

Otpis potraživanja za nejavna davanja

Ana Zorić*

U članku autorica daje osvrt na zakonodavni okvir kojim je u javnom sektoru uređen otpis potraživanja za nejavna davanja. Daje se odgovor na pitanja kako i kada država, općine gradovi i županije te njihovi proračunski korisnici mogu otpisati nejavna davanja. Ova se problematika aktualizira posebice u kontekstu godišnjeg popisa potraživanja i s tim povezanim otpisima pojedinih potraživanja.

1. Uvod

Kao i u ranijem zakonodavnom okviru, **Zakon o proračunu**¹ koji je na snazi od 1. siječnja 2022. godine u više odredbi utvrđuje odgovornost za pravodobnu i potpunu naplatu prihoda i primitaka. Tako je u **članku 17.** propisano da su izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika odgovorni za:

- planiranje i izvršavanje svog dijela proračuna odnosno financijskog plana,
- naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti te uplatu u proračun i evidentiranje u proračunu,
- preuzimanje obveza, verifikaciju obveza, izdavanje naloga za plaćanje na teret sredstava tijela koje vodi i utvrđivanje prava naplate te za izdavanje naloga za naplatu u korist sredstava tijela koje vodi te
- zakonitost, svrhovitost, učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost u raspolaganju sredstvima.

Člankom 51. Zakona o proračunu definirano je da su proračunski korisnici i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za njihovu uplatu u proračun te za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama. Prihodi se ubiru i uplaćuju u skladu sa zakonom ili drugim propisima, neovisno o visini planiranih prihoda.

Koliki je značaj navedene odredbe vidljivo je kada se razmotre prekršajne odredbe Zakona o proračunu u kojima je propisano da će se za postupanje suprotno navedenoj odredbi novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 50.000,00 kuna kazniti za prekršaj odgovorna osoba proračunskog korisnika. Općenito, uvijek je čelnik taj koji je odgovoran za preuzimanje obveza i za naplatu u korist proračuna, ali i za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost te ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima. U tom smislu odgovornost je čelnika da, u skladu s važećim zakonodavnim okvirom, djelotvorno uredi i način provođenja otpisa nenaplativih potraživanja uključujući i nejavna davanja.

Otpis ili djelomičan otpis nejavnih davanja koja su prihodi **jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** sve do 2012. godine nisu bili uređeni posebnim propisom, iako

je pravni temelj za donošenje uredbe bio utvrđen u Zakonu o proračunu² iz 2008. godine. U 2012. je po prvi put donesen podzakonski propis na ovu temu³, a 2013. godine na temelju čl. 68. st. 2. Zakona o proračunu Vlada Republike Hrvatske je donijela u potpunosti novu **Uredbu o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja**⁴. Nakon nešto više od jedne godine, ta Uredba je mijenjana (NN, br. 94/14), a iako je od 1. siječnja 2022. na snazi novi Zakon o proračunu, navedena Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (NN, br. 52/13. i 94/14.) je kroz njegove prijelazne i završne odredbe ostavljena na snazi do donošenja nove uredbe koja će se donijeti na temelju članka 100. stavka 2. Zakona o proračunu.

Dakle, Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (dalje u tekstu: **Uredba**), koja sadrži postupovne odredbe, čini pravni okvir temeljem kojega i nadalje država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu otpisivati svoje tražbine prema fizičkim i pravnim osobama, a u nastavku će se pojasniti novine koje će se u punom opsegu vidjeti u primjeni nakon što na snagu stupi uredba iz članka 100. stavka 2. Zakona o proračunu koji je na snazi od 1. siječnja 2022.

