



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

351-23/20
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 27164 датум 12.10.2021.

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД
Трг Николе Пашића 13

На основу члана 18. став 2. Закона о Заштитнику грађана¹, сматрајући да до повреде права грађана долази због недостатака у важећим правним прописима, Заштитник грађана подноси

ИНИЦИЈАТИВУ

ЗА ДОПУНУ ЗАКОНА О ПОРЕЗИМА НА ИМОВИНУ

У Закону о порезима на имовину², у члану 6. став 2. после тачке 2) додати тачку 2а) која гласи:

„2а) При израчунавању корисне површине етаже у оквиру кровног простора, рачуна се онај део поткровља у којем његова светла висина износи најмање 1,5м.“

Разлози

Заштитнику грађана обратио се подносилац молбом за покретање иницијативе за измену Закона о порезима на имовину, у делу који се односи на дефинисање корисне површине за станове у поткровљу.

Подносилац је навео да је изјавио жалбу на решење о порезу на имовину, јер сматра да је обрачун пореза погрешан, односно да је његова пореска обавеза мања од утврђене, будући да је и корисна површина његовог стана у поткровљу мања од оне која је утврђена решењем. Наиме, према његовим наводима, треба разликовати корисну површину и површину од зида до зида, јер се корисна површина подудара са површином од зида до зида на свим спратовима,

¹ „Сл. гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07

² „Сл. гласник РС“, бр. 26/2001, „Сл. лист СРЈ“, бр. 42/2002 - одлука СУС и „Сл. гласник РС“, бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон, 95/2018, 99/2018 - одлука УС, 86/2019 и 144/2020)

осим у поткровљу. У поткровљу је једно корисна површина, а друго је површина од зида до зида. Према Српском стандарду SRPS U.C2.100:2002 корисна површина поткровља је онај део поткровља у којем његова висина износи најмање 150 цм.

Због наведеног, применом одредаба Закона о порезима на имовину, обвезници пореза на имовину за станове у поткровљу доведени су у неравноправан положај у односу на обвезнике пореза на имовину за станове у другим етажама. Вредност стамбеног простора висине до 150 цм, у поткровљу, не може се изједначити са вредношћу стамбеног простора минималне висине 260 цм, што је стандардна висина да би се у том простору могло живети, радити и становати. Употребљива зона поткровља знатно је мања од површине пода поткровља, што није случај у осталим етажама.

* * *

Заштитник грађана се у вези са наведеним обратио Министарству финансија молбом да се изјасни о могућностима измене члана 6. Закона о порезима на имовину, узимањем у обзир дефиниције корисне површине поткровља, утврђене Српским стандардом SRPS U.C2.100:2002 „Израчунавање површина објеката у области високоградње“.

Министарство финансија је доставило мишљење, бр. 07-00-00792/2020-04 од 6. 5. 2021. године, у коме је, између осталог, наведено да је код утврђивања пореске основице законодавац, у принципу, слободан, односно није обавезан да елементе за утврђивање пореске основице дефинише на начин како су дефинисани другим прописима.

Министарство је као пример за претходну тврдњу навело одредбу члана 2. став 1. тачка 12) Закона о планирању и изградњи³ којом је прописано да је бруто развијена грађевинска површина збир површина свих надземних етажа објекта, мерених у нивоу подова свих делова објекта - спољне мере ободних зидова (са облогама, парапетима и оградама). Међутим, код дефинисања површине објекта за сврху опорезивања порезом на имовину, елемент за опорезивање је корисна површина непокретности, како је то прописано члановима 5. став 1. и 6. став 1. Закона о порезима на имовину. Истим законом, у члану 6. став 2. тачка 2) дефинисана је корисна површина објекта, и то као збир подних површина између унутрашњих страна ободних зидова објекта (из које су искључене површине балкона, тераса, лођа, степеништа изван габарита објекта, неадаптираних таванских простора и простора у заједничкој недељивој својини свих власника посебних делова истог објекта, осим површине испод носећих зидова и носећих стубова који пролазе кроз објекат који су истовремено посебан и заједнички део објекта), а за објекат који нема хоризонталну подну површину или ободне зидове корисна површина је површина његове вертикалне пројекције на земљиште.

