

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske i člana 60. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 12. jula 2023. godine, d o n i o j e

O D L U K U

Utvrdjuje se da je u sukobu nadležnosti između Osnovnog suda u Bijeljini i Poreske uprave Republike Srpske, Područni centar Bijeljina, za odlučivanje o prijedlogu tražioca izvršenja Grada Bijeljine protiv izvršenika Pantelije Vakičića iz Bijeljine radi prinudne naplate novčanog potraživanja - komunalne naknade, nadležan Osnovni sud u Bijeljini.

O b r a z l o ž e n j e

Gradonačelnik Grada Bijeljina podnio je Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za rješavanje sukoba nadležnosti između Osnovnog suda u Bijeljini i Poreske uprave Republike Srpske, Područni centar Bijeljina.

Predlagač navodi da je Osnovni sud u Bijeljini, rješenjem broj 80 0 I 131266 22 Kom 2 od 23. maja 2022. godine, zbog stvarne nenadležnosti, odbacio prijedlog Grada Bijeljina za sprovođenje izvršnog postupka protiv izvršenika Pantelije Vakičića iz Bijeljine, s ciljem naplate novčanog potraživanja (komunalne naknade) utvrđenog pravosnažnim rješenjem Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine Grada Bijeljina broj 02/3-416-1-908/11 od 29. decembra 2011. godine, smatrajući da je za predmetno izvršenje nadležna Poreska uprava Republike Srpske.

Okručni sud u Bijeljini je rješenjem broj: 80 0 I 131266 22 Gži od 6. jula 2022. godine potvrdio ovakvo rješenje Osnovnog suda, upućujući, između ostalog, na član 44. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, te eventualnu mogućnost da tražilac izvršenja pokrene postupak za rješavanje sukoba nadležnosti pred ovim sudom.

Predlagač, nadalje, ističe da se Grad Bijeljina obratio i Poreskoj upravi Republike Srpske, Područni centar Bijeljina, sa prijedlogom da sprovede postupak prinudne naplate pomenutog novčanog potraživanja, ali je i ovaj organ zaključkom broj 06/1.05/0705-457.5-48214/2022 od 12. oktobra 2022. godine zbog nenadležnosti odbacio prijedlog Grada. Odlučujući u žalbenom postupku, Ministarstvo finansija Republike Srpske je rješenjem 06.05/450-606/22 od 7. februara 2023. godine odbilo žalbu Grada Bijeljina na pomenuti zaključak Poreske uprave, Područni centar Bijeljina.

U odgovoru na navode iz prijedloga koje je Sudu dostavio Osnovni sud u Bijeljini se navodi da je odlučivanje Ustavnog suda o prijedlogu Grada Bijeljina u ovoj pravnoj stvari od značaja za dalje postupanje Osnovnog suda u sličnim predmetima. Davalac odgovora ističe da iz odredaba čl. 24. i 25. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17), te člana 2. tačka 1) (u odgovoru pogrešno naznačeno stav (1) i člana 12. stav 1. tačka 6)) Zakona o poreskom postupku, proizlazi nadležnost poreskog organa uprave da sprovede administrativno izvršenje, odnosno da prinudno naplati potraživanje po osnovu komunalne naknade, koje Grad Bijeljina ima prema izvršeniku. Na osnovu navedenog, a pozivajući se na član 16. stav 1. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13), u vezi sa članom 21. stav 1. Zakona o izvršnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10 57/12, 67/13, 98/14 i 66/18), davalac odgovora ističe apsolutnu nenadležnost da postupa u ovakvoj vrsti predmeta.

U odgovoru na navode iz prijedloga koje je Sudu dostavila Poreska uprava Republike Srpske, Područni centar Bijeljina, izneseno je stanovište prema kojem je taj organ stvarno nenadležan za postupanje po prijedlogu Grada Bijeljina za izvršenje naplate komunalne naknade protiv izvršenika Pantelije Vakičića iz Bijeljine (u odgovoru pogrešno navedeno „Vakčića“). Pozivajući se na propisivanje iz čl. 12. i 62. Zakona o poreskom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske br. 78/20 i 37/22), te člana 22. st. 1. i 3. i člana 25. Zakona o komunalnim djelatnostima, davalac odgovora ističe da nije ovlašćen da svojim aktima obavezuje pravna ili fizička lica na plaćanje komunalne naknade, niti da primjenjuje mjere prinudne naplate u ovom smislu, jer zakonom na osnovu kojeg je doneseno rješenje za plaćanje iste nije određeno da prinudnu naplatu vrši Poreska uprava Republike Srpske. Dodatno se navodi da se postupak prinudne naplate, ukoliko isti nije propisan zakonom koji uređuje pravnu oblast iz koje proizlazi neka obaveza plaćanja, ne vrši po automatizmu prema odredbama Zakona o poreskom postupku.

