

Zagreb, 9. srpnja 2013.

Republika Hrvatska
Ministarstvo financija
Katančićeve 5
10000 Zagreb
g. Slavko Linić, ministar

Predmet: Status jedinica lokalne samouprave kao obveznika poreza na dodanu vrijednost
- **prijedlog, daje se**

Poštovani,

Povodom dopisa Porezne uprave kojim od gradova traže da podnesu zahtjev za ulazak u sustav PDV-a temeljem obavljenih isporuka na ime najma prostora većih od 230.000 kuna, a sve pozivom na članak 90. stavak 1. i 5. Zakona o porezu na dodanu vrijednost (u daljnjem tekstu PDV), u nastavku dostavljamo naše očitovanje i prijedloge za detaljnije reguliranje predmetnog pitanja.

Člankom 6. stavkom 1. Zakona o PDV-u (Narodne novine 73/13) propisano je da je u smislu Zakona »*Porezni obveznik*« svaka osoba koja samostalno obavlja bilo koju gospodarsku djelatnost bez obzira na svrhu i rezultat obavljanja te djelatnosti.

Stavkom 5. istog članka **propisano je da se poreznim obveznicima** u smislu članka 6. stavka 1. **ne smatraju** tijela državne vlasti, tijela državne uprave, tijela i **jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave**, komore te druga tijela s javnim ovlastima i u slučaju kada ubiru pristojbe, naknade i druga plaćanja u vezi s obavljanjem djelatnosti ili transakcija u okviru svog djelokruga ili ovlasti. Iznimno, ako bi obavljanje tih djelatnosti, kao da nisu porezni obveznici, dovelo do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja kod obavljanja takvih djelatnosti ili transakcija, ta se tijela smatraju poreznim obveznicima u vezi s tim djelatnostima ili transakcijama kao i u slučaju da obavljaju djelatnosti iz Dodatka I. ovoga Zakona, osim ako ih obavljaju u zanemarivom opsegu.

Rezimirajući navedene odredbe Zakona o PDV-u smatramo da JLS u pravilu nisu porezni obveznici, a mogu biti obveznici PDV-a samo u dva slučaja:

1. ako bi obavljanje djelatnosti ili transakcija iz djelokruga rada ili ovlasti dovelo do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja

ili

2. ako obavljaju djelatnosti iz Dodatka I Zakona:

- ✓ telekomunikacijske usluge,
- ✓ isporuka vode, plina, električne energije i grijanja,
- ✓ prijevoz dobara,
- ✓ lučke usluge i usluge zračnih luka,

- ✓ prijevoz putnika,
- ✓ isporuka novih dobara proizvedenih za prodaju,
- ✓ transakcije u vezi s poljoprivrednim proizvodima koje obavljaju poljoprivredne interventne službe u skladu s propisima o zajedničkoj organizaciji tržišta tih proizvoda,
- ✓ organizacija trgovačkih sajмова i izložbi,
- ✓ skladištenje,
- ✓ djelatnosti pravnih osoba koje se bave komercijalnim oglašavanjem,
- ✓ djelatnosti putničkih agencija,
- ✓ vođenje trgovina za potrebe osoblja, zadruga, industrijskih kantina i slično, osim ako ih obavljaju u zanemarivom opsegu

Činjenica je također da je člankom 6. stavkom 6. Zakona propisano da Ministar financija pravilnikom propisuje provedbu odredbi članka 6. te da je temeljem iste donesen Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine 79/13). Za očekivati je bilo da će se Pravilnikom propisati postupak utvrđivanja (kriteriji i mjerila) činjenica nastanka narušavanja načela tržišnog natjecanja odnosno postupak utvrđivanja (kriteriji i mjerila) zanemarivog opsega obavljanja djelatnosti iz Dodatka I.

Nažalost, Pravilnikom je glede navedenih pitanja propisano samo da Porezna uprava (na vlastitu inicijativu ili na prijedlog zainteresirane osobe) procjenjuje jesu li se stekli uvjeti za oporezivanje JLS (da li je narušeno načelo tržišnog natjecanja ili o kakvom se opsegu obavljanja djelatnosti iz Dodatka I radi), ali ne i kako se to utvrđuje. S druge strane **Pravilnikom je praktički proširen popis djelatnosti iz Dodatka I na djelatnosti iskorištavanja materijalne ili nematerijalne imovine (najam, zakup i slično) što takvu odredbu po našem mišljenju čini upitnom glede njene ustavnosti i zakonitosti** budući da Zakonom nije data ovlast za drugačije reguliranje Zakonskih odredbi već isključivo za provedbu.

