

Obročna otplata poreznog duga

Deletić, Tena

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:541253>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-16**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
PREDDIPLOMSKI POREZNI STUDIJ**

Tena Deletić

OBROČNA OTPLATA POREZNOG DUGA

ZAVRŠNI RAD

Mentorica: Izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić

ZAGREB, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Tena Deletić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Tena Deletić

(potpis studenta)

SADRŽAJ

| | |
|--|-----------|
| 1. UVOD..... | 1 |
| 2. POJAM INSTITUTA OBROČNE OTPLATE U OKVIRU TEMELJNIH POREZNIH NAČELA..... | 2 |
| 2.1. Teorijska osnova poreznog sustava..... | 3 |
| 2.1.1. Financijskopolitička načela oporezivanja..... | 5 |
| 2.1.2. Ekonomskopolitička načela oporezivanja..... | 6 |
| 2.1.3. Socijalnopolitička načela oporezivanja..... | 7 |
| 2.1.4. Poreznotehnička načela oporezivanja..... | 8 |
| 2.2. Zakonodavni okvir poreznih načela..... | 9 |
| 3. NORMATIVNI OKVIR MJERA OBROČNE OTPLATE DO 2015. GODINE..... | 13 |
| 3.1. Odgoda i otpis poreznog duga od 2001. godine do 2003. godine..... | 13 |
| 3.2. Odgoda i otpis poreznog duga od 2004. godine do uvođenja novih zakonskih odredbi 2009. godine..... | 16 |
| 3.3. Reprogram poreznog duga – mjere za naplatu poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom | 18 |
| 3.3.1. Predmet Zakona..... | 19 |
| 3.3.2. Poduzetnici kao jedini subjekti primjene reprograma..... | 20 |
| 3.3.3. Postupak pokretanja reprograma..... | 21 |
| 3.3.4. Izmjene i dopune Zakona..... | 22 |
| 3.4. Predstečajna nagodba..... | 24 |
| 3.4.1. Nelikvidnost i insolventnost..... | 24 |
| 3.4.2. Kontroverze izazvane odredbama o predstečajnoj nagodbi..... | 25 |
| 4. NORMATIVNI OKVIR MJERA OBROČNE OTPLATE OD 2015. GODINE DO DANAS..... | 27 |
| 4.1. Predstečajni postupak prema Stečajnom zakonu..... | 27 |
| 4.1.1. Svrha i razlozi pokretanja predstečajnog postupka..... | 28 |
| 4.1.2. Subjekti i tijela predstečajnog postupka..... | 29 |
| 4.1.3. Otvaranje predstečajnog postupka..... | 31 |
| 4.1.3.1. Odlučivanje po prijedlogu za otvaranje predstečajnog postupka..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 4.1.3.2. Odlučivanje o otvaranju predstečajnog postupka..... | 33 |
| 4.1.3.3. Ispitno ročište i ročište za glasovanje o planu restrukturiranja..... | 33 |
| 4.1.3.4. Pravne posljedice otvaranja predstečajnog postupka..... | 34 |
| 4.1.4. Ishodi predstečajnog postupka..... | 35 |
| 4.1.4.1. Postupanje po potvrđenom predstečajnom sporazumu..... | 35 |
| 4.1.4.2. Obustava predstečajnog postupka..... | 36 |
| 4.2. Upravni ugovor sukladno Općem poreznom zakonu..... | 36 |
| 4.2.1. Opće karakteristike upravnih ugovora..... | 36 |
| 4.2.2. Upravni ugovor u okviru Općeg poreznog zakona..... | 37 |
| 4.2.3. Predmet upravnog ugovora..... | 38 |
| 4.2.4. Sudionici primjene odredbi o upravnom ugovoru..... | 40 |
| 4.2.5. Uvjeti i prijedlog za sklapanje upravnog ugovora..... | 41 |
| 4.2.5.1. Sredstvo osiguranja naplate kao uvjet za sklapanje upravnog ugovora..... | 44 |
| 4.2.6. Postupak sklapanja upravnog ugovora..... | 46 |
| 4.2.6.1. Usklađivanje poreznog duga i izdavanje potvrde o stanju duga..... | 46 |
| 4.2.6.2. Važnost zastare i postupanje po službenoj dužnosti..... | 48 |
| 4.2.6.3. Sastavljanje očitovanja i odlučivanje o prijedlogu za sklapanje upravnog ugovora..... | 49 |
| 4.2.6.4. Sklapanje upravnog ugovora..... | 51 |
| 4.2.7. Raskid i prestanak upravnog ugovora..... | 52 |
| 4.2.7.1. Jednostrani raskid upravnog ugovora..... | 52 |
| 4.2.7.2. Prestanak upravnog ugovora..... | 53 |
| 5. ZAKLJUČAK..... | 54 |
| LITERATURA..... | 57 |

1. UVOD

Ovaj rad donosi pregled hrvatskog zakonodavstva i njegovih promjena u području otplate poreza i poreznog duga, osvrćući se na zakonske promjene koje su stupale na snagu prije i poslije 2015. godine.

U prvo dijelu ovoga rada obrazlažu se temeljna porezna načela u pogledu svrhe instituta obročne otplate kroz teorijski i zakonodavni okvir. Obročna otplata poreznog duga u Hrvatskoj je mjera olakšavanja plaćanja poreznog duga za porezne obveznike koji nisu u mogućnosti odjednom podmiriti svoje obveze prema vjerovniku, odnosno Poreznoj upravi. Ova mjera omogućuje poreznim obveznicima da svoj dug plate u više rata, što može biti korisno u slučajevima kada je riječ o većim iznosima. Otplata u ratama također pruža fleksibilnost poreznim obveznicima, jer se može prilagoditi njihovim mogućnostima plaćanja. Porezni obveznici mogu zatražiti obročnu otplatu poreznog duga putem zahtjeva koji se podnosi Poreznoj upravi. Uprava zatim razmatra zahtjev i utvrđuje uvjete pod kojima se obročna otplata može odobriti, kao što su broj rata, iznos rate i vrijeme dospelosti.

Drugim dijelom rada pokriveno je razdoblje od 2001. – 2015. godine, kada porezni dug je bio podložan odgodi, otpisu, predstečajnoj nagodbi te reprogramu, koji je nastao kao opcija uzrokovana gospodarskom krizom koja obuhvaća Hrvatsku i svijet 2008. godine, a namijenjen isključivo poduzetnicima.

Treći dio obuhvaća razdoblje od 2015. godine, a mjere obročne otplate poreznog duga uključuju predstečajni postupak prema Stečajnom zakonu te upravni ugovor prema Općem poreznom zakonu, na što će se ovaj rad najviše osvrnati. Predstečajni postupak u smislu otplate poreznog duga je postupak koji se pokreće u cilju postizanja dogovora s vjerovnicima o načinu namirenja njihovih tražbina. Stečajni zakon iz 2022. godine uvodi novinu u dijelu pokretanja postupka samo od strane dužnika. Predstečajni postupak je namijenjen spašavanju dužnika od stečaja i likvidacije, a glavni cilj je postizanje nagodbe između dužnika i vjerovnika. U sklopu postupka provodi se financijska analiza poslovanja dužnika, kojom se utvrđuje njegovo stvarno financijsko

stanje i dugoročna održivost poslovanja. Na temelju ove analize, dužnik može izraditi plan financijskog restrukturiranja, koji uključuje predložene mjere za poboljšanje financijskog stanja i otplatu duga. U predstečajnom postupku dužnik ima rok od 120 dana za predlaganje plana financijskog restrukturiranja i sklapanje nagodbe s vjerovnicima. Ako se u tom roku ne postigne dogovor, sud će pokrenuti stečajni postupak. Ukoliko se nagodba postigne, sud će je potvrditi i dužnik će biti oslobođen daljnjeg plaćanja dugova prema vjerovnicima prema uvjetima dogovorene nagodbe. Predstečajni postupak je koristan alat u prevenciji stečaja i likvidacije, te omogućava dužniku da se restrukturira i nastavi s poslovanjem. Također pruža vjerovnicima mogućnost da ostvare veći dio svojih tražbina nego u slučaju likvidacije.

Upravni ugovor prema Općem poreznom zakonu je ugovor koji sklapaju Porezna uprava i porezni obveznik u svrhu reguliranja pitanja vezanih uz plaćanje poreza. Ovaj ugovor može se sklopiti u situacijama kada je porezni obveznik u nemogućnosti platiti porez i potrebna mu je odgoda plaćanja ili plaćanje u ratama. Upravni ugovor mora sadržavati određene elemente, poput naziva stranaka, iznosa duga, rokova za ispunjenje obveze, visine rate plaćanja, kamatne stope, uvjete za raskid ugovora i druge relevantne pojedinosti. Potpisivanjem upravnog ugovora, porezni obveznik se obvezuje podmiriti svoj porezni dug u određenim rokovima i na način koji je utvrđen u ugovoru. Upravni ugovor omogućuje poreznom obvezniku da izbjegne strože sankcije koje bi se mogle primijeniti u slučaju nepodmirenja poreznog duga. Nadalje, upravni ugovor se može raskinuti jednostrano ako se porezni obveznik ne pridržava ugovorenih rokova i načina plaćanja, i to nakon samo jednog dospjelog nepodmirenog anuiteta. Raskid ugovora dovodi do primjene strožih sankcija i mogućeg pokretanja postupka prisilne naplate poreznog duga.

2. POJAM INSTITUTA OBROČNE OTPLATE U OKVIRU TEMELJNIH POREZNIH NAČELA

U poreznom smislu, institut obročne otplate omogućuje poreznim obveznicima da podmire porezne dugove koji su nastali zbog nepravovremenog plaćanja poreznih obveza, bez da se porezni obveznik suoči s neprimjerenim opterećenjem ili

nanošenjem veće gospodarske štete koju bi mu prouzročilo plaćanje poreza na dan dospjeća.¹

S ciljem pomoći poreznim obveznicima u ispunjavanju njihovih poreznih obveza, a istovremeno osiguravanju prikupljanja financijskih sredstava od poreza koji su važan izvor državnih prihoda, primjenjuju se mjere odgode, obročne otplate te u pojedinim slučajevima i otpis poreznog duga kada su za to ispunjeni svi propisani uvjeti. Provođenje tih mjera ima značajan utjecaj na cjelokupan porezni sustav.

2.1. Teorijska osnova poreznog sustava

Porezni sustav predstavlja skup poreza, tj. osnovne financijske instrumente kojima se prikupljaju prihodi kojima suvremene države podmiruju rashode iz svoje nadležnosti.² Budući da porezi čine najveći udio u prihodima države i najizdašnija su financijska sredstva, porezna načela na kojima se temelji porezni sustav od iznimne su važnosti za postizanje određenih ciljeva države u području oporezivanja.³ Optimalan porezni sustav dane države treba se zasnivati na četiri važna načela: ekonomska učinkovitost, pravednost, jednostavnost i provedivost, te elastičnost i izdašnost.⁴

Ekonomska učinkovitost znači da porezni sustav mora poticati gospodarski rast i razvoj, što se postiže primjenom poreznih stopa i pravila koja ne ograničavaju napore poduzeća u stvaranju profita i zapošljavanju radne snage.

Pravednost podrazumijeva usklađenost poreznog sustava s pravima i obvezama poreznih obveznika, što znači da bi svi porezni obveznici trebali biti jednako tretirani te da bi se porez trebao naplaćivati sukladno visini prihoda.

¹ Narodne novine (2008); Opći porezni zakon, br. NN 147/2008, članak 118.

² Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimović, J., Arbutina H.; Financijsko pravo i financijska znanost; Jelčić, B.; Javni prihodi; Narodne novine (2008.); str. 79

³ Ibidem, str. 174

⁴ Marina Kesner-Škreb; Načela oporezivanja; izvor: Financijska praksa, br. 1/1995. Dostupno na: [Kesner-Škreb M. Načela oporezivanja](#)

Jednostavnost označava razumljivost i jednostavnost u korištenju poreznog sustava za sve porezne obveznike, bez birokratskih prepreka.

Provedivost se odnosi na to da porezni sustav mora biti izvediv u praksi, što se postiže primjenom pravila koja se mogu provoditi i kontrolirati.

Elastičnost i izdašnost se odnose na to da porezni sustav treba biti fleksibilan i prilagodljiv promjenama u gospodarskom okruženju, te da mora biti izdašan u prikupljanju financijskih sredstava za financiranje javnih rashoda.

Porezna načela su podložna promjenama ovisno o mjestu i vremenu primjene, te stoga postoje različita tumačenja o tome koja načela bi trebala biti utemeljena u poreznom sustavu. Svrha poreznih načela je osigurati učinkovito, pravedno i provedivo prikupljanje prihoda za državu, stoga je važno dosljedno primjenjivati porezna načela u praksi koliko je u danom trenutku moguće.⁵

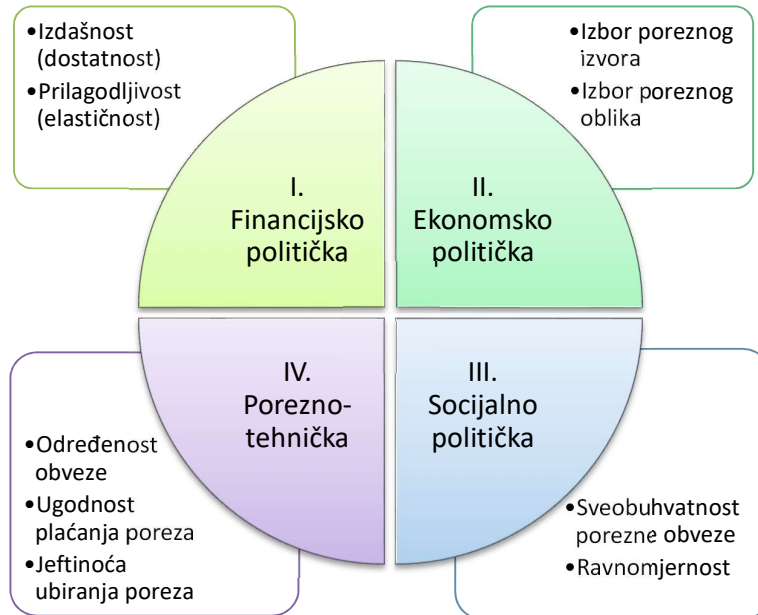
Primjena poreznih načela je promjenjiva ovisno o mjestu i vremenu, a različite zemlje mogu imati različite prioritete i ciljeve u svojim poreznim sustavima, stoga i primjenjivati različita načela. Unatoč tome, imajući na umu temeljnu svrhu koja ostaje ista - osigurati pravedno, učinkovito i provedivo prikupljanje prihoda za državu, dosljedna primjena poreznih načela u skladu s trenutnim potrebama društva je ključna.

Katedar-socijalista Adolf Wagner (1835.-1917.), je na kraju 19. stoljeća predstavio najopsežniju i najpotpuniju klasifikaciju i sistematizaciju poreznih načela, koja je postala najrasprostranjenija, budući da je isticao potrebu da se pri oporezivanju uzmu u obzir ne samo financijski, poreznotehnički i ekonomski učinci, već i utjecaj poreza na socijalni položaj poreznih obveznika.⁶

⁵ Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimović, J., Arbutina H.; *Financijsko pravo i financijska znanost*; Jelčić, B.; Javni prihodi; Narodne novine (2008.); str.174-175

⁶ Ibidem, str.178

Wagner je formirao devet načela svrstana u sljedeće četiri grupe:



Slika 1. Načela oporezivanja

Izvor: obrada autora

2.1.1. Finansijskopolićka načela

Financijska načela oporezivanja imaju pravo prvenstva u poreznom sustavu i poreznim načelima, ali ne uvijek i ne bezuvjetno. Navedena načela su bitna i zajednička za sve porezne sustave, bez obzira na vrijeme, zemlju ili društveno-ekonomsku formaciju u kojoj se primjenjuju i u kojoj se provodi oporezivanje.⁷ Država ima odgovornost financirati javne potrebe društva, a prikupljanje poreza je jedan od načina na koji se to može postići i podmiriti sve ostale planirane rashode države. To se postiže načelom izdašnosti koje osigurava dovoljno sredstava za pokrivanje planiranih državnih rashoda.

Dok se načelom prilagodljivosti zalaže za fleksibilnost poreznih oblika, naročito se to odnosi u slučajevima specifičnih okolnosti, kako bi se porezni sustav na brz i efikasan način prilagodio promjenama u visini javnih rashoda, odnosno da se bez velikih

⁷ Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimović, J., Arbutina H.; Financijsko pravo i financijska znanost; Jelčić, B.; Javni prihodi; Narodne novine (2008.); str.180

zahvata prikupi dovoljno potrebitih financijskih sredstava, ovisno o konjunkturalnim kretanjima u gospodarstvu. U slučaju nepovoljnih gospodarskih kretanja⁸ dolazi do smanjenja poreznih prihoda, što ne utječe direktno i na smanjenje javnih rashoda⁹ te se taj nedostatak nadomješta ubiranjem drugih poreza.¹⁰

U slučajevima kada dođe do nepovoljnih gospodarskih kretanja, često se događa da porezni obveznici ne mogu ispuniti svoje obveze prema državi, time stvarajući dug koji država potom potražuje od gospodarskih subjekata. Kako bi država prikupila potrebna sredstva za daljnje financiranje javnih rashoda, postoje zakonski propisane mjere odgode i obročne otplate duga te postupci za naplatu dugovanja koji su usklađeni s ciljem da se dužniku prilikom naplate poreznog duga ne nanese velika šteta koja bi mogla prouzročiti otežano ekonomsko i egzistencijalno stanje dužnika, odnosno da mu se omogući daljnje obavljanje gospodarske djelatnosti.

