

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА

Уставни основ за доношење измена и допуна закона садржан је у члану 97. став 1. тачка 9) Устава Републике Србије, којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, заштиту и унапређивање биљног и животињског света и тачки 12) Устава Републике Србије којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту садржани су, пре свега у потреби да се отклоне одређени проблеми и недостаци који су уочени у досадашњој примени Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, бр. 62/06 и 65/08 – др. закон и 41/09 – у даљем тексту: Закон).

Током примене Закона уочена је потреба за увођењем нових решења којим би се омогућило боље управљање пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије (у даљем тексту: пољопривредним земљиштем у државној својини).

Побољшање постојећих решења у Закону, нормативно уређење односа који до сада нису били уређени могуће је доношењем измена и допуна овог Закона.

Из наведених разлога, израђен је Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту.

Посебно се истиче да се изради измена и допуна Закона о пољопривредном земљишту приступило ради стварања могућности за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција у пољопривредно земљиште које је у власништву Републике Србије; регулисање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних купаца заинтересованих за обрађивање земљишта; отклањање недостатака и ограничења која онемогућавају укупну ефикасност управљања пољопривредним земљиштем; економичнијег и рационалнијег коришћења пољопривредног земљишта; прецизирање права пречег закупа; продаја 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; увођења могућности бесплатног коришћења пољопривредног земљишта које није издавано у закуп.

III. ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. прописано је да се у Закону о пољопривредном земљишту после става 1. додаје нови став 2. којим се прописује да је пољопривредно земљиште природно богатство и добро од општег интереса за Републику Србију које се користи за пољопривредну производњу и не може се користити у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним овим законом. На овај начин дефинисан је појам пољопривредног земљишта као природног богатства и добра од општег интереса – у важећем Закону се располагало и управљало пољопривредним земљиштем, а да претходно није ни дефинисано шта се сматра пољопривредним земљиштем.

Чланом 2. уређује значење појмова који су употребљени у закону, додато је значење појма књига поља и појма плодореда. Дефинисање и увођење ових појмова и института у закон од изузетног је значаја за ратарску, повртарску и воћарску производњу, као и за правилно искоришћење и обнављање пољопривредног земљишта.

Чланом 3. прописана је измена члана 60. став 1. постојећег закона, тако што је прописано да пољопривредним земљиштем у државној (јавној) својини располаже и управља Република Србија преко Министарства.

Такође, додат је нови став, којим се омогућава напредна претрага података о пољопривредном земљишту. Одредба је додата због успостављања информационог система (ГИС) ради праћења и усклађивања са стандардима ЕУ.

Чланом 4. извршена је измена члана 61. постојећег закона, тако што је после става 2. додат нови став 3. који уређује начин давања на коришћење без плаћања накнаде (пољопривредно земљиште у државној својини даје се на коришћење без плаћања накнаде јавним позивом који расписује надлежни орган јединице локалне самоуправе).

Поред наведеног, уређено је и питање давања на бесплатно коришћење пољопривредног земљишта које није било предмет закупа најмање последње три агроекономске године и није било предмет коришћења, а које остане неиздато након окончања поступка давања у закуп у одређеној јединици локалне самоуправе, на начин да то земљиште може да се да на коришћење правним и физичким лицима за пољопривредну производњу на период до пет година, као и могућност продужења периода коришћења тог земљишта за 20 година под условом да пољопривредни инспектор утврди да се то земљиште обрађује, с тим да се пољопривредно земљиште у површини од преко 10 хектара даје на коришћење лицима која поднесу захтев за давање сагласности на инвестиционо улагање.

У случају продужења периода коришћења пољопривредног земљишта корисник за период за који је продужено коришћење земљишта плаћа адекватан део закупнине.

Чланом 5. прописана је измена члана 62. постојећег закона, тако што је продужен период давања у закуп са 20 на 25 година. Ова одредба је од значаја пре свега за закупце који би улагали у вишегодишње засаде са аспекта исплативости.

Чланом 6. прописана је измена члана 64. тако што је прописано да одлуку о расписивању јавног огласа доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе у року од 60 дана од дана доношења годишњег програма.

Такође, измењен је и став 7. постојећег закона, тако да је прописано да почетна цена закупа земљишта из става 1. овог члана у првом кругу не може

бити нижа од 100% просечне цене закупа на подручју на којем се то земљиште налази, односно у другом кругу не може бити нижа од 70% просечне цене закупа на подручју на којем се то земљиште налази, а ако се јавно надметање одмах спроводи по правилима другог круга, почетна цена закупа земљишта које се даје јавним надметањем не може бити нижа од 100% просечне постигнуте цене.