No čak i pod pretpostavkom primjene odredbe Pravilnika i na djelatnosti iskorištavanja materijalne ili nematerijalne imovine, jedinica lokalne samouprave ne može se prijaviti u sustav PDV-a prema odredbi članka 90. Zakona čak i kada bi to željela. Naime iz odredbi članka 6. Zakona i članka 5. Pravilnika jasno je da **jedinica može postati poreznim obveznikom** (za neke od djelatnosti) **samo temeljem rješenja (procjene) Porezne uprave.**

Obzirom na sve navedeno, mišljenja smo da bi Pravilnikom o porezu na dodanu vrijednost bilo nužno ponajprije propisati upravo način utvrđivanja znatnijeg narušavanja načela tržišnog natjecanja za sve oporezive djelatnosti (uključivo i raspolaganje materijalnom i nematerijalnom imovinom) kao i način utvrđivanja zanemarivosti opsega obavljanja djelatnosti isključivo navedenih u Dodatku I Zakona. Podsjećamo i da je na snazi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja kojim se uređuju pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja, ovlasti i zadaće te ustrojstvo tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i postupanje u vezi s provedbom Zakona. Mišljenja smo stoga da je potrebno **uskladiti Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost sa Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja**, na način da nadležno tijelo (Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja) bude mjerodavno za utvrđivanje narušavanja načela zaštite tržišnog natjecanja.

Na predloženi način ne samo da će se uskladiti odredbe pozitivnih propisa, već će se **osigurati maksimalna moguća zaštita tržišnog natjecanja za sve subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnosti na jedinstvenom europskom tržištu.**

Kod definiranja odredbi Pravilnika vezanih uz provedbu članka 6. Zakona, potrebno je također voditi računa o specifičnosti poslovanja JLS u kontekstu Zakona o proračunu, ali i drugih možebitnih aspekata koje će se pojaviti eventualnim plaćanjem PDV-a na dio djelatnosti JLS. Predlažemo da se Pravilnikom propiše da se poreznim obveznikom postaje s početkom godine koja slijedi nakon godine u kojoj je utvrđen status poreznog obveznika. Naime, svaka intervencija u proračun tijekom proračunske godine izazvala bi brojne posljedice po proračun kako u pogledu smanjenja proračunskih prihoda (ukoliko se PDV uračuna u ugovorenu cijenu zakupa), povećanja proračunskih rashoda (računovodstveno praćenje PDV-a) tako posebice u pogledu likvidnosti proračuna budući da se PDV obračunava i plaća na fakturiranu vrijednost, bez obzira na njegovu naplatu. Dodatno, prihodi proračuna se iskazuju prema načelu blagajne, a ne prema načelu nastanka događaja, što će zahtijevati prilagodbe proračunskog računovodstva.

U vezi navedenog predlažemo izmjenu članka 5. Pravilnika o PDV-u:

Članak 5.

(1) Ako tijela državne vlasti, tijela državne uprave, tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, komore te druga tijela s javnim ovlastima koja se prema članku 6. stavku 5. Zakona ne smatraju poreznim obveznicima, obavljaju djelatnosti ili transakcije u okviru svog djelokruga ili ovlasti, a neoporezivanje tih djelatnosti bi dovelo do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja, takva tijela smatrat će se poreznim obveznikom za te djelatnosti.

(2) Činjenicu da je obavljanje djelatnosti dovelo do znatnog narušavanja načela tržišnog natjecanja utvrđuje tijelo nadležno prema propisu kojim se uređuju pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja.

(3) U slučaju da tijela državne vlasti, tijela državne uprave, tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, komore te druga tijela s javnim ovlastima obavljaju djelatnosti iz Dodatka I. Zakona smatrat će se poreznim obveznicima, osim ako ih obavljaju u zanemarivom opsegu.

(4) Djelatnosti iz stavka 3. ovog članka obavljaju se u zanemarivom opsegu ako njihova vrijednost na godišnjoj razini ne prelazi 230.000 kuna.

(5) U slučaju da nadležno tijelo iz stavka 2. utvrdi da je tijelo iz stavka 1. ovog članka znatno narušilo načela tržišnog natjecanja, odnosno da djelatnost iz stavka 3. ovog članka prelazi opseg utvrđen stavkom 4., Porezna uprava će rješenjem utvrditi da je tijelo iz stavka 1. porezni obveznik za te djelatnosti od 1. siječnja iduće kalendarske godine.

Uz poštovanje,



mr.sc.Vojko Obersnel
predsjednik Udruge gradova