REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-1097/24

23. novembar 2024. godine

B e o g r a d

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, na sednici održanoj 23. novembra 2024. godine, razmotrio je zahtev Ustavnog suda broj: IUz-23/2024 od 22. aprila 2024. godine, povodom inicijative za ocenu ustavnosti člana 14. Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EHRO BELGRADE 2027 („Službeni glasnik RS”, broj 92/23), koju je podnela Transparentnost Srbija iz Beograda.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo dostavlja Ustavnom sudu sledeće

MIŠLjENjE

Transparentnost Srbija, Beograd, ul. Palmotićeva br. 31, podnela je dana 30. januara 2024. godine inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 14. Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EHRO BELGRADE 2027 („Službeni glasnik RS”, broj 92/23– u daljem tekstu Zakon). Prema shvatanju podnosioca inicijative, sporne su odredbe člana 14. Zakona kojima je u stavu 1. propisano da posebno privredno društvo, kao i društvo posebne namene neće primenjivati odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke, dok je stavom 2. istog člana propisano da Vlada bliže uređuje pravila postupka nabavki privrednih društava iz stava 1. ovog člana i obavezu obezbeđivanja transparentnosti postupka, ukazujući da se razlozi za osporavanje stava 1. i 2. ovog člana razlikuju. Takođe, naveo je da su sa osporenim odredbama člana 14. Zakona povezane odredbe člana 3. stav 1. tačke 1), 3), 4), 5), 9), 10) i 11) istog zakona. Pored toga, podnosilac inicijative ukazuje na sporna pitanja koja se odnose na ceo Zakon. U dopuni te inicijative od 6. marta 2024. godine, podnosilac ističe razloge za osporavanje Uredbe o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 („Službeni glasnik RS”, broj 8/24 – u daljem tekstu: Uredba), pa predlaže da Ustavni sud donese odluku kojom se u stavu I utvrđuje da član 14. Zakona nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije, u stavu II obustavlja se, do donošenja konačne odluke, primena člana 14. Zakona, a u stavu III da se obustavlja, do donošenja konačne odluke, primena Uredbe o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027.

Pre svega, ne može se prihvatiti stanovište podnosioca inicijative da su donošenjem Zakona prekršeni propisi i pravila postupanja od strane organa koji je pripremio Nacrt zakona (Ministarstvo finansija), organa koji je predložio Zakon (Vlada), kao i organa koji je usvojio Zakon (Narodna skupština), u takvom obimu i od takvog značaja, da predstavljaju povredu člana 3. stav 2. Ustava Republike Srbije kojim je propisano da se vladavina prava ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povinovanjem vlasti Ustavu i Zakonu. Naime, Zakon je usvojen u redovnom postupku predlaganja i donošenja zakona i drugih propisa koji su uređeni Ustavom, zakonima, Poslovnikom Narodne skupštine i jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa uz poštovanje ustavnih načela od strane navedenih organa čiji su predstavnici izabrani na slobodnim i neposrednim izborima, čime se ne narušava jedinstveni pravni poredak i uređenje vlasti koje počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, niti ograničavaju ili ugrožavaju ustavom zajemčena ljudska i manjinska prava koja služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava, na način propisan članom 19. Ustava Republike Srbije. Netačni i proizvoljni su navodi podnosioca inicijative da su interesi za donošnje Zakona prikriveni već je donošenje Zakona bilo nužno radi ispunjenja međunarodno preuzete obaveze Republike Srbije da organizuje međunarodnu specijalizovanu izložbu EXPO BELGRADE 2027 u skladu sa Konvencijom o međunarodnim izložbama („Službeni glasnik RS”, broj 105/09) koja je sačinjena u Parizu dana 22. novembra 1928. godine (u daljem tekstu: Konvencija).

Takođe, navodi podnosioca inicijative da razlozi za donošenje posebnog zakona nisu potpuno obrazloženi, ne mogu se smatrati valjanim, jer namera zakonodavca nije bila da se isključe niti dopunjuju odredbe već postojećih zakona kojima se uređuju planiranje i izgradnja objekata, eksproprijacija, stanovanje i održavanje zgrada, pravni položaj privrednih subjekata i opšti upravni postupak, već da se Zakonom urede uslovi, kriterijumi, način i postupak koji će se primenjivati, na području prostornih planova u okviru kojih će se graditi objekti i prateći sadržaji potrebni za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, koja je zaključkom Vlade proglašena za projekat od značaja za Republiku Srbiju, a imajući u vidu kratke rokove i specifične uslove za realizaciju predmetne izložbe koji su, u skladu sa međunarodno preuzetim obavezama Republike Srbije kao domaćina, kao i Konvencijom, oročeni do kraja 2026. godine.

S tim u vezi, finansijski interes nije bio jedini i odlučujući argument za donošenje Zakona, budući da realizacija projekta EXPO BELGRADE 2027 ima dalekosežne pozitivne efekte na politički uticaj i renome Republike Srbije u međunarodnim odnosima i na očekivani ekonomski rast naše zemlje u narednih nekoliko godina. Do kakvih će finansijskih efekata dovesti donošenje i primena Zakona nije moguće proceniti jednostrano i na uobičajeni način bez sagledavanja značaja i vrednosti celokupnog projekta EXPO BELGRADE 2027 za celokupni privredni razvoj Republike Srbije.

Finansijski efekti celokupnog projekta imajući u vidu specifičnosti same manifestacije bili su učinjeni dostupnim javnosti ne samo u fazi podnošenja kandidature za domaćina ove prestižne manifestacije, već i nakon izbora za domaćina te manifestacije na Generalnoj konferenciji Međunarodnog biroa za izložbe održanoj u Parizu dana 21. juna 2023. godine, tako da je svako zainteresovano lice moglo biti upoznato sa njihovom sadržinom.

Dodatno napominjemo da realizacija projekta EXPO BELGRADE 2027 predstavlja opšti interes od značaja za sveukupni privredni razvoj Republike Srbije, što je definisano odredbom člana 2. stav 1. Zakona, a imajući u vidu da je u pitanju složeni projekat koji zahteva savremeni i inovativni pristup u njegovoj realizaciji, nove standarde, programe, primenu visoke tehnologije, angažovanje stručnjaka iz mnogih oblasti i koordinisan rad različitih organa i ustanova.

Odredbama Zakona ne menja se pravni režim uspostavljen Zakonom o planiranju i izgradnji, već se pojedina pitanja uređuju na delimično drugačiji način, u jedinom i isključivom cilju da se ubrza izgradnja objekata potrebnih za realizaciju specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, a posebno imajući u vidu specifičnost objekata koje je neophodno izgraditi za potrebe izložbe, pre svega paviljona koji će predstavljati izložbeni prostor akreditovanih učesnika. Zakon uređuje proceduru opremanja pojedinačnih paviljona i ulogu posebnog privrednog društva u tom postupku. Takođe, Zakon ne isključuje izlaganje planskog dokumenta na javni uvid, prilikom njegove izrade ili izmene, već samo predviđa kraći rok od onog predviđenog Zakonom o planiranju i izgradnji. U vezi sa kvalitetom izgradnje objekata, za izdavanje građevinskih dozvola u postupcima po ovom zakonu propisana je nadležnost ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja i izgradnje, a koje po Zakonu o planiranju i izgradnji izdaje građevinske dozvole za objekat za čiju izgradnju ne može biti nadležan organ lokalne samouprave, iz čega proizilazi da je predviđen viši stepen kontrole objekata koji se grade po ovom zakonu. Takođe, Zakon uopšte ne propisuje novi ili izmenjen postupak eksproprijacije, već ukazuje na primenu odredaba Zakona o eksproprijaciji i predviđa da se svi postupci koji se sprovode u skladu sa odredbama Zakona smatraju hitnim. Naime, Zakonom nije isključena puna primena Zakona o eksproprijaciji te su stoga pogrešni navodi podnosioca inicijative da bi Zakon mogao uticati na interese vlasnika parcela.

