

21.05.2021 година, Скопје

Коментари на Нацрт-законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост

1. Пред да се осврнеме на елаборирање на нашите забелешки и предлози кон предложениот законски текст, посочуваме дека од процедурален аспект е сторен пропуст, а со тоа и прекршување на релевантно како национално, така и меѓународно законодавство. Имено, овој Нацрт закон не е објавен на интернет страницата на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, а со ваквото пропуштање на дејствие, сторено е прекршување на член 4 став (1) и член 10 од Законот за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ бр.58/00, 44/02, 82/08, 167/10 и 51/11 и Службен весник на РСМ бр. 96/19 и 110/19); член 68-а став (1) од Деловникот на Владата на Република Северна Македонија (Службен весник на РМ бр.38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и Службен весник на РСМ бр.228/19, 72/20 и 215/20), како и Правилникот за организација на јавни консултација при започнување на легислативен процес, донесен од Владата на Република Северна Македонија, преку Кабинетот на министерот без ресор, задолжен за транспарентност, отчетност и комуникации на ден 19.02.2019 година, прекршувајќи го механизмот на јавната консултација.

Дополнително, со ваквото пропуштање, засегнатата јавност е оневозможена ефективно да учествува во донесувањето на одлуки и решавањето на прашања од поширок јавен интерес, кои како такви ја засегаат животната средина, а со тоа се повредени е одредби од Уредбата за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како и планови и програми од областа на животната средина (Службен весник на РМ бр.147/2008, 45/2011), конкретно член 2 став (2); член 3 став (2); и член 6 став (1); како и член 8 од Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда за прашања поврзани со животната средина (Архуската конвенција).

Во овој контекст посочуваме и дека Архуската Конвенција и Уредбата за учество на јавност обезбедуваат подолг рок од оној определен во Деловникот на Владата (20 дена за коментирање на ЕНЕР), кога станува збор за закони кои на било каков начин уредуваат прашања од областа на животната средина. Конкретно, Архуската Конвенција во член 6 став (3) предвидува: „Процедурите за учество на јавноста ќе содржат разумни рокови за различните фази, со кои што ќе се даде доволно време за информирање на јавноста

согласно со став 2, **и на јавноста ќе и се даде доволно време да се подготви и ефикасно да учествува во текот на донесувањето на одлуки за животната средина**". Според член 6 став (2) од Уредбата за учество на јавноста: **„Јавниот увид може да трае најмалку 30 дена“**.

Понатаму, според став (3) од истиот член: **„Јавната расправа се одржува најмалку 15 дена од денот на ставањето на прописот и/или планскиот документ на јавен увид, а најдоцна пет дена пред денот на истекувањето на рокот за јавниот увид, од ставот 2 од овој член“**

Имајќи го предвид погоренаведеното, бараме да се објави Нацрт Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост на интернет страницата на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, заедно со сите релевантни информации поврзани со истиот и да и се овозможи на засегнатата јавност ефективно учество при изготвувањето и донесувањето на овој закон, со тоа што истиот ќе биде ставен на јавен увид, најмалку 30 дена и надлежниот орган ќе организира и спроведе јавна расправа во врска со Нацрт законот, согласно националното и меѓународното законодавство.

Во продолжение е елаборацијата на нашите забелешки и предлози по однос на текстот на Нацрт Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост:

2. Сметаме дека законскиот текст на Нацрт-законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост не овозможува остварување на целите поставени со самиот нацрт-закон и Законот за земјоделско земјиште: рационално користење на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс, заштита на земјоделското земјиште и обезбедување правна сигурност на сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште.