2.1.2. Ekonomskopolitička načela

Financijske posljedice oporezivanja vezane su uz ekonomskopolitička načela koja utječu na ekonomsku snagu poreznih obveznika. Plaćanje poreza može potaknuti gospodarsku aktivnost, ali istovremeno i smanjiti poticaj za određene aktivnosti. Izbor poreznog izvora i oblika oporezivanja ima ključnu ulogu u postizanju određene svrhe oporezivanja.¹¹

Porez ima izvor u prihodima ili imovini poreznih obveznika, pri čemu se oporezivanjem obuhvaća samo dio prihoda ili imovine. Prekomjerno oporezivanje, odnosno oporezivanje većeg dijela ili cijelog iznosa prihoda ili imovine, može dovesti do negativnih ekonomskih posljedica, destimulirajući gospodarsku aktivnost poreznih obveznika, što bi značilo i svojevrsno kažnjavanje poreznog obveznika i posljedičnim smanjenjem gospodarske aktivnosti. Razina poreznog opterećenja ovisi o mnogim

⁸ Nezaposlenost, pad gospodarske aktivnosti, smanjenje izvoza i sl.

⁹ Primjerice rashodi za financiranje obrazovnog sustava, kulture, socijalnog osiguranja, znanosti i dr.

¹⁰ Prihodi od doprinosa, pomoći, pristojbi, kazni, prodaje nefinancijske imovine i dr.

¹¹ Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimović, J., Arbutina H.; Financijsko pravo i financijska znanost; Jelčić, B.; Javni prihodi; Narodne novine (2008.); str.184

faktorima, uključujući društveno-ekonomski i politički sustav, ulogu poreza u tom sustavu te ekonomsku snagu poreznih obveznika.¹²

Izbor određenog poreznog oblika utječe na postizanje ekonomskih ciljeva oporezivanja, budući da neprimjereni porezni oblik može spriječiti postizanje željene svrhe oporezivanja. Ako se porezni oblik primjenjuje na neadekvatan način, može se dogoditi da porez neće imati željeni učinak ili da neće biti ispunjene pretpostavke koje su nužne za njegovo djelovanje u određenom smjeru.¹³

Oporezivanje predstavlja obvezu poreznim obveznicima koju je nemoguće izbjeći. Državi nije u interesu kažnjavati porezne obveznike, čak ni ako ne ispune svoje porezne obveze. U takvim situacijama država uzima u obzir razne opravdane ekonomske, socijalne i druge razloge zbog kojih porezni obveznik nije u mogućnosti podmiriti porezni dug. Kako bi se izbjegla ili smanjila prisilna naplata duga kroz postupke poput ovrha i stečaja, koji često negativno utječu na daljnje poslovanje gospodarskih subjekata, država je propisala niz mjera za ublažavanje naplate poreznog duga. Cilj tih mjera je omogućiti poreznom obvezniku da podmiri stari dug prema državi, ali i da redovito podmiruje svoje tekuće obveze. Prilikom propisivanja tih mjera, država također uzima u obzir granicu poreznog opterećenja, odnosno vremenski rok u kojem porezni obveznik mora podmiriti dug, što ovisi o visini duga.

2.1.3. Socijalnopolitička načela

Wagner je zagovarao socijalnopolitičko načelo oporezivanja koje propisuje da se prilikom oporezivanja moraju uzeti u obzir društvene, ekonomske i druge razlike među poreznim obveznicima, te da se pri oporezivanju ne smiju diskriminirati porezni obveznici na osnovi njihove vjere, klase, rase, staleža, političkog uvjerenja, bračnog stanja, spola i drugih razlika. Stoga, obveza plaćanja poreza i visina poreznog opterećenja moraju biti pravedno raspoređeni među poreznim obveznicima.¹⁴

¹² Ibidem, str. 186

¹³ Ibidem, str. 189

¹⁴ Ibidem, str. 190

Dakle, načelo općenitosti poreza zagovara jednakost svih ljudi u ispunjavanju porezne obveze, što je usko povezano s ustavnom odredbom o jednakosti pred zakonom u suvremenim državama.¹⁵ Unatoč tome, osobe čija ekonomska snaga ne dopušta dostizanje egzistencijalno minimuma su izuzete od oporezivanja.¹⁶

Načelo ravnopravnosti nalaže da porezni teret bude pravedno raspoređen na sve porezne obveznike, zbog čega to načelo podliježe učestalim promjenama i raznim pitanjima o pravednosti pri oporezivanju, što posljedično utječe i na otpor plaćanju poreza i dovodi do značajnih društvenih i političkih promjena. Problematika neravnopravnosti u oporezivanju javlja se kad se intencije zakonodavca ne ostvaruju u praksi na pravilan način zbog nepotpunosti propisa, nepoklapanje učinaka i ciljeva, otpora plaćanju poreza, odsutnost kontrole i dr.¹⁷ Ta problematika često se odražava(la) kod propisa koji obuhvaćaju odredbe za obročnu otplatu poreznog duga, pogotovo u dijelu predstečajne nagodbe zbog nepotpunosti propisa i nejasnoća u odredbama o predstečajnoj nagodbi, što za posljedicu ima neostvarivanje cilja i svrhe same mjere te je u konačnici rezultiralo ukidanjem, odnosno izmjenom mjere svrstavajući je pod drugi propis sa razumljivijim odredbama i samim time pogodnijim za porezne obveznike.

2.1.4. Poreznotehnička načela oporezivanja

Poreznotehnička načela oporezivanja propisuju unaprijed utvrđenu poreznu obvezu na temelju relevantnog zakona ili propisa, što omogućuje poreznim obveznicima da budu upoznati s iznosom svoje obveze i da sami procijene svoj porezni dug prije njegovog dospijeca. U tom smislu, porezni propisi bi trebali biti napisani na jasan i razumljiv način za porezne obveznike, iako brojne izmjene, dopune, upute, tumačenja i pravilnici

¹⁵ Ustav Republike Hrvatske, br. NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 14. navodi da su svi jednaki pred zakonom, a članak 51., propisuje da se porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti

¹⁶ Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimović, J., Arbutina H.; *Financijsko pravo i financijska znanost*; Jelčić, B.; *Javni prihodi*; Narodne novine (2008.); str. 191

¹⁷ *Ibidem*, str. 193-195

koji se primjenjuju na određeni porez mogu otežati snalaženje poreznih obveznika i često zahtijevaju pomoć kvalificiranih osoba.¹⁸

Porezni sustav nastoji učiniti plaćanje poreza što ugodnijim za porezne obveznike, budući da je porezno opterećenje teret za obveznike. Na primjer, rokovi za plaćanje poreza se propisuju tako da porezni obveznici imaju više mogućnosti za podmirenje svojih obveza. Također, postoje propisane mjere za olakšavanje plaćanja poreza, poput mogućnosti podmirenja poreznog duga u obrocima ili odgode plaćanja poreza na određeno vrijeme.

Poreznotehničkim načelom oporezivanja drži se i do ekonomske isplativosti ubiranja poreza. Budući da država ubiranjem poreza također snosi određene troškove i budući da taj proces i sam generira određene troškove, od bruto iznosa prikupljenih sredstava, država raspolaze neto iznosom za financiranje rashoda iz njezine nadležnosti. Ako su odstupanja između bruto iznosa i neto iznosa ubranog poreza manja, time će opterećenje poreznih obveznika biti manje, a otpor plaćanju poreza neće biti naglašen, čime će država raspolagati s više sredstava za financiranje zadataka i mjera iz svoje nadležnosti.¹⁹ Međutim, razna porezna oslobođenja i olakšice, jednako tako i mjere za obročnom otplatom poreznog duga zahtijevaju dodatne troškove za porezna i javna tijela kako bi se provjerili uvjeti i ispunile obveze propisane zakonom.

2.2. Zakonodavni okvir poreznih načela

Načela oporezivanja, koja su uređena Općim poreznim zakonom (OPZ), su kriteriji za postupanje i donošenje odluka, djelovanje i prosuđivanje.²⁰ Načela oporezivanja regulirana Općim poreznim zakonom²¹ (dalje: OPZ) imaju značajnu ulogu u tumačenju i razrješavanju situacija poreznog postupka te služe kao pravila koja se primjenjuju na sve sudionike porezno - pravnog postupka, uključujući porezna tijela i porezne obveznike.

¹⁸ Ibidem, str. 198

¹⁹ Ibidem, str. 200.

²⁰ Arbutina H., Rogić Lugarić T.; Osnove poreznog prava (Zagreb 2010.) str. 5

²¹ Opći porezni zakon, br. NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20

Porezna načela propisana su u člancima 5. do 12. Općeg poreznog zakona i odnose se na primjenu poreznih propisa, ponašanje poreznih tijela, pravo na izražavanje mišljenja, obvezu čuvanja porezne tajne, obvezu postupanja u dobroj vjeri, gospodarski pristup te prividne pravne poslove. Ova načela su važna za tumačenje i primjenu poreznih propisa te služe kao smjernice za postupanje poreznih tijela i poreznih obveznika.

Prema članku 5. OPZ-a, u postupku oporezivanja primjenjuju se propisi koji su bili na snazi u vrijeme kada su se dogodile činjenice na kojima se temelji porezna obveza ili dug, iz čega proizlazi načelo zabrane povratne primjene propisa, a to je posebno važno u slučaju instituta obročne otplate poreznog duga koji je podložan čestim izmjenama i dopunama zakona te ukidanju odredaba zakona kao što je to bio slučaj s Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Stoga je bitno primjenjivati odgovarajuće propise radi pravne sigurnosti poreznih obveznika.

Člankom 6. OPZ-a obuhvaćeno je nekoliko načela po kojima je porezno tijelo dužno postupati²²:

- Načelo zakonitosti – dužnost zakonitog utvrđivanja svih prava i obveza iz porezno-pravnog odnosa
- Načelo traženja istine – dužnost utvrđivanja svih činjenica koje su bitne za donošenje zakonite i pravilne odluke, kao i onih činjenica koje idu u prilog poreznom obvezniku, te dužnost poticanja poreznih obveznika na podnošenje poreznih prijava, što se veže na dužnost upozorenja sudionika porezno-pravnog postupka na njihova prava i obveze u postupku
- Načelo određenosti i ugodnosti podmirenja porezne obveze – dužnost uspostavljanja sustava informiranja koji će poreznim obveznicima omogućavati jedinstven, suvremen i što lakši pristup informacijama, objavljujući na svojim mrežnim stranicama porezne propise i njihove izmjene i dopune

²² Arbutina H., Rogić Lugarić T.; Osnove poreznog prava (Zagreb 2010.) str. 5-15

- Načelo upotrebe jezika i pisma – dužnost određenja roka u kojem će porezni obveznik za predanu ispravu na stranom jeziku i pismu koje nije u službenoj uporabi kod poreznog tijela, dostaviti ovjereni prijevod isprave na hrvatski jezik i latinično pismo

Članak 7. OPZ-a naglašava načelo prava poreznog obveznika na očitovanje u poreznom postupku i zaštitu svojih prava i obveza.²³ Porezno tijelo mora prije donošenja poreznog akta koji se odnosi na prava i obveze poreznog obveznika, omogućiti poreznim obveznicima da se očituju o svim činjenicama i okolnostima koje su relevantne za donošenje poreznog akta. Prilikom razmatranja o mogućnostima poreznog obveznika u korištenju mjera otplate poreznog duga, porezni obveznik ima pravo i obvezu očitovanja u takvim postupcima, kako bi se izbjeglo djelovanje na štetu poreznog obveznika temeljem krivih podataka, te kako bi porezno tijelo moglo prema načelu zakonitosti ocijeniti može li se poreznom obvezniku na temelju danih činjenica odobriti obročna otpлата poreznog duga ili određena druga mjera propisana zakonom.

Prema članku 8. OPZ-a, načelo čuvanja porezne tajne propisuje da su službene osobe poreznog tijela, vještaci ili druge osobe uključene u porezni postupak dužne čuvati tajnost svih podataka koje porezni obveznik iznosi u poreznom postupku, kao i sve druge podatke povezane s poreznim postupkom koje posjeduju ili razmjenjuju s drugim državama u poreznim pitanjima. Obveza čuvanja porezne tajne nije povrijeđena, između ostalog, u slučaju ako se iznose podaci za potrebe naplate poreznog duga, odnosno ako je ukupni iznos dospjelih i neplaćenih dugova (po osnovi poreza na dodanu vrijednost, poreza na dobit, poreza na dohodak i prireza, doprinosa za obvezna osiguranja, trošarina, posebnih poreza te poreza na promet nekretnina veći od zakonsko propisanih iznosa), u kojem slučaju Ministarstvo financija – Porezna uprava može bez pristanka poreznog obveznika objaviti na svojim mrežnim stranicama popis takvih dospjelih i neplaćenih dugova. Iznimno, popis neće sadržavati podatke o dugu poreznog obveznika, ako je poreznom obvezniku odobrena odgoda, obročno plaćanje duga ili reprogramiranje naplate poreznog duga, ili je pravomoćnim

²³ Ibidem, str. 9

rješenjem o sklopljenoj predstečajnoj nagodbi utvrđeno da se dug reprogramira ili je potvrđen predstečajni sporazum.

Članak 9. OPZ-a propisuje načelo postupanja u dobroj vjeri kao obvezu prema kojoj su sudionici porezno-pravnog odnosa dužni postupati. Definirano je da postupanje u dobroj vjeri znači savjesno i pošteno postupanje u skladu sa zakonom, čime se načelo postupanja u dobroj vjeri povezuje s načelom zakonitosti. Ipak, zakonska definicija značenja postupanja u dobroj vjeri je nedostatna, stoga je donesen pravilnik²⁴ o načinu postupanju, a kojeg propisuje ministar financija.

Prema pravilniku porezno tijelo se obvezuje da će postupati u dobroj vjeri na način:

- da poreznog obveznika obavještava o njegovim pravima i obvezama u poreznim postupcima koji se vode pred poreznim tijelom; da u slučajevima predviđenim OPZ-om i pravilnikom donosi obvezujuće mišljenje
- da pouči poreznog obveznika o pravu da ima stručnog pomagača ili poreznog savjetnika ako ocijeni da nepoznavanje propisa ili nestručnost poreznog obveznika ili druge osobe koja sudjeluje u poreznom postupku može biti od utjecaja na ostvarivanje prava poreznog obveznika
- da na svojim mrežnim stranicama objavljuje opća mišljenja i obavijesti koje su od utjecaja na obračunavanje, utvrđivanje i naplatu poreza, a kako bi porezni obveznici što lakše ostvarivali svoja prava i obveze
- da će objavljivati javno opće mišljenje na temelju zaprimljenih više istih ili sličnih zahtjeva poreznih obveznika radi svrhe tumačenja poreznih propisa, odnosno prava i obveza poreznih obveznika u poreznim postupcima

Potrebno je napomenuti da su porezni obveznici dužni izdati poreznom tijelu istinite i cjelovite informacije o svim činjenicama koje su potrebne za obračun, utvrđivanje i naplatu poreza, te moraju obračunavati i plaćati porez u skladu s propisanim iznosom, načinom i rokovima i u skladu s nalogima poreznog tijela.

²⁴ Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, NN 45/2019

Prema članku 11. OPZ-a, načelo gospodarskog pristupa naglašava da se porezne činjenice utvrđuju prema njihovoj gospodarskoj biti. To znači da je porezna činjenica bitna gospodarska aktivnost koja služi kao kriterij za utvrđivanje postojanja porezne obveze.²⁵ Ova zakonska odredba ističe da za utvrđivanje porezne obveze određenog subjekta nije bitan samo njegov pravni položaj u odnosu na djelatnost iz koje proizlazi porezna obveza, već i gospodarski učinci koje je postigao baveći se određenom djelatnošću.²⁶

Načelo spriječavanja zloupotrebe pravne forme, kako je propisano člankom 12. OPZ-a, ističe važnost gospodarskih učinaka u utvrđivanju porezne obveze, budući da takvi učinci mogu biti rezultat nepravednih radnji. Prema tom načelu, ako se jedan pravni posao prikriva drugim prividnim pravnim poslom, tada se porezna obveza utvrđuje na temelju prikrivenog pravnog posla. Drugim riječima, porezni obveznik ne može sklopiti pravni posao te ga prikriti drugim pravnim poslom s ciljem izbjegavanja porezne obveze ili stjecanja povoljnijih poreznih posljedica. Takva radnja je suprotna svrsi zakona, pa porezna tijela moraju smatrati da je takav pravni posao sklopljen u pravnoj formi koja odražava stvarnu namjeru osobe.²⁷

3. NORMATIVNI OKVIR MJERA OBROČNE OTPLATE DO 2015. GODINE

Prije nego što je institut upravnog ugovora postao dio poreznog sustava u okviru mjera otplate poreznih obveza, a prvi put uveden Zakonom o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona²⁸, koji je stupio na snagu 17. ožujka 2015., postojao je niz odredbi propisanih za svrhu odgode, obročne otplate i otpisa poreznog duga.

3.1. Odgoda i otpis poreznog duga od 2001. godine do 2003. godine

Krajem 2000. godine, s primjenom od 01. siječnja 2001. godine, Opći porezni zakon prvi put je donesen, te je u skladu sa time potrebno napomenuti odredbe naplate

²⁵ Arbutina H., Rogić Lugarić T.; Osnove poreznog prava (Zagreb 2010.) str. 13

²⁶ Zoran Šinković: Načelo gospodarskog pristupa činjenicama bitnima za oporezivanje; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018., str. 201; Dostupno na: [Zoran Šinković: Načelo gospodarskog pristupa činjenicama bitnima za oporezivanje](#) (16.04.2021.)

²⁷ Arbutina H., Rogić Lugarić T.; Osnove poreznog prava (Zagreb 2010.) str. 15

²⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (NN 26/15)

poreznog duga te otpisa istog u slučaju nenaplativosti u postupku ovrhe, među ostalim propisanim odredbama.

