

Име и презиме, односно назив организације и институције :Транспарентност Србија

Контакт телефон: 011 3033827

Е-пошта:ts@transparentnost.org.rs

Назив закона на који упућујете предлоге и сугестије: Нацрт закона утврђивању порекла имовине и посебном порезу

Датум: 29.3.2019.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

Уз нацрт је објављено оскудно образложење, које не пружа довољно информација о томе зашто је предлагач сматрао да је ову материју треба уредити кроз посебан закон, а не кроз евентуалне допуне других прописа. Пре свега, то је Закон о пореском поступку и пореској администрацији (ЗПППА), у оквиру којег је још од 2002. године прописана могућност унакрсне провере имовине и прихода ради утврђивања пореских обвезника. Даље, постоје посебна правила о пријављивању имовине и утврђивању тачности и потпуности тих извештаја, која се од 2004. године односе на неколико хиљада носилаца јавних функција. Од 2010. године прописано је и кривично дело у случају давања нетачних података у тим извештајима. Најзад, од 2009. године Србија има успостављен правни механизам код којег је могуће обрнути терет доказивања и одузети имовину у случајевима сумње да осумњичени за вршење озбиљних кривичних дела поседује имовину која нема упориште у законитим приходима. Поред тога, све време у законодавству постоји могућност одузимања имовине за коју се зна да је стечена вршењем одређеног кривичног дела, привредног преступа или прекршаја. Имајући све то у виду, нужан корак који је требало да претходи не само доношењу, већ и почетку писања новог закона, је да се утврди у којим ситуацијама постојећи законски механизми нису били довољно добри, односно да ли је у питању слабост законских одредаба или одсуство средстава и воље да се она примене. **С друге стране, без додатних образложења, не може прихватити се као доказано да је доношење овог закона као посебног правног акта уопште потребно.** Наиме, у постојећем тексту, овај нацрт представља у ствари разраду једног члана Закона о пореском поступку и пореској администрацији (што се види и по чињеници да се предвиђа укидање тог члана ЗПППА након доношења овог закона), а не општи правни акт који је нужно донети у форми посебног закона.

Образложење је још потребније у погледу могућих недоумица правне природе. Наиме, Нацрт предвиђа битно другачија правила о утврђивању пореске основице, висини пореске стопе и застарелости у односу на она која су до сада постојала. За 1. јануар 2007, који је узет као почетна тачка нису изнети уопште аргументи правне природе, већ се наводи да од тада Пореска управа располаже „јединственом електронском евиденцијом пореских обвезника и њихове имовине.“ Међу другим датумима који су могли бити одабрани као почетна тачка може се истаћи 1.1.2003,

када су грађани имали дужност да поднесу евиденционе пријаве о имовини вреднијој од 20 милиона динара, или рок застарелости одређивања пореских обавеза (пет година). **Због свега тога, потребно је дати исцрпно образложење за усклађеност предложених решења са Уставом и остатком правног система, односно, кориговати Нацрт у случају да се утврди неусклађеност.**

Иако је овај закон годинама изричито најављиван као антикорупцијски, он не садржи норме које би се посебно односиле на особе за које би се најпре могло помислити да су укључене у корупцију – јавне функционере и друга лица ангажована на пословима у јавном сектору. Наиме, одредбе се у једнакој мери могу применити на било којег грађанина Србије. С друге стране, судећи по првом нацрту ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 ЕУ интеграција, у Србији у скорије време неће бити уведено кривично дело „незаконитог богаћења“, на основу члана 20. Конвенције УН Против корупције, које би се односило на јавне функционере и службенике који поседују имовину необјашњивог порекла, а што је било планирано у стратешким актима из 2013. **Имајући све ово у виду, Нацрт би требало кориговати тако да добије елементе на основу којих би допринео борби против корупције (нпр. обавеза укључивања јавних функционера, бивших јавних функционера, јавних службеника који су обављали одређене послове итд.) у план контроле, повезивање контроле на основу овог закона са онима које се врше на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције, као и са роковима који су постојали за пријављивање имовине и прихода јавних функционера (од 2004) и слично.**

У уводном делу се истиче да се законом уређују „услови, начин и поступак под којима се утврђује имовина и увећање имовине физичког лица, његови пријављени приходи стечени у одређеном периоду и посебан порез на увећање имовине, за које физичко лице не може да докаже да је стекло на законит начин, као и органи надлежни за спровођење овог закона“.

„Незаконито стечена имовина” „представља разлику између увећања имовине и пријављених прихода у одређеном временском периоду за коју физичко лице не може да докаже порекло, односно не може да докаже да је стечена на законит начин“. Терет доказивања увећања имовине у односу на пријављене приходе физичког лица је на Пореској управи, а на физичком лицу је терет доказивања да је на законит начин стекло имовину у делу у коме увећање његове имовине није у складу са пријављеним приходима.

