



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

*ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА*

Управљање квалитетом пољопривредног земљишта



Број: 400-1085/2024-04/37
Београд, 16. децембар 2024. године

Недостатак стратешког планирања, ефикасног мониторинга и координације надлежних органа значајно угрожава заштиту и управљање пољопривредним земљиштем као природним ресурсом од националног интереса

Основна оријентација пољопривредне политике је одржива пољопривреда, дефинисана у Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године. Ова стратегија истиче важност одговорног управљања ресурсима и очувања квалитета земљишта. На основу података из Пописа пољопривреде 2023. године, Република Србија располаже са 4,07 милиона ha земљишта од чега је 80% коришћено пољопривредно земљиште.



Извор: ДРИ

Ревизија је показала да недостатак стратешког планирања и ефикасног мониторинга значајно угрожава управљање овим важним ресурсом.

Влада Републике Србије није донела План заштите земљишта, иако је прошло осам година од усвајања Закона о заштити земљишта. Ниједна од 145 јединица локалне самоуправе није донела годишње програме за заштиту земљишта. Нема програма мониторинга земљишта како на државном, тако ни на локалном нивоу. У периоду 2021–2023. године, само десет јединица локалне самоуправе (међу којима је и град Панчево) доставило је извештаје о мониторингу земљишта Агенцији за заштиту животне средине.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште не управља довољно ефикасно подацима о контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта у сврху праћења његовог стања и квалитета, јер нема јединствен информациони систем. За испитивање плодности се у просеку годишње издваја више од 110 милиона динара из буџета Републике Србије, Аутономне Покрајине Војводине и јединица локалне самоуправе. Упркос повећању на 15% редовних контрола пољопривредне инспекције у 2023. години у односу на претходни период, приметан је недостатак контрола у кључним областима као што је контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта.

Прописи о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање, као и методама њиховог испитивања, нису ажурирани ни након 18 година од доношења новог Закона о пољопривредном земљишту.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде:

- Да у сарадњи са Министарством заштите животне средине преиспита и усклади акта о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања;

Министарству заштите животне средине:

- Да предложи Влади Републике Србије доношење Плана заштите земљишта за период од седам година и Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две;

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управи за пољопривредно земљиште:

- Да у потпуности стави у функцију софтвер за унос података о контроли плодности пољопривредног земљишта;

Градовима Панчеву и Сомбору:

- Да донесу годишњи програм заштите земљишта и програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја	5
1. Резиме и препоруке	5
2. Мере предузете у току ревизије	11
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	11
II Увод	13
1. Проблем	13
2. Циљ ревизије	14
3. Ревизорска питања	14
4. Обим и ограничења ревизије	14
5. Методологија у поступку рада	15
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Показатељи стања у пољопривреди	19
IV Закључци	23
ЗАКЉУЧАК 1: Недостатак стратешког планирања, мониторинга и усаглашених мера на свим нивоима власти указује на то да надлежни органи нису у довољној мери управљали заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса	24
Налаз 1.1: Превентивне мере заштите земљишта нису ефективно спроведене јер недостају јасне стратегије и смернице на државном и локалном нивоу, што отежава праћење и побољшање стања квалитета земљишта	24
Налаз 1.2: Мониторинг земљишта у Републици Србије није системски успостављен ни осам година након доношења Закона о заштити земљишта	27
ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи нису у потпуности предузели адекватне мере за побољшање квалитета и плодности пољопривредног земљишта због неусклађених прописа и недостатка ефикасног управљања подацима	33
Налаз 2.1: Недостатак ажурираних прописа и овлашћених организација за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање повећава ризик од контаминације и може угрозити квалитет пољопривредног земљишта	34
Налаз 2.2: Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште ефикасније управља подацима о контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта у сврху праћења његовог стања и квалитета.....	38
Налаз 2.3: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство заштите животне средине немају евиденцију о пројектима рекултивације пољопривредног земљишта сходно одредбама Закона о рударству и геолошким истраживањима, иако су такви пројекти постојали	52



Налаз 2.4: Недостатак овлашћених организација и пројеката побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта може угрозити квалитет самог земљишта..... 56

ЗАКЉУЧАК 3: Неуспостављање ефикасног надзора и координације надлежних органа доводи до недовољне ефективности у очувању и унапређењу квалитета пољопривредног земљишта. 57

Налаз 3.1: Упркос повећању на 15% редовних контрола пољопривредне инспекције у 2023. години у односу на претходни период, приметан је недостатак контрола које су кључне за праћење стања и квалитета пољопривредног земљишта..... 58

Налаз 3.2: Министарство заштите животне средине није у довољној мери вршило надзор над спровођењем Закона о заштити земљишта у циљу одрживог коришћења и заштите земљишта..... 65

Налаз 3.3: Град Сомбор не спроводи контролу и оверу књига поља, коју закупци пољопривредног земљишта у државној својини треба да воде, док Град Панчево обавља ову контролу само за закупце који поднесу захтев 67

V Прилози 73

Прилог 1 – Методологија у поступку рада 73

Прилог 2 – Преглед подзаконских аката који се израђују у складу са Законом о заштити земљишта 75

Прилог 3 – Преглед организација овлашћених од стране МЗЖС које спровode мониторинг земљишта 78

Прилог 4 – Преглед организација за одређивање основних, помоћних параметара плодности и референтне организације 79

Прилог 5 – Подаци о референтном документу, врсти испитивања и/или карактеристика која се мери и овлашћеној организацији за одређивање основних параметара плодности 81

Прилог 6 – Резултати анкете која је упућена ЈЛС из области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта 83

Прилог 7 – Из извештаја о коришћењу средстава за реализацију Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за 2023. годину – коришћење пољопривредног земљишта у државној својини 85

Прилог 8 – Овлашћења пољопривредног инспектора и инспектора заштите животне средине 91

Прилог 9 – Поступање по препорукама ДРИ 93



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Република Србија	РС
Аутономна покрајина	АП
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	МПШВ
Министарство заштите животне средине	МЗЖС
Агенција за заштиту животне средине	АЗЗЖС
Управа за пољопривредно земљиште	УПЗ
Уједињене нације	УН
Акредитационо тело Србије	АТС
Републички завод за статистику	РЗЗС
Државна ревизорска институција	ДРИ
Пољочуварска служба	ПС
Пољопривредна стручна служба	ПСС
Пољопривредна саветодавна и стручна служба	ПССС
Национална алијанса за локални економски развој	НАЛЕД



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

ДРИ је спровела ревизију сврсисходности пословања „Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“ код Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за пољопривредно земљиште, Министарства заштите животне средине и градова Панчево и Сомбор.

Одржива пољопривреда је главна оријентација стратешког деловања пољопривредне политике, дефинисана Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014 – 2024. године¹, која поред осталог обухвата и стратешки циљ који се односи на одговорно управљање ресурсима и њихово очување за наредне генерације. Овом стратегијом препознате су главне претње по квалитет земљишта, и то: затварање структуре земљишта, смањење органске материје, закисељавање земљишта, загађење земљишта и ерозија. Један од значајних проблема је пад органских материја, а највише хумуса. На квалитет утиче и неконтролисано и неадекватно одлагање отпада и загађење које потиче из индустријских постројења. Велики део обрадивих површина је закишелељен (више од четвртине површина), као резултат неконтролисане употребе хемијских средстава, док је у АП Војводини део површина и заслањен (14 %). Приближно 50% пољопривредног земљишта погођено је неадекватном дренажом.

Очување и унапређење плодности пољопривредног земљишта, као и стварање ефикасног система управљања земљишним ресурсима спадају у приоритете пољопривредне политике. Квалитет и количина земљишних ресурса, који су кључни за одржавање функција екосистема и производњу хране, треба да остану стабилни или да се побољшају у одређеним условима.

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

Недостатак стратешког планирања, ефикасног мониторинга и координације надлежних органа значајно угрожава заштиту и управљање пољопривредним земљиштем као природним ресурсом од националног интереса.

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

Закључак 1: Недостатак стратешког планирања, мониторинга и усаглашених мера на свим нивоима власти указује на то да надлежни органи нису у довољној мери управљали заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса.

Налаз 1.1: Превентивне мере заштите земљишта обухватају планирање и интегрисање заштите земљишта у секторске политике и планове, утврђивање испуњености услова заштите земљишта, доношење планских и програмских докумената за заштиту земљишта. Нису ефективно предузете превентивне мере заштите земљишта, јер Влада РС није донела План заштите земљишта, иако је прошло осам година од ступања на снагу Закона о заштити земљишта. Ниједна од 145 ЈЛС, међу којима су и градови Панчево и Сомбор, не доноси годишње програме заштите земљишта и не подноси извештаје о спровођењу мера и активности из тих програма. Разлог за то је и што МЗЖС још увек није прописало садржину ових докумената. Недоношење плана заштите земљишта доводи до отежаног праћења стања земљишта, погоршања његовог квалитета и неусаглашености у раду различитих субјеката.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 85 од 12. августа 2014.



Налаз 1.2: Законом о заштити земљишта уређено је да РС, АП и ЈЛС обезбеђују систематско праћење стања и квалитета земљишта (мониторинг земљишта) у оквиру својих надлежности у складу са Програмом мониторинга земљишта. Мониторинг земљишта на свим нивоима власти није системски успостављен, јер Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године није донет. Надлежни орган АП и ЈЛС не доносе програме мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, који мора бити усклађен са програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. Град Сомбор не спроводи мере систематског праћења стања и квалитета земљишта, док град Панчево ове мере реализују кроз Годишње програме коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине. Без обзира на то што није било програма мониторинга земљишта, у периоду 2021–2023. године десет ЈЛС (међу којима је и град Панчево) доставило је извештаје о спровођењу систематског праћења квалитета земљишта АЗЗЖС. Без организованог система мониторинга земљишта, није могуће осигурати квалитетне и благовремене податке о стању и квалитету земљишта, извршити обавезе према међународним институцијама и сагледати стање земљишта на националном нивоу.

Закључак 2: Надлежни органи нису у потпуности предузели адекватне мере за побољшање квалитета и плодности пољопривредног земљишта због неусклађених прописа и недостатка ефикасног управљања подацима.

Налаз 2.1: Законом о пољопривредном земљишту уређено је да се испитивање пољопривредног земљишта и воде за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја врши по програму који доноси МПШВ. Испитивање може да се врши само од стране привредних друштава или других правних лица која су овлашћена од стране МПШВ. Током периода ревизије, МПШВ није донело конкретне програме и није овластило ниједно привредно друштво, предузеће или друго правно лице за обављање ових испитивања. Разлог за то је што је Правилник из 2023. године о условима за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање донет са закашњењем од 15 година. Прописи о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање, као и методама њиховог испитивања, нису ажурирани ни након 18 година од доношења новог Закона о пољопривредном земљишту. Правилник из 1994. године, који уређује ову област, још увек је на снази и примењује се. Недостатак ажурираних прописа и овлашћених организација за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање може резултирати повећаним ризиком од контаминације пољопривредног земљишта и воде, што утиче на квалитет пољопривредног земљишта.

Налаз 2.2: Закон о пољопривредном земљишту обавезује власнике или кориснике обрадивог пољопривредног земљишта да врше контролу плодности и евиденцију количине унетог минералног ђубрива и пестицида најмање сваке пете године. Овлашћене организације за контролу плодности морају испунити прописане техничке услове у складу са Правилником из септембра 2020. године. Технички услови укључују рачунарску опрему за вођење електронске евиденције у књизи поља, односно у централној дигиталној апликацији МПШВ – УПЗ. МПШВ је овластило организације које могу да спровode стручне послове које, поред узорковања земљишта, дају и препоруке којима се утврђује плодност обрадивог пољопривредног земљишта. Из буџета РС, АП Војводине и ЈЛС, за контролу плодности се у просеку годишње издваја више од 110 милиона динара. Међутим, неопходно је ефикасније управљање подацима о контроли плодности пољопривредног земљишта у сврху праћења стања и квалитета. МПШВ – УПЗ је 2021. године започела развој информационог система за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта који је још увек у фази тестирања



због функционалних недостатака. Подаци о спроведеним контролама плодности се тренутно сакупљају у два одвојена софтвера у зависности од региона, а збирни подаци се у Excel формату годишње предају АЗЗЖС. Иако се прикупљају подаци о органској материји, тешко је утврдити за колико процената је дошло до пада органске материје – хумуса у претходном периоду, пошто се још увек не врши контрола плодности пољопривредног земљишта како је то уређено Законом о пољопривредном земљишту, односно најмање сваке пете године. Недостатак интегрисаног информационог система доводи до непотпуног и неусклађеног уноса података о плодности пољопривредног земљишта, што резултира у недовољној евиденцији и праћењу стања и квалитета пољопривредног земљишта.

Налаз 2.3: Законом о пољопривредном земљишту је уређено да се пољопривредно земљиште, које је коришћено за експлоатацију минералних сировина или за друге намене које немају трајни карактер, приводи одговарајућој намени, односно оспособљава за пољопривредну производњу по пројекту рекултивације. Такође, Законом о заштити земљишта прописано је да се извршење радова на ремедијацији и рекултивацији врши према одобреном пројекту. Током периода ревизије, МПШВ није овластило ниједно привредно друштво, предузеће или друго правно лице за израду пројекта рекултивације. Међутим, пољопривредна инспекција је идентификовала неправилности за вршење експлоатације минералних сировина без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта. Правилник из 2023. године о условима за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта је донет 17 година након што је Закон о пољопривредном земљишту ступио на снагу. Увидом у документацију МПШВ – УПЗ и МЗЖС установљено је да су ове институције остале без информација о томе да ли је носилац експлоатације извршио рекултивацију пољопривредног земљишта у складу са техничким пројектом рекултивације како је то уређено Закона о рударству и геолошким истраживањима. Недостатак евиденција о пројектима рекултивације отежава планирање и спровођење редовног инспекцијског надзора. Поред тога, значајно кашњење у доношењу подзаконског акта о условима за израду пројекта рекултивације довело је до недостатка постојања јасних процедура и стандарда за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта. Због ових недостатака, постоји ризик да неће доћи до побољшања стања загађеног и деградираног земљишта.

Налаз 2.4: Пројекте побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта могу да израђују привредна друштва/предузеће, или друга правна лице која су овлашћена од МПШВ. Међутим, у периоду ревизије нису постојала таква овлашћена правна лица, иако је 2020. године донет Правилник о условима за израду ових пројекта. Због чињенице да у претходне четири године није било заинтересованих привредна друштва/предузећа, или других правних лице за добијање ових овлашћења, пројекти за побољшање квалитета обрадивог земљишта нису израђивани. У пркос томе, у поступку ревизије, анализом годишњих извештаја ЈЛС о коришћењу средстава за реализацију програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у периоду 2021–2023. године, установљено је да је осам од 145 ЈЛС користило ова средства за побољшање квалитета пољопривредног земљишта. Уколико нема овлашћених организација које ће изградити пројекте побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта, неће бити спроведене мере за побољшање физичких, хемијских и биолошких особина обрадивог пољопривредног земљишта, што може довести до даљег погоршања квалитета земљишта.

Закључак 3: Неуспостављање ефикасног надзора и координације надлежних органа доводи до недовољне ефективности у очувању и унапређењу квалитета пољопривредног земљишта.



Налаз 3.1: Републички пољопривредни инспектор врши инспекцијски надзор, односно надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту. Анализа плана инспекцијског надзора показује да је у периоду 2021–2023. године планирано око 95% ванредних инспекцијских надзора у односу на укупан број инспекцијског надзора. То нам указује на доминантно фокусирање на текуће ситуације у односу на планске активности. Иако је у 2023. години Одељење пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште повећало учешће редовних инспекцијских надзора на 15% (са 2% у претходне две године), и даље недостају контроле које су кључне за праћење стања и квалитета пољопривредног земљишта. Постоје бројни фактори који отежавају рад инспектора, укључујући и недовољан број инспектора. Одељењу пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште недостаје око трећина извршилаца, од 31 колико је систематизовано. Висок проценат ванредних инспекцијских контрола указује на мањи обухват редовних контрола, што је довело до недовољног надзора у кључним областима, као што је контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта.

Налаз 3.2: Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о заштити земљишта и прописа донетих на основу овог закона врши МЗЖС преко инспектора. МЗЖС – Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини није у довољној мери вршио надзор над спровођењем Закона о заштити земљишта ради одрживог коришћења и заштите земљишта. У циљу заштите земљишта од загађења и деградације, током 2022. и 2023. године инспектори су извршили редовну службену посету само једном правном лицу. Надзор над доношењем стратешких, годишњих документима, односно документима за заштиту земљишта и извештавање, није био предмет плана инспекцијског надзора. Недостатак адекватног инспекцијског надзора над применом Закона о заштити земљишта и прописа који произлазе из њега, може довести до недовољне заштите земљишта и повећаног ризика од загађења и деградације земљишта.

Налаз 3.3: Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу. Контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у ЈЛС. У Граду Сомбору не постоје извешаји о извршеној контроли и овери књига поља, а као разлог истичу да књиге поља закупаца нису оверене због недостатака у подзаконским актима који јасно уређују ову процедуру. С друге стране, у Граду Панчеву контролу над вођењем књига поља потврђује дипломирани инжењер пољопривреде, али само за закупце који су поднели захтев за оверу. Резултати анкете МПШВ – УПЗ, која је спроведена међу ЈЛС, показују да 80 од 110 ЈЛС (73%) не врши контролу и оверу књига поља. Један од разлога је и то што закупци не воде књиге поља. Поред тога, постоје значајне разлике и у формату књига поља, при чему неки закупци предају књиге написане руком, а други у електронском облику. Недостатак адекватне контроле и овере књига поља представља ризик од неправилног коришћења пољопривредног земљишта, укључујући потенцијалну злоупотребу пестицида и ђубрива. Ово може довести до непоштовања добрих пољопривредних пракси, што има за последицу деградацију земљишта и негативне еколошке последице.



Након спроведене ревизије „Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“, ДРИ даје следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде:

1. Да у сарадњи са МЗЖС преиспита и усклади акта о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања (Налаз: 2.1) – Приоритет 2²;
2. Да успостави да се испитивање пољопривредног земљишта и воде за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја врши по програму који доноси министар (Налаз: 2.1) – Приоритет 3³;
3. Да предузме одговарајуће активности како би се постигло да власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта, најмање сваке пете године врши контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и евиденцију количине унетог минералног ђубрива и пестицида, ради заштите и очувања хемијских и биолошких својстава пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе и обезбеђења правилне употребе минералних и органских ђубрива и пестицида (Налаз: 2.2) – Приоритет 2;
4. Да у сарадњи са надлежним институцијама сачини евиденцију о пројектима рекултивације пољопривредног земљишта коју је дужан да спроведе носилац експлоатације у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени сходно Закону о рударству и геолошким истраживањима (Налаз: 2.3) – Приоритет 1⁴;
5. Да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта, а све у циљу заштите земљишта (Налаз: 3.1) – Приоритет 1.

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управи за пољопривредно земљиште:

1. Да у потпуности стави у функцију софтвер за унос података о контроли плодности пољопривредног земљишта, а све у циљу унапређења процеса праћења стања плодности, очување плодности обрадивог пољопривредног земљишта и унапређење пољопривредне производње (Налаз: 2.2) – Приоритет 2;
2. Да преиспита форму и садржину уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини и успостави механизме да купац редовно извештава МПШВ – УПЗ о извршеној контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта, како би се осигурало да купац након уласка у посед земљишта и сваке четврте агроекономске године прибавља извештај о контроли плодности од овлашћене организације (Налаз: 2.2) – Приоритет 2;

Министарству заштите животне средине:

1. Да предложи Влади РС доношење Плана заштите земљишта у циљу заштите земљишта на територији РС (Налаз: 1.1) – Приоритет 2;

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

³ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.

⁴ ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.



2. Да ближе пропише садржину Годишњег програма заштите земљишта и извештавање о спровођењу Годишњег програма које доносе ЈЛС (Налаз: 1.1) – Приоритет 2;
3. Да предложи Влади да доносе Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године који се финансира средствима из буџета РС (Налаз: 1.2) – Приоритет 1;
4. Да у сарадњи са МПШВ преиспита и усклади акта којима се утврђују граничне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту у циљу заштите земљишта (Налаз: 2.1) – Приоритет 2;
5. Да у сарадњи са надлежним институцијама сачини евиденцију о пројектима рекултивације пољопривредног земљишта коју је дужан да спроведе носилац експлоатације у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени сходно Закону о рударству и геолошким истраживањима (Налаз: 2.3) – Приоритет 1;
6. Да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о заштити земљишта у делу доношења стратешких, годишњих документима, односно документима за заштиту земљишта и извештавање, а све у циљу заштите земљишта (Налаз: 3.1) – Приоритет 1.

Град Панчеву:

1. Да доноси Годишњи програм заштите земљишта, по претходно прибављеној сагласности Министарства заштите животне средине, а на територији аутономне покрајине, органа надлежног за послове заштите животне средине (Налаз: 1.1) – Приоритет 2;
2. Да доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже и достави извештај о мониторингу локалне мреже АЗЗЖС најкасније до 31. марта за претходну годину који је сачињен у складу са прописаном садржином и формом извештаја о мониторингу земљишта (Налаз: 1.2) – Приоритет 2;
3. Да спроводи контролу и оверу књиге поља за биљну производњу за све закупце пољопривредног земљишта у државној својини, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године (Налаз: 3.3) – Приоритет 2.

Град Сомбору:

1. Да доноси Годишњи програм заштите земљишта, по претходно прибављеној сагласности Министарства заштите животне средине, а на територији аутономне покрајине, органа надлежног за послове заштите животне средине (Налаз: 1.1) – Приоритет 2;
2. Да доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже и достави извештај о мониторингу локалне мреже АЗЗЖС најкасније до 31. марта за претходну годину који је сачињен у складу са прописаном садржином и формом извештаја о мониторингу земљишта (Налаз: 1.2) – Приоритет 2;
3. Да спроводи контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године (Налаз: 3.3) – Приоритет 2.



2. Мере предузете у току ревизије

Ради израде анализе општег стања заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, МПШВ – УПЗ је у току поступка ревизије израдила и доставила свим ЈЛС јединствену анкету на основу које су ЈЛС доставиле податке из области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта прописане чланом 19, 28, 29, 62 и 74 Закона о пољопривредном земљишту⁵. Осим података о донетим прописима за које је надлежна ЈЛС, анкета је оставила могућност изношења потешкоћа и њиховог степена изражености, као и сагледавања мера за које се ЈЛС определила како би ублажила утврђене потешкоће.

МПШВ – УПЗ се обратила 25. јула 2024. године институтима и факултетима за област пољопривредног земљишта са молбом да размотре Правилником о условима за израду пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта⁶ прописане услове које треба да испуни правно лице за израду пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта. С обзиром на чињеницу да су послови израде пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта сложени и стручни послови, да постоји потреба за побољшањем квалитета обрадивог пољопривредног земљишта, али и да се за добијање овлашћења за израду ових пројеката до сада МПШВ није обратило ниједно правно лице, замолили су за мишљење у вези са текстом Правилника, као и да им укажу на евентуалне потешкоће у вези са овлашћивањем за обављање ових послова те да образложе. Институт за ратарство и повртарство Нови Сад је одговорио да су у потпуности сагласни са наводима дописа МПШВ – УПЗ и да је побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта од изузетне важности. Истичу да је институт посвећен овом циљу кроз своје делатности и научне пројекте. Напомињу да, на жалост, до сада нису имали захтева трећих лица за оваквим пројектима, иако су од великог значаја, и да су се фокусирали на прибављање других овлашћења у складу са правилницима из ове области.

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 - други закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017, 95/2018 - други закон.

⁶ „Службени гласник РС“, број 128/20.



ревизије. За мере исправљања су дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

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

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

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

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

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

Генерални државни ревизор

Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

16. децембар 2024. године



II Увод

ДРИ је спровела ревизију сврсисходности пословања „Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“ у периоду од априла до октобра 2024. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о ДРИ⁷, Пословником ДРИ⁸, и Програмом ревизије ДРИ за 2024. годину.⁹

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошким правилима и смерницама за ревизију сврсисходности пословања.¹⁰

1. Проблем

Одржива пољопривреда је главна оријентација стратешког деловања пољопривредне политике, дефинисана Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014 – 2024. године, која поред осталог обухвата и стратешки циљ који се односи на одговорно управљање ресурсима и њихово очување за наредне генерације. Стратегијом је установљено да је пољопривредна производња у РС током последње две деценије заснована на претераном исцрпљивању земљишта, као и да су недовољна улагања у поправку физичко-хемијских особина земљишта и уређење земљишне инфраструктуре. Предвиђено је да се у периоду 2014 – 2024. године посебан акценат стави на унапређење квалитета земљишта и његових производних способности, као и на заштиту пољопривредног земљишта.¹¹

Овом стратегијом препознате су главне претње по квалитет земљишта, и то: затварање структуре земљишта, смањење органске материје, закисељавање земљишта, загађење земљишта и ерозија. Један од значајних проблема је пад органских материја, а највише хумуса. На квалитет утиче и неконтролисано и неадекватно одлагање отпада и загађење које потиче из индустријских постројења. Велики део обрадивих површина је закисељен (више од четвртине површина), као резултат неконтролисане употребе хемијских средстава, док је у АП Војводини део површина и заслањен (14 %). Приближно 50% пољопривредног земљишта погођено је неадекватном дренажом.¹²

Очување и унапређење плодности пољопривредног земљишта, као и стварање ефикасног система управљања земљишним ресурсима спадају у приоритете пољопривредне политике.¹³ Квалитет и квантитет земљишних ресурса, неопходан за одржавање функција екосистема и обезбеђивање производње хране, треба да остане стабилан или побољшан у оквиру одређених просторних и временских услова, што се постиже кроз одрживо управљање земљиштем и обнову екосистема.

Наведени разлози определили су ДРИ да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“ и да препоруке за унапређење сврсисходности пословања надлежних органа у овој области.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁹ Програм ревизије ДРИ – обједињен, пречишћен текст за 2024. годину, број: 06-988/2024-02-02 од 26. марта 2024. године.

¹⁰ [Audit Standards - INTOSAI](#).

¹¹ Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014 – 2024. године, стр. 68.

¹² Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014 – 2024. године, стр. 9.

¹³ Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014 – 2024. године, стр. 68.



2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да оценимо у којој мери надлежни органи ефективно управљају земљиштем у циљу очувања и унапређења квалитета пољопривредног земљишта.

3. Ревизорска питања

С обзиром на циљ ревизије формулисали смо следећа ревизорска питања:

1. У којој мери надлежни органи управљају заштитом и очувањем земљишта као природним ресурсом од националног интереса?
2. Да ли су надлежни органи предузели одговарајуће мере и активности у циљу побољшања квалитета и плодности пољопривредног земљишта?
3. У којој мери је ефективна координација надлежних органа у погледу очувања и унапређења квалитета пољопривредног земљишта?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности да одговоре на ревизорска питања, између осталог, у складу са Законом о пољопривредном земљишту¹⁴ и Законом о заштити земљишта¹⁵:

1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
2. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште;
3. Министарство заштите животне средине;
4. Град Панчево и
5. Град Сомбор.

Ревизијом су обухваћене активности субјеката ревизије у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године. У ситуацијама када је постојала потреба, коришћени су подаци и информације које обухватају и дужи временски период, ради доношења закључка у складу са циљем ревизије.

У ревизији смо се бавили питањем управљања квалитетом пољопривредног земљишта према одредбама садржаним у Закону о пољопривредном земљишту, Закону о заштити земљишта и пратећим подзаконским прописима, а које се односе на област квалитета пољопривредног земљишта. Нови Закон о пољопривредном земљишту донет је 2006. године, са каснијим изменама и допунама и садржи решења која су прилагођена принципима Устава РС. Девет година касније донет је Закон о заштити земљишта чије одредбе се примењују на све типове земљишта РС као природни ресурс, без обзира на облик својине, његову намену и коришћење, а самим тим и на пољопривредно земљиште.¹⁶

У поступку ревизије нисмо анализирали ефикасност коришћења средстава ЈЛС за реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 62 од 19. јула 2006, 65 од 5. јула 2008 - др. закон, 41 од 2. јуна 2009, 112 од 30. децембра 2015, 80 од 29. августа 2017, 95 од 8. децембра 2018 - др. закон.

¹⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 112/2015.

¹⁶ Члан 2.



5. Методологија у поступку рада

Фазе планирања и спровођења ревизије сврсисходности пословања су реализоване кроз предстудију и кроз главну студију. У фази предстудије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности надлежних органа у области управљања квалитетом пољопривредног земљишта.

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, успоставили смо критеријуме на основу стратешких докумената, одредби законских и подзаконских аката који уређују област пољопривредног земљишта.

Податке потребне за спровођење ревизије прикупили смо анализом законодавног и институционалног оквира, анализом података и документације коју смо прибавили од субјеката ревизије, спровели смо потребан број интервјуа са одговорним лицима, користили и резултате анализе података прикупљених путем упитника од ЈЛС, као и јавно доступне податке.

Након анализе прикупљених података и резултата спроведених процедура, изведени су налази и закључци, а на основу тога су формулисане препоруке за унапређење стања у области заштите земљишта.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, рибњаци, трстици и мочваре) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу.¹⁷ Квалитет земљишта јесте капацитет одређеног типа земљишта да оствари еколошке, производне и друштвене функције унутар граница екосистема.¹⁸ Појам „квалитет пољопривредног земљишта“ као такав није уређен законом. Потребно је истаћи да је појам пољопривредног земљишта уређен Законом о пољопривредном земљишту, док квалитет земљишта уређује Закон о заштити земљишта.

Закон о пољопривредном земљишту ступио је на снагу 27. јула 2006. године. Овим законом уређује се планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта као добра од општег интереса.

