



Broj:I-OP-1-889/11
Datum: 16.01.2012.
Novi Sad

Pokrajinski ombudsman na osnovu člana 33. stav 1. alineja 2. Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu („Sl. list APV“ br. 23/02, 5/04, 16/05, 18/09-promena naziva) Gradskoj poreskoj upravi Novi Sad upućuje sledeće

MIŠLJENJE

I Rešenje o porezu na imovinu predstavlja poreski upravni akt, kojim Poreska uprava rešava o pojedinačnim pravima i obavezama poreskog dužnika iz poreskopravnog odnosa. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji reguliše dostavljanje poreskih akata, ali ne i dostavljanje poreskih upravnih akata. Imajući u vidu da je Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano da se poreski postupak sprovodi po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak ukoliko Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji nije drukčije propisano, dostavljanje poreskih upravnih akata je potrebno sprovesti po pravilima ličnog dostavljanja, koja su propisana Zakonom o opštem upravnom postupku.

II Imajući u vidu načelo pravnosnažnosti rešenja koje je propisano Zakonom o opštem upravnom postupku, rešenje Gradske poreske uprave Novi Sad protiv koga se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravnosnažno rešenje), a kojim su stranci određene neke obaveze može se poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom. Ukoliko Gradska poreska uprava ustanovi da je donela odluku u stvari u kojoj je ranije rešavala, potrebno je da po službenoj dužnosti preduzme mere u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posledica takvog akta ili prouzrokovanja nepotrebnih troškova (primera radi, takse na žalbu) za stranku.

III Shodno Zakonu o porezima na imovinu, porez na imovinu se utvrđuje na osnovu podataka iz poreske prijave i drugih podataka kojim organ nadležan za utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza raspolaže, a od značaja su za utvrđivanje poreske obaveze. Pravilnikom o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima su bliže uređeni elementi potrebni za određivanje visine poreza na imovinu, koji se bez učešća stranke ne mogu utvrditi. Priroda samog postupka i elemenata na osnovu kojih se porez na imovinu utvrđuje nalažu da se postupak sprovede uz učešće stranke.

IV Imajući u vidu odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, potrebno je pribaviti mišljenje Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u vezi sa korišćenjem ličnih podataka bez pristanka fizičkih lica, za svrhu različitu od one za koju su određene.



Shodno tome, Pokrajinski ombudsman Gradskoj poreskoj upravi Novi Sad upućuje sledeću

P r e p o r u k u

Neophodno je lično dostavljanje poreskih upravnih akata jer oni u suprotnom ne proizvode pravno dejstvo.

Rešenje, koje je doneto u upravnoj stvari u kojoj je ranijom odlukom organa ta stvar drukčije rešena, se shodno članu 253. stav 1) tačka 2) Zakona o opštem upravnom postupku poništava po osnovu službenog nadzora. Imajući u vidu odredbu člana 260. Zakona o opštem upravnom postupku kojom je propisana dužnost obaveštavanja nadležnog organa u slučaju postojanja razloga za ponavljanje postupka, odnosno za poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja, potrebno je da Gradska poreska uprava Novi Sad na osnovu svoje evidencije poreskih obveznika poreza na imovinu utvrdi slučajeve u kojima su doneta nova rešenja u stvarima u kojima je ranije odlučeno, te da o tome obavesti drugostepeni organ.

U postupku utvrđivanja poreza na imovinu neophodno je omogućiti stranci da ostvari svoje zakonom zagwarantovano pravo da učestvuje u ispitnom postupku i da radi ostvarenja cilja postupka daje potrebne podatke i brani svoja prava i zakonom zaštićene interese u postupku.

Imajući u vidu odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, potrebno je da Gradska poreska uprava Novi Sad hitno zatraži mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u vezi sa obradom podataka o ličnosti iz baze podataka JKP „Informatika“ u svrhu različitu od one za koju je određena.

Potrebno je da u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja i preporuke Gradska poreska uprava Novi Sad obavesti Pokrajinskog ombudsmana o merama koje je preduzela u cilju otklanjanja nepravilnosti u postupku i sprečavanja njihovog nastupanja u budućnosti.

Mišljenje i preporuka će po isteku 15 dana od dana dostavljanja Gradskoj poreskoj upravi biti objavljeni na internet stranici Pokrajinskog ombudsmana.

R a z l o z i

Pokrajinski ombudsman primio je veći broj predavki sa pritužbama na rad Gradske poreske uprave Novi Sad koja je tokom decembra 2011. godine građanima dostavila rešenja o utvrđivanju poreza na imovinu za 2010. i 2011. godinu. Svi podnosioci predavki navode da su rešenje o utvrđivanju poreza zatekli u poštanskom sandučetu i ni u jednom od slučajeva koji su nam poznati nije izvršena lična dostava, niti je ona



pokušana. Uprkos tome, sa koverti u kojima su bila rešenja uklonjena je povratnica i tako su ubacene u poštansko sanduče. Među građanima koji su se obratili Pokrajinskom ombudsmanu ima onih koji su već primili rešenja za 2010. i 2011. godinu i izmirili obaveze na koje se nova rešenja odnose, a neki od njih su prvi put dobili rešenja o porezu na imovinu (stanove) koje još nisu prijavili u Gradskoj poreskoj upravi Novi Sad.

