

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду

I Општа процена ризика корупције

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре припремило је и доставило Агенцији за борбу против корупције Нацрт закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (у даљем тексту: Нацрт закона), на мишљење.

Предмет Нацрта закона су: право и услови за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту за лица, носиоце права коришћења на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту, на коме је као титулар права својине уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе могућност заснивања закупа на грађевинском земљишту као и друга питања којима се уређују односи настали претварањем права коришћења у право својине на грађевинском земљишту.

Према образложењу, један од најважнијих разлога за доношење Нацрта закона јесте окончање својинске трансформације на градском грађевинском земљишту, у складу са одредбама Устава. Поред тога, како је истакнуто, институт конверзије уз накнаду, који је уведен Законом о планирању и изградњи 2009. године, никада није заживео у пракси за лица на која се односи Нацрт закона, па је грађевинско земљиште било немогуће привести урбанистичкој намени, а многа правна лица из ове категорије нису могла да прошире своје производне капацитете. Све ово довело је до вишегодишњег заустављања инвестиција и правне несигурности, односно умањења јавног прихода. Приликом припреме Нацрта закона посебно се водило рачуна о правно обавезујућем дејству одлуке Уставног суда из 2013. године, којом је утврђена неуставност дела одредбе члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи, као и поштовању одредаба Закона о контроли државне помоћи и Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.

Важност адекватног регулисања питања конверзије у оквиру области планирања и изградње истакнута је у Националној стратегији за борбу против корупције за период 2013. до 2018. године и у Акционом плану за њено спровођење. Наиме, Акционим планом предвиђено је, поред осталог, доношење смерница за уједначено поступање јединица локалне самоуправе у области издавања грађевинских и других дозвола и сагласности, као и процеса легализације и конверзије земљишта.

Нацртом закона прописано је као правило да накнада за конверзију представља тржишну вредност тог земљишта у моменту подношења захтева за конверзију. С друге стране, Нацрт закона веома широко одређује право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, као изузетак од поменутог правила, а не прописује јасне и прецизне критеријуме за одређивање износа умањења. Такође, Нацрт закона предвиђа могућност закључења уговора о дугорочном закупу уз накнаду у циљу *отклањања ретроактивности уведене Законом о планирању и изградњи из 2009. године*, односно оставља могућност да се уговор о закупу, који у својству закупца закључује неко од лица из члана 1. став 2. Нацрта закона, сматра одговарајућим правом на земљишту за издавање грађевинске дозволе. Усвајање оваквих решења довело би до тога да прописани изузеци постану правило, односно да подносиоци захтева само у изузетним

случајевима плате тржишну вредност грађевинског земљишта. Поред права на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, које није довољно прецизно уређено, Нацртом закона прописано је и да се за 30% умањује висина накнаде, уколико се накнада плаћа једнократно. Међутим, из Нацрта закона и образложења није довољно јасно на основу чега се дошло до решења којим се предвиђа овај додатни значајан материјални уступак подносиоцима захтева за конверзију. Имајући у виду све наведено, мишљења смо да би требало поново размотрити ова предложена решења и проценити колико се њима штити јавни интерес.

Нацртом закона предвиђена је примена одредаба Закона о контроли државне помоћи које се односе на шеме државне помоћи *увек када буде утврђено право на умањење тржишне цене грађевинског земљишта, у складу са условима прописаним овим законом*. Шема државне помоћи, према Закону о државној помоћи, представља скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а који подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења. С друге стране, право на умањење тржишне цене грађевинског земљишта, према одредбама Нацрта закона, утврђује се у појединачним поступцима које покрећу подносиоци захтева. С обзиром на то да је шема државне помоћи скуп свих прописа, односно нацрта и предлога прописа који представљају, или ће представљати основ за доделу државне помоћи, а да се умањење тржишне цене грађевинског земљишта утврђује у појединачним управним поступцима, није довољно јасно како ће се применити одредбе о шеми из Закона о контроли државне помоћи. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да је један од основних проблема у пракси система државне помоћи непостојање адекватног механизма контроле, одговорности и санкционисања, сматрамо да је Нацртом закона неопходно појаснити примену одредаба Закона о контроли државне помоћи и прецизирати обавезе органа јединице локалне самоуправе надлежних за имовинско правне односе.

Одредбе Нацрта закона садрже ризике корупције који се односе на: давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти, препуштање Влади, односно Фонду за реституцију, министарству надлежном за послове финансија, надлежном органу аутономне покрајине, или надлежном органу јединице локалне самоуправе да својим актима уреде питања која би, по нашем мишљењу, требало уредити законским одредбама, употребу непрецизних формулација, непостојање рокова и међусобно неусаглашене одредбе. Поред наведеног, појединим одредбама Нацрта закона врши се погрешно упућивање на његове друге одредбе. Тако се у члану 12. став 5. и став 7. Нацрта закона врши погрешно упућивање на став 2, односно на став 4. овог члана, док је у члану 20. став 1. речи *става 1.* потребно заменити речима *члана 1.*

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Члан 1.

