



Zajednica opština Crne Gore  
KOMISIJA ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE  
Br: 03-672/14  
Podgorica, 23.10.2014. godine

Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore je, na sjednici od 21.10.2014. godine, razmatrala Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti i, uzimajući u obzir dostavljena mišljenja jedinica lokalne samouprave, na isti daje sljedeće

## I Z J A Š N J E N J E

### NAČELNE PRIMJEDBE I SUGESTIJE:

1) Ministarstvo finansija je aktom br: 04-11665/1 od 14.10.2014. godine dostavilo na izjašnjavanje svim jedinicama lokalne samouprave i Zajednici opština ***Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti*** i ostavilo rok za izjašnjavanje do 20. oktobra, odnosno 23. oktobra za pripremu jedinstvenog izjašnjenja na Nacrt Zakona.

Budući da se radi o propisu kojim se regulišu pitanja iz domena jednog od najznačajnijih prihoda jedinica lokalne samouprave i kojim se uređuju osnovni elementi poreza na nepokretnosti čiji prihodi u cjelini pripadaju jedinicama lokalne samouprave koja ovaj porez uvodi svojim propisom, stara se o njegovoj naplati i vrši kontrolu naplate, ukazujemo na sljedeće:

Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl.list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 i "Sl.list CG", br. 88/09, 3/10, 38/12 i 10/14), u članu 122a, propisana je obaveza državnih organa da u postupku pripreme zakona i drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, nacрте, odnosno predloge zakona i drugih akata dostave opštini na izjašnjenje u roku koji ne može biti kraći od 15 dana od dana dostavljanja.

U vezi sa tim, ukazujemo da Ministarstvo finansija, kao obrađivač ovog propisa, ***nije ispoštovalo proceduru utvrđenu sistemskim Zakonom o lokalnoj samoupravi čime je povrijeđeno pravo jedinica lokalne samouprave na izjašnjavanje u zakonom utvrđenom roku.***

2) Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti se, kako je to dato o Obrazloženju istog, predlažu izmjene zakonskih rješenja u ovoj oblasti radi prevazilaženja problema nelikvidnosti budžeta jedinica lokalne

samouprave, nadomještavanja izgubljenih prihoda opština, kao i radi „unapređenja fiskalne politike putem ukidanja pojedinih poreskih oblika koji djeluju distorzivno na razvoj preduzetništva“.

Nacrtom Zakona se, **pod izgovorom unaprjeđenja poslovnog ambijenta, dodatno opterećuju poreski obveznici na koje se odnosi osnovna stopa oporezivanja.** Oslobođanjem obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti na građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade koji se u poslovnim knjigama investitora vode kao „zalihe gotovih proizvoda“ i koji su namijenjeni daljoj prodaji za godinu u kojoj je izdata upotrebna dozvola, kao i za godinu koja slijedi toj godini; utvrđivanjem manje stope poreza za ugostiteljske objekte sa 4\*\*\*\* i više zvjezdica, i dr. na račun povećanja donjeg limita za oporezivanja sa 0,10% na 0,25% (što čini povećanje za 150%) znatno utiče na povećanje opterećenja poreskih obveznika (izuzev onih na koje se odnose oslobođenja i olakšice), što će u krajnjem imati za posljedicu znatno manji stepen naplate prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti.

Utvrdivanjem većeg donjeg limita stope poreza na nepokretnosti se samo teorijski stvaraju uslovi za znatno veće mogućnosti za korićenje kapaciteta poreza na nepokretnosti koje se ne mogu primijeniti i biti održivi u praksi. Ovo naročito naglašavamo iz razloga što se **u brojnim dokumentima pripremljenim od strane nadležnih državnih organa, predlaže ukidanje pojedinih prihoda lokalnih samouprava, uz obrazloženje da će se ukinuti prihodi nadomjestiti iz povećanja stope poreza na nepokretnosti.** U prilog ovoj konstataciji navodimo „Analizu fiskaliteta na lokalnom nivou“ koju je u decembru prošle godine usvojila Vlada Crne Gore, a kojom se predlaže ukidanja naknade za komunalno opremanje na račun 100% povećanja prosječne stope poreza na nepokretnosti.

**Važeće stope poreza na nepokretnosti primjerene su sadašnjem ekonomskom trenutku i snazi poreskih obveznika, te da bi svako njihovo značajnije povećanje imalo za posljedicu veće poresko opterećenje poreskih obveznika, a samim tim i manji stepen naplate ovih prihoda.**

#### **POJEDINAČNE PRIMJEDBE:**

1) Članom 3 Zakona o porezu na nepokretnosti utvrđen je predmet oporezivanja, a u stavu 2 istog člana se nabrajaju nepokretnosti na koje se odnosi ovaj zakon.

U vezi navedenog, predlažemo da se pri nabranju nepokretnosti koje se odnose na pojam „građevinski objekti“ **dadaju i „objekti u izgradnji“.** Ovo je neophodno, jer prilikom oporezivanja nelegalno izgrađenih objekata koji nijesu uknjiženi u katastru nepokretnosti, **namjena objekta nije poznata,** odnosno ne postoje podaci o tome da li se radi o stambenom, poslovnom, nestambenom prostoru i sl. Takođe, kategorija - namjena **„objekti u izgradnji“ postoji u podacima Uprave za nekretnine,** pa iz navedenih razloga treba izmijeniti član 3, stav 2, alineja 2 Zakona o porezu na nepokretnosti tako da glasi:

„- **građevinski objekti (poslovni, stambeni, stambeno-poslovni, objekti u izgradnji i drugi objekti.**“

2) Članom 1, stav 1 i 2 Nacrta Zakona propisuje se da je obveznik poreza na nepokretnosti pravno ili fizičko lice koje je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje, te da je vlasnik nepokretnosti lice koje je steklo pravo svojine na nepokretnosti kupoprodajom, razmjenom, nasljeđivanjem, poklonom,,i drugim pravnim poslovima i načinima sticanja prava svojine na nepokretnosti, u skladu sa zakonom.

