



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Дарија Шајин

Сеоске утрине и пашњаци

Њравна анализа и ѡрејоруже

Пројекат *Институционална ѡдршка СКГО*

Ужице, 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Анализа је резултат рада Сталне конференције градова и општина (СКГО) у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО“. Пројекат финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC), а спроводи Стална конференција градова и општина. Анализа не представља званичан став Швајцарске агенције за развој и сарадњу. Аутор анализе је искључиво одговоран за информације које се у њој налазе.

Садржај

Увод	5
1. Анализа правног оквира којирегулише утрине и пашњаке враћене селима на коришћење	7
2. Проблеми настали у примени Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Сл. гласник РС“, бр. 16/92)	9
3. Подаци о површинама пашњака и утрина враћених селима на коришћење за Јужнобачки и Пчињски управни округ	11
4. Предлог за измену правне регулативе	13
5. Додатак	15
5.1. Поступак враћања утрина и пашњака селима на коришћење	15
5.2. Промена намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште	15

Увод

Локална самоуправа, на основу члана 20. тачка 9. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007) има надлежност која се односи на доношење програма и спровођење пројеката у области локалног економског развоја и дужна је да се стара о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе. С обзиром на ову надлежност урађена је анализа правног оквира који регулише утрине и пашњаке враћене селима на коришћење, а које би локалне самоуправе могле у будућности искористити у сврху изградње производних капацитета и јачања привреде.

Држава је доношењем Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Сл. гласник РС“, бр. 16/92) понудила пољопривредницима који се баве сточарством, као и члановима удружења грађана чији је циљ унапређење сточарства да се укључе у поступак управљања предметним земљиштем.

Партиципација сточара у овој области и у овом правном послу је према свим показатељима веома мала. У оквиру правне анализе урађено је и истраживање у Јужнобачком и Пчињском округу. Предмет истраживања били су подаци о површинама пашњака и утрина враћених селима на коришћење у оба округа, односно у 19 локалних самоуправа.

1. Анализа правног оквира који регулише утрине и пашњаке враћене селима на коришћење

Утрине и пашњаци су 1948. и 1955. године *Законом о пројашењу ошћенародном имовином сеоских ујрина, пашњака и шума, имовине земљишних, урбаријалних и њима сличних заједница, као и крајишких (граничарских) имовних ошћина* („Службени гласник НР Србије“, бр. 1/48 и 98/55) одузети од села и прешли у општенародну имовину.

Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Сл. гласник РС“, бр. 16/92) на снази је од 04.04.1992. године предвиђа начин и услове за враћање одузетих утрина и пашњака селима на коришћење. Наведени пропис се примењује на утрине и пашњаке **који су на дан ступања закона имали својство необрадивог пољопривредног земљишта**, без обзира да ли су у периоду од одузимања мењали намену. Пашњацима се сматрају и шумска земљишта која су 1992. године по култури била пашњаци. Закон изричито наводи да се одредбе које регулишу враћање утрина и пашњака на коришћење селима **не односе** на утрине и пашњаке који су прешли у приватну својину физичког лица по неком правном основу, као и на површине подложне ерозији, одношењу обале водотоком и деградиране пашњаке у планинским пределима.

Стручни и административни послови у вези са спровођењем овог закона **поверени су органима надлежном за имовинско-правне послове, који ће спровести поступак покренут на захтев грађана или по службеној дужности**. Након спроведеног поступка за који је потребно прибавити мишљење министарства надлежног за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, скупштина општине доноси акт о враћању утрина и пашњака селима на коришћење. На основу овог акта врши се упис права коришћења у јавним књигама. Закон не предвиђа накнаду за коришћење утрина и пашњака.

Услови и начин под којим ће села користити враћене утрине и пашњаке утврђују грађани тих места договором, осим у колико не постигну договор у том случају услове и начин утврђује надлежни орган локалне самоуправе. Закон наводи да се искоришћавање утрина и пашњака мора вршити у складу са прописима о пољопривредном земљишту.

Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење изричито забрањује промену намене предметног земљишта, као и друге облике располагања које је пренето селима на коришћење изузев изградње рибњака. **Сваки правни посао закључен супротно законом утврђеној забрани ништав је.**

Закон о пољопривредном земљишту („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 – др. закон и 41/2009) регулише коришћење пашњака који су у приватној и државној својини. Члан 74. наведеног закона прописује да се на коришћење пашњака у државној својини који су враћени селу на коришћење примењује закон којим се уређује враћање утрина и пашњака селима на коришћење (lex специјалис).