Navodi podnosioca inicijative da ustavni osnov za donošenje Zakona nije dovoljno obrazložen, ne mogu se prihvatiti iz razloga što je u tom obrazloženju, osim člana 97. tačka 6), 7), 12) i 17), naveden i član 58. Ustava Republike Srbije kojim se jemči mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona, a koje donošenjem Zakona ne može biti ograničeno ili povređeno. Imajući u vidu navedene odredbe, može se zaključiti da Ustav Republike Srbije ne isključuje mogućnost donošenja zakona koji je po svojoj pravnoj prirodi „lex specialis” i kojim se pojedina pitanja iz određenih oblasti uređuju na drugačiji način u odnosu na zakone kojima su te oblasti već regulisane, bez narušavanja osnovnih principa vladavine prava i jedinstvenog pravnog poretka, a uzimajući u obzir činjenicu da je donošenje posebnog zakona neophodno u svrhu realizacije projekta EXPO BELGRADE 2027, koji predstavlja projekat od značaja za Republiku Srbiju.

Dalje, neosnovano je pravno shvatanje podnosioca inicijative da je u postupku pripreme Nacrta zakona Ministarstvo finansija bilo u obavezi da sprovede javnu raspravu, navodeći da je u pitanju zakon kojim se bitno menja pravni režim u određenim oblastima, u skladu sa odredbama člana 77. Zakona o državnoj upravi. Navedena odredba Zakona o državnoj upravi primenjuje se kada nacrte zakona pripremaju organi državne uprave (ministarstvo ili posebna organizacija), a predlaže ih Vlada, ali samo ako su u pitanju zakoni kojima se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojima se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, što nije slučaj sa odredbama Zakona budući da se njegovim donošenjem, u cilju realizacije projekta EXPO BELGRADE 2027, samo pojednostavljuju pojedine procedure u određenim oblastima uređenim već postojećim zakonima, a ne isključuju niti dopunjuju odredbe tih zakona, čime se ni na koji način ne menja pravni režim u oblastima uređenim tim zakonima.

Odredbom člana 35. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije propisano je da je organ državne uprave dužan da dostavi Agenciji za borbu protiv korupcije nacrt zakona iz oblasti koja je posebno rizična za nastanak korupcije, dok je odredbom člana 2. stav 1. tačka 9) tog zakona propisano da je oblast posebno rizična za nastanak korupcije, ona oblast koja je kao takva određena strateškim dokumentom. Nesporno je da Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, kao strateški dokument za oblast borbe protiv korupcije, propisuje, pored ostalog, da su javne nabavke oblast koja je posebno rizična za nastanak korupcije, kao što je to naveo podnosilac inicijative, ali je potrebno istaći da se Zakonom propisuje da će privredna društva osnovana u skladu sa odredbama Zakona (posebno privredno društvo i društva posebne namene), prilikom obavljanja delatnosti za koju su osnovana sprovoditi postupke nabavke na način propisan podzakonskim aktom, a sve u cilju ispunjenja međunarodno preuzetih obaveza u skladu sa Konvencijom, a radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027.

Takođe, imajući u vidu da se odredbama Zakona ne uređuje oblast javnih nabavki, nije bilo potrebno u obrazloženju Zakona navoditi propise Evropske unije sa kojima bi trebalo obezbediti usklađenost, pa samim tim ni Direktivu Evropske unije 2014/24 koja se odnosi na oblast javnih nabavki.

U skladu sa navedenom odredbom člana 14. stav 2. Zakona, doneta je Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 koja je objavljena u „Službenom glasniku RS”, broj 8 od 2. februara 2024. godine i stupila je na snagu 10. februara 2024. godine. Ovom uredbom bliže se uređuju pravila postupka nabavke dobara, usluga ili radova koje sprovodi posebno privredno društvo i društvo posebne namene i obezbeđuje transparentnost postupaka nabavke u skladu sa Zakonom, tako što se Uredbom propisuje da se u primeni postupaka nabavke koristi Portal javnih nabavki, u okviru kojeg je otvoren poseban modul za sprovođenje postupaka po Uredbi čiju administraciju vrši Kancelarija za javne nabavke, na kojem se objavljuju svi ugovori zaključeni nakon sprovedenih postupaka nabavki po Uredbi.

Ovom uredbom predviđa se jednostavniji postupak nabavki dobara i usluga kako bi se ubrzala realizacija projekta i time Republika Srbija bila u situaciji da na vreme ispuni svoje međunarodno preuzete obaveze i uspešno organizuje navedenu manifestaciju, pri čemu kao što i podnosilac inicijative navodi, u slučaju povrede prava ponuđači u postupku nabavki po Uredbi, mogu da ostvare efikasnu pravnu zaštitu u eventualnom sudskom postupku.

S druge strane, ne mogu se smatrati valjanim navodi podnosioca inicijative da u predlogu zakona odredba člana 14. nije obrazložena, budući da obrazloženje postoji.

Dalje, ne mogu se prihvatiti navodi podnosioca inicijative da su prekršena pravila prilikom usvajanja Zakona tako što je na Prvoj sednici Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine održanoj dana 23. oktobra 2023. godine, obavljen zajednički načelni i jedinstveni pretres, suprotno odredbama člana 157. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine (u daljem tekstu: Poslovnik), po 60 tačaka dnevnog reda, uključujući Predlog zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EHRO BELGRADE 2027. Na ovom mestu, ukazujemo da je odredbom člana 92. stav 2. Poslovnika propisano da narodni poslanik, Vlada i drugi ovlašćeni predlagači mogu da predlože, pored ostalog, spajanje rasprave, dok je odredbom člana 170. stav 2. Poslovnika propisano da se pod jedinstvenim pretresom podrazumeva istovremeno vođenje načelnog pretresa i pretresa u pojedinostima predloga zakona. Uvidom u Zapisnik sa Prve sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine može se utvrditi da je narodni poslanik dr Vladimir Orlić predložio da se, u skladu sa navedenim odredbama Poslovnika, obavi zajednički načelni i jedinstveni pretres o objedinjenim tačkama dnevnog reda, o čemu se glasalo na toj sednici i taj je predlog većinom glasova usvojen. Navedenom odredbom člana 157. stav 2. Poslovnika predviđeno je da, na predlog narodnog poslanika, Vlade i drugog ovlašćenog predlagača, Narodna skupština može da odluči da obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su rešenja u njima međusobno povezana, s tim što se odlučivanje o svakom predlogu obavlja posebno, ali nije propisana obaveza podnosioca predloga za obavljanje zajedničkog načelnog i jedinstvenog pretrea da takav predlog obrazloži navođenjem informacija kojima se dokazuje međusobna uslovljenost zakona, odnosno da su rešenja u njima međusobno povezana, čime nije učinjena povreda odredaba Poslovnika.

Ukazujući na neustavnost odredbe člana 14. stav 1. Zakona podnosilac inicijative se poziva na neophodnost usklađivanja srpskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropskih zajednica u skladu sa obavezama propisanim Zakonom o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskih zajednica i njihovih članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 11/13), ističući pri tome odredbe člana 72. tog zakona kojima se uređuje usklađivanje propisa, primena prava i pravila konkurencije i odredbe člana 76. tog zakona kojima se omogućava privrednim društvima iz zemalja članica Evropske unije da učestvuju u postupcima javnih nabavki u Republici Srbiji prema odredbama Zakona o javnim nabavkama. S tim u vezi, napominjemo još jednom da se Zakonom ne uređuje oblast javnih nabavki, odnosno da se odredbama Zakona isključuju odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke kada postupak nabavke dobara, usluga i radova sprovode privredna društva osnovana u skladu sa Zakonom (posebno privredno društvo i društva posebne namene), pa nije bilo potrebno usklađivanje odredaba Zakona sa zakonodavstvom Evropske unije, kao što je navedeno u ranijem izlaganju. Takođe treba imati u vidu, da Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS”, broj 91/19 i 92/23) koji je ocenjen kao uglavnom usklađen sa pravnim tekovinama EU u oblasti javnih nabavki, a čije su izmene i dopune, usvojene 26. oktobra 2023. godine, takođe usklađene u neformalnim konsultacijama sa sugestijama Evropske komisije, prepoznaje izuzetke od primene zakona na postupke javnih nabavki i konkurse za dizajn ukoliko su isti ustanovljeni međunarodnim ugovorom ili od strane međunarodne organizacije, kao i da je Republika Srbija, kao potpisnica Konvencije, preuzela međunarodnu obavezu da organizuje međunarodnu specijalizovanu izložbu EXPO BELGRADE 2027.