Člankom 118. istoimenog zakona propisuje se mogućnost odgode naplate poreznog duga iz porezno - dužničkog odnosa te se navodi da porezno tijelo može u cijelosti ili djelomično odgoditi naplatu poreznog duga iz porezno – dužničkog odnosa.

Taj članak predstavlja važnu odredbu za porezne obveznike koji se nađu u situaciji da imaju neplaćene porezne obveze. Navedena odredba omogućava poreznom tijelu da odgodi naplatu poreznog duga iz porezno – dužničkog odnosa u cijelosti ili djelomično, te se ujedno poreznim obveznicima, koji se nalaze u situaciji da trenutno nisu u mogućnosti ispuniti svoje porezne obveze, olakšava njihovo podmirenje. Važno je napomenuti da se odgoda naplate poreznog duga neće automatski dogoditi, već će porezni obveznik morati podnijeti zahtjev za odgodu naplate i priložiti određene dokaze o svojoj financijskoj situaciji. Porezno tijelo ima obvezu procjene zahtjeva na temelju kojeg se uvažanja donosi odluka o odgodi naplate poreznog duga, u roku koji je određen rješenjem. S obzirom na to da porezni dugovi mogu biti izvor velikih problema i stresa za porezne obveznike, ova odredba može biti vrlo korisna u situacijama kada je teško izvršiti plaćanje u cjelokupnom iznosu. Međutim, važno je imati na umu da se odgoda naplate poreznog duga neće odobriti uvijek te da porezni obveznik i slučaju odgode i dalje mora ispunjavati svoje porezne obveze u skladu sa zakonom.

Dakle, porezni obveznik mora podnijeti pismeni i obrazloženi zahtjev kako bi ostvario mogućnost odgode poreznog duga, a porezno tijelo može prihvatiti taj zahtjev pod određenim uvjetima. Ovi uvjeti uključuju situaciju u kojoj bi naplata poreznog duga na dan dospijeća bila neprikladno opterećenje za poreznog obveznika ili bi mu nanijela značajnu gospodarsku štetu.

Ravnatelj Porezne uprave donosi odluku o odgodi naplate poreznog duga putem rješenja, kojim se daje mogućnost jednokratne odgode ili podmirenje poreznog duga u obrocima u razdoblju do 10 mjeseci. U slučaju da porezni obveznik ne ispoštuje

rokove utvrđene rješenjem o odgodi, porezno tijelo poništava rješenje i pokreće ovršni postupak kako bi se porezni dug namirio iz cjelokupne imovine poreznog obveznika, a nakon provedenih mjera za naplatu duga iz sredstva osiguranja naplate poreznog duga.

Treći opcionalan uvjet za odgodu naplate poreznog duga bio je da porezni obveznik ili porezni jamac da poreznom tijelu neku vrstu sredstva osiguranja plaćanja poreza, a to je prema članku 121. moglo biti:

- a) neopoziv
- b) zalog vrijednosnih papira
- c) založno pravo nad nekretninama i pravima građenja
- d) jamstvo druge osobe koja ima založne vrijednosne papire

Tijekom razdoblja odgode naplate poreznog duga, obračun zateznih kamata na glavnici nije bio odgođen te su kamate obračunavane i dalje sukladno prethodno važećim propisima Općeg poreznog zakona.

U konačnici, ako porezni dug nije bio naplativ zbog smrti dužnika i nedostatka imovine kojom bi se dug mogao namiriti, ili ako je pravna osoba izbrisana iz sudskog registra nakon završetka stečaja i ako protiv nje nije podnesen zahtjev za plaćanje poreza u zastarnom roku, porezni dug bi se otpisao.

Od 1. siječnja 2003. godine, Zakonom o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona²⁹, briše se članak 118. koji je propisivao mogućnost odgode plaćanja poreznog duga i obročne otplate. Također su ukinute odredbe u vezi obračunavanja kamata na glavnici poreznog duga, a odgoda plaćanja poreznog duga više nije uvjet za obustavu postupka ovrhe.

²⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (NN 150/02)

3.2. Odgoda i otpis poreznog duga od 2004. godine do uvođenja novih zakonskih odredbi 2009. godine

Jednu godinu nakon što su ukinute mogućnosti odgode i obročne otplate poreznog duga, Zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2004. godinu (u daljnjem tekstu: ZIDPRH) ministar financija je dobio ovlasti za odgodu plaćanja poreza i doprinosa te odobrenje obročne otplate³⁰.

Prema istoimenom zakonu kroz period od 2004. do 2009. godine, uz nekoliko promjena broja članka kojima se propisuje mogućnost odgode, odredbe se značajno nisu mijenjale te je prema članku 40. ZIDPRH-a, uz suglasnost Vlade, ministar financija mogao na zahtjev obveznika javnih davanja odgoditi plaćanje ili odobriti obročnu otplatu dospjelih nenaplaćenih javnih davanja. Dani rok za odgodu je trajao jedan mjesec, a za obročnu otplatu rok je mogao iznositi najdulje do deset mjeseci. U tom razdoblju je porezni obveznik i dalje bio dužan podmirivati tekuće obveze u redovitom roku, a u slučaju neispunjenja istih, bio je podložan pokretanju postupka ovrhe.

Izmjenama Općeg poreznog zakona (NN 147/08), uvedene su nove odredbe uključujući i povratak članka 118. S time, od 1. siječnja 2009. godine, Općim poreznim zakonom ponovno su uređene mogućnosti odgode plaćanja i obročne otplate duga, a čelnici odnosno ravnatelji poreznih tijela su dužni donositi odluke o istom.

Novina koja je propisana novim člankom 119., do tada nepostojeća u Općem poreznom zakonu, je mogućnost odgode naplate poreznog duga iz porezno-dužničkog odnosa do okončanja upravnog spora, o čemu također odlučuje čelnik poreznog tijela. Prije toga, odgoda izvršenja upravnog akta u slučaju naplate poreznog duga bila je propisana odredbama članka 17. Zakona o upravnim sporovima (SL. 1. broj 4/77 i NN 53/91, 9/92 i 77/92) prema kojem se navodi da organ čiji se akt izvršava, odnosno organ koji je nadležan za izvršenje, ako je u pitanju akt organizacije koja nije ovlaštena

³⁰ Pravo i porezi - 4.2004, Odgoda plaćanja i obročna otplata poreza i doprinosa, str. 56., Berislav Matković

na izvršenje, odgodit će pravne učinke rješenja odnosno izvršenja rješenja do konačne sudske odluke ako bi izvršenje nanijelo tužitelju štetu koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje rješenja ili odgoda nije protivna javnom interesu, niti bi se odgađanjem nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci, a na zahtjev tužitelja. Odluku o odgodi naplate do okončanja upravnog spora mogao je donijeti ministar financija, iznimno, prema odredbama članka 17. Zakona o upravnim sporovima.

Člankom 119. Općeg poreznog zakona bilo je određeno sljedeće:

» Ako je protiv drugostupanjskog rješenja porezni obveznik podnio tužbu, odnosno pokrenuo upravni spor, porezno tijelo može iznimno odgoditi izvršenje rješenja do okončanja upravnog spora: 1. ako bi izvršenje rješenja tužitelju nanijelo teško naknadivu štetu, te 2. ako odgoda nije protivna javnom interesu.«

Pojednostavljeno, Općim poreznim zakonom je propisano da porezno tijelo može, iznimno, odgoditi izvršenje drugostupanjskog rješenja do okončanja upravnog spora, ako utvrdi da bi izvršenje rješenja prouzročilo tužitelji veliku materijalnu i financijsku štetu, a odgoda izvršenja nije protivna javnom interesu. To se odnosi na situaciju kada porezni obveznik podnese tužbu ili pokrene upravni spor protiv drugostupanjskog rješenja.

Navedeni uvjeti su trebali biti kumulativno ispunjeni da bi se odgoda izvršenja uvažila. Prvi uvjet se ispitivao slobodnom ocjenom poreznog tijela, budući da ne postoji opća definicija 'teško nadoknadive štete', već ju porezno tijelo određuje prema situaciji i stanju u kojem se podnositelj tužbe nalazi, a na temelju čega uvtrđuje opravdanost tužbe. Drugi uvjet podrazumijeva da je u javnom interesu uredno podmirivanje poreza i drugih javnih davanja čija naplata ovisi o pružanju javnih potreba. U javnom interesu je i uspješno poslovanje i opstanak pravnih subjekata koji pune državni proračun. Razlozi za odgodu stoga trebaju biti dobro i opravdano potkrijepljeni, budući da se odgoda izvršenja drugostupanjskog rješenja mogla odobriti u samo iznimnim okolnostima.

Zahtjev za pokretanje upravnog spora protiv drugostupanjskog rješenja rješavalo se u nadležnosti Upravnog suda. Po primitku zahtjeva za odgodu plaćanja odnosno obročne naplate poreznog duga, nadležno porezno tijelo bi počelo prikupljati sve relevantne podatke za odlučivanje o zahtjevu. Pod relevantnim podacima smatra se podatak o stanju duga na dan kada je zahtjev zaprimljen, redovitost i pravovaljanost poreznih prijava i obrazaca poreznog obveznika, urednost u podmirivanju poreznih obveza te ostali podaci presudni za donošenje odluke o zahtjevu. Ravnatelj Porezne uprave je odlučivao o odobrenju samog zahtjeva.

Važno je napomenuti kako tijekom postupka odgode izvršenja rješenja do okončanja upravnog spora, zastara ne teče.³¹ Što je značilo da neovisno o tome koliko dugo bi upravni spor trajao, nije mogla nastupiti zastara.

Period za koji se odobravalala odgoda ili obročna otplata poreznog duga nije smio biti dulji od deset mjeseci, a dužnost poreznog obveznika je bila da i nakon uvaženog zahtjeva uredno podmiruje nove odnosno tekuće porezne obveze, što je uvjet kako se poreznom obvezniku ne bi ukinula odgoda naplate ili mogućnost otplata u ratama. Odnosno porezno tijelo ukida rješenje i pokreće ovršni postupak protiv kojeg je dopuštena žalba drugostupanjskom tijelu.

Mogućnost koja je postojala (a da nije bila propisana Zakonom) je da je porezno tijelo moglo odrediti da porezni obveznik koji traži odgodu plaćanja ili odobrenje obročne otplata, kod podnošenja zahtjeva plati jedan dio duga, npr. 20% od cjelokupne svote duga, da bi se za ostatak duga mogla odobriti odgoda plaćanja ili obročna otplata.³²

3.3. Reprogram poreznog duga – mjere za naplatu poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom

Krajem 2008. godine, Republika Hrvatska se susrela s gospodarskom krizom koja je dovela većinu poduzetnika u stanje nelikvidnosti. Poduzetnici su se suočili s

³¹ Opći porezni zakon (NN 147/2008), čl.119, st.2.

³² RRIF, br. 2/09, Odgoda plaćanja i obročna otplata poreznog duga, str. 167., Berislav Matković

nemogućnošću podmirenja svojih obveza prema dobavljačima, vjerovnicima, radnicima i bankama. Kako bi pomogla poduzetnicima u takvoj situaciji, Vlada RH donijela je Zakon o posebnoj mjeri naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom.³³ Zakon je stupio na snagu 20. travnja 2011. godine i primjenjivao se do 19. srpnja iste godine. Cilj zakona bio je olakšati plaćanje dospjelih, a neplaćenih poreznih obveza poduzetnika uzrokovanog gospodarskom krizom. Ovaj zakon je imao obostranu korist - država je održala kontinuitet punjenja proračuna, a poduzetnicima je omogućila opstanak i potaknula poduzetničku aktivnost, čime se smanjila nelikvidnost i stvorila mogućnost podmirenja poreznih obveza i obveza radnicima i vjerovnicima.

3.3.1. Predmet Zakona

Zakon o posebnoj mjeri naplate poreznog duga se donio zbog mogućnosti reprogramiranja dospjelog i nepodmirenog poreznog duga poduzetnika te je nastao kao posljedica gospodarske krize. Usporedno s člankom 118. u Općem poreznom zakon, a u svrhu odgode naplate ili obročne otplate poreznog duga koji obuhvaća glavnica i zakonom propisanu zateznu kamatu, reprogram poreznog duga je imao značajku svojevrsnog kredita kojeg država kao vjerovnik daje dužniku uz kamatnu stopu u visini tržišne, a koja je niža od zakonske zatezne kamate.³⁴

Zakon je obuhvaćao uvjete, način i postupak naplate, dospjelog i nenaplaćenog, odnosno neplaćenog poreznog duga nastalog do 31. prosinca 2010. Prema članku 1. Zakona, porezni dug se definirao kao dospjeli i nenaplaćeni, odnosno neplaćeni porezni dug nastao do 31. prosinca 2010. s osnove poreza, carina, trošarina i doprinosa, osim doprinosa za mirovinsko osiguranje osiguranika pojedinca te doprinosa za mirovinsko osiguranje za starost na temelju individualne kapitalizirane štednje.

Dug za javna davanja koji se odnosi na lokalne poreze koje mogu uvesti općine ili gradovi nije se mogao reprogramirati, a odnosi se na porez na potrošnju, porez na kuće

³³ Zakon o posebnoj mjeri naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (NN 45/11)

³⁴ RRIF, br. 5/11, Mogućnosti odgode plaćanja poreznog duga, str. 14. Berislav Matković

za odmor, porez na tvrtku ili naziv, porez na upotrebu javnih površina, spomeničku rentu, doprinos komorama, članarinu turističkim zajednicama, novčane kazne i pristojbe. Evidentiranje, utvrđivanje, nadzor, naplatu i ovrhu ovih poreznih dugova obavljala je Porezna uprava temeljem Suglasnosti jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave.³⁵

3.3.2. Poduzetnici kao jedini subjekti primjene

Članak 3. Zakona o posebnoj mjeri naplate odnosi se samo na naplatu poreznog duga poduzetnika definiranih u tada važećem članku 39. Općeg poreznog zakona. Shodno tome, poduzetnikom se podrazumijeva svaka fizička³⁶ ili pravna osoba, udružene osobe ili imovinska masa bez pravne osobnosti koja gospodarsku djelatnost obavlja samostalno, trajno i radi ostvarivanja prihoda, dohotka, dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi.

Zakon ne vrijedi za financijske institucije poput kreditnih institucija, kreditnih unija, investicijskih društava, društava za osiguranje i reosiguranje, leasing društava, institucija za platni promet i institucija za elektronički novac. Iako su ovi subjekti mogli imati neplaćena javna davanja do 31. prosinca 2010., nisu imali pravo podnijeti zahtjev za reprogramiranjem poreznog duga, jer se Zakon ne odnosi na njih. Njihovu analitičku evidenciju vodi nadležna ispostava Porezne uprave ili nadležno tijelo Carinske uprave.³⁷

Ministarstvo financija je objavilo Upute o načinu obrade zahtjeva i provođenju postupka za odobravanje i provedbu reprograma naplate poreznog duga. Izmjenama i dopunama ovih uputa od 20. svibnja 2011., omogućeno je fizičkim osobama koje su imale iskazan porezni dug u trenutku zatvaranja obrta da podnesu zahtjev za

³⁵ RRIF, br. 7/11, Odgoda neplaćenoga poreznog duga nastalog do 31. prosinca 2010., str. 101., Mirjana Mahović Komljenović

³⁶ Fizičke osobe koje obavljaju registriranu samostalnu djelatnost obrta i slobodnih zanimanja, a utvrđuju dohodak ili dobitak na temelju poslovnih knjiga i evidencija.

³⁷ RRIF, br. 7/11, Odgoda neplaćenoga poreznog duga nastalog do 31. prosinca 2010., str. 102., Mirjana Mahović Komljenović

reprogramiranjem poreznog duga. Cilj ovih uputa je bio pojednostaviti postupak i izbjeći nejasnoće.

3.3.3. Postupak pokretanja reprograma

Poduzetnici su morali podnijeti pisani zahtjev za reprogramiranjem naplate poreznog duga koji su imali na dan 31. prosinca 2010. u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona o posebnoj mjeri naplate, tj. do 19. srpnja 2011.

Zakonom propisane odredbe zahtijevale su da zahtjev za reprogramiranje naplate poreznog duga bude prilagođen obliku i potrebama pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju samostalne djelatnosti. Zahtjev je morao sadržavati podatke kao što su način reprogramiranja i razdoblje reprogramirane naplate poreznog duga, osobni identifikacijski broj poduzetnika, poslovni i financijski plan poduzetnika, razloge nastanka poreznog duga, informacije o vlasničkoj strukturi i povezanim društvima, sudskim postupcima koji utječu na poslovanje poduzetnika, te prijedlog instrumenata osiguranja naplate poreznog duga sukladno važećem Općem poreznom zakonu.

Pisani i obrazloženi zahtjev za reprogramiranje naplate poreznog duga podnosio se nadležnoj ispostavi Porezne uprave, koja bi po primitku zahtjeva ispitivala status podnositelja zahtjeva odnosno njegovu urednost u podmirivanju poreznih obveza. Urednost se utvrđivala na temelju uvida u stanje računa s osnove javnih davanja čiju analitičku evidenciju prati sama Porezna uprava te na temelju dostavljene obavijesti nadležnog tijela Carinske uprave za obveze s osnove trošarina, posebnih poreza, poreza na dodanu vrijednost pri uvozu i carine. Temeljem tih pregleda utvrđivalo se uredno izvršavanje obveza poslovnog subjekta dospjelih nakon 1. siječnja 2011., te su uplate morale biti jednake zaduženju ili potpuno podmirene. Drugi uvjet za reprogram nalagao je da je pravna osoba od 1. listopada 2008. imala porezni dug te da u tom razdoblju nije isplaćivala dividende, udjele u dobitku ili predujmove dobitka. Iznimke su postojale, a bile su naznačene u izmjenama i dopunama Upute o načinu obrade zahtjeva od 20. svibnja 2011. Iznimke su se odnosile na slučajeve kada je dividenda isplaćena, a poreznog duga nije bilo te na slučajeve kada je poreznog duga bilo, a

dividenda je isplaćena za njegovo pokriće. U oba slučaja se smatralo da je poduzetnik ispunio uvjete za reprogramiranjem.³⁸ Naplata se mogla provesti u cijelosti ili djelomično, na rok do 30 mjeseci, a odobravala se u mjesečnim obrocima, na zahtjev poduzetnika za reprogramiranjem.