Kada je riječ o otpisu potraživanja **kod proračunskih korisnika**, opisani zakonodavni okvir se na njih ne odnosi, pa ako otpis potraživanja nije uređen posebnim propisima kojima je uređeno njihovo poslovanje, odnosno osnovna djelatnost, u pravilu su za otpis mjerodavne odredbe njihovih statuta. U statutima, osim čelnika, za odlučivanje o potraživanjima, pa tako i o njihovim otpisima, općenito je nadležno upravljačko tijelo kao što je školski odbor, upravno vijeće i sl. (ako postoji). Primjerice, statutom bi moglo biti utvrđeno da o raspolaganju imovinom ustanove, pod čime bi se podrazumijevalo i otpisivanje potraživanja, do određenog

² Zakon o proračunu koji je bio na snazi do kraja 2021. godine bio je donesen 2008. godine i objavljen u Narodnim novinama broj 87 iz 2008. godine. Navedeni je Zakon bio mijenjan i dopunjavao dva puta, prvi puta u 2012. godine (NN, br. 136/12), a drugi puta početkom 2015. godine (NN, br. 15/15).

³ Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (NN, br. 76/12).

⁴ NN, br. 52/13, stupila je na snagu 11. svibnja 2013.

* Ana Zorić, mag.iur., Ministarstvo financija RH, Zagreb.

¹ NN, br. 144/21

iznosa odlučuje čelnik, a iznad toga iznosa ovlast može biti dana upravnom tijelu i/ili osnivaču, a isto tako uobičajena je i odredba prema kojoj upravno tijelo daje čelniku prijedloge i mišljenja o pitanjima važnim za rad ustanove pa upravo na temelju te odredbe upravna tijela daju svoju suglasnost na odluke čelnika o otpisu potraživanja.

2. Odgoda plaćanja, obročna otplata duga, prodaje i otpisa potraživanja prema novom Zakonu o proračunu

Kako je i ranije navedeno, od 1. siječnja 2022. na snazi je novi **Zakon o proračunu** koji je objavljen u „Narodnim novinama“ broj 144 iz 2021. godine, a u njemu su u pogledu odgode plaćanja, obročne otplate duga, prodaje, otpisa ili djelomičnog otpisa potraživanja na ime nejavnih davanja vidljive značajne izmjene u odnosu na ranije važeće uređenje. Naime, za razliku od ranije važećeg Zakona o proračunu⁵, gdje je Ministarstvo financija tj. ministar financija odlučivao o zahtjevima dužnika na prijedlog nadležnih tijela ili je prijedlog upućivao Vladi, a nadležno tijelo je samo davalo mišljenje o opravdanosti takvog zahtjeva, u članku 100. novog Zakona o proračunu propisuje se ovlast Vlade da na prijedlog nadležnog tijela odluči o zahtjevu dužnika te samo iznimno ovlast nadležnog tijela da samo odlučuje o zahtjevima iz svoje nadležnosti, i to ako iznos potraživanja ne prelazi razinu koja će biti propisana uredbom koju će donijeti Vlada. Dakle, za razliku od ranijeg načina odlučivanja koji je bio centraliziran na razini Ministarstva financija, odgovornost se prenosi na tijela koja su nadležna i odgovorna za praćenje naplate potraživanja pa će ona odlučivati i o odgodi plaćanja, obročnoj otplati duga te prodaji, otpisu ili djelomičnom otpisu potraživanja koja proizlaze iz obveze plaćanja nejavnih davanja, bilo neposredno, odnosno samostalno, bilo posredno kada će s obzirom na visinu potraživanja prijedlog radi donošenja upućivati Vladi. Puna primjena ove novine bit će vidljiva kada se donese uredba kojom će se propisati kriteriji, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te otpis ili djelomičan otpis potraživanja. S druge strane, i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave daje se mogućnost da općim aktom koji donosi predstavničko tijelo propišu vrstu duga, odnosno potraživanja, kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja. Kao i do sada, u skladu s načelom transparentnosti, propisuje se dužnost Vlade, nadležnog tijela i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da javno objavljuju podatke o visini duga i dužnicima. Javna objava je pritom definirana na način da se takvom javnom objavom smatra objava na mrežnim stranicama Vlade, nadležnog tijela ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u roku od 30 dana od dana pravomoćnosti rješenja. Objava mora sadržavati ime i prezime ili naziv dužnika, godinu rođenja fizičke osobe, mjesto prebivališta ili boravišta fizičke osobe ili sjedišta pravne osobe, ukupan iznos duga, vrstu odobrene mjere (odgoda plaćanja, obročna otplata duga, prodaja, otpis ili djelomičan otpis potraživanja) te iznos prodanog ili otpisanog po-