Разлог за доношење Закона о заштити земљишта је пре свега потреба да се питање заштите земљишта као природног ресурса уреди и да се постојеће стање унапреди, имајући у виду да у РС није постојала законска регулатива у области праћења стања и заштите земљишта као природног ресурса.¹⁹ Закон о заштити земљишта је ступио на снагу 7. јануара 2016. године. Овим законом уређена је заштита земљишта, систематско праћење стања и квалитета земљишта, мере санације, ремедијације, рекултивације, инспекцијски надзор и друга питања од значаја за заштиту и очување земљишта као природног ресурса од националног интереса.²⁰ Важно је нагласити да се одредбе овог закона примењују на све типове земљишта РС као природног ресурса, без обзира на облик својине, његову намену и коришћење.²¹ С тим у вези, односи се и на пољопривредно земљиште, које је тема овог извештаја.

Спречавање деградације земљишта постиже се планирањем, уређењем простора, коришћењем природних ресурса и добара у складу са просторним, урбанистичким и другим планским документима, који се доносе у складу са посебним законима.²²

Заштита земљишта се обезбеђује и остварује спровођењем стратешких, планских и докумената за заштиту земљишта. Заштита земљишта се остварује спровођењем мера и активности у поступцима планирања, управљања, коришћења, мониторинга и заштите од загађења и деградације земљишта ради очувања његових природних особина и функција.²³

Заштита земљишта се спроводи на основу одредаба Закона о заштити земљишта, усвојених међународних уговора, прописаним мерама и активностима, а нарочито:²⁴

1. систематским праћењем стања и квалитета земљишта у циљу очувања морфолошких, физичких, хемијских и биолошких особина;
2. праћењем индикатора стања и ризика од деградације земљишта;

¹⁷ Члан 2 Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁸ Члан 4 Закона о заштити земљишта.

¹⁹ Образложење Закона о заштити земљишта, децембар 2015. године.

²⁰ Члан 1 Закона о заштити земљишта.

²¹ Члан 2 Закона о заштити земљишта.

²² Члан 9 Закона о заштити земљишта.

²³ Члан 12 Закона о заштити земљишта.

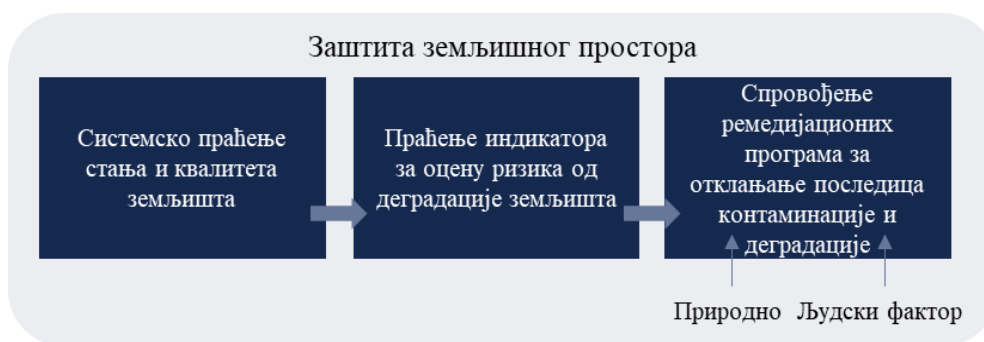
²⁴ Члан 13 Закона о заштити земљишта.



3. праћењем, предвиђањем и спречавањем активности које би могле да буду или јесу узрок штетних промена земљишта;
4. планирањем и интегрисањем мера заштите земљишта у секторске политике и планове;
5. утврђивањем права, обавеза и одговорности власника, односно корисника земљишта;
6. праћењем утицаја површинских и подземних вода на земљиште;
7. контролом, ограничавањем и спречавањем уношења загађујућих, опасних и штетних материја у или на земљиште;
8. применом поступака санације, ремедијације и рекултивације земљишта;
9. вршењем инспекцијског надзора и
10. другим надзором над радом субјеката заштите земљишта.

Законом о заштити животне средине уређено је да се заштита земљишног простора (земљишта) и његовог одрживог коришћења остварује мерама системског праћења квалитета земљишта, праћењем индикатора за оцену ризика од деградације земљишта, као и спровођењем ремедијационих програма за отклањање последица контаминације и деградације земљишног простора, било да се они дешавају природно или да су узроковани људским активностима. Програм системског праћења квалитета земљишта, индикаторе за оцену ризика од деградације земљишта и методологију за израду ремедијационих програма прописује Влада РС. Министар прописује садржину и методологију израде извештаја о стању земљишта.²⁵

Слика бр. 1: Заштита земљишта



Извор: ДРИ

Правилником о националној листи индикатора заштите животне средине²⁶ прописана је национална листа индикатора заштите животне средине, између осталог и за тематску целину земљиште, која обухвата следеће индикаторе: промена начина коришћења земљишта, ерозија земљишта, садржај органског угљеника у земљишту и управљање контаминираним локалитетима.

Најзначајније улоге, надлежности и одговорности у управљању квалитетом пољопривредног земљишта, у складу са Законом о пољопривредном земљишту и Законом о заштити земљишта, имају Влада РС, МПШВ, МЗЖС, УПЗ и ЈЛС. Надлежности и задаци Владе РС у оквиру теме која ће бити предмет испитивања ревизије су следеће:

- доноси Пољопривредну основу РС која се објављује у „Службеном гласнику РС“;²⁷

²⁵ Члан 22 Закона о заштити животне средине „Сл. гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др. закон и 95/18 - др. закон.

²⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 37/2011. Министар животне средине, рударства и просторног планирања доноси Правилник на основу члана 6 став 2 Уредбе о садржини и начину вођења информационог система, методологији, структури, заједничким основама, категоријама и нивоима сакупљања података, као и садржини информација о којима се редовно и обавезно обавештава јавност („Службени гласник РС“, број 112/09).

²⁷ Члан 6 Закона о пољопривредном земљишту.



- доноси Одлуку о изради Пољопривредне основе РС, чији је саставни део и Програм за израду пољопривредне основе;²⁸
- доноси Годишњи програм за спровођење Пољопривредне основе РС на предлог МПШВ;²⁹
- доноси План заштите земљишта за период од седам година на предлог МЗЖС;³⁰
- утврђује граничне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту, у циљу заштите квалитета земљишта и животне средине, на предлог МЗЖС;³¹
- доноси санациони план:³²
 1. када ниво и обим деградације превазилази санационе могућности АП, односно ЈЛС;
 2. када одговорни субјект није познат или је недоступан или не предузима наложене мере;
 3. када загађеност земљишта угрожава подручје од изузетног значаја за РС;
 4. када је потребно да се предузму хитне и интервентне мере у ванредним ситуацијама и др.
- утврђује садржину Програма мониторинга земљишта, методологију за систематско праћење квалитета и стања земљишта, критеријуме за одређивање броја и распореда мерних места, листу параметара за одређени тип земљишта, листу метода и стандарда који се користе за узорковање земљишта, анализу узорака и обраду података, обим и учесталост мерења, индикаторе за оцену ризика од деградације земљишта, рокове и начин достављања података;³³
- доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године који се финансира средствима из буџета РС.³⁴

МПШВ, између осталог, обавља и послове државне управе који се односе на: стратегију и политику развоја пољопривреде и прехранбене индустрије; заштиту и коришћење пољопривредног земљишта, инспекцијски надзор у области пољопривреде, управљање пољопривредним земљиштем у државној својини; успостављање и вођење информационог система о пољопривредном земљишту РС; додељивање средстава за извођење радова и праћење реализације годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у РС; праћење израде Пољопривредне основе РС и њено остваривање; вођење регистра пољопривредних основа ЈЛС, као и друге послове одређене законом.³⁵ Такође, МПШВ врши надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту.³⁶

МЗЖС, између осталог, обавља послове државне управе који се односе на: основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; инспекцијски надзор у области заштите животне средине и друге послове.³⁷ Такође, МЗЖС врши надзор над применом Закона о заштити земљишта.³⁸

УПЗ, као орган управе у саставу МПШВ, обавља следеће послове: управља пољопривредним земљиштем у државној својини; успоставља и води информациони систем о

²⁸ Члан 9 Закона о пољопривредном земљишту.

²⁹ Члан 14 Закона о пољопривредном земљишту.

³⁰ Члан 15 Закона о заштити земљишта.

³¹ Члан 19 Закона о заштити земљишта.

³² Члан 27 Закона о заштити земљишта.

³³ Члан 28 Закона о заштити земљишта.

³⁴ Члан 29 Закона о заштити земљишта.

³⁵ Члан 5 Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон).

³⁶ Чл. 81 и 82 Закона о пољопривредном земљишту.

³⁷ Члан 6 Закона о министарствима.

³⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 112/2015.



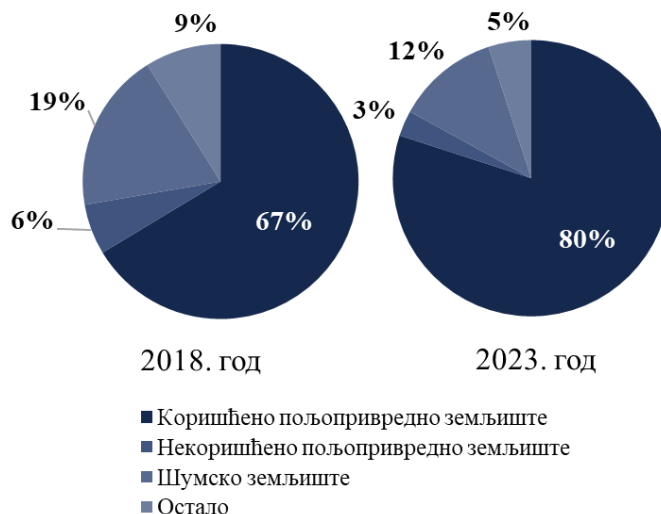
пољопривредном земљишту РС; расподељује средства за извођење радова и прати реализацију годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за РС; остварује међународну сарадњу у области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.³⁹

ЈЛС се, између осталог, стара о заштити животне средине, заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја.⁴⁰ У складу са Законом о пољопривредном земљишту, ЈЛС доноси Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта.⁴¹ У оквиру својих надлежности утврђених законом, ЈЛС обезбеђују систематско праћење стања и квалитета земљишта (мониторинг земљишта) и одржавање базе података о стању и квалитету земљишта, у складу са Програмом мониторинга земљишта. Надлежни орган ЈЛС доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, који мора бити усклађен са Програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. МЗЖС даје сагласност на Програм мониторинга којим се успоставља локална мрежа. Средства за реализацију Програма мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже обезбеђују се из буџета ЈЛС.⁴²

2. Показатељи стања у пољопривреди

На основу података из Пописа пољопривреде 2023. године⁴³, РС располаже са 4,07 милиона хектара земљишта, од којег је 80% коришћено пољопривредно земљиште. У поређењу са 2018. годином, укупно расположиво земљиште је опало за 21% (када је износило 5,2 милиона хектара). Овај пад указује на значајне промене у структури земљишта, што је приказано на графикону испод.

Графикон бр. 1: Структура земљишта исказана у укупном расположивом земљишту за годину пописа



Извор: ДРИ, на основу података РЗЗС, Попис пољопривреде 2023. године

³⁹ Члан 776 Закон о пољопривредном земљишту.

⁴⁰ Члан 20 став 8 и 9, Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон).

⁴¹ Члан 60.

⁴² Закон о заштити земљишта, Одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у РС Београд, 2018. године, МЗЖС.

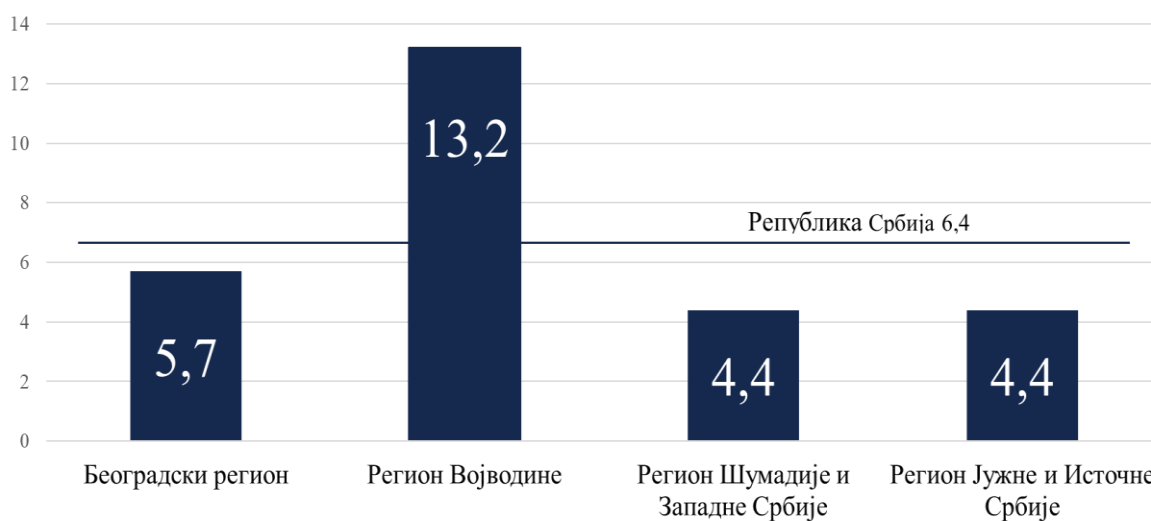
⁴³ РЗЗС је у периоду од 1. октобра до 15. децембра 2023. године спровео Попис пољопривреде, у складу са Законом о Попису пољопривреде 2023. године („Службени гласник РС“, бр. 76/21) и у оквиру пројекта претприступних фондова Европске уније IPA (Instrument Pre-accession Assistance) 2018, (www.stat.gov.rs), (преузето, јуна 2024. године).



У 2023. години укупна површина коришћеног пољопривредног земљишта изражена у хектарима је у односу на 2018. годину опала за 6%. Пораст коришћеног пољопривредног земљишта забележен је једино у Београдском региону и то 2%, док у осталим регионима је забележен пад: регион Војводине за 6%, регион Шумадије и Западне Србије за 4% и регион Јужне и Источне Србије за 11%. Највећа површина пољопривредног земљишта користи се у региону Војводине (1,4 милиона ha).

Просечна величина коришћеног земљишта по пољопривредном газдинству износи 6,41 хектар у 2023. години, што представља повећање (4%) у односу на 2018. годину када је износила 6,16 хектара. Величина коришћеног земљишта значајно варира по регионима: 5,7 ha у Београдском региону, 13,2 ha у региону Војводине, 4,4 ha у региону Шумадије и Западне Србије и 4,4 ha у региону Јужне и Источне Србије.

Графикон бр. 2: Просечна површина КПЗ по газдинству (ha), региони



Извор: ДРИ, на основу података РЗЗС, Попис пољопривреде 2023. године

У РС, укупан број пољопривредних газдинстава износи 508.365. Од тога, највећи број пољопривредних газдинстава је у региону Шумадије и Западне Србије, где се налази 224.433 газдинства (44%). На нивоу РС, број пољопривредних газдинстава опао је за 10% у односу на 2018. годину, а за 20% у односу на 2012. годину. Овај пад може бити последица укрупњавања пољопривредних поседа. Просечна величина пољопривредног газдинства је од 2012. године повећана са 4,5 хектара на 6,41 хектар у 2023. години, што указује на тенденцију већих и економски одрживијих газдинстава.

Подаци из Пописа пољопривреде 2023. године указују на значајне промене у структури и коришћењу пољопривредног земљишта, као и на промене у броју и величини пољопривредних газдинстава, што захтева даље анализе и адекватне мере за унапређење управљања пољопривредним ресурсима.



Табела бр. 1: Преглед структуре земљишта и број газдинстава на основу пописа из 2023. године и анкете из 2018. године у РС

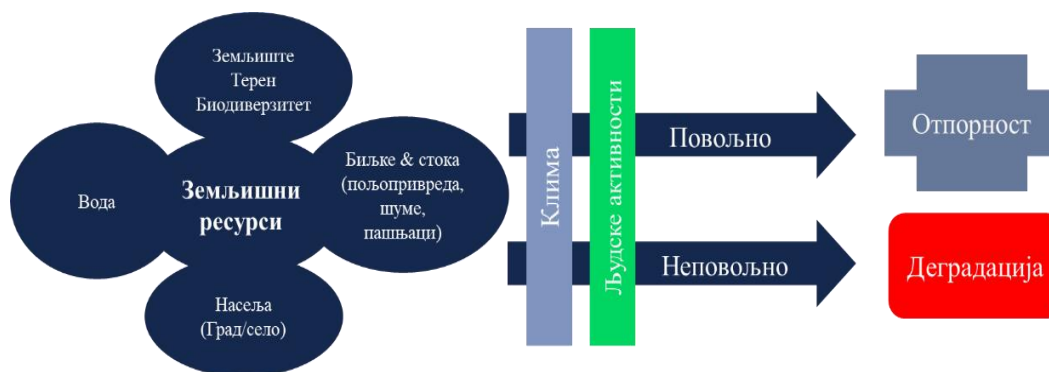
Структура земљишта и број газдинстава	2023. г ⁴⁴	2018. г ⁴⁵	2023/2018. г
	(ha)	(ha)	(%)
1. Укупно расположиво земљиште ⁴⁶	4.073.703	5.178.692	21 ↓
1.1. Коришћено пољопривредно земљиште	3.257.100	3.475.894	6 ↓
Оранице и баште	2.518.369	2.571.580	2 ↓
Воћњаци	200.616	182.923	10 ↑
Виногради	18.201	20.466	11 ↓
Ливаде и пашњаци	482.253	676.724	29 ↓
1.2. Некоришћено пољопривредно земљиште	122.257	289.953	58 ↓
1.3. Шумско земљиште	504.104	972.283	48 ↓
1.4. Остало	190.242	440.562	57 ↓
2. Број газдинстава	508.365	564.542	10 ↓
3. Просечна величина коришћеног земљишта по пољопривредном газдинству	6,41	6,16	4 ↑

Извор: ДРИ на основу податка РЗЗС

Одрживо управљање земљиштем

УН дефинишу одрживо управљање земљиштем (енгл.: Sustainable Land Management – SLM) као „коришћење земљишних ресурса, које обухвата земљиште, воду, животиње и биљке за производњу добара, како би се задовољиле променљиве људске потребе, док с друге стране теже да осигурају њихов производни потенцијал као и да одрже њихову еколошку функцију“. Продуктивност и одрживост коришћења земљишта одређена је везом између земљишних ресурса, климе и људских активности. У условима климатских промена, од суштинског значаја је одабир правог коришћења земљишта за дате био-физичке и социо-економске услове као и примена одрживог управљања земљиштем, како би се обезбедило минимизирање деградације земљишта, рехабилитација деградираног земљишта, обезбеђивање одрживог коришћења земљишних ресурса (земљиште, вода и биодиверзитет) и максимизирање отпорности.⁴⁷

Слика бр. 2: Одрживо коришћење и управљање земљиштем



Извор: FAO, CLIMATE-SMART AGRICULTURE Sourcebook, Module B.7 Sustainable Soil/Land Management for Climate-Smart Agriculture

⁴⁴ На основу првих резултата пописа објављених 30. јануара 2024. године.

⁴⁵ Анкета о структури пољопривредних газдинстава 2018. године – Земљиште; РЗЗС, Београд 2019. године.

⁴⁶ Укупно расположиво земљиште је површина земљишта – пољопривредног коришћеног, пољопривредног некоришћеног, шумског и осталог земљишта, изражена у ha за свако домаћинство које поседује земљу.

⁴⁷ <https://www.fao.org/land-water/land/sustainable-land-management/en/> (приступљено: 20.7.2024.).



Одрживо управљање земљиштем један је од 17 циљева одрживог развоја (енгл.: Sustainable Development Goals – SDGs) у склопу Агенде за одржив развој до 2030. године, које су светски лидери усвојили у септембру 2015. године на самиту о одрживом развоју УН. Циљ 15 се конкретно односи на одрживо управљање земљиштем и гласи: „Заштитити, обновити и промовисати одрживо коришћење копнених екосистема, одрживо управљати шумама, борити се против суша, зауставити и преокренути деградацију земљишта и спречити даљи губитак биолошке разноврсности.“ Осим циља 15, одрживо управљање земљиштем интегрисано је и кроз друге SDGs циљеве, као што су:

- Циљ 1: повезује смањење сиромаштва са сигурношћу поседовања земље;
- Циљ 2: истиче значај малих пољопривредника за прехрану најрањивијих категорија друштва;
- Циљ 5: укључује још један циљ – о приступу жена власништву и контроли над земљом.

Остали циљеви, попут Циља 10, Циља 11 и Циља 16, нису директно повезани са одрживим управљањем земљиштем, али њихови исходи настају као резултат одређених акција које укључују управљање земљиштем.⁴⁸

Слика бр. 3: Циљеви одрживог развоја који су директно повезани са земљиштем



Извор: SDG, [THE 17 GOALS | Sustainable Development \(un.org\)](https://un.org/sustainabledevelopment/goals/)

Неутралност деградације земљишта (енгл.: Land Degradation Neutrality - LDN) дефинисана је као „стање у којем квалитет и квантитет земљишних ресурса, неопходан за одржавање функција екосистема и обезбеђивање производње хране, треба да остане стабилан или побољшан у оквиру одређених просторних и временских услова“. Концепт неутралности деградације земљишта саставни је део Циља 15 Агенде одрживог развоја 2030. Циљ 15.3. одговара на озбиљан и тренутни изазов: како произвести храну и задовољити остале потребе на одрживи начин и одговорити на будуће потребе без даљег исцрпљивања ограничених земљишних ресурса?

Циљ 15.3 до 2030. године јесте да се отклоне последице суше, обнови деградирано земљиште, укључујући оно које је деградирало услед суше и поплава, и да се тежи ка успостављању стања у коме неће бити додатне деградације земљишта.

Неутрална деградација земљишта значи да количина земљишта која се деградира на годишњем нивоу не сме прећи количину земљишта која се опоравља од деградације. Циљ неутралности деградације земљишта јесте да одржи и повећа количину здравих и продуктивних земљишних ресурса, у складу с приоритетима националног развоја. Неутралност деградације земљишта је флексибилан циљ, који се може постићи на локалном, регионалном или националном нивоу. Иако је процес успостављања циљева неутралне деградације земљишта усклађен са међународним смерницама, да би био успешан, мора се усклађивати са националним развојним приоритетима и градити на процесима националног одрживог развоја.⁴⁹

⁴⁸ Извор: [Goal 15 | Department of Economic and Social Affairs \(un.org\)](https://un.org/sustainabledevelopment/goals/) (приступљено: 29. августа 2024. године).

⁴⁹ Одрживо управљање земљиштем на локалном нивоу у РС, МЗЖС, УН, ГЕФ – Београд, 2018. године.



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, анализе додатних информација, објашњења представника субјеката ревизије и након спроведених поступака и процедура ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Недостатак стратешког планирања, мониторинга и усаглашених мера на свим нивоима власти указује на то да надлежни органи нису у довољној мери управљали заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса.
2. Надлежни органи нису у потпуности предузели адекватне мере за побољшање квалитета и плодности пољопривредног земљишта због неусклађених прописа и недостатка ефикасног управљања подацима.
3. Неуспостављање ефикасног надзора и координације надлежних органа доводи до недовољне ефективности у очувању и унапређењу квалитета пољопривредног земљишта.

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



ЗАКЉУЧАК 1: Недостатак стратешког планирања, мониторинга и усаглашених мера на свим нивоима власти указује на то да надлежни органи нису у довољној мери управљали заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса

Један од циљева је био да одговоримо на прво ревизијско питање и утврдимо у којој мери надлежни органи управљају заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса. Да би то постигли, прикупили смо податке за анализу, а посебно смо се ослањали на Закон о заштити земљишта као кључни критеријум за нашу оцену.

Налаз 1.1: Превентивне мере заштите земљишта нису ефективно спроведене јер недостају јасне стратегије и смернице на државном и локалном нивоу, што отежава праћење и побољшање стања квалитета земљишта



Превентивне мере заштите земљишта обухватају планирање и интегрисање заштите земљишта у секторске политике и планове, утврђивање испуњености услова заштите земљишта, доношење планских и програмских докумената за заштиту земљишта. Нису ефективно предузете превентивне мере заштите земљишта, јер Влада РС није донела План заштите земљишта, иако је прошло осам година од ступања на снагу Закона о заштити земљишта. Ниједна од 145 ЈЛС, међу којима су и градови Панчево и Сомбор, не доноси годишње програме заштите земљишта и не подноси извештаје о спровођењу мера и активности из тих програма. Разлог за то је и што МЗЖС још увек није прописало садржину ових докумената. Недоношење плана заштите земљишта доводи до отежаног праћења стања земљишта, погоршања његовог квалитета и неусаглашености у раду различитих субјеката.

Превентивне мере заштите земљишта обухватају планирање и интегрисање заштите земљишта у секторске политике и планове, утврђивање испуњености услова заштите земљишта, доношење планских и програмских докумената за заштиту земљишта.⁵⁰ Мере и услови заштите земљишта, ради одрживог коришћења земљишта су саставни део планских докумената.⁵¹ МЗЖС, надлежни орган АП, односно ЈЛС учествују у поступку припреме и доношења планских докумената, на начин одређен законом.⁵²

У циљу заштите земљишта на територији РС, доносе се следећа документа за заштиту земљишта:⁵³

- 1) План заштите земљишта;
- 2) Годишњи програм заштите земљишта и
- 3) Програм мониторинга земљишта.

Закон о заштити земљишта ступа на снагу 7. јануара 2016. године. Овим законом⁵⁴ уређено је да ће подзаконски прописи који се доносе на основу Закона бити донети у року од годину дана од дана ступања на снагу, са изузетком прописа:

1. план заштите земљишта (у року од две године од дана ступања на снагу овог закона);

⁵⁰ Члан 8 Закона о заштити земљишта.

⁵¹ Члан 9 став 2 Закона о заштити земљишта.

⁵² Члан 9 став 3 Закона о заштити земљишта.

⁵³ Члан 14 Закона о заштити земљишта.

⁵⁴ Чл. 48, 49, 50, 51 Закона о заштити земљишта.



2. Годишње програме заштите земљишта ЈЛС (у року од годину дана од дана доношења Плана заштите земљишта);
3. Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (Влада РС ће донети у року од годину дана, од доношења акта којим Влада РС утврђује садржину Програма мониторинга земљишта, методологију за систематско праћење квалитета и стања земљишта, критеријуме за одређивање броја и распореда мерних места, листу параметара за одређени тип земљишта, листу метода и стандарда који се користе за узорковање земљишта, анализу узорака и обраду података, обим и учесталост мерења, индикаторе за оцену ризика од деградације земљишта, рокове и начин достављања података);
4. Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже (надлежни орган АП и ЈЛС поднеће министарству надлежном за послове заштите животне средине на сагласност у року од шест месеци од дана доношења Програма мониторинга земљишта на нивоу државне мреже).

Слика бр. 4: Приказ временског периода када су требали да се донесу документи за заштиту земљишта



Извор: ДРИ

Детаљан преглед подзаконских аката који се израђују у складу са Законом о заштити земљишта приказан је у [Прилогу 2.](#)

План заштите земљишта на предлог МЗЖС доноси Влада РС за период од седам година, а садржи нарочито:⁵⁵

- 1) оцену постојећег стања;
- 2) циљеве за остваривање заштите земљишта;
- 3) смернице за заштиту земљишта од загађивања и деградације;
- 4) мере заштите земљишта;
- 5) мере за побољшање квалитета земљишта;
- 6) активности за остваривање мера заштите и мера побољшања квалитета земљишта;
- 7) субјекте одговорне за спровођење мера и активности;
- 8) средства потребна за реализацију плана и начин њиховог обезбеђивања и коришћења.

Иако је прошло осам година од ступању на снагу Закона о заштити земљишта План заштите земљишта који доноси Влада РС на период од 7 година није донет.

Према образложењу представника МЗЖС, Планом рада Владе РС за 2021. годину било је предвиђено доношење уредбе којом се утврђује План заштите земљишта за период од седам

⁵⁵ Члан 15 Закона о заштити земљишта.



година. У Извештају о раду Владе за 2021. годину наведено је да пропис није донет јер је неопходно ускладити одредбе Закона о заштити земљишта са одредбама Закона о планском систему РС.⁵⁶ Плановима рада Владе РС за 2022. годину и за 2023. годину, није било предвиђено доношење Закона о измени и допуни Закона о заштити земљишта, а самим тим ни доношење уредбе којом се утврђује План заштите земљишта.

План заштите земљишта спроводи се Годишњим програмом заштите земљишта. Годишњи програм доноси ЈЛС, по претходно прибављеној сагласности МЗЖС, а на територији АП, органа надлежног за послове заштите животне средине. Годишњи програм доставља се надлежном органу, најкасније до 30. новембра текуће године за наредну годину. Годишњи програм се јавно објављује. Годишњи програм садржи мере заштите и мере за побољшање квалитета земљишта, активности и рокове за њихово спровођење, средства потребна за спровођење програма и начин њиховог обезбеђивања и коришћења и друге податке и документацију. Спровођење Годишњег програма врши се преко правних и физичких лица изабраних у складу са законом. Министар надлежан за послове заштите животне средине ближе прописује садржину Годишњег програма.⁵⁷

ЈЛС су дужне да поднесу МЗЖС, а на територији АП органу надлежном за послове заштите животне средине, Извештај о спровођењу мера и активности утврђених у Годишњем програму, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Министар ближе прописује садржину извештаја.⁵⁸

Будући да Влада РС није донела План заштите земљишта, ЈЛС не доносе годишње програме заштите земљишта. Такође, Министар надлежан за послове заштите животне средине није ближе прописао садржину Годишњег програма заштите земљишта и садржину Извештаја о спровођењу мера и активности утврђених у Годишњем програму.

Према образложењу одговорних лица, МЗЖС још увек не даје сагласност на годишње програме заштите земљишта, на основу члана 16 Закона о заштити земљишта, који доноси ЈЛС, односно орган надлежан за послове заштите животне средине на територији АП. С обзиром да План заштите земљишта није донет, ЈЛС и орган надлежан за послове заштите животне средине на територији АП још увек не доносе Годишњи програм заштите земљишта.

