

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о утврђивању порекла имовине и посебном порезу садржан је у члану 97. тачка 6. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, порески систем.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Један од основних услова функционисања државе је и ефикасан порески систем, с обиром да порези предствљају најзначајнији облик јавних прихода. Унапређење ефикасности пореског система и спречавање злоупотреба чији је резултат поседовање имовине која се не може оправдати законитим приходима физичког лица јесте циљ доношења Закона о утврђивању порекла имовине и посебном порезу (у даљем тексту: Закон). Међутим, остваривање тог циља истовремено представља средство за остваривање других циљева државне политике. Наиме, нормирање поступка којим се утврђује порекло имовине и посебан порез омогућава постизање не само фискалних циљева који су очигледни, већ и значајнијих нефискалних циљева. Социјални и економски циљеви чије се остваривање омогућава доношењем Закона, превазилазе значај фискалних циљева који иначе имају третман примарних циљева у области законског регулисања пореског захвата.

Порески систем је динамична категорија која треба да прати друштвене потребе и одговори захтевима правичне прерасподеле имовине и дохотка, ефикасаног функционисања тржишне привреде и надлежности државе уопште. Иако испитивање имовине пореских обвезника представља редовну активност Пореске управе, која прикупља и анализира податке, прати промет с циљем утврђивања свих чињеница битних за опорезивање, односно с циљем откривања непријављеног дохотка, те правилног утврђивања пореске обавезе, законско нормирање поступка за утврђивање порекла имовине и посебног пореза, успоставља ефикаснији и једноставнији механизам опорезивања непријављеног прихода у односу на онај из члана 59. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Потреба спречавања злоупотреба у случајевима када вредност имовине физичког лица није оправдана њеним извором или потиче из „невидљивог” извора наметнула је и потребу нормирања посебног пореског облика.

Доношење Закона конкретизује и усмерава генерални социјални циљ опорезивања, који се састоји у умањењу разлике у материјалном и социјалном положају пореских обвезника, и то ка ублажавању разлике између пореских обвезника чија имовина одговара приходима које оставарују и оних обвезника код којих постоји несразмера између ове две чињенице које представљају основу за увођење пореске обавезе. Предложена законска решења се односе на све грађане, чиме се искључује свака евентуална селективност у њиховој примени. Природно, на удару тих решења ће се примарано наћи они код којих је овај диспаритет највећи. Истовремено, опорезивање имовине чије се порекло не може доказати законитим приходима, односно представља један од ефикасних алата у борби против корупције. Закон успоставља механизам који, између осталог, омогућава да и имовина стечена коруптивним активностима потпадне под режим посебног опорезивања. На тај начин се остварују и циљеви постављени у Националној стратегији за борбу против корупције. Извесност државне реакције нормиране кроз поступак утврђивања порекла имовине и посебног пореза, одузима лукративну компоненту избегавању пријављивања законитих прихода или бављењу незаконитим активностима, те тако делује превентивно на сва физичка лица која посежу за таквим средствима ради увећања своје имовине. Како се и генерални савремени светски тренд борбе против корупције базира на ефектима генералне превенције, те се антикоруптивна политика гради на смањењу профитабилности коруптивних активности, Закон делује превентивно и са аспекта ове борбе.

Решења предложена Законом доприносе остваривању значајних економских циљева. Избегавање плаћања пореза и пореска утаја не само да утичу на смањивање јавних прихода, већ представљају и претњу поштеној тржишној утакмици. Стога,

поступак утврђивања порекла имовине и посебног пореза који представља механизам за сузбијање ових појава, доприноси изградњи тржишне привреде. На крају, треба напоменути и да је развој пореског нормативног оквира у Европској унији усмерен ка сузбијању ових облика понашања у циљу несметаног функционисања јединственог тржишта, чему је потребно поклонити посебну пажњу, с обзиром на процес међународних интеграција у којем се Република Србија налази.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У Глави I. Закона (чл. 1. до 3) садржане су уводне одредбе.