traživanja. Kako je to uobičajeno, vrlo je vjerojatno da će postupci započeti na temelju **Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja**⁶ biti dovršeni prema odredbama nove uredbe, ako će iste biti povoljnije za podnositelja zahtjeva, ali to još ostaje za vidjeti kada nova uredba bude donesena. **Dakle, do donošenja uredbe iz članka 100. stavka 2. novog Zakona o proračunu, na snazi su i nadalje odredbe Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja koja je objavljena u „Narodnim novinama“ broj 52/13, te koja je izmijenjena aktom iz 2014. godine, objavljenim u „Narodnim novinama“ broj 94/14 (dalje u tekstu: Uredba NN, br. 52/13 i 94/14)**

3. Odlučivanje prilikom otpisa potraživanja

Odredbe Uredbe (NN, br. 52/13 i 94/14) odnose se isključivo na tražbine temeljem nejavnih davanja i naknada za koncesije. Izričkom je u samoj Uredbi NN, br. 52/13 i 94/14 navedeno kako se njene odredbe ne odnose na dugove i potraživanja (tražbine) s osnove javnih davanja, izuzev onih s osnove naknada za koncesije; međusobnih potraživanja države i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave; međusobnih potraživanja jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave; stečenog bez osnove; stambenih i ostalih kredita koji nisu odobreni od strane države odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili za koje nije dala jamstvo država odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; ugovora o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo; ugovora o prodaji stanova na temelju propisa kojima se uređuje društveno poticana stanogradnja; koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Dodatno, Uredba NN, br. 52/13 i 94/14 se ne primjenjuje ni na otpis potraživanja uređenih posebnim propisima. Kako bi se izbjegla zlouporaba korištenja prava koja su dana Uredbom NN, br. 52/13 i 94/14, a ujedno kako bi dano pravo trebalo biti korišteno samo iznimno, ako je fizičkoj i pravnoj osobi odobren otpis ili djelomičan otpis duga sljedeći zahtjev za otpis ili djelomičan otpis potraživanja ne može se podnijeti prije proteka roka od pet godina od donošenja odluke o otpisu za prvobitni dug. Kod proračunskih korisnika vrijede ista pravila za razlučivanje javnih od nejavnih davanja. **Za otpis javnih davanja mjerodavne su odredbe Općeg poreznog zakona**⁷.

U postupku odlučivanja o pravima koja su predmet Uredbe NN, br. 52/13 i 94/14, primjenjuje se **Zakon o općem upravnom postupku**⁸. Akt koji se donosi je upravni akt. Zato će i nadležno tijelo, u slučaju primjerice nepotpunog zahtjeva i/ili ako nisu dostavljeni svi potrebni prilozi zaključkom podnositelja zahtjeva upozoriti na nedostatke i naložiti mu da zahtjev nadopuni u roku 15 dana od dana dostave. Ako podnositelj zahtjeva svoj zahtjev ne dopuni na traženi način i/ili traženi prilozi ne budu dostavljeni nadležno tijelo će

⁶ NN, br. 52/13 i 94/14

⁷ NN, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20 i 114/22

⁸ NN, br. 47/09.

⁵ NN, br. 87/08, 136/12 i 15/15

rješenjem predmetni zahtjev odbaciti. U praksi su se često javljale dvojbe pa je stoga potrebno naglasiti kako i pojam duga i pojam potraživanja uključuje i osnovni dug odnosno potraživanje i pripadajuće kamate.

Što se tiče određivanja pojma dužnika, dužnik može biti i fizička i pravna osoba. To znači da se odredbe koje se odnose na dužnika pravnu osobu primjenjuju i na dužnika fizičku osobu obrtnika odnosno fizičku osobu koja obavlja samostalnu djelatnost (liječnici, odvjetnici i dr.).

Uredba NN, br. 52/13 i 94/14 primjenjuje se i na nedospjele, a nepodmirene obveze prema državi, odnosno jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja bi bila prihod proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: općine, gradovi i županije), ali samo iznimno.