Поред горе наведених разлога МЗЖС, град Панчево и град Сомбор су као разлог недоношења Годишњег програма заштите земљишта навели и разлог што садржина годишњег програма још увек није уређена.



Препоручујемо МЗЖС:

- Да предложи Влади РС доношење Плана заштите земљишта у циљу заштите земљишта на територији РС;
- Да ближе пропише садржину Годишњег програма заштите земљишта и извештавање о спровођењу Годишњег програма које доносе ЈЛС.

Препоручујемо градовима Панчеву и Сомбору да донесу Годишњи програма заштите земљишта, по претходно прибављеној сагласности МЗЖС, а на територији АП, органа надлежног за послове заштите животне средине.

⁵⁶ „Службени гласник РС”, број 30/18.

⁵⁷ Члан 16 Закона о заштити земљишта.

⁵⁸ Члан 17 Закона о заштити земљишта.



Налаз 1.2: Мониторинг земљишта у Републици Србији није системски успостављен ни осам година након доношења Закона о заштити земљишта



Законом о заштити земљишта уређено је да РС, АП и ЈЛС обезбеђују систематско праћење стања и квалитета земљишта (мониторинг земљишта) у оквиру својих надлежности у складу са Програмом мониторинга земљишта. Мониторинг земљишта на свим нивоима власти није системски успостављен, јер Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године није донет. Надлежни орган АП и ЈЛС не доносе програме мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, који мора бити усклађен са програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. Град Сомбор не спроводи мере систематског праћења стања и квалитета земљишта, док град Панчево ове мере реализују кроз Годишње програме коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине. Без обзира на то што није било програма мониторинга земљишта, у периоду 2021–2023. године десет ЈЛС (међу којима је и град Панчево) доставило је извештаје о спровођењу систематског праћења квалитета земљишта АЗЗЖС. Без организованог система мониторинга земљишта, није могуће осигурати квалитетне и благовремене податке о стању и квалитету земљишта, извршити обавезе према међународним институцијама и сагледати стање земљишта на националном нивоу.

РС, АП и ЈЛС, у оквиру својих надлежности утврђених Законом о заштити земљишта, обезбеђују систематско праћење стања и квалитета земљишта (мониторинг земљишта) и одржавање базе података о стању и квалитету земљишта, у складу са Програмом мониторинга земљишта. Влада РС утврђује садржину Програма мониторинга земљишта, методологију за систематско праћење квалитета и стања земљишта, критеријуме за одређивање броја и распореда мерних места, листу параметара за одређени тип земљишта, листу метода и стандарда који се користе за узорковање земљишта, анализу узорака и обраду података, обим и учесталост мерења, индикаторе за оцену ризика од деградације земљишта, рокове и начин достављања података.⁵⁹ За потребе мониторинга земљишта успоставља се државна и локална мрежа.⁶⁰

Државна мрежа мониторинга

Влада РС, на предлог МЗЖС, доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године који се финансира средствима буџета РС.⁶¹

Уредба о систематском праћењу стања и квалитета земљишта је на снази од 30. јуна 2020. године, осим одредаба члана 4 ст. 2 и 3 ове Уредбе, који се односе на листу метода и стандарда за мониторинг земљишта, а који се примењују од 1. јануара 2022. године. Овом Уредбом утврђује се садржина Програма мониторинга земљишта, методологија за систематско праћење квалитета и стања земљишта, критеријуми за одређивање броја и распореда мерних места, листа параметара за одређени тип земљишта, листа метода и стандарда који се користе за узорковање земљишта, анализа узорака и обрада података, обим и учесталост мерења,

⁵⁹ Члан 28 Закона о заштити земљишта.

⁶⁰ Члан 29 став 1 Закона о заштити земљишта.

⁶¹ Члан 29 став 2 Закона о заштити земљишта.



индикатори за оцену ризика од деградације земљишта, рокови и начин достављања података.⁶² Доношењем ове Уредбе стечени су услови да Влада РС у року од годину дана донесе Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже.⁶³ Међутим, три године касније државна мрежа мониторинга још увек није успостављена.

Планом рада Владе РС за 2021, 2022. и 2023. године предвиђано је доношење Уредбе о Програму мониторинга земљишта на нивоу државне мреже, међутим у извештајном периоду Уредба није донета. Према образложењу МЗЖС, поступак доношења Уредбе није покренут пошто није извршено позиционирање мерних места у пресечним тачкама мреже квадрата 16 x 16 км, које треба да буду саставни део овог прописа. У оквиру пројекта „Просторно позиционирање тачака, одређивање параметара позиционираних тачака, за потребе успостављања државне мреже мониторинга земљишта у РС“ дефинисана је просторна мрежа 16x16 km и извршено је просторно позиционирање мерних тачака, на нивоу типа земљишта у оквиру те мреже. Овај пројекат је за потребе Министарства пољопривреде и заштите животне средине израдио Југословенски институт за урбанизам и становање (ЈУГИНУС д.о.о.) 2015. године.⁶⁴ Уговор о јавној набавци услуга је подразумевао активности које су се одвијале у три фазе и то:⁶⁵

1. Критеријуми за избор локалитета за мониторинг земљишта;
2. Преглед стања планирања и стечених планских обавеза за систем локалитета за мониторинг земљишта;
3. Мрежа локалитета за систематско праћење квалитета земљишта.

Према речима представника МЗЖС, увидом у документацију коју је ЈУГИНУС д.о.о. доставио по реализацији пројекта констатовано је да је дефинисана мрежа квадрата 16x16 km, приложена у папирној форми, без података у .shp формату или другом формату који се може користити у неком од ГИС софтвера. Јануара 2021. године, МЗЖС се обратило ЈУГИНУС-у са захтевом за доставу просторне мрежа (грид мрежа) 16x16 km у електронској форми. У одговору ЈУГИНУС д.о.о. је навео да не располаже подацима у траженом формату, а да је одговорни пројектант који је водио пројекат отишао у пензију. С обзиром да се није дошло до података у одговарајућем формату и да у 2022. години радна јединица надлежна за послове заштите земљишта није имала руководиоца, даље активности се нису предузимале.

Додатно, Уредбом из 2020. године о систематском праћењу стања и квалитета земљишта уређено је да се избор локалитета државне мреже мониторинга земљишта базира на праћењу стања и квалитета земљишта у пресечним тачкама мреже квадрата 16 x 16 km, као и на нивоу типа земљишта у оквиру те мреже.⁶⁶

Локална мрежа мониторинга

Надлежни орган АП и ЈЛС доносе Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, а који мора бити усклађен са Програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. МЗЖС даје сагласност на Програм мониторинга којим се успоставља локална мрежа.

⁶² Уредба о систематском праћењу стања и квалитета земљишта („Службени гласник РС“, број 88/20).

⁶³ Члан 51 став 1 Закона о заштити земљишта.

⁶⁴ Просторно позиционирање мерних тачака за систематско праћење квалитета и стања земљишта у РС - ЈН бр. 1.2.33/15 на основу позива објављеног 5. јуна 2015. године.

⁶⁵ ЈН бр. 1.2.33/15 – Уговор о јавној набавци услуга Бр. 404-02-234/7/2015-15 од 21. јула 2015. године.

⁶⁶ У Прилогу 1 Методологија за систематско праћење квалитета и стања земљишта и критеријуми за одређивање броја и распореда мерних места, Поглавље - Државна мрежа мониторинга земљишта, Део 1. Критеријуми за одређивање броја и распореда мерних места за мониторинг земљишта у државној мрежи („Службени гласник РС“, број 88/20).



Средства за реализацију Програма мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже обезбеђују се из буџета АП и буџета ЈЛС.⁶⁷

Град Панчево и Град Сомбор нису донели програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, као разлог су навели да програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже мора бити усклађен са програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже који још увек није донет.

С друге стране Град Панчево, мере систематског праћења квалитета земљишта на територији града Панчева реализују кроз Годишње програме коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине града Панчева⁶⁸ на које се добија сагласност надлежног министарства. За период ревизије, циљ ове активности био је спровођење редовних мерења на територији града/општине и испуњавање обавеза у складу са законима.

Табела бр. 2: Приказ планираних средстава за контролу квалитета земљишта из Годишњег програма коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине града Панчева (у хиљадама динара)

Година	Финансијска средства потребна за реализацију предвиђене активности	Износ одобрених средстава за ову активност у претходној години	Пренете обавезе из претходне године
2021.	3.000	-	-
2022.	3.700	3.000	1.900
2023.	4.000	3.700	3.700

Извор: ДРИ

У 2021. и 2022. години, Град Панчево је спровео два поступка јавних набавки и закључио Уговоре о набавци услуге контроле квалитета земљишта са Институтом за заштиту на раду а.д, Нови Сад. Предмет ових уговора јесте системско праћење стања и квалитета земљишта (мониторинг) на подручју града Панчева, које обухвата узорковање, анализу и извештавање у периоду од годину дана (за време важења уговора, односно до утрошка планираних финансијских средстава Наручиоца).⁶⁹ У мају 2024. године закључен је уговор за ове услуге са Аеролаб д.о.о, Београд.⁷⁰ Уговорено је да се системско праћење стања и квалитета земљишта на територији града Панчева ради на 30 локација у две кампање (пролеће и јесен), и након тога раде Извештаје о мониторингу земљишта који се достављају МЗЖС и АЗЖС.

⁶⁷ Члан 29 ст. 3, 4 и 5 Закона о заштити земљишта.

⁶⁸ За 2021, 2022, и 2023. годину и њихове измене које је донело Градско веће града Панчева (II-05-06-16/2021-38 од 20.07.2021., II-05-06-16/2021-63 од 22.12.2021, II-05-06-16/2022-13 од 18.03.2022, II-05-06-16/2022-38 од 3.10.2022, II-05-06-15/2023-2 од 27.01.2023, II-05-06-15/2023-7 од 10.03.2023.)

⁶⁹ Уговор о набавци услуге контроле квалитета земљишта Број: XI-13-404-149/2021 од 27.8.2021. године и Број: XI-13-404-186/2022 од 29.11.2022. године.

⁷⁰ Уговор о набавци услуге контроле квалитета земљишта Број: XI-13-405-56/2024 од 27.5.2024. године.



Табела бр. 3: Преглед закључених уговора о набавци услуге контроле квалитета земљишта по годинама

Број Уговора	Датум закључења Уговора	Уговорена вредност са ПДВ-ом у хиљадама дин	Организација са којом је закључен уговор	Датум када је израђен Извештај	Датум када је послат извештај АЗЖС
XI-13-404-149/2021	27.8.2021.	3.000	Институт за заштиту на раду а.д. Нови Сад	Прва кампања – 4. нов 2021. Друга кампања – 15. април 2022.	22.3.2022. (прва кампања 2021.) 16. 1. 2023. (сумирани извештај за 2022. годину и друга кампања испитивања 2022.)
XI-13-404-186/2022	29.11.2022.	3.700	Институт за заштиту на раду а.д. Нови Сад	Прва кампања – феб–март 2023. Друга кампања – окт–нов 2023. 30. новембар 2023.	19. септембар 2023. г.
XI-13-405-56/2024	27.5.2024.	1.844	Аеролаб д.о.о. Београд		

Извор: ДРИ

Извештај о мониторингу земљишта садржи нарочито:⁷¹

1. број и положај мерних места;
2. листу анализираних параметара;
3. коришћене методе и стандарде;
4. процену степена угрожености земљишта на основу анализираних параметара и индикатора;
5. податке о промени намене и начину коришћења земљишта, уколико постоје;
6. податке о овлашћеном правном лицу које врши мониторинг земљишта.

Овлашћено правно лице које врши мониторинг доставља МЗЖС и АЗЖС извештај о мониторингу државне мреже најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Надлежни орган АП и ЈЛС, достављају извештај мониторинга локалне мреже. Загађивач земљишта извештај о мониторингу доставља МЗЖС, на територији АП надлежном покрајинском органу, ЈЛС и АЗЖС најкасније до 31. марта за претходну годину.⁷²

Министар МЗЖС је 2021. године донео Правилник о садржини и форми извештаја о мониторингу земљишта⁷³ који ближе прописује садржину и форму извештаја о мониторингу земљишта на нивоу државне и локалне мреже, као и садржину извештаја о мониторингу земљишта на локацијама на којима се обављају активности које могу да буду узрок загађења и деградације земљишта.

⁷¹ Члан 33 став 1 Закона о заштити земљишта.⁷² Члан 33 Закона о заштити земљишта.⁷³ „Службени гласник РС”, бр 126/21.



Представници МЗЖС су образложили да не поседују извештаје о мониторингу државне мреже обзиром да није донета Уредба о Програму мониторинга земљишта на нивоу државне мреже и да се мониторинг земљишта у државној мрежи не спроводи.

Град Сомбор не припрема и не доставља МЗЖС и АЗЗЖС извештај о мониторингу локалне мреже до 31. марта текуће године за претходну годину. С друге стране, Град Панчево од 2017. године спроводи системско праћење квалитета земљишта на територији града Панчева након чега се припрема и Извештај о спровођењу системског праћења квалитета земљишта на територији града Панчева (који се јавно објављује на сајту града).⁷⁴ За 2021. и 2022. годину, Град Панчево је ове извештаје доставио АЗЗЖС до 31. марта текуће године за претходну годину. Међутим, ови извештаји у потпуности не одговарају садржини и форми извештаја који је уређен Правилником о садржини и форми извештаја о мониторингу земљишта⁷⁵ (Прилог 2 Правилника -Обрасци за приказ података добијених мониторингом земљишта у локалној мрежи).

У поступку ревизије прикупљени су подаци од АЗЗЖС о ЈЛС које су доставиле извештаје о мониторингу земљишта на нивоу локалне мреже по годинама. У периоду 2021-2023. године само десет ЈЛС су достављале извештаје о мониторингу земљишта. Ови извештаји нису у потпуности припремљени у складу са Правилником о садржини и форми извештаја о мониторингу земљишта. У наставку дат је преглед ЈЛС и броја локација на којима је вршено узорковање земљишта у сврху мониторинга по годинама.

Табела бр. 4: Преглед броја локација на којима је вршено узорковање пољопривредног земљишта приказан по ЈЛС

Ред. бр.	Наручилац извештаја	Број локација		
		2021.	2022.	2023.
1.	Градска управа града Смедерево	3	2	
2.	Градска управа града Панчева	19	19	15
3.	Градска управа града Крушевац	13	15	15
4.	Градска управа града Ниш		2	8
5.	Градска управа града Бора			10
6.	Општина Сурдулица	1	1	
7.	Општина Трстеник		2	3
8.	Општина Баина Башта			2
9.	Општина Врњачка Бања			1
10.	Секретаријат града Београда		10	8
	Укупан број локација пољопривредног земљишта на којима је вршено узорковање	36	51	62

Извор: ДРИ, на основу података АЗЗЖС

Овлашћена организација за мониторинг земљишта

Мониторинг земљишта врши овлашћено правно лице по акредитованим методама и у складу са актом о додели акредитације од стране надлежног акредитационог тела и решењем

⁷⁴ [Земљиште - Град Панчево \(pancevo.rs\)](http://zemljiste-gradpancevo.rs).

⁷⁵ „Службени гласник РС”, бр 126/21.



МЗЖС. Овлашћење за мониторинг земљишта може добити правно лице ако испуњава прописане услове за праћење квалитета земљишта у складу са Законом о заштити земљишта. Испуњеност услова за овлашћивање правног лица за праћење квалитета земљишта утврђује Министар решењем. Овлашћење важи за период од четири године и може се обновити.⁷⁶

Министар МЗЖС је донео Правилник о условима које правно лице мора да испуњава за обављање послова мониторинга земљишта, као и документацији која се подноси уз захтев за добијање овлашћења за мониторинг земљишта⁷⁷ који је ступио на снагу од 24. августа 2019. године.

У ревидираном периоду, МЗЖС је доносило решења којим се утврђује да правно лице испуњава прописане услове за послове мониторинга земљишта у складу са неким од следећих прописа: Законом о заштити земљишта, Правилником о условима које правно лице мора да испуњава за обављање послова мониторинга земљишта, Правилником о листи активности које могу да буду узрок загађења и деградације земљишта поступку, садржини података, роковима и другим захтевима за мониторинг земљишта, Уредбом о систематском праћењу стања и квалитета земљишта, Уредбом о граничним вредностима загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту, као и документацији која се подноси уз захтев за добијање овлашћења за мониторинг земљишта и то за:

1. узорковање земљишта, припрему узорка и лабораторијско испитивање физичких и хемијских параметара (из Прилога решења);
2. карактеризацију земљишта на нивоу типа;
3. процену степена угрожености земљишта на основу анализираних параметара и индикатора, односно давање стручне оцене стања и квалитета земљишта и тумачење резултата мониторинга у државној мрежи.

Табела бр. 5: Преглед издатих овлашћења правним лицима за обављање послова мониторинга земљишта по годинама

Година	Издата овлашћења правним лицима за обављање послова мониторинга земљишта		
	Бр. издатих овлашћења	Бр. одбијених захтева	Бр. измена и допуна овлашћења
2020.	6	1	3
2021.	4	/	1
2022.	11	/	1
2023.	2	1	4

Извор: ДРИ, на основу података МЗЖС

У [Прилогу 3](#) налази се преглед организација овлашћених од стране МЗЖС које спроводе мониторинг земљишта.

Законом о заштити земљишта уређено је да је информациони систем земљишта саставни део јединственог Информационог система заштите животне средине који води АЗЖС у складу са овим Законом. АЗЖС је дужна да на прописан начин прикупља и уноси податке у Информациони систем квалитета земљишта. Државни органи односно организације, органи АП, ЈЛС и загађивачи који у складу са Законом о заштити земљишта и другим законом располажу подацима о стању и квалитету земљишта, као и о загађивачима дужни су, да благовремено и без накнаде, податке о томе достављају МЗЖС и АЗЖС. Катастар

⁷⁶ Члан 31.

⁷⁷ „Службени гласник РС“, број 58/2019.



контаминираних локација представља скуп података о загађеним, угроженим и деградираним земљиштима и он је саставни део Информационог система земљишта. Министар ближе прописује садржину и начин вођења Катастра контаминираних локација, као и врсту, садржину, обрасце, начин и рокове достављања података. Подаци из информационог система, користе се и за израду одговарајућих тематских карата (педолошка карта, карта ерозије, карта клизишта и сл), ради сагледавања стања земљишта у РС.⁷⁸

Министар МЗЖС је донео Правилник о садржини и начину вођења Катастра контаминираних локација, врсти, садржини, обрасцима, начину и роковима достављања података (усвојен је 2019. године) и Правилник о листи активности које могу да буду узрок загађења и деградације земљишта, поступку, садржини података, роковима и другима захтевима за мониторинг земљишта (усвојен је 2020. године).

Подаци из катастра контаминираних локација показују да је у 2023. години извештај о мониторингу земљишта доставило АЗЖС 31 предузеће које обавља активности дефинисане Правилником о листи активности које могу да буду узрок загађења и деградације земљишта, од којих је код шест предузећа потврђено присуство загађујућих, штетних и опасних материја у концентрацијама изнад ремедијационе вредности.⁷⁹

На основу анализе података добијених од АЗЖС, само десет ЈЛС (међу којима и град Панчево) је у периоду 2021–2023. године доставило неку врсту извештаја о стању и квалитету земљишта чија форма и садржина није у потпуности усклађена са Правилником о садржини и форми извештаја о мониторингу земљишта. АЗЖС располаже и подацима који су достављени од загађивача и других државних органа. Потребно је истаћи да катастар контаминираних локација не садржи свеобухватне податке о загађеним, угроженим и деградираним земљиштима, и на основу ових података се не може сагледати стање земљишта у РС.



Препоручујемо МЗЖС да предложи Влада РС да доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године који се финансира средствима буџета РС.

Препоручујемо градовима Панчеву и Сомбору да доносу Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже и достави извештај о мониторингу локалне мреже АЗЖС најкасније до 31. марта за претходну годину који је сачињен у складу са прописаном садржином и формом извештаја о мониторингу земљишта.

ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи нису у потпуности предузели адекватне мере за побољшање квалитета и плодности пољопривредног земљишта због неусклађених прописа и недостатка ефикасног управљања подацима

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли су надлежни органи предузели одговарајуће мере и активности у циљу побољшања квалитета и плодности пољопривредног земљишта. Да бисмо испунили овај циљ, примењујемо Закон о пољопривредном земљишту као критеријум и проверавамо како МПШВ, МПШВ–УПЗ и ЈЛС, укључујући градове Панчево и Сомбор, управљају ризицима од деградације земљишта. Испитујемо да ли они предузимају мере и активности са циљем трајног обезбеђења природних функција пољопривредног

⁷⁸ Члан 34 Закона о заштити земљишта.

⁷⁹ Катастар контаминираних локација – Агенција за заштиту животне средине (sepa.gov.rs); (преузето 2. септембра 2024. год.)



земљишта, коришћења земљишта у складу са његовом наменом и унапређењем коришћења земљишта.

Извештај ДРИ

Извештајем о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини“⁸⁰ закључено је да МПШВ није ни након више од 16 година од дана доношења Закона о пољопривредном земљишту, предузимало активности у циљу доношења Пољопривредне основе РС, као обавезног планског документа.

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

ДРИ је препоручила МПШВ да предузме све активности у циљу доношења Пољопривредне основе РС, изради Пољопривредну основу и предложи Влади њено доношење. Препорука је трећег приоритета, односно то је несврсисходност коју је могуће отклонити у року од три године, односно до краја 2025. године.

Налаз 2.1: Недостатак ажурираних прописа и овлашћених организација за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање повећава ризик од контаминације и може угрозити квалитет пољопривредног земљишта



Законом о пољопривредном земљишту уређено је да се испитивање пољопривредног земљишта и воде за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја врши по програму који доноси МПШВ. Испитивање може да се врши само од стране привредних друштава или других правних лица која су овлашћена од стране МПШВ. Током периода ревизије, МПШВ није донело конкретне програме и није овластило ниједно привредно друштво, предузеће или друго правно лице за обављање ових испитивања. Разлог за то је што је Правилник из 2023. године о условима за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање донет са закашњењем од 15 година. Прописи о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање, као и методама њиховог испитивања, нису ажурирани ни након 18 година од доношења новог Закона о пољопривредном земљишту. Правилник из 1994. године, који уређује ову област, још увек је на снази и примењује се. Недостатак ажурираних прописа и овлашћених организација за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање може резултирати повећаним ризиком од контаминације пољопривредног земљишта и воде, што утиче на квалитет пољопривредног земљишта.

Законом о пољопривредном земљишту уређено је да испитивање пољопривредног земљишта и воде за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја врши се по програму који доноси Министар МПШВ. Испитивање може да врши привредно

⁸⁰ Број: 400-398/2022-04/49 од 23. децембра 2022. године.



друштво, односно предузеће или друго правно лице које је регистровано за обављање одговарајуће делатности, располаже одговарајућим техничким и стручним капацитетима и које има овлашћење МПШВ. Ако се испитивањем утврди постојање опасних и штетних материја у недозвољеним количинама, МПШВ ће забранити, односно ограничити производњу пољопривредних култура на том пољопривредном земљишту, односно употребу воде за наводњавање.⁸¹ Такође, законом је забрањено испуштање и одлагање опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту и у каналима за одводњавање и наводњавање. Забрањено је коришћење биолошки неразградиве фолије на обрадивом пољопривредном земљишту.⁸² Пољопривредни инспектор је овлашћен да забрани испуштање и одлагање опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту и каналима за наводњавање у количини која може да оштети и смањи производну способност пољопривредног земљишта и квалитет воде за наводњавање.⁸³

У процесу ревизије установљено је да МПШВ не доноси конкретне програме за испитивање пољопривредног земљишта и воде за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја. Поступак испитивања регулисан је Правилником о условима за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање⁸⁴, који је ступио на снагу 18. марта 2023. године. Овим Правилником прецизирају се услови које привредна друштва, предузећа или друга правна лица треба да испуне у погледу техничких и стручних капацитета за извршавање ових испитивања. Током периода 2021-2023. године није било привредног друштва, предузећа или другог правног лица које је било овлашћено од стране МПШВ за спровођење испитивања опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање.

Према образложењу одговорних лица МПШВ, у 2023. години су поднета два захтева за добијање овлашћења за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање, и то од стране Института за ратарство и повртарство из Новог Сада и Института Мол д.о.о. из Старе Пазове. Установљено је да оба подносиоца захтева не испуњавају прописане услове за добијање овлашћења за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање. Нажалост, број пријављених лица је недовољан, јер је испуњавање услова за добијање овлашћења сложен процес који захтева време. Примера ради, код акредитације појединих метода код АТС-а је потребно да се испуне услови у вези са: набавком опреме која се користи у лабораторији, валидацијом и развијањем аналитичке методе, учешћем у међународним лабораторијским тестовима, надзорном посетом од стране АТС-а и на крају добијањем решења о акредитацији од стране АТС-а. Некада је за испуњавање ових услова потребно и годину дана.

У 2024. години је МПШВ је овластило FIELD TEST д. о. о., Београд за испитивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање.

Правилник о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања,⁸⁵ који је ступио на снагу 26. марта 1994. године, и даље је на снази. Овај Правилник је донет на основу Закона о пољопривредном земљишту из 1992. године, у споразуму МПШВ и МЗЖС.⁸⁶ Према новом Закону о пољопривредном земљишту⁸⁷, који је ступио на снагу 2006. године, било је предвиђено да ће

⁸¹ Члан 17.

⁸² Члан 16 Закона о пољопривредном земљишту.

⁸³ Члан 84 став 1 тачка 2) Закона о пољопривредном земљишту.

⁸⁴ „Службени гласник РС“, број 20/23. Донет на основу члана 80 тачка 3 Закона о пољопривредном земљишту.

⁸⁵ „Службени гласник РС“, број 23/94.

⁸⁶ Члана 14 став 2 Закона о пољопривредном земљишту „Службени гласник РС“, бр. 49/92.

⁸⁷ „Службени гласник РС“, бр. 62/2006 и 65/2008 - др. Закон.



се подзаконски акти на основу тог закона донети у року од две године од дана његовог ступања на снагу. Док ти нови подзаконски акти не буду донети, требало је да се примењују прописи донети на основу Закона о пољопривредном земљишту из 1992. године.⁸⁸ Међутим, 18 година након ступања на снагу новог Закона о пољопривредном земљишту, Правилник из 1994. године и даље се примењује, пошто нови подзаконски акти нису донети.

У поступку ревизије уверили смо се у примену Правилника из 1994. године, односно када пољопривредни инспектор⁸⁹ врши следеће контроле: испуштања и одлагања опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту; у циљу утврђивања дозвољених количина опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање; да ли привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице има овлашћење за утврђивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање. МПШВ – Сектор пољопривредне инспекције – Одељење пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште је сачинило Контролну листу опасне и штетне материје и биолошки неразградива фолија⁹⁰ којом се проверава примена Закона о пољопривредном земљишту.⁹¹

Правилником из 1994. године прописују се максимално дозвољене количине опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање које могу да оштете или промене производну способност (плодност) пољопривредног земљишта и квалитет воде за наводњавање, које долазе испуштањем из фабрика, изливањем депонија, неправилном употребом минералних ђубрива и средстава за заштиту биља. Опасне материје, у смислу овог Правилника су: кадмијум, олово, жива, арсен, хром, никл и флуор, а штетне материје су: бакар, цинк и бор. Средства за заштиту биља која се употребљавају за сузбијање корова су на бази триазинских препарата (атразин и симазин).⁹²

Законом о заштити земљишта уређено је да је забрањено испуштање и одлагање загађујућих, штетних и опасних материја и отпадних вода на површину земљишта и у земљиште. Особине земљишта могу да се мењају само у циљу побољшања квалитета у складу са његовом наменом. У циљу заштите квалитета земљишта и животне средине Влада РС, на предлог МЗЖС, утврђује граничне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту.⁹³ Влада РС је донела Уредбу о граничним вредностима загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту⁹⁴ која се примењује од 1. јануара 2020. године. Како се Закон о заштити земљишта односи на све типове земљишта, ова Уредба се односи и на пољопривредно земљиште.

У поступку ревизије упоредили смо граничне максималне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту уређене Правилником из 1994. године о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања и Уредбом из 2019. године о граничним вредностима загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту. Приказ граничних максималних вредности дат је у табели испод.

⁸⁸ „Службени гласник РС“, бр. 49/92, 53/93 - др. закон, 67/93 - др. закон, 48/94 - др. закон, 46/95, 54/96, 14/00 и 101/05 - др. закон.

⁸⁹ Члан 83 тачка 3,4 и 5 Закона о пољопривредном земљишту.

⁹⁰ Шифра: КЛ-304-01/02; Усвојено 30.03.2021. г.

⁹¹ Ова контролна листа се односи на контролу да ли се врши испуштање и одлагање опасних (кадмијум, олово, жива, арсен, хром, никл и флуор) и штетних материја (бакар, цинк и бор) на пољопривредном земљишту у максимално дозвољеним количинама које су уређене чл. 2 Правилника о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања.

⁹² Правилник о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања, Службени гласник РС, број 23, од 18. марта 1994. г, члан 1 став 2.

⁹³ Члан 19 Закон о заштити земљишта.

⁹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 30 од 20. априла 2018, 64 од 6. септембра 2019.г.