Чланом 1. Закона одређује се шта је предмет закона. Предвиђено је да се законом уређују услови, начин и поступак под којима се утврђује имовина физичког лица, као и посебан порез на увећање имовине, за које физичко лице не може да докаже да је стекло на законит начин. Поред тога, законом се одређује и који су то државни органи који ће бити надлежни за његово спровођење.

Чланом 2. Закона дефинисано је значење најважнијих израза који се користе у закону и који су посебно дефинисани за његове потребе. Најзначајнији изрази су: имовина, пријављени приходи, увећање имовине и незаконито стечена имовина. Под појмом имовине подразумевају се све непокретне и покретне ствари, било да су регистроване или нерегистроване, као и сва друга имовинска права, било да се налазе у Републици Србији или у иностранству. Под пријављеним приходима подразумевају се они приходи који су пријављени надлежном пореском органу. Такође је предвиђено да се под појмом увећања имовине подразумева позитивна разлика између вредности имовине физичког лица, и то на крају одређеног периода који се посматра, у односу на почетак истог периода. Свакако најзначајнији појам утврђен овим чланом је појам незаконито стечене имовине, будући да таква имовина истовремено представља и пореску основицу за наплату посебног пореза. Незаконито стечена имовина дефинисана је као разлика између увећања имовине и пријављених прихода за коју физичко лице не може да докаже да је стечена на законит начин.

Веома важна је одредба члана 3. Закона која уређује терет доказивања. Терет доказивања је двострук: са једне стране прописано је да је терет доказивања увећања имовине у односу на пријављене приходе физичког лица на Пореској управи, а са друге стране, 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. На тај начин ствара се обавеза за пореског обвезника да пружи Пореској управи доказе како је и на који начин стекао имовину која, према евиденцијама Пореске управе, нема покриће у његовим пријављеним приходима.

У Глави II. Закона (чл. 4. и 5) предвиђа се образовање посебне организационе јединице Пореске управе (у даљем тексту: Јединица Пореске управе), која ће бити надлежна за спровођење овог закона. Треба напоменути да је образовање овакве посебне организационе јединице неопходно како би се обезбедило да се ова јединица посвети само пословима који су предвиђени овим законом и како би се спровело потребно усавршавање и обука, да би запослени у јединици били у потпуности оспособљени да обављају такве послове. Такође, утврђени су и услови и начин постављења руководиоца ове јединице. На челу Јединице Пореске управе налазиће се руководилац јединице, који ће морати да испуњава посебне услове да би уопште био постављен на то место. Наиме, он ће морати да поседује најмање десет година радног искуства, и то на пословима из области пореског поступка. Поред тога, а због значаја ове функције, предвиђен је и посебан поступак постављења. Наиме, предвиђено је да руководиоца јединице поставља Влада, и то на период од пет година, а на предлог министра финансија.

Глава III. Закона (чл. 6. до 9) односи се на овлашћења Јединице Пореске управе као надлежног органа у поступку утврђивања имовине и посебног пореза и њену сарадњу са државним и друга лица у том поступку. У наведеном смислу, Закон установљава право прибављања података од стране Јединице Пореске управе, као и увид у све врсте евиденција надлежних 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. То право подразумева прибављање података, као и увид у пословне књиге и документацију привредних друштава и других лица, а ради утврђивања имовине физичког лица.

Сарадња Јединице пореске управе и других органа тројако је формулисана, и то: кроз прописивање обавезе достављања података, одређивање запослених за везу и упућивање запослених на рад у Јединицу Пореске управе.

Пре свега, установљена је обавеза свих државних органа и организација, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, ималаца јавних овлашћења и свих других физичких и правних лица да Јединици Пореске управе достављају потребне податке у поступку утврђивања имовине и посебног пореза (члан 7. Закона).