Дефинициите за „поврзани лица“ содржани во член 3 од Нацрт-законот не соодветствуваат во целост со дефинициите за „поврзани лица“ содржани во Законот за земјоделско земјиште и дефинициите содржани во Законот за трговските друштва (законскиот текст не содржи ниту дефиниции за зависни, владејачки друштва, друштва со преовладувачко влијание и правни лица со заемно учество). Оттука предлагаме:

- поимот „поврзано правно лице“ да се дефинира како: „правно лице коешто во друго правно лице стекнало удел или акции коишто во основната главнина на другото друштво се претставени најмалку со 10%, кога на собирот на содружниците, односно на собранието му припаѓаат повеќе од 10% од сите гласови, или кога има право да назначува и разрешува мнозинство од членовите на органите на управување и надзорните органи на друго правно лице“.
- поимот „физичко лице поврзано со правно лице“, да се дефинира како: „лице коешто во друго правно лице стекнало удел или акции коишто во основната главнина на другото друштво се претставени најмалку со 10%, кога на собирот на

содружниците, односно на собранието му припаѓаат повеќе од 10% од сите гласови, или кога има право да назначува и разрешува мнозинство од членовите на органите на управување и надзорните органи на друго правно лице.“

- поимот „поврзани физички лица“ да се дополни со зборовите „кои претставуваат едно семејно домаќинство“, така што истиот би гласел: „лица кои се во брак или вонбрачна заедница, деца и родители и лице под старателство на друго физичко лице, како и браќа и сестри, кои преставуваат едно семејно земјоделско стопанство“.
- да се предвиди поимот „индиректно поврзани правни лице“ (како што предвидува Законот за земјоделско земјиште), и истиот да се дефинира како: „физички и правни лица и членовите на органите на управувањето и членовите на органите на надзорот кои по основ на удели и акции посредно се поврзани со други физички и правни лица и не се доминантни сопственици на повеќе од половината на капиталот и на тој начин не го контролираат мнозинството на уделите или акциите во правното лице.“
- да се предвиди поимот „**зависно правно лице**“ и истиот да се дефинира како: „правно самостојно лице над кое друго правно лице (владајачко правно лице) има непосредно или посредно превладувачко влијание.“
- да се предвиди поимот „**владајачко правно лице**“ и истиот да се дефинира како „правно лице кое има непосредно или посредно превладувачко влијание во зависно од него правно лице.“
- да се предвиди поимот „**правно лице со преовладувачко влијание**“ и истиот да се дефинира како: „правно лице кое: држи непосредно или посредно удел, односно акции како дел од основната главнина што му обезбедува мнозинство од гласовите на собирот на содружниците, односно во собранието; самото располага со мнозинство гласови во друго правно лице врз основа на договор склучен со содружниците, односно со акционерите или фактички определува, преку гласовите со коишто располага, кои и какви одлуки ќе се донесат на собирот на содружниците, односно на собранието во ова правно лице. Се претпоставува остварување на превладувачкото влијание ако едно правно лице располага непосредно или посредно со број на гласови којшто е поголем од 40% од вкупниот број на гласовите коишто можат да се дадат на собирот на содружниците, односно на собранието, а ниту еден друг содружник, односно акционер посредно или непосредно не поседува поголем број гласови од друштвото.“
- да се предвиди поимот „**правни лица со заемно учество**“, и истиот да се дефинира како „правни лица кои заемно стекнале удели, односно акции, така што секое правно лице има удел, односно акции што учествуваат со повеќе од 20% во основната главнина во другото правно лице или ако во собранието, односно собирот на содружниците на другото правно лице му припаѓаат повеќе од 20% од гласовите.“

