



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmana • Ombudsperson Institution

---

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

**Uslovljavanje građana od strane opština za isplatu poreza na imovinu tokom  
registrovanja vozila**

**Žalbe**

**Ž.br. 347/2015**

**Ž.br. 729/2015**

**Ž.br.730/2015**

**Ž.br. 333/2015**

Për: G. Bajram Gecaj  
Zamenik ministra pri Ministarstvu za Administriranje Lokalne Samouprave

G. AvdullahHoti  
Ministar Finansija

G.ShpendAhmeti  
Gradonačelnik Prištine

Predmet: Uslovljavanje građana od strane opština za isplatu poreza na imovinu tokom  
registrovanja vozila

Pravna osnova: Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3 Zakon br. 05/L-019 Ombudsmanu,  
član 18, stav 1.2 i član 18, stav 1.7

**Priština, dana 20 mart 2017**

## Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je skretanje pažnje vlastima u vezi sa mogućim kršenjima ljudskih prava i preporuka za izmenu Administrativnog Uputstva br. 07/2011 Ministarstva Finansija o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, od 13 jula 2011 (AU br. 07/2011). Odnosno, Ombudsman skreće pažnju nadležnim organima za:
  - a. Član 2 [Vrste opštinskih usluga], koji određuje da:
    1. *Usluge koje opština nudi za imovinu poreskih obveznika dele se na nekoliko kategorija:*
      - 1.1 *Direktne usluge;*
      - 1.2 *Regulativne usluge*
      - 1.3 *Dozvola za korišćenje imovine za određene svrhe.*
    2. *Sve usluge predviđene ovim administrativnim uputstvom u stavu 1 ovog člana imaju direktnu ili indirektnu vezu sa imovinom poreskih obveznika.*
  - b. Član 5 [Opštinske usluge za korišćenje imovine za određene svrhe]
    1. *“Taksa za registraciju motornih vozila. Opštine traže od građana /privrednih subjekata da plate taksu o vlasništvu motornih vozila u okviru opštinskih granica. Opština odbija vršiti ove usluge ukoliko nije plaćen porez na imovinu.”*
    2. Ombudsman zadržava pravo da zahteva dodatne izmene UA br. 07/2011, ako tokom obavljanja njegovog mandata primećuje da ovo administrativno uputstvo sadrži i druge odredbe koje se ne odnose na predmet razmatranja ovog izveštaja, koji na bilo koji način mogu ograničiti ili uslovljavati prava građana.

## Nadležnosti Ombudsmana

3. Na osnovu člana 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
4. Na osnovu člana 18, stava 1.2 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019, Ombudsman ima odgovornost: *“da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva.”*
5. Na osnovu člana 18, stava 1.7 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019, Ombudsman ima odgovornost: *“da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo.”*

## Opis slučaja

6. Ovaj izveštaj se zasniva na odvojenim žalbama podnosioca predstavki, registriranih pri Instituciji Ombudsmana (IO) sa brojevima Ž.br. 347/2015, Ž.br. 729/2015; Ž.br. 730/2015; i Ž.br. 333/2015. Žalbe su podnete protiv Opštine Priština, dok podnosilac žalbe u slučaju Ž.347/2015, osim za opštinu Priština, takođe se žalio protiv Agencije za Civilnu Registraciju.
7. Podnosioci predstavke tvrde da su kršena njihova imovinska prava zbog uslovljavanja izdavanja dokaza o uplati opštinskih poreza, neophodnih za registraciju vozila, plaćanjem poreza na imovinu. Osim toga, podnosioci predstavke u slučaju Ž. br. 730/2015 i u slučaju Ž.br. 729/2015, tvrde da Opština Prištine ih je primorala da plate porez na imovinu, za imovinu svojih roditelja, uprkos činjenici da oni nisu korisnici ili vlasnici te imovine.

