EN:PDF> преузето: 08.06.2020.

- Commission Decision of 14 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Lithuania, OJ L 101, 15.4.2011. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0122:0123:EN:PDF>  
преузето: 08.06.2020.
- Commission Decision of 20 December 2010 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Hungary, OJ L 336, 21.12.2010. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:336:0060:0061:EN:PDF>  
преузето: 08.06.2020.
- Commission Decision of 7 April 2011 extending the transitional period concerning the acquisition of agricultural land in Latvia, OJ L 94, 8.4.2011. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:094:0031:0032:EN:PDF>  
преузето: 08.06.2020.
- Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, C/2017/6168, OJ C 350, 18.10.2017. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN)      приступљено: 02.05.2020.
- Commission Recommendation of 13 July 2010, (2010/C 200/01). [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant\\_gmo-agriculture\\_coexistence-new\\_recommendation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/plant_gmo-agriculture_coexistence_new_recommendation_en.pdf) приступљено: 18.04.2020.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Directions towards sustainable agriculture /COM/99/0022 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:51999DC0022&from=EN>      приступљено: 28.02.2020.
- Council of Europe, Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Explanatory Report, параграф 9. [https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_15\\_explanatory\\_report\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_explanatory_report_ENG.pdf)  
приступљено: 22.01.2020.
- *Your Land, My Land, Our Land*, Grassroots strategies to preserve farmland and access to land for peasant farming and agroecology, Nyeleni Europe and Central Asia, Transnational Institute, 2020. <https://www.tni.org/files/publication-downloads/en-your-land-my-land-our-land.pdf> преузето: 10.05.2020.
- Шеварлић, Миладин М., *Попис пољопривреде 2012, Пољопривредно земљиште*, Републички завод за статистику, Београд, 2015. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2015/Pdf/G201514010.pdf> преузето: 02.12.2019.

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Софија Николић Попадић је рођена 19.08.1988. године у Панчеву. Дипломирала је 2012. године на Правном факултету Универзитета у Новом Саду. Током основних студија зимски семестар школске 2009/2010. године је завршила на Правном факултету Универзитета у Салцбургу (*Universität Salzburg, Rechtswissenschaftliche Fakultät*), а зимски семестар школске 2010/2011. године на Правном факултету Универзитета у Бечу (*Universität Wien, Rechtswissenschaftliche Fakultät*) као добитник стипендије *University of Vienna: Human Resources Development Program for selected SEE Universities*. Мастер рад на тему *Евиденција непокретности у југоисточној Европи, упоредноправни приказ*, одбранила је 2014. године на Правном факултету Универзитета у Београду.

У фебруару 2012. године је била на пракси у Суду правде Европске уније у Луксембургу у оквиру приправничког програма у кабинету генералног правобраниоца проф. др Верице Трстењак. У зимском семестру школске 2016/2017. и 2017/2018. године је била ангажована као демонстратор за предмете *Грађанско право - Општи део* и *Стварно право* на Правном факултету Универзитета у Београду. Током 2017. године је радила као истраживач сарадник на Правном факултету Универзитета у Бремену (*Universität Bremen, Fachbereich Rechtswissenschaft*), Немачка. Од јула 2018. године ради на Институту друштвених наука у Београду у Центру за правна истраживања, као истраживач сарадник.

Добитник је стипендије *The British Scholarship Trust* за научноистраживачки боравак на Универзитету у Кембриџу 2017. године и стипендије *van Calker Scholarship* за научноистраживачки боравак на Швајцарском институту за упоредно право у Лозани 2018. године. Учествовала је на многобројним међународним научним конференцијама. Аутор је више научних радова.

## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Софија Николић Попадић

Број индекса ДС 7/2014

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Право својине на пољопривредном земљишту“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

**Потпис аутора**

У Београду, 30. октобар 2020. године

\_\_\_\_\_  
Софија Николић Попадић

## **Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Софија Николић Попадић

Број индекса ДС 7/2014

Студијски програм докторске студије, Грађанскоправна ужа научна област I

Наслов рада „Право својине на пољопривредном земљишту“

Ментор проф. др Милош Живковић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис аутора**

У Београду, 30. октобар 2020. године

\_\_\_\_\_  
Софија Николић Попадић

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Право својине на пољопривредном земљишту“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис аутора**

У Београду, 30. октобар 2020. године

\_\_\_\_\_

Софија Николић Попадић

**1. Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

**2. Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

**3. Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

**4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

**5. Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

**6. Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.