РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за уставна питања и законодавство

04 број:011-878/21-3

29. јун 2021. године

Б е о г р а д

УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Булевар Краља Александра 15

Београд

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 29. јуна 2021. године, поводом поднете иницијативe за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС”, бр. 95/18 и 49/19 - у даљем тексту: Закон) које су Уставном суду поднели 1. GRIFON MEDIA d.o.o. Београд, Константина Филозофа 8, Београд, LL PANVISION d.o.o. Панчево, Кикиндска 11, OUTDOOR COMUNICATION Danijela Đurić PR, Бока, Димитрија Туцовића 53, MRFIS PLAY Communications, d.o.o. Нови Сад, Симеона Пишћевића 13, GROUP BRENDOMANIA d.o.o. Нови Сад, Дожа Ђерђа 41, CITY MEDIA ADVERTISING d.o.o. Нови Сад, Сентандрејски пут 44, SOHO ADVERTISING SOLUTIONS d.o.o. Нови Сад, Мародићева 7, Петар Стојковић PR Агенција за маркетинг и продукцију, REFORMA 031, Пожега, Краља Петра 9, EKT REKLAM, Агенција за спољно оглашавање, Тибор Јухас предузетник, Кикинда, Војводе Путника 8, Маркетинг агенција MAGIC LINE, Светислав Станикић PR, Јагодина, Славке Ђурђевић Б1/3, Реља Бошковић PR, Агенција за дизајн и услуге, REX BILLBOARD CITY, Пожега, Хиландарска 56, SYSTEM BEČEJ, Рекламна агенција, Бечеј, Зелена 63, HEROR MEDIA PONT d.o.o, Нови Сад, ANGERONA d.o.o. Пожаревац, Дринска 21/2, MILK&HONEY COMMUNICATIONS, d.o.o. Нови Сад, Војвођанских бригада 13/6, BABBLER MEDIA MARKETING, d.o.o. Нови Сад, Цара Душана 76/10, као и Удружење OUTDOOR ASOCIJACIJA MEGABOARD, Београд, Војводе Степе 115, коју је Уставни суд доставио Народној скупштини писмом Број IУз-183/2019 од 19. јануара 2021. године, а Народна скупштина Влади писмом 03 Број 011-878/21 од 20. маја 2021. године, одлучио да достави Уставном суду следећи одговор:

1. GRIFON MEDIA d.o.o. Београд, Константина Филозофа 8, Београд, LL PANVISION d.o.o. Панчево, Кикиндска 11, OUTDOOR COMUNICATION Danijela Đurić PR, Бока, Димитрија Туцовића 53, MRFIS PLAY Communications, d.o.o. Нови Сад, Симеона Пишћевића 13, GROUP BRENDOMANIA d.o.o. Нови Сад, Дожа Ђерђа 41, CITY MEDIA ADVERTISING d.o.o. Нови Сад, Сентандрејски пут 44, SOHO ADVERTISING SOLUTIONS d.o.o. Нови Сад, Мародићева 7, Петар Стојковић PR Агенција за маркетинг и продукцију, REFORMA 031, Пожега, Краља Петра 9, EKT REKLAM, Агенција за спољно оглашавање, Тибор Јухас предузетник, Кикинда, Војводе Путника 8, Маркетинг агенција MAGIC LINE, Светислав Станикић PR, Јагодина, Славке Ђурђевић Б1/3, Реља Бошковић PR, Агенција за дизајн и услуге, REX BILLBOARD CITY, Пожега, Хиландарска 56, SYSTEM BEČEJ, Рекламна агенција, Бечеј, Зелена 63, HEROR MEDIA PONT d.o.o, Нови Сад, ANGERONA d.o.o. Пожаревац, Дринска 21/2, MILK&HONEY COMMUNICATIONS, d.o.o. Нови Сад, Војвођанских бригада 13/6, BABBLER MEDIA MARKETING, d.o.o. Нови Сад, Цара Душана 76/10, иницирали су оцену уставности одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона, изражавајући становиште да су наведене одредбе Закона у супротности са чланом 44. Закона о оглашавању („Службени гласник РСˮ, бр. 6/16 и 52/19 - др. закон) и чланом 55. Одлуке о оглашавању на територији града Београда („Службени гласник града Београдаˮ, бр. 86/16, 126/16, 36/17, 96/17 и 109/18), „којима се изричито прописује и дефинише да се за коришћење средстава за оглашавање плаћа комунална такса а не накнада за коришћење јавних површинаˮ те да је повређено уставно право јединственог и усклађеног правног система и владавине права. С тим у вези, износе становиште да одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона доводе до могућности различите и неуједначене примене права јер није прецизно дефинисан „утицајˮ на јавну површину путем постављања рекламних паноа на зградама у приватном власништву, а да се накнада одређује „на једнак начин и у једнакој висини као и када је објекат за оглашавање постављен непосредно на јавној површиниˮ.

