

Komentar Investicionog ugovora - Generalštab

Ako se pretpostavi da su nacrti ugovora koje je objavio Radar u tom obliku i usvojeni (što niko nije demantovao), izvesno je da su pri njegovom zaključenju nekadašnji ministar građevine Vesić, kao i drugi članovi Vlade prekoračili svoja ovlašćenja i da usled toga Republika Srbija može pretrpeti značajnu štetu.

Nije potpuno izvesno ko bi sve zbog toga mogao krivično da odgovara, naravno, ukoliko tužilaštvo uopšte proširi postojeću istragu vezanu za slučaj „Generalštab“ i na ovaj ugovor, što ima osnova da učini. S jedne strane, tu su članovi Vlade, koje imunitet štiti od odgovornosti u vezi sa glasanjem na sednicama, a koji su izglasali zaključak i ovlastili ministra Vesića da potpiše ugovor. U slučaju ministra Vesića, kao i njegovih saradnika iz Ministarstva, krivična odgovornost bi ipak mogla da postoji, jer su učestvovali u pripremi nezakonitih ugovora, a pre toga i memorandumima. Ništa manje bitna je i odgovornost predstavnika drugih državnih institucija koje su davale mišljenja o zaključenju ovih dokumenata, ako su to uopšte učinili.

Tu pre svega mislim na državno pravobranilaštvo. Kako se moglo videti još ranije, kada je Ekološki ustanak objavio zaključak Vlade, pravobranilaštvu je ova dokumentacija (zaključak Vlade čiji je prilog nacrt ugovora) bila dostavljena „radi informisanja“. Zašto posebno ističem pravobranilaštvo? Jedan od razloga zbog kojih je ovaj ugovor pravno sporan činjenica da je Vlada Srbije preuzela na sebe neke obaveze za čije ispunjenje nije uopšte ili barem nije isključivo nadležna. Ako neka obaveza ne bi bila ispunjena, pravobranilaštvo bi bilo nadležno da zastupa interese Republike Srbije.

Među preuzetim obavezama su „uklanjanje oznaka kulturnog nasleđa“, gde Vlada donosi odluku, ali po zakonu to može da učini samo na predlog Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture. Slično tome, među uslovima se pominje donošenje odluka *sa unapred određenom sadržinom* od strane Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za kontrolu državne pomoći. Vlada nad tim telima formalno nema nikakva ovlašćenja. U slučaju da bilo koji od tih uslova ne bude ispunjen do određenog datuma, Vlada je pristala da plati odštetu.

Okolnost da je Skupština usvojila „zakon“ kojim je poništila zaštitu spomenika ili to što će ove dve komisije možda doneti odluke koje su po volji vlasti, ne menja ništa na stvari – Vlada i ministar Vesić su prekoračili svoja ovlašćenja kada su se obavezali na nešto što je formalno van njihove moći i pristali na odštetu koja se meri desetinama miliona evra na štetu budžeta u slučaju neispunjenja.

Na osnovu objavljenog teksta Investicionog ugovora, takođe se čini da su Vlada i ministar prekoračili svoja ovlašćenja i naneli štetu javnim resursima na još jedan način. Kada su se prošle godine pojavile informacije o zaključenju ugovora, Transparentnost Srbija je tražila od Vlade sve dokumente u vezi sa tim (ugovor, memorandum, zaključak, mišljenja organa) zbog jednog ključnog razloga – nejasnog pravnog osnova da Vlada uopšte pregovara o strateškom partnerstvu sa Kušnerovom firmom. Vlada je taj zahtev odbila uz, slobodno se može reći, suludo [obrazloženje](#) – da navodno ne može da postupi po zahtevu jer nismo precizirali koje informacije iz dokumenata (uključujući i one koje nikada nismo videli, niti znamo pouzdano da li postoje) tražimo.

