

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 dana 26. juna 2024. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Odbija se prijedlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti Tarifnog broja 2 Odluke o komunalnim taksama Grada Trebinja u dijelu kojim su propisane visine komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, oznaka ili crteža, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina u smislu odredaba tačke III ove odluke, u skladu sa vrstom djelatnosti koja se reklamira ili oglašava, a koju poslovni subjekti obavljaju („Službeni glasnik Grada Trebinja“ broj 10/22 i 7/23).

O b r a z l o ž e n j e

„Mozzart“ d.o.o. Banja Luka zastupan po direktoru Zoranu Šuputu podnio je Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti dijela Tarifnog broja 2, kojim su propisani iznosi komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina Odluke o komunalnim taksama Grada Trebinja („Službeni glasnik Grada Trebinja“ broj 10/22), koju je donijela Skupština Grada Trebinja. U prijedlogu se navodi da je osporenom odredbom propisana visina komunalne takse za isticanje reklamnih natpisa koji se nalaze na prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina, isključivo na osnovu djelatnosti poslovnog subjekta. Predlagač smatra da je osporenom odredbom narušeno načelo vladavine prava i tržišne privrede iz člana 5. al. 4. i 5. Ustava Republike Srpske jer su tako određeni iznosi komunalne takse utvrđeni potpuno proizvoljno i suprotno načelu ekvivalentnosti iz člana 8. Zakona o poreskom sistemu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/2017). Takođe se navodi da je u drugom dijelu Tarifnog broja 2 (koji predlagač ne osporava ovim prijedlogom), a koji se odnosi na isticanje reklamnih natpisa na mjestima koja se ne odnose na prostorije poslovnog subjekta u kojima se obavlja djelatnost, visina komunalne takse određena u manjem iznosu jer su korišteni drugi kriteriji, kao što su dimenzija, vrsta reklame, površina i slično, što dovodi do neprihvatljive situacije da je iznos komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata na javnim površinama znatno niži u odnosu na godišnji iznos za postavljanje reklamnog objekta na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, kada se kao kriterijum za određivanje iznosa komunalne takse koristi jedino djelatnost subjekta. Pored toga, osporeno propisivanje je, po mišljenju predlagača, nezakonito i u odnosu na član 3. i 7. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske br. 4/12, 123/20 i 119/21) zato što je stvarna svrha osporenom odlukom propisane komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina zamjena, odnosno supstituisanje ranije komunalne takse na isticanje poslovnog imena, koja je brisana članom 1. Zakona o izmjenama Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 119/21), što se može utvrditi komparacijom trenutno važeće Odluke o

komunalnim taksama Grada Trebinja sa ranije važećom odlukom u kojoj je iznos komunalne takse za isticanje poslovnog imena bio propisan u istom ili sličnom iznosu kao što je danas propisana komunalna taksa za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina.

U odgovoru na prijedlog koji je dostavila Skupština Grada Trebinja navodi se da je Odluka o komunalnim taksama („Službeni glasnik Grada Trebinja“ broj 10/22) donesena na osnovu člana 39. stav 2. tačka 10. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) koji propisuje da skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlaštena zakonom. Nadalje se ističe da član 102. stav 1. tačka 2. Ustava propisuje da je obaveza opštine da preko svojih organa u skladu sa zakonom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti. U tom smislu, donosilac osporene odluke ukazuje na odredbu tačke 1. podtačke 1. Odluke o komunalnim taksama („Službeni glasnik Grada Trebinja“ broj 10/22) koja definiše da se za finansiranje zajedničke komunalne potrošnje uvode komunalne takse. Napominju da prihodovna sredstva od komunalnih taksu predstavljaju izvorni prihod Grada Trebinja i koriste se za finansiranje zajedničke komunalne potrošnje na području grada, što ujedno predstavlja i ustavnu obavezu za Grad Trebinje. Donosilac osporene odluke dalje obrazlaže da je Zakon o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21) propisao mogućnost korištenja različitih kriterijuma za utvrđivanje visine komunalne takse ne obavezujući donosioca odluke da koristi sve kriterijume kao mjerodavne za utvrđivanje pojedinačne vrste komunalne takse. Imajući prednje u vidu, Skupština Grada Trebinja je, shodno Ustavom i zakonom propisanim ovlaštenjima, donijela Odluku o komunalnim taksama, čiji su sastavni dio Tarife komunalnih taksu. U pogledu navoda predlagača da je stvarna svrha propisivanja visine komunalne takse u stvari supstitucija ranije ukinute komunalne takse na isticanje poslovnog imena, koja je brisana članom 1. Zakona o izmjenama Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 119/21), Skupština Grada Trebinja iste osporava kao zakonski neutemeljene shodno članu 3. stav 1. tačka b) Zakona o komunalnim taksama, navodeći da je isticanje poslovnog imena bilo obavezujuće za sve poslovne subjekte, dok je isticanje reklama dispozitivnog karaktera i zavisi isključivo od volje poslovnog subjekta. Iz navedenih razloga donosilac osporene odluke smatra da je prijedlog neosnovan, te predlaže da Sud isti odbije.