У циљу обезбеђивања координисаности и ефикасности сарадње, предвиђена је још једна посебна обавеза државних и других органа који у оквиру свог делокруга располажу подацима од значаја за утврђивање вредности имовине. Та обавеза је предвиђена за следеће државне органе и институције - Министарство унутрашњих послова, Народну банку Србије, Управу за спречавање прања новца, Агенцију за спречавање корупције, Републички геодетски завод, Агенцију за привредне регистре и Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности. Обавеза се састоји у томе да се одреди један или више запослених за везу са Јединицом Пореске управе. Као што је речено, циљ оваквог одређивања запослених за везу је делотворнија сарадња, као и ефикасније достављање података који су Јединице Пореске управе потребни за вођење поступка прописаног овим законом.

Поред тога, запослени за везу могу, ако се за то укаже потреба, бити привремено премештени или упућени на рад у Јединицу Пореске управе (члан 8. став 2. Закона). До оваквог премештаја, односно упућивања долази на захтев директора Пореске управе. Премештај запослених из државних органа који су у статусу државних службеника је у складу са Законом о државним службеницима, док основ за премештај, односно упућивање запослених из других органа и институција представља члан 7. став 2. Закона о јавним агенцијама, који предвиђа да се на права и обавезе запослених у јавним агенцијама примењују општи прописи о раду, осим у случају када је посебним законом другачије одређено. С обзиром да је у овом случају реч управо о таквом посебном закону, као и да постоји потреба за одступањем од општих прописа о раду, ова обавеза је и прописана овим законом и у односу на запослене у јавним агенцијама.

Такође је предвиђено да привремени премештај, односно упућивање могу трајати до годину дана, као и да се, ако се укаже таква потреба, могу продужити (члан 8. став 3. Закона).

На крају ове главе (члан 9. Закона) прописана је и обавеза за Јединицу Пореске управе да, уколико у поступку прописаним овим законом, утврди чињенице које указују на постојање основа сумње да је извршено кривично дело, о томе обавести полицију и јавно тужилаштво, а што је у складу и са Закоником о кривичном поступку.

Одредбама Главе IV. Закона (чл. 10. до 18) уређено је такође веома важно питање, а то је прописивање посебног поступка за утврђивања имовине и посебног пореза.

Наведени поступак састоји се из две фазе, и то: фазе претходног поступка и фазе поступка контроле и утврђивања посебног пореза, односно поступка контроле (члан 10. Закона).

Пре свега, неопходно је прописати шта тачно подразумева утврђивање вредности имовине. У том смислу, чланом 11. Закона је предвиђено да се при утврђивању

вредности имовине узима у обзир целокупна имовина физичког лица. Како је немогуће изричито набројити шта све чини овакву имовину, закон посебно предвиђа да се то односи на непокретне ствари (као што су: стан, кућа, пословна зграда и просторије, гаража, земљиште и др.), финансијске инструменте, уделе у правном лицу, опрему за обављање самосталне делатности, моторна возила, пловне објекте и ваздухоплове, штедне улоге и готов новац, као и на сва друга имовинска права.

У члану 11. став 2. Закона, а у циљу што прецизнијег утврђивања вредности имовине, дато је овлашћење Влади да пропише начин и поступак по коме ће се утврдити тачна вредност имовине и прихода физичких лица.

Члан 12. Закона уређује начин на који се покреће претходни поступак. Предвиђено је да се претходни поступак врши према годишњим смерницама, на основу претходне урађене анализе ризика. Годишње смернице доноси директор Пореске управе. Такве годишње смернице не могу бити јавно доступне јер би, у супротном, лица која располажу незаконито стеченом имовином унапред знала да ће према њима бити покренут претходни поступак.

Треба напоменути да се претходни поступак може покренути и изван годишњих смерница, и то по службеној дужности, на основу пријаве другог органа, односно по иницијативи физичког или правног лица.