Budući da i glavnica i kamate čine porezni dug, prema članku 6. Zakona, primjenjivala se kamatna stopa u visini prosječne kamatne stope na trezorske zapise Ministarstva financija s rokom dospijeaća od 364 dana, ostvarena na zadnjoj aukciji trezorskih zapisa Ministarstva financija koja je prethodila danu stupanja na snagu Zakona, uvećane za 5 postotnih bodova. Kamata se obračunavala primjenom metode iz članka 3. Zakona o kamata koji propisuje da se kamata obračunava primjenom dekurzivnoga jednostavnoga kamatnog računa na dospjelu glavicu bez pripisa zatezne kamate glavnici istekom obračunskog razdoblja, po stopi od 8,3 %.

Odluku o zahtjevu za reprogramiranje naplate poreznog duga donosilo je Ministarstvo financija. Pri donošenju odluke posebno se uzimala u obzir održivost poslovnog i financijskog plana poduzetnika, kontinuitet plaćanja poreznih obveza, procjena kretanja broja zaposlenih te spremnost vjerovnika da će podržati postupke koji omogućavaju rješavanje nelikvidnosti poduzetnika.³⁹

U rješenju o reprogramiranju poreznog duga nalazio se plan otplate obveza po mjesečnim anuitetima s datumom dospijeaća prvog i posljednjeg obroka. Plan je posebno razgrađivao obveze poreznog duga koji su prihod državnog proračuna, duga po osnovi poreza na dohodak te duga po osnovi poreza na promet nekretnina.

3.3.4. Izmjene i dopune Zakona

Izmjene i dopune Zakona o posebnoj mjeri naplate poreznog duga su bile uvjetovane produljenjem roka za podnošenje zahtjeva za reprogramiranje poreznog duga. Razlog

³⁸ RRIF, br 7/11, Odgoda neplaćenoga poreznog duga nastalog do 31. prosinca 2010., str. 103., Mirjana Mahović Komljenović

³⁹ Zakon o posebnoj mjeri naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (NN 45/11) čl.8.,st. 3.

za ove izmjene bio je nedostatak informiranosti poduzetnika o mogućnostima reprogramiranja poreznog duga, što je dovelo do malog broja podnesenih zahtjeva. Budući da je ekonomska kriza još uvijek utjecala na poslovanje poduzetnika, Zakonom je bio propisan rok od mjesec dana za podnošenje zahtjeva za reprogramiranje poreznog duga nastalog do 31. siječnja 2012. godine. Rok za naplatu poreznog duga putem reprograma, koji se provodio na zahtjev poduzetnika, bio je produljen na 6 mjeseci, što je ukupno 36 mjeseci od dana stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona.

Jedna od novih pogodnosti za poduzetnike koja je uvedena izmjenama Zakona o mjerama naplate poreznog duga bila je mogućnost otpisa kamata na porezni dug. Da bi se smanjio porezni teret poduzetnika, oni su imali priliku podnijeti zahtjev za otpis kamata u pisanom obliku s jasno izraženim razlozima u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona. Međutim, važno je napomenuti da poduzetnik koji je podnio zahtjev za otpis kamata nije bio u mogućnosti istovremeno podnijeti zahtjev za reprogramiranje poreznog duga. Zahtjev za otpis kamata zahtijevao je da poduzetnik plati glavni dug poreza, dospjeli do 31. siječnja 2012., u roku od 30 dana od dana usklađenja stanja duga na propisane račune prihoda proračuna i obveznih doprinosa. Ministarstvo financija je donosilo rješenje o zahtjevu za otpis kamata.⁴⁰

Poduzetnici koji su prethodno podnijeli zahtjev za reprogramiranje naplate duga u skladu s odredbama Zakona o posebnim mjerama naplate poreznog duga, a čiji je rok bio 30 mjeseci, imali su mogućnost produženja roka na 36 mjeseci ako su podnijeli poseban zahtjev za odobrenje.

Izmjenama i dopunama Zakona o mjerama naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (NN 78/12), koji su stupile na snagu 13. srpnja 2012., propisan je novi rok za poduzetnike koji nisu podnijeli zahtjev prema članku 7. stavku 1. Zakona o mjerama naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (NN 45/11 i 25/12.). Poduzetnici su imali mogućnost podnošenja zahtjeva u roku od 30 dana od 13. srpnja 2012. godine.

⁴⁰ Zakon o posebnoj mjeri naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom (NN 45/11, 25/12, 78/12) čl. 10.a, čl. 10.b

3.4. Predstečajna nagodba

Mjere za odgodu naplate i obročnu otplatu poreznog duga su omogućavale fizičkim i pravnim osobama da smanje svoje porezne obveze prema javnim tijelima, uključujući obveze prema radnicima ako nisu mogli isplatiti doprinose.

Uvođenjem instituta predstečajne nagodbe, uređenog Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi⁴¹(dalje: ZFPPN), donesenog 1. listopada 2012. godine, željelo se postići dva cilja; da se financijskom rekonstrukcijom omogući dužnicima povratak u stanje likvidnosti i solventnosti, a vjerovnicima osiguraju povoljniji uvjeti namirenja njihovih tražbina od uvjeta koje bi ostvarili da je protiv dužnika pokrenut stečajni postupak.⁴²

Razlika između prijašnjih zahtjeva za odgodu naplate ili obročnu otplatu duga, a čije je podnošenje bilo svojevoljno od strane poduzetnika, od zahtjeva za sklapanjem predstečajne nagodbe nalazi se u zakonski propisanoj dužnosti poduzetnika da u roku od 60 dana od nastanka nelikvidnosti poduzme mjere financijskog restrukturiranja radi ponovnog uspostavljanja stanja likvidnosti.⁴³ Nastavno tome, ZFPPN-om su propisane novčane kazne za nepostupanje poduzetnika po odredbama zakona u slučaju stanja nelikvidnosti i/ili insolventnosti u iznosima od 10.000,00 do 1.000.000,00 kuna za poduzetnike te kaznom od 1.000,00 do 50.000,00 kuna za odgovornu osobu poduzetnika.⁴⁴

3.4.1. Nelikvidnost i insolventnost

ZFPPN-om propisano je značenje nelikvidnosti i insolventnosti kod poduzetnika. Članak 15. Zakona navodi da nelikvidnost nastaje kad poduzetnik ne može ispuniti dospjele novčane obveze u određenom vremenskom razdoblju. Nelikvidnost kod poduzetnika nastupa ako više od 60 dana kasni u ispunjenju jedne ili više novčanih

⁴¹ Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (NN 108/2012)

⁴² Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (NN 108/2012), čl.20

⁴³ Ibidem, čl.17. st. 5. i čl.18.

⁴⁴ Ibidem, čl. 88.

obveza, čiji iznos prelazi 20% od iznosa svojih (kratkoročnih⁴⁵) obveza objavljenih u godišnjem (financijskom⁴⁶) izvješću za proteklu financijsku godinu prije dospjeća tih obveza te ako više od 30 dana kasni s isplatom plaće za radnike u visini ugovorene plaće te plaćanjem pripadajućih poreza i doprinosa koje je dužan obračunati i uplatiti zajedno s plaćom.⁴⁷

S druge strane, stanje insolventnosti poduzetnika obilježavaju dva kriterija koja se međusobno isključuju: nesposobnost za plaćanje i prezaduženost. Temeljem članka 16. ZFPPN-a, ako poduzetnik ne može trajno ispunjavati svoje dospjele novčane obveze, poduzetnik je nesposoban za plaćanje. Nadalje, poduzetnik je nesposoban za plaćanje i ako u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje koji vodi Financijska agencija ima evidentirane neizvršene osnove za plaćanje u razdoblju duljem od 60 dana, a koje je trebalo na temelju valjanih osnova za plaćanje, bez daljnjeg pristanka poduzetnika, naplatiti s bilo kojeg od njegovih računa. Ako vrijednost imovine poduzetnika nije pokrivala postojeće obveze, poduzetnik se smatrao prezaduženim.

3.4.2. Kontroverze izazvane odredbama o predstečajnoj nagodbi

Primjena mjera odgode ili obročne otplate duga putem predstečajne nagodbe između dužnika i kvalificirane većine vjerovnika naišla je na brojne regulacijske propuste koji su doveli do nekoliko izmjena Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi u kratkom vremenskom razdoblju nakon što je stupio na snagu.

Navedeni Zakon je u nepunih godinu dana tri puta noveliran – najprije Uredbom Vlade Republike Hrvatske od 20. prosinca 2012.⁴⁸, zatim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi od 28. lipnja 2013.⁴⁹, a onda Uredbom o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i

⁴⁵ Naknadno promijenjeno Uredbom o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, br. NN 144/2012; 21.12.2012.

⁴⁶ Ibidem

⁴⁷ Ibidem, članak 15.

⁴⁸ Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, br. NN 144/2012

⁴⁹ Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, br. NN 81/2013

predstečajnoj nagodbi od 5. rujna 2013.⁵⁰ Takav slijed događaja ukazuje da institut predstečajne nagodbe i njegova razrada nisu do kraja domišljeni i doradeni u vrijeme donošenja.⁵¹

Iz navedenog se može zaključiti da je institut predstečajne nagodbe izazvao mnogo kontroverzi u kratkom razdoblju, jer je zakonski tekst bio nejasan i rješenja nisu bila dovoljno razrađena, što je stvorilo prostor za različite interpretacije, ali i različita postupanja i tumačenja sudova. Ova situacija je izazvala društvene, gospodarske, pravne i političke rasprave.⁵²

Upitnost predstečajne nagodbe kao dobre mjere za dužnike odražava se već u samom početku sa pokretanjem predstečajnog postupka, budući da poduzetnici koji su postali nelikvidni i/ili nesolventni, imaju za dužnost pokrenuti predstečajni postupak koji sam po sebi donosi troškove, poput troškova za usluge FINA-e, usluge revizora, računovođa, financijskih savjetnika i dr., koje ne mogu platiti. Uz to, Zakonom je bila propisana odredba prema kojoj je dužnik dužan platiti vjerovniku iznos od 300,00 kuna u slučaju da zakasni platiti vjerovnikov račun.⁵³

Osim nezadovoljstva koje se ticalo troškova koje predstečajni postupak sa sobom nosi te pitanja povoljnosti predstečajne nagodbe od provedbe ovrhe u smislu namirivanja vjerovnika, Zakon je sadržavao nedorečene odredbe, poput rokova za nastupanje stanja nelikvidnosti i/ili insolventnosti i njihovo presjecanje s rokovima nastupanja stečajnog postupka. Prisutni su bili i nedostaci u samom postupku predstečajne nagodbe. Prema tome, ubrzo su donešene izmjene i dopune Zakona za bolje shvaćanje i primjenu istog. Naposljetku, prestečajni postupak se prestaje uređivati odredbama toga Zakona.

⁵⁰ Uredba o izmjenama i dopunama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, br. NN 112/2013

⁵¹ Dika, Mihajlo. Postupak sklapanja predstečajne nagodbe - Nadležnost, pokretanje, sudionici, provedba postupka, učinci, stavljanje izvan snage Dostupno na: [https://www.vtsrh.hr/.../Postupak_sklapanja_predstečajne_nagodbe...\(Mihajlo_Dika\)](https://www.vtsrh.hr/.../Postupak_sklapanja_predstečajne_nagodbe...(Mihajlo_Dika)) (09.04.2021.)

⁵² Maganić Aleksandra; Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe; Izvorni znanstveni rad, ožujak 2015. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr.../A.Maganić/Pravna_sredstva_protiv_predstečajne_nagodbe.../ (09.04.2021.)

⁵³ Kasnije izmijenjeno Uredbom – više se nije smatralo obveznom dužnika, već kao pravo vjerovnika

4. NORMATIVNI OKVIR MJERA OBROČNE OTPLATE OD 2015. GODINE DO DANAS

4.1. Predstečajni postupak prema Stečajnom zakonu

Novi stečajni zakon⁵⁴ stupa na snagu dana 1. rujna 2015. i time odredbe Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi prestaju važiti u uređenju postupka predstečajne nagodbe, koji se uređuje odredbama Stečajnog zakona kao predstečajni postupak.⁵⁵

Prema Stečajnom zakonu, predstečajni postupak ima svrhu urediti pravni status dužnika i njegove veze s vjerovnicima te očuvati njegovu djelatnost, dok se stečajni postupak provodi s ciljem da se skupno zadovolje vjerovnici stečajnog dužnika prodajom njegove imovine i podjelom prikupljenih sredstava među vjerovnicima.

Članak 442. stavak 1. Stečajnog zakona navodi kako će se predstečajne nagodbe pokrenute temeljem ZFPPN-a dovršiti prema odredbama tog zakona. S time da se članak 32. stavak 1. točka 2. Stečajnog zakona na odgovarajući način primjenjuje i na predstečajne nagodbe sklopljene na temelju ZFPPN-a. Tako propisanim odredbama zakonodavac je onemogućio podnošenje novih prijedloga za otvaranje predstečajnog postupka na temelju Stečajnog zakona ako nije istekao rok od dvije godine od dana ispunjenja obveza iz prije sklopljene predstečajne nagodbe na temelju odredaba ZFPPN-a.⁵⁶

Pokretanje predstečajnog postupka prema Stečajnom zakonu postaje pravo, a ne obaveza te poduzetnici nisu dužni pokrenuti predstečajni postupak. Potrebno je napomenuti i da je za vođenje predstečajnog postupka nadležan trgovački sud, dok se predstečajna nagodba rješavala najvećim dijelom mimo suda, odnosno za rješavanje predstečajnih nagodbi bilo je nadležno nagodbeno vijeće.

⁵⁴ Stečajni zakon (NN 71/15, 104/17)

⁵⁵ Nove izmjene i dopune Stečajnog zakona NN 36/2022 stupaju na snagu 18.03.2022.

⁵⁶ Takva odredba je bila propisana i ZFPPN-om, člankom 49. stavak 1. točka 2. u kojem je bilo navedeno da se prijedlog za vođenje postupka predstečajne nagodbe ne može podnijeti ako nije protekao rok od dvije godine od dana ispunjenja obveza iz prethodno sklopljene predstečajne nagodbe.

4.1.1. Svrha i razlozi pokretanja predstečajnog postupka

Predstečajni postupak prema Stečajnom zakonu zadržava istu svrhu kao i predstečajna nagodba regulirana ZFPPN-om. Pokretanjem predstečajnog postupka na zahtjev dužnika nastoji se spriječiti da se dužnik, koji je trenutno nesposoban za plaćanje, ne dovede u stanje prezaduženosti i blokade računa te pokretanja stečajnog postupka. Cilj predstečajnog postupka je omogućiti dužniku obročnu otplatu dugova ili otpis, primjenom mjera koje su dostupne u okviru tog postupka.

Predstečajni postupak iz 2015. u Hrvatskoj se razvija kao odgovor na Preporuku Europske komisije od 12. ožujka 2014. kojom se traži da države članice osiguraju pristup pravnim mehanizmima koji bi omogućili poduzećima u poteškoćama da pravovremeno restrukturiraju svoje poslovanje i izbjegnu insolventnost, a time postigla veću korist za vjerovnike, zaposlene, ulagače i gospodarstvo u cjelini. Cilj je pružiti poduzetnicima, nad kojima je otvoren stečajni postupak, mogućnost oporavka, dok se u Preporuci navode elementi koje bi trebao sadržavati restrukturirajući mehanizam, te uvjeti pod kojima bi poduzetnik trebao biti oslobođen negativnih posljedica stečajnog postupka i dugova.

Prema Stečajnom zakonu, ukinut je razlog "nelikvidnosti" kao stečajni odnosno predstečajni razlog. Umjesto toga, zakon predviđa samo jedan predstečajni razlog, a to je "prijeteća nesposobnost za plaćanje". Sud će utvrditi postojanje prijeteće nesposobnosti za plaćanje ako se stekne uvjerenje da dužnik neće moći ispuniti svoje postojeće obveze po dospijecu. Ipak, ta zakonska odredba je problematična jer je prijeteća nesposobnost za plaćanje objektivna činjenica koja postoji neovisno o uvjerenju suda. Također, da bi se predstečajni postupak mogao otvoriti, potrebno je da sud tu činjenicu utvrdi. Da bi se precizirao sadržaj prijeteće nesposobnosti za plaćanje, trebalo bi odrediti da dužniku prijete nesposobnost za plaćanje kada je vjerojatno da svoje već postojeće obveze neće moći ispuniti u trenutku njihove dospelosti.

Sa druge strane, Stečajni zakon iz 2015. godine propisuje da će se stečajni postupak otvoriti ako sud utvrdi postojanje stečajnog razloga, a to može biti ili nesposobnost za

plaćanje ili prezaduženost. Za razliku od starog Stečajnog zakona iz 1996. godine, zakon od 2015. godine više ne uključuje prijeteću nesposobnost za plaćanje kao stečajni razlog.