У нацрту **Закона о јавној својини, својини и другим имовинским правима Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе** не помињу се утрине и пашњаци, као ни други облици добара која припадају селима. Добра која се помињу под називом утрине и пашњаци нису предмет уређења овог закона, већ закона који уређује општи режим права приватне својине. Већ је припремљен нацрт **Законика о праву својине и другим стварним правима**¹ који уређује статус утрина и пашњака, а који би требало да ступи на снагу уместо вежећег Закона о основним својинско-правним односима. Тим нацртом законика предвиђено је да утрине и пашњаци припадају селима, а не Републици, покрајини или локалној самоуправи.

¹ Објављен на сајту Министарства Правде – дат на електронску расправу
<http://www.mpravde.gov.rs/cr/zakoni/zakonik-o-svojini-i-drugim-stvarnim-pravima/>

2. Проблеми настали у примени Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Сл. гласник РС“, бр. 16/92)

Проблеми приликом примене овог закона огледају се у непостојању норми које предвиђају санкцију за непоступање органа управе, што је проузроковало данашње стање са утринама и пашњацима где велики број површина није враћен на коришћење селима (закон није спроведен). Поједине општине никада нису ни ушле у поступак враћања утрина и пашњака, а код неких поступак није успео. Примера ради, општина **Србобран** је добила захтев од МЗ Турија за враћање утрина и пашњака површине 7 ха 53 ара и 36 м². По наведеном захтеву је донето решење од стране скупштине општине, али је исто поништено у управном спору и враћено на поновно решавање. У поновљеном поступку комисија је допунила доказе и затражила мишљење Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Министарство је од општине тражило достављање Програма коришћења утрина и пашњака сачињеног у складу са прописима о пољопривредном земљишту, што општина и МЗ Турија до данас нису доставили. После непуне две деценије поступак у овој општини није окончан. Такође, општина **Бачка Паланка** је по захтевима имала б поступака за враћање утрина и пашњака селима на коришћење који су окончани тако што је надлежно министарство дало негативно мишљење, комисија је распуштена, а предложене утрине и пашњаци нису враћени селима на коришћење.

Општине које су успеле да спроведу поступак враћања, сусрећу се са другом врстом проблема. У неколико месних заједница где су утрине и пашњаци враћени у складу са наведеним законом, неретко се дешава да су корисници – сточари тужени због неплаћања водног доприноса. Иако члан 8. Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење прецизира се да се за то не плаћа накнада, општине су доносиле одлуке да водни допринос који се плаћа надлежном водном предузећу пада на терет сточара пошто од режима вода највише зависе пашњаци.

Локалне самоуправе, с обзиром на економски моменат у овој области (приходе од пашњака и њихов значај) никада нису имале интерес да имплементирају закон у целости. С обзиром на више деценијску немарност и небригу локалних самоуправа постоје евидентирани случајеви преоравања пашњака од стране грађана (нелегално) и коришћење ових површина као пољопривредно земљиште.

Поставља се питање да ли сточарска удружења и после двадесет година од када је ступио закон на снагу желе, могу и имају интерес да управљају великим површинама утрина и пашњака? Из напред наведеног произилази да не могу.

Спроведена истраживања показују да је ситуација, везано за враћање утрина и пашњака различита од општине до општине. Локалне самоуправе у Пчињском управном округу су вратиле утрине и пашњаке селима на коришћење, док пореваћај у Јужнобачком округу није успешно спроведен и окончан.

3. Подаци о површинама пашњака и утрина враћених селима на коришћење за Јужнобачки и Пчињски управни округ

Јужнобачки управни округ

Општина/град	Површине враћене селима(ха)	Површине у поступку враћања (ха)
Бач	451,4934	/
Бачка Паланка ²	/	/
Бачки Петровац	нема утрина и пашњака	/
Бечеј	36,1448	/
Беочин	938,2101	/
Врбас	/ ³	/
Жабалъ	1.608,2468	18,3824
Србобран	/	7,5336 ⁴
Сремски Карловци	/	/
Тител	986,7739	/
Темерин	5,7489	/
Нови Сад	немамо податке	
УКУПНО:	4.026,6179	25,9160

Пчињски управни округ

Општина/град	Површине враћене селима(ха)	Површине у поступку враћања (ха)
Босилеград	15,845	/
Бујановац	9,228	/
Владичин Хан	4,095	/
Врање	14,230	/
Прешево	5,445	/
Сурдулица	18,513	/
Трговиште	9,664	/
УКУПНО:	77,020	/

² Према информацијама добијеним из општинске управе општине Бачака Паланка по Закону о враћању утрина и пашњака селима на коришћење било је покренуто 6 поступака који су окончани тако што је надлежно министарство дало негативно мишљење, комисија је распуштена, а предложене утрине и пашњаци нису враћени селима на коришћење.