U toku postupka Sud je utvrdio da je Osnovni sud u Bijeljini, rješenjem broj: 80 0 I 131266 22 Kom 2 od 23. maja 2022. godine, odbacio prijedlog tražioca izvršenja Grada Bijeljine protiv izvršenika Pantelije Vakičića iz Bijeljine radi prinudne naplate novčanog potraživanja - komunalne naknade, oglašavajući se apsolutno nenadležnim za postupanje u toj pravnoj stvari. Pozivajući se, između ostalog, na propisivanje iz člana 9. stav 3. Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Opštine Bijeljina“ broj 10/11), prema kojoj će Opština svoja potraživanja izmiriti u postupku prinudne naplate i na druge propisane načine, te na član 2. tačka 1) i član 50. st. 3. i 4. Zakona o poreskom postupku, Osnovni sud u obrazloženju navedenog rješenja, u suštini, zaključuje da se postupak prinudne naplate konkretnog potraživanja ne sprovodi u skladu sa odredbama Zakona o izvršnom postupku, već je isti potrebno sprovesti u skladu sa odredbama Zakona o poreskom postupku, prema kojem Poreska uprava po službenoj dužnosti pokreće i vodi postupak prinudne naplate.

Odbijajući žalbu tražioca izvršenja na navedeno rješenje Osnovnog suda, Okružni sud u Bijeljini je, rješenjem broj: 80 0 I 131266 22 Gži od 6. jula 2022. godine, potvrdio prvostepeno rješenje Osnovnog suda, smatrajući da je komunalna naknada vrsta poreza. Dodatno, taj sud ukazuje tražiocu izvršenja na mogućnost pokretanja postupka za rješavanje sukoba nadležnosti između organa upravne i sudske vlasti pred Ustavnim sudom Republike Srpske.

Isto tako, Sud je utvrdio da je Poreska uprava Republike Srpske, Područni centar Bijeljina, zaključkom broj 06/1.05/0705-457.5-48214/2022 od 12. oktobra 2022. godine, zbog nenadležnosti, odbacila „prijedlog za izvršenje – za naplatu komunalne naknade“ tražioca izvršenja Grada Bijeljine protiv izvršenika Pantelije Vakičića iz Bijeljine (u Zaključku navedeno „Vakčića“). Pozivajući se u obrazloženju na odredbe čl. 12. i 62. Zakona o poreskom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 78/20 i 37/22), te na propisivanje iz člana 22. st. 1. i 3. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17), navedeni organ uprave je utvrdio da Poreska uprava Republike Srpske, pa time ni Područni centar Bijeljina, nije ovlašćen da svojim aktima obavezuje pravna i fizička lica na plaćanje komunalne naknade, niti da primjenjuje mjere prinudne naplate u tu svrhu. Ministarstvo finansija je rješenjem broj: 06.05/450-606/22 od 7. februara 2023. godine odbilo žalbu Grada Bijeljine na predmetni zaključak kao neosnovanu.

Polazeći od navedenog Sud je utvrdio da je u konkretnom slučaju došlo do negativnog sukoba

nadležnosti za odlučivanje u pravnoj stvari izvršenja prinudne naplate novčanog potraživanja - komunalne naknade, između Osnovnog suda u Bijeljini i organa uprave - Poreska uprava Republike Srpske, Područni centar Bijeljina, s obzirom na to da su oba organa odbila da riješe o istoj pravnoj stvari.

Ustavom Republike Srpske je utvrđeno da Ustavni sud rješava sukob nadležnosti između organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti (član 115. stav 1. tačka 3).

Sud je imao u vidu da je Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17) uredio komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, način obezbjeđivanja ovog interesa, kao i organizaciju obavljanja komunalnih djelatnosti te način njihovog finansiranja (član 1), taksativno precizirao djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje kao: čišćenje javnih površina u naseljenim mjestima, održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima, odvođenje atmosferskih padavina i drugih voda sa javnih površina, javna rasveta u naseljenim mjestima i djelatnost zoohigijene (član 2. tačke k) do nj)), definišući ih kao komunalne usluge i proizvode koji se mogu definisati i izmjeriti, ali koje nije moguće posebno naplatiti od svakog korisnika komunalne usluge prema količini stvarno izvršene komunalne usluge ili korišćenju (član 3. tačka r). Takođe, ovim zakonom je određeno da se visina komunalne naknade utvrđuje rješenjem organa jedinice lokalne samouprave nadležnog za komunalne poslove, da se protiv rješenja iz stava 1. ovog člana može izjaviti žalba Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (član 25).

Isto tako, Sud je uzeo u obzir da je Zakonom o sudovima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 37/12, 44/15 i 100/17) propisano da sudovi, između ostalog, obezbjeđuju ustavnost i zakonitost, ravnopravnost i jednakost svih pred zakonom (član 6), te da je u smislu odredbe člana 30. tačka g) podtačka 1) tog zakona osnovni sud nadležan da sprovodi i izvršni postupak, ako zakonom nije drugačije određeno.