3. Сметаме дека проблематичен е член 4 став (2), со оглед да не е јасно врз основа на кои критериуми е определен истекот на рокот од 7 години за стекнување на сопственост во корист на државјани на ЕУ, и зошто и за истите не би важел принципот на реципроцитет, каков што е предвиден во став (1) од истиот член. Во поглед на став (3) предлагаме наместо 49% да стои 40%, со што ќе се заострат критериумите за влез на странски физички и правни лица. Предлагаме да се избрише став (4) од истиот член, од причина што истиот ги анулира претходните ставови и им овозможува на странски гиганти да се стекнат со сопственост на земјоделското земјиште во државна сопственост и истото да го користат за реализација на профитерски проекти (енергетика со инфраструктура; транспорт и телекомуникации; туризам; преработувачка индустрија; земјоделство, шумарство и водостопанство; прехранбена индустрија; здравство; индустриски и технолошки паркови; управување со отпадни води и отпад; информатичко-технолошки зони; спорт; наука и образование; градење на големи мултифункционални градежни комплекси на градежни објекти), со кои во целост ќе се деградира земјоделството како гранка и ќе се причини неповратна штета по овој ограничен и необновлив ресурс.
4. Сметаме дека член 5 став (1) е проблематичен, од причина што дозволува пренамена на земјоделско земјиште по истекот од 10 години од склучување на купопродажниот договор, вклучително и на земјоделско земјиште од повисока бонитетна класа. Затоа предлагаме во овој член да се предвиди став со кој земјоделското земјиште од повисока бонитетна класа ќе се из земе од можноста за пренамена. Исто така, предлагаме да се предвиди став со кој ќе се из земе од можноста за пренамена земјоделското земјиште кое се наоѓа во заштитени подрачја; подрачја кои се предложени за прогласување на заштитени подрачја; заштитниот појас околу заштитените подрачја; како и шуми и пасишта надвор од заштитени подрачја. Исто така, предлагаме зголемување на рокот од став (1). Во поглед на став (2) предлагаме да се избришат алинеи 1 и 2, од причина што истите предвидуваат можност за вршење на активности кои се деструктивни по овој природен ресурс.
5. Во поглед на член 6 алинеја 5 предлагаме забраната за продажба да се прошири и на земјоделското земјиште кое се наоѓа во подрачја кои се предложени за прогласување на заштитени подрачја; на земјоделско земјиште кое се наоѓа во крајбрежен појас на природни или вештачки езера и останати водни тела; на заштитниот појас околу заштитените подрачја; како и шуми и пасишта надвор од заштитените подрачја.

6. Член 7 став (2) предвидува дека во постапките за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост правото на првенство пропишано со Законот за земјоделското земјиште се применува само доколку истото е предвидено со овој закон. Но, Нацрт-законот не предвидува какво било право на првенствено купување во корист на соседите/сосопствениците. Затоа е потребно соодветно да се имплементира член 15 од Законот за земјоделско земјиште.
7. Член 9 став (2) предвидува продажба на земјоделско земјиште (од повисока бонитетна класа) по цена која ќе се движи во границите од **0,3 евро/м² до 1 евро/м²**. Сметаме дека ваквиот начин на формирање/ ограничување/ диктирање на цената овозможува багателно распродавање на високо обработливо земјоделско земјиште. Симптоматично е што Законот за земјоделско земјиште, истотака во постапка по јавен оглас, предвидува далеку повисоки износи на годишна закупнина (член 23 од овој закон прави разлика меѓу закупнината за земјоделско земјиште до 3 хектари и над 3 хектари. Па така, за земјоделско земјиште до 3 хектари, почетната цена изнесува 25 евра за земјоделско земјиште од I до IV класа и 15 евра за земјоделско земјиште од V до VIII, а доколку земјоделското земјиште се наоѓа во планински подрачја, почетната цена за земјиштето од I до IV класа изнесува 15 евра, а за земјиште од V до VIII класа изнесува 5 евра. Од друга страна, за земјоделското земјиште над 3 хектари, почетната цена изнесува 120 евра за земјоделското земјиште од I и II класа, 90 евра за земјоделското земјиште од III и IV класа, 60 евра за земјоделското земјиште од V и VI класа и 30 евра за земјоделското земјиште од VII и VIII класа, а доколку земјоделското земјиште се наоѓа над 1.000 метри надморска височина почетната цена на закупнината за земјоделското земјиште од I и II класа изнесува 60 евра, за земјоделското земјиште од III и IV класа изнесува 45 евра, за земјоделското земјиште од V и VI класа изнесува 30 евра и за земјоделското земјиште од VII и VIII катастарска класа изнесува 15 евра). Предлагаме продажната цена да биде повисока од износот на годишната закупнина на земјоделското земјиште.
8. Член 12 став (3) не предвидува какви било критериуми за членовите на Комисијата која ја спроведува постапката за продажба по пат на јавен оглас (како на пр. години на искуство, завршено образование, со исклучок на дипломираниот правник, не е предвидена можност да учествуваат членови од други државни органи, професии, граѓански сектор). Предлагаме да се примени решение кое ќе предвиди учество на претставници на земјоделските здруженија, како и членови со завршени правни, економски и земјоделски науки, а сите со најмалку пет години работно искуство во струката.

