

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 5. новембра 2015. године Предлог закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање.

Према образложењу Предлога закона, током примене Закона уочена је потреба за увођењем нових решења, којим би се омогућило боље управљање пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије. Како је истакнуто, изради Предлога закона приступило се ради стварања могућности за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција у пољопривредно земљиште које је у власништву Републике Србије; регулисања дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних закупаца заинтересованих за обрађивање земљишта; отклањања недостатака и ограничења која онемогућавају укупну ефикасност управљања пољопривредним земљиштем; економичнијег и рационалнијег коришћења пољопривредног земљишта; прецизирања права пречег закупа; продаје пољопривредног земљишта у државној својини физичким лицима, домаћим држављанима; увођења напредне претраге података о пољопривредном земљишту; прописивања рокова и санкција за недоношење годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, огласа и јавног позива; прописивања новчаних санкција за бесправно коришћење земљишта; увођења обавезе вођења књиге поља и успостављања плодореда и увођења могућности бесплатног коришћења пољопривредног земљишта које није издавано у закуп.

Предложена решења садрже ризике корупције који се односе на: давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом доношења одређених одлука; препуштање Влади да ближе пропише услове, начин и поступак за остваривање права првенства закупа и критеријуме за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа; препуштање Влади да пропише ближе услове, начин и поступак продаје; препуштање министру надлежном за послове пољопривреде да ближе пропише начин и поступак за остваривање права пречег закупа, као и непостојање рокова за поступање органа јавне власти у одређеним ситуацијама.

Предлогом закона неопходно је детаљније уредити услове, критеријуме и поступак за продужетак коришћења, остваривање права првенства закупа и продају пољопривредног земљишта у државној својини и на тај начин ограничити широка дискрециона овлашћења органа јавне власти поводом одлучивања о овим питањима. Поред тога, потребно је прописати рокове за поступање министарства надлежног за послове пољопривреде и министра надлежног за послове финансија у погледу привременог обустављања преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије, као и плаћање накнаде и поступање надлежног органа јединице локалне самоуправе у погледу скидања усева.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона.

Члан 3.

Овим чланом прописано је да се у члану 60. дода нови став 7. Према овој одредби, ако јединица локалне самоуправе не донесе годишњи програм заштите, уређења и

коришћења пољопривредног земљишта министар надлежан за послове финансија, на предлог министарства надлежног за послове пољопривреде (у даљем тексту: Министарство), привремено обуставља пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде тој јединици локалне самоуправе док ту обавезу не изврши.

Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на непостојање рока за поступање министарства надлежног за послове пољопривреде и министра надлежног за послове финансија у погледу привременог обустављања преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени тако што ће се прописати рок за поступање министарства надлежног за послове пољопривреде и министра надлежног за послове финансија.

Члан 4.

Овај члан односи се на измену члана 61. Закона. Према ставу 5, период коришћења пољопривредног земљишта у државној својини које није било издато најмање последње три агроекономске године и није било предмет коришћења, па је дато на коришћење за пољопривредну производњу физичким и правним лицима која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу, на период до пет година, *може се продужити до 25 година ако пољопривредни инспектор утврди да корисник то земљиште обрађује, а за површине преко 10 ha период коришћења пољопривредног земљишта може се продужити само ако корисник за инвестиционо улагање добије сагласност Министарства.*

Предложеним решењем надлежном органу јединице локалне самоуправе и Министарству дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о продужетку коришћења пољопривредног земљишта у државној својини. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се прецизније одредити у којим случајевима ће доћи до продужетка периода коришћења пољопривредног земљишта, када пољопривредни инспектор утврђује да корисник обрађује земљиште, као и који су критеријуми по којима Министарство даје сагласност кориснику за инвестиционо улагање.

Ставом 10. предвиђено је да се против одлука о давању пољопривредног земљишта у државној својини на коришћење, које доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе уз сагласност Министарства, може изјавити жалба Министарству. С обзиром на то да је за доношење наведених одлука неопходна сагласност Министарства, поставља се питање делотворности предвиђеног правног лека. Имајући то у виду, потребно је преиспитати предложено решење.

Члан 5.

Овај члан тиче се измене члана 62. Закона. Ставовима 5. и 6. прописано је да ако правно, односно физичко лице користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, односно супротно одредбама овог закона, дужно је да за коришћење тог земљишта плати троструки износ највише просечне постигнуте цене по хектару на територији округа на којој се налази пољопривредно земљиште које се користи без правног основа. Ако лице не изврши обавезу плаћања, јединица локалне самоуправе дужна је да скине усев на основу акта свог надлежног органа. Поред тога, ако

пољопривредни инспектор записником утврди да непознато лице користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, надлежни орган јединице локалне самоуправе доноси одлуку о скидању усева.

Ове одредбе садрже ризике корупције, с обзиром на то да нису прописани рокови за плаћање накнаде и поступање надлежног органа јединице локалне самоуправе у погледу скидања усева. Препорука је да се ова одредба измени тако што ће се одредити рокови за плаћање накнаде и поступање надлежног органа јединице локалне самоуправе.