³ Општина Врбас није извршила повраћај пашњака и утрина селима на коришћење.

⁴ Поступак враћања у општини Србобран траје непуне две деценије. Првобитно решење поништено у управном спору.

4. Предлог за измену правне регулативе

Локалне самоуправе, како у Јужнобачком тако и у Пчињском округу, имају проблем недостатка грађевинског земљишта које би се користило у сврху изградње производних капацитета, што према стратегијама развоја општина представља приоритет. Стварањем прилике за привлачење инвестиција у смислу отварања индустријских постројења отвара се могућност за запошљавање становништва. Пашњаци и утрине представљају (у Пчињском округу) једино неизграђено и погодно земљиште за такве намене, али **Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Сл. гласник РС”, бр. 16/92) прописује у члану 9. забрану промене намене и других облика располагања**. Оно што закон дозвољава јесте изградња рибњака, што ни у једној локалној самоуправи није искоришћено, јер су средства неопходна за такву инвестицију недоступна месним заједницама које би по закону постали титулари права коришћења (да су утрине и пашњаци враћени).

На основу расположивих података⁵, наведени закон није спроведен у великом броју општина и представља велику баријеру за привредни развој. Неодрживост постојеће регулативе у области утрина и пашњака огледа се у свим напред наведеним проблемима. Сматрамо да би Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење (“Сл. гласник РС”, бр. 16/92) требало мењати у смислу што би се члан 9. предметног закона ставио ван снаге, јер би на тај начин престале да важе забране промене намене за ове површине. Такође, неопходно је да се додају нови чланови у наведени закон који би прописали поступање приликом промене намене утрина и пашњака у ситуацијама када су површине враћене селима на коришћење, као и у ситуацијама када закон није спроведен и када се утрине и пашњаци воде као државна или друштвена својина.

Пре свега, овде треба истаћи да закон у целини није за укидање (стављање на гиљотину прописа), јер би то изазвало компликовану ситуацију и процедуру измене већег броја прописа које уређују област утрина и пашњака, пољопривредно земљиште и планирање и изградњу.

С обзиром на напред дату правну анализу, улогу важећих закона, као и значај утрина и пашњака у привредном развоју локалних самоуправа (које имају евидентан проблем са статусом утрина и пашњака) **препоручујемо следеће:**

1. Тражити од надлежног органа измене и допуне Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење („Сл. гласник РС”, бр. 16/92) у смислу да се члан 9. закона у целости стави ван снаге.
2. Тражити од надлежног органа допуну важећег закона тако да се после члана 8. дода нови члан који би гласио:
“Једницама локалне самоуправе дозвољава се покретање поступка промене намене земљишта - утрина и пашњака, враћених селима на коришћење у складу са овим законом, у грађевинско земљиште.
За покретање поступка промене намене земљишта – утрина и пашњака неопходно је прибавити сагласност министарства надлежног за послове пољопривреде, шумарс-

⁵ Републички завод за статистику не поседује податке о власничкој структури утрина и пашњака, већ само о укупним површинама, тако да су сви представљени подаци прикупљени директно у општинама.

тва и водопривреде, коме се уз захтев доставља доказ о економској оправданости промене намене и мишљење месне заједнице која је уписана као корисник предметног земљишта.“

3. Ове препоруке упутити Влади Републике Србије, преко надлежног Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.
4. Препорука Одбору за локални економски развој:
Веома је важно да Одбор информише јединице локалне самоуправе о значају Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење и о постојећој проблематици, јер је то у њиховом интересу. Све локалне самоуправе имају институционалне капацитете за имплементацију закона и не постоје сметње за извршавање истог. Локалне самоуправе треба заинтересовати са могућностима које даје овај закон. (развој сточарства, повећање прихода од закупа земљишта након промене намене, решење проблема незапослености и др.)

