

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 25. септембра 2024. године, д о н и о је

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности члана 7. став 2. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21) и Тарифног броја 2. Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиња“ број 10/22 и 7/23).

О б р а з л о ж е њ е

RAIFFEISEN BANK DD BOSNA I HERCEGOVINA Filijala Trebinje, коју заступа Адвокатско друштво „Marić & Co“ d.o.o. из Сарајева, поднијела је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности члана 7. став 2. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21) и Тарифног броја 2. Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиња“ број 10/22), коју је донијела Скупштина Града Требиња. У приједлогу се наводи да оспорена законска одредба и оспорени тарифни број предметне одлуке нису у сагласности са чл. 50, 51, 54, 63, 66, 68. и 108. став 1. Устава Републике Српске. Предлагач, наиме, сматра да оспорено прописивање доводи до нарушавања слободе привређивања, јер су поједини привредници обавезни да плаћају претјерано високу таксу за истицање реклама и натписа, а нису прописани реални критеријуми за њено утврђивање, нити се приликом одмјеравања таксе има у виду економска снага обвезника. У погледу оспореног Тарифног броја 2. предметне одлуке, предлагач износи став да се у конкретном случају ради о дискриминаторски постављеном принципу фаворизације појединаца зависно од дјелатности коју пословни субјект обавља. У вези с тим, сматра да овај критеријум не може бити једини критеријум од којег зависи висина оспорене годишње комуналне таксе, већ се мора узети у обзир и подручје града, односно локација на којој се дјелатност обавља, затим величина натписа и слично. Оспорено нормирање је, како се даље истиче, довело до несразмјерног оптерећења предлагача, те тиме и до повреде његових имовинских права заштићених чланом 1. Протокола број 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Слиједом наведеног, предлаже да Суд оцијени да оспорена законска одредба и Тарифни број 2. предметне одлуке нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

У одговору на приједлог који је у односу на оспорени члан 7. став 2. Закона о комуналним таксама доставила Народна скупштина Републике Српске износи се став да су наводи приједлога неосновани, те да предлагач на погрешан начин тумачи одредбе Устава Републике Српске на које се позива. Истиче се да су предметним законом прописани елементи комуналних такса (обвезници, врсте комуналних такса, рокови плаћања и надзор над плаћањем, као и ослобађање од плаћања ове таксе), те да су јасно утврђени остали елементи који утичу на висину комуналне таксе, што све укупно представља нормирање које је у складу са начелом владавине права. Такође се наводи да је одређивање висине комуналних такса повјерено скупштинама јединица локалне самоуправе, а законодавац оцијени оправданост одређене врсте и начина нормирања, с тим да води рачуна о томе да закон представља најцјелисходније рјешење у економски, временски, просторно или на други начин определијељеном миљеу.

Скупштина Града Требиња доставила је одговор на приједлог у погледу оспореног Тарифног броја 2. Одлуке о комуналним таксама Града Требиња. Доносилац ове одлуке, прије свега, наводи да је евидентно да предлагач није задовољан висином утврђене комуналне таксе за његову дјелатност, па стога покушава оспорити овлашћење Скупштине Града Требиња за прописивање начина и висине ове таксе. Надаље, истиче да је Закон о комуналним таксама прописао могућност утврђивања различите висине комуналне таксе, без одређеног минимума и максимума износа за поједине врсте такса, као и могућност коришћења различитих критеријума, као што су: врста дјелатности, површина, локација, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса, не обавезујући доносиоца Одлуке да користи сваки или само један критеријум као мјеродаван за утврђивање појединачне висине комуналне таксе. У вези са наведеним, указује на то да према члану 115. Устава, Уставни суд Републике Српске није надлежан да оцјењује да ли је прописана висина оспорене таксе правилно одмјерена. Поред тога, Скупштина Града Требиња је, уз одговор на приједлог, Суду доставила Одлуку о измјенама и допунама Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиња“ број 7/23), којом су, између осталог, извршене измјене и допуне оспореног Тарифног броја 2. Тарифе комуналних такса, тако што су измијењени износи комуналних такса за поједине дјелатности пословних субјеката, те су додане нове категорије дјелатности чији вршиоци подлијежу обавези плаћања комуналне таксе за постављање рекламних објеката, као и осталих натписа, осим пословног имена, који се налазе на објекту, просторијама пословног субјекта, односно у оквиру простора или на простору гдје се дјелатност обавља, а видљиви су са јавних површина, и измјеном износа те комуналне таксе за вршиоце појединих дјелатности. Оспореним чланом 7. став 2. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21) прописано је да скупштина јединице локалне самоуправе може да утврди комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте дјелатности, површине, локације, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса из члана 3. овог закона.

Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиња“ број 10/22 и 7/23) донијела је Скупштина Града Требиња на основу члана 2. ст. 1. и 7. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12, 123/20 и 119/21), члана 39. став 2. тач. 2. и 10. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16, 36/19 и 61/21) и члана 36. став 2. тач. 2. и 10. Статута Града Требиња („Службени гласник Града Требиња“ број 2/13, 5/14, 6/15, 3/16 и 6/17). Саставни дио ове одлуке је Тарифа комуналних такса. Оспореним Тарифним бројем 2. утврђени су годишњи износи комуналне таксе за постављање рекламних објеката, као и осталих натписа, ознака или цртежа, осим пословног имена, који се налазе на објекту, просторијама пословног субјекта, односно у оквиру простора или на простору гдје се дјелатност обавља, а видљиви су са јавних површина у смислу одредаба тачке III ове одлуке, у складу са врстом дјелатности која се рекламира или оглашава, а коју пословни субјекти обављају. Поред тога, прописана је висина комуналне таксе за постављање објеката оглашавања и рекламних објеката, осим оних који су истакнути на просторијама пословних субјеката у којима се обавља дјелатност. У поступку оцјењивања оспореног члана 7. став 2. Закона о комуналним таксама и Тарифног

броја 2. предметне одлуке, Суд је имао у виду релевантне норме Устава Републике Српске, којима је утврђено: да се економско уређење Републике заснива, између осталог, и на слободном привређивању (члан 50); да Република мјерама економске и социјалне политике подстиче економски развој и повећање социјалног благостања грађана (члан 51); да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54); да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе, те да су средства буџета порези, таксе и други законом утврђени приходи (члан 62); да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се утврђује према економској снази обвезника (члан 63); да су људска права и слободе, једнакост пред законом, самосталност и једнак положај предузећа и других организација, поред осталог, основа и мјера овлашћења и одговорности републичких органа (члан 66); да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, банкарски и порески систем и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 7. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава); да општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, обезбјеђује извршавање прописа и других аката општине (члан 102. став 1. тач. 2 и 6); да граду и општини припадају приходи утврђени законом и средства за обављање повјерених послова (члан 103); да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, док прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Сагласно цитираним уставним овлашћењима из тач. 7. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава, законодавац је донио Закон о комуналним таксама, којим су утврђени и уређени основни елементи система комуналних такса, предмет таксене обавезе, обвезници плаћања комуналне таксе, као и ослобађања од плаћања ове таксе. Овим законом је, поред осталог, прописано: да комуналне таксе у складу са овим законом посебним актом утврђује град, односно општина, те да су комуналне таксе приход буџета јединица локалне самоуправе (члан 2), да се комуналне таксе могу утврдити за коришћење простора на јавним површинама, осим у сврху продаје штампе, књига и других публикација, истицање реклама на јавним и другим површинама, осим рекламних паноа и билборда поред ауто-путева, магистралних и регионалних путева, коришћење простора за паркирање моторних, друмских и прикључних возила на уређеним и обиљеженим мјестима, одређеним за то актом скупштине јединице локалне самоуправе (члан 3. став 1. тач. а) и б)), да је обвезник комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање таксе (члан 4. став 1), да акт о утврђивању комуналне таксе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, а њиме се утврђују: врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе (члан 7. став 1), те да скупштина јединице локалне самоуправе може да утврди комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте дјелатности, површине, локације, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса из члана 3. овог закона (члан 7. став 2).

Полазећи од наведеног, Суд је оцијенио да прописивањем из члана 7. став 2. Закона о комуналним таксама нису повријеђене уставне норме на које се указује у приједлогу. Овакво прописивање, по оцјени Суда, не утиче на реализацију гаранција слободног привређивања,

економског развоја, правне заштите својине из чл. 50, 51. и 54. Устава, као и Уставом заштићених вриједности из чл. 63, 66. и 68, како то сматра предлагач. Наиме, овим законом су на општи начин уређени основни елементи система комуналних такса и одређене су границе овлашћења јединица локалне самоуправе при уређивању комуналних такса, те је оспореним чланом 7. став 2. овог закона дато овлашћење скупштини јединице локалне самоуправе да утврди ове таксе у различитој висини, зависно од врсте дјелатности, површине, локације, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа комунална такса. Начин на који је законодавац уредио ово питање је, по оцјени овог суда, одраз законодавне политике у уређењу области комуналних такса и разлога цјелисходности, о чему Уставни суд, према члану 115. Устава, није надлежан да одлучује. Сходно наведеном, оспореним законским прописивањем није доведено у питање начело уставности из члана 108. став 1. Устава.