2. Удружење OUTDOOR ASOCIJACIJA MEGABOARD, Београд, Војводе Степе 115, иницирало је оцену уставности одредбе члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона, наводећи да су исти у супротности са чланом 58, чланом 91. став 2. и чланом 84. став 1. Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устав). Наиме, подносилац иницијативе наводи да је одредбом члана 58. Устава зајемчено право својине које може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона уз накнаду која не може бити нижа од тржишне и износи своје станиште да је одредбама члана 236. став 1. тачка 2) Закона то право ограничено (право власника непокретности на мирно уживање имовине, односно права на прибирање плодова/прихода од издавања непокретности за потребе оглашавања) јер је дато право јединицама локалне самоуправе да, уместо власника објеката прибирају плодове/приходе од оглашавања на непокретностима у приватној својини тако што наплаћују накнаду за оглашавање на приватним објектима изван јавне површине а којима се наводно врши утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине.

Поред наведеног, подносилац иницијативе наводи да је одредбом члана 91. став 2. Устава прописано да „обавеза плаћања пореза и других дажбина је општа и заснива се на економској моћи обвезника”, па износи своје становиште да Закон није узео у обзир да се накнада утврди у складу са економском моћи обвезника јер према наводима иницијатора предметна накнада представља велико оптерећење, па стога већина субјеката који учествују на тржишту оглашавања неће моћи да покрије трошкове свога пословања.

Такође, иницијатор наводи да Устав у члану 84. прописује да сви имају једнак правни положај на тржишту, и забрањује акте којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја, а према схватању подносиоца иницијативе, одредбама члана 241. став 1. Закона су фаворизовани директни и индиректни корисници буџета тиме што је предвиђено да исти нису обвезници накнаде.

Неприхватљиви су разлози и аргументација за оцену уставности које су у иницијативи изнели подносиоци, а који су садржани у наводима да је члан 236. став 1. тачка 2) Закона у супротности са чланом 44. Закона о оглашавању и са чланом 55. Одлуке о оглашавању Града Београда.

Наиме, одредбом члана 236. став 1. тачка 2) Закона прописано је да је накнада за коришћење јавне површине, између осталог и накнада за коришћење јавне површине за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица, као и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе. Одредбом члана 44. Закона о оглашавању прописано је да је на површинама које нису јавне, постављање плаката и других огласних средстава дозвољено само уз сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем. На основу напред наведених одредаба произилази да исте нису у супротности, имајући у виду да се одредбама члана 236. став 1. тачка 2) Закона не искључује да је постављање огласних средстава на површинама које нису јавне дозвољено само уз сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем, већ се прописује као једна од накнада за коришћење јавних површина и накнада за коришћење површине и објеката на површинама којима се врши непосредан утицај на јавну површину када дозволу за постављање огласних средстава издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе. Полазећи од уставног овлашћења да у оквиру надлежности Републике Србије уређује и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, законодавац је слободан у избору и дефинисању одговарајућих елемената тог система.

