

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

25.02.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, под бројем: 011-00-26/2009-09, од дана 12.02.2009. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде доставило је Савету за регулаторну реформу (у даљем тексту: Савет) на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, са прилогом V под називом „Анализа ефеката прописа“.

Обрађивач прописа је формално образлагао вршену анализу предложених решења у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

Обрађивач прописа је Савету доставио на мишљење Нацрт закона о пољопривредном земљишту, дописом број: 011-00-146/2008-09, од дана 09.12.2008. године. Том приликом, Савет је на образложење Нацрта закона о пољопривредном земљишту дао мишљење да образложење не садржи анализу ефеката у складу са члановима 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе из разлога што нису били задовољени формални услови (на нека од питања обрађивач није доставио никакво образложење), што је достављена анализа ефеката имала бројне недостатке и што обрађивач није образложио кључна решења предложена Нацртом закона.

Савет је уочио да је обрађивач прописа у оквиру прилога Анализа ефеката прописа, посебно образложио неке од предложених измена и допуна. Поред тога,

увидом у сам текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, Савет је уочио да је обрађивач прописа уважио неке од примедби које је Савет дао на Нацрт закона о пољопривредном земљишту. Конкретно, обрађивач прописа је уважио примедбе које се односе на одредбе које уређују обавезе власника, односно корисника пољопривредног земљишта и оне које уређују право учешћа у првом и другом кругу јавног надметања за закуп пољопривредног земљишта.

Савет подсећа обрађивача прописа на пропусте у оквиру Анализе ефеката прописа на које је указао у свом мишљењу, а које обрађивач прописа није отклонио:

а) Обрађивач прописа није предочио да ли је разматрао алтернативе предложеним решењима, осим *status quo* опција за поједина решења и ако јесте које алтернативе су анализиране. Ово је од изузетног значаја ако се има у виду да је за врло кратак период обрађивач прописа радио и доставио Савету два нацрта истог прописа, при чему су нека од кључних решења знатно промењена.

б) У делу који се тиче трошкова које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима, обрађивач прописа је навео да власници, односно корисници пољопривредног земљишта неће имати директна давања. Међутим, Савет скреће пажњу на то да потенцијални негативни ефекти појединих предложених решења могу да проузрокују незанемарљиве трошкове заинтересованим странама у вези са правом власништва или коришћења пољопривредног земљишта. Поред тога, обрађивач прописа навео је да примена овог закона неће изазвати додатне трошкове грађанима и привреди Републике Србије, што није јасно, пошто се Управа за пољопривредно земљиште оснива као орган у саставу министарства надлежног за послове пољопривреде из средстава буџета Републике Србије.

Савет скреће пажњу и на нека од предложених решења Нацртом закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, која могу имати негативне ефекте приликом имплементације, а обрађивач прописа није предочио анализу истих, као и на пропусте уочене у самом тексту Нацрта закона:

1) Чланом 13. Нацрта закона измењен је члан 25. Закона који уређује плаћање накнаде за промену намене обрадивог пољопривредног земљишта и коришћење у непољопривредне сврхе.

Обрађивач прописа није образложио на који начин је дошао до предложених процената и какве ће ефекте то изазвати, као ни било какве податке о приходима који се тренутно убирају по овом основу. Да ли је обрађивач прописа узео у обзир и регионалну компоненту у смислу да постоји реална могућност да тржишне вредности обрадивог пољопривредног земљишта једнаког квалитета у различитим регионима буду различите? Од нарочитог је значаја образложити овако предложено решење ако се има у виду да је Нацртом закона о пољопривредном земљишту био предвиђен другачији раздел средстава између буџета Републике Србије и буџета јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази

обрадиво пољопривредно земљиште чија се намена мења, а у зависности од катастарских класа.

2) Чланом 20. Нацрта закона допуњен је члан 61. Закона који регулише коришћење пољопривредног земљишта у државној својини без плаћања накнаде, при чему није остављена могућност да физичка лица користе пољопривредно земљиште у државној својини.

Обрађивач прописа није образложио разлоге за поменуто, као што није навео ни критеријуме по којима ће се наведеним установама, службама и правним лицима регистрованим за послове у области шумарства давати на коришћење пољопривредно земљиште у државној својини без накнаде. Савет поново скреће пажњу обрађивачу прописа да доношење конкретних критеријума није предвиђено ни подзаконским актима које Министар ближе прописује.