Табела бр. 6: Упоредни приказ граничних максималних вредности у два акта

Редни број	Хемијски елементи - Метали	МДК у земљишту мг/кг земље	
		Правилник (МПШВ)	Уредба (МЗЖС)
1.	Кадмијум (Cd)	до 3	0.8
2.	Олово (Pb)	до 100	85
3.	Жива (Hg)	до 2	0.3
4.	Арсен (As)	до 25	29
5.	Хром (Cr)	до 100	100
6.	Никл (Ni)	до 50	35
7.	Бакар (Cu)	до 100	36
8.	Цинк (Zn)	до 300	140

*МДК - Максимално дозвољена количина опасних и штетних материја

Извор: ДРИ на основу Правилника из 1994. године и Уредбе из 2019. године

Правилником МПШВ из 1994. године су уређене максимално дозвољене количине опасних и штетних материја – метала.⁹⁵ Док, Уредбом МЗЖС из 2019. године уређене су граничне максималне вредности и ремедијациона вредност поред метала и за неорганска једињења, ароматична органска једињења, полициклични ароматични угљоводоници (РАН), хлоровани угљоводоници, пестициди, остале загађујуће материје, укупни нафтни угљоводоници (фракције С6–С40).⁹⁶ Док је Правилник из 1994. године ограничен на метале, Уредба из 2019. године нуди свеобухватнији приступ и укључује различите врсте загађујућих материја.

Доношење новог акта је значајно и за усаглашавање са Директивом 86/278/ЕЕЗ⁹⁷ која штити животну средину, посебно земљиште, када се канализациони муљ користи у пољопривреди. У оквиру преговора за приступање ЕУ, РС је започела процес успостављања система управљања муљем кроз Поглавље 27, које се односи на животну средину и климатске промене. Овај процес има за циљ да прилагоди наше прописе циљевима и правним тековинама ЕУ. Према документу из 2015. године под називом „Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27“, транспозиција Директиве 86/278/ЕЕС, која се односи на управљање муљем, налази се у иницијалној фази.⁹⁸ Правилник из 1994. године о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање прописује строже вредности од оних које су дате у Директиви ЕУ. Ове строже вредности односе се на концентрације хрома, арсена, органских материја и присуство патогених творевина у муљу. То значи да чак и третирану муљ мора испунити строжије стандарде него што прописује ЕУ директива.

У Програму управљања муљем у РС за период 2023-2032. године⁹⁹ у тачки 2.2.2. Институционални оквир, наводи се да је УПЗ орган у саставу МПШВ надлежна за имплементацију Директиве о заштити животне средине, а посебно земљишта, при коришћењу муља из постројења за пречишћавање отпадних вода у пољопривреди у национално

⁹⁵ Правилник о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања „Службени гласник РС“, број 23 од 18. марта 1994. године.

⁹⁶ Уредба о измени Уредбе о граничним вредностима загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту, Службени гласник РС, број 64, од 6. септембра 2019.

⁹⁷ Ова директива поставља правила за правилну употребу муља из постројења за пречишћавање отпадних вода, с циљем спречавања штетних утицаја на животну средину и људско здравље. Она прописује максимално дозвољене концентрације метала у земљишту (кадмијум, хром, бакар, олово, жива, никл и цинк) и забрањује употребу муља као ђубрива ако концентрације ових метала превазилазе дозвољене вредности.

⁹⁸ [ПОСТ СКРИНИНГ ДОКУМЕНТ \(pregovarackagrupa27.gov.rs\)](https://pregovarackagrupa27.gov.rs), страна 74, преузето 3. септембра 2024. године.

⁹⁹ „Службени гласник РС“, број 84/23.



законодавство. Према овом Програму у тачки 12 дата је листа прописа које треба изменити или усвојити ради спровођења програма и усаглашавања са Директивом о муљу, између којих су идентификовани и Закон о пољопривредном земљишту и Правилник из 1994. године о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања.

У вези са доношењем прописа на основу члана 80 тачка 4) Закона о пољопривредном земљишту, према образложењу одговорних лица, МПШВ – УПЗ¹⁰⁰ указује да је материја која уређује овај пропис изузетно комплексна и у непосредној вези је са резултатима научних истраживања о граничним вредностима садржаја штетних и опасних материја које се налазе у пољопривредном земљишту и води за наводњавање, а које могу да доведу до нарушавања природних функција земљишта, као и чињеницу да се правилник односи на земљиште на којем се спроводи пољопривредна производња. МПШВ – УПЗ указује и на одредбе прописане чланом 19 Закона о заштити земљишта и одредбе прописане чланом 83 Закона о водама¹⁰¹ којима се уређује квалитет земљишта и вода, те да је сходно свему наведеном неопходно да учешће у изради овог прописа узму све расположиве релевантне научне организације и државни органи.



Препоручујемо МПШВ:

- Да у сарадњи са МЗЖС преиспита и усклади акта о дозвољеним количинама опасних и штетних материја у земљишту и води за наводњавање и методама њиховог испитивања;
- Да успостави да се испитивање пољопривредног земљишта и воде за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја врши по програму који доноси Министар.

Препоручујемо МЗЖС да у сарадњи са МПШВ преиспита и усклади акта којим се утврђују граничне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту у циљу заштите земљишта.

Налаз 2.2: Потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за пољопривредно земљиште ефикасније управља подацима о контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта у сврху праћења његовог стања и квалитета



Закон о пољопривредном земљишту обавезује власнике или кориснике обрадивог пољопривредног земљишта да врше контролу плодности и евиденцију количине унетог минералног ђубрива и пестицида најмање сваке пете године. Овлашћене организације за контролу плодности морају испунити прописане техничке услове у складу са Правилником из септембра 2020. године. Технички услови укључују рачунарску опрему за вођење електронске евиденције у књизи поља, односно у централној дигиталној апликацији МПШВ – УПЗ. МПШВ је овластило организације које могу да спровode стручне послове које, поред узорковања земљишта, дају и препоруке којима се утврђује плодност обрадивог пољопривредног земљишта. Из буџета РС, АП Војводине и ЈЛС, за контролу плодности се у просеку годишње издваја више од 110 милиона динара. Међутим, неопходно је ефикасније управљање подацима о контроли плодности пољопривредног земљишта у сврху праћења стања и квалитета. МПШВ – УПЗ је 2021. године започела развој информационог система за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта који је још увек у фази

¹⁰⁰ У складу са надлежностима прописаним чланом 77а Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁰¹ „Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18, 95/18 - други закон.



тестирања због функционалних недостатака. Подаци о спроведеним контролама плодности се тренутно сакупљају у два одвојена софтвера у зависности од региона, а збирни подаци се у Excel формату годишње предају АЗЗЖС. Иако се прикупљају подаци о органској материји, тешко је утврдити за колико процената је дошло до пада органске материје – хумуса у претходном периоду, пошто се још увек не врши контрола плодности пољопривредног земљишта како је то уређено Законом о пољопривредном земљишту, односно најмање сваке пете године. Недостатак интегрисаног информационог система доводи до непотпуног и неусклађеног уноса података о плодности пољопривредног земљишта, што резултира у недовољној евиденцији и праћењу стања и квалитета пољопривредног земљишта.

Ради заштите и очувања хемијских и биолошких својстава пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе и обезбеђења правилне употребе минералних и органских ђубрива и пестицида власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта врши контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и евиденцију количине унетог минералног ђубрива и пестицида. Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида врши се по потреби, а најмање сваке пете године. Испитивање плодности обрадивог пољопривредног земљишта и утврђивање количине унетог минералног ђубрива и пестицида може да врши привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице које је регистровано за обављање одговарајуће делатности, располаже одговарајућим техничким и стручним капацитетима и које има овлашћење МПШВ. Привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице дужно је да уз извештај о резултатима испитивања даје и препоруку за употребу појединих врста минералних и органских ђубрива, као и мере за побољшање хемијских и биолошких својстава земљишта.¹⁰²

Министар МПШВ је донео Правилник о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта који је ступио на снагу 11. септембра 2020. године.¹⁰³ Овим Правилником прописују се услови које треба да испуни привредно друштво или друго правно лице у погледу техничких и стручних капацитета за вршење контроле плодности.

Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта обухвата стручне послове:

- узорковање земљишта за одређивање основних параметара плодности земљишта,
- узорковање земљишта за одређивање допунских параметара плодности земљишта,
- лабораторијске анализе основних, односно допунских параметара плодности земљишта и
- давање препорука којима се утврђује плодност пољопривредног земљишта ради обезбеђења правилне и рационалне употребе средстава за исхрану биљака и оплемењивача земљишта прописаних законом којим се уређују средства за исхрану биља и оплемењивачи земљишта, као и примену адекватних агротехничких и мелиоративних мера, са циљем заштите и очувања физичких, хемијских и биолошких својстава пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе и постизање оптималних приноса гајених биљних култура уз очување животне средине.¹⁰⁴

¹⁰² Члан 21 Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁰³ „Сл. гласник РС“, број 115/20. Даном ступања на снагу овог Правилника, престаје да важи Правилник о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта („Службени гласник РС“, број 48/17).

¹⁰⁴ Члан 2 став 1 Правилника о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта.



Правилником из 2020. године дефинисан је појам овлашћене организације за одређивање основних параметара плодности земљишта, овлашћене организације за одређивање допунских параметре плодности и референтне организација.¹⁰⁵

У периоду 2020 – 2024. године, МПШВ је донело 26 решења којим се утврђује својство овлашћене организације за одређивање основних параметара плодности земљишта, три овлашћене организације за одређивање допунских параметара плодности земљишта и једне референтне организације.

Табела бр. 7: Преглед броја одобрених овлашћења организацијама за испитивање плодности обрадивог пољопривредног земљишта по годинама

Година	Број одобрених овлашћених организација за одређивање основних параметара	Број одобрених овлашћених организација за одређивање допунских параметара	Референтна организација
2020.	3	-	-
2021.	6	-	-
2022.	5	1	-
2023.	8	2	1
2024.	4	-	-
Укупно	26 ¹⁰⁶	3	-

Извор: ДРИ

У [Прилогу 4](#) дат је Преглед организација за одређивање основних, помоћних параметара плодности и референтне организације.

Правилник из 2020. године о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта заменио је Правилник из 2017. године због увођења новог стандарда SRPS ISO/IEC 17025:2017. Како се наводи у образложењу МПШВ – УПЗ, у складу са овлашћењем министра и одредбама Закона о пољопривредном земљишту, било је неопходно прописати техничке и стручне захтеве за вршење контроле плодности земљишта. То подразумева дефинисање појма контрола плодности, као и поступке који укључују: узорковање земљишта, лабораторијску анализу параметара плодности и давање препорука. Требало је дефинисати који параметри указују на плодност земљишта, узимајући у обзир досадашњу праксу коју су успоставиле стручне и научне институције, као што су пољопривредне стручне и саветодавне службе, факултети и институти. То укључује:

- Избор параметара који се користе за процену плодности земљишта;
- Методе које се примењују за одређивање тих параметара;
- Опрему потребну за лабораторијске анализе и узорковање земљишта;
- Обуку кадра који ради на терену, изводи лабораторијске анализе и даје препоруке.

У образложењу се наводи да су све овлашћене лабораторије саветодавних и стручних служби у АП Војводина, које су се налазиле у градовима као што су Вршац, Сомбор, Нови Сад, Кикинда, Зрењанин, Суботица, Рума, Сента, Врбас, Бачка Топола, Сремска Митровица и Панчево, пре доношења Правилника из 2020. године већ имале акредитацију у складу са стандардом SRPS ISO/IEC 17025. На територији Централне Србије, ПССС у Крушевцу је такође имала акредитацију. Међутим, службе у Крагујевцу, Краљеву, Смедереву, Ужицу, Нишу и Пожаревцу су своје услове ускладиле са акредитацијом накнадно, након доношења Правилника. Поред тога, четири приватна привредна друштва, три института и једна академија стекли су статус овлашћених организација за одређивање основних параметара плодности земљишта.

¹⁰⁵ Члан 2 Правилник о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта.

¹⁰⁶ ПССС Крагујевац у 2024. години није више организација за одређивање основних параметара плодности.



Правилником из 2020. године су прописани технички и стручни капацитети које мора испунити лице које обавља контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта. Међутим, методе које се примењују за одређивање параметара, које ће овлашћене организације користити за одређивање основних и помоћних параметара плодности, остаје у њиховој надлежности да сами успоставе. Што се може видети и из прегледа у [Прилогу 5](#). У пракси, најчешће се примењује Приручник за системску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива (др Станиша Манојловић, Београд 1969.).

Као ризик за квалитет података о контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта можемо истаћи и недостатак јединствености у методологији. На пример, различите овлашћене организације могу користити различите методе, термине и технике за анализу, што смањује прецизност у упоређивању и доследност података. Ово може довести до различитих интерпретација и резултата, што утиче на поузданост информација о стању и квалитету пољопривредног земљишта.

Централа дигитална апликација МПШВ – УПЗ

Информациони систем о пољопривредном земљишту, као део јединственог информационог система РС, обезбеђује евиденцију података о пољопривредном земљишту, приступ подацима од стране овлашћених корисника независно од њихове локације, размену података и информација између субјеката информационог система, државних органа и квалитет података и информација.¹⁰⁷ Успостављање и одржавање информационог система о пољопривредном земљишту обухвата следеће послове: планирање и програмирање развоја информационог система, организацију и координацију рада на развоју и функционисању појединих подсистема и примену јединствених стандарда, дефиниција, класификација, шифарника, као и стандарда за коришћење информационе технологије ради несметане размене и коришћења података и информација са другим информационим системима РС.¹⁰⁸ МПШВ – УПЗ успоставља и води информациони систем о пољопривредном земљишту РС.¹⁰⁹

Правилником о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта уређено је да простор за обављање послова давања препорука од стране овлашћене организације за одређивање основних параметара плодности земљишта, односно за одређивање допунских параметара плодности земљишта састоји се од функционално одвојене просторије са радним столом и потребном рачунарском опремом за вођење електронске евиденције у књизи поља, односно у централној дигиталној апликацији МПШВ – УПЗ у коју овлашћене организације уносе податке о извршеним узорковањима, резултатима лабораторијских анализа, односно резултатима садржаја укупног азота утврђеног рачунским путем из садржаја органске материје (садржаја хумуса), подацима о текстурној класи земљишта и коришћеној класификацији за одређивање текстурне класе и датим препорукама, као и са делом за чување документације о извршеним узорковањима и датим препорукама смештајног капацитета за најмање пет година рада на овом поступку.¹¹⁰

Према образложењу одговорних лица МПШВ – УПЗ, након доношења овог Правилника многим организацијама је било потребно време да се акредитују код АТС методе и лабораторије које користе препознајући предности акредитације (провера тачности добијених резултата и редовна контрола исправности опреме), а у циљу успостављања техничких капацитета за обављање ових стручних послова. До 2024. године МПШВ је донело решења којим је утврђено 25 овлашћених организација за одређивање основних параметара плодности земљишта, 3 овлашћене организације за одређивање допунских параметара плодности

¹⁰⁷ Члан 76 Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁰⁸ Члан 77 Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁰⁹ Члан 77б Закона о пољопривредном земљишту.

¹¹⁰ Члан 4 Правилник о условима за обављање контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта.



земљишта и једну референтну организацију. Након успостављања оваквог система вршења контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта остварили су се услови за систематизацију и анализу података који могу да буду добијени као резултат рада ових овлашћених лица.

МПШВ – УПЗ је 12. августа 2021. године потписала уговор о јавној набавци – набавка израде и одржавање софтвера – Модула за унос података о контроли плодности пољопривредног земљишта са Институтом Биосенс, Истраживачко-развојни институт за информационе технологије, Нови Сад.¹¹¹ У конкурсној документацији (која је саставни део овог Уговора) наведени су функционални и технички захтеви за израду овог информационог система. Уговором је уређено да ће понуђач испоруку предметних добара ове јавне набавке (софтвера), извршити по писаном захтеву МПШВ – УПЗ, у року од 90 дана од пријема писаног позива МПШВ – УПЗ, на адресу наручиоца. У Изјави о извршеној испоруци добра (софтвера), Институт Биосенс, Нови Сад, 29. новембра 2021. године, констатује да је извршио испоруку добра (софтвера), осим Педолошке карте. Педолошка карта није достављена од стране МПШВ – УПЗ. Након пријема предмета јавне набавке, МПШВ – УПЗ је образовала Комисију за обављање контроле предмета јавне набавке, набавка израде и одржавање софтвера – Модула за унос података о контроли плодности пољопривредног земљишта чија је обавеза била обављање квалитативне контроле софтвера у складу са врстом, техничким карактеристикама, квалитетом и описом предмета јавне набавке која је саставни део конкурсне документације. Комисија је сачинила извештај, а у коме је утврдила, између осталог и одређене недостатке и дала коначно мишљење о испуњености техничких карактеристика, захтеваног квалитета и квантитета испоручених услуга. Овлашћена лица уговорених страна су 21. децембра 2021. године писаном изјавом о пријему предмета јавне набавке истакли да ће Институт Биосенс отклонити недостатке које је Комисија утврдила у свом извештају у року од 45 дана од дана потписивања ове изјаве и отклањањем дефинисаних недостатака обезбедити потпуну функционалност предмета јавне набавке. Комисија је поново сачинила извештај 7. марта 2022. године у којем је донела закључак да је Институт Биосенс отклонио недостатке наведене у претходном извештају Комисије, али и констатовала да није била у могућности да симулира цео процес уноса података о контроли плодности и да предметни софтвер није у потпуности функционалан. Новим Извештајем Комисије од 20. децембра 2022. године, констатовано је да је Институт Биосенс у највећој мери испунио обавезе дефинисао писаном изјавом сачињеном 21. децембра 2021. године, те сматра да је софтвер – Модул за унос података о контроли плодности у складу са захтеваним техничким карактеристикама, односом квалитетом и квантитетом извршених услуга. Писаном изјавом уговорене стране су сагласне да након што МПШВ – УПЗ исплати остатак уговорене цене, Институт Биосенс спроведе презентацију и обуке за употребу софтвера Модула за унос података о контроли плодности како само МПШВ – УПЗ, тако и правним лицима који имају овлашћења за контролу плодности, све у циљу стављања у пуну функцију софтвера који је предмет јавне набавке. Укупна уговорена вредност износи 3,6 милиона динара са обрачунатим ПДВ-ом. МПШВ – УПЗ је извршила уплату уговорене вредности у два дела и то 28. децембра 2021. године износ од 2,16 милиона динара и 31. јануара 2023. године износ од 1,44 милиона динара.

У току поступка ревизије, представници МПШВ – УПЗ су образложили да је у овом тренутку софтвер у фази тестирања, након чега ће бити спроведена обука овлашћених организација за његово коришћење, након чега се очекује његова пуна примена. Такође, указали су на то да је успостављање система контроле плодности земљишта сложен процес који захтева писање стручног дела правилника, његово нормативно уређивање, процедуру усвајања акта, прилагођавање правних лица за испуњавање услова за извођење ових послова у погледу техничких и стручних капацитета, спровођење јавне набавке за израду софтвера,

¹¹¹ По основу јавне набавке референтног броја: 404-02-131/2021-14 од 17. марта 2021. године.



сачињавање и усклађивање садржине софтвера, његово тестирање и пуштање у рад.

Како софтвер још увек није у употреби, МПШВ – Сектор за рурални развој само за територију Централне РС и Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство за територију АП Војводине податке о контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта достављају АЗЗЖС у Excel формату.

МПШВ – Сектор за рурални развој је доставио образложење на који начин се формира база података о контроли плодности пољопривредног земљишта на територији Централне РС. Поступак се започиње тако што саветодавац бележи информације о обављању саветодавних послова применом индивидуалних метода рада кроз Личну евиденцију саветодавца, која се води у електронској форми и чини саставни део софтвера „Пољосавет“, а савет доставља пољопривредном произвођачу. Саветодавац даје савет на основу обављене контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта, при чему се бележи време доласка на газдинство и одласка са газдинства, као и географске координате газдинства у апликацију која је саставни део софтвера „Пољосавет“. Подаци који се прикупе при анализи пољопривредног земљишта се користе за давање савета пољопривредним произвођачима ради обезбеђења правилне и рационалне употребе средстава за исхрану биљака и оплемењивача земљишта и примене адекватних агротехничких и мелиоративних мера са циљем заштите и очувања физичких, хемијских и биолошких својстава пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе и постизања оптималних приноса гајених биљних култура уз очување животне средине. Такође, исти ови подаци се шаљу АЗЗЖС, ради сачињавања Извештаја о стању животне средине.

За пољопривредно земљиште на територији АП Војводине контрола плодности подразумева извршење следећих радњи: евиденција производних парцела, узимање, припрема и анализа узорака, достављање резултата анализе корисницима обрадивог пољопривредног земљишта, давање препорука за ђубрење у наредне четири године (зависно од култура које ће бити гајене у наредне четири године), унос података и резултата у „Агросенс“ електронску базу података¹¹², класификација добијених резултата и достављање извештаја Покрајинском секретаријату за пољопривреду, водопривреду и шумарство.¹¹³

МПШВ, а између осталог и УПЗ и пољопривредна инспекција, немају целовиту базу податка за вршење контроле да ли власник, односно корисник пољопривредног земљишта редовно обрађују пољопривредно земљиште, примењују мере прописане Законом о пољопривредном земљишту и другим прописима, као и да ли поступају као добри домаћини и по правилима кодекса добре пољопривредне праксе.

У току поступка ревизије, МПШВ – УПЗ је доставила податке о извршеној контроли плодности пољопривредног земљишта у Excel формату. Подаци су прибављени ради тестирања софтвера за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и намењени су за анализу стања у области контроле плодности и извештавања у мери у којој могу да буду употребљени имајући у виду опширније могућности софтвера.

Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште

У поступку ревизије смо анализирали ситуације када пољопривредни произвођачи, односно власник или корисник пољопривредног земљишта из различитих извора финансирања

¹¹² [АгроСенс АПВ \(biosense.rs\)](https://biosense.rs/), преузето 4. септембра 2024. године.

¹¹³ Јавни позив за за вршење контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта за 2021, 2022, 2023. и 2024. годину.



испитује плодности обрадивог пољопривредног земљишта и утврђује количине унетог минералног ђубрива и пестицида:

- Бесплатна контрола плодности – када власник/ корисник пољопривредног земљишта се обраћа саветодавној и стручној служби¹¹⁴ у складу са чланом 21 Закона о пољопривредном земљишту из буџета РС, АП и ЈЛС;
- Бесплатна контрола плодности – подстицаји Управе за аграрна плаћања (Конкурс за расподелу подстицаја за подршку унапређењу система креирања и преноса знања кроз развој техничко – технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју у 2024. години, на тему: „Унапређење биљне пољопривредне производње кроз контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и праћење спровођења препорука и савета“);
- Бесплатна контрола плодности – конкурс Управе за пољопривредно земљиште за расподелу средстава из буџета РС (између осталог, односи се на контролу плодности пољопривредног земљишта у државној својини које се даје у закуп (чланови 60 и 62 Закона о пољопривредном земљишту) и контрола плодности пољопривредног земљишта у ванредним ситуацијама;
- Контрола плодности уз накнаду власника/ корисника пољопривредног земљишта – када се обраћа овлашћеној организација која врши стручне послови који обухватају: узорковање земљишта за одређивање основних/ допунских параметара плодности земљишта, лабораторијске анализе и давање препорука којима се утврђује плодност пољопривредног земљишта (у складу са чланом 21 Закона о пољопривредном земљишту).

У наставку ћемо детаљно описати на који начин се спроводе ови поступци.

Законом о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде, између осталог, уређују се услови и начин обављања саветодавних и стручних послова у области пољопривреде.¹¹⁵ Саветодавни послови у пољопривреди јесу послови којима се пољопривредним произвођачима пружају савети и информације од значаја за живот и рад на селу, а које врше пољопривредни саветодавци. Стручни послови у пољопривреди јесу послови који се односе на извештајно-прогнозне послове, утврђивање квалитета и анализу плодности земљишта, стручне прегледе у производњи семена и садног материјала, лабораторијске анализе и тестирање биља, биљних производа и прописаних објеката ради утврђивања присуства штетних организама, мере селекције у сточарству и друге послове из свих области пољопривреде.¹¹⁶ Обављање стручних послова у пољопривреди од интереса за РС врши се у складу са годишњим програмима које доноси Влада РС. Средства за обављање стручних послова у пољопривреди обезбеђују се законом којим се уређује годишњи буџет РС. Обављање стручних послова у пољопривреди од интереса за АП, на територији АП врши се у складу са програмима које доноси АП. Средства за обављање стручних послова у пољопривреди обезбеђују се у буџету АП. Обављање стручних послова у пољопривреди од интереса за ЈЛС, врши се у складу са програмима које за територију ЈЛС доноси ЈЛС. Средства за обављање стручних послова у пољопривреди обезбеђују се у буџету ЈЛС.¹¹⁷

У поступку ревизије анализирали смо планирана и утрошена средства за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта по територијама (средства из буџета РС и АП Војводине). Укупно, на територији централне Србије је узето за анализу 103.400 узорака,

¹¹⁴ [Savetodavni Poslovi | Poljoprivredna Savetodavna i Stručna Služba Srbije \(pssss.rs\)](http://pssss.rs).

¹¹⁵ „Сл. гласник РС“, број 30/10 од 7.5.2010. године.

¹¹⁶ Члан 2 Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде.

¹¹⁷ Члан 7 Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде.



док је на територији АП Војводина узето 13.972 узорка. Територија централне Србије има значајно већи број узорака (89% укупно) у поређењу са територијом АП Војводине у свакој години и укупно током три године. Иако су средства за територију АП Војводину била константна и усклађена са планом, број узорака је опао у 2023. години, из разлога пораста цене контроле по узорку.

Табела бр. 8: Преглед планираних и утрошених средстава за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта из буџета АП Војводине и РС

Територија	Година	Планирана		Утрошена		Цена по узорку за основне параметре плодности (у дин.)
		Средства (у хиљ. дин)	Бр. узорака	Средства (у хиљ. дин)	Бр. узорака	
АП Војводина	2021.	10.000	5.341	9.999	5.482	1.760
	2022.	10.000	5.482	9.999	5.056	1.760
	2023.	10.000	3.149	9.999	2.892	2.908
Централна Србије	2021.	75.992	41.800	77.856	42.825	1.818
	2022.	75.992	33.000	79.843	34.672	2.303
	2023.	76.000	28.600	81.203	30.558	2.657

Извор: ДРИ, на основу података МПШВ—Сектора за рурални развој и Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство

За потребе ове анализе, детаљније смо испитали јавне позиве расписане за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у периоду ревизије, конкретно за године 2021, 2022. и 2023. На ове позиве једино се могу пријавити Институт за ратарство и повртарство из Новог Сада, као и пољопривредне стручне службе из АП Војводине.¹¹⁸ Циљ расписивања ових позива је праћење стања плодности, очување плодности обрадивог пољопривредног земљишта и унапређење пољопривредне производње на подручју АП Војводине.

Предмет анализа је обрадиво пољопривредно земљиште: оранице, воћњаци, виногради и земљиште у заштићеном простору, са подручја АП Војводине. Хемијске анализе које се раде у поступку одређивања основних параметара плодности треба да обухватају:

- слободни СаСО₃ (%),
- укупни N (%),
- амонијум лактатно лакоприступачни Р₂О₅ (mg/100g),
- амонијум лактатно лакоприступачни К₂О (mg/100g),
- % хумуса (по Тјурину или Коцману),
- рН(Н₂О) и
- рН (KCL).

Хемијске анализе које се раде у поступку одређивања допунских параметара плодности треба да обухватају садржај: бакра, цинка, никла, хрома, арсена, живе, олова и кадмијума. Из јавног позива за 2023. годину контрола основних параметара плодности се планира на минимум 3.069 узорака по цени од 2.908 динара по узорку са урачунатим порезом на додату вредност. Контрола допунских параметара плодности се планира у броју на минимум 80 узорака по цени од 13.440 динара по узорку са урачунатим порезом на додату вредност. Након потписивања уговора, ПССС позива пољопривредне произвођаче са њене

¹¹⁸ Јавни позив за вршење контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта за 2021, 2022. и 2023. годину.



територије да изврше бесплатну контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта на основу које саветодавац даје препоруку.

Стратегија пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014–2024. године препознала је смањење органске материје, посебно хумуса¹¹⁹, као једну од главних претњи по квалитет земљишта. У оквиру ревизије, анализирали смо податке о проценту хумуса у обрадивом пољопривредном земљишту на територији АП Војводине. На узорку узетом на 13.349 локација у периоду 2021–2023. године просечан садржај хумуса у пољопривредном земљишту износи нешто више од 3%. У стручној литератури, земљишта са природним садржајем хумуса већим од 5% сматрају се добро снабдевеним органском материјом.¹²⁰ Такође, садржај хумуса у пољопривредном земљишту варира у зависности од типа земљишта и дубине узимања узорка. Због тога, ова анализа не може бити потпуно прецизна, јер је важно пратити исто земљиште из године у годину.

Табела бр. 9: Преглед садржине хумуса у пољопривредном земљишту и броја узорка на територији АП Војводине у периоду 2021–2023. године

ПССС	2021. г.		2022. г.		2023. г.		Укупан Број узорака	Садржај хумуса (%)
	Број узорака	Садржај хумуса	Број узорака	Садржај хумуса (%)	Број узорака	Садржај хумуса (%)		
Бачка Топола	230	3,59	222	3,60	128	3,62	580	3,60
Врбас	445	3,85	425	4,17	240	4,03	1.110	4,01
Вршац	542	3,59	275	2,20	113	2,93	930	3,10
Зрењанин	834	3,31	1.008	2,66	480	3,05	2.322	2,98
Кикинда	259	3,28	247	3,08	141	4,03	647	3,37
Нови Сад	678	2,86	654	3,29	373	3,24	1.705	3,11
Панчево	513	2,98	494	3,33	284	3,11	1.291	3,14
Рума	300	2,10	290	2,73	172	2,19	762	2,36
Сента	330	4,06	312	5,58	180	4,42	822	4,71
Сомбор	496	3,58	486	5,19	277	3,03	1.259	4,08
Сремска Митровица	511	2,35	471	2,41	270	3,05	1.252	2,52
Суботица	263	3,55	172	2,53	234	2,98	669	3,09
Укупно:	5.401	3,23	5.056	3	2.892	3,26	13.349	3,29

Извор: ДРИ на основу података Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство

Иако се прикупљају подаци о органској материји приликом контроле плодности пољопривредног земљишта тешко је утврдити за колико процената је дошло до пада органске материје – хумуса у претходном периоду пошто се још увек не врши контрола плодности пољопривредног земљишта како је уређено Законом о пољопривредном земљишту.