Ovakvom definicijom **pojma „poreskog obveznika“** nije obuhvaćen najveći broj poreskih obveznika čije je pravo svojine već upisano u katastar nepokretnosti, nego se samo tretira pravo svojine koje je stečeno na neki od načina predloženih Nacrtom Zakona, čime se direktno **derogiraju odredbe Zakona o svojinsko-pravnim odnosima i Zakona o državnom premjeru i katastru** kojima se sistemski reguliše ovo pitanje. Dodatno, ovako utvrđena definicija pojma „poreski obveznik“ ne daje mogućnost da se poreska obaveza utvrđuje i za slučaj kada je objekat izgrađen i upisan u katastru, a da istom nije prethodio bilo kakav pravni posao, odluka suda ili nadležnog organa.

**Zakonom o svojinsko- pravnim odnosima** ("Sl. list CG", broj 19/09) uređeno je pravo svojine i druga stvarna prava na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način njihovog sticanja, prenosa, zaštite i prestanka. Članom 84 istog zakona normirano je da se na osnovu pravnog posla pravo svojine na nepokretnim stvarima **stiće upisom u katastar nepokretnosti**. Takođe, **Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti** ("Sl. list RCG", broj 29/07 i "Sl. list CG", broj 32/11) uređen je državni premjer, katastar nepokretnosti i upisi prava na nepokretnostima, a članom 8 ovog zakona je propisano da se **upisom u katastar nepokretnosti stiču, prenose, ograničavaju i prestaju prava na nepokretnostima**.

**Nacrtom Zakona se, međutim, na drugačiji način reguliše sticanje vlasništva na nepokretnostima**, koje je već uređeno pomenutim, posebnim zakonima koji se **odnose na pravo svojine i nepokretnosti**. Takođe, isto je **suprotno samom Zakonu o porezu na nepokretnosti**, kojim je u **članu 15** propisana obaveza nadležnog organa za nekretnine da dostavlja poreskom organu podatke o vlasništvu na nepokretnosti, a na osnovu kojih sistemski uređenih podataka o nepokretnostima, načinu njihovog korišćenja, njihovoj površini, vlasniku, vlasničkim udjelima, itd. se na najjednostavniji i najbrži način utvrđuje obaveza na ime poreza na nepokretnosti.

Takođe, isto propisivanje je **suprotno i članu 5 stav 3 tačka 4 Nacrta Zakona**, gdje se kod građevinskih objekata u svojini investitora, koji se u poslovnim knjigama vode kao zalihe, smatra lice: "upisano u katastar nepokretnosti kao vlasnik nepokretnosti".

Stoga bi se, saglasno članu 1 stav 1 tačka 2 Nacrta, poreski organ prilikom utvrđivanja obaveze na ime poreza na nepokretnosti i pored postojanja evidencije o nepokretnostima koju vodi nadležni organ za katastar nepokretnosti, nepotrebno upuštao u rješavanje svojevrsnih svojinsko ili obligaciono-pravnih odnosa, tj.

utvrđivanje da li postoji valjani pravni posao, odnosno odluka suda ili drugog organa, te ocjenu u kojem trenutku je na osnovu istih "stečeno" pravo svojine, čime se postupak utvrđivanja poreske obaveze dodatno komplikuje i normira kao da ne postoji uređen državni premjer i katastar nepokretnosti, te na svojevrsan način, u poreskom postupku, sticaoci proglašavaju vlasnicima nepokretnosti, mimo zakonske procedure propisane Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti. Isto normiranje bi imalo za rezultat da je jedno lice upisano kao vlasnik u katastru nepokretnosti, a da se drugo u smislu pomenutog poreskog propisa smatra vlasnikom nepokretnosti, iako nije upisano u katastru nepokretnosti, što može imati za posledicu da se u konačnom ne sprovode odgovarajući upisi u katastru nepokretnosti, da se stvara pravna nesigurnost i obesmišljava katastar nepokretnosti koji u smislu člana 2 stav 1 tačka 3 istog zakona predstavlja jedinstvenu javnu evidenciju u koju se upisuju nepokretne stvari i stvarna prava na nepokretnostima i obligaciona prava u skladu sa zakonom.

Kod sticanja nepokretnosti na osnovu pravnog posla, postavlja se pitanje ko je poreski obveznik u slučaju sudskih sporova koji mogu da nastanu u vezi sa zaključenjem takvih poslova, njihovim otkazivanjem i slično, odnosno u slučajevima kada se vlasnik u poreskom postupku utvrđuje na osnovu sticanja u vezi sa odlukom suda ili drugog nadležnog organa koje takođe mogu biti predmet ocjene u postupcima po raznim pravnim lijekovima, te bi se ista svojinsko - pravna ili obligaciono - pravna pitanja, umjesto u postupku njihovog upisa kod nadležnog organa za katastar nepokretnosti, rješavala kod poreskog organa i time odugovlačio isti postupak koji prvenstveno treba da bude brz i efikasan.

Isto tako, zadržavanjem dosadašnjeg zakonskog rješenja – da se porezom na nepokretnosti zadužuju sami vlasnici nepokretnosti upisani u katastar nepokretnosti nije na štetu visine sredstava koja se ubiraju po istom osnovu, niti će utvrđivanjem poreske obaveze prema sticaocima prava svojine, kako se predlaže Nacrtom, imati za rezultat da se po tom osnovu ubere više prihoda nego dosada, već će, naprotiv, samo imati za posledicu da se do istog iznosa prihoda mnogo teže dolazi i u komplikovanijoj i time skupljoj proceduri, a da pri tome poreski organ za iste nepokretnosti stvara i neprestano dopunjuje posebnu evidenciju o vlasništvu, suprotnu podacima koje vodi nadležni organ za nekretnine.