3) Чланом 21. Нацрта закона се после члана 61. Закона додаје члан 61а који предвиђа могућност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини уз накнаду, при чему висину накнаде на годишњем нивоу одређује општинска, односно градска комисија на основу просечне тржишне вредности закупа пољопривредног земљишта одговарајуће културе и класе у тој јединици локалне самоуправе.

Имајући у виду да је реч о давању пољопривредног земљишта у државној својини правним и физичким лицима за непољопривредну производњу (нафтне бушотине, ветрењаче и сл.), поставља се питање из којих разлога се као основа за обрачун годишње накнаде узима просечна тржишна вредност закупа пољопривредног земљишта одговарајуће културе и класе, када је намена потпуно другачија.

4) Члан 23. Нацрта закона којим се мења члан 64. Закона предвиђа да почетна цена за закуп земљишта у државној својини у првом кругу не може бити нижа од 100% тржишне цене закупа на подручју на којем се то земљиште налази, односно у другом кругу не може бити нижа од 70% тржишне цене закупа на подручју на којем се то земљиште налази.

Ово је једна од кључних измена у Нацрту закона, а обрађивач прописа није образложио разлоге због којих мења важеће решење, као и на који начин је дошао до предвиђених процената. Образложење овог решења добија на значају ако се има у виду чињеница да је обрађивач прописа Нацртом закона о пољопривредном земљишту, који је повучен из даље процедуре, предлагао другачије проценте.

5) Чланом 29. Нацрта закона је после члана 77. Закона додато ново поглавље VIа и нови члан 77б у оквиру тог поглавља који уређује послове Управе за пољопривредно земљиште.

Намеће се питање у којој мери се послови и надлежност Управе преплићу са делатношћу Републичког геодетског завода, који води Катастар непокретности. Ово се нарочито односи на оправданост предвиђеног успостављања и вођења још једне евиденције о пољопривредном земљишту Републике Србије, ако се има у виду већ постојећи катастар.

б) Чланом 31. Нацрта закона измењен је члан 86. Закона који регулише новчане казне за прекршаје привредног друштва, односно предузећа или другог правног лица, одговорног лица у привредном друштву, односно предузећу или другом правном лицу, прекршај власника, односно корисника пољопривредног земљишта – физичког лица, односно прекршај предузетника.

Обрађивач прописа је одустао од повећања доњег и горњег лимита наведених казни која су била предложена Нацртом закона о пољопривредном земљишту, а која се конкретно односе на прекршаје одговорног лица у привредном друштву, односно предузећу или другом правном лицу, на прекршаје власника, односно корисника пољопривредног земљишта – физичког лица, односно прекршаје предузетника. Није јасан разлог зашто је обрађивач прописа одустао од повећања казни, нарочито ако се има у виду да су доњи лимити казни изузетно ниски.

Савет указује обрађивачу прописа и на поједина решења важећег Закона чије измене и допуне обрађивач није узео у разматрање Нацртом закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, а која могу имати негативне ефекте приликом имплементације Закона, на шта је Савет већ скренуо пажњу обрађивачу прописа:

1. Члан 17. Закона уређује да испитивање пољопривредног земљишта и вода за наводњавање у циљу утврђивања количина опасних и штетних материја, а по програму који доноси министар, може да врши привредно друштво, односно предузеће или друго правно лице које је регистровано за обављање одговарајуће делатности и располаже одговарајућим техничким и стручним капацитетима и има овлашћење Министарства.

Поставља се питање динамике предвиђених испитивања, као и ко подноси иницијативу за испитивање пољопривредног земљиште и воде за наводњавање – сами власници пољопривредног земљишта или надлежни органи? Ако су само власници пољопривредног земљишта у обавези да врше поменута испитивања, то овим лицима дефинитивно изазива трошкове. **Није јасно из којих разлога обрађивач прописа није навео могућност да поменута испитивања врше и предузетници.** Такође, поставља се питање зашто истим чланом није предвиђена заједничка надлежност министра надлежног за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде и министра надлежног за послове животне средине и просторног планирања.

2. Члан 18. Закона уређује да се у циљу заштите пољопривредног земљишта од штетног дејства ерозије и бујица на ерозионом подручју предузимају противерозионе мере.

Међутим, није јасно ко утврђује да ли је подручје ерозионо, што је неопходно да буде прецизирано у самом тексту Закона, пошто су корисници пољопривредног земљишта обавезни да на ерозионом подручју примењују наведене мере и сnose трошкове противерозивних мера.

3. Члан 20. Закона уређује да трошкове спровођења противерозионих мера снесе правна и физичка лица чије се пољопривредно земљиште штити овим мерама, ако законом није другачије одређено.