## Akcije Ombudsmana, saradnja i stavovi nadležnih organa

### *Agencija za Civilnu Registraciju (ACR) - Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)*

8. Dana 1 septembra 2015 godine, Ombudsman je poslao pismo Generalnom Direktorom ACR, tražeći informacije o pravnoj osnovi u vezi sa uslovljavanjem plaćanja poreza na imovinu za registraciju vozila kao i informacije o načinu koordiniranja implementacije ovog uslovljavanja između opština i ACR.
9. Dana 7 septembra 2015, Ombudsman je primio odgovor od ACR, koja je dala detalje u vezi sa pravnom osnovom, koja prema ACR-u se sastoji od:
  - a. Administrativnog Uputstva za registraciju vozila br. 19/2014, član 4, stav 2.17, prema kojem svaki građanin je dužan da donese u Opštinski centar za registraciju vozila dokaz o plaćanju opštinskog poreza kako bi se nastavilo sa registracijom vozila;
  - b. Administrativnog Uputstva br. 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, na osnovu kojeg postoji proceduralni uslov za građane, po svim opštinama za plaćanje poreza na imovinu kao uslov za opremanje opštinskom uredbom za registraciju vozila;
  - c. ACR je takođe istakla da pored administrativnih uputstava postoji i Memorandum o Razumevanju između Ministarstva Unutrašnjih Poslova i Ministarstva za Administriranje Lokalne Samouprave, od 5 aprila 2007, u pogledu radnji i postupaka koje treba preduzeti od strane opština kako bi učestvovali u sistem za prikupljanje isplata za godišnju registraciju vozila.
10. Ombudsman tokom perioda istrage žalbi je primetio da Administrativno Uputstvo za registraciju vozila br. 19/2014 od 30 decembra 2014 je ukinut od strane Administrativnog Uputstva br. 23/2015, od 30 decembra 2015, koji takođe predviđa, da za registraciju vozila, ili za produžetak njegove registracije, potreban je dokaz za plaćanje komunalnih taksi (član 4, stav 2.17 i član 10 stav 1.5). Ombudsman je dalje primetio da i Administrativno Uputstvo br. 23/2015 je ukinuto od strane Administrativnog Uputstva br. 16/2016 od 25 oktobra, 2016, koji je trenutno na snazi, i koji je sačuvao odredbe koje zahtevaju dokaz o isplati komunalnih taksi, kao uslov

za registraciju vozila, ili produženje njegove registracije, kao što je definisano članom 5 stav 1.9 i članom 6 stav 1.5.

### ***Opština Priština***

11. Ombudsman od odgovora dana 28 jun 2016, kojim je Opština Priština odgovorila podnosiocu žalbe u slučaju Ž. br. 730/2015, je shvatio da je stav opštine Priština u vezi plaćanja poreza na imovinu, kao i obavezu plaćanja poreza na imovinu na imanju njegovih roditelja:

Opština Priština ima pravo da primeni svoja uslovljavanja u pružanju opštinskih usluga za obavezu plaćanja poreza na imovinu, koja se odnosi na imovinu za koju nisu ispunjene poreske obaveze, u skladu sa Administrativnim Uputstvom 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, kao i Naloga za uslovljavanje komunalija 01.br.031-3109, izdat od strane opštine Priština 20 decembra 2011 godine; takođe da: Opštinska Kancelarija poreza na imovinu Direkcije za Finansije, za pružanje komunalnih usluga, mora da se plati porez na nepokretnosti evidentirana u ime roditelja, sa ciljem delovanja člana 2 stav 2 i člana 5 stav 1, Administrativnog Uputstva br. 07/2011, o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu.

### ***Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave (MALS)***

12. Dana 19 februara 2016, odgovorni službenik IO poslao je službeni e-mail, Pravnoj Kancelariji MALS-a da bi se saznalo da li postoji odluka, koja izražava zvaničan stav MALS-a u vezi sa uslovima za plaćanje poreza na imovinu.
13. IO nije dobio odgovor u vezi sa službenim stajalištem MALS-a, ali nakon istrage je naišao na jedan dokument MALS-a imenovan kao *Objašnjavajući dopis*, od 20 juna 2012, za gradonačelnike Republike Kosova i Predsedavajuće Skupština Opština, kojim MALS zaključuje da:

*“Opštine imaju pravo na uslovljavanja u pružanju usluga svojim građanima kada budu procenili da takvom akcijom bi se postigao cilj javnog interesa, interes koji pre svega ostvaruje potrebe svojih građana, ali ne utičući direktno na ljudska prava i slobode.”*

14. Ombudsman nema informaciju ukoliko MALS i dalje drži stajalište da opštine imaju pravo na uslovljavanja u pružanju usluga građanima, kako je navedeno u *Objašnjavajućem dopisu* od 20 juna 2012 godine.