Влада Републике Србије донела је 11. марта ове године **Уредбу о условима и начину коришћења подстицајних средстава за рурални развој кроз инвестиције у прерађивачке капацитете за прераду млека и меса у 2010. години**. Ова Уредба уређује услове и начин коришћења подстицајних средстава за рурални развој кроз инвестиције у прерађивачке капацитете за прераду млека и меса у 2010. години, у циљу проширења и унапређења активности у области прераде млека и млечних производа, као и меса и месних производа. Између осталог право на коришћење подстицајних средстава има правно лице разврстано као мало и предузетник. Овом Уредбом држава подстиче инвестиције у прерађивачке капацитете за прераду млека и меса, и то за изградњу објеката за прераду млека, изградњу просторија за прикупљање и складиштење млека, набавку производних линија, набавку нових машина и опреме и др. Минимална вредност инвестиције за коју се одобравају подстицајна средства по овој уредби не може бити мања од 200.000 динара, а максимални износ подстицајних средстава по једном кориснику средстава не може бити већи од 20.000.000 динара.

Ова Уредба је само још један аргумент више, зашто треба мењати Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење, а поготово у општинама које немају опремљене зоне мале привреде намењене за инвестирање (наравно водећи рачуна да се остави довољно површина под утринама и пашњацима које ће омогућити и развој сточарства у локалној самоуправи).

Додатак

У овом догађају објашњена је процедура поступка враћања утрина и пашњака и процедура промене намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште:

Поступак враћања утрина и пашњака селима на коришћење

Спровођење Закона о враћању утрина и пашњака селима на коришћење припада органу локалне самоуправе надлежног за имовинско-правне послове. Наведеном органу глађани села подносе захтев за враћање утрина и пашњака. Поступак се може покренути и по службеној дужности. По спроведеном поступку скупштина локалне самоуправе доноси одлуку о враћању утрина и пашњака селима на коришћење, по предходно добијеном мишљењу министарства надлежног за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде. Одлука скупштине локалне самоуправе је основ за упис права коришћења у корист села у јавним књигама.

Након правоснажности одлуке о враћању, садашњи корисници дужни су да предају утрине и пашњаке селима у року од 15 дана.

Промена намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште

За промену намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште неопходно је постојање планског документа. Према одредби члана 87. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 72/2009 и 81/2009 - испр.), по доношењу планског документа којим је промењена намена пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште, орган надлежан за доношење плана доставља органу надлежном за послове државног премера и катастра (Републичком геодетском заводу) акт који садржи попис катастарских парцела којима је промењена намена. Наведена одредба Закона не прецизира врсту планског документа, али је из других одредби Закона којима су дефинисане врсте планских докумената, појам и њихова садржина, могуће утврдити о којем планском документу се ради. Плански документи су просторни и урбанистички планови. Урбанистички планови су генерални урбанистички план, план генералне регулације и план детаљне регулације. Од ове три врсте урбанистичких планова само план детаљне регулације садржи, између осталог, намену земљишта, док је генерални урбанистички план стратешког карактера и (између осталог) садржи генералну намену површина које су претежно планиране у грађевинском подручју, на нивоу урбаних зона. Дакле, плански

документ који се доставља Републичком геодетском заводу је план детаљне регулације, којег као и остале урбанистичке планове доноси скупштина јединице локалне самоуправе. Важно је нагласити да члан 33. Закона обавезује на усклађивање докумената просторног и урбанистичког планирања. С тим у вези, општине и градови у којима постоји генерални урбанистички план, а не постоји детаљни урбанистички план дужни су да поступе према одредбама чл. 215. и 216. Закона у прописаним роковима.

Укратко, поступак претварања пољопривредног земљишта у грађевинско има неколико фаза које захтевају испуњавање законом прописаних услова.

1. Претпоставка за претварање пољопривредног земљишта у грађевинско је постојање званично објављеног планског документа (план детаљне регулације) на основу којег се може саставити списак катастарских парцела којима је потребно променити намену из пољопривредног у грађевинско земљиште.
2. Списак катастарских парцела којима се мења намена из пољопривредног у грађевинско земљиште доставља се Републичком геодетском заводу који доноси решење о насталој промени. Тада дипломирани инжењер пољопривреде врши увиђај на терену и сачињава записник о извршеном увиђају.
3. За промену намене пољопривредног земљишта власник земљишта је обавезан да пре издавања локацијске дозволе плати накнаду.
4. Издавање локацијске дозволе и остале документације за изградњу и извођење радова на грађевинском земљишту или објекту (промена намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште врши се у складу са општим интересом заснованим на закону и не може бити само себи сврха).
5. Промет грађевинског земљишта

Дужину трајања процеса претварања пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште, због већег броја учесника, није могуће прецизно одредити (према подацима добијених из општина поступак може трајати и до две године).