S druge strane, Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 sadrži odredbe kojima se uređuju pitanja uređena odredbama čl. 72. i 76. Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskih zajednica i njihovih članica sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane. U primeni Uredbe naručilac je dužan da postupa na ekonomičan i efikasan način, da obezbedi konkurenciju, jednak položaj svih privrednih subjekata, bez diskriminacije, kao i da postupa na transparentan i proporcionalan način. Uredba reguliše sprečavanje korupcije i sukob interesa propisujući da je naručilac dužan da u toku planiranja nabavki, u postupku nabavke ili tokom izvršenja ugovora o nabavci preduzme sve potrebne mere kako ne bi došlo do korupcije, da je dužan da preduzme sve mere u cilju utvrđivanja, sprečavanja i otklanjanja sukoba interesa u vezi sa postupkom nabavke, kao i da sukob interesa u smislu Uredbe postoji, ako u postupku nabavke prilikom donošenja odluke, odnos naručioca i privrednog subjekta može uticati na nepristrasnost naručioca. Uredba propisuje da je ponuđač privredni subjekt koji je podneo ponudu, definišući da je privredni subjekt svako lice ili grupa lica, koje na tržištu nudi dobra, usluge ili radove, ne ograničavajući ih na domaća ili strana pravna, odnosno fizička lica. U kasnijim odredbama Uredba reguliše kako privredni subjekt koji ima sedište u drugoj državi dostavlja dokaze o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor.

U daljem tekstu inicijative, podnosilac ističe da je odredba člana 14. stav 2. Zakona neustavna, navodeći pri tom kao dokaze presude koje je Ustavni sud Srbije doneo, po njegovom mišljenju, u istim ili sličnim pravnim situacijama. Zakon u članu 14. sadrži samo načelne odredbe, a prepušta Uredbi da podrobnije uredi taj postupak, u skladu sa odredbama člana 42. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon) iz čega proizilazi da je takva namera zakonodavca u skladu sa odredbama člana 195. Ustava Republike Srbije koji propisuje da svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu.

U dopuni inicijative, podnosilac ukazuje da nisu propisani rokovi za podnošenje ponuda u postupku nabavki koji će se sprovoditi u skladu sa Uredbom, kao i da nije uređena zaštita prava ponuđača u tim postupcima. Odredbom člana 42. Uredbe propisano je da privredni subjekt podnosi ponudu putem Portala, pre isteka roka za podnošenje ponuda u skladu sa uputstvima navedenim u konkursnoj dokumentaciji ili pozivu za podnošenje ponuda, odnosno javnom pozivu, iz čega proizilazi nesporna činjenica da rokovi za podnošenje ponuda nisu predmet regulisanja Uredbe, kao što je podnosilac inicijative naveo. Međutim, odsustvo navedenih rokova ne utiče na pravnu sigurnost niti su prava ponuđača ograničena ili ugrožena u tom postupku iz razloga što je naručiocima ostavljena mogućnost da propišu rokove za podnošenje ponuda u zavisnosti od vrste postupka, a vodeći računa o vrednosti predmeta nabavke i vremenu potrebnom za podnošenje prihvatljive ponude. Osim toga, rok za podnošenje ponuda naručilac je dužan da navede u pozivu za podnošenje ponuda, odnosno u javnom pozivu, koji se objavljuje na Portalu javnih nabavki, čime se obezbeđuje transparentnost postupka, tako da svako zainteresovano lice može biti upoznato sa njihovom sadržinom. U slučaju povrede prava u postupku nabavke sprovedenom u skladu sa odredbama Uredbe, ponuđač ima pravo na naknadu štete pred nadležnim sudom prema opštim pravilima za naknadu štete.

Imajući u vidu napred izneto, smatra se da je podneta inicijativa neosnovana i da podnetu inicijativu za ocenu ustavnosti ne treba prihvatiti. Iz ovih razloga, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo smatra da nisu ispunjeni ni uslovi za donošenje rešenja kojim bi se, u smislu člana 56. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS”, 109/07, 99/11, 18/13 - US, 103/15, 40/15 – dr. zakon, 10/23 i 92/23), obustavila izvršenja pojedinačnih akata ili radnji donetih ili preduzetih na osnovu osporenih odredaba Zakona.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PREDSEDNIK ODBORA  Milica Nikolić |

REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-1959/24

23. novembar 2024. godine

B e o g r a d

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

Beograd

Bulevar Kralja Aleksandra 15

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je, na sednici održanoj 23. novembra 2024. godine, razmotrio inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 2. stav 3. tačka 14) i člana 3. tačka 14) Zakona o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 88/11, 104/16 i 95/18), koju su podneli dr Branko Rakić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, dr Marko Davinić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, dr Vanja Bajović, vanredovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i dr Ivana Marković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Odbor daje sledeće

MIŠLjENjE

Dr Branko Rakić, dr Marko Davinić, dr Vanja Bajović i docent dr Ivana Marković, podneli su inicijativu za ocenu ustavnosti odredbi člana 2. stav 3. tačka 14) i člana 3. stav 1. tačka 14) Zakona o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 88/11, 104/16 i 95/18).

Podnosioci inicijative kao razlog za ocenu ustavnosti navode da je: Zakon o dobrobiti životinja („Službeni glasnik RS”, broj 41/09) opšti i sistemski zakon kada je reč o materiji zaštite dobrobiti životinja; da je prema članu 66. ovog zakona organ jedinice lokalne samouprave dužan da obezbedi prihvatilište ako na svojoj teritoriji ima napuštenih životinja; da je organ jedinice lokalne samouprave dužan da obezbedi prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i da im pruži pomoć, brigu i smeštaj u prihvatilište u skladu sa ovim zakonom; da se prilikom prikupljanja i prevoza napuštenih i izgubljenih životinja sa životinjom se mora postupati tako da se prouzrokuje najmanji stepen bola, patnje, straha i stresa za životinju, da je organ jedinice lokalne samouprave dužan da napuštenim i izgubljenim životinjama koje su bolesne ili povređene obezbedi odgovarajuću veterinarsku pomoć, a da za neizlečivo bolesne ili povređene životinje obezbedi lišavanje života u skladu sa ovim zakonom; da ministar propisuje način i sredstva za prikupljanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i način prevoza i zbrinjavanja napuštenih i izgubljenih životinja.

Pored toga, podnosioci inicijative navode da je članom 46. Zakona o veterinarstvu („Službeni glasnik RS”, br. 91/05, 30/10, 93/12 i 17/19 - dr. zakon), propisano da je: „lokalna samouprava dužna da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu koja obavlja sledeće poslove:1) hvata i zbrinjava napuštene životinje u prihvatilišta za životinje; 2) neškodljivo uklanja leševe životinja sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja; 3) transport ili organizovanje transporta leševa životinja sa javnih površina i objekata iz tačke 2) ovog člana do objekta za sakupljanje, preradu ili uništavanje otpada životinjskog porekla na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu; da je lokalna samouprava dužna da za poslove iz stava 1. tačka 2) ovog člana ima izgrađen objekat za sakupljanje leševa životinja; da u objektu iz stava 2. ovog člana, lokalna samouprava može sakupljati i druge sporedne proizvode životinjskog porekla; da lokalna samouprava koja nije organizovala zoohigijensku službu dužna je da do njenog organizovanja obezbedi finansiranje uklanjanja leševa; da kada je životinja uginula pod okolnostima koje se ne smatraju uobičajenim, leš životinje može biti uklonjen samo po nalogu veterinarskog inspektora.ˮ