Како Министарство даље закључује, као што за сврху опорезивања законодавац у корисну површину није укључио све елементе који опредељују површину објекта у смислу Закона о планирању и изградњи, тако нема ни обавезу да површину која је елемент за одређивање вредности непокретности која чини пореску основицу усагласи са Српским стандардом SRPS U.C2.100:2002 „Израчунавање површина објеката у области високоградње“.

* * *

³ „Сл. гласник РС“, бр. 72/09 ... 52/21

Заштитник грађана је, након пажљивог разматрања навода подносиоца, мишљења Министарства финансија, релевантних прописа и других расположивих извора којима је регулисана ова област, утврдио да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима.

Наиме, Законом о порезима на имовину, у члану 6. прописано је следеће:

„Вредност непокретности из члана 5. овог закона утврђује се применом следећих елемената:

1) корисна површина;

2) просечна цена квадратног метра (у даљем тексту: просечна цена) одговарајућих непокретности у зони у којој се налази непокретност.

Корисна површина је:

1) за земљиште - његова укупна површина, укључујући површину под објектом;

2) за објекат - збир подних површина између унутрашњих страна ободних зидова објекта (из које су искључене површине балкона, тераса, лођа, степеништа изван габарита објекта, неадаптираних таванских простора и простора у заједничкој недељивој својини свих власника посебних делова истог објекта, осим површине испод носећих зидова и носећих стубова који пролазе кроз објекат који су истовремено посебан и заједнички део објекта), а за објекат који нема хоризонталну подну површину или ободне зидове корисна површина је површина његове вертикалне пројекције на земљиште.“

Дефиниција корисне површине за објекат, према којој је корисна површина објекта збир подних површина између унутрашњих страна ободних зидова објекта, прихватљива је у потпуности за све етажне, осим за поткровље, јер су све етажне стандардне, нормалне висине, осим поткровља, које због својих косих кровних равни није над целом подном површином између ободних зидова стандардне, нормалне висине, него мање и недовољне висине за становање. Само део подне површине поткровља између ободних зидова, уколико је уопште и има у поткровљу, је корисна површина, односно може се користити за становање.

Из Закона је изостављен начин израчунавања корисне површине у поткровљу. Етажа је простор између две узастопне подне површине, а кровна етажа, поткровље, је простор између подне површине и крова. Зато је битна висина за утврђивање корисне површине поткровља. Не може се начин израчунавања корисне површине за остале етажне примењивати у поткровљу.

Према Српском стандарду SRPS U.C2.100:2002, корисна површина поткровља је онај део поткровља у којем његова висина износи најмање 150 цм. Све испод те висине не може се сматрати корисном површином, јер се не може ни користити у сврху становања.

У цитираном члану Закона није узета у обзир дефиниција корисне површине поткровља, која је утврђена Српским стандардом SRPS U.C2.100:2002 „Израчунавање површина објеката у области високоградње“.

Као што се може видети на сајту Института за стандардизацију Србије, стандард је документ који обезбеђује услове, спецификације, смернице или карактеристике које се могу користити како би се осигурало да материјали, производи, процеси и услуге одговарају својој сврси. Стандарди се утврђују консензусом, а одобравају их призната тела. Користе се широм света, и то не само у високоразвијеним већ и у земљама у развоју.

Српски стандард је стандард који је донео Институт за стандардизацију Србије (ИСС), као национално тело за стандарде, и који је доступан јавности. Означава се ознаком која почиње скраћеницом SRPS.

Поменути стандардом SRPS U.C2.100:2002 утврђује се начин прорачуна површина зграда, ради једнообразног израчунавања површина у поступку планирања, пројектовања, изградње, експлоатације и промета грађевинских објеката. У том смислу, Стандардом је дефинисано следеће: „При израчунавању нето површине етажне у оквиру кровног простора, рачуна се онај део поткровља у којем његова светла висина износи најмање 1,5м“. Примена српских стандарда је добровољна, што значи да не постоји аутоматска законска обавеза да се примењују. Ипак, закони и технички прописи могу да се позивају на стандарде, чиме усклађеност са њима постаје обавезна.