Navedeni razlog za pokretanje predstečajnog postupka, a to je postojanje prijeteće nesposobnosti za plaćanje se nadalje karakterizira kao uvjerenje suda da dužnik svoje postojeće obveze neće moći ispuniti po dospijeću te ako nisu nastale okolnosti zbog kojih se smatra da je dužnik postao trajnije nesposoban za plaćanje, odnosno ako dužnik u Očevidniku redosljeda osnova za plaćanje koji vodi Financijska agencija ima jednu ili više evidentiranih neizvršenih osnova za plaćanje koje je trebalo, na temelju valjanih osnova za plaćanje, bez daljnjeg pristanka dužnika naplatiti s bilo kojeg od njegovih računa ili ako duže od 30 dana kasni s isplatom plaće koja radniku pripada prema ugovoru o radu, pravilniku o radu, kolektivnom ugovoru ili posebnom propisu odnosno prema drugom aktu kojim se uređuju obveze poslodavca prema radniku ili u roku od 30 dana ne uplati doprinose i poreze prema plaći koja radniku pripada prema ugovoru o radu, pravilniku o radu, kolektivnom ugovoru ili posebnom propisu odnosno prema drugom aktu kojim se uređuju obveze poslodavca prema radniku, računajući od dana kada je radniku bio dužan isplatiti plaću.⁵⁷

4.1.2. Subjekti i tijela predstečajnog postupka

Predstečajnim dužnikom smatra se svaka pravna osoba⁵⁸ te dužnik pojedinac, odnosno fizička osoba obveznik poreza na dohodak od samostalne djelatnosti prema odredbama Zakona o porezu na dohodak i fizička osoba obveznik poreza na dobit prema odredbama Zakona o porezu na dobit. Predstečajni postupak vodi se nad dužnikom i vjerovnikom.

⁵⁷ Stečajni zakon (NN 71/15, 104/17), čl. 4

⁵⁸ Izuzev financijskih institucija, kreditnih unija, investicijskih društva i društva za upravljanje investicijskim fondovima, kreditnih institucija, društva za osiguranje i reosiguranje, leasing-društva, institucija za platni promet i institucija za elektronički novac nad kojima se, prema članku 3. stavak 6. SZ-a ne može provesti predstečajni postupak. Jednako vrijedi i za Republiku Hrvatsku i fondovima koji se financiraju iz proračuna RH, HZZO, HZMO i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U predstečajnom postupku vjerovnik je osoba koja u vrijeme otvaranja predstečajnog postupka ima imovinskopravnu tražbinu prema dužniku.⁵⁹ Dijeli se na izlučne i razlučne vjerovnike. Izlučni vjerovnici imaju pravo na namirenje iz određenih sredstava ili imovine, a razlučni vjerovnici imaju pravo na namirenje iz određene imovine u svojstvu založnog vjerovnika.

Detaljnije, izlučni vjerovnik je osoba koja na temelju svog stvarnoga ili osobnoga prava može dokazati da neki predmet nije dio dužnikove imovine. Sa druge strane, razlučni vjerovnik je osoba koja u odnosu na stvar ili pravo iz dužnikove imovine ima založno pravo ili pravo na namirenje iz stvari ili prava koji su upisani u javnoj knjizi. Također, ima pravo pokrenuti sudski ili javnobilježnički ovršni postupak radi prodaje stvari ili unovčenja prava te pravo odvojenog namirenja u slučaju da vjerovnik koji na nekom predmetu iz imovine dužnika ima kakvo založno pravo koje nije upisano u javnu knjigu. Pod ostale razlučne vjerovnike, prema članku 152. Stečajnog zakona, navode se vjerovnici kojima je dužnik radi osiguranja njihove tražbine predao neku pokretnu stvar ili prenio neko pravo, vjerovnici koji imaju pravo zadržanja nekoga predmeta, jer su postupali u korist toga predmeta, u mjeri u kojoj njihova tražbina po toj osnovi ne prelazi još postojeću korist, vjerovnici koji pravo zadržanja imaju na temelju zakona te Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne samouprave te druge pravne osobe, ako predmet za koji postoji obveza plaćanja carine ili poreza po zakonu služi osiguranju javnih davanja.⁶⁰

Pojednostavljeno, izlučni vjerovnik je onaj koji može dokazati da određeni predmet nije dio dužnikove imovine zbog vlasničkog ili drugog prava koje posjeduje. S druge strane, razlučni vjerovnik je osoba koja ima založno pravo ili pravo na namirenje iz određene imovine dužnika, te može pokrenuti sudski ili javnobilježnički ovršni postupak radi prodaje stvari ili unovčenja prava. Tu su i drugi razlučni vjerovnici, kao što su oni koji su dobili pravo zadržanja nad nekim predmetom ili koji imaju pravo na temelju zakona.

⁵⁹ Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Vodič kroz predstečajni postupak, str. 4

⁶⁰ Ibidem

U pogledu tijela predstečajnog postupka, sud ima zadaću odlučiti o otvaranju postupka, imenovanju i razrješavanju povjerenika, te nadzirati njihov rad i rad Financijske agencije. Sud također odlučuje o utvrđenim i osporenim tražbinama, obustavi predstečajnog postupka te o svim drugim pitanjima vezanim za predstečajni postupak, osim ako zakon ne propisuje drugačije. Povjerenik je drugo tijelo predstečajnog postupka, a njegova je zadaća voditi brigu o imovini dužnika i utvrditi njegovo financijsko stanje kako bi pomogao u rješavanju tražbina vjerovnika.

Članak 24. Stečajnog zakona propisuje obveze povjerenika koje su imenovane od strane suda, a to uključuje obvezu provjeriti i nadzirati poslovanje dužnika, provjeriti popis imovine i obveza dužnika, te provjeriti vjerodostojnost prijavljenih tražbina. Također, povjerenik je zadužen za osporavanje sumnjivih tražbina i obavljanje drugih poslova u skladu sa Zakonom.

4.1.3. Otvaranje predstečajnog postupka

Donošenjem novog Stečajnog zakona dana 31.03.2023.godine, stupaju na snagu nove odredbe. Jedna od bitnih izmjena očituje u odredbi za pokretanje predstečajnog postupka, te tako prema novom Stečajnom zakonu, prijedlog za pokretanje postupka može podnijeti jedino dužnik.⁶¹ Dok je prijašnjim Stečajnim zakonom bilo regulirano da su dužnik ili vjerovnik u suglasnosti s dužnikom ovlašteni podnijeti prijedlog za otvaranje predstečajnog postupka, kojeg se podnosi nadležnom trgovačkom sudu prema sjedištu dužnika, na propisanom obrascu koji treba sadržavati podatke za identifikaciju dužnika⁶² i podnositelja prijedloga te popis imovine i obveza dužnika. Uz prijedlog, nužno je priložiti financijska izvješća ne starija od tri mjeseca od dana podnošenja prijedloga, izjavu o broju zaposlenih na zadnji dan u mjesecu koji prethodi danu podnošenja prijedloga te prijedlog plana restrukturiranja⁶³, koji je najvažnija isprava prilikom otvaranja predstečajnog postupka. Plan mora sadržavati načine,

⁶¹ Stečajni zakon (NN 71/15, 104/17, 36/22), čl.25

⁶² Stečajni zakon (NN 71/15, 104/17), čl. 14. propisuje da se podaci za identifikaciju sastoje od tvrtke ili naziva, sjedišta i poslovne adrese i osobnoga identifikacijskog broja za pravnu osobu te imena i prezimena, sjedišta i poslovne adrese, adrese prebivališta i osobnoga identifikacijskog broja za fizičku osobu.

⁶³ Ibidem, članak 26.

rokove i uvjete namirenja vjerovnikovih tražbina. Podnositelj prijedloga dužan je uplatiti predujam za troškove predstečajnog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna⁶⁴, Kako s prijedlog ne bi bio odbačen kao nedopušten od strane suda.

Predstečajni postupak je hitan, sukladno načelu postupka. Člankom 63. Stečajnog zakona propisano je da predstečajni postupak mora završiti najkasnije u roku od 120 dana od dana otvaranja. Sud može na prijedlog dužnika, vjerovnika ili povjerenika produžiti rok za najviše 180 dana ako procjeni da bi to rezultiralo uspješnim okončanjem predstečajnog postupka.⁶⁵

4.1.3.1. Odlučivanje o prijedlogu za otvaranje predstečajnog postupka

Za rješavanje predstečajnog postupka isključivo je stvarno i mjesno nadležan trgovački sud, koji je dužan odlučiti o prijedlogu za pokretanje predstečajnog postupka u roku od osam dana od dana podnošenja potpunog prijedloga.⁶⁶ Sud će donijeti rješenje o otvaranju predstečajnog postupka te rješenje objaviti na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova, ako su ispunjene sve pretpostavke za otvaranje predstečajnog postupka. Pretpostavke zahtijevaju da se otvaranje predstečajnog postupka ne temelji na prije podnesenom prijedlogu, odnosno da je istekao rok od dvije godine od ispunjenja obveza iz prije potvrđenoga plana restrukturiranja, da je prijedlog podnesen od ovlaštene osobe te da je dužnik naveo u popisu imovine i obveza dužnika moguće postupke koji se vode pred sudom ili javnopravnim tijelom u kojem je dužnik stranka.⁶⁷

Sud u predstečajnom postupku ima obvezu samostalno utvrditi sve relevantne činjenice te tijekom postupka pažljivo voditi računa o njima. Iz tog razloga sud može poduzimati sve nužne radnje za prikupljanje dokaza i donositi odluke bez potrebe za usmenom raspravom.

⁶⁴ Ibidem, članak 28. stavak 2. navodi da je za dva ili više prijedloga nužno uplatiti jednaki iznos za svaki podneseni prijedlog

⁶⁵ Rok propisan odredbama novog Stečajnog zakona iz 2022. godine, prijašnji zakon imao je određen datum od 300 dana, s mogućnošću produljenja od 60 dana.

⁶⁶ Stečajni zakon (NN 71/15, 104/17), članak 31., stavak 1.

⁶⁷ Stečajni zakon (NN 71/15, 104/17, 36/22), članak 32.

4.1.3.2. Odlučivanje o otvaranju predstečajnoga postupka

Ukoliko sud procijeni da su zadovoljeni svi potrebni preduvjeti, izdat će rješenje o otvaranju predstečajnog postupka i imenovati povjerenika, što će biti obavljeno istim rješenjem.

Nakon donošenja rješenja o otvaranju predstečajnog postupka, dužnik i povjerenik bit će pozvani da u roku od 30 dana od dana dostave tablice prijavljenih tražbina dostave pisano očitovanje nadležnoj jedinici Financijske agencije o tome priznaju li ili osporavaju svaku prijavljenu tražbinu.

Tražbine se moraju prijaviti nadležnoj jedinici Financijske agencije na propisanom obrascu u roku od 21 dana od dana dostave rješenja o otvaranju predstečajnog postupka. Nakon što dužnik i povjerenik, ako je imenovan, dostave svoje pisano očitovanje o prijavljenim tražbinama, vjerovnici imaju rok od 15 dana da ospore prijavljene tražbine koje smatraju nepostojećim. Tražbine prijavljene nakon proteka roka za prijavu sud će odbaciti rješenjem.⁶⁸

Prema članku 34. Stečajnog zakona, nakon donošenja rješenja o otvaranju predstečajnog postupka, sud će naložiti da se ta informacija upiše u registar u kojem je dužnik već upisan kao nositelj nekog prava, te u javne knjige, registre, upisnike i očevidnike u kojima je također upisan. Također, istog dana kada je rješenje doneseno, sud će objaviti rješenje i prijedlog plana restrukturiranja na mrežnoj stranici e-Oglasne ploče sudova. Rješenje će se također dostaviti Financijskoj agenciji.

4.1.3.3. Ispitno ročište i ročište za glasovanje o planu restrukturiranja

Sud će ispitati prijavljene tražbine koje su dostavljene Financijskoj agenciji, čak i ako vjerovnici koji su ih prijavili nisu prisutni na ročištu. Prema članku 46. Stečajnog zakona, osporene tražbine od strane dužnika, povjerenika i vjerovnika moraju biti

⁶⁸ Ibidem, članak 36.

raspravljene, a sud ima ovlasti da prizna osporene tražbine nakon ispitivanja. Moguće je priložiti popunjeni obrazac za glasovanje o planu restrukturiranja uz prijavu tražbine.⁶⁹ Ukoliko prijedlog plana restrukturiranja ne obuhvaća sve prijavljene tražbine, dužnik ima obvezu dostaviti sudu plan restrukturiranja koji obuhvaća sve prijavljene tražbine, najkasnije u roku od 21 dana od dana dostave odluke drugostupanjskog suda o žalbi protiv rješenja o prijavljenim tražbinama koje su utvrđene i osporene.⁷⁰ U suprotnome, sud će obustaviti postupak.

Tijekom ročišta za glasovanje, dužnik iznosi plan restrukturiranja te nakon toga povjerenik daje svoje mišljenje. Nakon toga slijedi rasprava u kojoj vjerovnici, dužnik i povjerenik imaju pravo sudjelovati i iznijeti svoje prijedloge. U slučaju da vjerovnici imaju prijedloge za izmjene plana restrukturiranja, o tim prijedlozima će se očitovati dužnik.⁷¹

Vjerovnici koji se nalaze na popisu kojeg sastavlja sud i dodjeljuje im pravo glasa koja im pripadaju odlučuju o planu restrukturiranja, glasovanjem pisanim putem na propisanom obrascu za glasovanje.⁷² Plan restrukturiranja se smatra prihvaćenim ako je za njega glasovala većina svih vjerovnika i ako u svakoj skupini zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za plan dvostruko prelazi zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali protiv prihvaćanja plana.

4.1.3.4. Pravne posljedice otvaranja predstečajnog postupka

U trenutku kad je rješenje o otvaranju predstečajnog postupka objavljeno na mrežnoj stranici e –Oglasna ploča sudova, pravne posljedice otvaranja predstečajnog postupka nastupaju. Prema članku 29. i 67. stavak 1. Stečajnog zakona, od dana otvaranja predstečajnog postupka do njegova završetka dužnik može obavljati samo plaćanja nužna za redovno poslovanje. Smatra se da su za redovno poslovanje nužna plaćanja iz radnog odnosa u bruto iznosu za radnike čije su tražbine dospjele do dana otvaranja

⁶⁹ Ibidem, čl. 36. st. 4.

⁷⁰ Ibidem, čl. 52. st. 1.

⁷¹ Ibidem, čl. 55.

⁷² Ibidem, čl. 57.-58.

predstečajnog postupka, otpremnine do iznosa propisanoga zakonom i kolektivnim ugovorom, tražbine po osnovi naknade štete pretrpljene zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti, odnosno plaće radnika uvećane za iznos doprinosa na osnovicu i druga materijalna prava radnika u skladu s ugovorima o radu i kolektivnim ugovorima dospjela nakon podnošenja prijedloga za otvaranje predstečajnog postupka, plaćanja za troškove predstečajnog postupka i druga plaćanja nužna za redovno poslovanje propisana posebnim zakonom.⁷³

Zabranjeno je pokretanje parničnih, ovršnih, upravnih i postupaka osiguranja protiv dužnika od dana otvaranja predstečajnog postupka do njegova završetka. Ako je jedan od takvih postupaka u tijeku, prekidaju se sa danom otvaranja predstečajnog postupka. Takvi postupci mogu biti ponovno pokrenuti na prijedlog vjerovnika nakon sklopljenog predstečajnog sporazuma ili nakon pravomoćnosti rješenja o obustavi predstečajnog postupka. Zabrana ili prekid tih postupaka ne odnosi se na tražbine koje su tim postupcima obuhvaćene a koje su u predstečajnom postupku osporene.

Članak 74. Stečajnog zakona navodi da tijekom predstečajnog postupka kamate se ne obračunavaju osim ako se radi o tražbinama koje nisu obuhvaćene predstečajnim postupkom. Međutim, u slučaju da predstečajni postupak bude obustavljen, kamate će se obračunavati, osim ako obustava nije uzrokovana time što je dužnik ispunio sve obveze prema vjerovnicima.

4.1.4. Ishodi predstečajnog postupka

4.1.4.1. Postupanje po potvrđenom predstečajnom sporazumu

Nakon što većina vjerovnika prihvati plan restrukturiranja, sud donosi rješenje kojim se potvrđuje predstečajni sporazum. Ovo rješenje se objavljuje na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova, a informacija o potvrđenom predstečajnom sporazumu upisuje se u registar u kojem se nalazi dužnik. Financijska agencija također mora primiti pravomoćno rješenje kojim se potvrđuje predstečajni sporazum.

⁷³ Ibidem, članak 29. stavak 2.

Članak 62. Stečajnog zakona propisuje da potvrđeni predstečajni sporazum ima pravnu snagu prema svim sudionicama u postupku, a odredba se najviše odnosi na vjerovnike koji svoju tražbinu nisu prijavili u predstečajnom postupku, a bili su pravovremeno obavješteni, te se u tom slučaju njihove tražbine rješavaju na način, u rokovima i pod uvjetima predviđenima u skupini u kojoj bi vjerovnik pripadao da je prijavio tražbinu.

Potvrđeni predstečajni sporazum ima pravne učinke prema dužniku u dijelu njegovih otpisanih obveza koje su dovele do ostvarenja dobiti, te dužnik ima obvezu zadržati tu dobit do isteka roka za ispunjenje svih obveza koje proizlaze iz predstečajnog sporazuma.

4.1.4.2. Obustava predstečajnog postupka

Prema odredbi članka 64. Stečajnog zakona, sud će donijeti rješenje o obustavi predstečajnog postupka ako utvrdi da ne postoji razlog za pokretanje predstečajnog postupka, ako dužnik djeluje suprotno odredbama Stečajnog zakona tijekom predstečajnog postupka, ako ne isplati plaću radnicima u roku od 30 dana od dana na koji je plaća trebala biti isplaćena ili ne uplati poreze i doprinose na plaću u tom roku, ako ispunjava sve obveze prema vjerovnicima prije ročišta za glasovanje, ako Hrvatska narodna banka ne izda prethodnu suglasnost za pretvaranje tražbine kreditne institucije u temeljni kapital dužnika, ako utvrdi da vjerovnici neće prihvatiti plan restrukturiranja ili u drugim slučajevima propisanim zakonom.