Pored ovoga Sud je uzeo u obzir da je Zakonom o izvršnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12, 67/13, 98/14 i 66/18) propisano: da se ovim zakonom uređuje postupak po kojem sudovi u Republici Srpskoj sprovode prinudno ostvarenje potraživanja na osnovu izvršnih i vjerodostojnih isprava, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, a da se odredbe ovog zakona ne primjenjuju na postupke izvršenja propisane posebnim zakonom (član 1), da izvršenje određuje i sprovodi sud određen zakonom (član 4. stav 1), da sud određuje izvršenje samo na osnovu izvršne ili vjerodostojne isprave, ako ovim zakonom nije drugačije određeno (član 22), da je izvršna isprava, pored ostalog, i izvršna odluka donesena u upravnom postupku i poravnanje u upravnom postupku, ako glasi na ispunjenje novčane obaveze, ukoliko zakonom nije drugačije određeno (član 23. stav 1. tačka 2).

Takođe, Sud je imao u vidu da su članom 7. stav 2. Zakona o poreskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/17) određena neporeska davanja, te u tački 13. navedenog člana i stava je određeno da su neporeska davanja - naknade iz oblasti komunalnih djelatnosti.

S druge strane Zakonom o poreskom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 78/20 i 37/22) se propisuje da je Poreska uprava nadležna da vrši prinudnu naplatu svih poreza i sporednih poreskih davanja za čiju naplatu je nadležna u smislu poreskih propisa,

kao i prinudnu naplatu na osnovu izvršnog akta drugog organa ako je zakonom na osnovu kojeg je taj akt donesen propisano da Poreska uprava sprovodi postupak prinudne naplate (član 62. stav 2).

Dalje, Sud je imao u vidu da je odredbom člana 260. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18) između ostalog propisano da se izvršenje radi ispunjenja novčanih obaveza sprovodi sudskim putem.

Pored ovoga, Sud je konstatovao da je rješenje Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine Grada Bijeljina broj: 02/3-416-1-908/11 od 29. decembra 2011. godine doneseno na osnovu člana 22. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11) i člana 8. Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Grada Bijeljina“ broj 10/11), te na osnovu člana 190. Zakona o opštem upravnom postupku.

S obzirom na navedene ustavne i zakonske odredbe Sud je utvrdio da je u sukobu nadležnosti između Osnovnog suda u Bijeljini i Poreske uprave Republike Srpske, Područni centar Bijeljina, za odlučivanje o prijedlogu tražioca izvršenja Grada Bijeljine protiv izvršenika Pantelije Vakičića iz Bijeljine radi prinudne naplate novčanog potraživanja - komunalne naknade, nadležan Osnovni sud u Bijeljini.

Naime, prema stanovištu Suda komunalna naknada i porezi predstavljaju davanja javnopravnog karaktera koja, međutim, imaju različit pravni osnov, a njihova različitost se, u praktičnom domenu, očituje u načinu plasmana prikupljenih sredstava (Rješenje ovog suda u predmetu broj U-23/13) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 11/14). Suprotno stavu Okružnog suda u Bijeljini, Ustavni sud nalazi da se komunalna naknada ne može smatrati poreskim davanjem. S obzirom na to da Zakonom o komunalnim djelatnostima, na osnovu kojeg je doneseno rješenje Odjeljenja za stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine Grada Bijeljina broj: 02/3-416-1-908/11 od 29. decembra 2011. godine, nije propisano da Poreska uprava sprovodi postupak prinudne naplate, Sud je utvrdio da u relevantnoj pravnoj stvari, u smislu odredbe člana 62. stav 2. Zakona o poreskom postupku, nema mjesta primjeni tog zakona.

Nadalje, Osnovni sud je, između ostalog, nadležan da sprovodi izvršni postupak ako zakonom nije drugačije određeno (član 30. tačka g) podtačka 1) Zakona o sudovima Republike Srpske) i to primjenom Zakona o izvršnom postupku, po kojem sudovi u Republici Srpskoj sprovode prinudno ostvarenje potraživanja na osnovu izvršnih i vjerodostojnih isprava ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (član 1. tog zakona).

Imajući u vidu izloženo, kao i da je izvršna isprava, pored ostalog, i izvršna odluka donesena u upravnom postupku, ako glasi na ispunjenje novčane obaveze, ukoliko zakonom nije drugačije određeno (član 23. stav 1. tačka 2. Zakona o izvršnom postupku), te da Zakon o komunalnim djelatnostima, koji je poslužio kao materijalnopravni osnov za donošenje rješenja čije se prinudno izvršenje predlaže, ne isključuje primjenu navedenih odredaba Zakona o sudovima Republike Srpske i Zakona o izvršnom postupku, ovaj sud je utvrdio da je za izvršenje radi prinudne naplate novčanog potraživanja - komunalne naknade, nadležan osnovni sud, u konkretnom slučaju Osnovni sud u Bijeljini.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka

Marković, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-38/23
12. jula 2023. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.