Osim toga, obzirom da najveći broj podataka o vlasnicima na nepokretnosti ostaje neizmijenjen, jer nepokretnosti tokom svake kalendarske godine ne mijenjaju svog vlasnika, to bi za slučaj da ostane predloženo zakonsko rješenje kao u Nacrtu, poreski organ bio u obavezi da za najveći broj poreskih obveznika, koji nijesu mijenjali vlasništvo na nepokretnostima i kod kojih je u katastru nepokretnosti upisano svojinsko pravo, pribavlja podatke o načinu i trenutku sticanja njihovih nepokretnosti iz katastra nepokretnosti, ili takav podatak posebno utvrđuje u poreskom postupku, jer isti podatak nažalost nije uvijek upisan

U odnosu na predložena rješenja iz člana 1, stav 1 Nacrta Zakona ukazujemo da je nepotrebno da definiciji poreskog obveznika sadrži riječi „je pravno ili fizičko lice koje“ iz razloga što predloženom izmjenom ne bi bili obuhvaćeni i neki poreski

obveznici koji bi ovakvom formulacijom bili izuzeti od obaveze plaćanja poreske obaveze (ortačka društva, komanditno društvo).

Iz svega navedenog, smatramo da treba izmijeniti član 1 Nacrta Zakona na sljedeći način:

#### **ALTERNATIVA 1:**

***„(1) Obveznik poreza na nepokretnosti je vlasnik nepokretnosti upisan u katastru nepokretnosti, odnosno drugoj evidenciji nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.“***

***Brisati stav 2 člana 1 Nacrta Zakona.***

#### **ALTERNATIVA 2:**

Ukoliko zakonodavac, ipak, ostane pri normama formulisanim u stavovima 1 i 2 člana 1 Nacrta Zakona, prema kojima je vlasnik nepokretnosti njen sticalac, isto bi trebalo propisati samo po izuzetku, pri čemu bi vlasnik upisan u katastru nepokretnosti bio određen kao obveznik ovog poreza, dok bi sticalac bio obveznik poreza samo u slučajevima sklapanja pravnog posla, donošenja odluke nadležnog suda ili organa. U vezi sa tim, predlažemo izmjenu ovog člana na sljedeći način:

***„(1) Obveznik poreza na nepokretnosti je vlasnik nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se porez utvrđuje.***

***(2) Vlasnik nepokretnosti iz stav 1 ovog člana je lice koje je kao vlasnik upisan u katastru nepokretnosti, odnosno koje je steklo pravo svojine na nepokretnosti građenjem, kupoprodajom, razmjenom, nasljeđivanjem, poklonom, unošenjem nepokretnosti u privredno društvo, sticanjem u postupku likvidacije ili stečaja, na osnovu odluke suda ili drugog nadležnog organa, i drugim pravnim poslovima i načinima sticanja prava svojini na nepokretnostima, u skladu sa zakonom.“***

3) Članom 1, stav 3 Nacrta Zakona propisano je da je obveznik poreza na nepokretnosti korisnik nepokretnosti u slučaju kada vlasnik nepokretnosti nije poznat ili nije određen.

U odnosu na zakonsko rješenje dato u članu 1, stav 3 Nacrta Zakona, a koje je preuzeto iz važećeg zakona, ukazujemo da isto u praksi nije dalo rezultate, jer se na valjan način nije mogla utvrditi poreska obaveza za značajan dio ovakvih poreskih obveznika. Ovo posebno ***u slučaju nepokretnosti koje se vode na umrla lica, a u vezi sa kojima nijesu okončani ostavinski postupci.*** Takođe, značajan problem lokalne samouprave imaju i kod naplate poreza na ***stanove koji se u katastru nepokretnosti vode na društvena preduzeća koja su prestala da postoje, a čiji su korisnici fizička lica koja su ove stanove dobili od tih preduzeća.***

Zakonom o porezu na nepokretnosti je neophodno posebno definisati status **poreza na nepokretnosti koje su stečene na osnovu ugovora o fiducijarnom prenosu prava svojine ili ugovora o finansijskom lizingu**. U praksi se vrlo često dešava da **fiducijarni dužnik, koji ima državinu na nepokretnosti, odbija da plati porez**, jer je banka ili druga kreditna institucija upisana kao fiducijarni vlasnik u katastru nepokretnosti. Problem predstavlja i oporezivanje nepokretnosti koje su date na lizing, pa se nerijetko dešava da se takve nepokretnosti tretiraju kao sekundarni objekti davaoca lizinga, koji isti teret prevaljuje na korisnika lizinga, bez obzira što se radi o primarnom objektu korisnika lizinga, pa se samim tim njegova poreska obaveza nepotrebno uvećava.

U vezi sa navedenim, predlažemo izmjenu stava 3 Nacrta Zakona na sljedeći način:

**„(3) Kad je vlasnik nepokretnosti nepoznat, nije određen ili je prestao da postoji, obveznik poreza na nepokretnosti je stvarni korisnik te nepokretnosti.**

**(3a) Obveznik poreza na nepokretnosti koje su stečene na osnovu ugovora fiducijarnom prenosu prava svojine, odnosno ugovora o finansijskom lizingu je fiducijarni dužnik, odnosno primalac lizinga.**

4) Članom 1, stav 5 i 6 Nacrta Zakona propisano je obaveza plaćanja poreza na nepokretnostima na kojima više lica ima susvojinu ili zajedničku svojinu.

U vezi sa tim, mišljenja smo da je neophodno razdvojiti kategorije susvojine i zajedničke svojine, jer se za ova dva vida svojine ne može utvrđivati poreska obaveza na isti način. Naime, **kod zajedničke svojine ne postoji udio, pa ta lica ne mogu biti oporezovana srazmjerno svojem udjelu**. S druge strane, **kod susvojine udio lica je poznat**, pa stoga ne treba da postoji solidarna odgovornost, već samo **odgovornost koja je srazmjerna udjelu**.

S tim u vezi, predlažemo izmjenu člana 1 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 4, stav 5 i 6 Zakona, na sljedeći način:

**„(5) Ako više lica ima susvojinu na istoj nepokretnosti, obveznik poreza na nepokretnosti je svako od tih lica srazmjerno svom udjelu.**

**(6) Ako više lica ima zajedničku svojinu na istoj nepokretnosti, svako od tih lica je obveznik poreza na nepokretnosti u jednakim djelovima.“**

5) Članom 3 Nacrta Zakona propisuje se donja granica stope poreza na nepokretnosti od 0,25%.