Да би се пратили подаци о стању и квалитету пољопривредног земљишта, неопходно је редовно контролисати плодност обрадивог земљишта, као и количину унетог минералног ђубрива и пестицида. Важно је напоменути да ове контроле треба обављати по потреби, али најмање сваких пет година.

Све мере и активности које ЈЛС спроводе за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, било директно или индиректно, доприносе побољшању квалитета

¹¹⁹ Хумус је површински слој земље који у себи садржи обиље елемената неопходних за раст биљака (азот, фосфор, сумпор, калијум, магнезијум, калцијум).

¹²⁰ Рационално коришћење земљишта и вода у Србији, Примљено на III скупу Одељења хемијских и биолошких наука од 25. септембра 2020. године, уредник академик Драган Шкорић, страна 134.



земљишта. У поступку ревизије, анализирали смо податке о коришћеним средствима које су доставиле 145 ЈЛС у годишњим извештајима о реализацији програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за период 2021–2023. године, који су обавезне да доставе МПШВ.¹²¹ Подаци се налазе у информационом систему МПШВ – УПЗ. Преглед укупно коришћених средстава приказан по ЈЛС у 2023. години дат је у [Прилогу 7](#) овог извештаја. ЈЛС користиле су средства добијена од давања у закуп пољопривредног земљишта или пољопривредних објеката у државној својини за три главне области: уређење пољопривредног земљишта, заштиту пољопривредног земљишта и студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта. Уређење пољопривредног земљишта, поред осталог, обухвата и меру – побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта, док заштита пољопривредног земљишта, између осталог, обухвата контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта (прве до пете класе), унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште.

Табела бр. 10: Преглед укупно коришћених средстава из Годишњег извештаја о коришћењу средстава за реализацију програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у периоду 2021–2023. године

(у хиљадама динара)

Година	I Уређење пољопривредног земљишта		II Заштита пољопривредног земљишта		III Студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта		Укупно
	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	
2021.	1.268.280	127.600	385.401	23.775	128.109	-	1.933.165
2022.	399.390	137.701	420.421	21.881	170.410	502	1.150.305
2023.	1.422.782	368.147	453.235	19.037	191.109	210	2.454.520
Укупно	3.090.452	633.448	1.259.056	64.693	489.627	712	5.537.992

Извор: ДРИ, на основу података УПЗ

Анализом годишњих извештаја ЈЛС о коришћењу средстава за реализацију програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у периоду 2021–2023. године, утврдили смо да је 25 ЈЛС (17%) користило средства за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта. Преглед средстава из буџета ЈЛС дат је у [Прилогу 7](#). Град Сомбор је издвојио 3,47 милиона динара за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта¹²² тако што је закључио уговоре о јавној набавци¹²³ са Пољопривредном стручном службом „Сомбор“ д. о. о. Сомбор. С друге стране град Панчево није издвајао средства за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта.

Подстицаји примењеног пројекта за унапређење квалитета земљишта – конкурс Управа за аграрна плаћања

Законом о пољопривреди и руралном развоју, уређено је да структурни подстицаји обухватају подршку програмима који се односе на мере руралног развоја, побољшање заштите и квалитета пољопривредног земљишта и мере институционалне подршке. Мере побољшања заштите и квалитета пољопривредног земљишта су врста подстицаја којима се врши

¹²¹ У складу са одредбом члана 71 став 3 Закона о пољопривредном земљишту.

¹²² На основу годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за 2021, 2022. и 2023. године.

¹²³ Број: 404-320/2021-VIII од 03.11.2021. год; Број: 404-328/2022 – VIII од 7. 9.2022. год; Број: 404-323/2023-VIII од 24.10.2023. год,



побољшање физичких, хемијских и биолошких особина земљишта (оглињавање и опескавање земљишта, смањење киселости, смањење алкалности земљишта, мелиоративно ђубрење земљишта и друго). Подстицаји усмерени на заштиту земљишта су противерозивне мере и мере контроле и испитивање земљишта, комасација, мелиорација, рекултивација и друге мере за заштиту земљишта.¹²⁴

У периоду 2021–2023. године, МПШВ није расписивало конкурсе за унапређење квалитета земљишта, нити за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта.¹²⁵

Правилником о подстицајима за подршку унапређењу система креирања и преноса знања кроз подршку за развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју ближе се прописују врсте подстицаја, услови за остваривање права, образац захтева, као и максимални износ подстицаја по кориснику и по мери. Овим Правилником се обухватају подстицаје који се, између осталих, односе на примењене пројекте за унапређење квалитета земљишта.¹²⁶

МПШВ је расписало 19. марта 2024. године конкурс за расподелу подстицаја за подршку унапређењу система креирања и преноса знања кроз развој техничко – технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју у 2024. години. Тема конкурса је „Унапређење биљне пољопривредне производње кроз контролу плодности обрадивог земљишта и праћење спровођења препорука и савета”. Пројекат обухвата одређивање основних параметара контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта за минимум 1.500 написаних савета пољопривредним произвођачима, а највише четири за исто пољопривредно газдинство, као и давање препорука на основу добијених резултата испитивања и праћење њиховог спровођења на планираним скуповима. Добијени резултати се објављују у брошури „Унапређење биљне пољопривредне производње кроз контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и праћење спровођења препорука и савета“. Пројекат финансира МПШВ – Управа за аграрна плаћања, а укупна расположива средства за реализацију овог конкурса су 130 милиона динара. Подносиоци пријаве могу да остваре право на коришћење подстицаја за подршку пројектима у максималном износу од 20 милиона динара по конкурс.¹²⁷ Ранг листа пројекта је објављена 1. априла 2024. године на којој је рангирано 12 подносилаца пријаве.

Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта – конкурс УПЗ

У периоду 2022 – 2023. године, МПШВ – УПЗ је расписало два конкурса за расподелу средстава за извођење радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта.¹²⁸ Средства за реализацију радова на контроли плодности обрадивог

¹²⁴ Члан 12 Закона о пољопривреди и руралном развоју „Сл. гласник РС“, бр. 41/2009, 10/2013 - др. закон, 101/2016, 67/2021 - др. закон и 114/2021.

¹²⁵ У периоду 2021 - 2023. године у складу са тадашњим Правилником о подстицајима за унапређење система креирања и преноса знања кроз развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, бр. 76/20, 18/22, 77/22 и 144/22) расписивали су се конкурси са другим темама.

¹²⁶ Члан 1 и 2 Правилником о подстицајима за подршку унапређењу система креирања и преноса знања кроз подршку за развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју „Службени гласник РС”, број 55/23.

¹²⁷ Члан 8 Конкурса за расподелу подстицаја за подршку унапређењу система креирања и преноса знања кроз развој техничко – технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју у 2024. години.

¹²⁸ Уредба о утврђивању програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта за 2022. годину („Службени гласник РС“, број 88/2022) и Конкурс за расподелу средстава за извођење радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта у 2022. години („Службени гласник РС“, број 93/2022) и Уредба о утврђивању програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу



пољопривредног земљишта као мери заштите пољопривредног земљишта обезбеђују се из буџета РС у укупном износу до 7,94 милиона динара и у висини учешћа до 100% без урачунатог пореза на додату вредност.

По конкурс у 2022. године корисници средства за извођење радова на новим инвестиционим и другим улагањима на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта могу да буде:

- овлашћена организација за одређивање основних параметара плодности земљишта;
- ЈЛС;
- физичко лице;
- научноистраживачке организације (факултети и институти) акредитоване за област биотехничких наука у пољопривреди, основане од стране РС;
- установе (средње стручне школе и високе школе струковних студија из области пољопривреде) основане од стране РС;
- привредно друштво;
- предузетник;
- земљорадничка задруга.

Међутим, по конкурс у 2023. године, корисници средстава за сличне радове могу бити само овлашћена организација за одређивање основних параметара плодности земљишта и ЈЛС. Ове овлашћена организација могу да спроводи контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта:

- код закупца пољопривредног земљишта у државној својини;
- код корисника пољопривредног земљишта у државној својини;
- на катастарским парцелама које се налазе на територији на којој је ЈЛС прогласила ванредну ситуацију услед обилних падавина.

Према образложењу МПШВ – УПЗ право на средства за радове на контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта у 2022. години оствариле су две овлашћене организације за одређивање основних параметара плодности земљишта, и то: „ПССС Пожаревац“ д.о.о. Пожаревац и „ПССС Краљево“ д.о.о. Краљево. Право на средства за радове на контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта у 2023. години остварила је „ПССС Краљево“ д.о.о. Краљево.

Коришћење пољопривредног земљишта у државној својини

Пољопривредним земљиштем у државној својини располаже и управља РС преко МПШВ. Ово земљиште се користи према годишњем програму заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који доноси надлежни орган ЈЛС.¹²⁹

Ово земљиште може се дати у закуп, ако је годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта предвиђено за давање у закуп физичком, односно правном лицу за период који не може бити краћи од једне године нити дужи од 30 година, а за рибњаке и винограде 40 година. Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу, чију контролу и оверу

пољопривредног земљишта за 2023. годину („Службени гласник РС”, број 39/2023 и 63/2023) и Конкурс за расподелу средстава за извођење радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта пољопривредног земљишта у 2023. години - контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта у 2023. години.

¹²⁹ Члан 60 Закона о пољопривредном земљишту.



врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије из члана 60 став 3 Закона о пољопривредном земљишту.¹³⁰

У поступку ревизије анализирали смо одредбе уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини, које се тичу контроле плодности обрадивог земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида.¹³¹ Посебно смо се фокусирали на Уговоре о закупу овог земљишта, укључујући и оне закључене на основу права првенства закупа.

Уговором о закупу пољопривредног земљишта у државној својини (члан 11) уређено је, између осталог, да након уласка у посед земљишта¹³² и сваке четврте агроекономске године купац прибавља извештај од овлашћене организације. Овај извештај обухвата контролу плодности земљишта и садржи препоруке за употребу појединих врста и количина минералних и органских ђубрива, нарочито стајњака као и мера за побољшање хемијских и биолошких својстава земљишта.

У поступку ревизије утврдили смо да МПШВ – УПЗ нема информације о томе да ли купци пољопривредног земљишта у државној својини добијају извештаје од овлашћених организација о контроли плодности земљишта након уласка у посед и сваке четврте агроекономске године. Такође, пољопривредни инспектор¹³³ има надлежност да контролише да ли власници или корисници обрадивог земљишта врше контролу плодности од прве до пете катастарске класе, али у периоду 2021–2023. године није спроводио контролу по овом питању. С друге стране, купци могу да обаве бесплатну контролу плодности земљишта путем овлашћених организација које мере основне и помоћне параметре плодности.

Према образложењу МПШВ – УПЗ, уговорном одредбом је дефинисана и обавеза купца да примењује агротехничке и мелиоративне мере, односно да поступа у складу са препорукама које му изда овлашћена организација, али није дефинисана уговорна обавеза да извештаје о извршеној контроли плодности доставља МПШВ – УПЗ.

Уговором о закупу пољопривредног земљишта у државној својини по основу права првенства закупа (члан 9) уређено је да након уласка у посед земљишта, купац је дужан да у року од 30 дана од овлашћеног лица прибави елаборат о извршеној анализи плодности земљишта и утврђивању количине унетог минералног ђубрива и пестицида са препорукама за употребу појединих врста минералног и органских ђубрива, као и мере за побољшање хемијских и биолошких својстава земљишта у време ступања у посед и да тај елаборат, заједно са изјавом овлашћеног лица којом безусловно и неопозиво прихвата пуну одговорност према МПШВ за тачност и потпуност релевантног елабората, без одлагања достави МПШВ.

У поступку ревизије утврдили смо да купац пољопривредног земљишта у државној својини доставља елаборате о извршеним анализама плодности. Према образложењу представника МПШВ – УПЗ, за разлику од других облика располагања државним земљиштем (попут права пречег закупа, закупа на основу јавног надметања или коришћења без накнаде), купци који користе право првенства закупа имају обавезу да, након што преузму посед, достављају елаборате о анализи плодности у роковима предвиђени уговором. Ова обавеза је

¹³⁰ Члан 62 Закона о пољопривредном земљишту.

¹³¹ Законом о пољопривредном земљишту (члан 21) прописано је да власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе врши контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и евиденцију количине унетог минералног ђубрива и пестицида. Контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида врши се по потреби, а најмање сваке пете године, и то од стране правног лица које има овлашћење МПШВ.

¹³² Из члана 1 овог уговора.

¹³³ Члан 83 став 6 Закона о пољопривредном земљишту.



прописана Уредбом.¹³⁴ У складу с тим, у уговор о закупу укључена је и обавеза закупца да редовно извештава МПШВ о извршеној контроли плодности. Како је наведено, МПШВ – УПЗ је примило извештаје о контролама плодности за земљиште које је издато у закуп по основу права првенства.

Представници МПШВ – УПЗ образложили су да је у току тестирање новог софтвера за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта. Када систем буде функционалан и подаци буду унети, МПШВ – УПЗ планира да анализира стање и извештаје, а затим да иницира инспекцијски надзор пољопривредне инспекције. Ова инспекција ће проверити да ли закупци, односно корисници државног пољопривредног земљишта, испуњавају уговорну обавезу контроле плодности. Инспекција има овлашћење да наложи власницима и корисницима да спроведу контролу плодности. МПШВ – УПЗ наглашава значај успостављања функционалности софтвера, који ће олакшати анализу података и ефикасније праћење стања пољопривредног земљишта.



Препоручујемо МПШВ да предузме активности како би се постигло да власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта најмање сваке пете године врши контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и евиденцију количине унетог минералног ђубрива и пестицида, ради заштите и очувања хемијских и биолошких својстава пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе и обезбеђења правилне употребе минералних и органских ђубрива и пестицида.

Препоручујемо УПЗ:

- Да у потпуности ставе у функцију софтвер за унос података о контроли плодности пољопривредног земљишта, а све у циљу унапређења процеса праћења стања плодности, очување плодности обрадивог пољопривредног земљишта и унапређење пољопривредне производње;
- Да преиспита форму и садржину уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини и успостави механизме да купац редовно извештава МПШВ – УПЗ о извршеној контроли плодности обрадивог пољопривредног земљишта, како би се осигурали да купац након уласка у посед земљишта и сваке четврте агроекономске године прибавља извештај о контроли плодности од овлашћене организације.

¹³⁴ Уредба о условима, начину и поступку за остваривање права првенства закупа, критеријумима за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа као и документацији која се доставља уз захтев за остваривање права првенства закупа.



Налаз 2.3: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство заштите животне средине немају евиденцију о пројектима рекултивације пољопривредног земљишта сходно одредбама Закона о рударству и геолошким истраживањима, иако су такви пројекти постојали



Законом о пољопривредном земљишту је уређено да се пољопривредно земљиште, које је коришћено за експлоатацију минералних сировина или за друге намене које немају трајни карактер, приводи одговарајућој намени, односно оспособљава за пољопривредну производњу по пројекту рекултивације. Такође, Законом о заштити земљишта прописано је да се извршење радова на ремедијацији и рекултивацији врши према одобреном пројекту. Током периода ревизије, МПШВ није овластило ниједно привредно друштво, предузеће или друго правно лице за израду пројекта рекултивације. Међутим, пољопривредна инспекција је идентификовала неправилности за вршење експлоатације минералних сировина без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта. Правилник из 2023. године о условима за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта је донет 17 година након што је Закон о пољопривредном земљишту ступио на снагу. Увидом у документацију МПШВ – УПЗ и МЗЖС установљено је да су ове институције остале без информација о томе да ли је носилац експлоатације извршио рекултивацију пољопривредног земљишта у складу са техничким пројектом рекултивације како је то уређено Закона о рударству и геолошким истраживањима. Недостатак евиденција о пројектима рекултивације отежава планирање и спровођење редовног инспекцијског надзора. Поред тога, значајно кашњење у доношењу подзаконског акта о условима за израду пројекта рекултивације довело је до недостатка постојања јасних процедура и стандарда за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта. Због ових недостатака, постоји ризик да неће доћи до побољшања стања загађеног и деградираног земљишта.

Законом о пољопривредном земљишту је уређено да пољопривредно земљиште које је коришћено за експлоатацију минералних сировина или за друге намене које немају трајни карактер, приводи се одговарајућој намени, односно оспособљава за пољопривредну производњу по пројекту рекултивације пољопривредног земљишта.¹³⁵ Пројекат рекултивације садржи нарочито:

1. опште карактеристике подручја за експлоатацију минералних сировина (климатске, педолошке, хидрографске) и стање пољопривредне производње;
2. документацију о власницима, односно корисницима пољопривредног земљишта (преписи листова непокретности, односно поседовних листова или земљишнокњижних уложака, копија катастарског плана);
3. пројектно решење техничке рекултивације (поступак скидања, чувања и враћања хумусног слоја, техничко уређење терена, хидротехнички радови којима се успоставља првобитни водни режим у земљишту и др.);
4. пројектно решење биолошке рекултивације (припрема земљишта за пољопривредну производњу, намена пољопривредног земљишта, поступак и рок испитивања опасних и штетних материја у рекултивисаном земљишту);
5. рокове извођења појединих фаза рекултивације;
6. предмет и предрачун радова;

¹³⁵ Члан 55.



7. графичке и нумеричке прилоге.

Пројекат рекултивације може да израђује привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице које има овлашћење МПШВ.¹³⁶

Новим Законом о пољопривредном земљишту из 2006. године уређено је да министар МПШВ ближе прописује услове које треба да испуни привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице за израду пројекта: рекултивације пољопривредног земљишта, мелиорације ливада и пашњака, претварања необрадивог у обрадиво пољопривредно земљиште, побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта.¹³⁷ Иако је овим Законом уређено да ће се подзаконски акти на основу тог закона донети у року од две године од дана његовог ступања на снагу, Правилник је донет 17 година касније.

Правилником из 2023. године о условима за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта¹³⁸ ближе се прописују услови које треба да испуни привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта. Увидом у документацију МПШВ – УПЗ, утврђено је да је до сада само једно правно лице испунило услове за израду пројекта рекултивације, које је добило овлашћење од 20. марта 2024. године до 1. октобра 2024. године.¹³⁹

У поступку ревизије анализирали смо пројекте рекултивација земљишта у складу с два закона: Законом о пољопривредном земљишту и Законом о заштити земљишта. Ова два закона се разликују у погледу обима овлашћења за израду пројекта.

Рекултивација пољопривредног земљишта јесте систем техничких, агротехничких и биолошких мера, односно поступака и радова на пољопривредном земљишту са циљем његовог привођења одговарајућој намени, односно оспособљавања за пољопривредну производњу, а које је одређено време коришћено или је намењено да се користи у непољопривредне сврхе, и то за: експлоатацију минералних сировина (глине, шљунка, песка, тресета, камена и др.) и извођење радова на одлагању јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја, а изводи се након спровођења рекултивације прописане законом којим се уређује област рударства, или за друге намене које немају трајни карактер.¹⁴⁰ У складу са Законом о заштити земљишта, у циљу санације, односно побољшања стања загађеног и деградираног земљишта до нивоа безбедног за коришћење у складу с наменом, спроводе се одговарајуће мере и активности, односно ремедијација и/или рекултивација земљишта. Ремедијација земљишта се спроводи у случајевима када загађење земљишта на одређеној локацији превазилази концентрације загађујућих, опасних и штетних материја прописаних ремедијационих вредности. Рекултивација земљишта се спроводи на загађеним и деградираним површинама ради поновног формирања земљишног слоја и успостављања биљних заједница на површинама на којима је вршена експлоатација минералних сировина, неуспело пошумљавање, као и у случају елементарних непогода, пожара и других антропогених утицаја.¹⁴¹ Одговорно лице дужно је да изврши ремедијацију, односно рекултивацију земљишта под условима прописаним Законом о заштити земљишта, осим у случају земљишта на којем се врши експлоатација минералних сировина када се ремедијација изводи према посебним прописима из области рударства.¹⁴² Законом о рударству и геолошким

¹³⁶ Члан 55 Закона о пољопривредном земљишту.

¹³⁷ Члан 80 став 10.

¹³⁸ „Службени гласник РС“, број 72/2023.

¹³⁹ Привредно друштво за истраживање, производњу и трговину FIELD TEST д.о.о. (Број овлашћења: 000905319 2024 14847 000 000 000 001).

¹⁴⁰ Члан 2 Правилника о условима за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта.

¹⁴¹ Члан 22 Закона о заштити земљишта.

¹⁴² Члан 23 Закона о заштити земљишта.



истраживањима¹⁴³ уређено је да је носилац експлоатације дужан да у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени, изврши рекултивацију земљишта у свему према техничком пројекту техничке и биолошке рекултивације, који је саставни део главног или допунског рударског пројекта. О овим мерама извештава се министарство надлежно за послове геолошких истраживања и/или за послове рударства, односно надлежни орган АП и министарство надлежно за послове пољопривреде и водопривреде, односно министарство надлежно за послове заштите животне средине.¹⁴⁴

Према Закону о заштити земљишта, извођење радова на ремедијацији и рекултивацији врши се према одобреном пројекту. На пројекте ремедијације и рекултивације земљишта сагласност даје МЗЖС. Пројекат ремедијације и пројекат рекултивације може да израђује привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице које испуњава услове за послове пројектовања у области заштите земљишта. Министар прописује садржину пројекта ремедијације и рекултивације.¹⁴⁵ Закон о пољопривредном земљишту наглашава да само организације које су овлашћене од стране МПШВ могу израђивати пројекте рекултивације. Насупрот томе, Закон о заштити земљишта шири опсег и допушта свим привредним друштвима, предузећима и другим правним лицима која испуњавају услове за пројектовање у области заштите земљишта да израђују пројекте ремедијације и рекултивације.

У поступку ревизије МПШВ – УПЗ и МЗЖС су се изјаснили да нису били обавештени о мерама које прописује члан 153 Закона о рударству и геолошким истраживањима. У овом случају, МПШВ – УПЗ и МЗЖС немају одговарајуће информације о спровођењу мера односно да ли је носилац експлоатације извршио рекултивацију земљишта (пољопривредног) у свему према техничком пројекту техничке и биолошке рекултивације. МПШВ – УПЗ није доставила доказе да поседује евиденције извршених пројекта рекултивације пољопривредног земљишта за период ревизије.

Доношењем Правилника из 2023. године о условима за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта је утврђен редослед рекултивације која се обавља у складу са Законом о пољопривредном земљишту и Законом о рударству и геолошким истраживањима, тако што је у члану 2 тачка 1) Правилника прописано да се рекултивација пољопривредног земљишта изводи након спровођења рекултивације прописане чланом 153 Закона о рударству и геолошким истраживањима којим се уређује област рударства.

У поступку ревизије анализирали смо активности републичког пољопривредног инспектора и инспектора заштите животне средине у вези са овим пројектима. Према Закону о пољопривредном земљишту, пољопривредни инспектор је задужен за контролу да ли се радови на рекултивацији пољопривредног земљишта изводе у складу с одобреним пројектом рекултивације (члан 83, став 12). С друге стране, инспектор заштите животне средине надгледа да ли се поступци санације, ремедијације и рекултивације земљишта спроводе у складу са пројектима (члан 40, став 9 Закона о заштити земљишта).

Поред ове контроле, пољопривредни инспектор је дужан да врши и контролу:

- у циљу утврђивања да ли је за експлоатацију минералних сировина или за друге намене које немају трајни карактер, као и за одлагање јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја добијена сагласност МПШВ;¹⁴⁶

¹⁴³ „Службени гласник РС”, број 101/15, 95/18 и 40/21.

¹⁴⁴ Члан 153 Закона о рударству и геолошким истраживањима.

¹⁴⁵ Члан 24.

¹⁴⁶ Члан 83 став 1 тачка 10 Закона о пољопривредном земљишту.



- да ли привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице има овлашћење за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта;¹⁴⁷
- да ли је инвеститор за експлоатацију минералних сировина платио накнаду за промену намене.¹⁴⁸

Увидом у извештаје о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште за период 2021–2023. године уверили смо се да је било пројекта рекултивације пољопривредног земљишта али да пројекат рекултивације није израдило привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице које има овлашћење МПШВ. С друге стране, инспектор заштите животне средине није спроводио ове контроле.

У периоду 2021–2023. године је било 92 контроле експлоатације минералних сировина на пољопривредном земљишту. У 2022. години на територији општина: Богатић, Власотинце, Кладово, Лозница, Лесковац, Параћин, Прокупље, Топола, Уб и Чајетина (115 ha). У 2023. години на територији општина: Богатић, Власотинце, Кладово, Лозница, Лесковац, Прокупље, Сјеница, Уб и Чајетина (189 ha).

Табела бр. 11: Преглед контрола пољопривредних инспектора за експлоатацију минералних сировина на пољопривредном земљишту по годинама

Редни број	Врста контроле	Година		
		2021.	2022.	2023.
1.	Експлоатација минералних сировина на пољопривредном земљишту	20	31	41

Извор: МПШВ

На основу ових контрола пољопривредни инспектор је у периоду 2021–2023. године поднео 40 захтева за покретање прекршајног поступака и изрекао 38 решења по основу управних мера за вршење експлоатације минералних сировина без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта.

Табела бр. 12: Преглед поднетих захтева за покретање прекршајних поступака по годинама

Редни број	Врста мере	Година		
		2021.	2022.	2023.
1.	Број захтева за покретање прекршајних поступака	7	16	17
2.	Број решења изречених по основу управних мера	10	9	19

Извор: МПШВ

Недостатак евиденција о пројектима рекултивације, као и недовољна обавештеност надлежних институција (МПШВ и МЗЖС) о поступцима прописаним чланом 153 Закона о рударству и геолошким истраживањима, не омогућавају спровођење редовног надзора и контроле. Такође, значајно кашњење у доношењу подзаконских аката (17 година) утицало је на успостављање јасних процедура и стандарда за израду пројекта рекултивације пољопривредног земљишта.

¹⁴⁷ Члан 83 став 1 тачка 13 Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁴⁸ Члан 83 став 1 тачка 14 Закона о пољопривредном земљишту.



Препоручујемо МПШВ да у сарадњи са надлежним институцијама сачини евиденцију о пројектима рекултивације пољопривредног земљишта коју је дужан да спроведе носилац експлоатације у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени сходно Закону о рударству и геолошким истраживањима.

Препоручујемо МЗЖС да у сарадњи са надлежним институцијама сачини евиденцију о пројектима рекултивације пољопривредног земљишта коју је дужан да спроведе носилац експлоатације у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени сходно Закона о рударству и геолошким истраживањима.

Налаз 2.4: Недостатак овлашћених организација и пројеката побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта може угрозити квалитет самог земљишта



Пројекте побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта могу да израђују привредна друштва/предузеће, или друга правна лице која су овлашћена од МПШВ. Међутим, у периоду ревизије нису постојала таква овлашћена правна лица, иако је 2020. године донет Правилник о условима за израду ових пројеката. Због чињенице да у претходне четири године није било заинтересованих привредна друштва/предузеће, или других правних лице за добијање ових овлашћења, пројекти за побољшање квалитета обрадивог земљишта нису израђивани. Упркос томе, у поступку ревизије, анализом годишњих извештаја ЈЛС о коришћењу средстава за реализацију програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у периоду 2021–2023. године, установљено је да је осам од 145 ЈЛС користило ова средства за побољшање квалитета пољопривредног земљишта. Уколико нема овлашћених организација које ће израдити пројекте побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта, неће бити спроведене мере за побољшање физичких, хемијских и биолошких особина обрадивог пољопривредног земљишта, што може довести до даљег погоршања квалитета земљишта.

Побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта обухвата мере којима се врши побољшање физичких, хемијских и биолошких особина земљишта (оглашавање и опескавање земљишта, смањење киселости, смањење алкалности земљишта, мелиоративно ђубрење земљишта и друге мере). Побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта изводи се на основу пројекта. Пројекат побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта може да израђује привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице које има овлашћење МПШВ.¹⁴⁹

Министар МПШВ је донео Правилник о условима за израду пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта који је ступио на снагу 3. новембра 2020. године.¹⁵⁰ Овим Правилником ближе се прописују услови које треба да испуни привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице за израду пројекта побољшања квалитета

¹⁴⁹ Члан 58 Закона о пољопривредном земљишту.

¹⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 128 од 26. октобра 2020.



обрадивог пољопривредног земљишта. Правилник из 2020. године донет је тек 14 година након што је Закон о пољопривредном земљишту ступио на снагу.

Према образложењу одговорних лица МПШВ – УПЗ, у периоду 2021–2023. године није било поднетих захтева од стране привредних друштава, односно предузећа, односно других правних лица, те нема овлашћених организација за израду пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта.

Анализом годишњих извештаја ЈЛС о коришћењу средстава за реализацију програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, у периоду 2021–2023. године, дошли смо до закључка да је осам ЈЛС (6%) користило средства побољшање квалитета пољопривредног земљишта. Градови Сомбор и Панчево нису издвајали средства за ове намене. Како нам ове ЈЛС нису биле субјекти ревизије нисмо детаљно анализирали ко је израђивао ове пројекте. У [Прилогу 7](#) дат је преглед средстава из буџета ЈЛС утрошених за побољшање квалитета пољопривредног земљишта.

ЗАКЉУЧАК 3: Неуспостављање ефикасног надзора и координације надлежних органа доводи до недовољне ефективности у очувању и унапређењу квалитета пољопривредног земљишта.

