

REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ
Broj: P.P.R-10-7-699/16-32
Zagreb, 14. studenog 2016.

HRVATSKI SABOR

Odbor za zakonodavstvo
g. Dražen Bošnjaković, predsjednik
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

Odbor za financije i državni proračun
gđa. Grozdana Perić
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo
dr.sc. Mirando Mrsić, predsjednik
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu
g. Tulio Demetlika
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

PREDMET: Mišljenje o Prijedlogu Zakona o porezu na promet nekretnina, Prijedlogu Zakona o lokalnim porezima, Prijedlogu Općeg poreznog zakona, Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima

- dostavlja se

Poštovani,

u skladu s ovlastima koje proizlaze iz članka 17. stavka 2. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 76/12), a obzirom na opsežnost materije i kapacitete kojima raspolažemo, dostavljamo Vam mišljenje i prijedlog amandmana vezano uz Prijedlog Zakona o porezu na promet nekretnina, Prijedlog Zakona o lokalnim porezima, Prijedlog Općeg poreznog zakona i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima, koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje: Vlada RH) podnijela Hrvatskom saboru.

Predloženi zakonski prijedlozi dio su cjelovite porezne reforme u kojoj prepoznajemo i podržavamo namjeru Vlade RH da njome potakne konkurentnost gospodarstva, stabilan, održiv i jednostavan porezni sustav, pojednostavljenje i pojeftinjenje porezne administracije i smanjenje ukupnog poreznog opterećenja. Pohvaljujemo intenciju izgradnje socijalno pravednijeg poreznog sustava kao i pružanja veće pravne sigurnosti poreznim obveznicima.

Porezna reforma obuhvaća 15 zakonskih prijedloga, od čega su sedam u cijelosti novi zakonski prijedlozi, koji su stavljeni na uvid javnosti tek prošli tjedan, najprije objavom na internetskoj stranici Ministarstva financija - Porezne uprave te potom na internetskoj stranici Vlade RH, nakon što su usvojeni na 3. sjednici.

Vlada RH inzistira na donošenju navedenih propisa do kraja ove godine i njihovom stupanju na snagu s prvim danom sljedeće godine. Na 2. sjednici Vlada RH donijela je Zaključak kojim izuzima od zakonske obveze provođenja postupka procjene učinka predložene propise, obrazlažući to potrebom pravovremenog provođenja cjelovite porezne reforme kao uvjetom za provedbu temeljnih ciljeva određenih Programom Vlade RH za mandat 2016.-2020. na području razvoja poduzetništva. Sukladno Zaključkom predloženom izuzimanju pojedinih nacrtu prijedloga zakona iz postupka procjene učinka propisa obveznom po Zakonu o procjeni učinaka propisa (NN 90/11), u nacrtu prijedloga zakona ugrađene su odredbe prema kojima će Ministarstvo financija u roku od dvije godine provesti naknadnu procjenu učinaka propisa.

U svezi navedenog, izražavamo zabrinutost i potrebu opreza kod ovakvog donošenja propisa, posebno u svezi nemogućnosti ocijene njihova učinka na socijalno osjetljive skupine građana i njihov socijalni status. Naime, kroz poreznu politiku država izravno pokazuje svoj stav prema ljudskim pravima svojih građana, ne samo osiguranjem dovoljnih sredstava za financiranje njihovog ostvarenja, već i time što se načinom na koji je postavljen porezni sustav pokazuje sposobnost države da ukloni diskriminaciju i nejednakost. Stoga je procjena učinaka propisa koji se donose u ovako opsežnom zahvatu u porezni sustav ključna u ostvarenju ove uloge države i njezinom odnosu prema građanima, posebno obvezi da se pri osmišljavanju poreza osigura da osobe ispod ili blizu granice siromaštva, poreznom politikom ne budu gurnute još dublje u njega. Ne dovodeći u pitanje odluku Vlade RH o naknadnom provođenju procjene učinaka propisa koje sada predlaže donijeti, smatramo kako naknadna procjena ne smije biti zamjena za kvalitetnu i cjelovitu procjenu učinaka propisa prije njihovog donošenja, s obzirom da se u njoj razmatraju sve opcije predloženim rješenjima i u većoj mjeri omogućava usvajanje najboljih mogućih rješenja.