Pored načelnih primjedbi i sugestija na Nacrt Zakona sadržanih u tački 2 ovog Izjašnjenja, dodatno ukazujemo da je **previsoka donja granica stope poreza na nepokretnosti neprihvatljiva**, naročito kada je u pitanju oporezivanje zemljišta (velike površine neplodnog zemljišta u ruralnom području koje se ekonomski ne mogu iskoristiti), pomoćnih objekata, magacinskih objekata, garaža, podruma, i sl.

Posebno ukazujemo da je praksa pokazala da primjenom i najniže do sada važeće poreske stope od 0,10% za navedene kategorije nepokretnosti dolazi do obračuna velikih iznosa poreza, koje je nemoguće naplatiti.

***Podizanjem najniže poreske stope sa 0,10% na 0,25% lančano će se prouzrokovati podizanje ostalih stopa koje su do sada bile veće od najnižih, što će imati za krajnju posljedicu značajan rast optećenja poreskih obveznika i manji stepen naplate prihoda od poreza na nepokretnosti.***

***Povećanje donje stope poreza na nepokretnosti***, kako je to dato u Obrazloženju Nacrta Zakona, ***analogno je prosječnoj stopi za oporezivanje nepokretnosti na nivou Crne Gore***. Ovako utvrđena donja granica poreske stope proizvešće posebno negativan uticaj na poreske obveznike na sjeveru zemlje, čiji je nivo životnog standardna niži od državnog prosjeka, te prouzrokovati masovno odbijanje plaćanja poreza.

Zato smo mišljenja da bi trebalo obezbijediti zakonske preduslove i pokrenuti aktivnosti na lokalnom nivou kojima će se, uz važeće poreske stope koje su primjerene trenutnoj ekonomskoj snazi poreskih obveznika u Crnoj Gori, omogućiti veći obuhvat poreskih obveznika. U prilog ovoj konstataciji navodimo i podatke sadržane u dokumentu „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou“ koju je pripremila Ministarstvo finansija, a usvojila Vlada Crne Gore u decembru prošle godine. Naime, najveći rast prihoda od poreza na nepokretnosti u periodu 2007-2012. godina zabilježen je u Opštini Bar (318%) i Opštini Budva (153%) čije su prosječne stope poreza na nepokretnosti 0,21%.

Na osnovu podataka dobijenih od NALAS-a (Mreža asocijacija lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi) donje granice stopa poreza na nepokretnosti u zemljama NALAS-a su: Bugarska - 0,1%; Kosovo - 0,15%; Turska: 0,2%; Makedonija: 0,1%; Rumunija: 0,1%.

***Zato smatramo da, iz svega navedenog, neophodno zadržati važeće zakonsko rješenje po kojem će se poreska stopa kretati u rasponu od 0,10% do 1,00%.***

6) Članom 4 Nacrta Zakona propisuje se da jedinice lokalne samouprave može utvrditi višu, odnosno nižu poresku stopu od stope utvrđen zakonom za određene kategorije nepokretnosti.

Osnov za korekciju povećanja, odnosno smanjenja je, kako je to navedeno u Obrazloženju Nacrta Zakona, prevashodno usmjeren ka uklanjanju biznis barijera u oblasti turizma, odnosno stimulisanje elitnog turizma, razvoj poljoprivredne djelatnosti i sprječavanje nelegalne gradnje.

Imajući u vidu problemi pri naplati poreza na kategorije nepokretnosti koje su obuhvaćene članom 9a Zakona o porezu na nepokretnosti, Komisija za finansiranje Zajednice opština Crne Gore je mišljenja da treba ***preispitati odredbe koje se odnose na predloženo povećanje poreskih stopa na ove nepokretnosti***. Takođe

smo mišljenja da **zakonom ne treba utvrđivati fiksni procenat povećanja osnovne stope poreza**, već je neophodno dati mogućnost lokalnim samoupravama da, u zavisnosti od utvrđenih strateških prioriteta razvoja, utvrde veće stopa poreza u **visini do zakonom utvrđenog procenta povećanja**.

✓ U tom smislu, smatramo da se **stopa poreza na poljoprivredno zemljište može uvećati najviše do 50%**. Takođe, ukazujemo na neophodnost  **donošenja propisa o tome šta se smatra poljoprivrednim zemljištem koje se obrađuje**, kao i **obavezu dostavljanja podataka** o ovoj kategoriji zemljišta nadležnom organu lokalne uprave, što je preduslov za utvrđivanje poreske obaveze.

U vezi sa navedenim, predlažemo izmjenu člana 4 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 9a, stav 2 i 3 Zakona o porezu na nepokretnosti na način kojim će se propisati:

**“(2) Za poljoprivredno zemljište iz stava 1 tačka 1 ovog člana poreska stopa se može uvećati do 50% u odnosu na utvrđenu poresku stopu.**

**(3) Bliži propis šta se smatra poljoprivrednim zemljištem koje se obrađuje donosi organ državne uprave nadležan za poslove poljoprivrede i podatke o ovoj kategoriji zemljišta dostavlja nadležnom organu lokalne uprave do 31. januara tekuće godine”.**

✓ Navodimo problem sa kojima se susrijeću lokalne samouprave (naročito primorske opštine) prilikom oporezivanja nepokretnosti (hoteli) koje su srušene, a nalaze se u zoni prioritnog turističkog lokaliteta. Važećim zakonskim rješenjima je takve objekte nemoguće oporezovati, pa iz tog razloga predlažemo izmjenu člana 4 Nacrta Zakona, koji se odnosi na član 9a Zakona, na način kojim će se poslije u stavu 1, poslije tačke 6 dodati nova tačka 7 koja glasi :

**„ 7) građevinsko zemljište koje se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta, a na kome nije sagrađen građevinski objekat.“**

✓ Kada je riječ o oporezivanju sekundarnih stambenih objekata, takođe smo mišljenja da poresku stopu ne treba povećavati za 150% u odnosu na utvrđenu, te da treba predvidjeti uvećanje najviše poreske stope **najviše do 100%**, kakvo je važeće zakonsko rješenje.