9. Со член 14 став (1) алинеја 3 предвидено е дека Комисијата бара од надлежната организациона единица достава на податоци за важност на договорите за закуп на земјоделското земјиште во државна сопственост приложени кон пријавата за учество на јавниот оглас, податоци за поведена судска постапка заради раскинување на тие договори за закуп заради неисполнување на обврските од договорот и податоци за обврски по основ на неплатена закупнина. Според став (3) од истиот член е предвидено дека доколку овие податоци не се прибават ќе се смета дека се важечки, односно дека не се водат судски постапки, како и дека не постојат обврски по основ на неплатена закупнина. Молчењето на администрацијата може да биде контрапродуктивно, во случај кога постојат пречки за продолжување на постапката за продажба, а за истите не се доставени податоци од страна на надлежната организациона единица. Затоа, предлагаме бришење на став (3) од овој член. Доколку податоците не се достават во предвидениот рок, предлагаме да се предвидат прекршочни одредби за службеното лице од надлежната организациона единица.
10. Член 22 став (1) предвидува продажба на земјоделско земјиште по пат на јавен повик за почетна купопродажна цена, која ќе изнесува: **1 евро за земјоделско земјиште за I и II класа; 0,50 евра за земјоделско земјиште III и IV катастарска класа и 0,20 евра за земјоделско земјиште од V до VIII катастарска класа**, односно доколку **земјоделското земјиште се наоѓа над 700 метри надморска височина, почетната цена се намалува за 30%.** Ваквиот начин на формирање/ограничување/диктирање на цената овозможува багателно распродавање на земјоделско земјиште, особено доколку истото се наоѓа на поголема надморска висина. Затоа предлагаме во делот за цената, истата да биде повисока од износот на годишната закупнина на земјоделското земјиште.
11. Сметаме дека законското решение содржано во член 24 ги става во нееднаква положба физичките лица (земјоделци) и правните лица во поглед на можностите за учество во постапката за продажба по пат на јавен повик.
12. Член 28 став (1) алинеја 2 предвидува дека Државната комисија која ја спроведува постапката по пат на јавен повик има право да бара од надлежната организациона единица податоци за обврски по основ на неплатена закупнина, најдоцна во рок од 15 дена од истекот на рокот за поднесување на пријавите по јавниот оглас. Став (3) предвидува дека доколку овие податоци не се достават во овој рок ќе се смета дека не постојат такви обврски. Молчењето на администрацијата може да биде контрапродуктивно, во случај кога постојат пречки за продолжување на постапката за продажба, а за истите не се доставени податоци од страна на надлежната организациона единица. Затоа, предлагаме бришење на став (3) од овој член.

Доколку податоците не се достават во предвидениот рок, предлагаме да се предвидат прекршочни одредби за службеното лице од надлежната организациона единица.

13. Член 29 предвидува дека по спроведување на постапката за електронско јавно наддавање, за најповолен понудувач ќе се смета учесникот кој дал највисока цена за метар квадратен. Предлагаме да се предвидат и дополнителни критериуми за определување на најповолниот понудувач, како што се: местото на живеење / седиштето на правното лице, кои како такви се предвидени со Законот за земјоделското земјиште. На овој начин ќе се овозможи остварување на правото на првенствено купување во корист на соседите / сосопствениците на земјоделското земјиште кое е предмет на продажба.
14. Член 31 став (3) предвидува дека земјоделското земјиште определено како технолошка целина, може да биде предмет на продажба по пат на непосредна спогодба со склучување на договор за продажба меѓу министерот и сопственикот на оранжеријата и помошните објекти во функција на оранжеријата, односно со сопственикот на објектите во стопанскиот двор, повторно по багателна цена од **0,3 евро/м² до 1 евро/м²**. Предлагаме во делот за цената исто така да се примени нашиот предлог за цена повисока од износот на годишната закупнина на земјоделското земјиште.
15. Во член 35 став (1) алинеја 4 пред зборовите „10 години“ предлагаме да се додаде зборот „најмалку“ и да се предвиди подолг рок како погоре предложеното.
16. Член 38 став (4) предвидува дека за начинот на користење на земјоделското земјиште продадено по пат на јавен оглас купувачот е должен да продолжи да доставува годишни извештаи до Министерството согласно член 34 од Законот за земјоделското земјиште во рок од 10 години од денот на склучување на договорот за купопродажба. Потребно е пред зборовите „10 години“ да се додаде зборот „најмалку“ и иста ваква обврска да се предвиди и за другите постапки за продажба.
17. Предлагаме бришење на член 39 од погоренаведените причини.
18. Предлагаме Законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост да предвидува и прекршочни одредби.

