

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Закона о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије

Народна скупштина Републике Србије донела је 31. јула 2015. године по предлогу Владе Закон о посебним условима продаје одређених непокретности у својини Републике Србије (у даљем тексту: Закон) који је припремљен без претходно спроведене јавне расправе. Након тога, председник Републике вратио је Народној скупштини, уз писмено образложење, Закон на поновно одлучивање.

Предмет Закона су услови продаје одређених непокретности у својини Републике Србије - станова, стамбених објеката, пословних простора, пословних зграда и других (надземних и подземних) грађевинских објеката који служе за обављање делатности, гаража и гаражних места чији је власник, у смислу Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13 и 105/14), Република Србија, а које у складу са тим законом не служе извршавању надлежности државних органа и организација. С друге стране, предмет продаје по овом закону нису непокретности на којима су корисници, односно носиоци права коришћења, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа и друштва капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Поред тога, предмет продаје не могу бити ни непокретности: које су припадале задужбини, односно које су предмет легата; које су предмет враћања по Закону о враћању одузете имовине и обештећењу; које се користе за потребе дипломатско-конзуларних представништава страних земаља у Републици Србији; које су војни објекти, објекти од посебног значаја за одбрану и безбедност земље, објекти на граничном прелазу или јавна склоништа; која се налази у објектима који су намењени за обављање послова из надлежности државних органа и организација и која су трајно одузета на основу Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.

Након спроведене анализе, Агенција за борбу против корупције истиче да образложење Закона не садржи анализу ефеката и податке који би указали на то да ли и у којој мери предложена решења доприносе заштити јавног интереса. Поред тога, одређене законске одредбе, пре свега оне којима се уређују право на куповину и одређивање цене, садрже ризике корупције и недостатке које је неопходно отклонити.

Недостаци у образложењу Закона

Према образложењу Закона, у области структурних реформи јавног сектора значајан интерес постоји у делу који се односи на рационалнију употребу непокретности у државној својини, са циљем повећања ефикасности јавног сектора. С обзиром на то да је један од основних циљева Владе стабилизација јавног дуга смањењем дефицита, у образложењу је наведено да овај закон предвиђа продају непокретности у државној својини ради остваривања додатних прихода буџета Републике Србије без повећања пореског оптерећења за грађане и привреду.

Образложење Закона не садржи анализу ефеката, с обзиром на то да се њиме, како је истакнуто, не стварају нове обавезе за привредне и друге субјекте. Услед тога, образложење не садржи податке о броју непокретности које могу бити предмет продаје, годишњем приходу од закупа ових непокретности у претходном периоду и процени њихове вредности, који би указали на то да ли и у којој мери предложена решења доприносе заштити јавног интереса. Додатно, образложење не садржи податке о томе да ли су све стране имале прилику да се изјасне о Закону. Као што је наглашено, приликом његове припреме није спроведена јавна расправа, нити има података о томе да су на други начин спроведене консултације заинтересованих страна.

Право на куповину и утврђивање цене

Основни проблем представља неусаглашеност прокламованог циља доношења Закона и усвојених решења. Наиме, док се као разлог за доношење наводи остваривање додатних прихода буџета Републике Србије, Закон, с друге стране, у члану 5. предвиђа да купци могу бити искључиво правна и физичка лица која користе предмет продаје на основу уговора о закупу, који је закључен пре 1. јануара 2015. године и која су измирила у целости обавезу плаћања закупнине на дан подношења захтева за куповину. Поред тога, цена се према члану 6. став 1. одређује на основу тржишне вредности коју утврђује порески орган или други надлежни орган. Дакле, Закон, за разлику од других важећих прописа који се односе на отуђење непокретности у јавној својини, у потпуности искључује надметање и конкуренцију, унапред одређујући могуће купце и цену. На овај начин, постоји ризик да се законским решењем, чија је уставност веома упитна, промовишу појединачни или групни интереси који су супротни јавном интересу. Додатно, овакво решење може негативно утицати на износ додатних прихода за буџет и довести до дискриминације лица на која се не односе предвиђене привилегије.

Чланом 6. став 2. Закона, поново насупрот важећим прописима који се односе на отуђење непокретности у јавној својини, предвиђено је право на значајно умањење цене по квадратном метру предмета продаје, као изузетак од правила по ком се та цена одређује у складу са тржишном вредношћу. Прецизније, наведеном одредбом прописано је да ова цена *може бити умањена уколико је тржишна вредност предмета продаје резултат инвестиционих улагања закупца учињених у претходних десет година, с тим што износ умањења не може прећи 25% од утврђене тржишне вредности.* Према члану 8. став 4. Закона, уколико је купац поднео захтев за признавање инвестиционих улагања, Републичка дирекција за имовину ће овај захтев проследити Градском заводу за вештачења из Београда ради процене инвестиционих улагања. Након тога, како је предвиђено чланом 8. став 5, Дирекција ће у року од 20 дана од дана пријема извештаја Завода о вредности инвестиционих улагања обавестити закупца да ли испуњава услове прописане овим законом, који је признати износ инвестиционих улагања и о датуму закључивања уговора о продаји предмета продаје, у случају испуњености тих услова. На овај начин, остављен је простор да прописани изузетак заправо постане правило, то јест да се без претходно прецизно одређених критеријума у појединачним случајевима цена по квадратном метру умањује до четвртине утврђене тржишне вредности. Полазећи од тога, може се очекивати да ће у складу са предложеним решењем подносиоци захтева само у изузетним случајевима платити тржишну вредност утврђену од стране пореског органа или другог надлежног органа, што поново ствара сумњу да се Законом промовишу појединачни или групни интереси који су супротни јавном интересу.

Имајући у виду све наведено, Агенција за борбу против корупције сматра да је неопходно поново размотрити и изменити одредбе члана 5. и члана 6. Закона, тако што ће се предвидети надметање и конкуренција приликом продаје непокретности, те искључити, или у складу са прецизним критеријумима, додатно ограничити право на умањење цене. У складу са овим изменама, неопходно је приступити и одговарајућим изменама чланова од 7. до 11. Закона, који се односе на поступак по захтеву за куповину непокретности у јавној својини.

Закључак

Агенција за борбу против корупције сматра да је образложење Закона непотпуно и да предложена решења садрже ризике корупције, који се пре свега односе на промовисање појединачних или групних интереса који су супротни јавном интересу. Отклањање уочених недостатака и ризика корупције из одредаба Закона допринело би смањењу простора за

евентуалне злоупотребе и стварању одговарајућег правног оквира у овој области. Имајући у виду све наведено, Агенција за борбу против корупције позива народне посланике да приликом поновног одлучивања о овом закону размотре изнете сугестије и препоруке.

Београд, 6. август 2015. године