

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 12. јула 2023. године, д о н и о ј е

### О Д Л У К У

Утврђује се да је у сукобу надлежности између Основног суда у Бијељини и Пореске управе Републике Српске, Подручни центар Бијељина, за одлучивање о приједлогу тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан Основни суд у Бијељини.

### О б р а з л о ж е њ е

Градоначелник Града Бијељина поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за рјешавање сукоба надлежности између Основног суда у Бијељини и Пореске управе Републике Српске, Подручни центар Бијељина.

Предлагач наводи да је Основни суд у Бијељини, рјешењем број 80 0 И 131266 22 Ком 2 од 23. маја 2022. године, због стварне ненадлежности, одбацио приједлог Града Бијељина за спровођење извршног поступка против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине, с циљем наплате новчаног потраживања (комуналне накнаде) утврђеног правоснажним рјешењем Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Града Бијељина број 02/3-416-1-908/11 од 29. децембра 2011. године, сматрајући да је за предметно извршење надлежна Пореска управа Републике Српске.

Окружни суд у Бијељини је рјешењем број: 80 0 И 131266 22 Гжи од 6. јула 2022. године потврдио овакво рјешење Основног суда, упућујући, између осталог, на члан 44. Закона о Уставном суду Републике Српске, те евентуалну могућност да тражилац извршења покрене поступак за рјешавање сукоба надлежности пред овим судом.

Предлагач, надаље, истиче да се Град Бијељина обратио и Пореској управи Републике Српске, Подручни центар Бијељина, са приједлогом да спроведе поступак принудне наплате поменутог новчаног потраживања, али је и овај орган закључком број 06/1.05/0705-457.5-48214/2022 од 12. октобра 2022. године због ненадлежности одбацио приједлог Града. Одлучујући у жалбеном поступку, Министарство финансија Републике Српске је рјешењем 06.05/450-606/22 од 7. фебруара 2023. године одбило жалбу Града Бијељина на поменути закључак Пореске управе, Подручни центар Бијељина.

У одговору на наводе из приједлога које је Суду доставио Основни суд у Бијељини се наводи да је одлучивање Уставног суда о приједлогу Града Бијељина у овој правној ствари од значаја за даље поступање Основног суда у сличним предметима. Давалац одговора истиче да из одредаба чл. 24. и 25. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), те члана 2. тачка 1) (у одговору погрешно назначено став (1) и члана 12. став 1. тачка 6)) Закона о пореском поступку, произлази надлежност пореског органа управе да спроведе административно извршење, односно да принудно наплати потраживање по основу комуналне накнаде, које Град Бијељина има према извршенику. На основу наведеног, а позивајући се на члан 16. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13), у вези са чланом 21. став 1. Закона о извршном поступку („Службени гласник

Републике Српске“ бр. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10 57/12, 67/13, 98/14 и 66/18), давалац одговора истиче апсолутну ненадлежност да поступа у оваквој врсти предмета.

У одговору на наводе из приједлога које је Суду доставила Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бијељина, изнесено је становиште према којем је тај орган стварно ненадлежан за поступање по приједлогу Града Бијељина за извршење наплате комуналне накнаде против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине (у одговору погрешно наведено „Вакчића“). Позивајући се на прописивање из чл. 12. и 62. Закона о пореском поступку („Службени гласник Републике Српске бр. 78/20 и 37/22), те члана 22. ст. 1. и 3. и члана 25. Закона о комуналним дјелатностима, давалац одговора истиче да није овлашћен да својим актима обавезује правна или физичка лица на плаћање комуналне накнаде, нити да примјењује мјере принудне наплате у овом смислу, јер законом на основу којег је донесено рјешење за плаћање исте није одређено да принудну наплату врши Пореска управа Републике Српске. Додатно се наводи да се поступак принудне наплате, уколико исти није прописан законом који уређује правну област из које произлази нека обавеза плаћања, не врши по аутоматизму према одредбама Закона о пореском поступку.

