

mr.sc. MARIJANA VURAIĆ KUDELJAN

zamjenica ravnateljica

Porezna uprava - Središnji ured

AKTUALNOSTI VEZANO UZ OPOREZIVANJE NEKRETNINA

1. Uvod

U sklopu cjelovite porezne reforme koja se provodila tijekom 2016. godine pristupilo se izradi novog propisa kojim se uređuju lokalni porezi, praktičnog imena - Zakon o lokalnim porezima¹. Donošenjem navedenog Zakona, već poznati lokalni porezi², preuzeti su iz Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave³ u Zakon o lokalnim porezima, najvećim dijelom u nepromijenjenom obliku.

Od poznatih poreza u Zakon o lokalnim porezima nije preuzet porez na tvrtku, što je za posljedicu imalo da od 1. siječnja 2017. u poreznom sustavu Republike Hrvatske više nemamo porez na tvrtku. Ostali lokalni porezi doživjeli su tek manje promjene ciljano usmjerene na povećanje efikasnosti ubiranja poreza. Najveću novinu predstavljalo je uvođenje novoga lokalnoga poreza – poreza na nekretnine.

Porez na nekretnine kao lokalni porez te kao izvorni prihod gradova i općina bio je obvezatan za sve jedinice lokalne samouprave. Međutim, upravo radi obilježja izvornog prihoda, gradovi i općine trebali su svojim odlukama propisati bitne odredbe za primjenu navedenoga poreza. S obzirom da se porez na nekretnine uveo u porezni sustav s 1. siječnja 2017., 2017. godina u skladu sa zakonskim odredbama smatrala se godinom pripreme, dok je primjena poreza na nekretnine trebala krenuti s 1. siječnja 2018. Razdoblje pripreme za porez na nekretnine tijekom kojega su jedinice lokalne samouprave poduzimale korake za ažuriranje podataka u svojim evidencijama pokazalo je da javnost nije spremna za početak primjene poreza na nekretnine. Opća javnost doživjela je porez na nekretnine kao novi namet odnosno kao novo javno davanje. Stav opće javnosti prema porezu na nekretnine doveo je do donošenja Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima⁴ kojim su, u bitnome, brisane sve odredbe o porezu na nekretnine. Brisanjem odredbi o porezu na nekretnine, porez na nekretnine je ukinut tijekom 2017. godine i prije nego što je počela njegova primjena.

¹ Zakon o lokalnim porezima – Narodne novine broj 115/16

² Lokalni porezi jesu porezi koji pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Lokalni porezi se dijele na županijske poreze i gradske i općinske poreze. Županijske poreze čine: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre. Gradske i općinske poreze čine: prerez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i porez na korištenje javnih površina. Ukinuti porez na nekretnine pripadao je gradskim i općinskim porezima.

³ Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - Narodne novine, br. 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01 - ispravak, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 - Odluka USRH, 73/08, 25/12, 147/14 i 100/15

⁴ Zakon o izmjenama Zakona o lokalnim porezima . Narodne novine broj 101/17

2. Zakon o izmjenama Zakona o lokalnim porezima

Zakonom o izmjenama Zakona o lokalnim porezima mijenjaju se odredbe o lokalnim porezima i to:

1. brišu se sve odredbe o porezu na nekretnine,
2. brišu se odredbe kojima se ukidala primjena poreza na kuće za odmor od 1. siječnja 2018. godine.

Donijete promjene u bitnome mijenjaju lokalne poreze. Brisanjem svih odredbi o porezu na nekretnine uz istovremeno brisanje odredbi kojima se ukidala primjena poreza na kuće za odmor od 1. siječnja 2018. zadržan je dosadašnji sustav javnih davanja. Prema navedenom od 1. siječnja 2018. na nekretnine se i nadalje plaća komunalna naknada te ovisno o statusu nekretnine i porez na kuće za odmor.

3. Ukidanje poreza na nekretnine

Kako je bilo najavljeno, Zakonom o izmjenama Zakona o lokalnim porezima brisane su odredbe o porezu na nekretnine (u daljnjem tekstu: ukinuti porez na nekretnine). Posljedično ukinuti porez na nekretnine neće se primjenjivati u poreznom sustavu Republike Hrvatske od 1. siječnja 2018. S obzirom da su određene pripremne radnje za uvođenje poreza bile izvršene prije najave ukidanja, u nastavku je dan prikaz značajki ukinutog poreza na nekretnine, ciljeva koji su se htjeli postići te postupanja na temelju provedenih pripremih radnji tijekom 2017. godine.