S tim u svezi, smatramo da i izostanak kvalitetne javne rasprave u smislu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) ne pridonosi transparentnosti kojom bi država, posebno u ovako značajnim pitanjima koja se izravno odražavaju na život svakog pojedinca, trebala postići usvajanje najboljih rješenja u svojoj poreznoj politici. Javna rasprava doprinosi pravovremenom upoznavanju i pripremi javnosti na donošenje zakonskih prijedloga te ostvarenju najvećeg mogućeg stupnja uvjerenja građana da je porezno opterećenje pravedno raspoređeno te da će

se prikupljena sredstva trošiti u opravdane svrhe. Također, javna rasprava omogućava iskazivanje i prihvaćanje mišljenja i primjedbi zainteresirane javnosti.

Stoga, ukazujemo kako, iako opravdana, potreba postizanja razvoja poduzetništva i s tim u svezi gospodarskog rasta kao primarnog cilja ove porezne reforme, ne smije isključivati obvezu da se pri donošenju ovih propisa izvrši procjena učinka na ljudska prava, odnosno da se javnost na jasan i cjelovit način upozna s njihovim učincima na područje socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, mirovinskog osiguranja te na život i standard građana.

Naime, članak 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kaže da svaki građanin mora imati pravo i mogućnost sudjelovati u vođenju javnih poslova. Drugi međunarodni dokumenti uključuju sličnu odredbu.

Na kraju, još jednom ističemo vrijednost jednakosti (koju prepoznaje i Ustav Republike Hrvatske u članku 3.) i prava na nediskriminaciju. To je ključno načelo za uživanje ekonomskih, socijalnih, kulturnih, građanskih i političkih prava. Važno je da proces promjena poreznog sustava i prikupljanja istih bude usklađen sa ljudskim pravima – kako predviđene promjene ne bi imale disproporcionalni utjecaj na najranjivije skupine.

U odnosu na pojedine prijedloge zakona dajemo sljedeće mišljenje.

Prijedlog Zakona o porezu na promet nekretnina

Uz članak 13. Prijedloga Zakona o porezu na promet nekretnina

U točki 7. predlaže se brisati riječi „ili na temelju ugovora o dosmrtnom uzdržavanju“.

Obrazloženje:

Intencija ove zakonske promjene je da se izjednače skupine poreznih obveznika koji sklope ugovor o dosmrtnom uzdržavanju s onima koji su sklopili ugovor o doživotnom uzdržavanju, jer se prema važećim odredbama oslobođanje plaćanja poreza na promet nekretnina odnosi samo na ugovore o doživotnom uzdržavanju kad nekretnine stječe osoba koja je prvog nasljednog reda u odnosu na davatelja nekretnine. Stoga su bili prigovori da se za navedene skupine ne postupa na jednak način, jer ovisi koji se od navedenih ugovora sklapa.

Sklapanje ugovora o dosmrtnom uzdržavanju je rizičan pravni posao, jer vlasništvo imovine koja je predmet ugovora prelazi u vlasništvo davatelja uzdržavanja odmah po sklapanju ugovora. Poznato je da sklapanjem ovih ugovora, neovisno o propisanoj strogoj formi i zaštitnim mehanizmima, postoji niz manipulacija zbog čega se starije osobe osjećaju prevarene, pa čak i kad su davatelji uzdržavanja potomci. Primjerice, primatelji uzdržavanja koji ne ostvaruju ugovoreno uzdržavanje i skrb temeljem ugovora o dosmrtnom uzdržavanju ne mogu uvijek vratiti svoju imovinu jer postoje situacije da je njihova imovina u međuvremenu već postala vlasništvo trećih osoba. Također, ako se sporazumno ne raskine ugovor, primateljima uzdržavanja preostaju dugotrajni sudski postupci za raskid tih ugovora kojeg u određenim slučajevima i ne dožive. Nadalje, stariji primatelji uzdržavanja imaju

nelagodu što su prevareni, posebice kad je to od strane vlastitih potomaka, pa sudske postupke radi raskida ugovora uopće i ne pokreću.