Један од циљева ревизије био је да утврдимо у којој мери је ефективна координација надлежних органа у погледу очувања и унапређења квалитета пољопривредног земљишта. Да бисмо испунили овај циљ, примењујемо Закон о пољопривредном земљишту, Закон о заштити земљишта и Закон о инспекцијском надзору као критеријум и проверавамо како МПШВ, МПШВ-УПЗ, МЗЖС и ЈЛС, укључујући градове Панчево и Сомбор, спроводе надзор над пољопривредним земљиштем.

Законом о пољопривредном земљишту уређено је да инспекцијски надзор МПШВ врши преко републичког пољопривредног инспектора.¹⁵¹ Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о заштити земљишта и прописа донетих на основу овог закона врши МЗЖС преко инспектора. АП се поверава вршење инспекцијског надзора над применом одредаба Закона о заштити земљишта на територији АП.¹⁵² У [Прилогу 8](#) приказан је преглед овлашћења и дужности пољопривредног инспектора и инспектора заштите животне средине. У поступку ревизије разматрали смо заједничке активности пољопривредног инспектора за пољопривредно земљиште и инспектора заштите животне средине у контексту заштите земљишта. Важно је напоменути да се Закон о заштити земљишта примењује на све врсте земљишта, укључујући и пољопривредно земљиште. Анализом оба закона уочили смо одређена преклапања и повезаности у надлежностима између пољопривредног инспектора и инспектора заштите животне средине, примера ради:

- Пољопривредни инспектор: контролише испуштање и одлагање опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту (члан 83, ст. 3); Инспектор заштите животне средине: прати да ли се загађујуће, штетне и опасне материје, отпадне воде или енергија испуштају у земљиште или на земљиште (члан 40, ст. 7);
- Пољопривредни инспектор: контролише да ли се радови на рекултивацији пољопривредног земљишта врше по пројекту рекултивације (члан 83, ст. 12); Инспектор заштите животне средине: прати да ли се санација, ремедијација и рекултивација земљишта спроводе у складу са пројектима (члан 40, ст. 9);

¹⁵¹ Члан 82.

¹⁵² Члан 39.



- Пољопривредни инспектор: контролише да ли власник или корисник обрадивог пољопривредног земљишта редовно обрађује земљиште и примењује прописане мере и врши контролу плодности земљишта од прве до пете катастарске класе (члан 83, ст. 2,6); инспектор заштите животне средине: прати да ли се спроводи мониторинг земљишта у складу са законом и да ли су извештаји о мониторингу достављени МЗЖС и Агенцији за заштиту животне средине (члан 40, ст. 10 и 11);
- Пољопривредни инспектор: контролише да ли се пољопривредно земљиште користи у складу са прописима (члан 83, ст. 1, 2, 4, 6, 7, 12, 13, 16, 17); инспектор заштите животне средине: осигурава да ли се управљање, односно одрживо коришћење и заштита земљишта врши према стратешким документима и прописаним мерама (члан 40, ст. 1, 3, 4).

Иако се активности ових инспектора могу преклапати/надовезивати, важно је да се координишу како би се избегла дуплирања у раду и осигурало свеобухватно управљање земљиштем. Сложеност задатка захтева сарадњу и јасно дефинисане одговорности ради ефикасне заштите и одржавања квалитета пољопривредног земљишта. На основу планова инспекцијских надзора и информација из годишњег извештаја о раду инспекције, у периоду 2021–2023. године, пољопривредни инспектори нису са инспекторима заштите животне средине спроводили координисане надзоре.

Налаз 3.1: Упркос повећању на 15% редовних контрола пољопривредне инспекције у 2023. години у односу на претходни период, приметан је недостатак контрола које су кључне за праћење стања и квалитета пољопривредног земљишта



Републички пољопривредни инспектор врши инспекцијски надзор, односно надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту. Анализа плана инспекцијског надзора показује да је у периоду 2021–2023. године планирано око 95% ванредних инспекцијских надзора у односу на укупан број инспекцијског надзора. То нам указује на доминантно фокусирање на текуће ситуације у односу на планске активности. Иако је у 2023. години Одељење пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште повећало учешће редовних инспекцијских надзора на 15% (са 2% у претходне две године), и даље недостају контроле које су кључне за праћење стања и квалитета пољопривредног земљишта. Постоје бројни фактори који отежавају рад инспектора, укључујући и недовољан број инспектора. Одељењу пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште недостаје око трећина извршилаца, од 31 колико је систематизовано. Висок проценат ванредних инспекцијских контрола указује на мањи обухват редовних контрола, што је довело до недовољног надзора у кључним областима, као што је контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта.

Законом о инспекцијском надзору¹⁵³ уређено је да инспекцијски надзор, према врсти, може бити редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски. Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора, док се ванредан инспекцијски надзор врши у тачно одређеним ситуацијама прописаним Законом.¹⁵⁴ Инспекцијски надзор се заснива на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Ризик, према степену, може бити незнатан, низак, средњи, висок и критичан. Процена ризика

¹⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18.

¹⁵⁴ Члан 6 Закона о инспекцијском надзору.



у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.¹⁵⁵ План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује.¹⁵⁶

У поступку ревизије смо утврдили да МПШВ – Сектор пољопривредне инспекције није сачинио стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора који је у званичној примени у периоду ревизије. Међутим, сачинио је Нацрт стратешког (вишегодишњег) плана инспекцијског надзора Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште за период 2021–2025. године. Овај нацрт вишегодишњег плана, према образложењу представника МПШВ, примењује се од 2021. године. Како је ово нацрт вишегодишњег плана инспекцијског надзора он може бити и прелиминарна верзија плана, која је још у фази израде и може бити подложен изменама и допунама. Стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора је завршен документ који пружа јасне смернице и упутства за реализацију.

Плановима инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције за 2021, 2022. и 2023. годину планирано је да Одељење пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште спроведе највећи део инспекцијских контрола из области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта које се односи на:

- контролу правног основа за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини;
- контролу коришћења пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе,
- контролу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини које је дато у закуп,
- контролу у циљу утврђивања да ли се врши систематска контрола плодности пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе,
- контролу експлоатације минералних сировина, глине, шљунка и песка као и одлагање јаловине, пепела и шљаке на пољопривредном земљишту,
- контролу промене намене коришћења пољопривредног земљишта и плаћање накнаде за промену намене пољопривредног земљишта,
- контролу у циљу утврђивања да ли се врши редовна обрада пољопривредног земљишта и примена мера које је власник, односно корисник дужан да примењује при његовом коришћењу.

Анализом годишњих Планова инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције за 2021., 2022. и 2023. годину утврђено је да је планирано да Одељење пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште изврши у периоду 2021–2023. године око 95% ванредних инспекцијских надзора у односу на укупан број инспекцијских надзора. Проценат је израчунат на основу анализе броја инспекцијских надзора који су вршени на захтев физичких и правних лица и државних и других органа током претходне године.

Према образложењу МПШВ, поступак спровођења ванредног инспекцијског надзора врши онда када надзор није планиран. Ванредни инспекцијски надзор најчешће се врши као канцеларијско – теренски надзор инспекције, када такав надзор захтева МПШВ – УПЗ, ЈЛС

¹⁵⁵ Члан 9 Закона о инспекцијском надзору.

¹⁵⁶ Члан 13 Закона о инспекцијском надзору.



или када се поступа по представци правног или физичког лица. Надзор се састоји од непосредног увида у земљиште, просторије, акте и документацију надзираног субјекта. Инспектор сачињава записник о инспекцијском надзору и на основу утврђеног чињеничног стања уколико је то потребно изриче управну меру, а за учињене повреде позитивних прописа надлежном органу подноси кривичну пријаву или захтев за покретање прекршајног поступка.

У оквиру ове ревизије, анализирали смо Извештаје о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште за период 2021–2023. године. Ови извештаји су део Годишњег извештаја о раду Сектора пољопривредне инспекције МПШВ. Из извештаја произлази да је Одељење имало одређене изазове у обављању својих дужности. Поред недовољног броја инспектора, истакнуте су и друге отежавајуће околности као што су: недостатак горива, проблеми са сервисирањем и поправком возила, неадекватна техничка опремљеност као што су недостатак фотокопир апарата и кертрица, као и слаба интернет веза и слично. У табели испод приказан је преглед систематизованих и попуњених радних места са звањем пољопривредни инспектор у Одељењу.

Табела бр. 13: Приказ броја пољопривредних инспектора за пољопривредно земљиште за период 2021 – 2023. године

Редни број	Опис	2021. г.	2022. г.	2023. г.
1.	Број систематизованих радних места	31	31	31
2.	Број попуњених радних места	15	18	19
3.	Проценат попуњених радних места у односу на систематизована	48%	58%	61%

Извор: МПШВ, Сектор пољопривредне инспекције

Иако је број систематизованих радних места остао исти током посматраних година, постоји позитиван тренд у попуњавању тих радних места. Проценат попуњених радних места расте из године у годину, што указује на успешне напоре у решавању проблема недовољне запослености. Међутим, и даље постоји простор за додатна побољшања, с обзиром на то да још увек није попуњен читав број систематизованих радних места. У 2023. години, Одељењу пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште недостаје око трећина извршилаца, од 31 колико је предвиђено систематизацијом радних места.

Посматрано за период ревизије, Одељење пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште је најчешће спроводило ванредне инспекцијске надзоре (98% у 2021. и 2022. години). Међутим, у 2023. години је дошло до промене. Учешће редовних инспекцијских надзора је значајно повећано и сада чини 15% свих надзора, у поређењу са само 2% у претходне две године. Ово повећање учешћа редовних инспекцијских надзора може бити последица препорука из Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини“, ¹⁵⁷ који је указао на потребу за већом равнотежом између редовних и ванредних надзора. Односно да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирају утврђено стање у овој области и у складу са тим планирају већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту. У [Прилогу 9](#) дат је преглед поступања по препорукама ДРИ.

У 2023. години број извршених контрола био је 1.592, што представља повећање од 17% у односу на 2022. годину (1.348 контрола) и 30% у односу на 2021. годину (1.216 контрола). Иако је примећен тренд раста броја контрола, он још увек није достигао ниво из 2018. године,

¹⁵⁷ Број: 400-398/2022-04/49 од 23.12.2022. године.



када је било 1.731 контрола, а број инспектора био је већи за један или два у поређењу са периодом ревизије.

У Годишњем извештају о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште за 2023. годину по Закону о инспекцијском надзору, истакнуто је да је инспекција током извештајног периода, узимајући у обзир могуће и вероватне неправилности, превентивно деловала.¹⁵⁸ Због недовољних људских ресурса и великог броја захтева других органа и представки које су одузимале време инспекцији, инспекција није могла више пажње да посвети и користи превентивно деловање. Планирано повећање људских ресурса није у потпуности реализовано, што је умањило заступљеност превентивног деловања у раду инспекције. Надзирани субјекти се нису обраћали инспекцији захтевом за превентивно деловање.

У табели испод, приказане су извршене контроле Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште по областима у периоду 2021–2023. године. Од укупног броја контрола 76% (3.162 контрола) у овом периоду се односило на: утврђивање фактичког стања у погледу коришћења пољопривредног земљишта / ради прибављања сагласности МПШВ за промену намене, правни основ за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини и промена намене / плаћање накнаде за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта. Свега шест контрола се односило на контролу у циљу утврђивања да ли власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта врши контролу плодности земљишта од прве до пете катастарске класе и контролу у циљу утврђивања да ли привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице има овлашћење за утврђивање контроле плодности земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште.

Табела бр. 14: Преглед извршених контрола Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште по областима у периоду 2021-2023. године

Редни број	Врста контроле	Број контрола по годинама			
		2021.	2022.	2023.	Од укупно*
1.	Фактичко стање у погледу коришћења пољопривредног земљишта / ради прибављања сагласности МПШВ за промену намене	370	426	511	32%
2.	Правни основ за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини	468	494	433	27%
3.	Промена намене / плаћање накнаде за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта	154	159	147	9%
4.	Годишњи програм заштите уређења и коришћења пољопривредног земљишта	—	—	124	8%
5.	Књига поља	—	—	102	6%
6.	Пољска штета	14	22	68	4%
7.	Инвестиције / промена начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини	47	62	54	3%
8.	Коришћење обрадивог пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе	45	41	44	9%
9.	Експлоатација минералних сировина на пољопривредном земљишту	20	31	41	3%

¹⁵⁸ Превентивно деловање кроз различите модалитете превенције: уједначавање инспекцијске праксе, сарадња са другим државним органима управе, АП и ЈЛС, сарадња са физичким и правним лицима у вези са придржавањем и применом прописа из делокруга рада инспекције и превазилажења одређених спорних питања која су се појављивала у пракси како би та лица прилагодила се и усагласила се прописаним нормама.



Редни број	Врста контроле	Број контрола по годинама			
		2021.	2022.	2023.	Од укупно*
10.	Подзакуп пољопривредног земљишта у државној својини	37	31	12	< 1%
11.	Коришћење пашњака	11	48	12	< 1%
12.	Пољопривредна инфраструктура - функционалност	30	21	10	< 1%
13.	Коришћење пољопривредног земљишта у грађевинском подручју	2	1	5	< 1%
14.	Испуштање опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту и у каналима за одводњавање/наводњавање	—	2	4	< 1%
15.	Редовна обрада обрадивог пољопривредног земљишта	7	7	2	< 1%
16.	Плодност обрадивог пољопривредног земљишта	5	—	1	< 1%
17.	Извођење радова према Пројектима уређења пољопривредног земљишта	4	2	1	< 1%
18.	Услови за утврђивање плодности обрадивог пољопривредног земљишта	—	—	—	—
19.	Пољопривредни објекат - функционалности	2	1	—	—
20.	Друге контроле	—	—	1	< 1%
	Укупно	1.216	1.348	1.572	—

Извор: МПШВ

* Учешће врсте контроле у укупном броју контрола у 2023. години

Најчешће утврђене незаконитости/неправилности у периоду 2021–2023. години код контролисаних субјеката, посматрано по предметима надзора, утврђене су у односу на:¹⁵⁹

- Противправно заузимање и бесправно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, односно обављање делатности тј. вршење активности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без уговора о закупу/коришћењу, закљученим са МПШВ као закупаоцем;
- Експлоатација минералних сировина са пољопривредног земљишта без сагласности МПШВ;
- Некоришћење пољопривредног земљишта за пољопривредну производњу (неосновано остваривање права на подстицајна средства);
- Привођење пашњака другој култури;
- Промена намене пољопривредног земљишта без плаћања накнаде за промену намене земљишта.

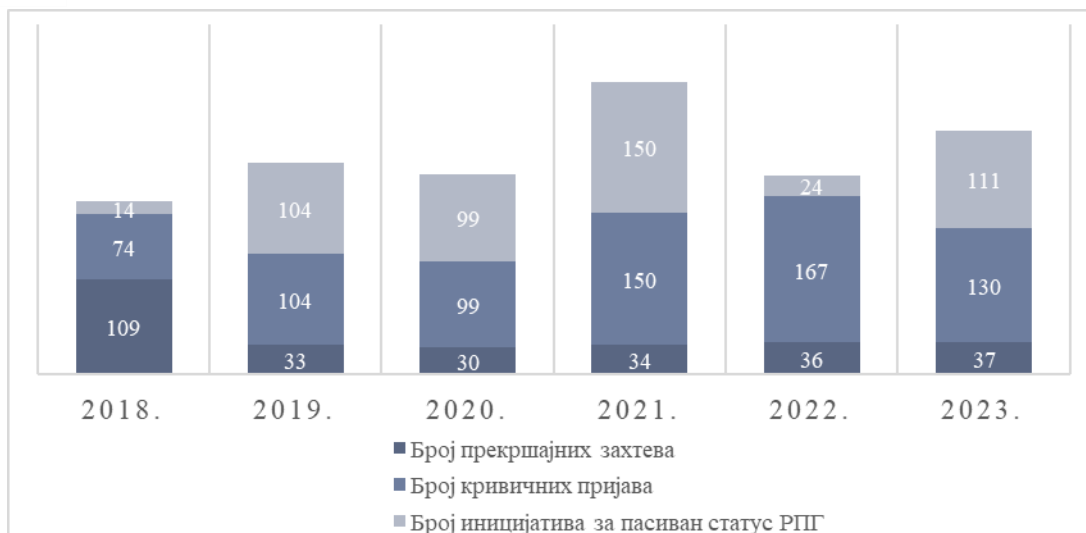
За утврђене незаконитости/неправилности надлежни органи су поднели кривичне пријаве и захтеве за покретање прекршајног поступка.

У наставку дат је графички приказ броју казних мера (прекршајни захтеви, кривичне пријаве и иницијативе за пасиван статус РПП) за период 2018 – 2023. године.

¹⁵⁹ Из годишњих извештаја о раду Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште за 2021, 2022. и 2023. г.



Графикон бр. 3: Преглед броја казених мера пољопривредне инспекције по годинама



Извор: ДРИ

У периоду 2021–2023. године поднето је 447 кривичних пријава против лица због постојања основне сумње да су учинили кривична дела противправног заузимања пољопривредног земљишта у државној својини. У 2021. години поднета је и једна кривична пријава због изазивања опште опасности и једна кривична пријава због злоупотребе службеног положаја. У 2023. години поднете су и две кривичне пријаве против заштите животне средине и једна због спречавања службеног лица у вршењу службене радње.

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

Табела бр. 15: Преглед поднетих захтева за покретање прекршајних поступака по годинама

Редни број	Правни основ за подношење захтева	Година		
		2021.	2022.	2023.
1.	Привођење пашњака другој култури	3	8	2
2.	Спаљивање органских остатака после жетве усева	2	—	—
3.	Коришћење пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе и промена намене пољопривредног земљишта и/или без плаћене накнаде за промену намене	12	8	5
4.	Недоношење Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта	—	—	3
5.	Вршење експлоатације минералних сировина без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта	7	16	17
6.	Вршење инвестиционих радова и/или мењање начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без одобрења Министарства, као закупаца	5	3	2
7.	Давање у подзакуп пољопривредног земљишта у државној својини	2	—	—
8.	Напасање стоке на туђем земљишту	—	—	6
9.	Причињавање пољске штете	3	1	1
10.	Нису водили књигу поља за биљну производњу	—	—	1
	УКУПНО	34	36	37

Извор: ДРИ на основу Извештаја о раду Сектора пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште



Током периода 2021–2023, укупно је дошло до благог повећања броја захтева за покретање прекршајних поступака. Повећан је број захтева у одређеним категоријама, као што су вршење експлоатације минералних сировина (45% укупних захтева у 2023. години) без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта, што указује на потребу за већом контролом и применом прописа у тој области. С друге стране, неке категорије показују опадање броја захтева, што може указивати на побољшање у управљању или промену фокуса инспекцијских активности.

Табела бр. 16: Упоредни квантитативни показатељи броја донетих управних мера

Редни број	Управни акти	Година					
		2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
1.	Број решења о забрани	34	13	12	23	20	38
2.	Број решења за отклањање недостатака	34	23	12	6	12	32
3.	Број решења о МТУ (мин.тех.услови)	25	18	8	—	—	—
4.	Број осталих решења	0	21	10	12	16	1

Извор: ДРИ на основу Извештаја о раду Сектора пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште

У наставку дајемо преглед донетих управних мера у ревидираном периоду.

Табела бр. 17: Преглед броја решења изречених по основу управних мера по годинама

Редни број	Решења изречена по основу управних мера	Година		
		2021.	2022.	2023.
1.	Вођења књиге поља	—	—	22
2.	Вршења експлоатације минералних сировина и одлагање јаловине без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта	10	9	19
3.	Забране коришћења пољопривредног земљишта од прве до пете катастарске класе у непољопривредне сврхе	12	10	13
4.	Извршавања мера и радњи уз одређивање за то потребног рока	—	4	7
5.	Забране одлагања јаловине, пепела, шљаке на пољопривредном земљишту	—	—	4
6.	Враћања земљишта у првобитно стање	—	—	2
7.	Забране мењања начина коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без одобрења МПШВ	1	—	1
8.	Забране привођења пашњака другој култури	—	—	1
9.	Плаћања накнаде за промену намене пољопривредног земљишта	1	2	1
10.	Одбацивања поднесака због ненадлежности, обустављање поступка, непостојање услова за покретање поступка	16	16	1
11.	Забране уништавања усева и садница	—	1	—
12.	Прибављања доказа о плаћеној накнади за промену намене пољопривредног земљишта	3	2	—
13.	Утврђивања висине накнаде за промену намене пољопривредног земљишта од стране општинске/градске управе	—	1	—
14.	Редовне обраде обрадивог пољопривредног земљишта	1	—	—
15.	Прибављања сагласности МПШВ за вршење експлоатације минералних сировина	1	3	—
	УКУПНО:	45	48	71

Извор: ДРИ на основу Извештаја о раду Сектора пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште



Током периода 2021–2023. године, укупан број изречених решења по основу управних мера је значајно порастао, са 45 решења у 2021. години, 48 у 2022. години и 71 у 2023. години. Повећан број решења у одређеним областима, као што су вршења експлоатације минералних сировина и одлагање јаловине без сагласности МПШВ, без пројекта рекултивације и без плаћене накнаде за промену намене пољопривредног земљишта и нове области као што су вођење књиге поља, указује на појачану контролу у овим областима. Први пут у 2023. години примећено је изречено решење за вођење књиге поља, што указује на повећану контролу у тој области. Ово повећање може бити последица препорука из извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини“¹⁶⁰, који је указао на потребу за предузимањем адекватних мере у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини. У [Прилогу 9](#) дат је преглед поступања по препорукама ДРИ.

Током периода ревизије, било је само шест контрола које су проверавале да ли власници и корисници обрадивог пољопривредног земљишта контролишу плодност земљишта и да ли привредна друштва имају овлашћење за утврђивање контроле плодности земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида. Мали број ових контрола указује на недостатак активности у надзору на спровођењем Закона о пољопривредном земљишту.



Препоручујемо МПШВ да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу контроле плодности обрадивог пољопривредног земљишта, а све у циљу заштите земљишта.

Налаз 3.2: Министарство заштите животне средине није у довољној мери вршило надзор над спровођењем Закона о заштити земљишта у циљу одрживог коришћења и заштите земљишта



Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о заштити земљишта и прописа донетих на основу овог закона врши МЗЖС преко инспектора. МЗЖС – Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини није у довољној мери вршио надзор над спровођењем Закона о заштити земљишта ради одрживог коришћења и заштите земљишта. У циљу заштите земљишта од загађења и деградације, током 2022. и 2023. године инспектори су извршили редовну службену посету само једном правном лицу. Надзор над доношењем стратешких, годишњих документима, односно документима за заштиту земљишта и извештавање, није био предмет плана инспекцијског надзора. Недостатак адекватног инспекцијског надзора над применом Закона о заштити земљишта и прописа који произлазе из њега, може довести до недовољне заштите земљишта и повећаног ризика од загађења и деградације земљишта.

¹⁶⁰ Број: 400-398/2022-04/49 од 23.12.2022. године.



Законом о заштити земљишта уређено је да у вршењу инспекцијског надзора инспектор има права и дужност да утврђује:¹⁶¹

- Да ли се управљање, односно одрживо коришћење и заштита земљишта, врши према стратешким документима и условима и мерама утврђеним у складу са овим законом;
- Да ли обављање делатности или активности и радњи могу изазивати загађење земљишта;
- Да ли се спроводе мере и услови заштите земљишта прописани планским документима;
- Да ли су прибављени резултати квалитета земљишта пре почетка обављања активности код пројеката за које није потребна израда студије процене утицаја на животну средину, а могу имати утицаја на земљиште;
- Да ли је донет Годишњи програм и да ли је прибављена сагласност на Годишњи програм;
- Да ли је Извештај о спровођењу Годишњег програма достављен МЗЖС;
- Да ли се загађујуће, штетне и опасне материје, отпадне воде или енергија испуштају у земљиште или на земљиште;
- Да ли се поступа по акту којим се налажу хитне мере;
- Да ли се санација, ремедијација и рекултивација земљишта спроводе у складу са пројектима;
- Да ли се мониторинг земљишта спроводи у складу са законом;
- Да ли је Извештај о мониторингу, израђен и достављен МЗЖС и АЗЖЖС;
- Да ли се на прописан начин води Катастар контаминираних локација;
- Да ли се спроводе друге прописане обавезе, мере и услови заштите земљишта.

Анализом годишњих Планова инспекцијског надзора МЗЖС – Сектора за надзор и превентивно деловање у животној средини за 2021, 2022. и 2023. годину утврђено је да је планиран инспекцијски надзор привредних субјеката код којих постоји могућност загађења земљишта или је утврђено загађење земљишта по пријавама, у случају акцидента, као и у случајевима надзора над реализацијом радова на санацији и/или ремедијацији контаминираних земљишта, у складу са решењима о давању сагласности на Пројекте санације и/или ремедијације.

МЗЖС – Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини је израдило је контролну листу 4 под називом „Контрола загађења земљишта“, која је од 27. децембар 2023. године.

Ова контролна листа се састоји од следећих шест делова:

1. Врста активности и сагласности;
2. Мере заштите земљишта;
3. Ванредни догађаји и акциденти;
4. Обављање мониторинга земљишта;
5. Извештај о мониторингу земљишта;
6. Катастар контаминираних локација.

Према образложењу одговорних лица МЗЖС, Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини у периоду 2021–2023. године није вршио редовне инспекцијске надзоре при којима се користи контролна листа 4 „Контрола загађења земљишта“, сагласно одредбама Закона о заштити земљишта. Са друге стране, у вези са спровођењем Закона о заштити земљишта, Сектор за надзор и превентивно деловање у животној средини у складу са својим кадровским капацитетима, током 2022. и 2023. године извршио је планиране Службене

¹⁶¹ Члан 40.



саветодавне посете Акционарског друштва Електромрежа Србије – Београд – ЕМС АД Београд, Кнеза Милоша 11, Београд на основу члана 13 Закона о инспекцијском надзору којим је уређено превентивно деловање инспекције. Предмет службене саветодавне посете је примена одредби члана 7 Закона о заштити земљишта, односно да ли правно лице у обављању своје делатности утиче или може утицати на квалитет земљишта.¹⁶² Службене саветодавне посете обухватиле су трафостанице и током службених саветодавних посета овлашћена стручна организација извршила је и узорковање земљишта на локацијама трафостаница, а све у циљу примене одредби Закона о заштити земљишта.



Препоручујемо МЗЖС да приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора анализира утврђено стање у овој области и у складу са тим планира већи обухват инспекцијског надзора над спровођењем Закона о заштити земљишта у делу доношења стратешких, годишњих документима, односно документима за заштиту земљишта и извештавање, а све у циљу заштите земљишта.

Налаз 3.3: Град Сомбор не спроводи контролу и оверу књига поља, коју закупци пољопривредног земљишта у државној својини треба да воде, док Град Панчево обавља ову контролу само за закупце који поднесу захтев



Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу. Контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у ЈЛС. У Граду Сомбору не постоје извешаји о извршеној контроли и овери књига поља, а као разлог истичу да књиге поља закупца нису оверене због недостатака у подзаконским актима који јасно уређују ову процедуру. С друге стране, у Граду Панчеву контролу над вођењем књига поља потврђује дипломирани инжењер пољопривреде, али само за закупце који су поднели захтев за оверу. Резултати анкете МПШВ – УПЗ, која је спроведена међу ЈЛС, показују да 80 од 110 ЈЛС (73%) не врши контролу и оверу књига поља. Један од разлога је и то што закупци не воде књиге поља. Поред тога, постоје значајне разлике и у формату књига поља, при чему неки закупци предају књиге написане руком, а други у електронском облику. Недостатак адекватне контроле и овере књига поља представља ризик од неправилног коришћења пољопривредног земљишта, укључујући потенцијалну злоупотребу пестицида и ђубрива. Ово може довести до непоштовања добрих пољопривредних пракси, што има за последицу деградацију земљишта и негативне еколошке последице.

Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу. Као што смо навели у Налазу 2.2, контролу над вођењем књиге поља врши пољопривредни инспектор, док контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм у ЈЛС.¹⁶³

¹⁶² Привредна друштва, друга правна лица и предузетници који у обављању делатности утичу или могу утицати на квалитет земљишта дужни су да обезбеде техничке мере за спречавање испуштања загађујућих, штетних и опасних материја у земљиште, планирају трошкове заштите земљишта од загађивања и деградације у оквиру инвестиционих и производних трошкова, прате утицај своје делатности на квалитет земљишта, обезбеде друге мере заштите у складу са овим законом и другим законима.

¹⁶³ Члан 62 ст 8 Закона о пољопривредном земљишту.



Град Сомбор

У образложењу дипломираног инжењера пољопривреде, члана комисије за давање мишљења на годишњи програм Града Сомбора, указује се на проблеме у вези са овером књига поља закупаца. Главни разлог зашто ове књиге нису оверене је недостатак подзаконских аката који прецизно уређују ову процедуру: којим печатом треба оверавати овај документ, каква су права и обавезе страна у поступку и како тачно изгледа процедура овере. Ова проблематика је више пута разматрана у сарадњи са НАЛЕД-ом, МПШВ и другим надлежним институцијама, али до сада није постигнут никакав напредак. Проблем је и што пољопривредници сами пријављују активности у књигама поља, а те информације је тешко проверити без непосредног присуства на терену. Једна од главних тема која се провлачила је да се приликом попуњавања књиге поља у било ком облику, стави изјава закупаца државног пољопривредног земљишта да под материјалном и кривичном одговорношћу изјављују шта су радили на парцелама које су предмет закупа по важећим уговорима, те да се уведу и казнене одредбе уколико се закон буде кршио или се понашало на пољопривредном земљишту ван добре пољопривредне праксе. Још један од разлога је да оно што пољопривредници, закупци наводе у књизи поља да су радили или уносили у пољопривредно земљиште немогуће проверити уколико нисмо лично укључени у поступак производње те да бих својим потписом и евентуалном овером, дала сагласност на радње које је купац предузимао на парцелама, чак и ако оне нису законом дозвољене, у смислу неограничене употребе пестицида, ђубрива, недозвољених средстава (пестицида), времена извођења агротехничких радова и много тога другог. Дипломирани инжењер пољопривреде у Одељењу за пољопривреду и заштиту животне средине нема обавезу изласка на терен, још мање овлашћења да контролише производњу закупаца на терену, што је разумљиво имајући у виду природу посла у Градској управи. У сарадњи са колегама из других ЈЛС, редовно се извештавало надлежно МПШВ о проблемима у вези са овером књига поља на радним групама са НАЛЕД-ом. Ипак, до сада није предузето никакво конкретно решење.