Nacrtom Zakona se predviđa da se uvećana poreska ne odnosi na sekundarne stambene objekte koji imaju sklopljen ugovor sa turističkom agencijom ili lokalnom turističkom organizacijom i po tom osnovu, u godini koja prethodi godini za koju se utvrđuje porez, ostvarena prosječna popunjenost kapaciteta od najmanje 60 dana na godišnjem nivou.

Komisija za finansiranje lokalne samouprave je mišljenja da **ove odredbe treba brisati**, iz razloga što navedeni uslovi **ne mogu biti osnov za oslobađanje obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti, već jedino turističke takse**. Samim davanjem mogućnosti za izdavanje odobrenja za obavljanje ugostiteljske djelatnosti



vlasnicima sekundarnih stambenih jedinica (strancima i uopšte nerezidentima) uklonjena je bilo kakva barijera za stavljanje ovakvih objekata u funkciju turizma. Napominjemo da su pojedine jedinice lokalne samouprave ove objekte, na predlog Ministarstva održivog razvoja i turizma, već oslobodile obaveze plaćanja turističke takse. ***Poreski ambijent za obavljanje ove djelatnosti na lokalnom nivou je već aposolutno stimulativan.***

Prihvatamo obrazloženje da turistički promet (i u privatnom smještaju) utiče na povećanje BDP, te da iz tog razloga treba kreirati stimulativni ambijent, ali samo smanjenje stope poreza ne nepokretnosti uz uslov da se objekat najmanje 60 dana izdaje turistima, ne može stimulisati vlasnike tih objekata da obavljaju ugostiteljsku djelatnost u njima. ***Ova mjera može isključivo proizvesti prostor za manipulacije ugovorima sa turističkim agencijama, odnosno rezultirati smanjenjem lokalnih javnih prihoda, a ne nikako povećanjem turističkog prometa.*** Ukazujemo da se ovakvom formulacijom dovode ***u neravnopravan položaj vlasnici sekundarnih stambenih objekata koji nemaju ovakve ugovore sa turističkim organizacijama.***

Takođe, navodimo i dodatne razloge za izmjenu normi koje se odnose na pojam sekundarnog stambenog objekta. Ovo obzirom da ***prebivalište posjeduju samo državljani Crne Gore, a stranci***, u smislu Zakona o registrima prebivališta i boravišta ("Sl. list CG", broj 13/08, 41/10 i 40/11), mogu imati ***stalno nastanjenje***, koje se upodobljava sa prebivalištem, obzirom da je članom 10 i članom 5 stav 1 istog zakona normirano da registar prebivališta, između ostalog, sačinjavaju evidencije o prebivalištu crnogorskih državljana i evidencije stranaca sa stalnim nastanjenjem i privremenim boravkom i da je prebivalište mjesto u kojem se lice nastani da u njemu stalno živi, kao središtu životnih interesa i profesionalnih, ekonomskih, socijalnih i drugih veza koje pokazuju da, između lica i mjesta u kojem se nastanilo, postoji neposredna i trajna povezanost.

Zbog svega navedenog, predlažemo izmjenu člana 9a, stav 4 i 5 Zakona o porezu na nepokretnosti na sljedeći način:

***„(4) Za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan iz stava 1 tačka 2 ovog člana poreska stopa se može uvećati do 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu.***

***(5) Pod sekundarnim stambenim objektom iz stava 1 tačka 2 ovog člana smatra se stambeni objekat, odnosno stan koji nije prebivalište ili mjesto stalnog nastanjenja poreskog obveznika, pod uslovom da je poreski obveznik vlasnik dvije ili više stambenih jedinica na teritoriji Crne Gore . "***

✓ Nacrt Zakon o porezu na nepokretnosti predvidio je mogućnost utvrđivanja veće poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu. Ovako definisane norme ostavljaju brojne nedoumice pred lokalnim samoupravama. Naime, postavlja se pitanje primjene ovakvih odredbi za ***slučaj starijih stambenih objekata (sagrađenih prije 30 i više godina na sopstvenom posjedu) u vrijeme čijeg građenja zakonom nije ni postojala obaveza pribavljanja upotrebne dozvole.***

Takođe, nejasno je **da li se ove odredbe odnose samo na stambene ili i na poslovne objekte.**

Zato smatramo neophodnim da Obradivač ova pitanja precizno definiše zakonom, te da se prilikom definisanja istih normi koristi terminologija utvrđenu u Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata.

✓ Nacrtom Zakona o porezu na nepokretnosti utvrđeno je da za ugostiteljske objekte koji se nalaze u zoni prioritnog turističkog lokaliteta lokalna samouprava može propisati uvećanu poresku stopu za ugostiteljske objekte sa 1\*, 2\*\*, 3\*\*\*, kao i za ugostiteljske objekte koji se ne kategorišu, pod uslovom da se u istima obavlja ugostiteljska djelatnost.

U vezi sa navedenim predlogom, ukazujemo da u praksi postoje **ugostiteljski objekti** (hoteli) koji se nalaze u zoni prioritnih turističkih lokaliteta, a **u kojima se godinama ne obavlja djelatnost, pri čemu su isti obuhvaćeni planskom dokumentacijom.** Zato smatramo da bi Zakon morao posebno da tretira ovu kategoriju nepokretnosti.

U tom smislu predlažemo dopunu člana 4 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 9a, stav 8 Zakona na način kojim će se u stavu 8, nakon alineje 4 unijeti alineja 5 koja glasi:

**„- ugostiteljski objekti koji ne obavljaju djelatnost, odnosno koji nijesu privedeni namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom, od 5 do 5,5%“**

✓ Nacrt Zakona o porezu na nepokretnosti je predvidio mogućnost utvrđivanja niže poreske stope za ugostiteljske objekte sa 4\*\*\*\* i 5\*\*\*\*\* koji su u funkciji 12 mjeseci u godini.