Чланом 7. прописана је измена члана 64а постојећег закона, тако да је сада јасно прецизирано ко има право првенства закупа и право пречег закупа. Поред тога прописано је првенство закупа по основу инвестиција тако што се инвеститорима по први пут даје могућност закупа пољопривредног земљишта у државној својини и то на период од 30 година.

Чланом 8. прописана је измена члана 64б ст. 1. и 2. постојећег закона којима су редефинисане одредбе које се односе на право учешћа у првом кругу јавног надметања.

Чланом 9. прописана је измена члана 66. постојећег закона у погледу достављања средстава обезбеђења за вишегодишње уговоре и прописан начин увођења у посед пољопривредног земљишта које је дато у закуп чиме је у великој мери решено питање узурпације пољопривредног земљишта у државној својини што ће довести и до смањења броја судских поступака и трошкова за исте.

Чланом 10. прописана је измена члана 71. постојећег закона, којим су јединице локалне самоуправе дужне да Министарству доставе извештај уплате средстава остварених од давања у закуп пољопривредног земљишта у државној својини, најкасније до 10. новембра текуће године.

Чл. 11. и 12. предвиђено је да пољопривредно земљиште у државној својини може да се стекне теретно правним послом под одређеним условима. Право куповине пољопривредног земљишта у државној својини може да стекне физичко лице које је држављанин Републике Србије и које има највише 30 хектара пољопривредног земљишта у приватној својини. Прописани су услови које пољопривредно земљиште у државној својини може да буде предмет продаје и то: које је удаљено од државне границе, које није предвиђено планом детаљне регулације, које није предмет државних и стратешких циљева у пољопривреди, које није предмет реституције, које не припада заштићеним пољопривредним добрима и које не припада зони безбедности. Физичко лице у поступку продаје може купити највише 20 хектара пољопривредног земљишта у државној својини.

Чланом 14. и 15. усклађене су одредбе о инспекцијском надзору и казнене одредбе са изменама које су извршене у претходним члановима.

Чланом 16. прописано је ступање на снагу закона, односно да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТАВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење ове измене и допуне закона нису потребна средства у буџету Републике Србије.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА

1. Који проблем се решава овим законом?

Кроз анализу постојећег развоја пољопривреде у Републици Србији, утврђено је да су инвестиције од стране закупаца у пољопривредно земљиште које је у државном власништву на веома ниском нивоу. Главни разлог за недостатак инвестиција је што постојећи Закон о пољопривредном земљишту не даје могућност дугорочног закупа земљишта, већ даје исти третман закупцима који планирају да уложе средства у развој инфраструктуре (системи за наводњавање, одводњавање, логистички центри, пољопривредни објекти, вишегодишње саднице и слично) и закупцима који само обрађују земљу.

Овим изменама и допунама закона се регулише питање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних закупаца заинтересованих за обрађивање земљишта док се отвара могућност за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција у пољопривредно земљиште које је у власништву Републике Србије, која ће дати и ефекте на већу запосленост, могућност повећања дохотка и могућност повећања продуктивности и ефикасности у пољопривреди.

Запажени проблеми у примени важећег Закона о пољопривредном земљишту послужили су као основа за дефинисање одредаба Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту, а све у циљу целосходнијег, економичнијег и рационалнијег коришћења пољопривредног земљишта као природног ресурса.

Увођењем обавезности вођења књиге поља уз следствену контролу плодореда је од изузетног значаја за ратарску, повртарску и воћарску производњу свих пољопривредних произвођача, као и подједнако важно за правилно коришћење и обнављање пољопривредног земљишта и очување овог ресурса као добра од општег интереса.

Утврђена је неопходност постојања актуелних података који се односе на праћење коришћења пољопривредног земљишта због чега се и успоставља информациони систем (ГИС).

Бесплатно коришћење пољопривредног земљишта које није издавано у закуп последње три или више година је нова стимулативна могућност контролисаног заснивања пољопривредне производње, којом се повећава површина обрадивог пољопривредног земљишта, знатније искоришћава пољопривредно земљиште у државној својини, уз смањење броја узурпација.

Продужење периода закупа са 20 на 25 година је економски оправдано решење које гарантује сигурност закупцима који би улагали у вишегодишње засаде са аспекта исплативости.

Увођење новчане санкције за бесправно коришћење земљишта требало би значајно да умањи бесправно коришћење пољопривредног земљишта у државној својини јер до сада нису постојале одредбе за узурпацију.