Podnosioci inicijative se pozivaju na Evropsku konvenciju o zaštiti kućnih ljubimaca, koju je Republika Srbija ratifikovala (Zakon o potvrđivanju evropske konvencije o zaštiti kućnih ljubimaca, ,,Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovoriˮ, broj 1/10), ističući da ova konvencija „u preambuli predviđa moralnu obavezu čoveka da poštuje sva živa bića i propisuje između ostalog, da azil za životinje može biti samo neprofitabilna ustanova (član 1. stav 4), da se delatnosti prometa, komercijalnog uzgoja i smeštaja i azila za životinje mogu obavljati samo ako odgovorna lica poseduju znanje i sposobnosti potrebne za datu delatnost, bilo kao rezultat profesionalne obuke ili dovoljnog iskustva u radu sa kućnim ljubimcima i ako prostorije i oprema koji se koriste za datu delatnost ispunjavaju propisane uslove što se konstatuje odobrenjem nadležnog organa (član 8). Pored toga, Konvencija propisuje dodatne mere za smanjenje broja pasa lutalica, obavezujući države potpisnice da ih hvataju uz minimum fizičke i mentalne patnje, donošenje odgovarajućih zakonodavnih ili administrativnih mera da se smanji njihov broj na način koji neće izazvati bol, patnju ili stres, obezbeđivanje trajne identifikacije pasa i mačaka i promovisanje sterilizacije ovih životinja (član 12).ˮ

Podnosioci inicijative napominju da: „kontrola i smanjenje populacije izgubljenih pasa i mačaka sama po sebi nije sporna kao nadležnost zoohigijene ali je sporna mogućnost prenošenja ove nadležnosti na privatna pravna i fizička lica, što Zakon o komunalnim delatnostima dozvoljava.”

Takođe, podnosioci inicijative navode da je: „javni interes da na ulicama ima što manje napuštenih pasa i mačaka, interes privatnih kompanija je da ih lokalne samouprave što više i što češće angažuju na rešavanje ovog problema, jer im se za tu delatnost isplaćuju finansijska sredstva, pa prostom logikom dolazimo do računice – što manje napuštenih pasa i mačaka znači i manje posla, a samim tim i prihoda za ove kompanije. Pored toga, privatne kompanije ne vrše trajno obeležavanje (čipovanje) pasa i mačaka na svoje ime, niti odgovaraju za naplate na građane od strane napuštenih pasa već svu odgovornost u tom pogledu imaju jedinice lokalne samouprave.”

Podnosioci inicijative navode da poslovi dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije regulisani su Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni glasnik RS”, br. 15/16, 68/20 i 36/20), te kao takvi ne mogu spadati u nadležnost Zoohigijene. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisuje da poslove dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, kao opštu meru, sprovode zavodi, odnosno instituti za javno zdravlje, druga pravna lica i preduzetnici, ako ispunjavaju propisane uslove (član 16. stav 4), ka i da za razliku od Zakona o veterinarstvu koji ne ostavlja mogućnost da se poslovi iz nadležnosti zoohigijene povere pravnim licima i preduzetnicima, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti dozvoljava da im se povere poslovi dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, ako ispunjavaju propisane uslove.

Pozivajući se na član 5. Zakona o komunalnim delatnostima, podnosioci inicijative konstatuju da: ,,Komunalnu delatnost mogu obavljati javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt. Komunalnu delatnost iz člana 2. stav 3. tačka 1) i komunalnu delatnost iz člana 2. stav 3. tačka 5) ovog zakona u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima mogu obavljati isključivo javna preduzeća koje osniva jedinica lokalne samouprave, društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (u daljem tekstu: društvo kapitala) čiji je jedini vlasnik javno preduzeće, odnosno čiji je jedini vlasnik jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala. Pravno lice iz stava 2. ovog člana može uz saglasnost osnivača da ugovori sa drugim pravnim licem obavljanje pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti iz člana 2. stav 3. tačka 1) i komunalne delatnosti iz člana 2. stav 3. tačka 5) ovog zakona u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima, u kom slučaju se kao vršilac komunalne delatnosti u odnosu na sva prava i obaveze propisane ovim zakonom isključivo smatra pravno lice iz stava 2. ovog člana. Takođe, Zakon o komunalnoj delatnosti, suprotno Zakonu o veterinarstvu, u poslove zoohigijene ubraja i sprovođenje mera za smanjenje populacije glodara, insekata i štetnih mikroorganizama merama dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije na javnim površinama.”

Podnosioci inicijative navode da: ,,Pitanje odnosa opšteg i posebnih zakona mora se analizirati u kontekstu ustavne odredbe o jedinstvu pravnog poretka Republike Srbije (član 1. i član 194. stav 1. Ustava Srbije), koja je interpretirana i potvrđena u brojnim odlukama Ustavnog suda Republike Srbije. U mnogim od njih je prepoznat značaj principa da odstupanje posebnog zakona u odnosu na opšti mora da bude opravdano i neophodno, kao i u skladu sa osnovnim načelima koje predviđa opšti zakon. U konkretnom slučaju odstupanje Zakona o komunalnim delatnostima od Zakona o veterinarstvu i Zakona o dobrobiti životinja nije ni opravdano ni neohodno, suprotno je interesima građana i interesima dobrobiti životinja, kao relevatnim međunarodnim aktima.”

Podnosioci inicijative predlažu da se član 2. stav 3. tačka 14) i član 3. stav 1. tačka 14) Zakona o komunalnim delatnostima proglase neustavnim.

U vezi sa iznetim navodima u inicijativi ukazujemo na sledeće:

U odnosu na citirane odredbe Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/06, 115/21 – amandmani, 16/22 – dr. propis), ukazujemo da je prema članu 190. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, propisano da opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti.

Iz citirane odredbe Ustava Republike Srbije proizlazi da jedinice lokalne samouprave donose svoja akta kojima uređuju obavljanje komunalnih delatnosti i poveravaju obavljanje komunalnih delatnosti vršiocima komunalnih delatnosti u skladu sa zakonom, pa da prema tome ne postoji povreda člana 97. Ustava Republike Srbije.

Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa i od izuzetnog su značaja za normalno funkcionisanje zajednice, odnosno za ostvarenje životnih potreba njenih fizičkih i pravnih lica. Oblast komunalnih delatnosti u pravnom sistemu Republike Srbije uređuje veliki broj propisa, tako da pored Zakona o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 88/11, 104/16 i 95/18, u daljem tekstu: Zakon), ovu oblast uređuju i propisi o javnim preduzećima, lokalnoj samoupravi, glavnom gradu, energetici, upravljanju otpadom, vodama, putevima, sahranjivanju i grobljima, trgovini, javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, javnim nabavkama, stranim ulaganjima, veterinarstvu i dr.

Zakonom o dobrobiti životinja („Službeni glasnik RS”, broj 41/09), uređuje se dobrobit životinja, prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica, odnosno preduzetnika za dobrobit životinja, postupanje sa životinjama i zaštita životinja od zlostavljanja, zaštita dobrobiti životinja pri lišavanju života, držanju, uzgoju, prometu, prevozu, klanju i sprovođenju ogleda na životinjama, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu dobrobiti životinja.

Prema odredbama člana 66. Zakona o dobrobiti životinja:

Organ jedinice lokalne samouprave dužan je da obezbedi prihvatilište ako na svojoj teritoriji ima napuštenih životinja (stav 1);

Organ jedinice lokalne samouprave dužan je da obezbedi prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i da im pruži pomoć, brigu i smeštaj u prihvatilište u skladu sa ovim zakonom (stav 2);

Prilikom prikupljanja i prevoza napuštenih i izgubljenih životinja sa životinjom se mora postupati tako da se prouzrokuje najmanji stepen bola, patnje, straha i stresa za životinju (stav 3);

Organ jedinice lokalne samouprave dužan je da napuštenim i izgubljenim životinjama koje su bolesne ili povređene obezbedi odgovarajuću veterinarsku pomoć, a da za neizlečivo bolesne ili povređene životinje obezbedi lišavanje života u skladu sa ovim zakonom (stav 4);

Ministar propisuje način i sredstva za prikupljanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i način prevoza i zbrinjavanja napuštenih i izgubljenih životinja (stav 5).

Odredbom člana 54. stav 1. Zakona o dobrobiti životinja, propisano je da su organi jedinica lokalne samouprave dužni da izrade i sprovode program kontrole i smanjenja populacije napuštenih pasa i mačaka prema specifičnostima sredine.