Zašto je pravni osnov bitan i zašto je, i dalje, nepoznat? Prema onome što je ranije saopšteno, a i prema onome što se vidi iz investicionog ugovora, ovaj aranžman je jedan vid javno-privatnog partnerstva. Reč je o formiranju zajedničkog privrednog društva, u kojem javni i privatni partner imaju određene udele u vlasništvu. Na zaključenje takvih ugovora se primenjuje Zakon o javno – privatnim partnerstvima i koncesijama, koji nalaže sprovođenje brojnih prethodnih koraka, kao što su izrada projekta koji sadrži

analizu ekonomske efikasnosti, dobijanje saglasnosti od Komisije za JPP za taj projekat, a na kraju, što je najvažnije, nadmetanje zainteresovanih firmi u postupku sličnom onom koji je predviđen za javne nabavke. Bitno je naglasiti da je nadmetanje bez diskriminacije je obavezno čak i u slučaju da neka firma inicijalno predloži Vladi partnerstvo (član 19. Zakona o JPP).

U slučaju „Beograda na vodi“ sve ovo je izbegnuto pozivanjem na međudržavni sporazum izmenu Srbije i UA Emirata iz 2013. godine, koji je isključio svaki oblik nadmetanja za bilo koji projekat koji se podvede pod taj sporazum, odnosno na projekte u kojima učestvuju firme iz Emirata. Međutim, sporazumi između Srbije i SAD ne sadrže takvu odredbu. Već su se pojavile informacije o tome da će i ovaj posao biti nekako podveden pod međudržavni sporazum Srbije i UAE, a to se čak izričito navodi i u „Ugovoru o zakupu zemljišta“ (o tome, nešto kasnije). S druge strane, nacrt „Investicionog ugovora“ koji je objavljen u „Radaru“ ne poziva se na međudržavni sporazum, a kao partner Vlade Srbije se navodi kompanija sa sedištem na Floridi, dok o Emiratima nema reči. Dodatno, ugovor se izričito poziva na pojedine američke zakone i akte Vlade SAD, što takođe jasno ukazuje da je Vlada poslovala sa američkom firmom, a ne sa emiraćanskom firmom čiji su vlasnici Amerikanci. Emirati se pominju jedino u tački 3.1.12, u smislu da postoji dozvola da se ustupi ugovor povezanom licu Strateškog partnera iz UAE, ali to ne menja činjenicu da je ugovor zaključen sa kompanijom iz SAD, a ne Emirata. Predstavnici Vlade Srbije nisu imali pravni osnov da ugovaraju strateško partnerstvo suprotno Zakonu o JPP i koncesijama sa firmom iz SAD, pa čak ni da o tome pregovaraju.

Kada je reč o ekonomskoj stani posla, vidimo da država ulaže zemljište, koje će prethodno da „očisti“ (i fizički i pravno), a za uzvrat dobija 22,5% udela u kompaniji. Već na prvi pogled se čini da nije reč o dobrom poslu – čak i u slučaju pomenutog „Beograda na vodi“, koji je izrazito štetan ugovor kada se gleda šta je uložila jedna a šta druga strana, država je dobila mnogo više nego za Generalštab - 32% posto udela u vlasništvu nove firme. Kolika je stvarna tržišna vrednost i koliku štetu smo pretrpeli zbog ovakvih ugovora, moglo bi se pouzdano saznati samo da je bilo nadmetanja. Pošto nije, to zauvek ostati u domenu procena, na primer, kroz poređenje sa cenom koju investitori plaćaju na licitacijama za građevinsko zemljište po jednom „kvadratu“ izgrađene površine na drugim ekskluzivnim lokacijama.

Uz ovo treba istaći dve bitne stvari. Koliko je poznato, investitori u Beogradu daju vlasnicima kućeraka na čijem mestu podižu zgrade između 20% i 30% novoizgrađenih nekretnina (u naturi). Tu je reč o čistom vlasništvu, dok na investitora padaju svi troškovi – kako oni koji se mogu upisati u ugovor (raščišćavanje terena, planovi, uknjiženje, priključci), tako i oni koje investitor mora da „sredi“ neformalnim kanalima. U zajedničkom preduzeću, država kao manjinski vlasnik, ne poseduje ni jednu konkretnu nekretninu koju bi mogla da proda, već stiče pravo na udeo u *dobiti*, ako je bude. Da li će biti dobiti ne zavisi samo od isplativosti poslovnog poduhvata u celini, već i od troškova koje manjinski partner ne može efikasno da kontroliše, pa postoji opasnost da ih većinski partner veštački uveća poslovanjem sa povezanim firmama i da tako dobit koju mora da plati državi bitno umanji.

