

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

Влада Републике Србије на седници одржаној 10. јула 2015. године усвојила је Предлог закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку у циљу, како је наведено у образложењу, хитног спровођења свих решења.

Предмет Предлога 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.

Важност адекватног регулисања питања конверзије у оквиру области планирања и изградње истакнута је у Националној стратегији за борбу против корупције за период од 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.

Након што је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре доставило текст нацрта овог закона, у мају 2015. године, Агенција за борбу против корупције припремила је и упутила своје мишљење о процени ризика корупције. Министарство је приликом утврђивања коначног текста Нацрта закона делимично уважило све сугестије и препоруке које је Агенција за борбу против корупције формулисала у делу наведеног мишљења које се односи на процену ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

Иако је, имајући у виду наведено, Предлог закона побољшан у односу на текст нацрта поводом којег је одржана јавна расправа, сматрамо да он и даље садржи извесне недостатке и ризике корупције, које је неопходно отклонити. Конкретно, ради се о недостацима и ризицима корупције који се односе на: широко одређивање права на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта; начин одређивања процента умањења тржишне вредности за грађевинско земљиште које се налази у недовољно развијеним јединицама локалне самоуправе; обавезе и одговорност органа јединице локалне самоуправе надлежних за имовинскоправне односе; неусаглашеност одредаба које се односе на подношење пријаве Комисији за контролу државне помоћи, с једне стране, и одредбе која се односи на рок за доношење решења којим се утврђује право на претварање права коришћења у право својине, с друге стране, као и непостојање ближих услова и рокова за плаћање накнаде.

Одређивање права на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта

Предлог закона, у члану 2, прописује као правило да накнада за конверзију представља тржишну вредност грађевинског земљишта у моменту подношења захтева за конверзију, у складу са овим законом. Међутим, с друге стране, члановима 3, 7, 8. и 9,

Предлог закона веома широко одређује право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, које представља изузетак од поменутог правила, док чланом 18. предвиђа и могућност закључења уговора о дугорочном закупу грађевинског земљишта. Прецизније, према члановима 7, 8. и 9, право на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта постоји у следећим случајевима: а) неизграђено грађевинско земљиште које се налази на територији недовољно развијене јединице локалне самоуправе, односно јединице локалне самоуправе са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености; б) кад је захтев поднет за конверзију катастарске парцеле изграђеног грађевинског земљишта, без обзира где се непокретност налази и в) кад су предмет конверзије катастарске парцеле грађевинског земљишта у оквиру комплекса. На овај начин, умањење тржишне вредности грађевинског земљишта приликом одређивања висине накнаде, уместо изузетка, постаје правило. Имајући у виду наведено, може се претпоставити да ће подносиоци захтева само у изузетним случајевима платити тржишну вредност грађевинског земљишта. Поред тога, Предлог закона у члану 3. став 2. предвиђа да се висина накнаде *може* умањити у складу са условима прописаним овим законом и прописима о контроли државне помоћи, чиме се органима јавне власти даје дискреционо овлашћење приликом одлучивања о овом питању. Наиме, с обзиром на то да је предвиђено право на умањење висине накнаде, сматрамо да је потребно прописати да ће орган јавне власти увек, у случају испуњености прецизно одређених услова, умањити висину накнаде по јасно постављеним критеријумима.

Износ умањења накнаде

Уместо прецизног одређивања процента или критеријума за утврђивање износа умањења накнаде, Предлог закона предвиђа да тај проценат за грађевинско земљиште које се налази у недовољно развијеним јединицама локалне самоуправе *одређује* *Влада*, у складу са прописима о контроли државне помоћи, у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона. Иако се наводи да се проценат умањења тржишне вредности грађевинског земљишта које се налази у недовољно развијеним јединицама локалне самоуправе одређује у складу са прописима о контроли државне помоћи, указујемо на то да је по нашем мишљењу Предлогом закона требало прецизније одредити висину наведеног процента.

Примена прописа о контроли државне помоћи

У односу на текст нацрта, Предлог закона детаљније уређује примену прописа о контроли државне помоћи. Међутим, с обзиром на то да је један од основних проблема у пракси система државне помоћи непостојање адекватног механизма контроле, одговорности и санкционисања, мишљења смо да је у Преоду закона потребно прецизирати и допунити обавезе из члана 12. и члана 21, те предвидети одговорност органа јединице локалне самоуправе надлежних за имовинско правне односе, у циљу смањења простора за евентуалне злоупотребе. С тим у вези, указујемо на то да је поред осталог потребно додатно прецизирати и усагласити одредбе које се односе на подношење пријаве Комисији за контролу државне помоћи (чл. 12. ст. 5. и ст. 8.) с једне стране и одредбу која се односи на рок за доношење решења којим се утврђује право на претварање права коришћења у право својине, с друге стране (чл. 14. ст. 1.). Наиме, према члану 12. став 5. и став 8, надлежни орган ће у случају када утврди да постоје услови за умањење тржишне вредности, зависно од висине утврђене накнаде, у року од три дана од добијања акта о тржишној вредности предметног грађевинског земљишта, поднети

пријаву Комисији за контролу државне помоћи, у складу са законом којим се уређује контрола државне помоћи. С друге стране, чланом 14. став 1. предвиђено је да *по добијању изјашњења* од подносиоца о начину плаћања, надлежни орган, *по спроведеном поступку, у року од осам дана доноси решење којим се утврђује право на претварање права коришћења у право својине на катастарској парцели која је предмет захтева*. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је овде потребно појаснити које су дужности органа јединице локалне самоуправе надлежног за имовинско правне односе приликом подношења пријаве Комисији за контролу државне помоћи и прецизирати од када почиње да тече рок од осам дана за доношење решења којим се утврђује право на претварање права коришћења у право својине (нужно након изјашњења и достављања решења Комисије за контролу државне помоћи).

Плаћање накнаде

Поред права на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, Предлог закона предвиђа и право на умањење у износу од 30% утврђене висине накнаде, уколико се накнада плаћа једнократно. Овде се може поставити питање колико се оваквим решењем, које представља додатни значајан материјални уступак подносиоцима захтева за конверзију штити јавни интерес. Поред тога, напомињемо да је одредбама Предлога закона неопходно прописати и прецизне рокове за плаћање накнаде, било да се ради о једнократном плаћању, или плаћању у 60 једнаких месечних рата, као и уредити *ближе услове плаћања накнаде*, с обзиром на то да је чланом 16. став 2. Предлога закона предвиђено да ће то учинити управљач Фонда и у име Републике Србије министарство надлежно за послове финансија, надлежни орган аутономне покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело остваривању циљева Предлога закона и мера и активности из стратешког оквира за борбу против корупције у Републици Србији. Имајући у виду све наведено, Агенција за борбу против корупције позива Владу Републике Србије и народне посланике да размотре изнете сугестије и препоруке.

Београд, 13. јул 2015. године