Запажени су проблеми који су се јављали као последица непоштовања прописаних рокова за доношење годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта, огласа и јавног позива. У циљу што ефикаснијег управљања пољопривредним земљиштем уводе се новчане казне да би се поступак спровео у законом прописаним роковима, јер у супротном долази до издавања земљишта ван агроекономских рокова.

Увођење у посед је значајна активност која није била решена у претходном периоду, а истовремено смањује могућност узурпације

пољопривредног земљишта у државној својини, и следствено смањење броја судских поступака, као и трошкови истих.

Продаја пољопривредног земљишта у државној својини отвара могућност развоја пољопривредне производње и малих и средњих пољопривредника, с обзиром да су изменама и допунама Закона дате могућности куповине физичким лицима који су држављани Републике Србије и који у приватној својини немају више од 30 хектара пољопривредног земљишта.

Продајном пољопривредног земљишта омогућиће се развој пољопривредника, јер ће им се дати могућност за увећање досадашњих поседа, што ће допринети већој пољопривредној производњи и повећању прихода газдинства од пољопривреде.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту постижу се следећи циљеви:

1) омогућавање привлачења инвестиција у пољопривредну производњу уз повећање продуктивности и запослености, стварање значајног извозног потенцијала и раст дохотка;

2) унапређење продуктивности и ефикасности коришћења пољопривредног земљишта, као и унапређење конкурентности;

3) унапређење поступка давања у закуп односно на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини;

4) омогућавање дугорочног закупа којим се повећава предвидивост, сигурност и стабилност улагања закупаца у различите врсте пољопривредне производње;

5) омогућавање подједнаке и равноправне заступљености корисника пољопривредног земљишта по праву пречег закупа;

6) уређење политике коришћења и управљања пољопривредним земљиштем кроз поштрену контролу поступка издавања у закуп;

7) унапређење праћења коришћења уз очување квалитета пољопривредног земљишта;

8) повећање заинтересованости и броја потенцијалних корисника закупа пољопривредног земљишта у циљу пуног искоришћења природног ресурса;

9) осавременавање система праћења коришћења пољопривредног земљишта информатичком подршком;

10) развој и унапређење пољопривредне производње, малих и средњих пољопривредних газдинстава, односно физичких лица.

3. Друга могућност за решавање проблема

Није могуће предложене измене и допуне закона решити на други начин. Једино изменама и допунама закона могу се решити постојећи проблеми на целовит начин.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?

Постојећи механизми имплементације закона нису у потпуности омогућавали ефикасно управљање пољопривредним земљиштем у државној својини.

Предложеним изменама и допунама закона јасно је прописана процедура за остваривање права пречег закупа пољопривредног земљишта у државној својини. Уведена је дужност вођења књиге поља и плодореда, што представља велики значај у ратарској, повртарској и воћарској производњи. Кроз могућност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини које није обрађивано у претходном вегетативном периоду, и то по повољнијим условима, допринеће се већој обрадивости пољопривредног земљишта и њеном очувању као природног богатства.

Такође, одредбама којима се даје могућност закупа пољопривредног земљишта у државној својини инвеститорима, као и одредбама које се односе на продају пољопривредног земљишта у државној својини физичким лицима држављанима Републике Србије, отвара се могућност знатног повећања развоја пољопривредне производње као и стварање услова за отварање нових радних места.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења?

Решења предложена овим изменама и допунама закона утицаће на развој пољопривреде у јединицама локалне самоуправе, као и на повећање буџета Републике Србије.

Право на закуп пољопривредног земљишта у државној својини имаће у првом кругу више од 150.000 регистрованих пољопривредних газдинстава, а у другом кругу више од 450.000 пољопривредних газдинстава. На основу предложених решења, пољопривредно земљиште у државној својини добиће по основу закупа, односно на коришћење 10-15.000 пољопривредних газдинстава.

Овим изменама и допунама закона прописана је процедура давања у закуп, односно на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини са роковима извршења, као и санкцијама за лица која учествују у реализацији истих. Такође, за лица која користе пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа прописана је казна, услед чега ће доћи до знатног смањења површине пољопривредног земљишта у државној својини која се користи од стране лица која немају правни основ.

Средства остварена од закупа пољопривредног земљишта у државној својини ће се користити за заштиту, уређење и коришћење пољопривредног земљишта, чиме ће се додатно унапредити услови живота и рада свих пољопривредника у руралним подручјима.

Средства остварена од продаје пољопривредног земљишта у државној својини ће бити намењена за коришћење у сврху повећања и унапређења пољопривредне производње, као и развоја руралних подручја, увећање поседа физичких лица у погледу површине пољопривредног земљишта и развоја пољопривреде у целини.