Imajući u vidu da se porez na nepokretnosti ne veže za obavljanje djelatnosti, već samo za postojanje imovine i njenu namjenu, smatramo da predloženi član Nacrta **treba brisati.** Ovo dodatno ako se imaju u vidu rješenja iz Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kojima je već **ukinuta obaveza plaćanja naknade za komunalno opremanje za ove objekte,** a koje su odredbe jedinice lokalne samouprave implementirale u svojim opštinskim odlukama. Podsjećamo da je **obrazloženje zakonodavca prilikom utvrđivanja ovakvih rješenja bilo da će se izgubljeni prihodi od naknade za komunalno opremanje opštinama nadomjestiti kroz multiplicirane buduće tekuće prihode (prije svega, od poreza na nepokretnosti).** Ovakvom normom devalvira se projekcija opštinskih prihoda, te zakonodavac pokazuje da opštinski nivo vlasti posmatra kao nosioca biznis barijera, zaboravljajući da su opštine nosioci razvoja na svojoj teritoriji, odnosno da njihov finansijski potencijal kreira preduslove za razvoj infrastrukture, sa direktnim posljedicama po kvalitet turističke ponude.

Ukoliko ove olakšice nijesu dovoljan podsticaj razvoju turizma i izgradnji turističkih objekata, onda nove podsticaje treba tražiti u nekim drugim olakšicama, ali ne i u porezu na nepokretnosti.

Iz svega navedenog, predlažemo brisanje **odredbe člana 4 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 9a, stav 9 Zakona o porezu na nepokretnosti.**

✓ Nacrtom Zakona je predviđena mogućnost utvrđivanja veće stope poreza na nepokretnosti za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom.

U odnosu na istu odredbu **ukazujemo na potrebu preciznijeg definisanja ove odredbe radi sprečavanja eventualnih zloupotrebe** navedene zakonske norme, odnosno izuzimanja od plaćanja poreza na građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni zemljište na kojem je izgrađen bilo kakav objekat, čak i pomoćni, a ne onaj koji je predviđen planskom dokumentacijom. Takođe, smatramo da je ovim zakonom neophodno precizno definisati i pojam građevinskog zemljišta, te utvrditi da se **poreska stopa može uvećati do 100%.**

Shodno navedenom, predlažemo izmjenu člana 4 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 9a, stav 13 i 14 Zakona o porezu na nepokretnosti na sljedeći način:

**„ (13) Za građevinsko zemljište iz stava 1 tačka 6 ovog člana poreska stope se može uvećati do 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu.**

**(14) Građevinskim zemljištem iz stava 1 tačka 6 ovog člana smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata, osim objekata komunalne infrastrukture i drugih objekata od javnog interesa, na kojem nije izgrađen građevinski objekat predviđen planskim dokumentom ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole.**

7) Članom 5 Nacrta Zakona je utvrđeno oslobađanje obaveza plaćanja poreza na nepokretnosti na građevinskim objektima i posebnim djelovima stambene zgrade u svojini investitora koje u poslovnim knjigama iskazuju kao “zalihe gotovih proizvoda” i koji su namjenjeni za dalju prodaju, za godinu u kojoj je izdata upotrebna dozvola, kao i godinu koja slijedi toj godini. U stavu 5 navedenog člana daje se i definicija pojma investitora u smislu Zakona o porezu na nepokretnosti.

Ova odredba je **predložena pod pritiskom tzv. građevinskog lobija, a znači suštinsko davanje povoljnosti građevinskim kompanijama i veliko stimulisanje dalje gradnje.** Nazavisno od pitanja računovodstvenih standarda, vodile se nepokretnosti u poslovnim knjigama investitora kao zalihe ili stalna imovina, **te nepokretnosti su imovina koja fizički opterećuje prostor i kao takva mora biti oporezovana.**

Iz svega navedenog, **predlažemo brisanje odredbi člana 5 Nacrta Zakona koje se odnose na dodavanje stavova 4 i 5 u članu 10 Zakona.**

#### **ALTERNATIVA 2:**

Ukoliko zakonodavac, ipak, ostane pri normama formulisanim u članu 5 Nacrta Zakona i prihvati zahtjeve tzv. građevinskog lobija, ukazujemo na sljedeće:

U praksi se nerijetko dešava da se građevinski objekti i posebni djelovi stambenih zgrada u svojini investitora koje se **u poslovnim knjigama vode kao zalihe gotovih proizvoda koriste za sticanje prihoda kroz rentiranje istih.** Zakonodavac mora imati u vidu ovu činjenicu, pa je neophodno u navedenom slučaju ograničiti predloženo oslobađanje obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti.

Takođe, ukazujemo da su Zakonom o računovodstvu ("Sl. list RCG", broj 69/05 i "Sl. list CG", broj 80/08 i 32/11) uređeni uslovi i način vođenja poslovnih knjiga, sastavljanje i prezentacija finansijskih iskaza, dok se u članu 2 propisuje da se isti zakon primjenjuje samo na pravna lica registrovana za obavljanje privredne djelatnosti i dio stranog društva (pravna lica). Vjerovatno je ovako definisana odredba u članu 5 Nacrta Zakona o porezu na nepokretnosti usmjerena ka stvaranju ravnopravnog tretman pravnih i fizičkih lica, ali se na isti način postupava suprotno pomenutom zakonu i **otvara prostor da se i za fizička lica ne može naplatiti porez na nepokretnosti za novosagrađene objekte, bez obzira da li su građeni za vlastite potrebe ili za prodaju.** U katastru nepokretnosti se svi **novosagrađeni objekti upisuju sa osnovom sticanja „građenje“, bez obzira ne namjenu tih objekta.**

Sa navedenih razloga predlažemo izmjenu člana 5 Nacrta Zakona, koji se odnosi na član 10 Zakona na sljedeći način:

**„(4) Porez na nepokretnosti ne plaća se na građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade u svojini investitora koje u poslovnim knjigama iskazuju kao „zalihe gotovih proizvoda“ i koji su namijenjeni za dalju prodaju, za godinu u kojoj je izdata upotrebna dozvola, kao i za godinu koja slijedi toj godini, pod uslovom da isti nijesu stavljeni u funkciju ostvarivanja prihoda.**

**(5) Pravo na poresko oslobađanje u smislu stava 4 ovog člana može ostvariti pravno ili fizičko lice za koje je kao osnovna djelatnost u Centralnom registru privrednih subjekata upisana izgradnja stambenih i nestambenih zgrada i koje je upisano u katastru nepokretnosti kao vlasnik nepokretnosti, sa osnovom sticanja „građenje“.**

8) Članom 6 Nacrta Zakona je propisano da se porez na nepokretnosti utvrđuje rješenjem nadležnog poreskog organa, te da se porez na nepokretnosti plaća u tri jednake rate.

Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština Crne Gore je mišljenja da je **nepotrebno utvrđivanje preciznog roka za donošenje poreskog rješenja**, prije svega, iz razloga što poreski obveznici nakon utvrđenog roka predaju poreske prijave, pa samim tim ne bi mogli biti zaduženi za tekuću godinu. Pored toga, prilikom utvrđivanja poreza na nepokretnosti kod pravnih lica nakon predaje poreske prijave od strane poreskog obveznika, poreski organ mora provjeriti istu, od Sekretarijata za urbanizam i građevinarstvo ili Ministarstva za uređenje prostora kada je zemljište u pitanju dobiti informaciju da li je isto u obuhvatu planske dokumentacije i da li je privedeno namjeni (ponekad se na taj odgovor čeka mjesecima), omogućiti stranci učešće u postupku prilikom utvrđivanja poreza sve po važećim zakonskim propisima. Smatramo da je neophodno Zakonom o porezu na nepokretnosti omogućiti poreskom organu da porez može utvrditi tokom čitave godine.

Takođe, Komisija je mišljenja da **treba zadržati važeće zakonsko rješenje u odnosu na broj rata za plaćanje poreske obaveze**, jer izmjena istih u praksi ne bi prouzrokovala značajnije efekte, **s obzirom da poreski obveznici po svom nahođenju plaćaju poresku obavezu u više rata ili najčešće odjednom**. Ovo dodatno **i iz razloga jednostavnije načina sprovođenja postupka prinudne naplate**. S tim u vezi, smatramo da treba utvrditi promjenu roka za plaćanje druge rate poreza na nepokretnosti.

Shodno navedenom, predlažemo izmjenu člana 6 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 13 Zakona o porezu na nepokretnosti, na sljedeći način:

**„(1) Porez na nepokretnosti utvrđuje se rješenjem nadležnog organa lokalne uprave, po pravilu, do 30. aprila tekuće godine.**

**(2) Porez na nepokretnosti plaća se u dvije jednake rate od kojih prva dostiže 30. juna, a druga 31. oktobra godine za koju se porez utvrđuje.“**

9) Članom 7 Nacrta Zakona utvrđuje se rokovi za podnošenje poreske prijave poreskih obveznika koji vode poslovne knjige.

U odnosu na predložene odredbe, Komisija je stava da treba zadržati važeća rješenja, naročito ako se ima u vidu da **se završni računi predaju nadležnom organu do 31. marta**, pa kako isti predstavljaju osnovu za popunjavanje poreske prijave, to se ista ne može predati prije isteka tog roka.

Predloženom odredbom se utvrđuje da poreski obveznik podnosi „poresku prijavu sa utvrđenim porezom za tu godinu“, koje riječi treba brisati iz razloga što **poresku obavezu utvrđuje nadležni organ lokalne uprave, a ne poreski obveznik**. Takođe, ukazujemo na pojedine slučajeve u praksi kada se **jedna, nedjeljiva nepokretnost nalazi na teritoriji dvije jedinice lokalne samouprave** (kao što je to npr. projekat „Kraljičina plaža“), pa je zakonskim rješenjima neophodno utvrditi način podnošenja poreske prijave i za te poreske obveznike.

Zakonom o porezu na nepokretnosti se, takođe, mora utvrditi **odgovornost poreskih obveznika za tačnost i potpunost podataka unijetih u poreskoj prijavi.**

Na osnovu svega navedenog predlažemo izmjenu člana 7 Nacrta Zakona koji se odnosi na član 14 Zakona o porezu na nepokretnosti na sljedeći način:

„U članu 14 poslije stava 1 dodaju se novi stavovi 2, 3 i 4 koji glase:

**“(2) Obveznik poreza na nepokretnosti koji vodi poslovne knjige dužan je da nadležnom organu lokalne uprave do 31. marta kalendarske godine, podnese poresku prijavu za utvrđivanje poreza za tu godinu.**

**(3) Ukoliko se nepokretnost nalazi na teritoriji dvije jedinice lokalne samouprave, poreski obveznik podnosi poreske prijave nadležnim organima lokalne uprave obje jedinice lokalne samouprave, pri čemu zbir pojedinačnih vrijednosti iskazanih u poreskim prijavama mora odgovarati ukupnoj vrijednosti nepokretnosti u poslovnim knjigama.**

**(4) Poreski obveznik je odgovoran za tačnost i potpunost podataka unijetih u poreskoj prijavi.**

Dosadašnji stav 2, postaje stav 5, mijenja se i glasi:

**„(5) Oblik i sadržinu prijave iz stava 1 ovog člana utvrđuje nadležni organ lokalne uprave.“**

10) Članom 15 Zakona o porezu na nepokretnosti propisano je da je organ državne uprave dužan da podatke o vlasništvu na nepokretnostima dostavi jedinici lokalne samouprave do kraja novembra godine koja prethodi godini za koju se porez utvrđuje.

U vezi sa nevedenim ukazujemo da je ovako **definisana odredba u suprotnosti sa članom 4 Zakona o porezu na nepokretnosti, gdje je predviđeno da su poreski obveznici vlasnici nepokretnosti na dan 1. januara godine za koju se utvrđuje porez.** Samim tim, podaci od kraja novembra godine koja prethodi godini za koju se utvrđuje nijesu adekvatni za utvrđivanje poreske obaveze. Praksa je da nadležni organ za nepokretnosti dostavlja rješenja o promjeni prava na nepokretnosti odmah po pravosnažnosti istog, tako da lokalni nadležni poreski organ može blagovremeno da vrši ažuriranje baze poreskih registara.