Zakonom o veterinarstvu („Službeni glasnik RS”, br. 91/05, 30/10, 93/12 i 17/19 – dr. zakon), uređuje se zaštita i unapređenje zdravlja i dobrobiti životinja, utvrđuju se zarazne bolesti životinja i mere za sprečavanje pojave, otkrivanje, sprečavanje širenja, suzbijanja i iskorenjivanja zaraznih bolesti životinja i bolesti koje se sa životinja mogu preneti na ljude, veterinarsko-sanitarna kontrola i uslovi za proizvodnju i promet životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, kao i uslovi za obavljanje veterinarske delatnosti.

Prema odredbi člana 46. stav 1. Zakona o veterinarstvu: lokalna samouprava dužna je da na svojoj teritoriji organizuje zoohigijensku službu koja obavlja sledeće poslove:

1) hvata i zbrinjava napuštene životinje u prihvatilišta za životinje;

2) neškodljivo uklanja leševe životinja sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja;

3) transport ili organizovanje transporta leševa životinja sa javnih površina i objekata iz tačke 2) ovog člana do objekta za sakupljanje, preradu ili uništavanje otpada životinjskog porekla na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu.

Lokalna samouprava je dužna da za poslove iz stava 1. tačka 2) ovog člana ima izgrađen objekat za sakupljanje leševa životinja (stav 2).

U objektu iz stava 2. ovog člana lokalna samouprava može sakupljati i druge sporedne proizvode životinjskog porekla (3).

Lokalna samouprava koja nije organizovala zoohigijensku službu dužna je da do njenog organizovanja obezbedi finansiranje uklanjanja leševa (4).

Kada je životinja uginula pod okolnostima koje se ne smatraju uobičajenim, leš životinje može biti uklonjen samo po nalogu veterinarskog inspektora (5).

Zakonom su određene komunalne delatnosti i uređeni su opšti uslovi i način njihovog obavljanja (član 1).

Odredbom člana 2. Zakona propisano je da su komunalne delatnosti u smislu ovog zakona delatnosti pružanja komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. Odredbom stava 2. istog člana propisano je da su komunalne delatnosti delatnosti od opšteg interesa, a stavom 3. tačka 14) istog člana, kao komunalna delatnost propisana je delatnost zoohigijene.

Prema odredbi člana 3. tačka 14) Zakona propisano je da komunalna delatnost delatnost zoohigijene obuhvata poslove: hvatanja, prevoza, zbrinjavanja, smeštaja napuštenih i izgubljenih životinja u prihvatilište, kontrole i smanjenja populacije izgubljenih i napuštenih pasa i mačaka, neškodljivog uklanjanja i transporta leševa životinja sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja do objekata za sakupljanje, preradu ili uništavanje sporednih proizvoda životinjskog porekla na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu, sprovođenja mera za smanjenje populacije glodara, insekata i štetnih mikroorganizama merama dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije na javnim površinama.

Prema odredbi člana 4. stav 1. Zakona, jedinica lokalne samouprave u skladu sa Zakonom, obezbeđuje organizacione, materijalne i druge uslove za izgradnju, održavanje i funkcionisanje komunalnih objekata i za tehničko i tehnološko jedinstvo sistema i uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih delatnosti i njihov razvoj.

Odredbom člana 4. stav 3. Zakona, jedinica lokalne samouprave uređuje u skladu sa zakonom uslove obavljanja komunalnih delatnosti, prava i obaveze korisnika komunalnih usluga, obim i kvalitet komunalnih usluga i način vršenja nadzora nad obavljanjem komunalnih delatnosti obezbeđujući naročito:

1) odgovarajući obuhvat, obim i kvalitet komunalnih usluga, koji podrazumeva naročito: zdravstvenu i higijensku ispravnost prema propisanim standardima i normativima, tačnost u pogledu rokova isporuke, sigurnost i zaštitu korisnika u dobijanju usluga, pouzdanost, pristupačnost i trajnost u pružanju usluga;

2) razvoj i unapređivanje kvaliteta i asortimana komunalnih usluga, kao i unapređivanje organizacije rada, efikasnosti i drugih uslova pružanja usluga;

3) saglasnost sa načelima održivog razvoja, koja su definisana posebnim zakonom koji uređuje određenu komunalnu delatnost;

4) efikasno korišćenje resursa i smanjenje troškova obavljanja komunalnih delatnosti uspostavljanjem saradnje dve ili više jedinica lokalne samouprave i drugim aktivnostima kada za to postoji mogućnost;

5) konkurenciju u obavljanju delatnosti.

Prema odredbi stava 7. istog člana obezbeđivanje uslova za obavljanje komunalnih delatnosti obuhvata aktivnosti na jačanju kapaciteta i funkcionalnosti komunalne infrastrukture, obezbeđenje sredstava za finansiranje izgradnje komunalne infrastrukture, aktivnosti na praćenju kvaliteta komunalnih usluga, kao i preduzimanje mera za kontinuirano vršenje komunalnih delatnosti u cilju obezbeđenja životnih potreba fizičkih i pravnih lica.

Zakonom je propisano da komunalnu delatnost mogu obavljati javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt (član 5. stav 1), kao i da je jedinica lokalne samouprave dužna da se u postupku poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti rukovodi načelima konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine (član 6).

Prema Zakonu, pod poveravanjem obavljanja komunalne delatnosti podrazumeva se vremenski oročeno ugovorno uređivanje odnosa u vezi sa obavljanjem komunalne delatnosti ili pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti između jedne ili više jedinica lokalne samouprave i vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave (član 9. stav 1). Poveravanje obavljanja komunalne delatnosti vrši se na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o načinu obavljanja komunalne delatnosti i ugovora o poveravanju, osim kada se osniva javno preduzeće (član 9. stav 3).

Na postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno čije se finansiranje obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije (član 9. stav 7).

Odredbama člana 7. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. [129/07](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f55780&action=propis&path=05578001.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+lokalnoj+samoupravi&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-" \o "Закон о локалној самоуправи (29/12/2007)), [83/14](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f103685&action=propis&path=10368501.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+lokalnoj+samoupravi&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-) - dr. zakon, [101/16](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f122646&action=propis&path=12264601.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+lokalnoj+samoupravi&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-) - dr. zakon, [47/18](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f135238&action=propis&path=13523801.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+lokalnoj+samoupravi&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-) i [111/21](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&file=f161881&action=propis&path=16188101.html&domain=0&mark=false&queries=zakon+o+lokalnoj+samoupravi&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=-%40--%40--%40--%40--%40-) - dr. zakon) propisano je: jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom (stav 1). Jedinica lokalne samouprave može ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana (stav 2).

U dostavljenoj inicijativi konstatuje se da je Zakon o veterinarstvu opšti zakon na osnovu kojeg je jedinica lokalne samouprave dužna da obezbedi obavljanje poslova zoohigijene kao što su npr: hvatanje i zbrinjavanje napuštenih životinja u prihvatilišta za životinje; neškodljivo uklanjanje leševa životinja sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja; transport ili organizovanje transporta leševa životinja sa javnih površina i objekata do objekta za sakupljanje, preradu ili uništavanje otpada životinjskog porekla na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu.

Takođe, u dostavljenoj inicijativi konstatuje se da je Zakon o dobrobiti životinja opšti zakon na osnovu kojeg je organ jedinice lokalne samouprave dužan, pored ostalog, da obezbedi prikupljanje, prevoz i zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja, kao i da im pruži pomoć, brigu i smeštaj u prihvatilište u skladu sa ovim zakonom, a da prilikom prikupljanja i prevoza napuštenih i izgubljenih životinja sa životinjom se mora postupati tako da se prouzrokuje najmanji stepen bola, patnje, straha i stresa za životinju.

U skladu sa iznetim, podnosioci inicijative konstatuju da iz odredaba Zakona o dobrobiti životinja i Zakona o veterinarstvu proizlazi da jedinica lokalne samouprave preko svojih organa obavlja komunalne poslove zoohigijene a da Zakon, kao posebni zakon, odstupa od navedenog principa, koje po mišljenju podnosioca inicijative nije ni opravdano ni neophodno jer se delatnost zoohigijene poverava pravnim i fizičkim licima, pri čemu se ističe da u ovoj oblasti država i jedinice lokalne samouprave sa jedne i privatne kompanije sa druge strane imaju suprotstavljene interese, odnosno da je javni interes da na ulicama ima što manji broj napuštenih pasa i mačaka a da je interes privatnih kompanija da ih lokalne samouprave što više i što češće angažuju na rešavanju ovog problema, jer im se za tu delatnost isplaćuju finansijska sredstva, pa prema tome logički se dolazi do zaključka da ako je manje napuštenih pasa i mačaka znači i manje posla, a samim tim i prihoda za te kompanije.