3.1. Značajke ukinutog poreza na nekretnine

Donošenjem Zakona o lokalnim porezima u porezni sustav Republike Hrvatske uveo se novi porez - porez na nekretnine. Iako se radilo o novom poreznom obliku, ukinuti porez na nekretnine se nije mogao smatrati novim javnim davanjem s obzirom da je u suštini bio zamjena za komunalnu naknadu. Dakle, ukinuti porez na nekretnine trebao je zamijeniti komunalnu naknadu koja se kao javno davanje plaća na nekretnine prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Međutim, nekretnine su osim obvezom plaćanja komunalne naknade, odredbama posebnih propisa obuhvaćene obvezom obračuna i drugih javnih davanja. Kako bi se provela daljnja racionalizacija sustava javnih davanja te kako bi se smanjili administrativni troškovi utvrđivanja javnih davanja, ukinutim porezom na nekretnine trebala su biti obuhvaćena i druga javna davanja koja se obračunavaju na nekretnine a koja su trebala prestati važiti početkom primjene ukinutog poreza na nekretnine. Sumirajući navedeno jasno je da je ukinuti porez na nekretnine kao jedno davanje trebao zamijeniti tri danas važeća javna davanja komunalnu naknadu, porez na kuće za odmor i spomeničku rentu koja se plaća ako se gospodarska djelatnost obavlja u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline – tzv. „direktna“ spomenička renta.

Ukinuti porez na nekretnine trebao je s 1. siječnja 2018. zamijeniti:	- komunalnu naknadu
	- porez na kuće za odmor
	- spomeničku rentu - koja se plaća ako se gospodarska djelatnost obavlja u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline – tzv. „direktna“ spomenička renta

Ukinuti porez na nekretnine, koji je bio uveden s ciljem da zamjeni komunalnu naknadu, u nizu bitnih odredbi slijedio je poznata rješenja iz komunalne naknade. U nastavku dan je usporedni prikaz komunalne naknade i ukinutog poreza na nekretnine kako bi bile razvidne sličnosti te razlike u bitnim odredbama između ova dva javna davanja.

Područje usporedbe	Komunalna naknada	Ukinuti porez na nekretnine
Namjena prihoda	namjenski prihod	nenamjenski prihod
Porezni obveznik	vlasnik / korisnik	- vlasnik/samostalni posjednik - korisnik/nesamostalni posjednik - nekretnina
Predmet oporezivanja	prostor: stambeni, poslovni, garažni zemljište: građevinsko za obavljanje poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište	prostor: stambeni, poslovni, garažni, drugi pomoćni prostori, prostori bez namjene zemljište: građevinsko za obavljanje poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište koje ima izdan akt za gradnju
Izračun	m ² x VB x KZ x KN	m ² x god VB x KZ x KN x KS x KD uz primjenu korektivnih koeficijenata namjene
Oslobođenja	propisuje ih odlukom predstavničko tijelo JLS	utvrđene Zakonom ; jedinica može svojom odlukom propisati uvjete za plaćanje poreza socijalno ugroženim građanima
Ovlasti jedinica lokalne samouprave	donošenje odluke o: naseljima u kojima se plaća , zonama, vrijednosti boda, koeficijentima zone i namjene te rokovima plaćanja	donošenje odluke o: zonama, vrijednosti boda, koeficijentima zone i namjene te rokovima plaćanja

Iako postoje velike sličnosti između komunalne naknade i ukinutog poreza na nekretnine, sam usporedni prikaz dvaju navedenih javnih davanja ukazuje na ciljeve koji su se htjeli postići zamjenom komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine.

3.2. Ciljevi zamjene komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine

Zamjenom komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine htjelo se postići nekoliko ciljeva:

1. omogućiti slobodno korištenje prihoda od ukinutog poreza na nekretnine,
2. ispraviti uočenu nepravednost u načinu izračuna komunalne naknade,
3. stvoriti preduvjete za utvrđivanje stvarno mogućih prihoda od ukinutog poreza na nekretnine te time omogućiti jedinicama lokalne samouprave da kroz određivanje koeficijenta te izravnih i neizravnih oslobođenja stvarno upravljaju vlastitim prihodima i
4. zamijeniti tri javna davanja na nekretnini jednim davanjem radi racionalizacije i pojednostavljenja postupaka.