Što se tiče razina odlučivanja, prije svega valja napomenuti kako se od 1. siječnja 2023. tj. dana uvođenja eura, sukladno članku 13. stavku 2. Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj⁹, iznosi navedeni u kuni u svim pravnim instrumentima, uključujući i akte kakva je Uredba NN, br. 52/13 i 94/14, smatraju se iznosima u euru uz primjenu fiksnog tečaja konverzije i sukladno pravilima za preračunavanje i zaokruživanje iz toga Zakona. Slijedom toga, Uredbom NN, br. 52/13 i 94/14 je Vladi Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) dana ovlast da, ako su za to ispunjeni uvjeti, odlučuje o otpisu ili djelomičnom otpisu potraživanja. Međutim, kada je riječ o potraživanju do iznosa od 132.722,81 eura (tj. 1.000.000,00 kuna) za pravne osobe, odnosno do iznosa od 13.272,28 eura (tj. 100.000,00 kuna) za fizičku osobu, na prijedlog nadležnog tijela, a po zahtjevu dužnika, ministar financija ima ovlast otpisati ili djelomično otpisati potraživanja. Pritom, ministar financija može otpisati ili djelomično otpisati potraživanje do pojedinačnog iznosa potraživanja od 6.636,14 eura (tj. 50.000,00 kuna).

Navedeno se trenutno na lokalnoj i regionalnoj razini odnosi na čelnika upravnog tijela za financije. Ako se doslovno tumače propisi u kojima stoji da se odredbe na odgovarajući način primjenjuju i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, to znači da pročelnik za financije može samostalno odlučivati o otpisu ili djelomičnom otpisu potraživanja do iznosa od 132.722,81 eura (tj. 1.000.000,00 kuna) za pravne osobe, odnosno do iznosa od 13.272,28 eura (tj. 100.000,00 kuna) za fizičku osobu.

Ako se odlučuje o pravima pravnih osoba, potrebno je postupati u skladu s propisima kojima se uređuju državne potpore, uključujući i pravila o potporama male vrijednosti. Upravo radi navedenog Uredbom NN, br. 52/13 i 94/14 je propisana obveza dostave podataka o kreditnom rejtingu od banaka.

Važno je napomenuti i da ja, ako je riječ o zajedničkom prihodu više tijela, ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i/ili države, prije donošenja odluke potrebno pribaviti suglasnosti nadležnog tijela od subjekata kojima prihod pripada. Bez takve se suglasnosti neće odobriti otpis ili djelomičan otpis potraživanja koja bi bila zajednički prihod.

Zahtjev za otpis ili djelomičan otpis duga dužnici (fizička osoba – građanin i pravne osobe) bez ograničenja mogu podnijeti na propisanim obrascima.

Nadležno tijelo će razmotriti potpuni zahtjev uz pažljivu ocjenu svih dokaza i okolnosti te dati mišljenje o utemeljenosti zahtjeva na obrascima na kojima je zahtjev upućen. Međutim, i ovdje je prije davanja mišljenja o utemeljenosti zahtjeva nadležno tijelo dužno od Porezne uprave zatražiti podatak o obvezama i potraživanjima iz porezno-dužničkog odnosa te utvrditi postojanje svih međusobnih obveza i potraživanja, uključujući i one s osnova javnih davanja, između općina, gradova i županija i dužnika. Ako se prilikom takve provjere utvrdi da postoje međusobna potraživanja, nadležno tijelo će izvršiti prijebroj takvih potraživanja pozivajući se na čl. 22. st. 4. Uredbe NN, br. 52/13 i 94/14.

Ako se prilikom takve provjere utvrdi da ne postoje međusobna potraživanja, nadležno tijelo će zahtjev, zajedno sa svojim mišljenjem, dostaviti upravnom tijelu za financije u roku 15 dana od dana podnošenja potpunog zahtjeva.

