

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 29. маја 2024. године, д о н и о је

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности члана 7. став 1. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12, 123/20 и 119/21), у дијелу који гласи „висина“ и члана 7. став 2. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21).

О б р а з л о ж е њ е

„Mozzart“ d.o.o. Бања Лука, кога заступа директор Зоран Шупут, поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности члана 7. став 1. у дијелу који гласи „висина“ и члана 7. став 2. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21). Предлагач оспорава наведену законску одредбу у односу на чл. 5. став 1. алинеја 4. и 5, чл. 68. и чл. 108 став 1. Устава Републике Српске, као и у односу на члан 4. став 3. Закона о пореском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 62/2017). У приједлогу се наводи да је скупштина јединице локалне самоуправе овлаштена да доноси акт о утврђивању комуналне таксе, којим се утврђују врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе (члан 7. став 1) док је ставом 2. истог члана прописано који су критеријуми на основу којих скупштина јединице локалне самоуправе може да утврди висину комуналне таксе, али да при томе из таквих критеријума није јасно у којем износу се може утврдити таксена обавеза по сваком од критеријума нити који од критеријума се утврђује за сваку врсту комуналне таксе из члана 3. Закона о комуналним таксама. По мишљењу предлагача ријеч је о норми која је непредвидљива за њене адресате и тиме супротна начелу владавине права. С тим у вези, у приједлогу се указује на образложење одлуке Уставног суда Републике Српске број У-55/20 од 28.10.2020. године, у којој је, између осталог, наведено да правна сигурност садржана у уставном принципу владавине права захтијева да правна норма буде доступна адресатима и за њих предвидљива. Оспореном законском одредбом, по мишљењу предлагача, висина комуналне таксе коју може прописати јединица локалне самоуправе није одређена нити јасно одредива, што оставља могућност да субјекат који послује дужи низ година на територији града или општине без икаквог претходног предзнања буде оптерећен таксеном обавезом, чију висину није могао ни претпоставити, а чиме је, како се наводи у приједлогу, повријеђен принцип владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава Републике Српске. У приједлогу се такође наводи да је оспорена законска одредба у супротности са чланом 4. став 3. Закона о пореском систему Републике Српске, који прописује да је висина сваког појединачног пореског и непореског давања обавезно одређена или јасно одредива. Закључно, предлагач износи свој став да су примјеном оспорене законске одредбе поједине јединице локалне самоуправе својим одлукама прописале износе комуналних такса за истицање реклама на јавним и другим површинама у драстично различитим произвољно одређеним износима, без икакве могућности за таксене обвезнике да предвиде потенцијални износ таквих давања. Коначно одређује приједлог тако што изричито тражи да суд утврди несагласност оспорених одредаба Закона о

комуналним таксама са Уставом Републике Српске.

У одговору на приједлог који је Суду доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да је приједлог у потпуности неоснован, те да предлагач на погрешан начин тумачи одредбе Устава на чије кршење се позива. Појашњавају да је Законом о комуналним таксама дато овлаштење Скупштини јединице локалне самоуправе да утврди висину, износ, начин плаћања комуналне таксе као непореског давања, а све на основу тачно утврђених критеријума нормираних у оспореном члану 7. став 2. закона. У том контексту указују да су предметним законом јасно утврђени битни елементи комуналних такса а то су таксени обвезник, врсте комуналне таксе, рокови плаћања и надзор над плаћањем, као и ослобађања од обавезе плаћања комуналне таксе, а да су остали елементи који утичу на висину у виду критеријума јасно наведени, што све укупно представља нормирање, које је у складу са принципом владавине права. Такође наводе да предлагач изражава у приједлогу незадовољство одређеним законским рјешењима, што не може бити предмет оцјене уставности. Из наведених разлога предлажу да се приједлог одбије.

Чланом 7. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21) је прописано да акт о утврђивању комуналне таксе доноси скупштина јединице локалне самоуправе и њиме се утврђују, између осталог, и висина комуналне таксе (став 1), 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 (став 2).