U vezi sa ovim navodima iz inicijative, ukazujemo da prema citiranim odredbama člana 66. Zakona o dobrobiti životinja i odredaba člana 46. Zakona o veterinarstvu proizlazi da predmet materije ovih zakona jeste uređenje zaštite i unapređenja zdravlja i dobrobiti životinja, a radi realizacije ovog cilja navedenim zakonima propisuje se dužnost društvene zajednice da prema životinjama prioritetno postupa kao prema živim bićima.

U skladu sa Zakonom o dobrobiti životinja, državni organi, naučnoistraživačke organizacije, ustanove u oblasti obrazovanja, veterine, poljoprivrede, zdravstva, informisanja, kulture, kao i druge ustanove i organizacije i pravna i fizička lica, odnosno preduzetnici, koji obavljaju delatnosti, odnosno poslove u vezi sa životinjama, dužni su da obezbeđuju, usmeravaju i podstiču jačanje svesti o značaju dobrobiti životinja.

Takođe i pomenuta Evropska konvencija o zaštiti kućnih ljubimaca predviđa moralnu obavezu čoveka da poštuje sva živa bića i propisuje i između ostalog, da azil za životinje može biti samo neprofitabilna ustanova, kao i da dodatne mere za smanjenje broja pasa lutalica, obavezuju države potpisnice da ih hvataju uz minimum fizičke i mentalne patnje, donošenje odgovarajućih zakonodavnih ili administrativnih mera da se smanji njihov broj.

S obzirom na izneto, ukazujemo da komunalna delatnost delatnost zoohigijene ne obuhvata zaštitu i dobrobit kućnih ljubimaca, već pored ostalog obuhvata poslove hvatanja prevoza, zbrinjavanja i smeštaja izgubljenih i napuštenih životinja u prihvatilište, kontrole i smanjenja populacije izgubljenih i napuštenih pasa i mačaka, neškodljivo uklanjanje i transport leševa životinja sa javnih površina na način koji ne predstavlja rizik po druge životinje, ljude ili životnu sredinu.

Dakle, poslove delatnosti zoohigijene, kao delatnosti od opšteg interesa, jedinica lokalne samouprave obezbeđuje i uređuje na osnovu Ustava, zakona i odluka nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

Prema odredbi člana 13. stav 1. Zakona, skupština jedinice lokalne samouprave odlukama propisuje način obavljanja komunalne delatnosti, kao i opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga na svojoj teritoriji, uključujući i način plaćanja cene komunalne usluge, način vršenja kontrole korišćenja i naplate komunalne usluge i ovlašćenja vršioca komunalne delatnosti u vršenju kontrole i mere koje su kontrolori ovlašćeni da preduzimaju. Ovo podrazumeva da skupština jedinice lokalne samouprave zavisno od svoje potrebe (površina teritorije jedinice lokalne samouprave, broj stanovnika, tehnički i kadrovski kapaciteti), donosi odluku kojom poverava poslove komunalne delatnosti zoohigijene.

U skladu sa odredbom Zakona, za obavljanje poslova komunalne delatnosti zoohigijene jedinica lokalne samouprave može osnovati javno preduzeće.

Takođe, jedinica lokalne samouprave polazeći od načela konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine, obavljanje komunalne delatnosti zoohigijene može poveriti privrednom društvu, preduzetniku ili drugom privrednom subjektu.

Pravno lice i preduzetnik kojima su povereni poslovi komunalne delatnosti zoohigijene dužni su da te komunalne poslove obavljaju u skladu sa zakonom i odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave.

Odredbama čl. 42. i 43. Zakona o komunalnim delatnostima propisane su novčane kazne za prekršaje pravnog lica i preduzetnika ako obavlja komunalnu delatnost suprotno [članu 9.](http://we2.cekos.com/ce/index.xhtml?&action=propis&file=08494303.html&path=08494303.html&queries=komunalnim+delatnostima&mark=false&searchType=1&regulationType=1&domain=0&myFavorites=false&dateFrom=&dateTo=&groups=0-%40-0-%40--%40--%40-0-%40-0&regExpToMark=#c0009) ovog zakona, kao i da se za prekršaj iz čl. 42. i 43. Zakona, može, uz izrečenu kaznu izreći i zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju do tri godine.

Takođe, odredbom člana 32. Zakona propisano da nadzor nad izvršavanjem odredaba Zakona i republičkih propisa donetih na osnovu Zakona vrši ministarstvo nadležno za komunalne delatnosti, preko republičkih komunalnih inspektora, u okviru delokruga utvrđenog zakonom (stav 1), inspekcijski nadzor nad sprovođenjem odredaba Zakona i republičkih propisa donetih na osnovu Zakona, kao i propisa jedinice lokalne samouprave donetih na osnovu Zakona vrši jedinica lokalne samouprave, preko opštinskih, odnosno gradskih komunalnih inspektora (stav 2), nadzor nad radom vršilaca komunalne delatnosti vrši jedinica lokalne samouprave (stav 4).

Dakle, nadzorom nad primenom Zakona uređen je nadzor nad radom vršioca komunalnih delatnosti, pa prema tome i nadzor nad radom vršioca komunalne delatnosti zoohigijene.

Pored iznetog, ukazujemo da imajući u vidu, da lokalne samouprave nastoje da podignu nivo kvaliteta komunalnih delatnosti i unaprede pružanje javnih usluga, pri čemu raspolažu ograničenim sredstvima, povezivanje javnog i privatnog sektora omogućava trajnu podršku razvoju i implementaciji lokalnih strategija održivog razvoja radi unapređenja kvaliteta života građana. Suština uvođenja privatnog sektora u javne poslove jeste ubrzanje ulaganja, poboljšanje kvaliteta pružanja usluga korisnicima, ali i podsticanje rasta društvenog proizvoda i boljeg života građana. Na ovaj način omogućava se i izgradnja komunalnih objekata koji iziskuju finansijska sredstva koja jedinice lokalne samouprave bez privatnog partnera često nisu same u poziciji da izgrade, što u krajnjem ishodu ima uticaj na povećanje kvaliteta komunalnih usluga. Javni interes nije da na ulicama ima što manje napuštenih životinja, već da sve napuštene životinje budu obezbeđene u propisanim objektima.

Takođe, napominjemo da je Ustavni sud u Odluci („Službeni glasnik RS”, broj 27/22), pored ostalog konstatovao, da su prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika komunalnih usluga uređena Poglavljem VI Zakona o komunalnim delatnostima, gde je odredbama člana 13. određeno da skupština jedinice lokalne samouprave odlukama propisuje način obavljanja komunalne delatnosti, kao i opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga na svojoj teritoriji i da iz odredaba Zakona o komunalnim delatnostima proizlazi da se način obavljanja komunalne delatnosti, opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti (javnih preduzeća, privrednih društava ili preduzetnika) i korisnika usluga, uključujući i način plaćanja cene komunalne usluge, uređuju aktom jedinice lokalne samouprave, a da je vršilac komunalne delatnosti, saglasno odredbama člana 28. st. 1. i 2. Zakona o komunalnim delatnostima, jedino nadležan da svojim aktom promeni cenu usluge, uz saglasnost nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

Iz navedenih odredaba zakona proizlazi da je jedinica lokalne samouprave ovlašćena da uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti i da, u cilju obavljanja komunalnih delatnosti što uključuje i komunalnu delatnost zoohigijene, osniva javna preduzeća, a može i ugovorom da obavljanje ovih poslova poveri drugom pravnom ili fizičkom licu, u skladu sa zakonom, odnosno na način predviđen zakonom.