Prvi cilj zamjene komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine bio je da se omogući slobodno korištenje prihoda od ukinutog poreza na nekretnine. Naime, unatoč izmjenama u sustavu komunalne naknade koje su bile usmjerene na „oslobađanje“ namjene korištenja, prihodi od komunalne naknade i nadalje su u najvećm dijelu namjenski prihodi. S obzirom da je propisana namjena prihoda, prikupljene prihode moguće je samo namjenski koristiti, a što naravno podrazumijeva da se prikupi dovoljan iznos sredstava za financiranje namjene. Nasuprot navedenom, prihodi koji se prikupljaju s osnove poreza, pa tako i ukinutog poreza na nekretnine, nemaju namjenu već se koriste poštujući sva pravila fiskalne odgovornosti. Na taj način zamjenom komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine u cijelosti bi se oslobodili prihodi u načinu korištenja.

Drugi cilj zamjene komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine bio je da se ispravi uočena narušena pravednost u izračunu komunalne naknade vidljiva iz načina izračuna. Kod izračuna komunalne naknade dvije nekretnine, iste namjene u istoj zoni, platit će po m² isti iznos komunalne naknade. Međutim, u naravi može se raditi o bitno drugačijim nekretninama. Primjerice, jedna nekretnina može biti stara preko 60 godina, dok druga nekretnina može biti građena u tekućoj godini s dodatnim sadržajem za razonodu i sport. Bez obzira na ove očite razlike u nekretninama, s obzirom na način izračuna, navedene razlike neće utjecati na izračun komunalne naknade odnosno ove dvije očito različite nekretnine plaćaju isti iznos komunalne naknade po m². Upravo činjenica ne uvažavanja starosti i stanja nekretnine kod izračuna visine obveze dovodi u pitanje pravednost u ubiranju komunalne naknade kao javnog davanja. Stoga se kod ukinutog poreza na nekretnine krenulo od istih parametara po kojima se izračunava komunalna naknada, s time da se u izračun uzeo u obzir koeficijent stanja i koeficijent dobi nekretnine.

Komunalna naknada	Ukinuti porez na nekretnine
površina (m ²) x bod (VB) x zona (kZ) x namjena (kN)	površina (m ²) x god bod (VB) x zona (kZ) x namjena (kN) x stanje (kS) x dob (kD) ili
	god komunalna naknada x stanje x dob

Iz usporednog prikaza načina izračuna, razvidno je da se ukinuti porez na nekretnine trebao izračunavati kao godišnji iznos komunalne naknade pomnožen s koeficijentom stanja i koeficijentom dobi.

Koeficijent dobi	Koeficijent stanja
Trebao se određivati prema godini izgradnje i to za nekretnine izgrađene: - do 1940. godine koeficijent = 0,8 - od 1941. do 1970. godine koeficijent = 0,9 - od 1971. do 1987. godine koeficijent = 1 - od 1988. do 2005. godine koeficijent = 1,1 - od 2006. godine i dalje koeficijent = 1,2	- za nekretnine koje su oštećene ili su u stanju izvedbe (roh bau) te još nisu u funkciji = koeficijent 0,8 - nekretnine koje služe svojoj funkciji = koeficijent 1 - nekretnine koje imaju dodatni sadržaj te time podižu i svoju vrijednost = koeficijent 1,2 . Kao dodatni sadržaj smatraju se bazeni, igrališta, saune i slični sadržaji

Prema priloženom prikazu kod izračuna ukinutog poreza na nekretnine koeficijent dobi i koeficijent stanja, u skladu s tada važećim zakonskim odredbama, mogli su se kretati u rasponu od 0.8 do 1.2. S obzirom na moguće iznose koeficijenta dobi i koeficijenta stanja, moguće je sagledati utjecaj ovih koeficijenta na iznos komunalne naknade koja se danas plaća odnosno moguće je sagledati kako bi izgledao obračun ukinutog poreza na nekretnine.