Приликом оцјене оспорене законске одредбе Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права и тржишној привреди (члан 5. став 1. ал. 4. и 5); 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 Република уређује и обезбјеђује, између осталог, банкарски и порески систем и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тачка 7. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, 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, статути, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Поред наведених одредаба Устава, Суд је узео у обзир и Закон о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12, 123/20 и 119/21), којим је, између 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) до в), 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, док 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), да су од плаћања комуналних такса ослобођене институције Босне и Херцеговине, органи, организације и јавне установе Републике Српске и јединица локалне самоуправе, акредитоване међународне организације, дипломатска и конзуларна представништва, удружења од јавног интереса за Републику Српску, а којима је то својство признато у складу са актом којим се уређује додјела и престанак статуса удружења од јавног интереса и лица којима је рјешењем надлежног органа признато својство члана породице погинулих, умрлих, несталих и заробљених бораца, РВИ и цивилне жртве рата, особе са инвалидитетом које имају 80% инвалидитета и особе са тјелесним оштећењем од 70 до 100%, родитељ или старатељ који има статус лица које се стара о лицу са инвалидитетом, односно лице којем је рјешењем тај статус утврђен, предузетници који, у смислу закона којим се уређује порез на доходак, имају статус малог предузетника и обвезници комуналних такса за 12 мјесеци од регистрације (члан 8. став 1. тач. а) до з), да актом о утврђивању комуналне таксе јединице локалне самоуправе могу да утврде и друге случајеве ослобађања од плаћања комуналних такса обвезнику који: обавља нискоакумулативне и дефицитарне дјелатности, бави се старим традиционалним занатима, први пут покреће привредну или услужну дјелатност, уколико је обвезник предузетник, те ако запосли нове раднике уколико је обвезник предузетник и обвезнику који је корисник права из социјалне заштите (члан 9).

Такође, Суд је имао у виду да је Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) прописано да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење 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 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 законодавац сагласно својим уставним овлашћењима из тачке 7. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, Законом о комуналним таксама утврдио и уредио основне елементе система комуналних такса, предмет таксене обавезе, обвезника плаћања комуналне таксе, као и ослобађања од плаћања комуналне таксе. Овим законом су на

општи начин уређени основни елементи система комуналних такса и одређене су границе овлашћења јединица локалне самоуправе при увођењу и уређивању комуналних такса, те оспореним чланом 7. Закона о комуналним таксама, дато овлашћење Скупштини јединице локалне самоуправе да својим актом може утврдити, између осталог, висину комуналне таксе, а зависно од врста 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. Начин на који је законодавац уредио ово питање по оцјени Суда представља ствар законодавне политике и разлога цјелисходности, о чему Уставни суд сагласно члану 115. Устава није надлежан да оцјењује.

При томе, Суд је оцијенио да нису основани наводи предлагача о повреди уставних гаранција на које се указује у приједлогу.

Наиме, оспорена законска одредба прописује овлашћење скупштине јединице локалне самоуправе да својим актом може утврдити врсту, висину, рокове, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе у различитој висини, а зависно од критеријума наведених у ставу 2. овог члана. Стога је Суд оцијенио да су наводи предлагача да је оспорена норма непредвидљива за њене адресате, јер се из исте не може предвидјети висина потенцијалних давања, не могу довести у уставноправну везу са садржином оспорене законске одредбе, јер оспорена законска одредба не уређује висину комуналне таксе за сваког таксеног обвезника, већ искључиво даје овлашћење јединици локалне самоуправе да својим подзаконским актом уреди то питање. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да су неосновани наводи предлагача о повреди уставних гаранција из члана 5. став 1. ал. 4. и 5. Устава. Како оспорена законска одредба није несагласна Уставу, то у конкретном случају није повријеђено начело уставности из члана 108. став 1. Устава Републике Српске.

Суд није посебно разматрао наводе образложења приједлога о наводној несагласности оспорених одредаба Закона о комуналним таксама са одредбом члана 4. став 3. Закона о пореском систему, с обзиром на то да је коначно определијелим приједлогом тражена оцјена сагласности оспорених законских одредаба са Уставом Републике Српске. Суд напомиње да све и да је изричито тражена оцјена сагласности оспорених законских одредаба са Законом о пореском систему, то не би било могуће, јер би се радило о приједлогу за оцјену усаглашености два општа акта исте правне снаге за шта овај суд, у смислу члана 115. Устава Републике Српске, није надлежан. Суд није посебно разматрао ни наводе предлагача да јединице локалне самоуправе својим одлукама одређују драстично различите износе комуналне таксе, јер се ти наводи односе на примјену наведене законске одредбе у пракси, за чију оцјену, а сагласно члану 115. Устава, овај суд није надлежан.

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.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово 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-57/23
29. мај 2024. године