Овај члан односи се на предмет уређивања Нацрта закона. Према ставу 3, одредбе овог закона *не односе се на имовину купљену у поступку јавног оглашавања, по тржишним*

условима, која обухвата право својине на објекту са припадајућим правом коришћења на изграђеном грађевинском земљишту у складу са посебним законом, а пре закључења уговора о куповини имовине, односно дела имовине привредног друштва или другог правног лица у складу са одредбама закона којим се уређује приватизација, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС," број 72/09), као ни имовину која је по окончаном поступку приватизације теретним правним послом стечена од купца субјекта приватизације, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС," број 72/09), која обухвата право својине на објектима и право коришћења на грађевинском земљишту.

Имајући у виду да су поред наведених изузетака чланом 6. предвиђени и посебни случајеви у којима није могуће остварити право на конверзију, препорука је да се ова одредба измени и допуни тако што ће се прецизно одредити у којим све случајевима се неће примењивати овог закона, као и који прописи се тада примењују.

Члан 3.

Овим чланом утврђује се висина накнаде за конверзију. Према ставу 2, висина ове накнаде *може се умањити* у складу са условима прописаним овим законом.

Ова одредба садржи ризик корупције, с обзиром на то да је органима јавне власти дато широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања о умањењу висине накнаде у складу са прописаним условима. Уколико се усвоји решење којим се предвиђа право на умањење висине накнаде, потребно је прописати да ће орган јавне власти увек, у случају испуњености прецизно одређених услова, умањити висину накнаде по јасно постављеним критеријумима.

Члан 7.

Овим чланом предвиђена је примена Закона о контроли државне помоћи. Прецизније, прописано је да се *на одредбе овог закона примењују одредбе Закона о контроли државне помоћи ("Службени гласник РС", број 51/2009), које се односе на шеме државне помоћи,* ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености, *увек када буде утврђено право на умањење тржишне цене грађевинског земљишта, у складу са условима прописаним овим законом.*

Шема државне помоћи, према Закону о контроли државне помоћи, представља скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а који подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења. С друге стране, право на умањење тржишне цене грађевинског земљишта, према одредбама Нацрта закона, утврђује се у појединачним поступцима које покрећу подносиоци захтева. С обзиром на то да је шема државне помоћи скуп свих прописа, односно нацрта и предлога прописа који представљају, или ће представљати основ за доделу државне помоћи, а да се умањење тржишне цене грађевинског земљишта утврђује у појединачним управним поступцима, није довољно јасно како ће се применити одредбе о шеми из Закона о контроли државне помоћи. Важно је истаћи да Закон о контроли државне помоћи предвиђа и индивидуалну државну помоћ, која обухвата и ону која се додељује на основу шеме државне помоћи.

Имајући у виду све наведено, као и чињеницу да је један од основних проблема у пракси система државне помоћи непостојање адекватног механизма контроле, одговорности и санкционисања, сматрамо да је Нацртом закона неопходно појаснити примену одредаба Закона о контроли државне помоћи и прецизирати обавезе органа јединице локалне самоуправе надлежних за имовинско правне односе.

Члан 8.

Овај члан односи се на право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта. У ставу 1. наведено је да право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта имају лица из члана 1. став 2. овог закона, ако се грађевинско земљиште налази на територији јединице локалне самоуправе за коју је утврђено да је јединица локалне самоуправе са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености, на основу степена развијености јединица локалних самоуправа за претходну годину. С друге стране, ставом 3. предвиђено је да *процент умањења тржишне вредности, према степену развијености, одређује Влада.*

Овом одредбом нису прописани јасни и прецизни критеријуми за одређивање износа умањења тржишне вредности, већ је Влади дато широко дискреционо овлашћење да одреди проценат умањења. Имајући у виду наведено, препорука је да се, уместо препуштања Влади, Нацртом закона одреде јасни и прецизни критеријуми за умањење тржишне вредности грађевинског земљишта.

Члан 9.

Овим чланом предвиђено је да право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта имају и лица из члана 1. став 2. Нацрта закона, без обзира на то где се непокретност налази, уколико је поднет захтев за конверзију изграђеног грађевинског земљишта, под условима прописаним овим законом. Према ставу 2, висина накнаде се одређује тако што се тржишна вредност грађевинског земљишта умањује за износ *накнаде за грађевинско земљиште за редовну употребу објекта*, док је у ставу 3. наведено да се површина земљишта за редовну употребу објекта утврђује тако што се укупна површина парцеле под објектима, утврђена на основу податка из преписа листа непокретности, *подели са максимално дозвољеним процентом заузетости парцеле*, који је утврђен важећим планским документом, на основу издате информације о локацији.

По нашем мишљењу, одредбе става 2. и става 3. су недовољно прецизне, па је нејасно на који начин се одређује висина накнаде за конверзију изграђеног грађевинског земљишта. Препорука је да се у овим одредбама измене означене формулације и да се Нацртом закона прецизно пропише како се утврђује висина накнаде за конверзију грађевинског земљишта.

Члан 12.