U toku postupka gradonačelnik Grada Trebinja je obavijestio Sud da je 13. decembra 2023. godine Skupština Grada Trebinja donijela Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnim taksama, koja se odnosi na izmjenu komunalnih taksu pod Tarifnim brojem 2 djelatnost bankarstva finansijskih organizacija i ostalih finansijskih usluga kao i usluga osiguranja imovine i lica.

Predlagač „Mozzart“ d.o.o. Banja Luka dostavio je Sudu dopunu prijedloga 24. januara 2024. godine, u kojoj navodi da, opreza radi, proširuje svoj prijedlog i da obuhvata i dio Tarifnog broja 2, kojim su propisani iznosi komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina, Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnim taksama, koji se odnosi na izmjene visine iznosa, a iz istih razloga koji su navedeni u samom prijedlogu.

U dopuni odgovora donosilac osporenog akta je naveo da se radi o formalnom proširenju prijedloga od strane predlagača, slijedom čega su isti ostali pri ranije istaknutim navodima iz odgovora.

Odluku o komunalnim taksama („Službeni glasnik Grada Trebinja“ broj 10/22) donijela je Skupština Grada Trebinja 28. oktobra 2022. godine na osnovu člana 2. st. 1. i 7. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21), člana 39. stav 2. tač. 2. i 10. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) i člana 36. stav 2. tač. 2. i 10. Statuta Grada Trebinja („Službeni glasnik Grada Trebinja“ br. 2/13, 5/14, 6/15, 3/16 i 6/17). Sastavni dio ove odluke je Tarifa komunalnih taksi. Osporenim dijelom Tarifnog broja 2 utvrđeni su godišnji iznosi komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, oznaka ili crteža, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina u smislu odredaba tačke III ove odluke, u skladu sa vrstom djelatnosti koja se reklamira ili oglašava, a koju poslovni subjekti obavljaju. U toku ovog postupka Skupština Grada Trebinja je 13. decembra 2023. godine donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnim taksama („Službeni glasnik Grada Trebinja“ broj 7/23), kojom su, pored drugih, izvršene i dopune i izmjene Tarifnog broja 2 dodavanjem novih djelatnosti čiji vršioци podliježu obavezi plaćanja komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina, i izmjenom iznosa te komunalne takse za vršioce pojedinih djelatnosti.

Sud je prilikom razmatranja navoda iz prijedloga 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. al. 4. i 5); da se ekonomsko uređenje Republike zasniva, između ostalog, i na slobodnom privređivanju (član 50); da se slobodno preduzetništvo može ograničiti samo zakonom radi zaštite interesa Republike, čovjekove okoline, zdravlja i bezbjednosti ljudi (član 52); 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 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, dok propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

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).

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 u oblasti pružanja usluga, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje obavljanja 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. st. 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 iz navedenog proizlazi da je komunalna taksa izvorni prihod jedinice lokalne samouprave, koju u skladu sa zakonom, uređuje skupština jedinice lokalne samouprave. Zakonom o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 4/12, 123/20 i 119/21) su na opšti način uređeni osnovni elementi sistema komunalnih taksi i određene su granice ovlaštenja jedinica lokalne samouprave pri uvođenju i uređivanju komunalnih taksi. Odredbom člana 7. stav 2. Zakona o komunalnim taksama predviđeno je 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.

Polazeći od navedenog Sud je ocijenio da je Skupština Grada Trebinja bila ovlašćena da donese osporenu odluku kojom su utvrđeni vrsta, visina, rokovi, način plaćanja i oslobađanje od plaćanja komunalne takse. Sastavni dio ove odluke je i Tarifa komunalnih taksi.