Становиште иницијатора да одредбе члана 236. став 1. тачка 2) Закона доводе до могућности различите и неуједначене примене права јер није прецизно дефинисан „утицајˮ на јавну површину путем постављања рекламних паноа на зградама у приватном власништву, при чему се накнада одређује „на једнак начин и у једнакој висини као и када је објекат за оглашавање постављен непосредно на јавној површиниˮ, је неосновано. Наиме, под јавном површином у складу са Законом подразумева се и коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине. Дефинисање непосредног утицаја на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине није било неопходно уредити Законом имајући у виду да је одредбама других прописа уређено да се оглашавањем на отвореним површинама не сме повредити интерес заштите сигурности пешака, моторних возила и других учесника у саобраћају или интерес очувања и унапређења изгледа јединице локалне самоуправе, заштите културно-историјских споменика или други јавни интерес, односно услов сигурности лица и ствари (члан 40. став 1. Закона о оглашавању), као и да услове и начин оглашавања ближе уређује јединица локалне самоуправе. Указујемо да је управљачу јавног пута поверено, између осталог, вршење јавних овлашћења која се односе на издавање одобрења за постављање рекламних табли и паноа (члан 17. Закона о путевима („Службени гласник РСˮ, бр. 41/18, 95/18 – др. закон)). Према томе, оглашавање на предметним површинама може се вршити само на основу одобрења надлежног органа јединице локалне самоуправе ради сагледавања испуњења услова сигурности лица и ствари (сигурност пешака, моторних возила и других учесника у саобраћају), интереса очувања и унапређења изгледа јединице локалне самоуправе, заштите културно-историјских споменика или други јавни интерес. Дакле, испитивање претходно наведених услова, врши се због утицаја, између осталог, на саобраћајну површину (пут, улицу, пешачку зону) која представља јавну површину, при чему давање сагласности за постављање огласних средстава представља сагласност надлежних органа о испуњењу одговарајућих услова. Поред наведеног, указујемо да су одредбама члана 239. Закона прописани највиши износи накнаде за коришћење јавне површине, критеријуми за прописивање висине накнада, као и овлашћење да се актом скупштине јединице локалне самоуправе утврђује висина накнаде у складу са истим чланом, олакшице, начин достављања и садржај података о коришћењу јавне површине надлежном органу који утврђује обавезу плаћања накнаде. На основу члана 239. Закона јединице локалне самоуправе су својим актом – одлуком ближе уредиле критеријуме за утврђивање висине накнаде, и висину накнаде у зависности од опредељених критеријума. С тим у вези, напомињемо да је Одлуком о накнадама за коришћење јавних добара на територији града Београда („Службени лист града Београдаˮ, бр. 118/18 и 52/19, у даљем тексту: Одлука) у Тарифном броју 2. тачка 2) прописан знатно нижи износ накнаде за постављање огласних средстава на површинама и објектима који врше утицај на изглед, квалитет односно другу особину јавне површине.

Неприхватљиви су разлози и аргументација за оцену уставности које су у иницијативама изнели подносиоци, а који су садржани у наводима да је члан 236. став 2. Закона у супротности са чланом 58. Устава којим је прописано да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, да се законом може ограничити начин коришћења имовине, као и да је одузимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено само у складу са законом. Наиме, неосновано је полазно становиште подносиоца иницијативе „да је ограничено право власника непокретности на мирно уживање имовине, односно право на прибирање плодова/прихода од издавања непокретности за потребе оглашавања, јер је дато право јединицама локалне самоуправе да, уместо власника објеката прибирају плодове/приходе од оглашавања на непокретностима у приватној својиниˮ. Указујемо да одредбама Закона није дато право јединицама локалне самоуправе да „уместо власника објеката прибирају плодове/приходе од оглашавања на непокретностима у приватној својиниˮ, већ је уређено да се накнада, као јавни приход, наплаћује за утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине који постављена огласна средстава на површинама и објектима изван јавне површине врше на јавну површину, када дозволу за постављање издаје надлежни орган.

Неприхватљив је став иницијатора да је одредбама Закона нарушена правна сигурност јер, према његовом схватању, „Закон ни на који начин не прописује буџету које јединице локалне самоуправе припада предметни приходˮ, односно „која јединица локалне самоуправе је надлежна да одређује висину накнаде коју ће обвезници плаћати у вези са коришћењем јавне површинеˮ, што може довести, према схватању подносиоца иницијативе, до тога да више јединица локалне самоуправе наплаћује приход од коришћења исте јавне површине. Таква аргументација се не може прихватити с обзиром да је одредбама члана 177. Устава, уређено да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе. Поред тога, одредбама члана 188. став 2. Устава прописано је да се територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује законом. Такође, указујемо да је, одредбом члана 6. Закона о финансирању јединица локалне самоуправе („Службени гласник PC”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 - др. закон и 95/18 - др. закон) уређено је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то, између осталог по основу накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом. Према томе, нема потребе да се Законом посебно уређује којој јединици локалне самоуправе припада приход јер је припадност прихода јединица локалне самоуправе, односно надлежност јединица локалне самоуправе, сходно Уставу, уређена законом (законом којим се уређује локална самоуправа, односно Законом којим се уређује финансирање јединица локалне самоуправе, законом којим се уређује главни град), и исте не могу имати надлежност за утврђивање прихода на територији друге јединице локалне самоуправе.