Град Панчево

Према образложењу одговорних лица Града Панчева, постоји утврђена процедура за контролу вођења књига поља, која произлази из законом и укључена је у уговор о закупу државног пољопривредног земљишта. Пољопривредници који савесно извршавају своје уговорне обавезе воде књиге поља и подnose захтев Градској управи за оверу тих књига.

Устаљена процедура изгледа овако: на почетку сваке агроекономске године отвара се предмет у писарници Градске управе, који се обележава једним бројем за све контроле књига поља. Захтеви закупаца се уписују по редном броју. Приликом подношења захтева, пољопривредници прилажу доказ о плаћеној такси, доказе о извршењу обавеза и књигу поља у довољном броју примерака. Један примерак се задржава, а остали се оверавају. Након тога, овлашћено лице, дипломирани инжењер пољопривреде који је члан комисије за давање мишљења на годишњи програм, прегледа књигу и документацију, и издаје уверење о овери или тражи додатне доказе и примедбе. Оверени примерак књиге поља и уверење враћају се подносиоцу, а документација се чува за архиву.

Представници града Панчева су истакли да је важно напоменути да обавезу вођења књига поља не поштују сви закупци. Међутим, како Град Панчево није власник земљишта, није састављао образац уговора (који не садржи казнене мере за непоштовање ове обавезе) нити је уговор са закупцима потписао, и како Град има врло ограничену надлежност поводом давања у закуп овог земљишта, он нема могућност (правни основ) да уводи казнене мере за закупце који обавезу вођења књиге поља не извршавају.



У поступку ревизије смо се уверили да закупци пољопривредног земљишта у државној својини достављају књиге поља које су различите форме и садржине, неке су написане руком на белом папиру, док су друге евиденције које се воде у електронском облику.

У поступку ревизије, МПШВ – УПЗ спровело је анкету како би утврдило усаглашеност ЈЛС са прописима о пољопривредном земљишту, посебно у вези са чланом 62 Закона о пољопривредном земљишту. Од укупно 145 ЈЛС њих 110 ЈЛС (76%) је доставило анкету. Позитивно је одговорило 20 ЈЛС односно да врше контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, док 80 ЈЛС не врши ову контролу и оверу књиге поља за биљну производњу. Као разлог за неспровођење ове контроле и овере осам ЈЛС су навеле да су им потребне додатна стручна подршка од стране МПШВ – УПЗ, 12 ЈЛС су истакле да су се сусретале са проблемима услед недостатка стручног кадра, а две ЈЛС су казале на недостатак средстава као значајну потешкоћу. Више информација у вези са овом анкетом налази се у [Прилогу 5](#).



Препоручујемо граду Панчеву да спроводе контролу и оверу књиге поља за биљну производњу за све закупце пољопривредног земљишта у државној својини, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године.

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

Пољска штета

Законом о пољопривредном земљишту уређено је да је забрањено уништавање и оштећење усева, садница, стабала и пољопривредне механизације на имањима, оштећења која доводе до смањења продуктивности, структуре и слојева пољопривредног земљишта, као и свако друго оштећење на пољопривредном земљишту. Забрањено је спаљивање органских остатака после жетве усева на пољопривредном земљишту. Забрањена је испаша стоке на обрадивом пољопривредном земљишту, осим на сопственом. ЈЛС прописује мере за заштиту од пољске штете и мере за заштиту од спаљивања органских остатака на пољопривредном земљишту.¹⁶⁴

Градови Сомбор и Панчево су прописали мере за заштиту од пољске штете и мере за заштиту од спаљивања органских остатака на пољопривредном земљишту. Град Панчево је 2010. године донео Одлуку о мерама заштите пољопривредних земљишта, пољских путева и канала од пољских штета и организовању ПС на територији града Панчева.¹⁶⁵ Град Сомбор је 2019. године донео Одлуку о мерама заштите пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете.

У поступку ревизије, МПШВ – УПЗ спровела је анкету како би утврдило усаглашеност ЈЛС са прописима из области пољопривредног земљишта, посебно у вези са чланом 28 Закона о пољопривредном земљишту. Од укупно 145 ЈЛС, 110 (76%) је учествовало у анкети. Од тога, 65 ЈЛС је позитивно одговорило на питање о прописивању мера за заштиту од пољске штете и мера за заштиту од спаљивања органских остатака на пољопривредном земљишту, док 35 ЈЛС није прописало те мере. Као разлог за недоношење прописа две ЈЛС су навеле да су им потребне додатна стручна подршка од стране МПШВ – УПЗ, 11 ЈЛС су истакле да су се сусретале са проблемима услед недостатка стручног кадра, а четири ЈЛС су указале на

¹⁶⁴ Члан 28.

¹⁶⁵ „Сл. лист града Панчева“ бр. 21/2010, 20/2011, 8/2013 и 6/2014.



недостатак средстава као значајну потешкоћу. Више информација у вези са овом анкетом налази се у [Прилогу 6](#).

Слика бр. 5: Спаљивање биљних остатака и усева на пољопривредном земљишту



Извор: ДРИ

Град Панчево

Одлуком о мерама заштите пољопривредних земљишта, пољских путева и канала од пољских штета и организовању пољочуварска служба на територији града Панчева, уређени су послови службе и то:¹⁶⁶

- да путем пољочувара врши непосредну заштиту усева и засада на пољопривредном земљишту од пољске штете и заштиту пољских путева и канала;
- да путем пољочувара поља спречи спаљивање органских остатака после жетве усева на пољопривредном земљишту;
- да путем пољочувара поља спречи испашу стоке на обрадивом пољопривредном земљишту;
- да за сваку недозвољену радњу којом је причињена пољска штета утврди ближе обележје радње, прикупи податке о пољопривредном земљишту, атарском путу или каналу на којем је штета учињена и његовом власнику, односно закупцу, прикупи податке о извршиоцу и сведоцима уколико их има и о свему томе сачини записник;
- да о причињеној штети благовремено обавести пољопривредног инспектора и власника, односно закупца пољопривредног земљишта коме је штета причињена;
- да заприми захтев оштећеног лица за процену пољске штете и поступа по њему на начин уређен овом Одлуком;
- да врши административне и техничке послове за потребе Комисије за процену пољске штете.

¹⁶⁶ Члан 9.



Табела бр. 18: Преглед извршених контрола пољочуварске службе града Панчева за 2021, 2022. и 2023. годину

Година	Контрола коришћења државног пољопривредног земљишта (записници републичког пољопривредног инспектора)	Контрола пољских прекршаја (Годишњи извештаји пољочуварске службе града Панчева)	Ванредна контрола (записници републичког пољопривредног инспектора)
2021.	1	1	1
2022.	4	1	30
2023.	1	1	1

Извор: Град Панчево

Према образложењу одговорних лица, Град Панчево је у агроекономским годинама 2021, 2022. и 2023. спровео поступак против коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа на основу записника републичке пољопривредне инспекције као надлежног органа за утврђивање узурпације. У горе приказаној табели, у другој колони, дат је број записника републичког пољопривредног инспектора који обухватају све потврђене случајеве узурпације пољопривредног земљишта у државној својини у датој години. Ови записници представљају основ за поступање локалне самоуправе која доноси одговарајуће акте (нпр. Акт о скидању усева са пољопривредног земљишта у државној својини на територији града Панчева). У трећој колони, дат је број извештаја који годишње дају вршиоци пољочуварске службе на територији града Панчева, изабрани у поступку јавне набавке за ову услугу. У четвртој колони дат је број ванредних контрола републичког пољопривредног инспектора оличених у записницима републичког пољопривредног инспектора, а који такође представљају основ за поступање локалне самоуправе.

Град Сомбор

Ради заштите пољопривредног земљишта усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете у смислу Одлуку о мерама заштите пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете организује се пољочуварска служба. Спровођење мера организоване заштите од пољске штете у смислу ове Одлуке, врши Град Сомбор који посао може да повери правном лицу или предузетнику које је регистровано за обављање наведене делатности - пружања предметних услуга. Одлуку о расписивању јавног конкурса и одлуку о поверавању послова заштите, од пољске штете, доноси градоначелник. Однос између града и вршиоца дужности пољочуварске службе, регулисаће се уговором.¹⁶⁷

Табела бр. 19: Преглед извршених контрола пољочуварске службе града Сомбор за 2021, 2022. и 2023. годину

Година	Контрола коришћења државног пољопривредног земљишта	Контрола пољских прекршаја	Редовна контрола	Укупно
2021.	673	131	461	1.265
2022.	712	126	1.410	2.248
2023.	675	118	628	1.421

Извор: Град Сомбор

¹⁶⁷ Члан 9 Одлука о мерама заштите пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете организује се пољочуварска служба.



Према образложењу одговорних лица града Сомбора, записници о извршеној контроли пољочуварске службе класификују се у три основне категорије:

- Контрола коришћења државног пољопривредног земљишта: записници које израђују пољочувари на основу налога Одељења за пољопривреду и заштиту животне средине, који се упућује сваке године после спроведених јавних надметања. Контрола обухвата земљиште у државној својини које није предмет закупа, тј. за које није закључен уговор са надлежним МПШВ, с циљем да се утврди евентуално бесправно коришћење;
- Контрола пољских прекршаја: записници који се састављају ради утврђивања прекршаја из Одлуке о заштити пољопривредног земљишта, усева и засада, пољских путева и канала од пољске штете и укључују ситуације као што су: неуклањање амброзије, испаша стоке на туђем земљишту, изношење отпада и сеча ветрозаштитних појасева и др;
- Редовна контрола: записници се који се израђују по другим основима, а приликом редовне контроле атара коју су пољочувари дужни да врше те су у обавези записнички да констатују оно што утврде вршењем такве контроле.



V Прилози

Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Избор субјеката ревизије извршен је на основу њихове способности да пружају одговоре на постављена ревизорска питања. Овај избор је укључивао процену њихових надлежности у складу са Законом о пољопривредном земљишту и Законом о заштити земљишта. У складу са наведеним за субјекте ревизије изабрани су:

- 1) МПШВ;
- 2) МПШВ – УПЗ;
- 3) МЗЖС;
- 4) Град Панчево и
- 5) Град Сомбор.

Приликом одабира градова Сомбор и Панчево као субјеката ревизије, анализирали смо податке о коришћеним средствима који су достављени од 145 ЈЛС.¹⁶⁸ Ови подаци су садржани у Годишњем извештају о коришћењу средстава за реализацију програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за 2022. годину. ЈЛС су обавезне да овај извештај доставе МПШВ у складу са чланом 71 став 3 Закона о пољопривредном земљишту. На основу података које су доставиле 145 ЈЛС, утврђено је да 45 од њих, што је 31% укупног броја, није уложило средства у заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта у 2022. години. ЈЛС су рангиране према висини утрошених средстава за програме заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. На првом месту, по највишем износу утрошених средстава, нашли су се град Панчево и град Сомбор.

Град Панчево је највећи део својих средстава, 57%, уложио у претварање необрадивог земљишта у обрадиво. Следећи највећи издатак чини уређење атарских путева, за шта је потрошено 18% средстава. Одводњавање пољопривредног земљишта обухватило је 9% износа средстава, док је 16% утрошено на опремање ПС, противградне службе и подизање ветрозаштитних појасева. Град Сомбор је највише средстава из сопствених извора уложио за уређење атарских путева (30% средстава), опремање ПС (25% средстава) и одводњавање пољопривредног земљишта (16% средстава).

Као део процеса прикупљања информација, добијени су подаци од АЗЗЖС. Према Закону о заштити земљишта, АЗЗЖС управља информационом системом земљишта, који је интегрисан у јединствени информациони систем заштите животне средине. АЗЗЖС је обавезна да прикупља и уноси податке у информациони систем квалитета земљишта. Такође, катастар контаминираних локација представља базу података о загађеним, угроженим и деградираним земљиштима и чини део информационог система земљишта.¹⁶⁹

Временски обухват ревизије, који покрива период 2021 – 2023. године, одређен је након спроведене анализе. Уколико је било потребно за формулисање закључака ревизије, разматрани су и подаци и информације који се односе на период изван овог временског оквира.

У циљу одговора на прво ревизијско питање, прикупили смо податке и користили Закон о заштити земљишта као критеријум за анализу. За одговор на ревизијско питање, користили смо податке о томе да ли су постојећи субјекти ревизије имали донете планске и програмске документе за заштиту земљишта. Конкретно, проверавали смо да ли су у складу са

¹⁶⁸ Законом о територијалној организацији РС („Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 - др. закон) уређено је да територијалну организацију РС чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице (174 ЈЛС). У фази планирања ревизије, прикупили смо податке о 145 ЈЛС без територије АП Косово и Метохија.

¹⁶⁹ Члан 34.



превентивним мерама заштите земљишта обухваћени следећи аспекти: планирање и интеграција заштите земљишта у секторске политике и планове, као и утврђивање испуњености услова заштите земљишта, као и праћење стања и квалитета земљишта.

Да бисмо одговорили на друго ревизорско питање, користили смо податке који се односе на примену Закона о пољопривредном земљишту. Проверавао смо како МПШВ, МПШВ-УПЗ, и ЈЛС, укључујући градове Панчево и Сомбор, управљају ризицима од деградације земљишта. Анализирали смо да ли су предузете мере и активности усмерене на трајно очување природних функција пољопривредног земљишта, његову наменску употребу и унапређење.

За одговор на треће ревизорско питање, користили смо податке о томе како инспекцијски надзор функционише у контексту примене Закона о пољопривредном земљишту и Закона о заштити земљишта. Према Закону о пољопривредном земљишту, инспекцијски надзор спроводи МПШВ преко републичког пољопривредног инспектора. Са друге стране, инспекцијски надзор над применом Закона о заштити земљишта и прописа донетих на основу овог закона обавља МЗЖС преко својих инспектора.

Након спроведене анализе садржаја прикупљених одлука, аката, извештаја и других информација и резултата спроведених аналитичких поступака над достављеним подацима и извештајима изведени су налази и закључци и формулисани су препоруке за унапређење стања и приступило се изради извештаја.



Прилог 2 – Преглед подзаконских аката који се израђују у складу са Законом о заштити земљишта

Чл.	Назив члана	Опис члана	Назив акта	Статус
15	План заштите земљишта	План заштите земљишта на предлог МЗЖС доноси Влада за период од седам година, а садржи нарочито: 1) оцену постојећег стања; 2) циљеве за остваривање заштите земљишта; 3) смернице за заштиту земљишта од загађивања и деградације; 4) мере заштите земљишта; 5) мере за побољшање квалитета земљишта; 6) активности за остваривање мера заштите и мера побољшања квалитета земљишта; 7) субјекте одговорне за спровођење мера и активности; 8) средства потребна за реализацију плана и начин њиховог обезбеђивања и коришћења.	План заштите земљишта	✗
16	Годишњи програм заштите земљишта	План заштите земљишта, спроводи се Годишњим програмом заштите земљишта. Годишњи програм доноси ЈЛС, по претходно прибављеној сагласности МЗЖС, а на територији АП, органа надлежног за послове заштите животне средине. Годишњи програм доставља се надлежном органу, најкасније до 30. новембра текуће године за наредну годину. Годишњи програм јавно се објављује. Годишњи програм садржи мере заштите и мере за побољшање квалитета земљишта, активности и рокове за њихово спровођење, средства потребна за спровођење програма и начин њиховог обезбеђивања и коришћења и друге податке и документацију. Спровођење Годишњег програма врши се преко правних и физичких лица изабраних у складу са законом. Министар надлежан за послове заштите животне средине ближе прописује садржину Годишњег програма.	Годишњи програм заштите земљишта	✗
			Акт којим је ближе прописује садржина Годишњег програма	✗
17	Извештај о спровођењу годишњег програма	ЈЛС дужне су да поднесу МЗЖС, а на територији АП органу надлежном за послове заштите животне средине, Извештај о спровођењу мера и активности утврђених у Годишњем програму, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Министар ближе прописује садржину извештаја.	Годишњи програм заштите земљишта	✗
28	Програм систематског праћења стања и квалитета земљишта	Република, АП и ЈЛС у оквиру својих надлежности утврђених законом, обезбеђују мониторинг земљишта и одржавање базе података о стању и квалитету земљишта, у складу са Програмом мониторинга земљишта. Влада утврђује садржину Програма мониторинга земљишта, методологију за систематско праћење квалитета и стања земљишта, критеријуме за одређивање броја и распореда мерних места, листу параметара за одређени тип земљишта, листу метода	Програм мониторинга земљишта	✗
			Уредбу о систематском	✓ 2020. г



Чл.	Назив члана	Опис члана	Назив акта	Статус
		и стандарда који се користе за узорковање земљишта, анализу узорака и обраду података, обим и учесталост мерења, индикаторе за оцену ризика од деградације земљишта, рокове и начин достављања података.	праћењу стања и квалитета земљишта	
29	Државна и локална мрежа мониторинга	За потребе мониторинга земљишта успоставља се државна и локална мрежа. Влада, на предлог МЗЖС, доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године који се финансира средствима буџета Републике. Надлежни орган АП и ЈЛС доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, а који мора бити усклађен са Програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. МЗЖС даје сагласност на Програм мониторинга којим се успоставља локална мрежа. Средства за реализацију Програма мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже обезбеђују се из буџета АП и буџета ЈЛС.	Државни програм мониторинга Локални програм мониторинга Сагласност МЗЖС	✗ ✗ ✗
30	Обавеза загађивача за обављање мониторинга	Власник или корисник земљишта или постројења, чија делатност, односно активност може да буде или јесте узрок загађења и деградације земљишта, дужан је да у складу са овим законом врши мониторинг земљишта, на начин да: прикаже податке о квалитету земљишта пре почетка и по завршетку обављања активности; прати промене на земљишту и у земљишту на прописан начин у зони утицаја својих активности; податке о промени на земљишту и у земљишту достави МЗЖС и АЗЖС. Узорковање земљишта и анализу параметара квалитета земљишта врши овлашћена организација у складу са овим законом. Министар МЗЖС ближе прописује листу активности које могу да буду узрок загађења и деградације земљишта, поступак, садржину података, рокове и друге захтеве за мониторинг земљишта.	Правилник о листи активности које могу да буду узрок за загађења и деградације земљишта, поступку, садржини података, роковима и другим захтевима за мониторинг земљишта ¹⁷⁰	✓ 2020. г
31	Овлашћена организација	Мониторинг земљишта врши овлашћено правно лице по акредитованим методама и у складу са: актом о додели акредитације од стране надлежног акредитационог тела и решењем МЗЖС. Захтев за добијање овлашћења за мониторинг земљишта правно лице подноси МЗЖС. Министар ближе прописује услове које правно лице мора да испуњава, као и документацију која се подноси уз захтев за добијање овлашћења за мониторинг земљишта.	Решења МЗЖС Правилник о условима које правно лице мора да испуњава за обављање послова мониторинга земљишта¹⁷¹	✓ 2019. г.

¹⁷⁰ „Службени гласник РС”, бр 102/20.

¹⁷¹ „Службени гласник РС”, бр 58/2019.



Чл.	Назив члана	Опис члана	Назив акта	Статус
33	Извештај о мониторингу земљишта	Извештај о мониторингу земљишта садржи нарочито: број и положај мерних места; листу анализираних параметара; коришћене методе и стандарде; процену степена угрожености земљишта на основу анализираних параметара и индикатора; податке о промени намене и начину коришћења земљишта, уколико постоје; податке о овлашћеном правном лицу које врши мониторинг земљишта. Овлашћено правно лице које врши мониторинг доставља Министарству и АЗЗЖС извештај о мониторингу државне мреже најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Надлежни орган АП и ЈЛС, на начин достављају извештај мониторинга локалне мреже. Загађивач земљишта извештај о мониторингу доставља Министарству, на територији АП надлежном покрајинском органу, ЈЛС и АЗЗЖС најкасније до 31. марта за претходну годину. Министар МЗЖС ближе прописује садржину и форму извештаја о мониторингу земљишта.	Извештаји овлашћене организације Извештај ЈЛС и АП Извештаји загађивача Правилник о садржини и форми извештаја о мониторингу земљишта ¹⁷²	✗ ✓ 2021. г.

Извор: ДРИ

¹⁷² „Службени гласник РС”, бр 126/21.



Прилог 3 – Преглед организација овлашћених од стране МЗЖС које спровode мониторинг земљишта

Ред. Бр.	Назив	Адреса	Број Решења	Датум решења
1.	Институт за земљиште	ул. Теодора Драјзера 7, Београд	353-00-02283/5/2019-04	26.07.2022.
2.	Институт за ратарство и повртарство	ул. Максима Горког 30, Нови Сад	353-00-02416/4/2019-04	09.09.2022.
3.	Институт ватрогас д.о.о.	ул. Булевар војводе Степе 66, Нови Сад	353-00-02852/3/2019-04	07.10.2022.
4.	Институт за водопривреду Јарослав Черни А.Д.	ул. Јарослава Черног 80, Београд	353-00-02303/6/2019-04	13.09.2022.
5.	Анахем д.о.о.	ул. Моцартова 10, Београд	353-00-02449/6/2019-04	30.09.2022.
6.	Заштита на раду и заштита животне средине „Београд“ д.о.о.	Дескашева 7, Београд	353-00-02484/5/2020-04	06.06.2023.
7.	Институт за рударство и металургију Бор	Зелени Булевар 35, п.ф. 152, Бор	353-00-00141/6/2021-04	22.09.2022.
8.	Мипхем д.о.о.	Звездара, Матице Српске 57е, Београд	353-00-00585/5/2021-04	25.07.2022.
9.	Институт за заштиту на раду	ул. Марка Миљанова 9 и 9А, Нови Сад	353-00-02743/4/2019-04	16.09.2021.
10.	РЕА ЛАБ д.о.о.	ул. Кичевска 19, Београд	353-00-00229/2/2022-04	09.06.2022.
11.	АЕРОЛАБ д.о.о.	Железничка 16, Београд - Земун	353-00-02007/2/2022-04	04.08.2022.
12.	ИНСТИТУТ МОЛ д.о.о.	Николе Тесле 15, Стара Пазова	353-00-02214/2/2022-04	21.10.2022.
13.	Институт за превентиву заштиту на раду, противпожарну заштиту и развој д.о.о. Нови сад	ОГРАНАК 27. ЈАНУАР НИШ Булевар 12. фебруар 81	353-00-00166/2023-04	09.05.2023.

Извор: МЗЖС



Прилог 4 – Преглед организација за одређивање основних, помоћних параметара плодности и референтне организације

Ред .Бр.	Назив и седиште	Место	Број овлашћења	Датум	Важење овлашћења
Основни параметри плодности					
1.	ПССС Крагујевац д.о.о.	Крагујевац	401-00-1520/2020-14	21.9.2020.	29. 9. 2023.
2.	ПСС Сента д.о.о.	Сента	320-11-07853/2020-14	9.11.2020.	11. 10. 2024.
3.	Институт за земљиште	Београд	320-11-07632/2020-14	18.12.2020.	5. 10. 2024.
4.	Академија струковних студија Јужна Србија (правни следбеник Топличка академија струковних студија Прокупље)	Лесковац	320-11-04724/2021-14	11.6.2021.	13. 4. 2025.
5.	ПСС Рума д.о.о.	Рума	320-11-08325/2023-14	15.6.2021.	25. 3. 2027.
6.	ПСС Зрењанин д.о.о.	Зрењанин	320-11-07189/2021-14	17.8.2021.	2. 2. 2025.
7.	Еко-Лаб д.о.о.	Београд	320-11-01254/2021-14	23.8.2021.	11. 2. 2024.
8.	ПССС Ужице д.о.о.	Ужице	320-11-07652/2021-14	24.8.2021.	26. 7. 2025.
9.	ПССС Суботица а.д.	Суботица	320-11-07655/2021-14	25.8.2021.	25. 9. 2024.
10.	Мипхем д.о.о.	Београд	320-11-03182/2022-14	20.6.2022.	4. 1. 2026.
11.	ПССС Пожаревац д.о.о.	Пожаревац	320-11-09777/2021-14	5.7.2022.	14. 10. 2025.
12.	ПССС Ниш д.о.о.	Ниш	320-11-06076/2022-14	6.7.2022.	19. 5. 2026.
13.	ПССС Пољовет д.о.о.	Лозница	320-11-06834/2022-14	5.8.2022.	4. 7. 2026.
14.	ПСС Агрозавод д.о.о.	Вршац	320-51-07923/2022-14	28.9.2022.	18.7.2026.
15.	Институт за ратарство и повртарство, лабораторија за земљиште и агрокологију	Нови Сад	320-11-03276/2023-14	6.3.2023.	19. 12. 2026.
16.	ПССС Крушевац д.о.о.	Крушевац	320-11-01293/2023-14	13.3.2023.	19. 12. 2026.
17.	Истраживачко - развојни Институт Тамиш д.о.о.	Панчево	320-11-06476/2023-14	13.4.2023.	4. 11. 2026.
18.	ПСС Сремска Митровица д.о.о.	Сремска Митровица	320-11-08206/2023-14	24.5.2023.	25. 3. 2027.
19.	ПСС Бачка Топола д.о.о.	Бачка Топола	320-11-06824/2023-14	29.6.2023.	17. 3. 2027.
20.	ПСС Врбас д.о.о.	Врбас	320-11-09890/2023-14	30.6.2023.	4. 6. 2027.
21.	ПСС Кикинда д.о.о.	Кикинда	000221688 2023 14847 000 000 000 001	28.9.2023.	7. 9. 2027.
22.	ПССС Краљево д.о.о.	Краљево	000304479 2023 14847 000 000 000 001	16.10.2023.	29. 9. 2027.
23.	ПСС Сомбор д.о.о.	Сомбор	000146312 2024 14847 000 000 000 001	29.1.2024.	5. 12. 2027.
24.	ПССС Смедерево д.о.о.	Смедерево	000169635 2024 14847 000 000 000 001	22.2.2024.	14. 11. 2027.
25.	ПСС Пољопривредна станица д.о.о.	Нови Сад	000820199 2024 14847 000 000 000 001	1.3.2024.	14. 12. 2027



26.	Привредно друштво за истраживање, производњу и трговину FIELD TEST д.о.о.	Београд	000905785 2024 14847 000 000 000 001	21.3.2024.	1. 10. 2024.
Помоћни параметри плодности					
1.	Институт за ратарство и повртарство	Нови Сад	320-11-03276/2/2023-14	04.04.2023.	19. 12.2026.
2.	Институт за земљиште	Београд	320-11-07632/1/2020-14	16.03.2022.	05. 10.2024.
3.	Мипхем д.о.о.	Београд	320-11-03181/2022-14	24.07.2023.	04. 01.2026.
Референтне организације					
1.	Институт за ратарство и повртарство	Нови Сад	320-11-03276/3/2023-14	28.04.2023.	19. 12.2026.