Разматрајући наводе приједлога који се односе на Тарифни број 2. Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиња“ број 10/22), Суд је констатовао да је након подношења приједлога 13. децембра 2023. године Скупштина Града Требиње донијела Одлуку о измјени и допуни Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 7/23), којом је, између осталог, измијењен и допуњен оспорени Тарифни број 2. ове одлуке. Због тога је Суд, примјеном члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) проширио оцјењивање Тарифног броја 2. и на наведену Одлуку о измјени и допуни Одлуке о комуналним таксама.

Овом одлуком је, између осталог, у оспореном Тарифном броју 2. измијењена висина комуналне таксе за поједине прописане дјелатности, те су додане и одређене друге дјелатности које раније нису биле обухваћене Тарифним бројем 2, и за исте је прописана висина комуналне таксе.

Приликом оцјене Тарифног броја 2 Одлуке о комуналним таксама Града Требиња („Службени гласник Града Требиња“ број 10/22 и 7/23), Суд је, поред напријед цитираних одредаба Устава и Закона о комуналним таксама, узео у обзир и релевантне норме Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) којим је прописано да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, у области пружања услуга, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности (члан 18. тачка 2) подтачка 2)), да је скупштина представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, који је, у смислу овог закона, надлежан, између осталог, и да доноси одлуке о комуналним таксама и другим јавним приходима, када је овлашћена законом (члан 39. став 1. и став 2. тачка 10)), те да је комунална такса један од извора прихода јединице локалне самоуправе (члан 74. тачка 2) подтачка 2)).

Имајући у виду изложено, Суд је утврдио да је Скупштина Града Требиња била овлашћена да донесе оспорену одлуку којом су утврђени врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађање од плаћања комуналне таксе. Саставни дио ове одлуке је и Тарифа комуналних такса. Дакле, како из наведеног произлази, комунална такса је изворни приход јединице локалне самоуправе, коју, у складу са законом, уређује скупштина јединице

локалне самоуправе. У вези с тим, Суд је посебно имао у виду да је Законом о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21) прописано да скупштина јединице локалне самоуправе може да утврди комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте дјелатности, површине, локације, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса из члана 3. овог закона.

Оцјењујући уставност Тарифног броја 2. предметне одлуке, Суд је утврдио да иста није у супротности са уставним гаранцијама на које указује предлагач, јер је приликом доношења овог општег акта његов доносилац поступао у складу са релевантним уставним и законским нормама. Наиме, како је напријед већ истакнуто, Законом о комуналним таксама су као критеријуми за различито прописивање висине комуналне таксе одређени врста дјелатности, површина, локација, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса. Тарифним бројем 2. предметне одлуке, њен доносилац је, имајући у виду Законом утврђене критеријуме, одредио висину комуналне таксе према врсти дјелатности коју обавља обвезник. Суд сматра да ови законски критеријуми нису одређени кумулативно, тако да Скупштина Града Требиња није изашла из законских оквира када је за одређивање висине комуналне таксе оспореним Тарифним бројем 2. на пословним просторијама, примијенила само један критеријум, односно врсту дјелатности.

Дакле, имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да прописивањем из Тарифног броја 2. Одлуке о комуналним таксама нису доведене у питање уставне гаранције слободног привређивања, економског развоја, правне заштите својине, као и Уставом заштићених вриједности из чланова 63, 66. и 68, како се то наводи у приједлогу. Предлагач, по мишљењу Суда, неосновано доводи у везу ове уставне норме са прописивањем висине комуналне таксе из Тарифног броја 2. оспорене одлуке, јер је одређивање висине комуналне таксе у домену цјелисходне процјене доносиоца Одлуке, па стога, сходно одредби члана 115. Устава, није у надлежности овог суда да оцјењује да ли су прописани износи комуналне таксе правилно одмјерени. Слиједом наведеног, оваквим прописивањем није дошло до повреде начела уставности из члана 108. став 1. Устава.

Наводе предлагача о повреди члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, као и о дискриминацији пословних субјеката, Суд није разматрао, јер се ради о паушалним тврдњама, без образложења у чему се, у конкретном случају, огледа повреда имовинских права заштићених овом конвенцијом, односно дискриминација.

У складу са Рјешењем Суда број СУ-540/22 од 21. децембра 2022. године, судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

Мр Џерард Селман

Број: У-59/23

25. септембар 2024. године