Поред тога, неосновано је и схватање подносиоца иницијативе да приликом доношења Закона законодавац није узео у обзир да ли је обавеза плаћања предметне накнаде заснована на економској моћи обвезника, како то налаже Устав, наводећи само да већина субјеката који учествују на тржишту оглашавања, осим буџетских корисника, неће моћи да покрију трошкове свог пословања. С тим у вези, указујемо да је одредбом члана 239. Закона дато овлашћење да јединица локалне самоуправе својим актом утврди висину накнаде у оквиру максималне висине и критеријума који су прописани Законом. Наведеним је омогућено да јединица локалне самоуправе, која најбоље познаје економску моћ обвезника на својој територији, својим актом може прописати различите износе накнада за различите основе наплате наведене накнаде, категорије објеката, намене, а између осталог и у зависности од места постављања огласних средстава. Уставноправно посматрано, законодавац у дефинисању мера фискалне политике, није лимитаран ни у квалитативном ни у квантитативном смислу. Законодавац је увек дужан да се стара да законодавним решењима не чини повреде уставних начела и других уставних одредаба, односно уставног система у целини. Ствар је оцене сврсисходности и целисходности на који начин ће се прописати одговарајуће висине накнаде, ослобођења, односно олакшице, имајући у виду да ти елементи прописују и утичу на извршавање уставне обавезе плаћања накнада за коришћење јавних добара, као јавног прихода.

Одредбама члана 238. Закона прописана је основица накнада за коришћење простора на јавној површини и иста је једнака површини коришћеног простора изражена у метрима квадратним (m²). Полазећи од тога да је пореска основица један од основних елемената пореског система, неосновано се оспоравају предметне одредбе. С обзиром да подносилац иницијативе није посебно образлагао оспоравање наведене одредбе, напомињемо да је за све накнаде за коришћење јавних добара, па и за коришћење површине и објекта за оглашавање за сопствене потребе и за потребе других лица којим се врши непосредни утицај на расположивост, квалитет или неку другу особину јавне површине, за које дозволу издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе прописана јединствена основица.

Такође, неприхватљиви су разлози и аргументација за оцену уставности подносиоца иницијативе, а који су садржани у наводима да је одредба члана 241. став 1. Закона којом је прописано да директни и индиректни буџетски корисници нису обвезници плаћања накнаде, у супротности са чланом 84. став 1. Устава којим је прописано да сви имају једнак правни положај на тржишту, те да је тиме предвиђена економска баријера пословања на тржишту оглашавања за субјекте који нису директни или индиректни корисници буџета. Према схватању подносиоца иницијативе, директни и индиректни корисници буџетских средстава, с обзиром да нису изложени трошковима накнаде су конкурентнији на тржишту оглашавања у односу на друге учеснике, као и да ће такво стање утицати на економски интерес нових субјеката, у смислу незаинтересованости за предметно тржиште. Указујемо да су у смислу закона којим се уређује буџетски систем директни корисници буџетских средстава органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти, односно да су индиректни корисници буџетских средстава: правосудни органи, месне заједнице; установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, те да према Закону директни и индиректни корисници буџетских средстава који нису обвезници плаћања накнаде за коришћење јавних средстава врше јавна овлашћења средствима која су у јавној својини, да су у претежном делу у државној својини или се у целини или претежним делом финансирају из јавних прихода, те да углавном не обављају делатност трговине. Посебно наглашавамо да у складу са Законом о оглашавању, оглашавање је представљање у било ком облику у вези са пословањем односно професионалном или пословном делатношћу, ради подстицања продаје робе и услуга, продаје непокретности, као и преноса права и обавеза, а оглашивач је лице које се оглашава, а које има својство трговца у складу са прописима који уређују трговину или ради у име и за рачун трговца, односно које обавља професионалну или пословну делатност продаје робе и услуга, непокретности, као и пренос права и обавеза, у складу са посебним прописима (члан 2. Закона о оглашавању). С тим у вези, истичемо да директни и индиректни корисници буџетских средстава обављају активности које немају својство оглашавања у смислу члана 2. Закона о оглашавању, и да исти врше јавно оглашавање, у склопу остваривања послова из свог делокруга (нпр. јавни позиви, јавно оглашавање за продају расходованог наоружања и војне опреме, обавештења, јавне кампање и сл.), у циљу промовисања и представљања својих програма, пројеката, акција, радова и сл. углавном, те да не представљају тржишну конкуренцију осталим учесницима на тржишту оглашавања који имају својство трговца (ради подстицања продаје робе и услуга).

На основу изнетог, Одбор сматра да нема формалног ни суштинског основа да се доводи у питање уставност и законитост одредаба члана члана 236. став 1. тачка 2), члана 238. и члана 241. став 1. Закона.

|  |  |
| --- | --- |
|  | ПРЕДСЕДНИК  Јелена Жарић Ковачевић |