

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 5. марта 2015. године Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ (у даљем тексту: Предлог закона) без претходно одржане јавне расправе и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку. Након реакције Заштитника грађана, Влада је 12. марта 2015. године упутила захтев председнику Народне скупштине да се Предлог закона не разматра по хитном поступку.

Према члану 1, предмет Предлога закона јесте утврђивање јавног интереса за експропријацију непокретности ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, као пројекта од посебног значаја за Републику Србију и Град Београд, одређивање странака у поступку експропријације, одређивање корисника експропријације, уређивање поступка експропријације и других односа који настану у реализацији Пројекта, као и уређење поступка и начина издавања грађевинске дозволе и других аката потребних у поступку изградње објеката на подручју у обухвату важећег планског документа. Уколико овим законом није друкчије одређено, примењиваће се одредбе Закона о експропријацији („Службени гласник РС”, бр. 53/95, 23/01-СУС, 20/09 и 55/13), Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14 - у даљем тексту: Закон о планирању и изградњи) и Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10).

Предлогом закона утврђује се јавни интерес за експропријацију непокретности у циљу привођења земљишта намени ради изградње пословно-стамбеног комплекса „Београд на води”, са пратећом инфраструктуром, у складу са Просторним планом подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води”. На овај начин, посебним законом се, само за потребе једног пројекта, прописује основ за експропријацију непокретности, који није експлицитно предвиђен у важећем Закону о експропријацији - изградња пословно-стамбеног комплекса, са пратећом инфраструктуром. Наиме, према Закону о експропријацији Влада *може* да утврди постојање јавног интереса само ако је то неопходно за изградњу објеката у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, комуналне и инфраструктуре објеката за потребе државних органа и органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, објеката за одбрану земље, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица, односно у случају кад је експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање неизграђеног земљишта потребног ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом. Додатно, Влада *може* утврдити јавни интерес за експропријацију непокретности које су према уговору о заједничком улагању у привредно друштво, односно о заједничком оснивању привредног друштва, који је закључила Република Србија, неопходне за обезбеђење неновчаног улога Републике Србије у

то друштво, а које су обухваћене тим уговором или одговарајућим планским актом.

С друге стране, уколико се претпостави да је неопходно предвидети нови основ за експропријацију, поставља се питање да ли је, с обзиром на то да закони представљају опште правне акте који се односе на унапред неодређени број случајева, сврсисходно доношење посебног закона који би требало применити само на један конкретан пројекат. Мишљења смо да би у овом случају, уместо доношења посебног закона, требало размотрити евентуалне измене и допуне Закона о експропријацији и Закона о планирању и изградњи. На тај начин, избегло би се да се у сличним ситуацијама у будућности примењују другачија правила.

У делу образложења Предлога закона који се односи на финансијска средства потребна за спровођење овог закона, наведено је да су потребна додатна финансијска средства из буџета, али није прецизирано колико средстава је потребно.

Поред наведеног, Предлог закона садржи извесне ризике корупције, који се пре свега односе на употребу недовољно прецизних формулација и давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти.

II Процена ризика корупција у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу Мишљења налази се приказ недостатака и ризика корупције у одредбама Предлога закона које се односе на документацију која се подноси уз предлог за експропријацију, поступање надлежног органа за имовинско-правне послове, могућност да се непокретност преда пре правоснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, односно пре дана закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, плаћање доприноса за уређивање грађевинског земљишта и могућност закључења уговора Републике Србије и Града Београда којима се поверава вршење радова за изградњу комуналне и остале инфраструктуре и изградња објеката јавне намене.

Члан 7.

Овим чланом прописано је да се уз предлог за експропријацију подноси извод из јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима за непокретност која је предмет експропријације, информација о локацији и доказ о обезбеђеним средствима за експропријацију. По нашем мишљењу, формулација *доказ о обезбеђеним средствима за експропријацију* је недовољно прецизна и оставља простор за различито тумачење у пракси. Имајући у виду наведено, препорука је да се прецизније одреди који докази се подносе уз предлог за експропријацију.

Члан 9.

Према ставу 8, ако у току поступка надлежни орган наиђе на чињеницу за коју сматра да је потребно извести додатне доказе, *може заказати усмену расправу у року од три дана од дана добијања предлога за експропријацију*. По нашем мишљењу, овом одредбом остављено је дискреционо овлашћење надлежном органу у погледу заказивања усмене расправе, па је препорука да се, како би се отклонила могућност различитог тумачења, прецизира када ће орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинско-правне послове заказати усмену расправу.