### **Zaključci Ombudsmana**

15. Ombudsman na osnovu pozicije Evropskog Suda za Ljudska Prava (ESLJP) procenjuje da nadležnost da se odredi plaćanje poreza je jedan od atributa suvereniteta i da organi Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima (EKLJP) neće razmotriti poreske odluke, već proporcionalnost između poreskih stopa i metoda, kroz koje se zahteva da se one plate. ESLJP, ipak, može da zadrži pravo da kritikuje neki zakon

koji prevazilazi slobodu za procenu, diskreciono pravo u usvajanju neophodnih fiskalnih zakona kako bi se osiguralo plaćanje poreza.<sup>1</sup>

16. Ombudsman smatra da odlučivanje o plaćanju poreza, u ovom slučaju Komunalnih taksi, neophodno za registraciju vozila je u nadležnosti relevantnih nacionalnih organa, u ovom slučaju Ministarstva Unutrašnjih Poslova tokom registracije vozila ili nastavka njegove registracije.
17. Ombudsman smatra da uslovljavanje od strane opština, prema AU br. 07/2011, kojima su građani prinuđeni da plaćaju porez na imovinu, kako bi im se izdao dokaz o uplati opštinskih poreza potrebnih za registraciju vozila, prema Administrativnom Uputstvu br. 16/2016 Ministarstva Unutrašnjih Poslova, nije zakonska metoda za prikupljanje poreza na imovinu. Ombudsman ima u vidu da je naplata poreza na imovinu od vitalnog značaja za funkcionisanje opština, ali smatra da to mora biti urađeno u skladu sa zakonom.
18. Ombudsman primećuje da Zakon o porezu na nepokretnu imovinu Br.03/L-204 izmenjen Zakonom br.04/L-100 o izmenama i dopunama zakona na nepokretnu imovinu br.03/L-2014, član 11 [Opštinske Odgovornosti], stav 1 određuje da: *[svaka] opština treba da bude odgovorna za sledeće funkcije tokom upravljanja porezom na imovinu što se tiče imovine pod njenom jurisdikcijom, kao što je, između ostalog, tačka 1.3. prikupljanje i prinudna naplata poreza na imovinu.*
19. Ombudsman smatra da pomenute odredbe iz AU br. 07/2011 zaobilaze postupak prinudne naplate poreza, kao što je definisano članom 18 Zakona o porezu na nepokretnu imovinu Br.03/L-204.
20. Pomenute odredbe iz AU br. 07/2011 ne samo da zaobilaze Zakon o porezu na nepokretnu imovinu, već zaobilaze i Zakon br. 03/L-222 o Poreskoj Administraciji i Procedurama, jer član 18 stav 5 Zakona o porezu na nepokretnu imovinu predviđa da: *[Pravila] i procedure za prinudnu naplatu u skladu sa Zakonom o Poreskoj Administraciji i Procedurama se odnose i na nasilnu naplatu poreza na imovinu.*
21. Ombudsman primećuje da postoji i Administrativno Uputstvo 08/2011 o Prikupljanju Poreza na Nepokretnu Imovinu MF-a, čiji je cilj uspostavljanje pravila, uslova i postupaka za prikupljanje poreza na imovinu, koji kada bi se primenjivao precizno ne bi bilo potrebno da se primenjuju uslovljavanja sa AU br. 07/2011.
22. Zaobilaženje Zakona o Porezu na Nepokretnu Imovinu i o Poreskoj Administraciji i Procedurama ima za cilj “olakšavanje” i skraćivanje puta za prikupljanje poreza, čime se ugrožavaju prava građana na pravičan postupak, utvrđen ovim zakonima.
23. Ombudsman navodi da Zakon o Porezu na Nepokretnu Imovinu, a posebno Zakon o Poreskoj Administraciji i Procedurama predviđaju način kako treba da se prikuplja porez na prinudnoj osnovi, utvrđuje pravo na žalbu, telo za žalbu, mogućnost isplate poreza na rate itd. Dok što se tiče primene uslovljavanja, građanin se stavlja pred svršenim činom (*fait accompli*), što prema Ombudsmanu može dovesti do ugrožavanja prava na pravne lekove.

---

<sup>1</sup>Eur. Court H.R., Gasus/Dossier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, para. 60, last sub-para.

24. Pravo na pravni lek je pravo garantovano članom 32 Ustava Republika Kosova, kojim je propisano da:

*“ Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način ”*

25. Takođe, član 13 EKLJP, koji prema članu 22 Ustava Republike Kosovoje direktno primenjiv na Kosovu, određuje pravo na efektivno rešenje, na osnovu koje:

*“Svako kome su povređena prava i slobode predviđena u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.”*

26. Na osnovu prakse ESLJP<sup>2</sup> “nacionalni organ”,kojem se referiše član 13 EKLJP ne mora da znači da je neophodno da taj organ bude sudski organ, ali ovlašćenja i garancije koje nudi ovaj organ da budu relevantne za utvrđivanje da li je pravni lek predstavljen pred tim organom delotvoran pravni lek.<sup>3</sup>