4.2. Upravni ugovor prema Općem poreznom zakonu

4.2.1. Opće karakteristike upravnih ugovora

Tri su osnovne karakteristike upravnih ugovora: prvo, strane u ugovoru, drugo, svrha i cilj zbog kojih se ugovor sklapa, te treće, posebna pravila koja se primjenjuju pri sklapanju i izvršavanju ovih ugovora.

Prva karakteristika upravnih ugovora naglašava da uvijek postoji javnopravna osoba kao jedna od strana ugovora, bilo da je to država, regionalna ili lokalna jedinica samouprave, njezina tijela ili pravne osobe koje se financiraju iz javnih izvora (kao što su javne ustanove ili javna poduzeća).

Druga karakteristika upravnih ugovora odnosi se na namjeru javnopravnih tijela da sklapanjem takvog ugovora postignu određeni javni interes, koji može biti različit, ali u osnovi se radi o zadovoljenju neke javne potrebe.

Treća karakteristika upravnih ugovora je da su pitanja koja se odnose na njihovo sklapanje i izvršavanje obuhvaćena normama javnog prava, što može uključivati postupke koji prethode odabiru privatnog partnera, odabir samog partnera, pitanja pravne zaštite subjekata kojima nije ponuđeno sklapanje takvog ugovora, te postupak izmjene ugovora tijekom trajanja ugovornog odnosa. Ovo znači da se upravni ugovori nalaze pod drugačijim pravnim režimom od ugovora privatnog prava.

4.2.2. Upravni ugovor u okviru Općeg poreznog zakona

Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona (NN 26/15) stupio je na snagu 17. ožujka 2015. godine i uveo je institut upravnog ugovora koji omogućuje poreznim obveznicima odgodu dospelosti poreznog duga i obročnu otplatu, te odgodu ovrhe i deblokadu računa. Kada je novi Opći porezni zakon stupio na snagu (NN 115/16) 9. prosinca 2016. godine, odredbe o upravnom ugovoru ostale su nepromijenjene.

Kroz dulje razdoblje, mogućnost obročne otplate i odgode poreznog duga bila je usmjerena na pravne i fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost. Članak 118. Općeg poreznog zakona iz 2000. (kasnije ukinut) i 2008. godine (ponovno uveden) odnosio se i na fizičke osobe, a uvođenjem instituta upravnog ugovora u odredbe Općeg poreznog zakona obuhvaća se širi krug subjekata (poreznih obveznika) kojima je namijenjena obročna otplata poreznih dugovanja.

Upravni ugovor predstavlja upravno pravni odnos između države, odnosno drugog javnopravnog tijela i privatne osobe koji se sklapa radi ostvarenja određenog cilja. Dok se ostali zakoni služe upravnim ugovorom kako bi istaknuli koje karakteristike imaju pravni akti koji se tim zakonom uređuju, prema Općem poreznom zakonu upravni ugovor je sam naziv upravnog akta. Prilikom rasprave o Konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, postavljalo se pitanje drukčijeg naziva upravnog ugovora, međutim, kako je u Zakonu o općem upravnom postupku, koji se u poreznom pravu primijenjuje supsidijarno, već uveden upravni ugovor kao institut pa oba propisa moraju imati usklađene nazive ugovora.⁷⁴

Članak 101., 102. i 103. Općeg poreznog zakona reguliraju upravni ugovor, a njegovo sklapanje omogućuje poreznim obveznicima da u roku od 24 mjeseca u cijelosti ili djelomično podmire dospjele porezne obveze uz obračun zakonske zatezne kamate porezni dug za koji se traži upravni ugovor. Sklapanje upravnog ugovora je slobodna volja čelnika poreznog tijela i poreznog obveznika te se on sklapa u pisanom obliku.

4.2.3. Predmet upravnog ugovora

Upravni ugovor u okviru Općeg poreznog zakona sklapa se u cilju podmirenja poreznih obveza. Shodno tome, predmet upravnog ugovora je dospjeli i nenaplaćeni porezni dug evidentiran u službenim evidencijama poreznog tijela. Opći porezni zakon ne propisuje definiciju poreznog duga, već je to određeno Pravilnikom o provedbi Općeg poreznog zakona (NN 45/19). Prema članku 85. Pravilnika, poreznim se dugom smatra iznos dospjele obveze na ime poreza evidentiran na poreznom broju dužnika u službenim evidencijama Porezne uprave, a obveza je nastala i evidentirana na temelju obračunske prijave ili rješenja Porezne uprave ili je utvrđena rješenjem u postupku nadzora od strane nadležnog poreznog tijela te je dospjela na naplatu, a ukupni iznos

⁷⁴ Računovodstvo i porezi, br. 4/15, Novine u Općem poreznom zakonu, Božo Prelević, str. 117. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09), člankom 150. propisuje uvjete i predmet upravnog ugovora te tako navodi da će javnopravno tijelo i stranka sklopiti upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora. Pritom upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prinudnim propisima, javnom interesu niti smije biti sklopljen na štetu trećih osoba. Ako upravni ugovor ima pravni učinak na prava trećih osoba pravno je valjan samo uz pisani pristanak tih osoba. Također je navedeno da se upravni ugovor sklapa u pisanom obliku.

duga se sastoji od glavnice (ili zbrojeno više glavnica) i obračunskih kamata (ili zbrojenih kamata za više godina uključujući i za tekuću godinu) umanjen za iznos za koji je sklopljen upravni ugovor ili neki drugi oblik odgođenog plaćanja.

Opći porezni zakon definira porezni dug kao iznos neplaćene obveze proizašle iz osnove poreza, doprinosa i ostalih javnih davanja, te se utvrđivanje, naplata i kontrola istoga odvija pod nadležnosti Porezne uprave.

Dakle, predmetom upravnog ugovora može biti:

- dug nastao s osnove poreza koji su novčana davanja i prihod državnog proračuna te županijskih i gradskih odnosno općinskih proračuna, kao što su porez na dodanu vrijednost, porez na dobitak, porez i prirez na dohodak, trošarine, porez na promet nekretnina i ostali,
- dug s osnove doprinosa za obvezno mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti i doprinosa za mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje, kao i dug s osnove doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, zaštitu zdravlja na radu i s osnove doprinosa za zapošljavanje, te
- dug s osnove spomeničke rente, doprinosa komorama, turističkim zajednicama, pristojbi

Predmetom upravnog ugovora ne mogu biti dugovi nastali s osnove novčanih kazni i troškova postupka koje izriče i/ili prisilno naplaćuje Porezna uprava, te dugovi s osnove doprinosa za mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti i doprinosa za mirovinsko osiguranje za starost na temelju individualne kapitalizirane štednje za osobe koje su same za sebe obveznici plaćanja doprinosa⁷⁵.

⁷⁵ Odnosi se na osobe koje imaju pravo na produženo osiguranje prema članku 18. Zakona o mirovinskom osiguranju, koji propisuje da pravo na produženo osiguranje prestaje ako dospjeli doprinosi nisu plaćeni u roku od tri mjeseca od dana dospjeća.

4.2.4. Sudionici primjene odredbi o upravnom ugovoru

Upravni ugovor sklapa se između poreznog tijela i poreznog obveznika radi namirenja dospjelog poreznog duga. Prema članku 101. Općeg poreznog zakona upravni ugovor se sklapa slobodnom voljom sudionika porezno-dužničkog odnosa, a njegovo sklapanje ne smije biti protivno prinudnim propisima i javnom interesu, te ne smije biti sklopljen na štetu trećih osoba niti smije biti protivan izreci rješenja kojim je utvrđena porezna obveza.

Članak 102. Općeg poreznog zakona navodi da prijedlog za sklapanje upravnog ugovora podnosi fizička ili pravna osoba te se daje mogućnost sklapanja upravnog ugovora svakoj pravnoj ili fizičkoj osobi, odnosno poreznom obvezniku koji ima dospjeli i nenaplaćeni porezni dug iskazan u analitičkim knjigovodstvenim evidencijama Porezne uprave. Svaki zakon sam za sebe propisuje što smatra pod poreznim obveznikom, a s obzirom da Opći porezni zakon obuhvaća sve fizičke i pravne osobe, poreznim se obveznikom smatraju:

- pravne osobe, udružene osobe ili imovinske mase bez pravne osobnosti koje samostalnu djelatnost obavljaju samostalno i trajno, a radi ostvarivanja prihoda, dohotka ili drugih gospodarskih procijenjenih koristi (trgovačka društva, poduzetnici)⁷⁶
- fizičke osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost obrta i slobodnih zanimanja, a utvrđuju dobit ili dohodak na temelju poslovnih knjiga⁷⁷
- fizičke osobe koje su prestale obavljati djelatnost, a čiji je porezni duga nastao za vrijeme obavljanja te djelatnosti
- fizičke osobe koje su obveznici poreza na dohodak od imovine, a iznajmljivanje obavljaju samostalno i trajno

⁷⁶ Zakon o porezu na dobit (NN 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20); čl. 2., Opći porezni zakon (NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20), čl.44., Zakon o porezu na dodanu vrijednost (NN 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19), čl. 6.,

⁷⁷ Zakon o porezu na dohodak(NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20), čl. 2., Zakon o obrtu (NN 143/13, 127/19, 41/20), čl. 2., Zakon o porezu na dobit (NN 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20); čl. 2

- fizičke osobe koje obavljaju registriranu djelatnost poljoprivrede i ribarstva ili su obvezno osigurane osobe koje poljoprivrednu djelatnost obavljaju kao jedino i glavno zanimanje te su upisane u OPG upisnik kao nositelj ili član tog gospodarstva⁷⁸
- fizičke osobe koje ne sudjeluju u razmjeni dobara i usluga na tržištu, odnosno građani
- nasljednici koji su prema rješenju o nasljeđivanju naslijedili porezni dug ostavitelja⁷⁹

4.2.5. Uvjeti i prijedlog za sklapanje upravnog ugovora

Upravni ugovor nije jednostrani i autoritativni upravni akt, već se sklapa na temelju suglasne volje objiju strana, što predstavlja poticaj poreznim obveznicima da se aktivno uključe u rješavanje upravnih pitanja u suradnji s javnim tijelima.

Prijedlog poreznog obveznika za sklapanje upravnog ugovora podliježe uvjetima utvrđenim člankom 101. Općeg poreznog zakona. Ukoliko porezni obveznik ne ispuni zakonski propisane uvjete, Porezna uprava će odbiti njegov prijedlog za sklapanje upravnog ugovora i o tome će ga obavijestiti pismenim putem.

Spomenutim člankom navodi se da porezni obveznik ne smije imati blokiran račun od strane drugih vjerovnika, što je evidentirano u Očevidniku redoslijeda osnova za plaćanje koje vodi Financijska agencija, a u čiji uvid ima i Porezna uprava prilikom ocjenjivanja prijedloga za sklapanje upravnog ugovora. Od velike je važnosti podatak o računu poreznog obveznika u trenutku ocjenjivanja prijedloga, odnosno o blokadi ili deblokadi računa, jer postoji vjerojatnost nastupa blokade nakon sklapanja upravnog ugovora.⁸⁰ Sljedeći uvjet odnosi se na dugove s osnove novčanih kazni i troškova

⁷⁸ Uređeno Zakonom o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu (NN 29/18, 32/19)

⁷⁹ Nakon smrti poreznog obveznika s kojim je Porezna uprava sklopila upravni ugovor, rješenjem o nasljeđivanju utvrđuje se položaj pravnih slijednika i provodi prijenos utvrđenog dijela imovine s ostavitelja na nasljednike, te na temelju naslijeđenog dijela duga nasljednici imaju mogućnost podnijeti prijedlog za sklapanje upravnog ugovora

⁸⁰ Blokada Financijske agencije za troškove koje naplaćuje radi provedbe rješenja o ovrsi Porezne uprave, ne smatra se blokadom drugog vjerovnika.

postupka koje izriče, zadužuje i prati Porezna uprava koji moraju biti u cijelosti podmireni.⁸¹ Posljednji uvjet koji mora ispuniti porezni obveznik je podmirivanje novih tekućih obveza nakon sklapanja upravnog ugovora.

Porezni obveznik neće moći predati prijedlog za sklapanje upravnog ugovora ako ima nepodmiren porezni dug koji je prethodno bio obuhvaćen raskinutim upravnim ugovorom za dospjele iznose, nepodmirene rate iz prethodno sklopljenog upravnog ugovora ili nepodmirene anuitete iz prethodno odobrenog reprograma poreznog duga. Prijedlog se neće moći podnijeti sve dok ne istekne vrijeme rješavanja prema prethodno odobrenom reprogramu ili sklopljenom upravnim ugovoru.⁸²

Nadalje, mogućnost sklapanja upravnog ugovora neće imati porezni obveznik protiv kojeg se vodi postupak utvrđivanja zlouporabe prava u porezno-dužničkom postupku. Sukladno članku 172. Općeg poreznog zakona, postupak utvrđivanja zlouporabe prava iz porezno-dužničkog odnosa je dio poreznog postupka koji porezno tijelo po službenoj dužnosti pokreće i provodi, radi provjere i utvrđivanja činjenica koje ukazuju na postupanje koje ima obilježje zlouporabe prava, a koje za posljedicu ima nemogućnost podmirenja obveza iz porezno-dužničkog odnosa. Postupak utvrđivanja zlouporabe prava pokreće se jedino u slučaju nemogućnosti naplate poreznog duga od poreznog obveznika primjenom svih mjera prisilne naplate, a provodi se nad osobama koje u skladu s člankom 32. Općeg poreznog zakona odgovaraju kao porezni jamci.⁸³ Ako je pravomoćnim rješenjem, nakon provedenog postupka utvrđivanja zlouporabe prava, odgovorna osoba ili druga pravna osoba proglašena jamcem za dug poreznog obveznika, u tom slučaju porezni obveznik ili jamac može predložiti sklapanje upravnog ugovora za dug utvrđen tim rješenjem.⁸⁴

⁸¹ To su prema Naputku o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba u 2020. godini (NN 6/20) vrste prihoda pod šiframa 4448 - Prisilna naplata novčanih kazni za prekršaje, oduzeta imovinske koristi i troškova postupka koje izriče Porezna uprava, a za koje se postupak ovrhe provodi na drugoj imovini i 6025- Novčane kazne za prekršaje, oduzeta imovinska korist i troškovi postupka koje izriče Porezna uprava.

⁸² RRIF, br. 6/19, Sklapanje upravnog ugovora radi plaćanja poreznog duga na rate, Mr. sc. Mirjana Mahović Komljenović, dipl. oec., str. 89

⁸³ To su npr. članovi javnog trgovačkog društva, društva s ograničenom odgovornošću, dioničkog društva, osobe koje vode poslove društva i povezanih osoba.

⁸⁴ IJF, br. 04/17, Upravni ugovor sukladno Općem poreznom zakonu, Ministarstvo financija, Porezna uprava, str. 11-12.

Porezni obveznik koji je pokrenuo predstečajnu nagodbu u svrhu odobrenja otpisa, odgode dospijeca dugovanja, odnosno reprogram, te je uspješnim završetkom tog postupka uspostavio likvidnost i solventnost, ali nije podmirivao tekuće porezne obveze, zbog tih istih obveza Porezna uprava odbit će sklopiti upravni ugovor s poreznim obveznikom. U tom slučaju, porezni obveznik može podnijeti prijedlog za sklapanje upravnog ugovora samo za prioritete tražbine, dospjele do dana podnošenja prijedloga, budući da se prioritete tražbine sukladno članku 17. stavki 2., točki 1. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi smatraju nužnim plaćanjima za redovno poslovanje poduzetnika te pritom ne smiju biti dio postupka predstečajne nagodbe.⁸⁵

Prijedlog za sklapanje upravnog ugovora podnosi porezni obveznik, fizička ili pravna osoba. Člankom 102. stavkom 2. Općeg poreznog zakona propisano je da prijedlog za sklapanje upravnog ugovora sadržava sljedeće:

- prijedlog načina namirenja dospjelog poreznog duga (u cijelosti, ili djelomično) prethodno usklađenog s poreznim tijelom, ovjerenog pečatom i potpisom ovlaštenih osoba poreznog tijela i poreznog obveznika
- prijedlog rokova za njegovo namirenje (do 24 mjesečna obroka)
- osobni identifikacijski broj (OIB) poreznog obveznika
- razloge zbog kojih je nastao porezni dug
- podatke o strukturi vlasništva poreznog obveznika
- podatke o povezanim društvima
- popis imovine u vlasništvu poreznog obveznika s iskazanim knjigovodstvenim vrijednostima na zadnji obračunski datum
- podatke o sudskim postupcima koji imaju utjecaj na poslovanje poreznog obveznika
- prijedlog sredstava osiguranja naplate poreznog duga, a sukladno Općem poreznom zakonu
- popis dospjelih obveza prema svim vjerovnicima na zadnji obračunski datum

⁸⁵ Članak 3. stavak 13. Zakona propisuje da su prioritete tražbine tražbine radnika i prijašnjih radnika dužnika nastale do dana otvaranja postupka predstečajne nagodbe, iz radnog odnosa u bruto iznosu, otpremnine do iznosa propisanog zakonom, odnosno kolektivnim ugovorom i tražbine po osnovi naknade štete pretrpljene zbog ozljede na radu ili profesionalne bolesti.

- popis ključnih dobavljača i vjerovnika sa stanjem obveza na zadnji obračunski datum

Obrazac Prijedloga za sklapanje upravnog ugovora varira ovisno o tome tko ga podnosi, stoga postoje različiti obrasci za fizičke osobe - građane, fizičke osobe koje obavljaju poslovnu djelatnost i pravne osobe. Svi navedeni obrasci su dostupni poreznim obveznicima na internetskoj stranici www.porezna-uprava.hr ili u ispostavama Porezne uprave.

Članak 102. stavak 3. Općeg poreznog zakona propisuje da je porezno tijelo nadležno za zaprimanje Prijedloga za sklapanje upravnog ugovora te za donošenje odluke o ispunjavanju uvjeta utvrđenih zakonom i osnovanosti prijedloga. Porezno tijelo će također izvijestiti poreznog obveznika o svojoj odluci.