Применом прописаних решења створиће се повољнији привредни амбијент за пољопривредну производњу и рурални развој, спровођењем предвидиве, конзистентне и транспарентне пољопривредне политике, те ће овај закон индиректно утицати и на крајње потрошаче.

6. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа?

За примену овог закона нису потребна финансијска средства која падају на терет грађана и привреде.

Власници, односно корисници пољопривредног земљишта неће имати директна давања по овом закону, али ће и даље имати обавезу да пољопривредно земљиште редовно обрађују и опходе се према њему као добри домаћини и поштују правила кодекса пољопривредне праксе, те примена овог закона неће изазивати додатне трошкове грађанима и привреди Републике Србије.

Физичка лица која су држављани Републике Србије, и која су заинтересовани за куповину пољопривредног земљишта у државној својини, а испуњавају услове који су прописани законом, платиће цену земљишта по хектару коју буде одредило Министарство финансија.

Испуњеност услова у погледу власништва пољопривредног земљишта и активног статуса пољопривредног газдинства се доказује потврдом-изводом из Регистра пољопривредних газдинстава. Упис у регистар пољопривредних газдинстава спроводи на добровољној основи од 2004.-те године и бесплатан је, а спроводи га Управа за трезор Министарства финансија.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Грађани и предузећа неће имати додатне трошкове доношењем овог закона.

Ове измене и допуне закона ће имати бројне позитивне ефекте на развој домаће пољопривреде, и то:

- 1) већу запосленост, могућност повећања дохотка и могућност повећања продуктивности и ефикасности у пољопривреди;
- 2) повећање броја потенцијалних корисника за заснивање и унапређење пољопривредне производње;
- 3) уређенију пољопривредну политику кроз прописани систем контроле;
- 4) очување пољопривредног земљишта као природног богатства кроз уређен систем контроле.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Применом овог закона на наведени начин кроз инвестиције очекује се оснивање нових привредних субјеката на тржишту, што ће подстицати и саму тржишну конкуренцију.

Кроз анализу постојећег развоја пољопривреде у Републици Србији, утврђено је да су инвестиције од стране купаца у пољопривредно земљиште које је у државном власништву на веома ниском нивоу. Главни разлог за недостатак инвестиција је што важећи Закон о пољопривредном земљишту даје исти третман закупцима који планирају да уложе средства у развој инфраструктуре (системи за наводњавање, одводњавање, логистички центри, пољопривредни објекти, вишегодишњих засада и слично) и закупцима који само обрађују земљу.

Овим законом се регулише питање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних купаца заинтересованих за обрађивање

земљишта док се отвара могућност за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција у пољопривредно земљиште које је у власништву Републике Србије.

Оваквим законским решењима очекује се да ће доћи до повећања поверења крајњих корисника буџетских средстава по основу пољопривреде и руралног развоја, као и до повећања њиховог броја, односно до повећања броја физичких и правних лица, заинтересованих за покретање и/или унапређење пољопривредне производње.

Као последица пораста броја правних и физичких лица која би закупила пољопривредно земљиште у државној својини, као и увећање поседа физичких лица која ће остварити куповином пољопривредног земљишта укључиће се у процес пољопривредне производње, у ком је и очекиван и повећање броја струковних организација произвођача (удружења пољопривредних произвођача), као могућност за увећање тржишне снаге постојећих и будућих произвођача.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

У току израде Нацрта закона Министарство пољопривреде и заштите животне средине у претходном периоду извршило је неопходне анализе, на основу којих су утврђена најважнија питања чије је дефинисање неопходно за доношење овог закона. Консултована су и искуства земаља чланица Европске уније и земаља окружења, као и велики број представника удружења и асоцијација пољопривредника који су давали своје сугестије и мишљења на предлог Нацрта закона.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

Током примене овог закона спроводиће се мере које су прописане овим законом и подзаконским прописима.

Овим изменама и допунама закона посебно ће се регулисати питање дугорочног закупа на начин којим се осигуравају потребе самосталних купаца заинтересованих за обрађивање земљишта док се отвара могућност за унапређење пољопривреде кроз раст инвестиција и продају пољопривредног земљишта које је у власништву Републике Србије.

VI. ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ СА СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТОМ

Нацрт закона усклађен је са Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године („Службени гласник РС”, број 85/14).

VII. ИЗЈАВА О ПРЕДВИЂЕНОСТИ ГОДИШЊИМ ПЛАНОМ РАДА ВЛАДЕ

Планом рада Владе за 2015. годину предвиђено је доношење Закона о пољопривредном земљишту.

Процењено је да се значајан ефекат може постићи и изменом Закона.

VIII. СТУПАЊЕ НА СНАГУ ЗАКОНА

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