Komunalna naknada	Koeficijent stanja	Koeficijent dobi	Ukinuti porez na nekretnine	Odnos ukinutog poreza u odnosu na komunalnu naknadu
100,00	0,8	0,8	64,00	-36%
100,00	0,8	0,9	72,00	-28%
100,00	1,0	1,0	100,00	0
100,00	1,0	1,1	110,00	+10%
100,00	1,2	1,2	144,00	+ 44%

Pod pretpostavkom nepromijenjivosti ostalih koeficijenta vidljivo je da koeficijent stanja i koeficijent dobi mogu promijeniti iznos ukinutog poreza na nekretnine u odnosu na iznos komunalne naknade na način da se ili umanjuje za 36% ili da se poveća maksimalno za 44%. Upravo na ovaj način kroz primjenu koeficijenta stanja i koeficijenta dobi, u izračunu ukinutog poreza na nekretnine ispravljala se uočena nepravednost u obračunu komunalne naknade.

Treći cilj zamjene komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine bio je stvoriti preduvjete za utvrđivanje stvarno mogućih prihoda od poreza te time omogućiti jedinicama lokalne samouprave da kroz određivanje koeficijenta te izravnih i neizravnih oslobođenja stvarno upravljaju vlastitim prihodima. Ažurnim sustavom svih podataka neophodnih za obračun javnog davanja osigurava se sveobuhvatnost podataka. Sveobuhvatnošću podataka jedinice lokalne samouprave u svakom trenutku mogu utvrditi stvarne kapacitete ukinutog poreza na nekretnine, ali i utjecaj promjene bilo kojeg od bitnih koeficijenata te utjecaj promjene izravnog ili neizravnog oslobođenja i olakšice. Na opisani način, jedinice lokalne samouprave znajući stvarno potrebnu

razinu prihoda mogu kroz propisivanje visine pojedinih koeficijenata za obračun ukinutog poreza na nekretnine utjecati na izračun obveze. Pretpostavka ažurnosti sustava ukinutog poreza na nekretnine temeljila se na dostupnosti podataka iz državnih evidencija te na obvezi da državne evidencije besplatno isporučuju podatke jedinicama lokalne samouprave. Opisanim modelom, jedinice lokalne samouprave upravljaju potrebnom razinom prihoda, usmjeravajući izravna i neizravna oslobođenja i olakšice potrebama i ciljevima razvoja svojeg područja.

Četvrti cilj zamjene komunalne naknade s ukinutim porezom na nekretnine bio je da se tri davanja koja se danas plaćaju po osnovi nekretnine

- komunalna naknada
- porez na kuće za odmor i
- spomenička renta koja se plaća ako se gospodarska djelatnost obavlja u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline – tzv. „direktna“ spomenička renta,

zamjene jednim davanjem – ukinutim porezom na nekretnine. Obračunom jednog javnog davanja umjesto tri davanja smanjuje se broj upravnih postupaka, pojednostavljuje administracija, smanjuju troškovi provedbe upravnih i ovršnih troškova te se u konačnici provode ekonomičniji i efikasniji postupci.

3.3. Pripremna godina za uvođenje ukinutog poreza na nekretnine

Prema zakonskim odredbama uvođenje ukinutog poreza na nekretnine pretpostavljalo je, da će se tijekom 2017. godine, izvršiti pripremne radnje, a sve kako bi cijeli sustav bio spreman za primjenu poreza od 1. siječnja 2018. U dijelu pripremnih radnji jedinice lokalne samouprave trebale su se pridržavati zakonom propisanih rokova:

- od 1.1.2017. jedinice lokalne samouprave morale su započeti s ustrojavanjem i ažuriranjem evidencija o nekretninama,
- do 31.3.2017. državne evidencije bile su dužne isporučiti podatke iz svojih evidencija,
- do 31.10.2017. porezni obveznici mogli su sami ili po pozivu jedinice lokalne samouprave dostaviti podatke o sebi/poreznom obvezniku i o nekretnini,
- do 30.11.2017. jedinice lokalne samouprave trebale su donijeti odluke kojima određuju bitne odredbe o porezu na nekretnine,
- do 15.12.2017. svi podaci u evidencijama trebali su biti usklađeni sa stvarnim stanjem na terenu i
- s 1. siječnja 2018. krenula bi primjena ukinutog poreza na nekretnine.

U dijelu provedbe pripremnih radnji jedinice lokalne samouprave zaprimile su podatke iz državnih evidencija. Usporedbom zaprimljenih podataka iz državnih evidencija s podacima koje su danas sadržani u evidencijama komunalne naknade, jedinice lokalne samouprave uvidjele su potrebu ažuriranja podataka te su u tu svrhu započele s dostavom upitnika. Kroz upitnike jedinice lokalne samouprave željele su, uz suglasnost poreznih obveznika, uskladiti podatke u svojim evidencijama.