Ocjenjajući ustavnost i zakonitost osporenog dijela Tarifnog broja 2 predmetne odluke, Sud je utvrdio da ista nije u suprotnosti sa Ustavom i Zakonom o komunalnim taksama. Naime, kako je već istaknuto, Zakonom o komunalnim taksama su kao kriterijumi za različito propisivanje visine komunalne takse određeni vrsta djelatnosti, površina, lokacija, odnosno zona u kojima se nalaze objekti, odnosno predmeti ili vrše usluge za koje se plaća taksa. U osporenom dijelu Tarifnog broja 2 predmetne odluke donosilac je, imajući u vidu zakonski kriterijum, odredio visinu komunalne takse prema vrsti djelatnosti koju obavlja obveznik. Sud, naime, smatra da ovi zakonski kriterijumi nisu određeni kumulativno, tako da Skupština Grada Trebinja nije izašla iz zakonskih okvira kada je za određivanje visine komunalne takse na poslovnim prostorijama primijenila samo jedan kriterijum, vrstu djelatnosti. Sud se u tom smislu poziva na svoj pravni stav izražen u odluci U-76/18, koji je primjenjiv i u ovom normativnom ustavnosudskom sporu, u kojoj je istakao da smatra da zakonski kriterijumi iz člana 7. stav 2. Zakona o komunalnim taksama („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 4/12) nisu određeni kumulativno, tako da skupština opštine ne izlazi iz

zakonskih okvira kada za određivanje visine tj. iznosa komunalne takse primjeni samo jedan od kriterijuma propisanih u članu 7. stav 2. Zakona o komunalnim taksama.

Takođe, Sud je ocijenio da osporenim dijelom Tarifnog broja 2 Odluke o komunalnim taksama Grada Trebinja nisu dovedena u pitanje načela vladavine prava i tržišne privrede iz člana 5. al. 4. i 5. Ustava iz razloga što je osporeno propisivanje u okviru ustavnih i zakonskih ovlašćenja jedinice lokalne samouprave. Pravna sigurnost je omogućena objavljivanjem osporenih odluka i njihovim stupanjem na pravnu snagu osmog dana od dana objavljivanja, u skladu sa odredbom iz člana 109. stav 1. Ustava Republike Srpske. Time je obaveznicima komunalne takse omogućeno da se upoznaju sa sadržajem osporenih odluka prije njihovog stupanja na pravnu snagu i da predvide pravne posljedice koje proizlaze iz njihovih normi. Pravne posljedice koje proizvode osporene odluke u osporenim dijelovima su jasno, precizno i nedvosmisleno određene, bez mogućnosti da ih drugi subjekti svojim aktima mijenjaju. Svaki mogući, odnosno budući obaveznik komunalne takse za postavljanje reklamnih objekata kao i ostalih natpisa, osim poslovnog imena, koji se nalaze na objektu, prostorijama poslovnog subjekta, odnosno u okviru prostora ili na prostoru gdje se djelatnost obavlja, a vidljivi su sa javnih površina, na osnovu osporenih odredaba pouzdano može da sazna iznos ove komunalne takse prilikom donošenja odluke o otpočinjanju vršenja tržišne djelatnosti na području Grada Trebinja. Propisivanjem iznosa predmetne komunalne takse kako je to učinjeno osporenim odlukama ne ograničavaju se sloboda privređivanja iz člana 50. i slobodno preduzetništvo iz člana 52. Ustava Republike Srpske, niti se negira ili ograničava opštost obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina iz člana 62. Ustava Republike Srpske. Kako osporeni dio opšteg akta nije u suprotnosti sa zakonom, Sud je ocijenio da u konkretnom slučaju nije narušeno ni ustavno načelo ustavnosti i zakonitosti iz člana 108. Ustava Republike Srpske. Odlučivanje o visini komunalne takse je u domenu cjelishodne procjene donosioca odluke pa stoga, shodno odredbi člana 115. Ustava, nije u nadležnosti ovog Suda da ocjenjuje da li su propisani iznosi komunalne takse pravilno odmjereni.

Navode predlagača kojima se ukazuje na povredu članova 63. i 68. Ustava Republike Srpske Sud nije razmatrao, pošto su paušalni i ne sadrže obrazloženje o sadržini i načinu na koji se vrši povreda ovih odredaba Ustava.

Sud je ocijenio da odredbe Zakona o poreskom sistemu Republike Srpske na koje ukazuje predlagač nisu relevantne za ocjenjivanje zakonitosti osporenog dijela Tarifnog broja 2 Odluke o komunalnim taksama Grada Trebinja, s obzirom na to da se ovim zakonom uređuje poreski sistem Republike Srpske i uspostavljanje i vođenje Registra poreskih i neporeskih davanja (član 1), a ne osnovni elementi sistema komunalnih taksa, predmet taksene obaveze, obveznik plaćanja komunalne takse i oslobađanje od plaćanja komunalne takse, koje, upravo u skladu sa Zakonom o komunalnim taksama, posebnim aktom utvrđuje grad, odnosno opština. Zbog toga je i razmatrana zakonitost osporene norme prevashodno u odnosu na ovaj zakon.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

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 Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA

Mr Džerard Selman

Broj: U-58/23

26. jun 2024. godine