4.2.5.1. Sredstvo osiguranja naplate kao uvjet za skapanje upravnog ugovora

Porezno tijelo može tražiti od poreznog obveznika ili poreznog jamca da, uz prijedlog za sklapanje upravnog ugovora, predloži instrument osiguranja za plaćanje poreza, ako je to potrebno za sklapanje upravnog ugovora.

Vrste sredstava osiguranja naplate su propisana Općim poreznim zakonom te članak 134. navodi da se naplata poreznog duga iz porezno-dužničkog odnosa može osigurati neopozivom garancijom banke, zalogom vrijednosnih papira⁸⁶, založnim pravom na nekretninama, pokretninama i pravima građenja, jamstvom druge osobe čija imovina odgovara visini poreznog duga, te gotovinskim pologom. Porezni obveznik može dati jedno ili kombinaciju više sredstava osiguranja plaćanja uz prijedlog za sklapanje upravnog ugovora.

Neopoziva garancija banke ili druge financijske organizacije ovlaštene za obavljanje platnog prometa koju odredi porezno tijelo daje se u pisanom obliku i obvezuje na plaćanje određenog novčanog iznosa na temelju pisanog zahtjeva korisnika. Iznos za

⁸⁶ Vlasničke i vjerovničke vrijednosnice i tražbine (uključivo i tražbine po osnovi udjela u kapitalu)

koji se izdaje bankarska garancija treba biti veća od iznosa za koji se podnosi prijedlog za sklapanje upravnog ugovora, a razdoblje važenja garancije treba biti dulji od roka na koji se sklapa upravni ugovor.⁸⁷ Aktivacija neopozive garancije banke pokreće se ako porezni obveznik ne plati porezni dug naveden u sklopljenom upravnom ugovoru. U slučaju namirenja sklopljenog duga, garancija se vraća banci.

Prilikom uknjižbe založnog prava na nekretnini, pokretnini i pravima građenja, ako je sredstvo osiguranja nekretnina, podnositelj zahtjeva za sklapanje upravnog ugovora mora priložiti i procjenu tržišne vrijednosti nekretnine izrađenu od ovlaštenog vještaka, ne stariju od godine dana. Kada porezno tijelo utvrdi da se radi o adekvatnom instrumentu plaćanja, s poreznim obveznikom sklapa Ugovor o dobrovoljnom založnom pravu na nekretnini. Sklopljeni ugovor porezni obveznik je dužan predati nadležnom Općinskom sudu, te o tome dostaviti dokaz Poreznoj upravi. Ako se kao sredstvo osiguranja naplate predlaže uknjižba založnog prava na pokretnini, procjenjuje se njezina vrijednost i razmatra mogućnost naplate duga javnom prodajom primjenom odredbe članka 160. Općeg poreznog zakona.⁸⁸ Temeljem adekvatnosti predložene pokretnine, daljni proces jednak je kao i kod uknjižbe založnog prava na nekretnini. Međutim, u praksi je rijetkost da se pokretnine prihvaćaju kao sredstvo osiguranja plaćanja, zbog njihove upitne vrijednosti i mogućnosti prodaje istih. Te se najčešće prihvaća kao dodatni instrument osiguranja.

Prema članku 214. Ovršnog zakona⁸⁹, dužnik može privatnom ispravom potvrđenom kod javnog bilježnika dati suglasnost da se zbog naplate tražbine određenoga vjerovnika zaplijene svi računi koje ima kod banaka te da se novac s tih računa, u skladu s njegovom izjavom sadržanom u toj ispravi, isplaćuje vjerovniku. Za razliku od obične zadužnice, bjanko zadužnica predstavlja ispravu u kojoj nisu navedeni svi potrebni elementi dokumenta, poput iznosa tražbine, korisnika isprave, te se podaci o

⁸⁷ RRIF, br. 6/19, Sklapanje upravnog ugovora radi plaćanja poreznog duga na rate, Mr. sc. Mirjana Mahović Komljenović, dipl. oec., str. 90

⁸⁸ Predmeti pljenidbe, između ostalog, ne mogu biti alati, oruđe, strojevi i drugi predmeti koji su poreznom obvezniku koji samostalno obavlja djelatnost nužni za obavljanje te djelatnosti.

⁸⁹ Ovršni zakon (NN 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17)

stvarnom iznosu tražbine⁹⁰ i osobi vjerovnika upisuju naknadno i to najkasnije do podnošenja bjanko zadužnice na naplatu. Bjanko zadužnica mora biti izdana sukladno odredbama Pravilnika o obliku i sadržaju bjanko zadužnice (Nar. nov., br. 115/12. i 82/17.), te ovjerena kod javnog bilježnika i potpisana od strane jamca platca koji je bonitetan, a što se odlučuje prema prometu evidentiranom na njegovom žiro računu te podataka Fine o blokadi računa prema podacima iz Očevidnika redoslijeda plaćanja. Iznimno, u slučaju da dug za koji se traži sklapanje upravnog ugovora ne prelazi iznos od 50.000,00 kn, Savjetodavno vijeće može odlučiti da se bjanko zadužnica bez potpisa solventnog jamca platca smatra odgovarajućim sredstvom osiguranja plaćanja, imajući u vidu svrhu radi koje se sklapa upravni ugovor i ekonomičnost postupka.⁹¹

Nadalje, korištenje jamca kao sredstva osiguranja za naplatu duga znači da druga osoba preuzima odgovornost za ispunjenje duga u slučaju da dužnik ne ispuni svoju obvezu nakon isteka roka odobrene odgode plaćanja. Procijenjena vrijednost imovine kojom jamac jamči za namirenje duga, mora biti najmanje jednaka vrijednosti poreznog duga. Ako porezni obveznik nudi poreznog jamca kao sredstvo osiguranja plaćanja, isti mora supotpisati upravni ugovor.

Naposljetku, porezni obveznik ima mogućnost dati gotovinski polog kao način osiguranja naplate duga.

4.2.6. Postupak sklapanja upravnog ugovora

4.2.6.1. Usklađivanje poreznog duga i izdavanje potvrde o stanju duga

Nakon što je porezni obveznik uputio prijedlog za sklapanje upravnog ugovora ispostavi Porezne uprave nadležnoj prema prebivalištu ili uobičajenom boravištu fizičke osobe odnosno sjedištu pravne osobe te je porezno tijelo utvrdilo ispravnost i

⁹⁰ Iznos na koji se izdaje zadužnica može biti različita od stvarnog iznosa tražbine, ali u okviru jednog od ponuđenih apoena. Bitnim se smatra stvarni iznos tražbine pa se tim iznosom prilikom naplate po zadužnici FINA treba rukovoditi. Također, ukupan iznos tražbine koji uključuje glavnica, kamate i troškove, ne smije prijeći nominalni iznos, odnosno apoena, na koji je izdana bjanko zadužnica.

⁹¹ Financije, pravo i porezi, br. 8/17, Upravni ugovor kao način plaćanja poreznog duga, Danijela Rudić, dipl. iur. Darija Bogović Čorković, dipl. oec., str. 186.

valjanost prijedloga, isto porezno tijelo dužno je, po primitku prijedloga za sklapanje upravnog ugovora, a prema već spomenutim člankom 102. stavka 2., pozvati poreznog obveznika radi usuglašavanja o podnesenom prijedlogu i usklađivanja poreznog duga za koji se predlaže sklapanje upravnog ugovora.⁹² Podnositelj prijedloga obavezan je odazvati se u danom roku naznačenog u Pozivu na usklađenje poreznog duga. U slučaju neodaziva od strane poreznog obveznika, smatrat će se da je isti odustao od podnesenog prijedloga.

Prije izrade potvrde o stanju duga, porezni obveznik mora biti informiran od strane nadležne ispostave o sljedećim posljedicama sklapanja upravnog ugovora:

- postojanje neznatnih iznosa evidentiranih na pojedinim računima javnih prihoda, odnosno nastanak troškova platnog prometa u slučaju namirenja istih prema dospijeću mjesečnih anuiteta utvrđenih otplatnim planom, u kojem se slučaju predlaže podmirivanje tih prihoda kako troškovi platnog prometa ne bi bili veći od iznosa mjesečne rate
- podnošenje godišnjeg obračuna radi umanjenja iznosa duga s osnove predujmova poreza na dobit, poreza na dodanu vrijednost, poreza na dohodak te ostalih poreza za koje je propisana zakonska obveza podnošenja godišnjeg obračuna
- plaćanje tekućih poreznih obveza koje nisu predmet prijedloga za sklapanje upravnog ugovora, što je ujedno jedan od uvjeta za sklapanje upravnog ugovora

Nakon što je porezni dug utvrđen i ako se prijedlog za sklapanje upravnog ugovora prihvati, sastavlja se potvrda o iznosu poreznog duga koju potpisuju i ovjeravaju pečatom nadležni djelatnik ispostave Porezne uprave i sam porezni obveznik.

Potvrda o stanju duga mora sadržavati podatak o visini duga zbrojno za sve račune, te posebno po računima, i to odvojeno za iznos duga s osnove glavnice te iznos duga po osnovi obračunane, a nenaplaćene kamate. Ako porezni obveznik ima iskazan dug po

⁹² Službena stranica Porezne uprave; Upravni ugovor. Dostupno na: <https://www.porezna-uprava.hr/bi/Stranice/Upravni-ugovor.aspx> (25.02.2021.)

osnovi poreza na promet nekretnina i lokalnih poreza, iznos duga potrebno je utvrditi za svaki grad, općinu ili županiju gdje postoji dug za koji se traži sklapanje upravnog ugovora.⁹³

4.2.6.2. Važnost zastare i postupanje po službenoj dužnosti

Jedna od važnih točaka kod sklapanja upravnog ugovora je rješavanje zastare, koja se smatra prethodnim pitanjem koje je potrebno riješiti prije izdavanja potvrde o stanju duga. Osim toga, porezno tijelo ima obvezu informirati poreznog obveznika o svim mogućim posljedicama sklapanja upravnog ugovora.

Obveza poreznih tijela je da paze na zastaru prava na naplatu poreznog duga po službenoj dužnosti (ako porezni obveznik nije sam istaknuo prigovor zastare), jer se prema članku 109. stavka 9. Općeg poreznog zakona porezni dug za koji je utvrđena zastara prava na utvrđivanje ili naplatu porezne obveze, kamata ili troškova ovrhe otpisuje iz poreznih evidencija⁹⁴. Obveza poreznog tijela da pazi na zastaru proizlazi iz činjenice da se potvrda o stanju duga izdaje samo za porezne dugove koji nisu u zastari.

Uvođenjem jedinstvenog roka zastare ukida se nekadašnji relativni rok zastare od tri godine, primjenom članka 108. Općeg poreznog zakona od 1. siječnja 2017. godine te isti propisuje da pravo i obveze poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo i obveza poreznog tijela na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za šest godina računajući od dana kada je zastara počela teći. Dakle, zastara prava na utvrđivanje porezne obveze, zastara prava na naplatu kao i zastara prava poreznog obveznika na povrat počinje teći istekom godine u kojoj je porezna obveza nastala, odnosno istekom godine u kojoj je porezni obveznik sam utvrdio poreznu obvezu, odnosno istekom godine u kojoj je porezni obveznik stekao pravo na povrat. Također,

⁹³ IJF, br. 04/17, Upravni ugovor sukladno Općem poreznom zakonu, Ministarstvo financija, Porezna uprava, str. 20

⁹⁴ RRIF, br. 6/19, Sklapanje upravnog ugovora radi plaćanja poreznog duga na rate, Mr. sc. Mirjana Mahović Komljenović, dipl. oec., str. 89

ističe se kako za vrijeme trajanja postupka utvrđenja poreza i kamata ili naplate poreza, kamata i troškova ovrhe zastara ne teče.⁹⁵ Jednako navedenom, članak 101. stavak 12. Općeg poreznog zakona ističe da tokom trajanja upravnog ugovora zastara ne teče.

Kao što je spomenuto, prema članku 109. Općeg poreznog zakona, prvostupanjska i drugostupanjska porezna tijela su dužna paziti na nastup zastare prava na utvrđivanje ili naplatu poreznog duga, te postupati po službenoj dužnosti i donijeti rješenje o obustavi postupka kada nastupi zastara. Prvostupanjsko tijelo je dužno paziti na zastaru prava na naplatu do donošenja i dostave poreznog rješenja, dok je drugostupanjsko tijelo dužno utvrditi je li nastupila zastara prava na naplatu pri donošenju prvostupanjskog rješenja. Ovo je važno jer se rješenje o utvrđivanju ili naplati poreznog duga, kamata i troškova ovrhe koje je doneseno nakon nastupa zastare, smatra nezakonitim.

4.2.6.3. Sastavljanje očitovanja i odlučivanje o prijedlogu za sklapanje upravnog ugovora

Nakon što je Porezna uprava prihvatila prijedlog za sklapanje upravnog ugovora i nakon sastavljanja potvrde o stanju duga temeljem usklađenosti poreznog duga, nadležna ispostava Porezne uprave priprema izvješće o obradi prijedloga za sklapanje upravnog ugovora, uključujući sve relevantne dokumente, i dostavlja ga nadležnom Područnom uredu.

Postupak očitovanja provodi se radi provjere podataka navedenih u prijedlogu poreznog obveznika te se za istog utvrđuju sljedeće činjenice:

- podnošenje propisanih poreznih prijava i obrazaca⁹⁶- je li porezni obveznik uredan u podnošenju istih ili ih podnosi neuredno, po pozivu ili sa zakašnjenjem, te jesu li evidentirani na knjigovodstvenim karticama poreznog obveznika

⁹⁵ Institut zastoja zastare

⁹⁶ PDV, PD obrazac, JOPPD obrazac i ostalo što zahtijeva Porezna uprava

- postoje li dosad nadzorom utvrđene nepravilnosti u poslovanju poreznog obveznika i je li isti prekršajno kažnjavan
- podatak o poreznom dugu u smislu kako je i kada nastao
- evidencija poduzetih mjera ovrhe i iznosi koji su po njima naplaćeni⁹⁷
- uredno podmirivanje poreznih obveza koje nisu predmetom prijedloga za sklapanje upravnog ugovora
- podatak o postojanju blokade poreznog obveznika kod drugih vjerovnika
- podatak o postojanju zlouporabe prava poreznog obveznika u porezno-dužničkom odnosu
- podatak o ponuđenim odgovarajućim sredstvima osiguranja naplate poreznog duga za koji se predlaže sklapanje upravnog ugovora

Nakon očitovanja Područni ured dostavlja relevantnu dokumentaciju na razmatranje Savjetodavnom vijeću Područnog ureda, odnosno Središnjeg ureda Porezne uprave, ovisno o visini ukupnog poreznog duga utvrđenog na dan sastavljanja potvrde. Prema tome, o sklapanju upravnog ugovora za porezni dug od 2.000.000,00 i više, na temelju ocjene prijedloga Savjetodavnog vijeća Središnjeg ureda Porezne uprave, odlučuje pomoćnik ministra, ravnatelj Porezne uprave, dok o sklapanju upravnog ugovora za dug do 2.000.000,00 kuna, na temelju ocjene prijedloga Savjetodavnog vijeća nadležnog Područnog ureda, odlučuje pročelnik nadležnog Područnog ureda.⁹⁸

Savjetodavno vijeće se sastoji od pet članova koji su imenovani odlukom pomoćnika ministra, ravnatelja, kako na razini Središnjeg ureda Porezne uprave, tako i na razini područnih ureda. Za ocjenu prijedloga za sklapanje upravnog ugovora, potrebno je da natpolovična većina prisutnih članova bude suglasna, što znači da najmanje tri člana Savjetodavnog vijeća moraju dati svoj pristanak.

Savjetodavno vijeće koristi prijedloge, potvrde i očitovanja odgovarajućih tijela Porezne uprave kako bi procijenilo dostavljeni prijedlog za sklapanje upravnog ugovora. Odluku o sklapanju ili odbijanju upravnog ugovora donosi pomoćnik

⁹⁷ Blokada računa, opomena i ostale mjere prisilne naplate

⁹⁸ IJF, br. 04/17, Upravni ugovor sukladno Općem poreznom zakonu, Ministarstvo financija, Porezna uprava, str. 24

ministra, ravnatelj Porezne uprave ili pročelnik nadležnog Područnog ureda. Savjetodavno vijeće uzima u obzir sve relevantne podatke o poreznom obvezniku, njegovom poreznom dugu, poslovnim i financijskim pokazateljima, a o svojoj odluci izrađuje zapisnik.⁹⁹ Ukoliko Savjetodavno vijeće utvrdi da zakonom propisani uvjeti nisu ispunjeni, porezni obveznik će biti obaviješten dopisom. Međutim, ako je prijedlog opravdan, Porezni tijelo će zajedno s poreznim obveznikom potpisati upravni ugovor. Na temelju tog ugovora, nadležna ispostava Porezne uprave će izraditi plan otplate poreznog duga. Savjetodavno vijeće će pri tome uzeti u obzir ekonomsku snagu i mogućnosti poreznog obveznika kako bi odlučilo o visini mjesečnih rata koje mora plaćati.

4.2.6.4. Sklapanje upravnog ugovora

Nakon što Savjetodavno vijeće odobri prijedlog za sklapanje upravnog ugovora i utvrdi njegovu opravdanost na temelju svih relevantnih dokumenata, službenik Područnog ureda ili Središnjeg ureda Porezne uprave izrađuje obrazac upravnog ugovora.

Prema članku 103. Općeg poreznog zakona, minimalni sadržaj upravnog ugovora uključuje odredbe koje se odnose na svrhu i temu ugovora, visinu poreznog duga i način plaćanja (potpuno ili djelomično), trajanje ugovora, posljedice nepoštivanja ugovornih obveza, prestanak ugovora te prava, obveze i odgovornosti ugovornih strana.