Dostava upitnika za ažuriranje navedenih podataka o nekretninama na kućne adrese građana izazvalo je iznimno veliki interes opće javnosti i dijela stručne javnosti. Postalo je sasvim razvidno, da unatoč intenciji zakonodavca da tri javna davanja zamijeni jednim porezom koji oslobađa korištenje prihoda te koji provedbom jednog umjesto tri upravna postupka pojednostavljuje administraciju, opća i stručna javnost ukinuti porez na nekretnine doživljava kao novi dodatni namet odnosno kao novi porez što je stvaralo negativnu poduzetničku klimu i klimu socijalne neizvjesnosti.

3.4. Što nakon ukidanja poreza na nekretnine?

Kako bi se omogućilo da se i nadalje razmatraju te traže najbolja rješenja financiranja jedinica lokalne samouprave te da se i dalje provode analize ukupnih učinaka prikupljanja prihoda lokalnih jedinica na sve segmente društva, donijet je Zakon o izmjenama Zakona o lokalnim porezima. Navedenim Zakonom brišu se sve odredbe o porezu na nekretnine, ali se i brišu odredbe kojima je bilo propisano ukidanje odredbi o porezu na kuće za odmor s 1. siječnja 2018. Kao posljedica navedenog, proizlazi činjenica da će se s 1. siječnja 2018. zadržati sustav poznatih javnih davanja komunalna naknada, porez na kuće za odmor i spomenička renta koja se plaća ako se gospodarska djelatnost obavlja u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline.

Međutim, kako su jedinice lokalne samouprave provodile radnje predviđene pripremnim radnjama, odredbama Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima trebalo je riješiti i prijelazne odredbe:

- kako postupati sa zaprimljenim podacima iz državnih evidencija te podacima prikupljenim od građana,
- što s donijetim odlukama jedinica lokalne samouprave koje su već najavile primjenu ukinutog poreza na nekretnine od 1. siječnja 2018., uz istovremeno ukidanje poreza na kuće za odmor, te
- kako postupati s uspostavljenim elektroničkim sustavima za razmjenu podataka.

Uz navedeno opća javnost očekivala je i odgovor na pitanje jesu li građani dužni dostavljati podatke zatražene upitnicima te hoće li se provoditi prekršajni postupci u slučajevima ako se podaci ne dostave.

Zakonom o izmjenama Zakona o lokalnim porezima jasno je propisano postupanje s prikupljenim podacima. Kako su se podaci prikupljali iz dva izvora dio podataka je isporučen iz državnih evidencija, dok je dio podataka prikupljen kroz dostavu upitnika od samih građana, navedenim Zakonom je jasno propisano da se podaci mogu koristiti za ažuriranje javnih davanja koji se i nadalje prikupljaju, a što znači da će se prikupljeni podaci koristiti za komunalnu naknadu i porez na kuće za odmor. S obzirom da su brisane sve odredbe o porezu na nekretnine, posljedično građani nisu više u obvezi dostavljati podatke za potrebe ukinutog poreza na nekretnine, a što isto tako znači da se niti ne mogu provoditi prekršajni postupci. Jednako kao i s podacima Zakon je predvidio nastavak korištenja eventualno uspostavljenih elektroničkih sustava za razmjenu podataka za daljnje ažuriranje preostalih javnih davanja.

Jedinice lokalne samouprave koje su donijele odluke kojima su najavile primjenu ukinutog poreza na nekretnine od 1. siječnja 2018., uz istovremeno ukidanje poreza na kuće za odmor, dužne su uskladiti svoje odluke sa Zakonom o izmjenama Zakona o lokalnim porezima do 15. prosinca 2017.

4. Zaključak

Donošenjem Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima, porez na nekretnine je ukinut i njegova primjena neće krenuti s 1. siječnja 2018. Međutim, određeni ciljevi koji su se trebali ostvariti i dalje stoje kao zahtjevi koji se u nekom dijelu moraju ispuniti. Prema navedenom ostaje za vidjeti hoće li u budućnosti doći do izmjena u danas važećem rješenju o komunalnoj naknadi ili će se opet otvoriti priča o porezu na nekretnine.