У члану 2. ст. 1. т. 4. користи се израз „незаконито стечена имовина“ којим се означава целокупна разлика између увећања имовине и пријављених прихода у одређеном временском периоду за коју „физичко лице не може да докаже порекло, односно не може да докаже да је стечена на законит начин.“ Коришћењем овог израза се сугерише да је појединац неку имовину стекао противно закону само на основу тога што он није у стању да докаже да ју је стекао на законит начин. Међутим, **у стварности је могућа ситуација да имовина није стечена на незаконит начин**, али да појединац нема доказе о томе. На пример, неко може стећи покретну ствар (нпр. старински стилски намештај), куповином од власника,

али без закључења писаног уговора, при чему није чувао информације о бившем власнику, о сведоцима тог посла, ти сведоци и бивши власници могу бити мртви или недоступни. Због тога, **израз који се користи у дефиницијама није примерен, и требало би га изменити.** Коришћење постојећег израза може као последицу донети да се утврди постојање „неаконито стечене имовине“, али да она не буде одузета у целости, што би подрило поверење у правни систем.

Нацртом се предвиђа успостављање посебне јединице у оквиру Пореске управе, на чијем челу би било лице које поставља Влада, на предлог Министра финансија. Судаћи по тој одредби, овај руководилац не би био службеник на положају, који се по Закону о државним службеницима може поставити тек након спроведеног конкурса. **Овакав начин постављања руководиоца посебне јединице, који је у нескладу са остатком службеничког система не може се оправдати, а може имати негативне последице у смислу политичког утицаја на Јединицу.**

Сама идеја да се законом пропише одређени начин унутрашњег уређења једног органа државне управе крајње је неуобичајена и противна начелима из Закона о државној управи. **Пореска управа би сама требало да зна на који начин ће се организовати да би испунила све задатке и обавила све послове на основу одредаба овог закона.** Да ли је то добро учињено правилником о систематизацији и унутрашњој организацији радних места, требало би да буде предмет провере приликом одобравања овог акта.

Посебна јединица би имала право увида и прибављања података из евиденција државних органа и „других лица“ „о непокретним и покретним стварима, привредним субјектима, финансијским инструментима, штедним улозима и рачунима код пословних банака, као и другим евиденцијама и подацима из којих се може утврдити имовина физичког лица, као и из пословних књига и документације привредних друштава и других лица, ради утврђивања имовине физичког лица. Сви државни органи, правна и физичка лица били би у обавези да доставе Јединици ПУ податке којима располажу у року који она одреди и да пруже подршку запосленима у Јединици Пореске управе у поступку прописаном овим законом. Чини се да је ово овлашћење значајно шире од постојећих овлашћења Пореске управе, где обавезу достављања података имају само субјекти јавног сектора и носиоци јавног овлашћења, и то у року од 30 дана. У сваком случају, **нема оправданог нормативног разлога да се било које овлашћење законом везује за једну организациону јединицу унутар органа државне управе, већ овлашћење треба да има тај орган (Пореска управа).** Случајеви у којима се овлашћење може користити могли бити уређени као што је то сада учињено (у овом закону), или, још боље, у ЗПППА.

Слично правилима о борби против организованог криминала и корупције, и овде се предвиђа могућност упућивања службеника других институција као помоћи главном државном органу (тамо је реч о сарадњи других органа са јавним тужилаштвом, а овде са Пореском управом). **И ова правила би могла бити прописана у ЗПППА, без доношења посебног закона.**

Нацрт садржи одредбе о томе шта се узима у обзир када је реч о имовини неког лица, при чему су набројани главни видови имовине, али је „начин и поступак утврђивања вредности имовине и прихода физичког лица“ остављен да се уреди уредбом Владе. Чини се да је **овлашћење дато Влади прешироко, јер закон није утврдио никакве критеријуме у том погледу. То може отворити бројне спорове, у вези са валидношћу начина процене на основу те методологије.**

Такође, у вези са овим треба истаћи да **није ни на који начин решено питање третмана готовог новца који је потенцијални порески обвезник могао имати пре 1.1.2007, а који је искористио за куповину непокретности, возила и друге имовине након тог датума.** На сличан начин, до спорова би могло да дође, а **Закон не пружа одговор на могућа решења, у погледу третмана евентуалних тврдњи обвезника о томе да је средства од којих је набавио имовину, прибавио готовинским зајмом од другог физичког лица.**

Претходни поступак контроле се спроводи на основу „годишњих смерница које доноси директор Пореске управе, на основу анализе ризика. Годишње смернице нису јавно доступне.“ Тај поступак може да се покрене и „изван годишњих смерница, по службеној дужности, на основу пријаве другог органа или по иницијативи физичког или правног лица“. **Одредба о тајности елемената за планирање контроле је лоша. Наиме, уколико ови подаци не буду доступни јавности, само ће се појачати сумње које су и иначе присутне, а за које су повода дали управо представници власти, да ће се на мети провера наћи неки од њихових виђенијих политичких противника¹.** У погледу отклањања сумњи у селективност невероватно звучи аргумент из образложења овог нацрта: „Предложена законска решења се односе на све грађане, чиме се искључује свака евентуална селективност у њиховој примени.“² Ова тврдња би могла бити основано једино када би постојала могућност провере свих обвезника, а то очигледно није случај.