U upravnom ugovoru između Porezne uprave i poreznog obveznika, prema članku 101. Općeg poreznog zakona, mora biti naglašeno da se ugovor sklapa dobrovoljno. U ugovoru se mora navesti iznos poreznog duga koji Porezna uprava potražuje od poreznog obveznika na dan sastavljanja potvrde o stanju duga, kao i način i uvjeti otplate istog, uključujući plan otplate reprogramiranih obveza koji će pripremiti nadležna ispostava Porezne uprave. Nakon sklapanja upravnog ugovora, porezni obveznik ima obvezu redovito plaćati mjesečni iznos anuiteta u skladu s planom

⁹⁹ RRIF, br. 6/19, Sklapanje upravnog ugovora radi plaćanja poreznog duga na rate, Mr. sc. Mirjana Mahović Komljenović, dipl. oec., str. 93

otplate reprogramiranih obveza, a Porezna uprava se obvezuje da neće poduzimati ovršne mjere za naplatu poreznog duga koji je obuhvaćen upravnim ugovorom, osim za dospjele i neplaćene anuitete utvrđene planom otplate.

Dakle, kako bi se osigurala naplata tražbine, upravni ugovor mora sadržavati odredbu o sredstvu osiguranja naplate, koje je predložio dužnik u svom zahtjevu za sklapanje ugovora. Ako je porezni jamac predložen kao instrument osiguranja, tada mora potpisati upravni ugovor kako bi dao svoju suglasnost da se u slučaju nepodmirenja dospjelog anuiteta, porezno tijelo može obratiti poreznom jamcu i pokrenuti ovrhu na sva njegova računa kod banaka i druge predmete koji su predmet ovrhe.

Upravni ugovor se potpisuje od strane čelnika poreznog tijela ili osobe koja je za to ovlaštena, kojom se prihvaća prijedlog poreznog obveznika, nakon čega se ugovor dostavlja na potpis poreznom obvezniku. Ako porezni obveznik ne potpiše primjerak upravnog ugovora i ne dostavi potpisane primjerke Poreznoj upravi unutar 30 dana od dana primitka, smatra se da je odustao od podnesenog prijedloga za sklapanje upravnog ugovora.

U upravnom ugovoru se također propisuje da u slučaju nepoštivanja odredbi od strane poreznog obveznika, Porezna uprava ima pravo donijeti rješenje koje se može osporiti tužbom. Međutim, tužba ne odgađa izvršenje rješenja te se ostali neplaćeni porezni dug dospijeva na naplatu dostavom rješenja poreznom obvezniku. Upravni ugovor prestaje važiti podmirenjem cjelokupnog poreznog duga prije isteka roka, istekom roka na koji je sklopljen, smrću dužnika ili pravomoćnim rješenjem trgovačkog suda o otvaranju stečajnog postupka.

4.2.7. Raskid i prestanak upravnog ugovora

4.2.7.1. Jednostrani raskid upravnog ugovora

Ukoliko nadležni službenik Porezne uprave utvrdi da porezni obveznik ne poštuje rokove i načine plaćanja mjesečnih anuiteta utvrđenih upravnim ugovorom, on će

uputiti poziv poreznom obvezniku za plaćanje dospjele rate. Ako porezni obveznik ne reagira na vrijeme na taj poziv, odnosno ne podmiri dospjelu obvezu, porezni službenik će predložiti nadležnom Područnom uredu ili Središnjem uredu raskid upravnog ugovora.

Općim poreznim zakonom, člankom 101. stavkom 13. propisano je da porezno tijelo ima pravo jednostrano raskinuti upravni ugovor ako utvrdi da porezni obveznik ne poštuje ugovorene rokove i način plaćanja, nakon što jedna anuiteta ostane neplaćena nakon dospjeća.¹⁰⁰ Stavkom 14. istog članka, propisano je da se upravni ugovor raskida rješenjem protiv kojeg porezni obveznik može pokrenuti upravni spor, dok se postupak naplate poreznog duga iz raskinutog upravnog ugovora u što kraćem roku, nastavlja prema odredbama Općeg poreznog zakona i zakona kojim se uređuje stečajni postupak. Iznimno, prije pokretanja ovršnog postupka, a u slučaju da je nakon raskida upravnog ugovora rješenjem, porezni obveznik dostavio sredstvo osiguranja naplate, tada je porezni dug potrebno naplatiti iz dostavljenih sredstava naplate sukladno članku 135. Općeg poreznog zakona, ako je naplata poreznog duga na taj način izglednija.

4.2.7.2. Prestanak upravnog ugovora

Kao što je navedeno, upravni ugovor prestaje važiti kada se porezni dug u potpunosti podmiri prije isteka ugovorenog roka, istekne rok na koji je ugovor sklopljen, kada porezni obveznik umre, ili kada trgovački sud donese pravomoćno rješenje o otvaranju stečajnog postupka.

Kada porezni obveznik podmiri porezni dug prije isteka roka, trebat će platiti preostali iznos glavnice i kamate koje su se nakupile do datuma uplate, prema odredbama sklopljenog upravnog ugovora. Međutim, nakon što se taj iznos plati, porezni obveznik će biti oslobođen plaćanja kamata koje su bile predviđene Planom otplate za buduća razdoblja.

¹⁰⁰ Financije, pravo i porezi, br. 6/20, Upravni ugovor u redovnom postupku i u posebnim okolnostima, mr. sc. Mirjana Mahović Komljenović, str. 49.

Ukoliko se porezni obveznik koji je sklopio upravni ugovor premine, njegovi nasljednici ne mogu preuzeti njegove obveze u vezi s plaćanjem poreznog duga u skladu s uvjetima i rokovima iz ugovora. Nasljednici su odgovorni za namirenje poreznog duga samo do iznosa naslijeđene imovine. Nakon što se donese rješenje o utvrđivanju pravnih nasljednika, oni mogu podnijeti zahtjev za sklapanje novog upravnog ugovora u skladu s važećim zakonskim propisima.

Tijekom trajanja upravnog ugovora, porezni obveznik je obvezan redovito podmirivati svoje porezne obveze. Ako to ne učini, to neće dovesti do automatskog raskida upravnog ugovora, ali će se pokrenuti postupak ovrhe kako bi se porezni dug naplatio. Porezni obveznik nema pravo sklopiti novi upravni ugovor za tekuće porezne obveze koje dospijevaju nakon sklopljenog upravnog ugovora, kako bi se spriječila zlorabica ovog instituta, odnosno kako ne bi bilo moguće da porezni obveznik ima više aktivnih upravnih ugovora u isto vrijeme.

5. ZAKLJUČAK

Potreba za postojanjem mjera koje bi pružale obveznicima obročnu otplatu njihovih poreznih nepodmirenih obveza, nastala je istovremeno s donošenjem zakona koji uređuje porezni sustav države. Dalo bi se zaključiti da neovisno o gospodarskim okolnostima, mjere za obročnu otplatu poreznog duga su propisane prema unaprijed predviđenim situacijama o nemogućnostima plaćanja poreznih obveza i u namjeri da se utvrdi način koji bi bio povoljan kako za državu u prikupljanju potrebitih javnih sredstava, tako i za porezne obveznike kako bi bili motivirani i nastojali ispuniti svoje porezne obveze te sačuvali djelatnost i ekonomsku snagu. A ovisno o gospodarskim okolnostima, mjere su kroz period od 2000. godine do današnjeg dana više puta izmijenjene u zakonskim propisima. Tako je razdoblje prije 2015. godine obuhvaćalo propisane mjere u okviru Općeg poreznog zakona donesenog 2001. godine, a koje su bile na snazi tri godine te se nakon toga mogućnost obročne otplate odobravalala od strane ministra financija, a načini i rokovi su bili propisani Zakonom o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske od 2004. do 2009. godine. Znatna promjena i povratak odredbi o obročnoj otplati poreznog duga u Općem poreznom zakonu dešava se posljedično gospodarskoj krizi koja je zadesila svijet. Uvedene su novine

poput mogućnosti odgode naplate poreznog duga iz porezno-dužničkog odnosa do okončanja upravnog spora. Zakonski su određene mogućnosti poreznog obveznika kako može postupati prilikom prvostupanjskog i drugostupanjskog rješenja. Zbog navedene gospodarske krize, posebno se izašlo ususret poduzetnicima u rješavanju njihovih poreznih dugovanja, a u cilju održavanja njihove solventnosti i likvidnosti. Od 2011. godine uveden je Zakon o mjerama naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom, a odnosio se na porezne dugove nastale do kraja 2010. godine, odnosno do kraja 2012. godine. Isti Zakon se više puta mijenjao zbog krivo protumačenih odredbi zbog kojih je mali broj poduzetnika podnijelo zahtjev. Zbog toga se produljivao rok u kojem su poduzetnici mogli zatražiti otpis ili obročnu otplatu svojih poreznih dugova, a zbog velikih financijskih šteta posljedicom krize, imali su mogućnost otpis kamata uz uvjet podmirenja glavnice poreznog duga ako za njega nisu podnijeli zahtjev za reprogram. Bitna razlika koja se ističe između Zakona o mjerama naplate poreznog duga uzrokovanog gospodarskom krizom i Općeg poreznog zakona je u tome što se poduzetnicima obračunavala kamatna stopa u visini tržišne, a ne zakonske kako vrijedi za mjere propisane Općim poreznim zakonom. Navedeni Zakon i dalje je na snazi, a njegove odredbe vrijede za porezne dugove nastale do kraja 2012. godine. Iste godine uvodi se mjera predstečajne nagodbe uređena Zakonom o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. Poduzetnici su, u odnosu na prijašnje zakonske odredbe, imali dužnost podnijeti zahtjev u cilju ponovnog uspostavljanja njihove likvidnosti i namirenje obveza prema vjerovnicima. Za tim zakonom je također bilo potrebe da se višekratno mijenja zbog nejasno donesenih odredbi koje su prouzročile različite interpretacije zbog čega mjera predstečajne nagodbe nije bila jednaka za sve, što je dovelo do raznih političkih, društvenih i ostalih polemika. Također Zakon nije bio u skladu sa drugim propisima, što je na kraju rezultiralo da se predstečajni postupak uređuje novo donešenim Stečajnim zakonom iz 2015. godine, a odredbama Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi ostaje propisana terminologija u smislu financijskog poslovanja poduzetnika, zatim rokovi ispunjenja novčanih obveza, prekršajne odredbe za neispunjenje obveza te financijski nadzor. U slučaju prisilne naplate postupa se prema odredbama Općeg poreznog zakona, a kod pokretanja predstečajnog postupka primjenjuju se odredbe Stečajnog zakona. Stečajni zakon uredno i pomno propisuje način i uvjete za pokretanje

prestečajnog postupka kao i rokove koji se ne preklapaju s rokovima stečajnog postupka što dužnicima pruža sigurnost da pozitivno okončaju predstečajnu nagodbu ako ispune sve zakonom propisane uvjete. Predstečajni postupak prema Stečajnom zakonu primjenjuje se kada je tvrtka u financijskim poteškoćama i kada postoji mogućnost da se uspostavi stabilnost njezina poslovanja kroz restrukturiranje i rješavanje postojećih dugova. Cilj predstečajnog postupka je omogućiti tvrtki da izađe iz financijskih problema i spasi poslovanje. Najveća pozornost pridana je institutu upravnog ugovora za porezni dug, po prvi put uveden Općim poreznim zakonom iz 2015. godine. Za razliku od predstečajnog postupka u kojem su vjerovnici subjekti koji imaju pravo namirenja iz određenih sredstava ili imovine dužnika, koji je također pravna osoba ili fizička osoba koja obavlja samostalnu djelatnost, u postupku pokretanja upravnog ugovora vjerovnik je uvijek država odnosno drugo javnopravno tijelo koje od poreznog dužnika, bilo pravne ili fizičke osobe, potražuje nepodmirene obveze koje služe za financiranje javnih rashoda države. S obzirom da su upravni ugovori uredno okarakterizirani i primjenjeni sukladno Zakonom o općem upravnom postupku, dobar su temelj za implementaciju u porezni sustav u svrhu rješavanja nepodmirenih poreznih obveza, koje su od javnog interesa da budu ispunjene a da se pritom poreznom dužniku ne nanese šteta te da se spriječi pokretanje prisilne naplate.

Unatoč svim izmjenama propisa vezano za mjere obročne otplate poreznog duga koje su više ili manje ovisile o gospodarskim kretanjima, pokazalo se da su takve mjere uvijek korisne i nužne za daljnje funkcioniranje ekonomskog i poreznog sustava te očuvanje ekonomske snage poreznih obveznika. Aktualni predstečajni postupak i upravni ugovor u okviru poreznog sustava, dobro su utemeljeni instituti za pomoć poreznim obveznicima da podmire svoje obveze u obrocima kroz duži period.

LITERATURA

Arbutina H., Rogić Lugarić T. (2010). Osnove poreznog prava. Zagreb: Narodne novine

Ban Glasnović N., Zorić A. (2013) Odgoda, obročna otplata i prodaja, otpis i djelomičan otpis potraživanja, Računovodstvo revizija i financije 7/13

Bogović Ćorković D. Rudić D.(2017) Upravni ugovor kao način plaćanja poreznog duga. Financije, pravo i porezi 8/17

Dika M. (2013) Postupak sklapanja predstečajne nagodbe - Nadležnost, pokretanje, sudionici, provedba postupka, učinci, stavljanje izvan snage. Zagreb: Visoki trgovački sud Republike Hrvatske

Garašić J. (2017) Najznačajnije novine Stečajnog zakona iz 2015. godine. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/262488> (14.04.2023)

Jelčić, B., Lončarić Horvat, O., Šimović, J., Arbutina H. (2008). Financijsko pravo i financijska znanost. Zagreb: Narodne novine

Jozipović Š. (2015) Odnos porezne uprave prema poreznim obveznicima u postupku predstečajne nagodbe. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/227411> (11.07.2021.)

Kesner Škreb M. (1995). Načela oporezivanja. Financijska praksa, br. 1/1995. Zagreb: Institut za javne financije Dostupno na: http://www.ijf.hr/pojmovnik/nacela_oporezivanja.htm (14.04.2021.)

Maganić A. (2015). Pravna sredstva protiv predstečajne nagodbe. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/219951> (09.04.2021.)

Mahović Komljenović M. (2011) Odgoda neplaćenoga poreznog duga nastalog do 31. prosinca 2010. Računovodstvo revizija i financije 7/11

Mahović Komljenović M. (2019) Sklapanje upravnog ugovora radi plaćanja poreznog duga na rate. Računovodstvo revizija i financije 6/19

Mahović Komljenović M.(2019) Ovršni postupak i otpis dospjeloga poreznog duga zbog nenaplativosti RRIF, br. 11/19

- Mahović Komljenović M.(2020). Upravni ugovor u redovnom postupku i u posebnim okolnostima. *Financije, pravo i porezi* 6/20
- Mahović Komljenović M. (2020) Podnošenje zahtjeva za obročnu otplatu odgođenih poreznih obveza. *Računovodstvo revizija i financije* 8/20
- Matković B. (2004) Odgoda plaćanja i obročna otplata poreza i doprinosa. *Pravo i porezi* 4/04
- Matković B. (2009). Odgoda plaćanja i obročna otplata poreznog duga, *Računovodstvo revizija i financije* 2/09
- Matković B. (2011). Mogućnosti odgode plaćanja poreznog duga. *Računovodstvo revizija i financije* 5/11
- Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske (2015). Vodič kroz predstečajni postupak. Dostupno na: <https://www.mingo.hr/public/Vkpp2015.pdf> (10.07.2021.)
- Ministarstvo financija, Porezna uprava. (2017). Upravni ugovor sukladno Općem poreznom zakonu. *Institut javnih financija* 04/17
- Novi institute Općeg poreznog zakona. IUS INFO – Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/21631#> (7.8.2020.)
- Opći porezni zakon, *Narodne novine*, br. 147/08
- Opći porezni zakon, *Narodne novine*, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22
- Ovršni zakon, *Narodne novine* 112/12, 25/13, 93/14, 55/16, 73/17, 131/20, 114/22
- Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, *Narodne novine* 45/19
- Prelević B. (2015). *Novine u Općem poreznom zakonu. Računovodstvo i porezi* 4/15
- Službena stranica Porezne uprave; Upravni ugovor. Dostupno na: <https://www.porezna-uprava.hr/bi/Stranice/Upravni-ugovor.aspx> (25.02.2021.)
- Stečajni zakon, *Narodne novine*, br. 71/15, 104/17, 36/22
- Šinković Z. (2018). Načelo gospodarskog pristupa činjenicama bitnima za oporezivanje. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/287348> (16.04.2021.)

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 26/15

Zakon o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 150/02

Zakon o mjerama naplate poreznog duga uzrokovanoga gospodarskom krizom, Narodne novine, br. 45/11, 25/12, 78/12

Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi, Narodne novine. br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15, 78/15, 114/22

Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16, 18/18, 62/18, 115/18, 102/19, 84/21, 119/22

Zakon o porezu na dobit, Narodne novine, br. 177/04, 90/05, 57/06, 146/08, 80/10, 22/12, 148/13, 143/14, 50/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 114/22

Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22

Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, br. 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20, 39/22, 113/22, 33/23

Zakon o obrtu, Narodne novine, br. 143/13, 127/19, 41/20

Zakon o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, Narodne novine, br. 29/18, 32/19, 18/23

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine 47/09, 110/21

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21

Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2004. godinu, Narodne novine 31/04

Žunić Kovačević N. Gadžo S. Porezna amnestija kao instrument porezne politike.
Zagreb: Društvena istraživanja 1/17. Dostupno na:
<https://repository.pravri.uniri.hr/islandora/object/pravri:605/datastream/FILE0/view>
(05.07.2021.)