Kako bi se moglo udovoljiti zahtjevu fizičke osobe – građanina za otpis ili djelomičan otpis duga potrebno je dokazati kako bi naplata duga ugrozila osnovne životne potrebe dužnika fizičke osobe – građanina i članova njegovog kućanstva. Smatra se da su osnovne životne potrebe dužnika fizičke osobe i članova njegovog kućanstva ugrožene:

1. ako podnositelj zahtjeva ostvaruje pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, odnosno prava na pomoć za uzdržavanje iz sustava socijalne skrbi;
2. ako imovno stanje podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegovog kućanstva odgovara sljedećim uvjetima:
 - a. kada imovina, u novčanom obliku, podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva ne prelazi iznos od dvije proračunske osnovice na dan podnošenja zahtjeva, po članu njegovog kućanstva
 - b. kada podnositelj zahtjeva, odnosno punoljetni članovi kućanstva imaju u vlasništvu stan ili kuću koju koriste isključivo za njihovo stanovanje te ako imaju u vlasništvu automobil i/ili plovilo, čija vrijednost ne prelazi iznos od dvije proračunske osnovice na dan podnošenja zahtjeva (u 2022. godini 6.652,00 kuna, a u 2023. iznosi 882,88 eura¹⁰),
 - c. kada ukupni dohodak i ukupni primici podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegovog kućanstva mjesečno ne prelaze, po članu kućanstva, iznos od jedne proračunske osnovice (u 2022. iznosi 3.326,00 kuna, a u 2023. iznosi 441,44 eura).

Upravno tijelo za financije će na temelju mišljenja nadležnog tijela, u daljnjem roku od 15 dana od dana dostave potpunog zahtjeva, uz brižljivu ocjenu svih dokaza i okolnosti, razmotriti zahtjev te ako su ispunjeni svi propisani uvjeti udovoljiti zahtjevu ili predložiti načelniku općine, gradonačelniku ili županu donošenje odluke o otpisu/djelomičnom otpisu potraživanja.

Prilikom donošenja odluke o otpisu duga, s obzirom da je riječ o jednom vidu raspolaganja imovinom, skreće se po-

⁹ NN, br. 57/22 i 88/22-ispri

¹⁰ Sukladno članku 39. stavku 2. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu (NN, br. 145/22)

zornost na postupanje u skladu sa **Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**¹¹ točnije s njenim **člankom 48.**, sukladno kojemu bi predmetne odluke donosio općinski načelnik, gradonačelnik ili župan. Međutim, ako bi se otpisivala potraživanja od dužnika čija je visina pojedinačne vrijednosti jednaka ili prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o otpisu, odnosno ako je taj iznos veći od 132.722,81 eura (tj. 1.000.000,00 kuna), općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan može odlučivati najviše do 132.722,81 eura (tj. 1.000.000,00 kuna), a ako je taj iznos manji od 9.290,60 eura (tj. 70.000,00 kuna), tada može odlučivati najviše do 9.290,60 eura (tj. 70.000,00 kuna). O otpisima većima od navedenih vrijednosti odlučuje predstavničko tijelo tj. općinsko ili gradsko vijeće, odnosno županijska skupština.

Nakon što se donesu izvršne odluke kojima je odlučeno o zahtjevima za otpis ili djelomičan otpis potraživanja iste se dostavljaju nadležnom tijelu koja temeljem tog dokumenta predmetna potraživanja isknižavaju iz svojih poslovnih knjiga.

4. Posebni slučajevi otpisa prema Uredbi

• Otpis u slučaju nemogućnosti naplate potraživanja

Uredbom NN, br. 52/13 i 94/14 su propisani slučajevi u kojima nadležno tijelo može otpisati potraživanja prema dužniku pravnoj osobi koja se smatraju nenaplativima i to bez podnošenja bilo kakvog zahtjeva i prema diskrecijskoj ocjeni samog nadležnog tijela. Nenaplativim se potraživanjima u tom smislu smatraju potraživanja prema dužnicima pravnim osobama koja se ne mogu naplatiti u stečajnom postupku. U takvim će slučajevima nadležno tijelo otpisati potraživanje ako postoji pravomoćno rješenje o zaključenju stečajnog postupka nad pravnom osobom. Također će se nenaplativim potraživanjem smatrati ono koje se nije moglo naplatiti u postupku likvidacije i tada se potraživanje otpisuje nakon što rješenje o brisanju pravne osobe iz sudskog registra postane pravomoćno.