У претходном поступку Јединица Пореске управе утврђује увећање имовине у било ком периоду након 1. јануара 2007, на основу података којима располаже и података које прикупи од других органа и организација, правних или физичких лица и упоређује их са пријављеним приходима у истом периоду. Такав се поступак покреће ако се „у претходном поступку учини вероватним да „у највише три узастопне календарске године у којима физичко лице има увећање имовине, постоји разлика између увећања имовине и пријављених прихода физичког лица која је већа од 150.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на последњи дан календарске године периода провере“. **Није јасно због чега је изабран управо овај износ као гранични за проверу,** с обзиром на то да се не подудара са другим граничним износима који постоје у ЗПППА или у другим прописима. Уколико се до њега дошло анализом података о вредности имовине у власништву грађана Србије и капацитета ПУ за контролу, **онда би требало навести**

¹ [хттп://мондо.рс/а967275/Инфо/Србија/Посланици-расправљали-о-пореклу-имовине-Јеремичу-КиМ-Криму.хтмл](http://мондо.рс/а967275/Инфо/Србија/Посланици-расправљали-о-пореклу-имовине-Јеремичу-КиМ-Криму.хтмл)

²

[хттп://www.мправде.гов.рс/филес/ОБРАЗЛОЖЕЊЕ%20ЗА%20НАЦРТ%20АКОНА%20%200%20СПРЕ%20Ц4%8ЦАВАЊУ%20КОРУПЦИЈЕ%20-%205.2.2019..доцх](http://www.мправде.гов.рс/филес/ОБРАЗЛОЖЕЊЕ%20ЗА%20НАЦРТ%20АКОНА%20%200%20СПРЕ%20Ц4%8ЦАВАЊУ%20КОРУПЦИЈЕ%20-%205.2.2019..доцх)

у образложењу Закона те податке, како би јавност могла да стекне представу о утемељености овог законског решења.

У „поступку контроле“ се утврђује „незаконито стечена имовина физичког лица и њена вредност“. С обзиром на законске дефиниције, **чини се да је „утврђивање вредности“ у овој одредби вишак.** Наиме, појам „незаконито стечене имовине“ у себи већ обухвата вредност, јер представља „разлику између увећања имовине и пријављених прихода у одређеном временском периоду за коју физичко лице не може да докаже порекло, односно не може да докаже да је стечена на законит начин“. Из истог разлога је **вишак одредба према којој „физичко лице ... има право да учествује у поступку контроле и да подноси доказе којима доказује законитост стицања имовине“.** О контроли Јединица ПУ сачињава записник, а затим и решење којим се утврђује посебан порез за „незаконито стечену имовину“.

Постоје неке разлике између овог „посебног пореза“ и оног који би се плаћао на основу члана 59. ЗПППА о унакрсној провери. Када је реч о посебном порезу, посматрају се три узастопне године и минимално 150 хиљада евра непријављене имовине, а у постојећим законским одредбама опорезивању подлеже и непријављени приход остварен испод те вредности. Огромна је, међутим, разлика која се јавља у висини пореске стопе. У ЗПППА се предвиђа опорезивање као за „друге приходе“, (10, односно 15%), без признања било каквих нормираних трошкова. С друге стране, за „посебан порез“ пореска стопа је чак 75%. **Овако висока пореска стопа има све карактеристике казне и зато се тешко може бранити њен опстанак у закону са становишта сврхе постојања пореза и јединства правног система.** С друге стране, **ако је оправдање за „казнени порез“ то што је власник прекршио закон, онда би једино смислено било одузети му целу незаконито стечену имовину (100%),** а не оставити му једну четвртину незаконитог прихода.

Као правни лек против решења Јединице Пореске управе, предвиђена је жалба Министарству финансија, која одлаже извршење решења, за разлику од већине ситуација у пореским прописима. Такође се предвиђа обавеза Управног суда да у евентуалном управном спору против ожалбеног решења одлучи у спору пуне јурисдикције (а не да врати Министарству на поновно одлучивање). **Прописивање овакве обавезе је од користи странкама у поступку али се треба запитати колико је оно реално спроводиво.** Наиме, Управни суд и сада, када нема обавезу да пресуди ствар мериторно, одлучује тек месецима или годинама након покретања управног спора, изузев у ситуацијама које где су рокови веома кратки (изборни спорови).