27. U tom kontekstu, Ombudsman se odnosi i na član 19, stav 1, Evropskog Kodeksa Dobrog Administrativnog Ponašanja<sup>4</sup>, izdatim od Evropskog Ombudsmana, na osnovu kojeg: *Odluka institucije koja može negativno uticati na prava ili interese fizičkog lica mora sadržati navod o mogućem prigovoru kojim se osporava data odluka. Posebno se mora navesti priroda pravnih lekova, tela kod kojih se ona mogu ostvariti i vremenski rokovi za njihovu primenu.*

28. Što se tiče obaveze građana da plate porez na imovini za imovinu čiji nisu vlasnici ili korisnici, Ombudsman podseća da Zakon o Porezu na Nepokretnu Imovinu, član 5 [Poreski obveznik], određuje da:

- 1. Lice koje podleže plaćanju poreza na imovinu je pre svega vlasnik imovine.*
- 2. Ako vlasnik imovine ne može da bude utvrđen ili ne može da bude lociran, poreski obveznik je fizičko ili pravno lice koji koristi nepokretnu imovinu.*
- 3. Ako vlasnik ili zakonski korisnik nepokretne imovine ne može da bude utvrđen, ili može da bude utvrđen ali nema pristup nepokretnoj imovini, poreski obveznik je fizičko ili pravno lice koje stvarno koristi imovinu. Takvo utvrđivanje ne dodeljuje bilo kakvo pravo korisniku u vezi imovinskih prava.*

Ovim se primećuje da odredbe AU br. 07/2011 MF-a definisane članom 2 stav 2 prevaizilaze i nisu u skladu sa članom 5 Zakona o Porezu na Nepokretnu Imovinu.

---

<sup>2</sup>Kudła v. Poland, op. cit., paragrafi 157

<sup>3</sup>GUIDE TO GOOD PRACTICE IN RESPECT OF DOMESTIC REMEDIES, [http://www.echr.coe.int/Documents/Pub\\_coe\\_domestic\\_remedies\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_domestic_remedies_ENG.pdf)

<sup>4</sup><http://www.statewatch.org/news/2002/mar/ombcode.pdf>

29. Shodno tome, Ombudsman smatra da gore navedene odredbe UA br. 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu, nisu u skladu sa zakonom i ne ispunjavaju standarde propisane međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima. S druge strane, Ombudsman smatra da pomenute odredbe iz AU br. 07/2011 su nepotrebne imajući u vidu da postoje dva zakona (Zakon o Porezu na Nepokretnu Imovinu i Zakon br. 03/L-222 o Poreskoj Administraciji i Procedurama) i Administrativno Uputstvo 08/2011 o Prikupljanju Poreza na Nepokretnu imovinu MF-a, koji definišu postupke i način prikupljanja poreza. Pored toga, Ombudsman smatra da kada bi se primenila pravila dobre uprave tokom sprovođenja zakona ne bi bilo potrebe za bilo kakvo uslovljavanje.

Na osnovu gore rečenog, kao i polazeći od načela zakonitosti i sa ciljem unapređenja i povećanja efikasnosti vlasti, Ombudsman, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo, člana 18, stav 1.2 i člana 18 stav 1.7 Zakona o Ombudsmanu Br. 05/L-019.:

### **Preporučuje**

**1. Ministarstvo za Administriranje Lokalne Samouprave:**

- a) *da menja svoj zvanični stav izražen Objašnjavajućem dopisu datuma 20 juna 2012, upućenom Gradonačelnicima Opština Republike Kosova i Predsedavajućim Skupština Opština i da usvoji novi pristup uz zaključak da uslovljavanje za pružanje usluga građanima od strane opštine sa plaćanjem poreza na imovinu nemaju pravnu osnovu i u suprotnosti su sa ljudskim pravima i kao takve ne mogu da se primenjuju; i*
- b) *da zahteva od opština koje primenjuju ovo uslovljavanje da ukinu opštinske uredbe i upustva za uslovljavanje komunalnih usluga.*

**2. Ministarstvo Finansija da izmeni Administrativno Uputstvo br. 07/2011 o Nalozima zabrane opštinskih usluga zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu,**

- a) *Brisanjem tačke 1.3 stava 1 člana 2;*
- b) *Brisanjem stava 2 člana 2; i*
- c) *Brisanjem zadnje rečenice sa stava 1 člana 5, "Opština ne treba da pruža ove usluge dok ne bude plaćen porez na imovinu"*

U skladu sa članom 132, stav 3, Ustava Republike Kosovi člana 28 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Molimo vas da nas obavestite o merama koje ćete preduzeti kao odgovor na gornje preporuke.

Uz zahvaljivanje za vašu saradnju, molimo vas da vaš odgovor u vezi sa ovim pitanjem, pošaljete unutar razložnog vremenskog roka, ali ne kasnije od **20 aprila 2017**.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari  
Ombudsman