Сматрамо да се наводи Министарства финансија да је код утврђивања пореске основе законодавац, у принципу, слободан, односно није обавезан да елементе за утврђивање пореске основе дефинише на начин како су дефинисани другим прописима, не могу сматрати прихватљивим. Било каква слобода у дефинисању елемената за утврђивање обавезе грађана може негативно утицати на њихову правну сигурност, што све може резултирати угрожавањем њихових права.

Ако је законодавац слободан код утврђивања пореске основе, како се тврди у допису Министарства финансија, онда можемо рећи да грађани - власници станова у поткровљу нису слободни, јер плаћају порез на простор који нема никакву вредност у промету некретнина, за разлику од осталих пореских обвезника. Власницима станова у поткровљу је у корисну површину урачунат простор у коме је људима немогуће живети и становати, односно простор висина недостојних и немогућих за боравак човека, нижих од 150цм.

Министарство финансија, у циљу образложења свог става, као пример, упоређује одредбе Закона о планирању и изградњи, којима је дефинисана бруто површина објекта и одредбе Закона о порезима на имовину, којима је дефинисана корисна површина објекта, те наводи да за сврху опорезивања законодавац у корисну површину није укључио све елементе који опредељују површину објекта у смислу Закона о планирању и изградњи. Овакав став такође сматрамо неприхватљивим због тога што је Законом о планирању и изградњи прописано шта представља бруто површину објекта (члан 2. став. 1. тачка 12), док је код дефинисања површине објекта за сврху опорезивања порезом на имовину, елемент за опорезивање корисна површина непокретности, која је заправо део нето површине објекта и, као таква, никако не може укључивати бруто површину објекта, односно у корисну површину као део нето површине никако се не могу укључити сви елементи који чине бруто површину.

* * *

Законом о Заштитнику грађана, у члану 18. ст. 2. прописано је да је Заштитник грађана овлашћен да Влади односно Скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

У конкретном случају, Заштитник грађана сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, како је образложено, због чега подноси ову иницијативу за допуну Закона о порезима на имовину.

Предложеном допуном Закона, обвезници пореза на имовину за станове у поткровљу изједначили би се са осталим категоријама обвезника пореза на имовину, чиме би се постигло да законске одредбе омогуће свим категоријама лица на које се односе остваривање права у пуном обиму и у складу са фактичким стањем.

* * *

Уставом Републике Србије⁴ се јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18.). Спровођење ових права услов је за остварење уставног начела владавине права и социјалне правде.

Чланом 20. Устава утврђено је да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати.

Такође, према члану 21. пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Законом о порезима на имовину само грађани власници станова у поткровљу плаћају порез на простор који нема никакву вредност у промету некретнина, за разлику од осталих пореских обвезника власника станова на другим етажама. Власници станова у поткровљу нису једнаки пред законом са осталим грађанима.

Остваривање Уставом Републике Србије гарантованих права је услов за спровођење уставног начела владавине права и социјалне правде. Због тога је држава дужна да предузме све правне и фактичке мере да свим грађанима у Републици Србији омогући да та право делотворно и остварују.

Заштитник грађана још једном истиче да је оправдано и потребно да Народна скупштина предузме мере како би се у пракси омогућило да пореска обавеза обвезника пореза на имовину за станове у поткровљу буде адекватна фактичкој вредности стамбеног простора који користе.

Стога вас молимо да размотрите иницијативу Заштитника грађана за допуну Закона о порезима на имовину и утврдите да постоји потреба за наведеном допуном прописа, како би се обезбедила једнакост у остваривању права свих обвезника пореза на имовину, што би уједно допринело и њиховој већој економској сигурности и побољшању егзистенције.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА



мр Зоран Пашалић

⁴ „Сл. гласник РС“, број 98/06