• Otpis duga s osnove kamata ako se plati glavnica duga

Fizičkoj i pravnoj osobi može se na temelju podnesenog zahtjeva odobriti otpis duga s osnove kamata, ako dospjelu ili nedospjelu glavnica duga, osim one s naslova javnih davanja, plati u cijelosti jednokratno. Članak 28. st. 1. glasi „(1) Fizičkoj i pravnoj osobi može se na temelju podnesenog zahtjeva (ne na Obrascima ZFO i ZPO) odobriti otpis duga s osnove kamata, ukoliko dospjelu ili nedospjelu glavnica duga, osim one s naslova javnih davanja, plati u cijelosti jednokratno.“ Dakle, podnošenje zahtjeva za otpis ne treba biti nužno na obrascima ZFO i ZPO jer je to i izrijekom navedeno i u čl. 28. Uredbe (NN, br. 52/13 i 94/14).

Podsjeća se da bi se otpis na temelju čl. 28. Uredbe trebao smatrati vrstom korektiva, koji pruža mogućnost otpisa i u slučajevima kada fizičke i pravne osobe ne ispunjavaju uvjete za „općeniti“ otpis sukladno odredbama Uredbe.

Dakle, ako nisu ispunjeni uvjeti za otpis „u cijelosti“, a fizička ili pravna osoba ima mogućnost uplatiti glavnica duga (čak i nedospjelu) u cijelosti i jednokratno, te nakon podnesenog zahtjeva (u bilo kojem obliku, npr. i u formi običnog dopisa, pismena i sl.) po nalogu nadležnog tijela u roku od 30 dana od dana usklađenja stanja duga to i učini, kamate će se otpisati. Slijedom navedenog, uplata glavnice je jedini uvjet za otpis u ovom slučaju. Zahtjev se ne mora podnositi na obrascima koji su dani u Uredbi već mogu biti podneseni i primjerice u obliku običnog pismena upućenog nadležnom tijelu. Nadležno tijelo je dužno u roku 60 dana od dana zaprimanja zahtjeva točno utvrditi stanje duga s osnove glavnice i kamate čiji se otpis traži. Po utvrđenju stanja duga, nadležno tijelo naložit će pravnoj osobi plaćanje duga s osnove glavnice jednokratno u cijelosti. Ako fizička i pravna osoba u roku 30 dana od dana usklađenja stanja duga na propisane uplatne račune prihoda državnog proračuna odnosno proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uplati glavnica duga za koji podnosi zahtjev za otpis kamata, dospjeli dug s osnove kamata će se otpisati. U tom slučaju nadležno tijelo će zahtjev s dokazom o uplati glavnice duga i svojim mišljenjem, odnosno konstatiranjem da je glavnica uplaćena u cijelosti na traženi način, dostaviti upravnom tijelu za financije. Upravno tijelo za financije će na temelju mišljenja nadležnog tijela otpisati potraživanje s osnove kamata ili predložiti načelniku općine, gradonačelniku ili županu donošenje odluke o otpisu potraživanja s osnove kamata, ovisno o iznosu duga s osnova kamata koji se otpisuje. Često je u praksi bilo nejasno je li moguće primijeniti navedeni članak u slučajevima kada su pokrenuti sudski postupci. Sadašnji čl. 28. Uredbe se može primijeniti, odnosno po navedenom se članku može otpisati dug s osnove kamata, iako je u međuvremenu pokrenut postupak pred nadležnim tijelima uslijed kojega bi se trebalo naplatiti predmetno potraživanje. U takvim će se slučajevima glavnica duga smatrati glavnica duga osnovnog potraživanja (primjerice glavnica kredita) uvećana za troškove postupka koji se vodi pred nadležnim tijelom (sudom), a posljedica je činjenice da podnositelj zahtjeva nije izvršavao svoje obveze (primjerice nije plaćao rate u skladu s potpisanim ugovorom).

• Otpis potraživanja u iznosu do 50,00 kuna i zastarjelih potraživanja

Prema Uredbi (NN, br. 52/13 i 94/14) **potraživanje u iznosu do 50,00 kuna nadležno tijelo može otpisati bez podnošenja zahtjeva za otpis** jer se smatra da bi troškovi koji bi nastali u postupku obrade i naplate zahtjeva bili veći od iznosa potraživanja koji se otpisuje.