U postupku utvrđivanja ove poreske obaveze, Gradska poreska uprava Novi Sad nije imala u vidu s jedne strane, da se rešenja o utvrđivanju poreza na imovinu donose u postupku u kojem je obavezno učešće stranke, a s druge strane da se dostavljanje poreskih upravnih akata, pa i rešenja o utvrđivanju poreza na imovinu, vrši po pravilima ličnog dostavljanja, koja su propisana Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, odnosno Zakonom o opštem upravnom postupku.

Na Radio Televiziji Vojvodine je dana 21.12.2011. na vestima u 20,00 časova je objavljena informacija da je član Gradskog veća Živko Makarić izjavio da je na osnovu podataka JKP „Informatika” dostavljeno 37000 rešenja o porezu na imovinu, te da je moguće da je neko i duplo oporezovan i da je moglo doći do greške.

Pokrajinski ombudsman je prilikom sagledavanja opisanog problema uzeo u obzir sledeće:

I Shodno članu 34. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji rešenje je poreski upravni akt kojim Poreska uprava rešava o pojedinačnim pravima i obavezama poreskog dužnika iz poreskopavnog odnosa. Protiv poreskog rešenja donetog u prvom stepenu dopuštena je žalba. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji uređuje dostavljanje poreskih akata koji nemaju obeležja upravnih akata (član 36.), ali ne sadrži posebne odredbe o dostavljanju poreskih upravnih akata. Kako je odredbom člana 3. stav 2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano da se poreski postupak sprovodi po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, ukoliko ovim Zakonom nije drukčije propisano, dostavljanje poreskih upravnih akata se sprovodi po pravilima o ličnom dostavljanju Zakona o opštem upravnom postupku. Odredbom člana 77. Zakona o opštem upravnom postupku je uređeno obavezno lično dostavljanje, kojim je predviđeno da se dostavljanje mora izvršiti lično licu kome je pismeno namenjeno kada od dana dostavljanja počinje teći rok koji se ne može produžavati. U stavu 2. ovog člana je propisano da kada se lice kome dostavljanje treba lično izvršiti ne zatekne u stanu, dostavljač će se obavestiti kad i na kom mestu ga može naći, pa će mu kod nekog od odraslih članova domaćinstva ostaviti pismeno obaveštenje da u određeni dan i čas bude u svom stanu. Ako i posle toga dostavljač ne zatekne lice kome dostavljanje treba izvršiti, pribiće pismeno na njegova vrata, čime će se dostavljanje smatrati izvršenim.

II Zakonom o opštem upravnom postupku je u članu 13. propisano da se rešenje protiv koga se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravnosnažno rešenje), a kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze može poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom. U pogledu načela pravnosnažnosti i postupanja drugostepenog organa u



slučaju povrede ovog načela Vrhovni sud je Srbije je u presudi U 4520/808 zauzeo sledeći stav:

„Odredbom člana 13. Zakona o opštem upravnom postupku (dalje: ZUP), propisano je da se rešenje protiv koga se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravnosnažno), a kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze može poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom.

Po oceni Vrhovnog suda Srbije tuženi organ, kao ni prvostepeni organ, u postupku donošenja osporenog rešenja, odnosno ožalbene odluke, nisu postupili na način propisan citiranim odredbom zakona, čime su povredili pravila postupka na štetu tužioca. ...Međutim, ni iz osporenog rešenja, kao ni iz odluke prvostepenog organa ne vidi se primenom kog vanrednog pravnog sredstva prvostepeni organ stavlja van snage postojeću pravnosnažnu odluku

Kod ovakvog stanja stvari tuženi organ je, odlučujući o tužiočevoj žalbi izjavljenoj protiv odluke prvostepenog organa od 14.4.2008. godine trebalo da tu odluku, kao upravni akt, poništi primenom odredbe člana 232. ZUP, imajući u vidu povrede pravila postupka učinjene od strane prvostepenog organa. Kako tuženi organ nije postupio na navedeni način i u skladu sa navedenom odredbom zakona, to je i sam povredio pravila postupka propisana odredbom člana 199. ZUP na štetu tužioca.“

III Zakonom o porezima na imovinu je u članu 33. stav 1. propisano da se utvrđivanje poreza na imovinu vrši na osnovu podataka iz poreske prijave i drugih podataka kojima organ nadležan za utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza raspolaže, a od značaja su za utvrđivanje poreske obaveze. Osnovica poreza na imovinu predstavlja vrednost nepokretnosti, koja se u smislu člana 6. utvrđuje primenom osnovnih (korisna površina, prosečna tržišna cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti na teritoriji opštine) i korektivnih elemenata (lokacija nepokretnosti, kvalitet nepokretnosti, drugi elementi koji utiču na tržišnu vrednost nepokretnosti). Elementi za utvrđivanje kvaliteta objekta su bliže uređeni Pravilnikom o načinu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu na prava na nepokretnostima (“Sl. glasnik RS” br. 38/2001, 45/2004 i 27/2011, u daljem tekstu: Pravilnik). Pravilnikom su utvrđeni bodovi u zavisnosti od konstrukcije zgrade, stepeništa, vrata po stanu, prozora po stanu, roletni po stanu, podova po stanu, sanitarne opreme po stanu, vodovoda po stanu, kanalizacije po stanu, električne instalacije po stanu, telefonske instalacije po stanu, grejanja po stanu, elemenata upotrebne vrednosti zgrade i ostalih elemenata.