У току поступка Суд је утврдио да је Основни суд у Бијељини, рјешењем број: 80 0 И 131266 22 Ком 2 од 23. маја 2022. године, одбацио приједлог тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, оглашавајући се апсолутно ненадлежним за поступање у тој правној ствари. Позивајући се, између осталог, на прописивање из члана 9. став 3. Одлуке о комуналној накнади („Службени гласник Општине Бијељина“ број 10/11), према којој ће Општина своја потраживања измирити у поступку принудне наплате и на друге прописане начине, те на члан 2. тачка 1) и члан 50. ст. 3. и 4. Закона о пореском поступку, Основни суд у образложењу наведеног рјешења, у суштини, закључује да се поступак принудне наплате конкретног потраживања не спроводи у складу са одредбама Закона о извршном поступку, већ је исти потребно спровести у складу са одредбама Закона о пореском поступку, према којем Пореска управа по службеној дужности покреће и води поступак принудне наплате.

Одбијајући жалбу тражиоца извршења на наведено рјешење Основног суда, Окружни суд у Бијељини је, рјешењем број: 80 0 И 131266 22 Гжи од 6. јула 2022. године, потврдио првостепено рјешење Основног суда, сматрајући да је комунална накнада врста пореза. Додатно, тај суд указује тражиоцу извршења на могућност покретања поступка за рјешавање сукоба надлежности између органа управне и судске власти пред Уставним судом Републике Српске.

Исто тако, Суд је утврдио да је Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бијељина, закључком број 06/1.05/0705-457.5-48214/2022 од 12. октобра 2022. године, због ненадлежности, одбацила „приједлог за извршење – за наплату комуналне накнаде“ тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине (у Закључку наведено „Вакчића“). Позивајући се у образложењу на одредбе чл. 12. и 62. Закона о пореском поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 78/20 и 37/22), те на прописивање из члана 22. ст. 1. и 3. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), наведени орган управе је утврдио да

Пореска управа Републике Српске, па тиме ни Подручни центар Бијељина, није овлашћен да својим актима обавезује правна и физичка лица на плаћање комуналне накнаде, нити да примјењује мјере принудне наплате у ту сврху. Министарство финансија је рјешењем број: 06.05/450-606/22 од 7. фебруара 2023. године одбило жалбу Града Бијељине на предметни закључак као неосновану.

Полазећи од наведеног Суд је утврдио да је у конкретном случају дошло до негативног сукоба надлежности за одлучивање у правној ствари извршења принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, између Основног суда у Бијељини и органа управе - Пореска управа Републике Српске, Подручни центар Бијељина, с обзиром на то да су оба органа одбила да ријеше о истој правној ствари.

Уставом Републике Српске је утврђено да Уставни суд рјешава сукоб надлежности између органа законодавне, извршне и судске власти (члан 115. став 1. тачка 3).

Суд је имао у виду да је Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) уредио комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, начин обезбјеђивања овог интереса, као и организацију обављања комуналних дјелатности те начин њиховог финансирања (члан 1), таксативно прецизирао дјелатности заједничке комуналне потрошње као: чишћење јавних површина у насељеним мјестима, одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина, одржавање јавних саобраћајних површина у насељеним мјестима, одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина, јавна расвета у насељеним мјестима и дјелатност зоохигијене (члан 2. тачке к) до њ)), дефинишући их као комуналне услуге и производе који се могу дефинисати и измјерити, али које није могуће посебно наплатити од сваког корисника комуналне услуге према количини стварно извршене комуналне услуге или коришћењу (члан 3. тачка р). Такође, овим законом је одређено да се висина комуналне накнаде утврђује рјешењем органа јединице локалне самоуправе надлежног за комуналне послове, да се против рјешења из става 1. овог члана може изјавити жалба Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију (члан 25).

Исто тако, Суд је узео у обзир да је Законом о судовима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 37/12, 44/15 и 100/17) прописано да судови, између осталог, обезбјеђују уставност и законитост, равноправност и једнакост свих пред законом (члан 6), те да је у смислу одредбе члана 30. тачка г) подтачка 1) тог закона основни суд надлежан да спроводи и извршни поступак, ако законом није другачије одређено.