Imajući u vidu napred navedeno, smatra se da je podneta inicijativa neosnovana.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PREDSEDNIK ODBORA  Milica Nikolić |

REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-138/24

23. novembar 2024. godine

B e o g r a d

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

Beograd

Bulevar Kralja Aleksandra 15

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 23. novembra 2024. godine, razmotrio je u vezi sa Zahtevom Ustavnog suda broj IUz-126/2020 od 24. januara 2024. godine, podnete inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom člana 26. stav 2. tačka 4), člana 26. stav 8. i člana 29. st. 9. i 10. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS”, br. 80/02, 84/02 - ispravka, 23/03 - ispravka, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - dr. zakon, 62/06 - dr. zakon, 61/07, 20/09, 72/09 - dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 - ispravka, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 - autentično tumačenje, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21 i 138/22 – u daljem tekstu: ZPPPA, koje su podneli advokat Siniša Đalić iz Beograda i advokat Lea Gerasimović iz Beograda i odlučio je da dostavi Ustavnom sudu sledeće

MIŠLjENjE

I

Advokat Siniša Đalić iz Beograda u svojoj inicijativi za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ZPPPA ukazuje da su sporne odredbe člana 29. st. 9. i 10. ZPPPA jer osporene odredbe ZPPPA nisu u skladu sa članom 58. st. 1. i 4. Ustava Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav) iz sledećih razloga:

- prvo - ne može zakonom biti uskraćeno pravo na raspolagaganje imovinom licu koje nije predmet poreske kontrole;

- drugo - ne može zakonom biti beskonačno neodređeno ograničeno mirno uživanje imovine vlasnika;

- treće - već je drugim zakonima (Krivičnim zakonikom i Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela) predviđena mogućnost ograničenja prava na mirno uživanje imovinom.

Dakle, članom 29. ZPPPA je ograničeno pravo vlasnika/člana, a koji nije predmet kancelarijske kontrole, već je predmet kontrole privredno društvo u kojem je isti vlasnik.

Navedeno je da su stavovi 9. i 10. člana 29. ZPPPA neustavni iz razloga što ograničavaju pravo na imovinu licu nad kojim se ne vrši poreska kontrola, već se poreska kontrola vrši nad pravnim licem i na taj način se onemogućava mirno uživanje imovine licu koje nije predmet poreske kontrole.

Takođe, članom 29. st. 9. i 10. ZPPPA nije predviđen rok koliko dugo može da traje ograničenje prava raspolaganja imovinom.

Postavlja se pitanje da li se član 29. stav 9. i 10. ZPPPA primenjuje u istim slučajevima, a što se smatra da je prekomerno ograničenje da se sa tri zakona na tri različita načina ograničava pravo na raspolaganje imovinom u identičnoj situaciji (s tim da se istovremeno povređuje pretpostavka nevinosti) jer se pretpostavlja da je neko utajio porez iako to (u trenutku ustanovljavanja zabrane iz člana 29. st. 9. i 10. ZPPPA) nijednim aktom nije utvrđeno (a što nije slučaj kod odredaba Krivičnog zakonika i Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela jer oni predviđaju postupak upravljanja privremeno oduzetom imovinom i konačno oduzetom imovinom).

Iz prethodno navedenog, proističe da je stavovima 9. i 10. člana 29. ZPPPA predviđeno ograničenje prava na imovinu nekog lica (vlasnika), dok Poreska uprava još ne zna da li je neko drugo pravno lice platilo ili nije platilo porez, tj. da li ima ili nema neplaćenog poreza, pa ako Poreska uprava utvrdi da ima neplaćenog poreza onda naplaćuje isti, a ako utvrdi da nema neplaćenog poreza, onda se u tom slučaju ne vrši naplata.

Takođe, predmetna odredba je često nesrazmerna sa postupkom koji se vodi, npr. stavovima 9. i 10. člana 29. 3PPPA nije predviđena srazmernost u ograničenju prava na imovinu (tj. da se blokira imovina srazmerna vrednosti „očekivanog poreza”).

U dopuni zahteva za ocenu ustavnosti navedeno je, kao prvo, da član 29. st. 9. i 10. ZPPPA ne propisuje šta se dešava u situaciji ako (u toku trajanja poreske kontrole) premine član društva, odnosno u tom slučaju (ne postoji izuzetak propisan zakonom) ne može se naslednik registrovati kao novi član društva, a što je takođe povreda prava na imovinu.

Navedene odredbe su u suprotnosti sa članom 212. Zakona o nasleđivanju koji propisuje da zaostavština prelazi po sili zakona na ostaviočeve naslednike u trenutku njegove smrti. Međutim, u slučaju sticanja udela u društvu nasleđivanjem, do prenosa udela dolazi po sili zakona (a ne pravnim poslom), ali sticanje udela do kojeg je došlo po sili zakona nije moguće registrovati u Agenciji za privredne registre.

Drugo, član 29. st. 9. i 10. ZPPPA ne propisuje šta se dešava u situaciji ako (u toku trajanja poreske kontrole) premine preduzetnik, odnosno u tom slučaju (ne postoji izuzetak propisan zakonom) naslednik ne može nastaviti obavljanje delatnosti.

Dakle, član 29. st. 9. i 10. ZPPPA je u suprotnosti i sa članom 91. Zakona o privrednim društvima jer sprečava naslednika da u Zakonom o privrednim društvima propisanom roku od 60 dana od smrti preduzetnika prijavi registru Agencije za privredne registre nastavak obavljanja delatnosti, a što istovremeno pored prava na imovinu, povređuje osnovno ljudsko pravo, a to je pravo na rad.

Treće, član 29. st. 9. i 10. ZPPPA ne propisuje šta se dešava u situaciji ako (u toku trajanja poreske kontrole, a teorijski je moguće i pre početka poreske kontrole) nastupe zakonski razlozi za brisanje preduzetnika, a što je suprotno stavovima 3. i 6. člana 91. Zakona o privrednim društvima.

Četvrto, član 29. st. 9. i 10. ZPPPA ne propisuje šta se dešava u situaciji ako u toku trajanja poreske kontrole bude doneto rešenje Poreske uprave, bude plaćen u celosti porez utvrđen prvostepenim rešenjem tj. rešenjem Poreske uprave (u skladu sa članom 147. ZPPPA žalba ne zadržava izvršenje prvostepenog rešenja), ali stranka nakon plaćanja poreza nastavi vođenje upravnog postupka smatrajući da nije bila dužna da plati predmetni porez. U prethodno opisanom slučaju, zabrana iz stavova 9. i 10. člana 29. ZPPPA je suprotna svojoj svrsi (jer je propisana da bi se osigurala naplata poreza, a koji rizik u ovom slučaju ne postoji jer je stranka dobrovoljno platila porez po rešenju nadležnog organa, ali postupak kontrole nije okončan sve dok se ne odluči po žalbi stranke i eventualno po tužbi stranke u upravnom sporu), jer se u ovom slučaju stranka/lice kojem je izrečena mera ponovo kažnjava da bi obustavila postupak po žalbi i/ili po tužbi, čime se ista faktički sprečava da se koristi svojim pravom na delotvorni pravni lek iz člana 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

II

Advokat Lea Gerasimović iz Beograda u svojoj inicijativi za pokretanje postupka za ocenjivanje ustavnosti ZPPPA ukazuje da su sporne odredbe člana 26. stav 2. tačka 4), člana 26. stav 8. i člana 29. st. 9. i 10. ZPPPA jer su u suprotnosti sa članom 3, članom 4. stav 1, članom 32, članom 58, članom 83. i članom 194. Ustava i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Podnosilac inicijative smatra da postoji jezička, pojmovna, terminološka konfuzija i neusklađenost u spornim odredbama člana 26. ZPPPA, protivrečnosti značenja pravnih termina „ne dodeljuje se” iz člana 26. stav 2. ZPPPA, a onda se to što se ne dodeljuje i „privremeno oduzima” prema stavu 8. istog člana 26. ZPPPA. Napred navedeno ukazuje na pravnu nesigurnost i nedoslednost i u samom članu 26. ZPPPA, kao i u preostalim osporenim odredbama člana 26. i člana 29. ZPPPA. Da bi se jedan zakon, u konkretnom slučaju ZPPPA smatrao opštim aktom koji je u skladu sa Ustavom, potrebno je da u smislu člana 32. Ustava njegove norme budu u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive tako da subjekti na koje se ZPPPA odnosi svoje ponašanje mogu uskladiti sa zakonom pa se izraz „u skladu sa zakonom” iz člana 32. Ustava, ne odnosi na „puko postojanje“ zakona, već i na „kvalitet“ tog zakona u smislu preciznosti, jasnosti i predvidivosti normi. Stoga osporene odredbe člana 26. ZPPPA ne sadrže precizne, jasne i predvidive norme, a što za posledicu ima povredu Ustava i to – člana 3. Ustava (povreda načela vladavine prava), čl. 4. i 194. Ustava (povreda načela jedinstva pravnog poretka) i člana 32. Ustava (povreda prava na „kvalitet” zakona i prava na pravnu sigurnost).