Mišljenja smo da bi se ne oslobađanjem plaćanja poreza za ugovore o dosmrtnom uzdržavanju, iako se radi o bračnom drugu, potomcima, precima, posvojenicima i posvojitelju, doprinijelo da se više prakticira sklapanje ugovora o doživotnom uzdržavanju koji je zasigurno sigurniji pravni posao za primatelje uzdržavanja. Stoga držimo da ovom normom ne bi trebalo popularizirati ovakav oblik ugovora iako se porezno oslobađanje odnosi samo na navedene kategorije.

Uz članak 24. Prijedloga Zakona o porezu na promet nekretnina

Predlažemo brisati stavak 4.

Obrazloženje:

Predloženom odredbom članka 24. stavka 4. propisuje se odstupanje od općeg pravila da izjavljena žalba odgađa izvršenje poreznog akta do donošenja rješenja o žalbi (osim u slučajevima neposrednog rješavanja) i to za slučajeve u kojima službena osoba naknadnom provjerom utvrdi osnovu za izmjenu porezne obveze utvrđene privremenim poreznim rješenjem te donese porezno rješenje kojim se utvrđuje razlika naknadno utvrđene porezne obveze te u slučaju kada se porezno rješenje donese nakon provedenog ispitnog postupka.

Ne slažemo se s objašnjenjem da je opravdano ukinuti suspenzivni učinak žalbe iz razloga što on često bitno usporava postupak, što ponekad dovodi i do zastare prava na utvrđivanje poreza te da se koristi i kao element za odgodu plaćanja poreza, odnosno da se ujedno narušava načelo učinkovitosti i ekonomičnosti u poreznim postupcima koji bi se trebali odvijati što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova.

Naime, odredbom članka 170. stavka 5. važećeg Općeg poreznog zakona (NN 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15, 44/16), kao i odredbom članka 188. stavka 6. Prijedloga Općeg poreznog zakona, propisuje se da rješenje o žalbi porezno tijelo mora donijeti i dostaviti stranci najkasnije u roku od dva mjeseca računajući od dana predaje žalbe. Porezno tijelo, poštujući ovu zakonsku obvezu, svojim postupanjem osigurava učinkovitost i ekonomičnost postupka te prevenira nastup zastare prava na utvrđivanje poreza, a sama odgoda plaćanja poreza, ukoliko je žalba i izjavljena s tim ciljem, nije značajna te ne opravdava predloženo ukidanje suspenzivnog učinka žalbe.

Dodatni argument za ovaj prijedlog je i u praksi uočena činjenica da porezno tijelo u (kraćem) roku donosi rješenje o žalbi koja ima suspenzivni učinak, dok se o žalbi koja ne odgađa izvršenje rješenja odlučuje u znatno dužem vremenskom periodu koji višestruko premašuje zakonski rok od dva mjeseca. Stoga nije opravdano ukidanjem suspenzivnog učinka žalbe podržavati ovakvu praksu poreznog tijela, budući se time ne doprinosi ekonomičnom i učinkovitom postupanju, a građane se može dovesti u nepovoljniji položaj.

Predloženi zakonski prijedlog ne predviđa oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina radi rješavanja vlastitog stambenog pitanja uz objašnjenje da se isto kompenzira

manjom stopom poreza na promet nekretnina za sve obveznike plaćanja ovog poreza s 5% na 4%, a kako bi se izbjegla daljnja neopravdana diskriminacija u odnosu na kupce koji vlastito stambeno pitanje rješavaju kupnjom nekretnine na koju se plaća porez na dodanu vrijednost te istog poreza ne mogu biti oslobođeni.

Mišljenja smo da, kako se radi o oslobođenju od plaćanja poreza koje je prvenstveno bilo osmišljeno kao pomoć građanima u svrhu ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje, nije dobro rješavati problem nejednakog položaja uskraćivanjem tog oslobođenja onima koji ga ostvaruju. Potrebno je osmisliti način da se ostvarenje predmetne olakšice omogući i onoj skupini građana koji su trenutnim zakonskim uređenjem zakinuti. Osim što u ovom trenutku nije učinjena detaljnija procjena učinka ukidanja ovog oslobođenja na posebno osjetljive skupine, ističemo i mogući utjecaj na demografsku politiku, što bi bilo važno utvrditi prije donošenja predloženog propisa.