Utvrđivanje poreza, shodno članu 54. stav 2. tačka 2) pod tačka (2) Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Poreska uprava obavlja u slučajevima kada je zakonom propisano da se ne sprovodi samooporezivanje ili kada je zakonom propisano da se, uprkos samooporezivanju, poresko rešenje mora doneti.

Članom 9. Zakona o opštem upravnom je propisano načelo saslušanja stranke, koje podrazumeva da se stranci pre donošenja rešenja mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rešenja. U stavu 2. ovog člana



je propisano da se rešenje bez prethodnog saslušanja stranke može doneti samo u slučajevima u kojima je to zakonom dopušteno.

Članom 133. Zakona o opštem upravnom postupku je propisano da stranka ima pravo da učestvuje u ispitnom postupku i, radi ostvarenja cilja postupka, da daje potrebne podatke i brani svoja prava i zakonom zaštićene interese. Stranka ima pravo da iznosi činjenice koje mogu biti od uticaja za rešenje upravne stvari, da predlaže dokaze radi utvrđivanja tih činjenica i da pobija tačnost navoda koji se ne slažu s njenim navodima. Ona ima pravo da sve do donošenja rešenja dopunjuje i objašnjava svoje navode, a ako to čini posle održane usmene rasprave, dužna je da opravda zbog čega to nije učinila na raspravi. Stavom 3. istog člana je propisano da je lice koje vodi postupak dužno da pruži mogućnost stranci: da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama koje su iznete u ispitnom postupku i o predlozima i ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza i da postavlja pitanja drugim strankama, svedocima i veštacima preko službenog lica koje vodi postupak, a s njegovom dozvolom i neposredno, kao i da se upozna s rezultatom izvođenja dokaza i da se o tome izjasni. Organ neće doneti rešenje pre nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rešenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni.

IV Članom 7a Zakona o porezima na imovinu je propisano da državni organi i organizacije, kao i organi teritorijalne autonomije, dužni su da na zahtev organa jedinice lokalne samouprave, u roku od 30 dana od dana prijema zahteva, dostave podatke kojima raspoložu vršeci poslove iz svoje nadležnosti, a koji su od značaja za utvrđivanje poreza na imovinu.

Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti je u članu 8. propisano u kojim slučajevima obrada podataka nije dozvoljena, primera radi: ako se vrši u svrhu različitu od one za koju je određena, bez obzira da li se vrši na osnovu pristanka lica ili zakonskog ovlašćenja za obradu bez pristanka.

U vezi sa korišćenjem baze podataka JKP „Informatika” potrebno je imati u vidu sledeće:

S jedne strane, podaci sadržani u toj bazi su prikupljeni za druge svrhe – obavljanje osnovne delatnosti JKP „Informatika”, a ne za utvrđivanje poreza na imovnu. Ukoliko postoji pravni osnov za korišćenje baze podataka JKP „Informatika” od strane Gradske poreske uprave Novi Sad, lični podaci sadržani u bazi pomenutog javnog preduzeća nisu dovoljni za odlučivanje u postupku utvrđivanja poreza na imovnu. Shodno tome, učešće stranke – poreskih obveznika ili potencijalnih poreskih obveznika u postupku utvrđivanja poreza na imovinu je svakako neophodno. S druge strane, postavlja se pitanje da li se baza podataka JKP „Informatika” može koristiti bez pristanka fizičkih lica čiji se podaci sadržani u bazi u svrhe različite od onih za koje su prikupljeni, i to od strane drugog organa. Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti su u članu 44. stav 1. navedene nadležnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Shodno tome, Poverenik, između ostalih, nadzire sprovođenje zaštite podataka, daje mišljenje u vezi sa uspostavljanjem novih zbirki podataka, odnosno u slučaju uvođenja nove informacione tehnologije u obradi podataka, daje mišljenje u slučaju kada postoji sumnja da li se neki skup podataka smatra zbirkom podataka u smislu Zakona o



zaštiti podataka o ličnosti. U cilju otklanjanja dilema u pogledu zakonitog korišćenja baze podataka JKP „Informatike“ i zaštite podataka o ličnosti građana, neophodno je da Gradska poreska uprava Novi Sad zatraži mišljenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Shodno izloženom, Pokrajinski ombudsman je zauzeo stav koji je naveden u mišljenju i preporuci.

ZAMENIK POKRAJINSKOG
OMBUDSMANA

Stevan Arambašić