Извор: МПШВ - УПЗ



Прилог 5 – Подаци о референтном документу, врсти испитивања и/или карактеристика која се мери и овлашћеној организацији за одређивање основних параметара плодности

Референтни документ	Врста испитивања и/или карактеристика која се мери техника испитивања	Овлашћена организација за одређивање основних параметара плодности земљишта
Приручник за системску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива; др Живан Рајковић, др Станиша Манојловић; Центар за унапређење пољопривредне производње СР Србије Београд 1969; стр. 27.	Одређивање садржаја хумуса методом по kotzmann-у (волуметријски)	ПССС Пожаревац д.о.о. Пожаревац
		ПССС Ниш д.о.о. Ниш
		ПСС „Сомбор” д.о.о. Сомбор
		ПСС „Пољопривредна станица” д.о.о. Нови Сад
Приручник за системску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива; др Живан Рајковић, др Станиша Манојловић; Београд 1969; стр. 35-37; 46-48.	Одређивање лакоприступачног калијума AL методом по Enger Riehm-у (пламенофотометријски)	ПССС Пожаревац д.о.о. Пожаревац
		ПССС Ниш д.о.о. Ниш
		ПСС „Сомбор” д.о.о. Сомбор
		ПСС Зрењанин д.о.о. Зрењанин
		ПССС Суботица, а.д. Суботица
		ПСС Сремска Митровица д.о.о.
		ПСС Кикинда д.о.о. Кикинда
Приручник за системску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива; др Живан Рајковић, др Станиша Манојловић; Београд 1969; стр. 35-40.	Одређивање лакоприступачног фосфора AL методом по Enger Riehm-у (спектофотометријски)	ПССС Пожаревац д.о.о. Пожаревац
		ПССС Ниш д.о.о. Ниш
		ПСС „Сомбор” д.о.о. Сомбор
		ПСС Зрењанин д.о.о. Зрењанин
		ПССС Суботица а.д. Суботица
		ПСС Сремска Митровица д.о.о.
		ПСС Кикинда д.о.о. Кикинда
Приручник за систематску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива, С. Манојловић и сарадници, Београд, 1969, страна 21-23	Одређивање садржаја калцијум-карбоната (волуметрија)	ПСС Кикинда д.о.о. Кикинда
		ПСС Сремска Митровица д.о.о.
др Ружица Цамић, др Драги Стевановић, др Миодраг Јаковљевић: Практикум из агрохемије, Пољопривредни факултет, Земун. 1996., стр. 5761.	Одређивање садржаја лакоприступачног калијума, AL метода по Egner-Riehm-у 0,40-40 тд k20/100g (пламена фотометрија)	ПССС Крагујевац д.о.о. Крагујевац
		ПССС Краљево д.о.о. Краљево
		ПССС Крушевац д.о.о. Крушевац
		ПССС Смедерево
		ПССС Ужице д.о.о. Ужице
др Ружица Цамић, др Драги Стевановић, др Миодраг Јаковљевић: Практикум из агрохемије, Пољопривредни факултет, Земун. 1996., стр. 57-61,	Одређивање садржаја лакоприступачног фосфора, AL метода по Egner-Riehm-у (спектрофотометрија)	ПССС Крагујевац д.о.о. Крагујевац
		ПССС Краљево д.о.о. Краљево
		ПССС Крушевац д.о.о. Крушевац
		ПССС Смедерево
		ПССС Ужице д.о.о. Ужице
Др Ружица Цамић, др Драги Стевановић, др Миодраг Јаковљевић, Практикум из агрохемије, Пољопривредни факултет Београд 1996, Одређивање количине хумуса по kotzmann-у, стр. 21	Одређивање садржаја хумуса по kotzmann-у (волуметрија)	ПССС Ужице д.о.о. Ужице
др Ружица Цамић, др Драги Стевановић, др Миодраг Јаковљевић: Практикум из агрохемије, Пољопривредни факултет, Земун. 1996., стр. 21. Проф др М. Белић, проф др. Љиљана Нешић, др Владимир Ћирић, Практикум из педологије, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет Нови Сад 2014., страна 78-80.	Одређивање садржаја хумуса, метода по kotzmann-у (волуметрија)	ПССС Крагујевац д.о.о. Крагујевац



Референтни документ	Врста испитивања и/или карактеристика која се мери техника испитивања	Овлашћена организација за одређивање основних параметара плодности земљишта
др Ружица Џамић, др Драги Стевановић, др Миодраг Јаковљевић: Практикум из агрохемије, Пољопривредни факултет, Земун. 1996., стр. 21. Проф др М. Белић, проф др. Љиљана Нешић, др Владимир Ћирић, Практикум из педологије, Универзитет у Новом Саду, Пољопривредни факултет Нови Сад 2014., страна 78-80.	Одређивање садржаја укупног азота из хумуса (рачунски)	ПССС Крагујевац д.о.о. Крагујевац
Проф др Миливој Белић, проф др. Љиљана Нешић, др Владимир Ћирић, Практикум из педологије, Пољопривредни факултет Нови Сад, Универзитет Новом Сад, 2014. година, стр. 69-71.	Одређивање садржаја хумуса у земљишту по Коцману (волуметријски)	ПССС Краљево д.о.о. Краљево
Практикум из педологије, Проф. др Миливоје Белић, проф. др Љиљана Нешић, др Владимир Ћирић, Универзитет Новом Саду, Пољопривредни факултет, Нови Сад, 2014, страна 75-78	Одређивање садржаја карбоната по Scheibler-у (волуметрија)	ПССС Ниш д.о.о. Ниш
Др Р. Џамић, Др. Д. Стевановић, Др. М. Јаковљевић: Практикум и агрохемије, Пољопривредни факултет Београд, 1996, стр. 21 Одређивање садржаја хумуса у земљишту по методи kotzmann-a	Одређивање садржаја хумуса у земљишту по методи kotzmann-a (волуметријска метода)	ПССС Крушевац д.о.о. Крушевац ПССС Смедерево д.о.о. Смедерево
Др Р. Џамић, Др. Д. Стевановић, Др. М. Јаковљевић: Практикум из агрохемије, Пољопривредни факултет Београд, 1996, стр. 32 Одређивање укупног азота у земљишту семимикро kjeldahl-0B0M методом-модификација по Bremner.	Одређивање укупног азота у земљишту семимикро kjelhalovom методом модификација по Bremner (волуметријска метода)	ПССС Крушевац д.о.о. Крушевац
Југословенско друштво за проучавање земљишта (1966): Приручник за испитивање земљишта, књига I, Хемијске методе испитивања земљишта, Београд - стр. 186-188 Манојловић, С., Рајковић Ж., Глинтић, М., Шестић, С. (1969): Приручник за системску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива, Београд, стр. 35-41	Одређивање садржаја лакоприступачног P2O5 A1 методом по Egner-Riehm-u (спектофотометријски)	ПСС "Пољопривредна станица" д.о.о. Нови Сад
Југословенско друштво за проучавање земљишта (1966): Приручник за испитивање земљишта, књига I, Хемијске методе испитивања земљишта, Београд - стр. 186-188 Манојловић, С., Рајковић Ж., Глинтић, М., Шестић, С. (1969): Приручник за системску контролу плодности земљишта и употребу ђубрива Београд, стр. 35-41	Одређивање садржаја лакоприступачног I<20 A1 методом по Egner-Riehm-u (пламенофотометријски)	ПСС „Пољопривредна станица“ д.о.о. Нови Сад
Документована метода за одређивање садржаја хумуса у земљишту по Тјурину. Приручник за испитивање земљишта, Хемијске методе испитивања земљишта, Југословенско друштво за проучавање земљишта, Београд, 1966, страна 42-44	Одређивање садржаја хумуса по Тјурин-у (волуметрија)	ПСС Кикинда д.о.о. Кикинда ПСС Зрењанин д.о.о. Зрењанин ПССС Суботица а.д. Суботица ПСС Рума д.о.о. Рума ПСС Сремска Митровица д.о.о.

Извор: МПШВ - УПЗ Акредитационо тело Србије <https://www.ats.rs/sr/akreditovane-organizacije/registar>



Прилог 6 – Резултати анкете која је упућена ЈЛС из области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта

МПШВ – УПЗ је у поступку ревизије упутила анкету ЈЛС која се односи на област заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта. На дан 9. август 2024. године УПЗ је достављено 110 анкета од стране ЈЛС, што је 75,34% од укупно 146 упућених анкета. У наставку, УПЗ даје корисне податке за анализу које је доставило 100 ЈЛС.

Анкета упућена ЈЛС се односи на податке и информације из области заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта прописане чл. 19, 28, 29, 62 и 74 Закона о пољопривредном земљишту. УПЗ доставила је сажет преглед анализираних основних података 100 ЈЛС који се односе на то да ли су прописи донети, њихову примену, потребу за стручном подршком од стране МПШВ и УПЗ као начином за превазилажење потешкоћа, као и недостатак стручног кадра и финансијских средстава као околност и потешкоћа због којих се не спроводе или се отежано спроводе послови. УПЗ наглашава да су поједине ЈЛС дале неодређене одговоре за које је потребно затражити додатна изјашњења. Такође, постоје и прописи који су донети а који немају основ у Закону о пољопривредном земљишту, већ у другим прописима.

Табела 1: Подаци о донетим прописима

Ред. Бр.	Одредба закона	Надлежност/ активност прописана Законом	Подаци из анкете – Број ЈЛС			Укупно ЈЛС
			Донеле пропис/ спровеле активност	Нису пропис/ спровеле активност	Нису одговориле на питање	
1.	Члан 19.	Утврђивање противерозионих мера	34	64	2	100
2.	Члан 19.	Контрола спровођења противерозионих мера из члана 18 Закона	20	80	-	100
3.	Члан 19.	Утврђивање Програма заштите земљишта од еолске ерозије	13	87	-	100
4.	Члан 28.	Прописивање мера за заштиту од пољске штете и мера за заштиту од спаљивања органских остатака на пољопривредном земљишту	65	35	-	100
5.	Члан 29.	Прописивање мера за заштиту пољопривредног земљишта од мраза, града, пожара и других елементарних непогода	51	49	-	100
6.	Члан 62.	Врши се контрола и овера књиге поља за биљну производњу	20	80	-	100
7.	Члан 74.	Корисник пашњака-месна заједница којој је враћен пашњак на коришћење је утврдила услове и начин за коришћење пашњака (површину, принос, капацитет коришћења за поједине врсте стоке, коришћење воде, мере за унапређење производње и потребна средства)	8	91	1	100

Извор: МПШВ-УПЗ



Табела 2: Подаци о потраживању стручне подршке појединих ЈЛС од МПШВ и УПЗ као начин за превазилажење потешкоћа, недостатку стручног кадра и финансијских средстава као околности и потешкоћа због којих се не спроводе или се отежано спроводе послови

Ред. Бр.	Одредба закона	Надлежност/ активност прописана Законом	Подаци из анкете – Број ЈЛС		
			Стручна подршке од МПШВ и УПЗ као начин за превазилажење потешкоћа	Број ЈЛС које су као околности/потешкоћу навеле недостатак стручног кадра	Број ЈЛС које су као околности/потешкоћу навеле недостатак средстава
1.	Члан 19.	Утврђивање противерозионих мера	7	16	8
2.	Члан 19.	Контрола спровођења противелозионих мера из члана 18 Закона	4	18	8
3.	Члан 19.	Утврђивање Програма заштите земљишта од еолске ерозије	4	14	6
4.	Члан 28.	Прописивање мера за заштиту од пољске штете и мера за заштиту од спаљивања органских остатака на пољопривредном земљишту	2	11	4
5.	Члан 29.	Прописивање мера за заштиту пољопривредног земљишта од мраза, града, пожара и других елементарних непогода	3	10	6
6.	Члан 62.	Врши се контрола и овера књиге поља за биљну производњу	8	12	2
7.	Члан 74.	Корисник пашњака - месна заједница којој је враћен пашњак на коришћење је утврдила услове и начин за коришћење пашњака (површину, принос, капацитет коришћења за поједине врсте стоке, коришћење воде, мере за унапређење производње и потребна средства)	5	5	3

Извор: МПШВ-УПЗ

За потребе сачињавања овог дописа коришћени су одговори на анкете следећих ЈЛС: Рашка, Ражањ, Свилајнац, Ада, Александровац, Бабушница, Баточина, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бела Црква, Београд, Бечеј, Блаце, Бољевац, Бор, Брус, Бујановац, Варварин, Велика Плана, Велико Градиште, Власотинце, Врбас, Врњачка Бања, Вршац, Гацин Хан, Горњи Милановац, Врање, Деспотовац, Димитровград, Жагубица, Житиште, Зајечар, Кањижа, Кикинда, Кладово, Књажевац, Ковачица, Косјерић, Коцељева, Крагујевац, Крупањ, Крушевац, Кула, Куршумлија, Лајковац, Лапово, Лебане, Лесковац, Лозница, Љиг, Љубовија, Мајданпек, Мали Дворник, Мали Иђош, Мало Црниће, Медвеђа, Меровина, Неготин, Ниш, Нова Варош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Пазар, Нови Сад, Опово, Рековац, Озаци, Панчево, Параћин, Петровац на Млави, Пирот, Пландиште, Пожаревац, Прешево, Прибој, Прокупље, Рача, Сента, Сечањ, Сокобања, Србобран, Стара



Пазова, Суботица, Сурдулица, Темерин, Тител, Топола, Трговиште, Трстеник, Уб, Шабац, Сврљиг, Чајетина, Мионица, Пријепоље и Смедерево.

Прилог 7 – Из извештаја о коришћењу средстава за реализацију Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта за 2023. годину – коришћење пољопривредног земљишта у државној својини

Преглед садржи податке ЈЛС о следећим уложеним средствима за:

1. Уређење пољопривредног земљишта:
 - комасација пољопривредног земљишта;
 - добровољно груписање парцела;
 - наводњавање пољопривредног земљишта;
 - обележавање парцела државног земљишта;
 - уређење атарских путева;
 - побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта;
 - мелиорација ливада и пашњака;
 - претварање необрадивог у обрадиво земљиште;
2. Заштита пољопривредног земљишта:
 - опремање ПС;
 - опремање противградне службе;
 - биолошка рекултивација пољопривредног земљишта;
 - противерозационе мере на пољопривредном земљишту;
 - подизање ветрозаштитних појасева;
 - заштита од пољске штете;
 - контрола плодности обрадивог пољопривредног земљишта (прве до пете класе), унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште;
 - утврђивање постојања опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту;
3. Студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта:
 - студијско- истраживачки радови;
 - трошкови оглашавања.

(у хиљадама динара)

ЈЛС	I Уређење пољопривредног земљишта		II Заштита пољопривредног земљишта		III Студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта		Укупно
	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	
Апатин	30.768	23.533	5.626	-	236	-	60.163
Кула	17.136	18.044	43.073	-	1.790	-	80.043
Озаци	834	-	25.286	-	-	-	26.120
Сомбор	99.649	37.993	42.030	-	2.036	-	181.708
Алибунар	10.000	-	5.974	-	384	-	16.357
Бела Црква	-	-	-	-	-	-	-
Ковачица	9.000	6.200	-	-	-	-	15.200
Ковин	20.790	9.500	18.455	-	-	-	48.744
Опово	1.000	1.000	938	1.780	-	-	4.718
Пландиште	-	-	-	-	157	-	157
Прокупље	264	123	-	-	-	-	387
Житорађа	33.000	-	-	-	-	-	33.000
Ариље	204	-	-	-	-	-	204



ЈЛС	I Уређење пољопривредног земљишта		II Заштита пољопривредног земљишта		III Студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта		Укупно
	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	
Бајина Башта	7.465	-	-	-	-	-	7.465
Чајетина	-	-	-	-	-	-	-
Косјерић	-	-	-	-	-	-	-
Нова варош	-	-	-	-	-	-	-
Пожега	3.441	-	-	-	-	-	3.441
Прибој	300	200	-	-	-	-	500
Пријепоље	1.248	82	-	-	-	-	1.330
Сјеница	2.600	7.523	-	-	-	-	10.123
Ужице	-	-	-	-	-	-	-
Лајковац	-	-	1.450	-	-	-	1.450
Љиг	-	-	-	-	-	-	-
Мионица	-	-	-	-	36	-	36
Осечина	4.710	-	-	-	-	-	4.710
Уб	-	-	-	-	-	-	-
Ваљево	2.970	-	-	-	-	-	2.970
Богатић	213	8.953	-	-	-	-	9.166
Коцељева	-	-	-	-	-	-	-
Крупањ	-	-	-	-	-	-	-
Љубовија	-	-	-	-	-	-	-
Мали Зворник	6.300	-	-	-	-	-	6.300
Владимирци	2.697	-	-	-	-	-	2.697
Лозница	5.000	-	-	-	2.000	-	7.000
Шабац	-	-	983	2.017	-	-	3.000
Горњи Милановац	1.094	-	-	-	-	-	1.094
Ивањица	-	-	-	-	-	-	-
Лучани	-	-	-	-	-	-	-
Чачак	6.580	-	-	-	-	-	6.580
Ђуприја	-	-	-	-	-	-	-
Деспотовац	-	-	-	-	-	-	-
Параћин	-	-	-	-	148	210	358
Рековац	282	-	-	-	-	-	282
Свилајнац	228	-	-	-	-	-	228
Јагодина	46.900	-	1.650	-	-	-	48.550
Александровац	-	-	-	-	-	-	-
Брус	7.454	14.350	2.200	4.200	-	-	28.204
Ђићевац	49	-	-	-	-	-	49
Трстеник	-	-	500	-	-	-	500
Варварин	3.056	1.528	-	-	-	-	4.584
Крушевац	6.767	-	-	-	-	-	6.767
Рашка	-	-	-	-	-	-	-
Тутин	1.204	-	-	-	-	-	1.204
Врњачка Бања	300	450	-	-	-	-	750
Краљево	17.394	83	-	-	-	-	17.477
Нови Пазар	116	-	-	-	-	-	116
Аранђеловац	-	-	-	-	-	-	-
Баточина	13.456	-	-	-	-	-	13.456
Кнић	-	-	1.195	-	-	-	1.195
Лапово	16.340	-	-	-	-	-	16.340
Рача	-	-	-	-	-	-	-



ЈЛС	I Уређење пољопривредног земљишта		II Заштита пољопривредног земљишта		III Студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта		Укупно
	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	
Топола	5.000	-	-	-	-	-	5.000
Крагујевац	324	-	-	-	-	-	324
Београд	-	-	-	-	-	-	-
Вршац	16.511	19.609	9.639	-	3.000	-	48.759
Панчево	280.602	27.104	36.523	-	1.029	-	345.258
Бач	32.077	-	20.265	-	163	-	52.505
Бачка Паланка	18.378	-	16.401	-	-	-	34.779
Бачки Петровац	19.913	-	10.340	-	6.512	-	36.765
Бечеј	5.305	-	17.458	-	979	-	23.742
Беоцин	7.741	7.653	1.492	-	178	-	17.064
Србобран	4.427	-	-	-	5.873	-	10.299
Сремски Карловци	1.080	-	-	-	-	-	1.080
Темерин	4.429	4.571	8.364	-	-	-	17.364
Тител	15.922	5.233	9.576	-	-	-	30.731
Врбас	-	-	3.500	-	-	-	3.500
Жабалъ	7.725	4.452	396	-	-	-	12.573
Нови сад	8.743	-	-	-	10.695	-	19.438
Ада	5.939	5.599	-	-	-	-	11.539
Чока	39.844	13.619	1.379	-	-	-	54.842
Кањижа	5.292	4.987	14.029	-	153	-	24.461
Кикинда	26.399	-	48.265	2.989	51.364	-	129.017
Нови Кнежевац	20.577	-	-	-	614	-	21.191
Сента	17.752	-	11.359	-	234	-	29.345
Бачка Топола	13.442	-	16.926	-	895	-	31.264
Мали Иђош	14.671	-	4.631	-	-	-	19.302
Суботица	12.778	-	24.162	2.544	48.022	-	87.506
Нова Црња	19.686	-	308	-	5.657	-	25.651
Нови Бечеј	4.098	-	13.519	-	9.829	-	27.446
Сечањ	49.961	-	-	-	17.222	-	67.184
Житиште	17.606	-	375	-	17.219	-	35.200
Зрењанин	22.631	-	2.750	-	35	-	25.415
Инђија	4.500	-	-	-	3.060	-	7.560
Ириг	34.315	34.313	-	-	-	-	68.628
Пећинци	10.078	-	-	-	-	-	10.078
Рума	45.628	28.268	6.968	-	-	-	80.865
Шид	31.944	20.250	-	-	268	-	52.462
Стара Пазова	19.554	-	1.200	-	-	-	20.754
Сремска Митровица	58.305	18.387	7.161	-	-	-	83.853
Бор	-	-	-	-	-	-	-
Кладово	2.200	-	-	-	-	-	2.200
Мајданпек	-	-	-	-	-	-	-
Неготин	25.840	17.391	3.000	-	-	-	46.231
Голубац	2.917	-	-	-	-	-	2.917
Кучево	-	-	-	-	-	-	-
Мало Црниће	1.677	4.537	-	-	-	-	6.214
Петровац на Млави	-	-	-	-	-	-	-



ЈЛС	I Уређење пољопривредног земљишта		II Заштита пољопривредног земљишта		III Студијско истраживачки радови који третирају проблематику земљишта		Укупно
	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	сопствено учешће	други извори	
Велико Градиште	3.540	-	-	-	-	-	3.540
Жабари	1.000	-	556	-	300	-	1.856
Жагубица	6.587	413	-	-	-	-	7.000
Пожаревац	17.527	-	-	-	-	-	17.527
Бољевац	2.581	-	-	-	-	-	2.581
Књажевац	6.645	1.262	-	-	-	-	7.907
Сокобања	6.198	-	-	-	-	-	6.198
Зајечар	965	-	-	-	-	-	965
Бојник	2.000	-	-	-	-	-	2.000
Црна Трава	-	-	-	-	-	-	-
Лебане	6.512	-	-	-	-	-	6.512
Медвеђа	146	18.854	-	-	-	-	19.000
Власотинце	-	-	-	-	-	-	-
Лесковац	-	-	9.358	5.507	-	-	14.864
Алексинач	-	-	-	-	-	-	-
Дољевац	2.910	-	294	-	-	-	3.204
Гацин Хан	-	-	-	-	-	-	-
Мерошина	-	-	-	-	-	-	-
Ражањ	4.930	-	-	-	-	-	4.930
Сврљиг	-	-	-	-	-	-	-
Ниш	-	-	-	-	-	-	-
Бабушница	-	-	-	-	-	-	-
Бела Паланка	-	-	-	-	-	-	-
Димитровград	-	-	-	-	-	-	-
Пирот	3.646	-	-	-	-	-	3.646
Смедеревска Паланка	-	-	2.878	-	-	-	2.878
Велика Плана	16.504	-	-	-	-	-	16.504
Смедерево	1.489	2.085	-	-	-	-	3.574
Босилеград	-	-	-	-	-	-	-
Бујановац	-	-	-	-	-	-	-
Прешево	-	-	-	-	-	-	-
Сурдулица	-	-	-	-	-	-	-
Трговиште	-	-	-	-	-	-	-
Владичин Хан	16.849	-	806	-	-	-	17.655
Врање	1.975	-	-	-	1.020	-	2.995
Блаце	4.073	-	-	-	-	-	4.073
Куршумлија	87	-	-	-	-	-	87
Укупно:	1.422.784	368.149	453.238	19.037	191.108	210	2.454.525

Извор: МПШВ-УПЗ



Преглед средстава из буџета ЈЛС утрошених за контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште

(у хиљадама динара)

Ред. Бр.	ЈЛС	Година		
		2021.	2022.	2023.
1.	Кула	-	1.188	1.500
2.	Сомбор	-	2.299	1.174
3.	Лајковац	1.450	-	1.450
4.	Брус	-	-	400
5.	Трстеник	-	-	500
6.	Кнић	-	-	1.195
7.	Жабалъ	-	594	396
8.	Чока	1.152	1.200	1.200
9.	Кањижа	676	792	480
10.	Кикинда	1.595	-	1.447
11.	Сента	1.500	1.500	1.500
12.	Бачка Топола	1.998	1.998	451
13.	Суботица	2.346	4.973	479
14.	Нова Црња	-	499	245
15.	Житиште	-	594	375
16.	Зрењанин	-	6.362	2.750
17.	Рума	4.971	4.471	4.971
18.	Стара Пазова	1.198	1.199	1.200
19.	Сремска Митровица	1.000	1.098	1.098
20.	Тител	147	-	-
21.	Вршац	600	-	-
22.	Пећинци	601	-	-
23.	Бечеј	-	499	-
24.	Мали Иђош	-	199	-
25.	Нови Сад	-	7.920	-
	Укупно:	19.234	37.385	22.811

Извор: МПШВ-УПЗ



Преглед средстава из буџета ЈЛС утрошених за побољшање квалитета пољопривредног земљишта

(у хиљадама динара)

Ред. Бр.	Назив ЈЛС	Година		
		2021.	2022.	2023.
1.	Бачка Паланка	-	1.619	-
2.	Мали Зворник	-	1.500	-
3.	Лозница	4.999	4.974	-
4.	Горњи Милановац	1.321	1.298	1.094
5.	Брус	-	300	500
6.	Жабари	-	-	1.000
7.	Шид	996	-	-
8.	Љубовија	1.500	-	-
	Укупно:	8.816	9.691	2.594

Извор: ДРИ на основу података МПШВ – УПЗ



Прилог 8 – Овлашћења пољопривредног инспектора и инспектора заштите животне средине

Овлашћења пољопривредног инспектора¹⁷³

- 1) контролу да ли се пољопривредно земљиште које је просторним или урбанистичким планом одређено да буде грађевинско, до његовог привођења планираној намени користи за пољопривредну производњу;
- 2) контролу да ли власник, односно корисник пољопривредног земљишта редовно обрађује пољопривредно земљиште, примењује мере прописане овим законом и другим прописима и да ли поступа као добар домаћин и по правилима кодекса добре пољопривредне праксе;
- 3) контролу испуштања и одлагања опасних и штетних материја на пољопривредном земљишту;
- 4) контролу у циљу утврђивања дозвољених количина опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање;
- 5) контролу да ли привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице има овлашћење за утврђивање опасних и штетних материја у пољопривредном земљишту и води за наводњавање;
- 6) контролу у циљу утврђивања да ли власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта врши контролу плодности земљишта од прве до пете катастарске класе;
- 7) контролу у циљу утврђивања да ли привредно друштво, односно предузеће, односно друго правно лице има овлашћење за утврђивање контроле плодности земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште;
- 8) контролу да ли се обрадиво пољопривредно земљиште прве, друге, треће, четврте и пете катастарске класе користи у непољопривредне сврхе;
- 9) контролу у циљу утврђивања да ли се врши уситњавање парцела на обрадивом пољопривредном земљишту, односно на пољопривредном земљишту уређеном комасацијом;
- 10) контролу у циљу утврђивања да ли је за експлоатацију минералних сировина или за друге намене које немају трајни карактер, као и за одлагање јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја добијена сагласност Министарства;
- 11) контролу фактичког начина коришћења пољопривредног земљишта у случају промене намене коришћења пољопривредног земљишта;
- 12) контролу да ли се радови на рекултивацији пољопривредног земљишта врше по пројекту рекултивације;
- 13) контролу да ли привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице има овлашћење за израду: пројекта рекултивације пољопривредног земљишта, пројекта мелиорација ливада и пашњака, пројекта претварања необрадивог пољопривредног земљишта у обрадиво, пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта;
- 14) контролу да ли је инвеститор за експлоатацију минералних сировина, одлагање јаловине, пепела, шљаке и других опасних и штетних материја, као и у другим случајевима платио накнаду за промену намене;
- 15) контролу да ли се мелиорације ливада и пашњака изводе на основу пројекта мелиорације ливада и пашњака;
- 16) контролу да ли се необрадиво пољопривредно земљиште приводи у обрадиво на основу пројекта претварања необрадивог пољопривредног земљишта у обрадиво;

¹⁷³ Члан 83 Закона о пољопривредном земљишту.



17) контролу да ли се побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта изводи на основу пројекта побољшања квалитета обрадивог пољопривредног земљишта;

17а) контролу да ли је надлежни орган јединице локалне самоуправе донео годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта;

18) контролу да ли власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта исто редовно обрађује, односно примењује мере у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона;

19) контролу да ли купац пољопривредног земљишта у државној својини то земљиште даје у подзакуп, односно контролу правног основа за коришћење пољопривредног земљишта у државној својини;

19а) контролу успостављања плодореда и вођења књиге поља за биљну производњу у складу са овим законом;

20) контролу да ли купац пољопривредног земљишта у државној својини врши инвестиционе радове на пољопривредном земљишту или мења начин његовог коришћења без одобрења закупадавца;

21) контролу да ли је власник, односно корисник пашњака утврдио начин и услове за коришћење пашњака;

22) контролу привођења пашњака другој култури.

Овлашћења инспектора заштите животне средине¹⁷⁴

1) да ли се управљање, односно одрживо коришћење и заштита земљишта, врши према стратешким документима и условима и мерама утврђеним у складу са овим законом;

2) да ли обављање делатности или активности и радњи могу изазивати загађење земљишта;

3) да ли се спроводе мере и услови заштите земљишта прописани планским документима;

4) да ли су прибављени резултати квалитета земљишта пре почетка обављања активности код пројекта за које није потребна израда студије процене утицаја на животну средину, а могу имати утицаја на земљиште;

5) да ли је донет Годишњи програм и да ли је прибављена сагласност на Годишњи програм;

6) да ли је Извештај о спровођењу Годишњег програма достављен Министарству;

7) да ли се загађујуће, штетне и опасне материје, отпадне воде или енергија испуштају у земљиште или на земљиште;

8) да ли се поступа по акту којим се налажу хитне мере;

9) да ли се санација, ремедијација и рекултивација земљишта спроводе у складу са пројектима;

10) да ли се мониторинг земљишта спроводи у складу са законом;

11) да ли је Извештај о мониторингу, израђен и достављен Министарству и Агенцији;

12) да ли се на прописан начин води Катастар контаминираних локација;

13) да ли се спроводе друге прописане обавезе, мере и услови заштите земљишта.

¹⁷⁴ Члан 40 Закона о заштити земљишта.



Прилог 9 – Поступање по препорукама ДРИ

ДРИ је Извештајем о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини“¹⁷⁵ дала препоруке одговорним лицима МПШВ да:

- приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирају утврђено стање у овој области и у складу са тим планирају већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту, у делу доношења годишњих програма и успостављања плодореда и вођења књиге поља, а у циљу ефикаснијег планирања и спровођења поступака давања у закуп, као и праћења коришћења пољопривредног земљишта у државној својини – Налаз 3.1;
- предузимају адекватне мере из своје надлежности у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа – Налаз 3.3.

Ради отклањања несврсисходности откривених у ревизији сврсисходности пословања, пољопривредна инспекција за пољопривредно земљиште је предузела следеће мере исправљања у циљу унапређења ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини:

- Приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирано је утврђено стање у овој области и у складу са тим је Годишњим планом рада за 2023. годину планиран већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу који се односи на контроле доношења годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта;
- Приликом процене ризика у фази планирања инспекцијског надзора, анализирано је утврђено стање у овој области и у складу са тим је Годишњим планом рада за 2023. годину планиран већи обухват и учесталост инспекцијског надзора над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу који се односи на успостављање плодореда и вођења књиге поља за биљну производњу;
- Ради коришћења у редовном инспекцијском надзору, предложене су две контролне листе и то: 1) Контролна листа годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта – К-309-01/01 и 2) Контролна листа успостављања плодореда и књиге поља за биљну производњу – К-310-01/01 на које је Координациона комисија дала позитивно мишљење;
- Током 2023. године вршен је инспекцијски надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу доношења Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта (124 надзора над 124 ЈЛС);
- Током 2023. године вршен је инспекцијски надзор над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту у делу успостављања плодореда и вођења књиге поља за биљну производњу (102 надзора над 102 закупца);
- Током 2023. године подношене су кривичне пријаве у случају коришћења пољопривредног земљишта без правног основа, односно због противправног заузимања пољопривредног земљишта у државној својини (127 кривичних пријава).

¹⁷⁵ Број: 400-398/2022-04/49 од 23.12.2022. године.