Пошто законом нису предвиђени изузеци, поставља се питање оправданости да искључиво наведена лица снесе настале трошкове када противерозивне мере имају шири значај.

4. Члан 21. Закона уређује контролу плодности обрадивог пољопривредног земљишта и количине унетог минералног ђубрива и пестицида у обрадиво пољопривредно земљиште, при чему контролу врши власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта, а испитивање плодности може да врши привредно друштво, односно друго правно лице које је регистровано за обављање одговарајуће делатности.

Овако формулисано решење имплицира да је власник, односно корисник обрадивог пољопривредног земљишта дужан да ангажује, о свом трошку, овлашћено привредно друштво, односно друго правно лице ради испитивања плодности предметног пољопривредног земљишта и утврђивања количине унетог минералног ђубрива. Савет позива обрађивача прописа да предочи трошкове које власници, односно корисници обрадивог пољопривредног земљишта имају по овом основу, образложи неопходност постојања обавезе вођења евиденције количине унетог минералног ђубрива и пестицида од стране власника, односно корисника обрадивог пољопривредног земљишта и да појасни у ком облику треба водити евиденцију и да ли је треба и коме достављати.

5. Члан 25. Закона уређује да се на решење о обавези плаћања и висини накнаде за промену намене коју утврђује орган управе јединице локалне самоуправе може изјавити жалба Министарству.

Међутим, није прописан рок у ком је Министарство дужно да реши по предметној жалби. **Иста примедба односи се и на решење о расподели комасационе масе (члан 43. Закона) и жалбу на исто решење (члан 44. Закона), као и на жалбу на одлуку о давању у закуп пољопривредног земљишта у државној својини (члан 64. Закона).**

6. Члан 26. ст. 1. тачка 2. Закона регулише да се накнада за промену намене не плаћа у случају изградње економских објеката који се користе за примарну пољопривредну производњу, односно који су у функцији примарне пољопривредне производње, а власнику је пољопривреда основна делатност и не поседује друго одговарајуће необрадиво пољопривредно земљиште.

Савет поставља питање да ли је битна количина наведених пољопривредних производа или је као критеријум за ослобађање од обавезе плаћања накнаде за промену намене битна само намена конкретних објеката?

7. Члан 27. Закона уређује да обрадиво пољопривредно земљиште не може да се уситни на парцеле чија је површина мања од пола хектара, а да обрадиво пољопривредно земљиште уређено комасацијом не може да се уситни на парцеле чија је површина мања од једног хектара.

Савет истиче да овакво решење може имати негативне ефекте по власнике, односно кориснике парцела обрадивог пољопривредног земљишта, те позива

обрађивача прописа да образложи ефекте које је имплементација ове одредбе показала, као и да ли је анализирао алтернативе овом решењу. Осим тога, није јасно да ли се забрана регулисана чланом 27. Нацрта закона односи и на физичка лица која су власници, односно корисници пољопривредног земљишта, јер треба имати у виду могући ефекат онемогућавања развргнућа сувласничких односа насталих по основу наслеђивања.

8. Члан 34. Закона не регулише правни лек на одлуку о спровођењу комасације, те није јасно на који начин заинтересована лица штите своја права уколико сматрају да је одлука незаконита.

Обрађивач прописа је пропустио да елиминише овај недостатак Нацртом закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту.

9. Члан 38. Закона регулише обезбеђење земљишта за заједничке потребе.

Међутим, обрађивач прописа није интервенисао на текст предложеног решења у складу са примедбом Савета која се односи на то да није јасно да ли се и из којих разлога обавеза обезбеђења земљишта за изградњу објеката за потребе насеља односи само на поступак комасације.

10. Члан 42. ст. 1. Закона регулише да укупна вредност земљишта које се даје из комасационе масе не може бити мања нити већа од 10% од укупне вредности земљишта унетог у комасациону масу, а укупна површина земљишта која се даје из комасационе масе не може бити мања нити већа од 20% од укупне површине земљишта унетог у комасациону масу, осим ако се комисија и учесник комасације другачије не споразумеју.

Обрађивач прописа није поједноставио формулацију наведеног члана у смислу да је укупна вредност земљишта које се даје из комасационе масе 10%, односно да је укупна површина земљишта која се даје из комасационе масе 20%, на шта је Савет указао у свом мишљењу на Нацрт закона о пољопривредном земљишту.

