



Zajednica opština Crne Gore
UPRAVNI OBDOR
Broj: 02-11/10
Podgorica, 06.07.2010.godine

**Mišljenje, predlozi i sugestije Upravnog odbora Zajednice opština
na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na
nepokretnosti**

Ministarstvo finansija je jedinicama lokalne samouprave i Zajednici opština Crne Gore 30.06.2010 godine, dostavilo na izjašnjavanje Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti.

Predloženi tekst Nacra Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti predstavlja unapređenje i do sada dobrih zakonskih rješenja kojima se regulisala ova oblast. Iako ovaj porez postaje sve značajniji prihod lokalnih samouprava, glavni problemi su sadržani u nemogućnosti adekvatne primjeni zakonskih rješenja.

Predloženim Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti se unapređuje sistem oporezivanja nepokretnosti preciznijim definisanjem pojma nepokretnosti, širenjem poreske osnovice, povećanjem poreske stope, što će sve doprinijeti većim efektima za lokalne samouprave po ovom osnovu.

U cilju ostvarivanja planiranih efekata Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti dajemo sljedeće

I Z J A Š N J E N J E

- Članom 5 Nacrta Zakona uvodi se novi član 9a kojim se propisuje da jedinica lokalne samouprave može utvrditi veću poresku stopu za poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje, sekundarni stambeni objekat, odnosno stan, objekat koji nije urađen u skladu sa zakonom, ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta, kao i za neizgrađeno građevinsko zemljište, a nakon toga su dati iznosi procenata kojim se zakonom određene poreske stope

mogu povećati, kao i definicije nepokretnosti na kojima se mogu uvesti ove veće stope poreza.

Ovaj bi član trebalo preurediti na način da se nakon definicije ovih vrsta nepokretnosti, definišu procenti povećanja poreskih stopa. To znači da u članu 5 Nacrta Zakona da stavovi 2 i 3, 4 i 5, 7 i 8, 9 i 10 zamijene mjesta.

U odnosu na odredbu kojom se predviđa mogućnosti uvećanja poreskih stopa u odnosu na utvrđenu za objekte koji nijesu izgrađeni u skladu sa zakonom – bez upotrebne dozvole, mišljenja smo da istu treba brisati. U prilog ovoj činjenici govori i trenutna situacija u kojoj samo simboličan broj izgrađenih objekata ima upotrebnu dozvolu. Ovo je naročito izraženo kod objekata čiji su vlasnici fizička lica. Uvećenje ionako visoke poreske stope bi dodatno opteretilo ove poreske obveznike. Osim toga, ne postoje ni baze podataka koje bi omogućile sprovođenje ovog zakonskog rješenja.

Takođe, cijenimo neophodnim preciznije definisanje pojma »sekudarni stambeni objekat« na način na koji će se precizno navesti vrste objekata koji spadaju u ovu kategoriju. Naime, ovakvom definicijom se u istu ravan dovode i objekti za odmor i rekreaciju, objekti koji su naslijeđeni, a nijesu prebivalište vlasnika nepokretnosti, i sl.

Nadalje, novouvedenim članom 9a u stavu 10 se definiše pojam »neizgrađenog građevinskog zemljišta«. Ovom prilikom ukazujemo da se radi o specifičnoj vrsti poreza, da isto zavisi od politike u odnosu na upravljanje i korićenje građevinskog zemljišta, te da je neophodno neizgrađeno građevinsko zemljište definisati Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata. U tom slučaju, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti bi se uredila samo politika oporezivanja ovo vrste zemljišta.

Predložena zakonska rješenja treba preispitati budući da predstavljaju ograničenje prava vlasništva nad nepokretnostima i protivna su svrsi poreza i poreskog sistema, jer je ovaj porez propisan kao oblik kazne. Ovakve zakonske odredbe nijesu u skladu sa osnovnim načelom u oporezivanju – načelom pravednosti koje traži da porez treba da bude raspoređen na sve, vodeći računa o njihovoj ekonomskoj snazi.

- Nadalje, stavom 6 člana 5 Nacrta Zakona se utvrđuje da se za objekte koji nijesu izgrađeni u skladu sa zakonom poreska stopa uvećava do 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu. Svakako da oporezivanje nelegalno sagrađenih objekata predstavlja korak unaprijed u odnosu na važeća zakonska rješenja po kojima se ovi objekti nijesu oporezivali.

Međutim, ovakvo zakonsko rješenje kojim se uvodi obaveza plaćanja poreza bez prethodno regulisanih obaveza po osnovu naknada, komunalija omogućava faktički legalizaciju nelegalno sagrađenih objekata, dok lokalne samouprave

ostaju uskraćene za značajna sredstva koja bi im po osnovu ovih naknada pripadale.