Члан 6.

Овим чланом предвиђена је измена члана 64. Закона. Према ставу 3, одлуку о расписивању јавног огласа за закуп пољопривредног земљишта у државној својини доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази ово земљиште *у року од 60 дана од дана доношења годишњег програма*, уз сагласност Министарства. С друге стране, ставом 4. прописано је да је надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да донесе одлуку о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини *најкасније до 1. јуна текуће године* уз сагласност Министарства.

С обзиром на то да је рок за доношење годишњег програма, према члану 60. Закона, 31. март текуће године, док одлука о давању у закуп тог земљишта мора бити донета најкасније до 1. јуна текуће године, јасно је да је неопходно одредити краћи рок за одлуку о расписивању јавног огласа. У супротном, усвајањем предложеног рока, ствара се могућност да поступак давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини не буде спроведен на одговарајући начин.

Члан 7.

Овај члан тиче се измене члана 64а Закона, који се односи на право првенства закупа и право пречег закупа. Према ставу 1, *право првенства закупа на период до 30 година има правно лице које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава и налази се у активном статусу и које достави инвестициони план на који сагласност, уз предлог мера за реализацију закупа, даје комисија коју образује министар надлежан за послове пољопривреде, с тим што укупна површина предвиђена за давање у закуп по овом основу не може да износи више од 30% од укупне површине пољопривредног земљишта у државној својини предвиђене за давање у закуп у јединици локалне самоуправе*. Поред тога, ставом 5. предвиђено је да на територији јединице локалне самоуправе право првенства закупа може остварити само једно лице из става 1. овог члана.

Ове одредбе су недовољно прецизне и подложне различитим тумачењима у пракси, чиме се органима јавне власти дају широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о праву првенства закупа. Наиме, овим одредбама неопходно је прецизно одредити услове и критеријуме за доношење одлуке о праву првенства и предвидети могућност да више лица, а не само једно, на територији локалне самоуправе може остварити ово право. Поред тога, потребно је предвидети услове и критеријуме за избор чланова комисије коју образује министар. У том смислу, неопходно је изменити и ставове 22. и 23. овог члана, којима је предвиђено да Влада ближе прописује услове, начин и поступак за остваривање права првенства закупа и критеријуме за утврђивање

висине закупнине за право првенства закупа, док министар ближе прописује начин и поступак за остваривање права пречег закупа. На овај начин, Влади и министру је препуштено да подзаконским актима уреде питања која је неопходно детаљније регулисати законским одредбама.

Према ставу 21. овог члана, против одлуке о праву првенства и одлуке о давању у закуп по основу права пречег закупа може се изјавити жалба Министарству. С обзиром на то да је за доношење наведених одлука неопходна сагласност Министарства, поставља се питање делотворности предвиђеног правног лека. Имајући то у виду, потребно је преиспитати предложено решење.

Члан 72а

Овај члан односи се на отуђење пољопривредног земљишта у државној својини. Ставом 6. предвиђено је да Влада прописује *ближе услове, начин и поступак продаје*. Додатно, према члану 72в, став 5, надлежни орган јединице локалне самоуправе разматра понуде за куповину пољопривредног земљишта у државној својини и *уколико су испуњени сви услови предвиђени овим законом, доноси одлуку о прихватању понуда уз претходну сагласност Министарства*.

Слично као и код предложених решења о одлучивању о праву првенства закупа, сматрамо да је Предлогом закона неопходно прецизно и детаљно прописати услове, критеријуме и поступак за доношење одлуке о продаји пољопривредног земљишта у државној својини.

Члан 72в

Ставом 10. прописано је да се против одлуке о продаји пољопривредног земљишта у државној својини може уложити жалба Министарству у року од 15 дана од дана доношења одлуке. С обзиром на то да је за доношење наведене одлуке неопходна сагласност Министарства, поставља се питање делотворности предвиђеног правног лека. Имајући то у виду, потребно је преиспитати предложено решење.

III Закључак

Према образложењу Предлога закона, током примене Закона уочена је потреба за увођењем нових решења, којима би се омогућило боље управљање пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије.

Предложена решења садрже одређене ризике корупције који се односе на: давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом доношења одређених одлука; препуштање Влади да ближе пропише услове, начин и поступак за остваривање права првенства закупа и критеријуме за утврђивање висине закупнине за право првенства закупа; препуштање Влади да пропише ближе услове, начин и поступак продаје; препуштање министру надлежном за послове пољопривреде да ближе пропише начин и поступак за остваривање права пречег закупа, као и непостојање рокова за поступање органа јавне власти у одређеним ситуацијама.

Агенција за борбу против корупције сматра да би усвајање датих препорука и отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело стварању адекватног правног оквира у области управљања пољопривредним земљиштем у јавној

својини. Имајући у виду наведено, Агенција за борбу против корупције позива Владу Републике Србије, као предлагача, и народне посланике да размотре ове препоруке у циљу отклањања уочених недостатака и ризика корупције и побољшања предложених законских решења.

Београд, 4. децембар 2015. године