Također, prema Uredbi **nadležno tijelo može po službenoj dužnosti otpisati potraživanje prema dužniku fizičkoj i pravnoj osobi ako nastupi zastara naplate potraživanja, u skladu sa zakonskim propisima**. Navedena problematika regulirana je u više zakona u kojima je obuhvaćeno dugovanje fizičkih i pravnih osoba, a uglavnom se radi o Zakonu o obveznim odnosima, Općem poreznom zakonu, Zakonu o mirovinskom osiguranju i Zakonu o zdravstvenom osiguranju i dr. Iako Uredba to ne traži, sukladno važećem zakonodavnom okviru i načelu dobrog financijskog upravljanja, u svim ovakvim slučajevima tj. ako se potraživanje otpisuje

¹¹ NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20

zbog toga što je u skladu sa zakonskim propisima nastupila zastara naplate potraživanja, potrebno je utvrditi koje su radnje poduzete kako bi se potraživanje naplatilo. U skladu s odredbama Zakona o proračunu, uvijek je čelnik taj koji je odgovoran za preuzimanje obveza i za naplatu u korist proračunskih sredstava, ali i za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost te ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima. U tom smislu, čelnik uvijek mora poduzeti sve potrebne radnje kako bi pokušao naplatiti potraživanja. Najčešće su takve radnje slanje opomena, požurnica i na kraju pokretanje postupaka prisilne naplate. Tek potom slijedi otpisivanje potraživanja zbog činjenice da je, sukladno važećim zakonskim propisima, u međuvremenu nastupila zastara. Takvo je postupanje u skladu i sa zakonodavnim okvirom koji uređuje sustav fiskalne odgovornosti.

5. Postupak odlučivanja prilikom otpisa potraživanja proračunskih korisnika

Kako je prethodno navedeno, čelnici proračunskih korisnika moraju poduzeti sve potrebne radnje kako bi pokušala naplatiti potraživanja. Najčešće su takve radnje slanje opomena, požurnica i na kraju pokretanje postupaka prisilne naplate. Jedna od takvih radnji može biti i sklapanje nagodbe o obročnoj otplati ili odgodi plaćanja, a sve s ciljem da potraživanje u konačnici bude naplaćeno. Usprkos tome, određeni dio potraživanja se neće moći naplatiti pa se opravdano postavlja pitanje što napraviti s takvim potraživanjima te kakve mogućnosti vezano za otpis postoje, s obzirom da se naprijed opisana Uredba ne primjenjuje na otpise proračunskih korisnika. Time što se pravodobno poduzimaju propisane mjere za naplatu prihoda, vodeći računa o dospelosti potraživanja, izbjegava se njihova zastara. Zastara je gubitak zahtjeva zbog nevršenja sadržaja subjektivnog prava kroz zakonom određeno vrijeme. Zastara nastupa kad protekne zakonom određeno vrijeme u kome je vjerovnik mogao zahtijevati ispunjenje obveze. Propisima kojima su uređeni obvezni odnosi (**Zakon o obveznim odnosima**¹²) utvrđeni su rokovi zastare. Rokovi zastare su zakonom određena vremena nakon proteka kojih se pravo više ne može ostvariti prisilnim putem. Što se tiče učinka zastare, važno je naglasiti da se nastupom zastare u pravilu ne gasi samo subjektivno pravo jer zastarom prestaje pravo zahtijevati ispunjenje obveze i to znači da se zastarjelo pravo ne može prisilno ostvariti putem suda. Prema tome, dužnik čiji je dug zastario nije zbog zastare prestao biti dužnikom jer nije zastarom prestao njegov dug, nego samo odgovornost za dug. Dug postoji, ali više nema odgovornosti dužnika tj. riječ je o prirodnoj ili prirodnoj obvezi koja se unatoč nastupu zastare može valjano ispuniti. **Ova je činjenica vrlo važna zbog toga što se potraživanje za nejavna davanja ne može otpisivati samo zbog toga što je u međuvremenu nastupila zastara jer se isto može pokušati naplatiti.** Tek nakon što se, primjerice po slanju opomene, dužnik pozove na zastaru potraživanja, nejavno davanje se može otpisati jer je u tom slučaju izvjesno da bi se dužnik na zastaru pozvao i prilikom postupka prisilne naplate. Ako dužnik ne izjavi prigovor zastare, važno je znati da nema