11. Члан 53. Закона регулише да одржавање система за наводњавање обезбеђују власници, односно корисници пољопривредног земљишта.

Обрађивач прописа није предочио Савету ефекте оваквог решења које је имплементација Закона показала, као ни податке о трошковима које предложено решење изазива власницима, односно корисницима пољопривредног земљишта.

12. Члан 54. Закона уређује да се, ако се изградња система за одводњавање, односно наводњавање не може решити на бољи или рационалнији начин, може установити право службености одвођења, односно довођења воде преко другог земљишта.

Обрађивач прописа ни новим Нацртом закона није предвидео ко ће сносити трошкове одржавања дотичних система – да ли само власници, односно корисници пољопривредног земљишта или они заједно са имаоцима права службености.

13. Чланови 55. – 58. Закона уређују рекултивацију пољопривредног земљишта које је коришћено за експлоатацију минералних сировина и других материјала, мелиорацију ливада и пашњака, претварање необрадивог

пољопривредног земљишта у обрадиво и побољшање квалитета обрадивог пољопривредног земљишта.

Обрађивач прописа није предвидео новим Нацртом закона **ко има право да покрене иницијативу за спровођењем горе наведених мера – власници, односно корисници пољопривредног земљишта или надлежни органи?** У случају да надлежни органи имају право покретања спровођења наведених мера, поставља се питање да ли ће неке од трошкова који ће настати у поступку израде пројекта сносити власници, односно корисници пољопривредног земљишта?

14. Члан 59. Закона који уређује обавезе власника, односно корисника пољопривредног земљишта. Став 2. истог члана Закона регулише да обрадиво пољопривредно земљиште које није обрађено у претходном вегетационом периоду Министарство може дати у закуп физичком, односно правном лицу за период до три године, уз плаћање закупнине власнику земљишта, а по одбијању трошкова поступка.

Савет указује на то да је овде ипак реч о праву својине које се може ограничити само изузетно и у складу са Уставом и поставља питање да ли су се проблеми које је обрађивач прописа настојао да реши предложеним решењем могли елиминисати на другачији начин? Да ли су користи од оваквог решења веће од штете која се узрокује редукацијом власничких права, тј. да ли ће то створити правну несигурност власника, а самим тим и смањење инвестиција у пољопривреду? Поред тога, Савет позива обрађивача прописа да, у циљу избегавања различитих тумачења, дефинише дужину вегетационог периода и преиспита ово решење у смислу продужења овог рока.

15. Члан 63. Закона регулише накнаду за умањену вредност вишегодишњих засада. Став 2. истог члана Закона предвиђа да ако су уклоњени засади, закуподавцу припада накнада у висини вредности тих засада у време закључења уговора о закупу.

Савет је скренуо пажњу обрађивачу прописа да овако формулисано решење може изазвати правну несигурност код закупца, имајући у виду да засади могу бити уклоњени и без његове кривице, као и из нужности (с обзиром да време закупа може трајати и 20, односно 40 година), те позива обрађивача да размотри могућност измене овог члана Закона.

16. Члан 70. Закона регулише да се на раскид уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини примењују прописи који регулишу облигационе односе.

Савет је скренуо пажњу обрађивачу прописа да би наведени члан требало да обухвати све видове престанка уговора о закупу пољопривредног земљишта у државној својини, као и друга питања у вези уговора која нису уређена овим законом.

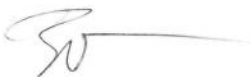
17. Члан 73. Закона уређује замену пољопривредног земљишта у државној својини. Ст. 2. истог члана Закона предвиђа да се замена врши под условом да пољопривредно земљиште у државној својини и пољопривредно земљиште у својини правних и физичких лица које се замењује имају исту тржишну вредност.

Савет истиче да земљишта која се замењују често немају исте тржишне вредности, те да овакво решење у тим ситуацијама може бити неспроводиво. У том смислу, обрађивач прописа је могао да предвиди још неке критеријуме на основу којих би се процес замене учинио ефикаснијим.


18. Члан 75. Закона предвиђа да се пашњак може привести другој култури само под условом да се тиме постиже рационалније и економичније коришћење земљишта.

Пошто инспектор врши проверу привођења пашњака другој култури и има право да решењем забрани привођење пашњака другој култури ако се тиме не постиже рационалније и економичније коришћење земљишта, Савет поставља питање критеријума на основу којих ће инспектор доносити решење.

Савет за регулаторну реформу позива обрађивача прописа да размотри горе наведене сугестије и констатује да образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА



Млађан Динкић