Zato predlažemo izmjenu člana 15 Zakona o porezu na nepokretnosti na sljedeći način:

**“Organ državne uprave nadležan za nekretnine dužan je da podatke o vlasništvu na nepokretnostima na dan 1.januar tekuće godine, koji se vode kod tog organa, nadležnom organu lokalne uprave dostavi do 31. januara tekuće**

***godine, a rješenja o promjeni prava na nepokretnostima u roku od 10 dana od dana pravosnažnosti.”***

11) Kako je tekstom Nacrta Zakona predviđena kaznena politika, neophodno je urediti i nadležnost za sprovođenje kaznene politike, tj. nadležnost za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i ovlaštenja i mjere nadležnog inspekcijskog organa. Imajući to u vidu, nakon člana 7 Nacrta Zakona potrebno je dodati novi član kojim bi se izvršile sljedeće izmjene i dopune:

„Član 17 Zakona o porezu na nepokretnosti mijenja se i glasi:

***„Nadzor***

***Član 17***

***(1) Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrše, u okviru nadležnosti utvrđenih ovim zakonom, Ministarstvo i nadležni organi lokalne uprave.***

***(2) Poslove inspekcijskog nadzora vrši nadležni organ lokalne uprave preko lokalnog poreskog inspektora.“***

Nakon člana 17 dodaju se novi član koji glasi:

***„Ovlaštenja i mjere lokalnog poreskog inspektora***

***Član 17a***

***U vršenju inspekcijskog nadzora, lokalni poreski inspektor shodno primjenjuje ovlaštenja i mjere utvrđene u Zakonu o poreskoj administraciji i Zakonu o inspekcijskom nadzoru.“***

12) U odnosu na predloge i sugestije date u ovom Izjašnjenju, predlažemo izmjenu kaznenih odredbi u članu 18a, 18b, 18c Nacrta Zakona na sljedeći način:

***Član 18a***

***(1) Novčanom kaznom od 2.000€ do 20.000€ kazniće se za prekršaj poreski obveznik – pravno lice ako:***

- ne plati poresku obavezu u propisanom roku (član 13, stav 2)***
- ne podnese blagovremeno poresku prijavu (član 14, stav 1, 2 i 3)***
- podnese nepotpunu ili netačnu poresku prijavu (član 14, stav 4)***

***(2) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 250€ do 2.000€ eura.***

***Član 18b***

**Novčanom kaznom od 500€ do 3.000€ kazniće se za prekršaj poreski obveznik – preduzetnik ako:**

- **ne plati poresku obavezu u propisanom roku (član 13, stav 2)**
- **ne podnese blagovremeno poresku prijavu (član 14, stav 1 i 2)**
- **podnese nepotpunu ili netačnu poresku prijavu (član 14, stav 4)**

#### **Član 18 c**

**Novčanom kaznom od 250€ do 2.000€ kazniće se za prekršaj poreski obveznik – fizičko lice ako:**

- **ne plati poresku obavezu u propisanom roku (član 13, stav 2)**
- **ne podnese blagovremeno poresku prijavu (član 14, stav 1)**
- **podnese nepotpunu ili netačnu poresku prijavu (član 14, stav 4).“**

13) Kako bi se stvorili uslovi da se oporezuju nepokretnosti koje su obveznici vodili na zalihama, kao i da se utvrde poreske obaveze za nepokretnosti na kojim su kao relikv nekadašnje društvene svojine ostala upisana prava korišćenja, u vezi sa kojim postupci pred poreskim organima nijesu pravosnažno okončani, predlažemo da se za iste postupke propiše mogućnost primjene odredbi predloženog Nacrta zakona, radi stvaranja mogućnosti za njihovo oporezivanje koje nije bilo moguće izvršiti zbog nepotpunih, odnosno neprimjenljivih odredbi postojećeg Zakona. Stoga predlažemo da se nakon člana 18 c doda poglavlje: "Okončanje započetih postupaka" i novi član 9:

#### **„Okončanje započetih postupaka**

##### **Član 9**

**Postupci utvrđivanja poreza na nepokretnosti koji nijesu pravosnažno okončani do stupanja na snagu ovog zakona, okončaće se po odredbama ovog zakona.“**

**Dosadašnji član 9, postao bi član 10 Nacrta Zakona.**

14) Članom 9 Nacrta Zakona predviđena je primjena ovog zakona počev od 01. januara 2015. godine.

Imajući u vidu potrebu donošenja podzakonskih akata i opštinskih odluka i poštovanja zakonske procedure prilikom donošenja ovih propisa do kraja godine koja prethodi godini za koju se utvrđuje poreska obaveza, smatramo da je **rok primjene neophodno odgoditi do 01. januara 2016. godine.**

15) Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da su organi lokane samouprave: predsjednik opštine i skupština opštine, dok upravne poslove prvenstveno obavljaju organi lokalne uprave (sekretarijati, direkcije, uprave). Imajući prethodno u vidu, a radi jasnoće zakonskih normi i preciznosti u utvrđivanju ovlašćenja, obaveza i odgovornosti, potrebno je, pored izmjena i dopuna koje su obuhvaćene u prethodnim tačkama izjašnjenja, izvršiti i sljedeće izmjene i dopune:



U članu 2 teksta Nacrta Zakona koji se odnosi na član 7 Zakona prije stava 1 dodati novi stav koji glasi:

***„U članu 7 u stavu 2 riječi „nadležni poreski organ jedinice lokalne samouprave“ zamjenjuju se riječima „organ lokalne uprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda (u daljem tekstu: „nadležni organ lokalne uprave“).***

***-Nakon člana 2 teksta Nacrta Zakona dodati novi član koji glasi:***

***„U članu 8 Zakona riječi „jedinica lokalne samouprave može, sama“ zamjenjuju se riječima „nadležni organ lokalne uprave može, sam“.***

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK KOMISIJE  
mr Miomir Jakšić