У претходном поступку (члан 13. Закона) Јединица Пореске управе утврђује увећање имовине, на основу података којима располаже и података које прикупи од других органа и организација, као и правних или физичких лица и упоређује их са пријављеним приходима у одређеном периоду за који врши проверу.

Да би се ушло у следећу фазу поступка – поступак контроле, потребно је да у претходном поступку Јединица Пореске управе утврди да је вероватно да постоји разлика између увећања имовине и пријављених прихода физичког лица, а у складу са законом који уређује порески поступак и пореску администрацију. Наравно, с обзиром да Јединица Пореске управе не може утврђивати податке за сва физичка лица, јер је реч о пословима које већ и иначе споводи Пореска управа, имајући у виду испуњење циљева које закон треба да оствари, Јединица Пореске управе ће утврђивати податке и покренути поступак контроле за физичка лица за које учини вероватним да у највише три узастопне календарске године у којима неко лице има увећање имовине, постоји разлика између увећања имовине и пријављених прихода тог физичког лица која је већа од 150.000 евра, обрачунатог у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије. На тај начин ће се обезбедити да Јединица Пореске управе заиста поступа у оним случајевима где је вредност незаконито стечене имовине највећа и где је самим тим највећа злоупотреба вредности имовине физичког лица која није оправдана њеним правим извором.

У следећој фази поступка - поступку контроле (члан 14. Закона), утврђује се незаконито стечена имовина физичког лица и њена вредност. У тој фази поступка, неопходно је обезбедити и учешће физичког лица које је предмет контроле и предвидети његова права. Због тога, предвиђено је да физичко лице чија је имовина предмет контроле има право да учествује у поступку, као и подноси доказе којима доказује законитост стицања своје имовине. Наравно, мора се спречити и евентуална злоупотреба наведеног права физичког лица, па је предвиђено да ако физичко лице, из неког разлога, не жели да учествује у поступку, да такво неучествовање у поступку не спречава Јединицу Пореске управе у даљем поступку, односно да не одлаже даље вођење поступка.

Јединица Пореске управе, сходно закону који уређује порески поступак и пореску администрацију, дужна је и да сачини записник о извршеној контроли.

По окончању поступка контроле, Јединица Пореске управе доноси решење о утврђивању посебног пореза, ако утврди постојање незаконито стечене имовине.

У члану 15. Закона предвиђено је да се основица посебног пореза утврђује у вредности незаконито стечене имовине, као и да њу чини збир ревалоризоване вредности утврђене незаконито стечене имовине за сваку календарску годину која је

била предмет контроле. У циљу утврђивања тачне вредности, вредност незаконито стечене имовине се ревалоризује индексом потрошачких цена од последњег дана календарске године за коју је утврђена незаконито стечена имовина до дана доношења решења о посебном порезу.

Чланом 16. Закона прописано је да Јединица Пореске управе утврђује посебан порез за цео период контроле, и то применом стопе посебног пореза од 75% пореске основице која је утврђена према овом закону.

У члану 17. Закона предвиђено је правно средство против решења Јединице Пореске управе. Прописано је да се против решења о посебном порезу може изјавити жалба, која се подноси Министарству финансија, који је у овом случају другостепени орган за одлучивање по жалби. Наравно, жалба има суспензивно дејство, што значи да одлаже извршење првостепеног решења. Решење Министарства финансија је коначно у управном поступку. Поред наведеног, треба нагласити да је у овом поступку обезбеђена и судска заштита у виду права на покретање управног спора. Управни спор се може покренути против коначног решења донетог у поступку утврђивања имовине и посебног пореза.

Закон садржи и одредбе о примени закона о пореском поступку и пореској администрацији у односу на поступак прописан овим законом (члан 18. Закона). Генерално правило је да се у поступку утврђивања незаконито стечене имовине и посебног пореза примењују одредбе закона који уређује порески поступак и пореску администрацију, осим оних одредби тог закона које се односе на застарелост утврђивања и наплате пореза. Наравно, то се не односи на одредбе овог закона које одступају од општих правила и садрже специфична решења, јер ће се у том случају применити његова специфична решења.