У ставу 2. користи се израз *катастарска парцела из члана 9. овог закона*, иако се у члану 9. као предмет конверзије наводи *грађевинско земљиште*.

Имајући у виду наведено, како би се користио један термин за исти појам, препорука је да се у овој одредби речи *катастарска парцела* замене речима *грађевинско земљиште*.

Члан 13.

Овим чланом прописано је да надлежни орган, према утврђеном чињеничном стању, *може* по захтеву странке решити управну ствар и по скраћеном управном поступку.

По нашем мишљењу, предложеним решењем надлежном органу је дато широко дискреционо овлашћење приликом одлучивања да ли ће решити управну ствар по скраћеном управном поступку. У циљу спречавања могућности различитог тумачења, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизира када ће надлежни орган решавати управну ствар по скраћеном управном поступку.

Члан 14.

Према ставу 2, по добијању извештаја о тржишној вредности предметног грађевинског земљишта од надлежне јединице пореске управе, надлежни орган обавештава подносиоца о висини накнаде и налаже подносиоцу захтева изјашњење о начину плаћања.

Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на непостојање рока у којем је надлежни орган дужан да обавести подносиоца о висини накнаде и наложи изјашњење о начину плаћања, односно непостојање рока за достављање изјашњења подносиоца захтева. Полазећи од наведеног, препорука је да се ова одредба измени и да се пропише рок за поступање надлежног органа и изјашњење подносиоца захтева.

Члан 15.

Овим чланом уређен је начин плаћања накнаде за претварање права коришћења у право својине. Ставом 3. прописано је да се накнада може платити у једнократном износу или у 60 једнаких месечних рата, док, према ставу 4, ако се накнада плаћа у једнократном износу, подносилац захтева *има право на умањење у износу од 30% у односу на утврђени износ накнаде*. На крају, у ставу 5. наведено је да ако се накнада плаћа и једнаким месечним ратама, доставља се *и одговарајуће средство обезбеђења*.

Из Нацрта закона и образложења није довољно јасно на основу чега се дошло до решења којим се предвиђа овај додатни значајан материјални уступак подносиоцима захтева за конверзију. Имајући то у виду, мишљења смо да би требало поново размотрити предложено решење. Поред тога, указујемо да је овим одредбама неопходно прописати рокове за плаћање накнаде и прецизирати које се средство обезбеђења доставља, уколико се накнада плаћа у једнаким месечним ратама, што сада није случај.

Члан 18.

Овај члан односи се на кориснике накнаде. Према ставу 2, *ближе услове*, начин и обезбеђење плаћања, уређује управљач Фонда и Република Србија-министарство надлежно за послове финансија, надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе. По нашем мишљењу, питања услова, начина и обезбеђења плаћања требало би уредити законским одредбама.

Члан 20.

Овим чланом уређено је право закупа на грађевинском земљишту. Према ставу 1, лица из члана 1. став 2. Нацрта закона, могу, *до стицања и уписа права својине на грађевинском земљишту у складу са овим законом*, са власником грађевинског земљишта закључити уговор о закупу грађевинског земљишта-појединачних катастарских парцела. С друге стране, ставом 3. прописано је да се овај уговор закључује на 99 година, уз накнаду.

С обзиром на то да је предвиђено да се уговор о закупу грађевинског земљишта закључује до стицања и уписа права својине на грађевинском земљишту у складу са

овим законом, али и да се тај уговор закључује на 99 година, мишљења смо да је ове одредбе неопходно појаснити и усагласити.

III Закључак

Нацртом закона уређују се право и услови за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту за лица, носиоце права коришћења на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту, на коме је као титулар права својине уписана Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, могућност заснивања закупа на грађевинском земљишту, као и друга питања којима се уређују односи настали претварањем права коришћења у право својине на грађевинском земљишту.

Нацртом закона прописано је као правило да накнада за конверзију представља тржишну вредност тог земљишта у моменту подношења захтева за конверзију. С друге стране, Нацрт закона веома широко одређује право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, као изузетак од поменутог правила, а не прописује јасне и прецизне критеријуме за одређивање износа умањења. Поред права на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, које није довољно прецизно уређено, Нацртом закона прописано је да се за 30% умањује висина накнаде, уколико се накнада плаћа једнократно.

Нацртом закона неопходно је појаснити примену одредаба Закона о контроли државне помоћи и прецизирати обавезе органа јединице локалне самоуправе надлежних за имовинско правне односе. Поред наведених недостатака, одредбе Нацрта закона садрже и ризике корупције који се односе на: давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти, препуштање Влади, односно Фонду за реституцију, министарству надлежном за послове финансија, надлежном органу аутономне покрајине, или надлежном органу јединице локалне самоуправе да својим актима уреде питања која би, по нашем мишљењу, требало уредити законским одредбама, употребу непрецизних формулација, непостојање рокова и међусобно неусаглашене одредбе.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело остваривању циљева Нацрта закона и мера и активности из стратешког оквира за борбу против корупције у Републици Србији.

Београд, 27. мај 2015. године