Takođe, nameće se i jedno principijelno pitanje – zašto bi država uopšte ulazila u poslovne poduhvate, koji su po svojoj prirodi uvek neizvesni, umesto da zemljište proda onome ko ponudi najvišu cenu? Ili obrnuto, ako Vlada smatra da je ovo sa Generalštabom dobar model poslovanja i da država treba da učestvuje na hotelijerskom tržištu, zašto Srbija i Grad Beograd objavljuju nadmetanja za prodaju zemljišta i zašto prodaju državna preduzeća koja se nalaze na dobrim lokacijama umesto da i za te placeve traže strateške partnere?

Zanimljiva je odredba gde američka strana traži garancije da se na zajedničko preduzeće neće primeniti Zakon o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije, pre svega, zbog toga, što se taj zakon, ni inače ne primenjuje na preduzeća gde je država u manjinskom vlasništvu. Zakonom su jedino stvorene neke obaveze i pravila koja se tiču imenovanja predstavnika državnog kapitala u takvom preduzeću. Moguće da je reč samo o predostrožnosti, kako bi se sprečilo da se izmenama zakona obuhvat proširi jer je teško poverovati da bi strani partner išao toliko daleko da se meša u način izbora predstavnika Srbije kao manjinskog vlasnika u upravljačkim telima preduzeća.

Najzad, u ugovoru o zakupu se govori o Međudržavnom sporazumu Vlade Srbije i Vlade UAE (SG RS- Međunarodni ugovori 3/2013), uz pozivanje na to da sporazum predviđa „davanje u zakup bez naknade zemljišta potrebnog za razvoj projekta Zakupcu“. Međutim, u sporazumu ovakve odredbe nema, niti se o zakupu zemljišta govori bilo gde osim kod poljoprivrednog. Pominje se mogućnost da „saradnja“ obuhvati „sticanje nepokretne imovine u državnom vlasništvu“ i „zajedničko ulaganje u projekte koji uključuju nepokretnu imovinu u državnom vlasništvu“. Za takve situacije se, „kada se prepozna zajednički interes“, „Republika Srbija se obavezuje da će *prodati* određenu nepokretnu imovinu subjektima iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, ili će investirati zajedno sa njima“.

Osvrt ne bi bio potpun a da se ne pomene i „lex specialis“. Ovaj dokument koji je zakon samo po imenu, a ne po sadržini, pored toga što urušava pravni poredak, jer se odnosi samo na jedan projekat, nije u skladu ni sa Ustavom. Neustavnost se pre svega ogleda u najgrubljem mogućem narušavanju načela podele vlasti - Skupština je u članu 9. st. 3. oglasila ništavim pojedinačni akt uprave (odluku o utvrđivanju statusa spomenika kulture iz 2005). Istom odredbom povređena je i ustavna odredba o zaštiti kulturnih dobara.

Ništa manje bitno, članom 10. „Zakona“ je propisano da „svi akti, ugovori i memorandum i koji se tiču projekta revitalizacije i razvoja lokacije u Beogradu između ulica Kneza Miloša, Masarikove, Birčaninove i Resavske, koje je donela Vlada ili su zaključeni na osnovu akata Vlade do dana stupanja na snagu ovog zakona punovažni su i proizvode pravno dejstvo“. Svrha te norme je očigledno plod svesti donosilaca ovog zakona, odnosno, poštenije govoreći, onih koji su poslanicima dojavili šta treba da predlože, da su memorandum i ugovore potpisivali nezakonito. To će možda onemogućiti sudsku kontrolu ovih akata, ali ne može da predstavlja dovoljan osnov za oslobađanje od krivične odgovornosti pojedinaca zbog prethodnog nezakonitog postupanja, ukoliko tužilaštvo reši da ova pitanja obuhvati istragom.