Члан 18. став 2. Закона предвиђа још једну специфичност, а то је да ако се у поступку прописаним овим законом утврди да порески обвезник има неиспуњену пореску обавезу која је прописана другим законом (друга врста пореза), по основу законито стечених прихода, односно имовине, поступак утврђивања и наплате тог пореза спровешће се у складу са прописима који уређују ту врсту пореза, као и прописа којима се уређује порески поступак и пореска администрација. Наведено решење ће омогућити ефикаснију наплату пореза када је у питању законито стечено имовина, а тај порез из неког разлога није претходно плаћен, јер законито стечена имовина није предмет поступка који је прописан овим законом, а истовремено ће се омогућити лицу које је обавезник плаћања да ипак измиру своју пореску обавезу, али наравно под условима и на начин који је предвиђени за испуњење те пореске обавезе.

Одредбама Главе V. Закона (члан 19) уређен је однос између решења о посебном порезу донетим у складу са овим законом и евентуалне доцније пресуде у кривичном поступку у којем је утврђена имовинска корист прибављена кривичним делом. Наиме, ако је у кривичном поступку правноснажном пресудом утврђена имовинска корист прибављена кривичним делом, али и плаћен посебан порез према овом закону, то се урачунава у имовинску корист прибављену кривичним делом.

Исто решење је предвиђено и за поступак одузимања имовине проистекле из кривичног дела.

Главом VI. Закона (чл. 20. и 21) уређена је обука запослених у Јединици Пореске управе, као и судија Управног суда. Имајући у виду специфичности овог закона, а у циљу његове ефикасније примене, неопходно је да запослени у Јединици Пореске управе похађају посебну сталну обуку у складу са програмом обуке који доноси министар финансија.

Поред тога, а будући да Закон предвиђа да се у управним споровима по коначним решењима донетим у поступку прописаним овим законом одлучује у спору пуне јурисдикције, неопходно је да, због сложености материје, судије Управног суда које ће

поступати у тим предметима буду специјализоване, тако што ће морати да заврше обуку за стицање посебних знања о утврђивању незаконито стечене имовине и посебном порезу. Обуку судија спроводи Правосудна академија, која је у складу са општим прописима и надлежна за спровођење обуке носилаца правосудних функција.

Програм за спровођење обуке судија Управног суда за примену овог закона, начин њеног вођења, као и њено трајање, прописале Правосудна академија.

Ако судије успешно заврше обуку, Правосудна академија ће им издати и сертификат о завршеној обуци. Образац тог сертификата, као и начин његовог издавања такође ће прописати Правосудна академија.

Главом VII. Закона (чл. 22. и 23) прописане су посебне обавезе за запослене у Јединици Пореске управе. Ове обавезе се прописују имајући у виду да спровођење закона који носи изразити антикоруптивни потенцијал захтева да најпре запослени који га примењују не буду компромитовани на било какав начин који може бацити сенку на њихову непристрасност, стручне и личне квалитете.

Запослени у Јединици Пореске управе имају обавезу пријаве имовине и обавезу безбедносне провере.

Обавеза пријава имовине (члан 22. Закона) подразумева да су запослени у Јединици Пореске управе дужни су да пре ступања на рад у њој доставе Агенцији за спречавање корупције, у писменом облику, потпуне и тачне податке о својој имовини. Достављене податке о имовининском стању Агенција за спречавање корупције евидентира и проверава, у складу са законом којим је уређен њен рад.

Такође запослени у Јединици Пореске управе се и безбедносно проверавају (члан 23. Закона). Ове безбедносне провере врше се пре ступања на рад, током рада у Јединици Пореске управе и годину дана од престанка рада у Јединици Пореске управе. Значајно је напоменути да се ове провере врше без знања лица која се проверавају. Провере се врше на писмени захтев директора Пореске управе, у коме се мор навести правни основ за проверу, као и сврха и обим проверавања. Органи надлежни за вршење безбедносних провера су Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција.