Коментари на Нацрт-извештајот за ПВР на Нацрт-законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост

Сметаме дека проценката на влијанието на регулативата не е спроведена во целост согласно Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Сл. весник на РМ бр.106/2013), од следните причини:

1. Нацрт-извештајот за ПВР не содржи анализа на постојните прописи во сродните области (на пр.: Законот за земјоделско земјиште, Законот за заштита на природата и сл.), оценка за степенот на спроведување на законите и другите прописи, како и поврзаноста со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на РМ, како што е предвидено во член 10 став (1) алинеја 3, 4 и 5 од Упатството.
2. Поради неспроведена целосна анализа на проблемот, Нацрт-извештајот за ПВР не содржи најмалку три решенија (опции) на проблемот, како што е предвидено со член 12 став (2) од Упатството. Нацрт-извештајот содржи само две опции, и тоа: опција „не прави ништо“ и опција која предвидува донесување на предложениот закон, но не предвидува трета алтернатива, која би се споредила со опцијата „не прави ништо“.
3. Понатаму, во Нацрт-извештајот е наведено дека се направени консултации единствено со Комитетот за земјоделство, безбедност на храна, ветеринарство и фитосанитарна политика како непостојана работно тело на Владата на Република Северна Македонија. Од вака наведеното произлегува дека не се спроведени консултации со сите засегнати страни - деловни субјекти, синдикати, стопански комори, фондации и здруженија на граѓани (еколошки здруженија на граѓани и здруженија на земјоделци), како што налага член 21 од Упатството, од кои последните се најповикани да се вклучат во процесот на спроведување на ПВР и изготвување на предлогот на законот, со оглед да законскиот текст влијае на заштитата на земјоделското земјиште како ограничен и необновлив ресурс и опстанокот/развојот на земјоделството како една од гранките кои најмногу се погодени од климатските промени.
4. Во контекст на погоренаведеното, не е јасно од кои причини надлежниот орган утврдил дека донесувањето на законот нема никакви влијанија врз животната средина, во случај кога самиот законски текст предвидува багателно распродавање на земјоделското земјиште, кое како ограничен ресурс и добро од општ интерес со значење на Републиката треба да ужива посебна заштита. Воедно, законскиот текст предвидува можност за пренамена на овој необновлив ресурс во градежно земјиште по истекот на период од најмалку 10 години од склучување на купопродажниот договор, или и пред истекот на овој рок, а дотолку повеќе што таквата пренамена е предвидена и заради остварување на гигантски стратешки инвестициони проекти кои не мора нужно да се насочени кон зачувување, одржување и промоција на агробиодиверзитетот.

5. Со оглед да надлежниот орган пропуштил да ги процени влијанијата врз животната средина, истиот погрешно го оценил предложеното решение (за донесување на законот) како најефективно за постигнување на целите - заштита на земјоделското земјиште и развој на земјоделството, рационално користење на земјоделското земјиште како ограничен природен ресурс и обезбедување на правна сигурност на сопствениците и корисниците на земјоделското земјиште.
6. Дополнително, во Нацрт-извештајот е наведено дека ќе се спроведе јавна расправа по спроведената консултација на ЕНЕР, но не е наведен датумот на јавната расправа, како што налага член 24 став (3) алинеја 4 од Упатството.

Еколошко здружение на граѓани „Фронт 21/42“