

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske i člana 60. stav 1. tačka (d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 29. maja 2024. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Odbija se prijedlog za utvrđivanje neustavnosti člana 7. stav 1. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/12, 123/20 i 119/21), u dijelu koji glasi „visina“ i člana 7. stav 2. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21).

O b r a z l o ž e n j e

„Mozzart“ d.o.o. Banja Luka, koga zastupa direktor Zoran Šuput, podnio je Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za ocjenjivanje ustavnosti člana 7. stav 1. u dijelu koji glasi „visina“ i člana 7. stav 2. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21). Predlagač osporava navedenu zakonsku odredbu u odnosu na čl. 5. stav 1. alineja 4. i 5, čl. 68. i čl. 108 stav 1. Ustava Republike Srpske, kao i u odnosu na član 4. stav 3. Zakona o poreskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/2017). U prijedlogu se navodi da je skupština jedinice lokalne samouprave ovlaštena da donosi akt o utvrđivanju komunalne takse, kojim se utvrđuju vrsta, visina, rokovi, način plaćanja i oslobađanja od plaćanja komunalne takse (član 7. stav 1) dok je stavom 2. istog člana propisano koji su kriterijumi na osnovu kojih skupština jedinice lokalne samouprave može da utvrdi visinu komunalne takse, ali da pri tome iz takvih kriterijuma nije jasno u kojem iznosu se može utvrditi taksena obaveza po svakom od kriterijuma niti koji od kriterijuma se utvrđuje za svaku vrstu komunalne takse iz člana 3. Zakona o komunalnim taksama. Po mišljenju predlagača riječ je o normi koja je nepredvidljiva za njene adresate i time suprotna načelu vladavine prava. S tim u vezi, u prijedlogu se ukazuje na obrazloženje odluke Ustavnog suda Republike Srpske broj U-55/20 od 28.10.2020. godine, u kojoj je, između ostalog, navedeno da pravna sigurnost sadržana u ustavnom principu vladavine prava zahtijeva da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva. Osporenom zakonskom odredbom, po mišljenju predlagača, visina komunalne takse koju može propisati jedinica lokalne samouprave nije određena niti jasno odrediva, što ostavlja mogućnost da subjekat koji posluje duži niz godina na teritoriji grada ili opštine bez ikakvog prethodnog predznanja bude opterećen taksenom obavezom, čiju visinu nije mogao ni pretpostaviti, a čime je, kako se navodi u prijedlogu, povrijeđen princip vladavine prava iz člana 5. stav 1. alineja 4. Ustava Republike Srpske. U prijedlogu se takođe navodi da je osporena zakonska odredba u suprotnosti sa članom 4. stav 3. Zakona o poreskom sistemu Republike Srpske, koji propisuje da je visina svakog pojedinačnog poreskog i neporeskog davanja obavezno određena ili jasno odrediva. Zaključno, predlagač iznosi svoj stav da su primjenom osporene zakonske odredbe pojedine jedinice lokalne samouprave svojim odlukama propisale iznose komunalnih taksa za isticanje reklama na javnim i drugim površinama u drastično različitim proizvoljno određenim iznosima, bez ikakve mogućnosti za taksene obveznike da predvide potencijalni iznos takvih davanja. Konačno opredjeljuje prijedlog tako što izričito traži da sud utvrdi nesaglasnost osporenih odredaba Zakona o komunalnim taksama sa Ustavom Republike Srpske. U odgovoru na prijedlog koji je Sudu dostavila Narodna skupština Republike Srpske navodi se da je prijedlog u potpunosti neosnovan, te da predlagač na pogrešan način tumači odredbe Ustava

na čije kršenje se poziva. Pojašnjavaju da je Zakonom o komunalnim taksama dato ovlaštenje Skupštini jedinice lokalne samouprave da utvrdi visinu, iznos, način plaćanja komunalne takse kao neporeskog davanja, a sve na osnovu tačno utvrđenih kriterijuma normiranih u osporenom članu 7. stav 2. zakona. U tom kontekstu ukazuju da su predmetnim zakonom jasno utvrđeni bitni elementi komunalnih taksa a to su takseni obveznik, vrste komunalne takse, rokovi plaćanja i nadzor nad plaćanjem, kao i oslobađanja od obaveze plaćanja komunalne takse, a da su ostali elementi koji utiču na visinu u vidu kriterijuma jasno navedeni, što sve ukupno predstavlja normiranje, koje je u skladu sa principom vladavine prava. Takođe navode da predlagač izražava u prijedlogu nezadovoljstvo određenim zakonskim rješenjima, što ne može biti predmet ocjene ustavnosti. Iz navedenih razloga predlažu da se prijedlog odbije.