Имајући у виду прописе о заштити података о личности, прописана је и сврха обраде података о личности, па је тако предвиђено да се безбедносне провере Министарства унутрашњих послова врше у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта заштите јавног поретка, а да се провере Безбедносно-информативне агенције врше у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта безбедности Републике Србије. Такође је прописано да се у поступку безбедносног проверавања прикупљају и проверавају само подаци о лицу према коме се спроводи проверавање који су неопходни да се оствари сврха безбедносног проверавања, чиме се оставарује принцип сразмерности обраде података о личности. Исто тако, предвиђено је да се безбедноснопроверавање врши обављањем разговора са грађанима, прикупљањем података од правних лица, органа власти или увидом у регистре, евиденције, збирке и базе података који се воде на основу закона, као и предузимањем других мера у складу са законом и прописима донетим на основу закона.

О спроведеном безбедносном проверавању сачињава се посебан извештај који се доставља директору Пореске управе. У циљу заштите метода рада и специфичних поступака који су коришћени за прикупљање потребних података, као и заштите извора података, односно онемогућавања идентификације припадника Министарства унутрашњих послова и Безбедносно-информативне агенције који су учествовали у безбедносном проверавању, прописано је да извештај о безбедносној провери не може да садржи такве податке.

Такође изричито је прописано да се подаци који су прикупљени вршењем безбедносне провере евидентирају, чувају и штите у складу са законом којим је уређена тајност података, односно законом којим је уређана заштита података о личности, као и да се овако прикупљени подаци могу користити само у сврху због које су прикупљени.

Главом VIII. Закона (члан 24) прописана је обавеза чувања података. Ова обавеза подразумева да су сва лица која у поступку утврђивања имовине и посебног пореза дођу до података у вези са тим поступком, дужна да те податке чувају као професионалну тајну. Ако лице не поступи у складу са овом обавезом, против њега биће покренут прекршајни поступак, јер је таква радња изричито прописана као прекршај (члан 25. став 4. Закона).

Главом IX. Закона (члан 25) прописане су казнене одредбе. Поред прекршаја прописаног за кршење обавезе чувања професионалне тајне, као прекршај је прописано и недостављање података од стране државних органа и организација, имаоца јавних овлашћења, односно физичких и правних лица, који су потребни за утврђивање имовине и посебног пореза.

Глава X. Закона (чл. 26. до 29) садржи прелазне и завршне одредбе. Овим одредбама одређени су рокови за доношење подзаконских аката, рок за постављење руководиоца Јединице Пореске управе, као и рок за одређивање запослених за везу.

Рок за доношење подзаконских аката који су неопходни за успешну примену закона је шест месеци од дана ступања закона на снагу (члан 26 Закона).

У року од осам месеци од дана ступања закона на снагу биће постављен руководиоца Јединице Пореске управе (члан 27. Закона), а у истом року Министарство унутрашњих послова, Народна банка Србије, Републички геодетски завод, Агенција за привредне регистре и Централни регистар хартија од вредности, депо и клиринг одредиће једног или више запослених за везу са Јединицом Пореске управе (члан 28. Закона).

Завршном одредбом предвиђено је да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а да се примењује по истеку девет месеци од дана ступања закона на снагу. Одложена примена Закона је неопходна због стварања свих неопходних услова за његову примену, а пре свега за образовање посебне јединице Пореске управе, постављење њеног руководиоца, доношење подзаконских аката и спровођења обуке запослених у Јединици Пореске управе и судија Управног суда.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона потребно је обезбедити средства из Буџета Републике Србије. Наведена средства су неопходна за образовање Јединице Пореске управе и за спровођење обуке запослених у тој јединици и судија Управног суда.