Поред овога Суд је узео у обзир да је Законом о извршном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12, 67/13, 98/14 и 66/18) прописано: да се овим законом уређује поступак по којем судови у Републици Српској спроводe принудно остварење потраживања на основу извршних и вјеродостојних исправа, ако посебним законом није другачије одређено, а да се одредбе овог закона не примјењују на поступке извршења прописане посебним законом (члан 1), да извршење одређује и спроводи суд одређен законом (члан 4. став 1), да суд одређује извршење само на основу извршне или вјеродостојне исправе, ако овим законом није другачије одређено (члан 22), да је извршна исправа, поред осталог, и извршна одлука донесена у управном поступку и поравнање у управном поступку, ако гласи на испуњење новчане обавезе, уколико законом

није другачије одређено (члан 23. став 1. тачка 2).

Такође, Суд је имао у виду да су чланом 7. став 2. Закона о пореском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 62/17) одређена непореска давања, те у тачки 13. наведеног члана и става је одређено да су непореска давања - накнаде из области комуналних дјелатности.

С друге стране Законом о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 78/20 и 37/22) се прописује да је Пореска управа надлежна да врши принудну наплату свих пореза и споредних пореских давања за чију наплату је надлежна у смислу пореских прописа, као и принудну наплату на основу извршног акта другог органа ако је законом на основу којег је тај акт донесен прописано да Пореска управа спроводи поступак принудне наплате (члан 62. став 2).

Даље, Суд је имао у виду да је одредбом члана 260. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ број 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18) између осталог прописано да се извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи судским путем.

Поред овога, Суд је констатовао да је рјешење Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Града Бијељина број: 02/3-416-1-908/11 од 29. децембра 2011. године донесено на основу члана 22. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11) и члана 8. Одлуке о комуналној накнади („Службени гласник Града Бијељина“ број 10/11), те на основу члана 190. Закона о општем управном поступку.

С обзиром на наведене уставне и законске одредбе Суд је утврдио да је у сукобу надлежности између Основног суда у Бијељини и Пореске управе Републике Српске, Подручни центар Бијељина, за одлучивање о приједлогу тражиоца извршења Града Бијељине против извршеника Пантелије Вакичића из Бијељине ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан Основни суд у Бијељини.

Наиме, према становишту Суда комунална накнада и порези представљају давања јавноправног карактера која, међутим, имају различит правни основ, а њихова различитост се, у практичном домену, очитује у начину пласмана прикупљених средстава (Рјешење овог суда у предмету број У-23/13) („Службени гласник Републике Српске“ број 11/14). Супротно ставу Окружног суда у Бијељини, Уставни суд налази да се комунална накнада не може сматрати пореским давањем. С обзиром на то да Законом о комуналним дјелатностима, на основу којег је донесено рјешење Одјељења за стамбено-комуналне послове и заштиту животне средине Града Бијељина број: 02/3-416-1-908/11 од 29. децембра 2011. године, није прописано да Пореска управа спроводи поступак принудне наплате, Суд је утврдио да у релевантној правној ствари, у смислу одредбе члана 62. став 2. Закона о пореском поступку, нема мјеста примјени тог закона.

Надаље, Основни суд је, између осталог, надлежан да спроводи извршни поступак ако законом није другачије одређено (члан 30. тачка г) подтачка 1) Закона о судовима Републике Српске) и то примјеном Закона о извршном поступку, по којем судови у Републици Српској спровode принудно остварење потраживања на основу извршних и вјеродостојних исправа ако посебним законом није другачије одређено (члан 1. тог закона).

Имајући у виду изложено, као и да је извршна исправа, поред осталог, и извршна одлука донесена у управном поступку, ако гласи на испуњење новчане обавезе, уколико законом није другачије одређено (члан 23. став 1. тачка 2. Закона о извршном поступку), те да Закон о комуналним дјелатностима, који је послужио као материјалноправни основ за доношење рјешења чије се принудно извршење предлаже, не искључује примјену наведених одредаба Закона о судовима Републике Српске и Закона о извршном поступку, овај суд је утврдио да је за извршење ради принудне наплате новчаног потраживања - комуналне накнаде, надлежан основни суд, у конкретном случају Основни суд у Бијељини.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

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 Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-38/23

12. јула 2023. године

ПРЕДСЈЕДНИК  
УСТАВНОГ СУДА  
Мр Џерард Селман, с.р.