До великих правних спорова ће вероватно довести одредба члана 19. Нацрта, укључујући и могуће оспоровање уставности норме. Наиме, ту је прописано да се у свему што није уређено другачије овим законом примењује ЗПППА, изузев одредаба о застарелости утврђивања и наплате пореза. С друге стране, члан 114. ЗПППА прописује да „право Пореске управе на утврђивање и наплату пореза и споредних пореских давања застарева за пет година од дана када је застарелост почела да тече“ и да „застарелост права на утврђивање пореза и споредних пореских давања почиње да тече од првог дана наредне године од године у којој је требало

утврдити порез, односно споредно пореско давање.“ Такође, „застарелост права на наплату пореза и споредних пореских давања почиње да тече од првог дана наредне године од године у којој је обавеза пореског дужника доспела за плаћање.“ Дакле, **упитно је да ли се може новим законом предвидети да неко право државног органа, које је већ постојало, али је застарело, накнадном интервенцијом законодавца „одстари“.** Уколико се ове дилеме не разреше на недвосмислени начин пре доношења закона, то би могло довести до најгорих могућих последица – **да држава надокнађује већ наплаћени посебан порез уз камату, а да се уложени труд државних органа и утрошак јавних ресурса у вези са тиме покаже као узалудан.**

Законодавац посвећује пажњу и питању обуке запослених у ПУ и судија које ће поступати у овим предметима. Задржано је лоше решење које је већ примењено у Закону о заштити узбуњивача. Наиме, предвиђа се обавезна обука за судије коју би организовала Правосудна академија. Међутим, **иако је поседовање посебних знања формулисано као услов за суђење у овим предметима, то није праћено обавезом да се организује провера знања, већ је довољно да полазници имају „сертификат о похађању“.** Уколико се сматра да за судије није потребно да полажу испит да би судили у предметима из овог закона, онда не треба прописивати ни обавезност обуке, имајући у виду да је сврха обуке да судије стекну одређена знања а не само то да добију прилику да та знања стекну.

Запослени у Јединици ПУ одстављају Агенцији за борбу против корупције податке о својој имовини и приходима, али немају третман јавних функционера у вези са другим забранама и ограничењима у вези са спречавањем сукоба интереса, **па би требало размотрити и питање потребе да буду подвргнути још неким обавезама у том погледу.** Необично је, међутим, решење о безбедносним проверама ових лица, које обавезно врше МУП и БИА. Ако су такве провере заиста потребне, недоследно је да се оне не врше за запослене у Агенцији за борбу против корупције (у примени Закона о АПБК, односно нацрта Закона о спречавању корупције), који имају дужност да контролишу извештаје о имовини и приходима највиших државних функционера.

Министарство правде је планирало да закон почне да се примењује годину дана од дана ступања на снагу, а да у међувремену Влада донесе подзаконске акте и постави руководиоца Јединице ПУ, да други органи одреде службенике за везу са ПУ. Почетком примене би престао да важи члан 59. ЗПППА и правилници донети на основу њега. **Не каже се ништа о томе каква би била судбина започетких поступака унакрсне провере и пореских решења донетих на основу те одредбе,** јер их вероватно до сада није ни било.

Завршне оцене

Увођење било ког ванредног механизма у правни систем је лоше. Сва питања која могу да се реше у оквиру системских прописа, треба решавати управо на том месту. У складу са тим, све оно што није довољно добро у вези са постојећим системом унакрсних провера у Закону о пореском поступку и пореској администрацији треба

решавати управо у оквиру тог закона, а не кроз неки посебан закон, јединицу и поступке.

Са становишта заштите друштва од корупције и сузбијања њених штетних последица, могући су неки позитивни ефекти, али ће они бити посредни, и зависиће од тренутно непознатог степена вероватноће да неко од учесника у корупцији буде обухваћен контролама. Наиме, контроле ће бити вршене на основу планова, по процени ризика која неће бити доступна јавности, и нема никаквих гаранција да ће бити обухваћена лица која су обављала јавну функцију или имала на други начин утицај на одлуке о располагању јавним ресурсима или друге одлуке које могу бити мета корупције.

Нацрт отвара бројне дилеме правне природе, пре свега у погледу уставности правила о (не)застарелости и оставља превише простора да се битна питања уређују подзаконским актима. С друге стране, образложење не садржи информације које су неопходне да грађани Србије разумеју због чега законски механизми, од којих неки постоје већ 17 година, нису донели (веће) резултате. Уколико за неуспех нису били кључни узроци нормативне природе, не би било нарочито разложно веровати ни да ће неке нове норме решити проблеме.

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Коментари појединих одредаба су дати у оквиру тачке 1.

3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Образложења за поједине предлоге измена дати су у оквиру тачке 1.