Osim toga, primjena zakonskih odredaba člana 5 Nacrta Zakona je u postojećim uslovima prilično neizvodljiva iz razloga neažurnosti Katastra u smislu konzistentnosti podataka sa stvarnim stanjem na terenu (neophodno je u Zakonu o državnom premjeru i katastru uključiti obavezu upisa ukupne imovine u katastar i utvrditi obavezu katastra da sve ažurirane informacije odstavlja jedinicama lokalne samouprave), nepostojanja adekvatne metodologije za određivanje vrijednosti nepokretnosti, i dr.

Ovom prilikom napominjemo i to da je u skupštinskoj proceduri Predlog Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta kojim se, između ostalog, predvidja i mogućnost legalizacije bespravno sagrađenih objekata, pa bi u slučaju usvajanja ovakvih zakonskih rješenja, predložena odredba o mogućnosti uvećanja poreskih stopa za slučaj oporezivanja nelegalno sagrađenih objekata bila bez ikakvih uticaja na budžeta lokalnih samouprava.

- Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti nije došlo do nikakvih izmjena u pogleda odredaba kojima se regulišu način i rokovi za plaćanje poreskih obaveza.

Naime, članom 13 važećeg Zakona propisano je da se porez plaća u dvije jednake rate, od kojih prva dopijeva 30 juna, a druga 30 novembra godine za koju se porez utvrđuje. Mišljenja smo da bi Zakonom trebalo omogućiti veću fleksibilnost lokalnih uprava kada su u pitanju rokovi za plaćanje obaveza po osnovu ovog poreza. Ovo, u prvom redu, što nelikvidnost privrede i niska platežna sposobnost građana otežavaju naplatu ovog poreza. Na ovakav bi se način omogućilo ravnomjernije punjenje budžeta, s jedne strane, uz istovremeno ravnomjernije terećenje poreskih obveznika, s druge strane.

Osim toga, mišljenja smo da u dijelu koji se odnosi na poreska oslobođenja treba iznaći mogućnost da se zemljište u državnom vlasništvu koje je dato na koncesiju u komercijalne svrhe ne izuzima od plaćanja ovog poreza. Kao primjer navodimo primjere iz prakse kada se dešavalo da nadležni državni organi daju šume i šumsko zemljište koncesionarima (profitnim organizacijama). U tom slučaju, neophodno je definisati da li je država dužna da plati porez na nepokretnosti ili koncesionar.

Predložene izmjene, kako je navedeno u obrazloženju Nacrta Zakona, bi trebalo da daju pozitivne efekte na budžete lokalnih samouprava na godišnjem nivou u iznosu za oko cca 8,0 miliona eura (koji bi se ostvarili po osnovu povećanja postojeće stope poreza na nepokretnosti, oporezivanja pojedinih vrsta nepokretnosti (sekundarni stambeni objekti, objekti koji nijesu izgrađeni u skladu sa zakonom, ugostiteljski objekti koji se nalaze u zoni prioritarnog turističkog lokaliteta). Ovakve optimistične procjene obrađivača su prilično nerealne naročito

ako se ima u vidu da, iz razloga niske platežne sposobnosti stanovništva i nelikvidnosti privrede, ni sada lokalne samouprave nijesu koristile zakonom definisane limite u pogledu visine poreskih stopa.

Osim toga, članom 10 Nacrta Zakona propisuje se odložena primjena oporezivanja nepokretnosti i to za objekte koji nisu izgrađeni u skladu sa zakonom do 1. januara 2012. godine i za ugostiteljske objekte koji se nalaze u zoni prioriternog turističkog lokaliteta u roku od tri (dvije) godine od dana donošenja akta Vlade o utvrđivanju prioriternog turističkog lokaliteta i odgovarajuće planske dokumentacije.

Ovome takođe treba dodati i dosadašnje praktične probleme kada je u pitanju ova vrsta poreza: neadekvatna saradnja sa organima državne uprave (Katastar, Poreska uprava), nerevalorizovanje vrijednosti imovine shodno MRS 16 od strane poreskih obveznika koji vode poslovne knjige, nepostojanje adekvatne kategorizacije poljoprivrednog zemljišta, i sl.

Nadamo se da će primjena predloženog Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti, uz sve konstruktivne predloge i sugestije, kao i veće angažovanje od strane lokalnih uprava na polju bolje naplate ovog poreza, obezbijediti ostvarivanje planiranih efekata izmjena ovog Zakona.