Члан 12.

Овим чланом прописано је да на захтев корисника експропријације, министарство надлежно

за послове финансија може одлучити да се кориснику експропријације непокретност преда пре правоснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, односно пре дана закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност, али не пре доношења другостепеног решења поводом жалбе против решења о експропријацији, ако оцени да је то неопходно због хитности изградње одређеног објекта или извођења радова. По нашем мишљењу, овом одредбом је недовољно прецизно одређен изузетак од постављеног правила, односно у којим случајевима ће министарство надлежно за послове финансија одлучити да се кориснику експропријације непокретност преда пре правоснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, или пре дана закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност. Имајући у виду наведено, препорука је да се, како би се отклонила могућност различитог тумачења, прецизира када ће министарство надлежно за послове финансија одлучити да се кориснику експропријације непокретност преда пре правоснажности одлуке о накнади за експроприсану непокретност, или пре дана закључења споразума о накнади за експроприсану непокретност.

Члан 15.

Овај члан односи се на допринос за уређивање грађевинског земљишта. Према ставу 1, овај допринос плаћа инвеститор. Ставом 5. предвиђено је да јединица локалне самоуправе својом одлуком *може прописати да се радови на уређивању грађевинског земљишта, укључујући изградњу површина јавне намене, као и изградњу објеката јавне намене у јавној својини које реализује инвеститор на основу уговора, признају као измирење укупне обавезе на име доприноса за уређивање грађевинског земљишта*, док је у ставу 6. наведено да ће коначни обрачун између инвеститора и Града Београда бити сачињен по завршетку изградње свих објеката у обухвату планског документа.

На овај начин, јединици локалне самоуправе дато је широко дискреционо овлашћење да својом одлуком предвиди да инвеститор гради објекте јавне намене, а да се потом трошкови изградње тих објеката признају као измирење доприноса за уређивање грађевинског земљишта. Дакле, омогућено је да се без спроведеног поступка јавне набавке и надметања одреди инвеститор са којим ће се закључити уговор, а да нису унапред одређени цена и време плаћања. Имајући у виду све наведено, препорука је да се ове одредбе Предлога закона додатно размотре.

Члан 16.

Према ставу 3, Република Србија и Град Београд *могу, у циљу привођења земљишта урбанистичкој намени, закључити и друге уговоре, а нарочито уговоре којима се поверава изградња објеката комуналне и остале инфраструктуре, свих других површина јавне намене, укључујући и изградњу објеката јавне намене у јавној својини и њихово одржавање, као и вршење одређених комуналних и других делатности у обухвату просторног плана подручја посебне намене из члана 2. овог закона.*

По нашем мишљењу, ова одредба није довољно јасна, па је потребно да се додатно прецизира, или да се брише. Наиме, указујемо да према важећим прописима постоји могућност да Република Србија и Град Београд закључују уговоре којима се поверава вршење радова за изградњу комуналне и остале инфраструктуре и изградњу објеката јавне намене.

III Закључак

Предлогом закона утврђује се јавни интерес за експропријацију непокретности ради реализације пројекта изградње „Београд на води”, као пројекта од посебног значаја за Републику Србију и Град Београд, одређивање странака у поступку експропријације,

одређивање корисника експропријације, уређивање поступка експропријације и других односа који настану у реализацији Пројекта, као и уређење поступка и начина издавања грађевинске дозволе и других аката потребних у поступку изградње објеката на подручју у обухвату важећег планског документа.

На овај начин, посебним законом се, само за потребе једног пројекта, прописује основ за експропријацију непокретности, који није експлицитно предвиђен у важећем Закону о експропријацији - изградња пословно-стамбеног комплекса, са пратећом инфраструктуром. Уколико се претпостави да је неопходно предвидети нови основ за експропријацију, поставља се питање да ли је, с обзиром на то да закони представљају опште правне акте који се односе на унапред неодређени број случајева, сврсисходно доношење посебног закона који би требало применити само на један конкретан пројекат. Мишљења смо да би у овом случају, уместо доношења посебног закона, требало размотрити евентуалне измене и допуне Закона о експропријацији и Закона о планирању и изградњи. На тај начин, избегло би се да се у сличним ситуацијама у будућности примењују другачија правила.

Предлог закона садржи извесне ризике корупције, који се пре свега односе на употребу недовољно прецизних формулација и давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти.

Имајући у виду све наведено, Агенција за борбу против корупције позива Владу Републике Србије и народне посланике да размотре изнете сугестије и препоруке у циљу отклањања уочених недостатака.