Nadalje, kako je doista riječ o problemu nejednakog položaja u kojem se nalaze ove dvije kategorije građana, no ne nužno i diskriminaciji kao pojmu kako ga definira Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12), predlažemo umjesto izraza 'diskriminacija' korištenje izraza 'nejednako postupanje' ili 'stavljanje u nejednak položaj'.

Prijedlog Zakona o lokalnim porezima

Prijašnjim poreznim reformama već su uvelike umanjeni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLRS) čime je dovedena u pitanje njihova dugoročna financijska održivost. Predloženim Zakonom o lokalnim porezima dodatno se reformira način prikupljanja poreza na lokalnoj/regionalnoj razini, dok je istovremeno izostala sustavna procjena učinka predloženih reformi na održivost proračuna JLRS.

Ujedno, prilikom donošenja prijedloga zakona predlagatelj je ignorirao odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja u čl. 4. st. 6. propisuje da će se lokalne jedinice pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču. Osobito iz razloga što su JLRS ustavnim određenjem autonomne u donošenju odluka kojima se uređuje život građana na njihovom području, te se svaka reformska mjera usmjerena na smanjenje njihovih proračunskih prihoda može negativno odraziti na životni standard stanovnika tih područja. Također, planirane dugoročne reforme usmjerene na prijenos većih ovlasti s centralne na regionalnu/lokalnu razinu kao osnovni preduvjet postavljaju jačanje stupnja fiskalne decentralizacije JLRS.

Također, ovim prijedlogom zakona u Odjeljku 6. uvodi se novi porez na nekretnine, čiji stvarni utjecaj na standard građana iz već navedenih razloga u ovom trenutku nije moguće sveobuhvatno ocijeniti te smatramo da treba s rezervom uzeti pojednostavljeno objašnjenje kako se njime tek objedinjuje naplata sadašnje komunalne naknade, poreza na kuće za odmor i spomeničke rente u jedinstvenom nametu, odnosno porezu.

Stoga smatramo da je prije provedbe predloženih reformskih mjera sadržanih u Zakonu o lokalnim porezima potrebno provesti detaljnu analizu njihovog utjecaja na proračune JLRS,

njihove kapacitete za pravovremenu prilagodbu predloženim novostima u poreznom sustavu, odnosno utjecaja na stanovništvo (porezne obveznike), te uključiti širu i stručnu javnost u postupak donošenja navedenog zakona.

Prijedlog Općeg poreznog zakona

U svezi Prijedloga općeg poreznog zakona smatramo pozitivnim donošenje novog zakona i time izbjegavanje novih izmjena i dopuna postojećeg.

Također, podržavamo prijedlog da se izričito propiše da su prvostupanjska porezna tijela, kao i drugostupanjska tijela, dužna paziti na zastaru po službenoj dužnosti, kao i odredbu po kojoj se porezni dug za koji je utvrđena zastara prava na utvrđivanje ili naplatu porezne obveze, kamata i troškova ovrhe te je obustavljen postupak, otpisuje iz porezne evidencije.

U svezi odredaba o dostavi poreznog akta, podržavamo nastojanje da se one novim propisom poboljšaju, međutim smatramo kako nije dovoljno propisati mogućnost da sudionik poreznog postupka dokazuje činjenicu da porezni akt koji mu se smatra dostavljenim nikada nije primio. S obzirom na njihovu važnost u kontekstu računanja rokova, ukazujemo na nužnost cjelovitog zahvata u odredbe o dostavi u poreznom postupku kako bi se njima, bez učestale potrebe dokazivanja da dostava nije stvarno izvršena, postigla pravna sigurnost i građanima omogućilo ostvarenje prava na djelotvoran pravni lijek i druga pravna sredstva.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima

Ovim zakonskim prijedlogom, između ostalog, predlaže se smanjenje stope doprinosa za mirovinsko osiguranje na drugi dohodak i drukčiji način obračuna doprinosa za zdravstveno osiguranje određenih kategorija osiguranika. S obzirom na činjenicu da za navedeni zakonski prijedlog nije provedena javna rasprava niti procjena učinaka propisa, nije moguće ocijeniti kakve će posljedice proisteći njegovim donošenjem na područje mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, na osigurane osobe i ostvarivanje njihovih prava, kao i kakav je učinak predloženih zakonskih promjena na prihod državnog proračuna.

S poštovanjem,

PUČKA PRAVOBRANITELJICA

Lora Vidović