obveze upozoravanja dužnika na nastup zastare, a niti u postupku za naplatu nejavnih davanja sud pazi na zastaru po službenoj dužnosti, nego isključivo na prigovor tuženika. Stoga, ako prigovor zastare ne bi bio istaknut ili ne bi bio istaknut pravodobno, potraživanje na ime nejavnih davanja moglo bi se naplatiti. Međutim, u najvećem broju slučajeva stranka tj. dužnik će istaknuti prigovor zastare, što će za posljedicu imati da se potraživanje na ime nejavnih davanja neće moći naplatiti i u tom slučaju će se takva potraživanja otpisati kao nenaplativa.

• Brisanje iz sudskog registra

Kao nenaplativa potraživanja otpisat će se i potraživanja prema pravnim osobama i trgovcima pojedincima koji su nakon stečajnog postupka i likvidacije temeljem pravomoćnog rješenja nadležnog trgovačkog suda brisani iz sudskog registra. Na taj način, odnosno nakon što budu brisana iz sudskog registra, trgovačka društva i druge osobe za koje je upis u taj registar propisan zakonom prestaju postojati.

• Ostali slučajevi

Moguće je da se uvidom u dokumentaciju utvrdi kako potraživanje nema valjani pravni temelj, primjerice naknadno je u sudskom postupku utvrđeno da je ugovor na temelju kojega je potraživanje nastao ništetan. Potraživanje će se i u tom slučaju otpisati. U svim navedenim slučajevima odlučivanje o potraživanjima na ime nejavnih davanja može biti osim u nadležnosti čelnika i u nadležnosti upravnog vijeća, ako je tako utvrđeno u statutu korisnika. Statut je akt kojim se pobliže uređuje ustroj, tijela, njihova nadležnost i način odlučivanja te druga pitanja važna za obavljanje djelatnosti. Statut donosi upravno vijeće, a sukladno posebnim propisima moguće je da je na isti potrebno ishoditi suglasnost nadležnog ministarstva, odnosno općine, grada ili županije. Slijedom toga, statutom bi moglo biti utvrđeno da o raspolaganju imovinom, pod čime bi se podrazumijevalo i otpisivanje, odlučuje do određenog iznosa čelnik, a iznad toga iznosa ovlast može biti dana upravljačkom tijelu koje uobičajeno daje osnivaču i čelniku prijedloge i mišljenja o pitanjima važnim za rad korisnika.

Još jedna od situacija na koju se može naići u poslovanju je da, primjerice, čelnik utvrdi kako su iznosi potraživanja preniski za pokretanje postupka ovrhe i pokriće sudskih troškova, odnosno da bi troškovi naplate potraživanja bili u nerazmjeru s visinom potraživanja. Ako se dođe do takvog zaključka, imajući na umu načelo dobrog financijskog upravljanja i gospodarenja, trebala bi postojati pisana procedura u kojoj bi bili definirani kriteriji prema kojima bi se odlučivalo kada nije opravdano pokretati postupak prisilne naplate. U istoj bi pisanoj proceduri trebalo biti definirano i do kojega bi iznosa potraživanja u takvim slučajevima odluku o otpisu potraživanja mogao donijeti čelnik, a u kojima upravljačko tijelo na prijedlog čelnika. U svakom slučaju, potrebno je u pojedinom slučaju obrazložiti zašto se takva odluka donosi, odnosno koliki bi bili troškovi prisilne naplate radi kojih ne bi bilo financijski isplativo voditi postupak (npr. trošak pokretanja postupka višestruko veći od samog potraživanja). Nakon što nadležno tijelo donese odluku o otpisu predmetna se potraživanja isknižavaju iz poslovnih knjiga.

¹² NN, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18 i 126/21.