Članom 7. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21) je propisano da akt o utvrđivanju komunalne takse donosi skupština jedinice lokalne samouprave i njime se utvrđuju, između ostalog, i visina komunalne takse (stav 1), da skupština jedinice lokalne samouprave može da utvrdi komunalne takse u različitoj visini, zavisno od vrste djelatnosti, površine, lokacije, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, odnosno predmeti ili vrše usluge za koje se plaća taksa iz člana 3. ovog zakona (stav 2).

Prilikom ocjene osporene zakonske odredbe Sud je imao u vidu da je Ustavom Republike Srpske utvrđeno: da se ustavno uređenje Republike temelji, između ostalog, na vladavini prava i tržišnoj privredi (član 5. stav 1. al. 4. i 5); da Republika i opština budžetom utvrđuju javne prihode i javne rashode, te da su sredstva budžeta porezi, takse i drugi zakonom utvrđeni prihodi (član 62); da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i da se utvrđuje prema ekonomskoj snazi obveznika (član 63); da Republika uređuje i obezbjeđuje, između ostalog, bankarski i poreski sistem i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom (tačka 7. i 18. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava); da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbjeđuje izvršavanje propisa i drugih akata opštine (član 102. stav 1. tač. 2. i 6); da gradu i opštini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom i sredstva za obavljanje povjerenih poslova (član 103); da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom (član 108. stav 1).

Pored navedenih odredaba Ustava, Sud je uzeo u obzir i Zakon o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21), kojim je, između ostalog, propisano: da komunalne takse u skladu sa ovim zakonom posebnim aktom utvrđuje grad, odnosno opština, te da su komunalne takse prihod budžeta jedinica lokalne samouprave (član 2), da se komunalne takse mogu utvrditi za korišćenje prostora na javnim površinama, osim u svrhu prodaje štampe, knjiga i drugih publikacija, isticanje reklama na javnim i drugim površinama, osim reklamnih panoa i bilborda pored auto-puteva, magistralnih i regionalnih puteva, korišćenje prostora za parkiranje motornih, drumskih i priključnih vozila na uređenim i obilježenim mjestima, određenim za to aktom skupštine jedinice lokalne samouprave (član 3. stav 1. tač. a) do v), da je obveznik komunalne takse korisnik prava, predmeta i usluga za čije je korišćenje propisano plaćanje takse (član 4. stav 1), da akt o utvrđivanju komunalne takse donosi skupština jedinice lokalne samouprave, a njime se utvrđuju: vrsta, visina, rokovi, način plaćanja i oslobađanja od plaćanja komunalne takse, dok skupština jedinice lokalne samouprave može da utvrdi komunalne takse u različitoj visini, zavisno

od vrste djelatnosti, površine, lokacije, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, odnosno predmeti ili vrše usluge za koje se plaća taksa iz člana 3. ovog zakona (član 7), da su od plaćanja komunalnih taksa oslobođene institucije Bosne i Hercegovine, organi, organizacije i javne ustanove Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave, akreditovane međunarodne organizacije, diplomatska i konzularna predstavništva, udruženja od javnog interesa za Republiku Srpsku, a kojima je to svojstvo priznato u skladu sa aktom kojim se uređuje dodjela i prestanak statusa udruženja od javnog interesa i lica kojima je rješenjem nadležnog organa priznato svojstvo člana porodice poginulih, umrlih, nestalih i zarobljenih boraca, RVI i civilne žrtve rata, osobe sa invaliditetom koje imaju 80% invaliditeta i osobe sa tjelesnim oštećenjem od 70 do 100%, roditelj ili staratelj koji ima status lica koje se stara o licu sa invaliditetom, odnosno lice kojem je rješenjem taj status utvrđen, preduzetnici koji, u smislu zakona kojim se uređuje porez na dohodak, imaju status malog preduzetnika i obveznici komunalnih taksa za 12 mjeseci od registracije (član 8. stav 1. tač. a) do z), da aktom o utvrđivanju komunalne takse jedinice lokalne samouprave mogu da utvrde i druge slučajeve oslobađanja od plaćanja komunalnih taksa obvezniku koji: obavlja niskoakumulativne i deficitarne djelatnosti, bavi se starim tradicionalnim zanatima, prvi put pokreće privrednu ili uslužnu djelatnost, ukoliko je obveznik preduzetnik, te ako zaposli nove radnike ukoliko je obveznik preduzetnik i obvezniku koji je korisnik prava iz socijalne zaštite (član 9).

Takođe, Sud je imao u vidu da je Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) propisano da samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave obuhvataju, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje komunalnih djelatnosti (član 18. tačka 2) podtačka 2), da je Skupština predstavnički organ, organ odlučivanja i kreiranja politike jedinice lokalne samouprave, koji je, u smislu ovog zakona, nadležan, između ostalog, i da donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlašćena zakonom (član 39. stav 1. i 2. tačka 10) te da je komunalna taksa jedan od izvora prihoda jedinice lokalne samouprave (član 74. tačka 2. podtačka 2).

Imajući u vidu izloženo, Sud je utvrdio da je zakonodavac saglasno svojim ustavnim ovlašćenjima iz tačke 7. i 18. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, Zakonom o komunalnim taksama utvrdio i uredio osnovne elemente sistema komunalnih taksa, predmet taksene obaveze, obveznika plaćanja komunalne takse, kao i oslobađanja od plaćanja komunalne takse. Ovim zakonom su na opšti način uređeni osnovni elementi sistema komunalnih taksa i određene su granice ovlaštenja jedinica lokalne samouprave pri uvođenju i uređivanju komunalnih taksa, te osporenim članom 7. Zakona o komunalnim taksama, dato ovlaštenje Skupštini jedinice lokalne samouprave da svojim aktom može utvrditi, između ostalog, visinu komunalne takse, a zavisno od vrsta djelatnosti, površine lokacije, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, odnosno predmeti ili vrše usluge za koje se plaća taksa iz člana 3. ovog zakona. Način na koji je zakonodavac uredio ovo pitanje po ocjeni Suda predstavlja stvar zakonodavne politike i razloga cjelishodnosti, o čemu Ustavni sud saglasno članu 115. Ustava nije nadležan da ocjenjuje.

Pri tome, Sud je ocijenio da nisu osnovani navodi predlagača o povredi ustavnih garancija na koje se ukazuje u prijedlogu.

Naime, osporena zakonska odredba propisuje ovlašćenje skupštine jedinice lokalne samouprave da svojim aktom može utvrditi vrstu, visinu, rokove, način plaćanja i oslobađanja od plaćanja

komunalne takse u različitoj visini, a zavisno od kriterijuma navedenih u stavu 2. ovog člana. Stoga je Sud ocijenio da su navodi predlagača da je osporena norma nepredvidljiva za njene adresate, jer se iz iste ne može predvidjeti visina potencijalnih davanja, ne mogu dovesti u ustavnopravnu vezu sa sadržinom osporene zakonske odredbe, jer osporena zakonska odredba ne uređuje visinu komunalne takse za svakog taksenog obveznika, već isključivo daje ovlaštenje jedinici lokalne samouprave da svojim podzakonskim aktom uredi to pitanje. Imajući u vidu navedeno, Sud je ocijenio da su neosnovani navodi predlagača o povredi ustavnih garancija iz člana 5. stav 1. al. 4. i 5. Ustava. Kako osporena zakonska odredba nije nesaglasna Ustavu, to u konkretnom slučaju nije povrijeđeno načelo ustavnosti iz člana 108. stav 1. Ustava Republike Srpske.

Sud nije posebno razmatrao navode obrazloženja prijedloga o navodnoj nesaglasnosti osporenih odredaba Zakona o komunalnim taksama sa odredbom člana 4. stav 3. Zakona o poreskom sistemu, s obzirom na to da je konačno opredijeljenim prijedlogom tražena ocjena saglasnosti osporenih zakonskih odredaba sa Ustavom Republike Srpske. Sud napominje da sve i da je izričito tražena ocjena saglasnosti osporenih zakonskih odredaba sa Zakonom o poreskom sistemu, to ne bi bilo moguće, jer bi se radilo o prijedlogu za ocjenu usaglašenosti dva opšta akta iste pravne snage za šta ovaj sud, u smislu člana 115. Ustava Republike Srpske, nije nadležan. Sud nije posebno razmatrao ni navode predlagača da jedinice lokalne samouprave svojim odlukama određuju drastično različite iznose komunalne takse, jer se ti navodi odnose na primjenu navedene zakonske odredbe u praksi, za čiju ocjenu, a saglasno članu 115. Ustava, ovaj sud nije nadležan.

U skladu sa rješenjem Suda broj: SU-540/22 od 21. decembra 2022. godine, sudija prof. dr Ivanka Marković je izuzeta od vijećanja i glasanja u ovom predmetu.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Ovo 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 Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-57/23

29. maj 2024. godine