Stoga potpuna neusklađenost u spornim odrebama ZPPPA, protivrečnost značenja pravnih termina „ne dodeljuje se” i „privremeno se oduzima”, kojim se menjaju rešenja sadržana u „sistemskim” zakonima i to na način suprotan rešenjima iz tih „sistemskih“ zakona koji je neustavan, kako u pogledu kvaliteta ZPPPA u smislu preciznosti, jasnosti i predvidivosti normi, tako i u smislu ustavnih načela, jedinstva pravnog poretka i načela pravne sigurnosti.

Član 3. Ustava garantuje načelo vladavine prava. Član 4. stav 1. Ustava predviđa da je pravni poredak jedinstven. Istu garanciju i načelo sadrži i član 194. Ustava. Ova garancija i načelo jedinstva pravnog poretka tumačeno je od strane Ustavnog suda u postupcima normativne kontrole, pa je Ustavni sud razvio doktrinu o razlikovanju tzv. „sistemskih” i „običnih zakona”, sa primatom „sistemskih” zakona u odnosu na „obične”. Dakle, prema stavu i višedecenijskoj praksi Ustavnog suda, „obični” zakon mora da bude u skladu sa „sistemskim”, jer je u suprotnom „običan” zakon neustavan. Pored toga, da bi se jedan zakon smatrao opštim aktom koji je u skladu sa Ustavom, potrebno je da u smislu člana 32. Ustava, njegove norme budu u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive.

Član 58. stav 4. Ustava predviđa da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno samo u skladu sa zakonom. Međutim, takva vrsta zadiranja u pravo na imovinu, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, mora biti srazmerna i proporcionalna cilju koji želi da se postigne, ne sme predstavljati preterani teret za pojedinca, pri čemu se uvek mora uzeti u obzir da li je isti cilj mogao da se postigne blažom, po intenzitetu manje restriktivnom merom ograničenja. Inicijator smatra da sporne odredbe člana 26. stav 2. tačka 4) i stav 8. ZPPPA sadrže sankciju za preduzetnika i ograničenje imovinskih prava koje je nesrazmerno cilju koji se spornim odredbama želi postići, da predstavljaju preterani teret za preduzetnika, te da se cilj – namirenje neplaćenog poreza, uspostavljanje poreske discipline i sankcionisanje nedisciplinovanih privrednih subjekata – mogao postići blažom merom ograničenja koja je usmerena ka društvu, pored ostalog privremenom merom zabrane raspolaganja imovinom društva koje ima nenamirenu poresku obavezu i privremeno oduzet PIB. Stoga su sporne odredbe nesaglasne sa članom 58. Ustava i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

Iz napred navedenih razloga, sporne odredbe člana 26. stav 2. tačka 4) i stav 8. ZPPPA su nesaglasne i sa članom 83. Ustava koji garantuje da je preduzetništvo slobodno i da se može ograničiti zakonom, ali ne na način koji je neproporcionalan i nesrazmeran cilju koji se želi postići takvim ograničenjem.

III

U ovom delu se navode odredbe koje su predmet inicijativa bliže opisanih u delu I i II ovog mišljenja.

Odredbe člana 26. st. 1-4. i st. 7. i 8. ZPPPA glase:

„U cilju identifikacije poreskih obveznika, Poreska uprava dodeljuje PIB fizičkim licima, preduzetnicima, pravnim licima i stalnim poslovnim jedinicama nerezidentnog pravnog lica, kao i fondovima.

Ne može se dodeliti PIB:

1) pravnom licu čiji osnivač, odnosno član (u daljem tekstu: osnivač) – pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice ima dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti, odnosno ako je pravnom licu ili preduzetniku privremeno oduzet PIB u skladu sa ZPPPA. Ne može se dodeliti PIB ni pravnom licu čiji je osnivač – pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice istovremeno osnivač lica kome je privremeno oduzet PIB, u skladu sa ZPPPA;

2) pravnom licu čiji je osnivač fizičko lice koje je istovremeno osnivač i drugog privrednog subjekta koji ima neizmirenih obaveza po osnovu javnih prihoda u vezi sa obavljanjem delatnosti;

3) pravnom licu nastalom statusnom promenom izdvajanja uz osnivanje, odnosno mešovitog izdvajanja u skladu sa zakonom kojim se uređuju privredna društva, odnosno statusne promene posebnih oblika organizovanja, ako pravno lice, kao i fond koje je predmet podele ima neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ZPPPA;

4) preduzetniku koji ima dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti u drugim privrednim subjektima u kojima je istovremeno osnivač sa udelom većim od 5%, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ZPPPA.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, Poreska uprava dodeliće PIB:

1) ako su dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda do 100.000 dinara i ukoliko ove obaveze budu izmirene u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva za dodelu PIB, odnosno u tom roku bude pružena neopoziva bankarska garancija ili menica avalirana od strane poslovne banke, ili

2) ako su dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti, obaveze privrednih subjekata koji su brisani iz propisanih registara pravosnažnom odlukom nadležnog organa u postupku stečaja.

Pravnim licima, preduzetnicima i drugim subjektima za čiju registraciju je nadležna Agencija za privredne registre, PIB se dodeljuje preko te Agencije, u roku propisanom zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata. Licima za čiju registraciju je nadležan organ jedinica lokalne samouprave, PIB se dodeljuje preko tog organa, u roku propisanom zakonom.

Ukoliko Poreska uprava u roku iz stava 4. ovog člana, na osnovu podataka iz svoje evidencije i evidencije drugih nadležnih organa utvrdi da prijava sadrži podatke koji nisu verodostojni ili su protiv osnivača subjekta iz tog stava izrečene zaštitne mere, odnosno mere bezbednosti zabrane vršenja delatnosti u prekršajnom ili krivičnom postupku, doneće u tom roku rešenje o odbijanju zahteva za dodelu PIB.

Ako Poreska uprava u postupku kontrole, odnosno u postupku provere na osnovu podataka iz službene evidencije, utvrdi da su u vreme dodele PIB postojale smetnje za dodelu PIB iz st. 2. i 7. ovog člana, Poreska uprava će rešenjem privremeno oduzeti dodeljeni PIB – do otklanjanja tih smetnji, a primerak rešenja dostaviće banci i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu iz novčanih sredstava na računu obveznika.”

Odredbe člana 29. st. 9-11. ZPPPA glase:

„Agencija za privredne registre ne može izvršiti brisanje pravnog lica ili preduzetnika iz propisanog registra, registrovati statusne promene i vršiti promene podataka koji se odnose na osnivača, odnosno člana, naziv, sedište, ulog i oblik organizovanja, prekid ili druge promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika, u periodu od dobijanja obaveštenja Poreske uprave da će se kod pravnog lica ili preduzetnika vršiti poreska kontrola, uključujući i radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, do dobijanja obaveštenja da je poreska kontrola završena, odnosno okončane radnje Poreske policije, kao i u periodu od dobijanja obaveštenja da je pravnom licu ili preduzetniku, u skladu sa ZPPPA, privremeno oduzet PIB, do dobijanja obaveštenja da je tom subjektu vraćen PIB. Agencija za privredne registre može vršiti promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika u slučajevima određivanja, odnosno promene poslovođe preduzetnika, u skladu sa zakonom.

Agencija za privredne registre ne može izvršiti registrovanje sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanje novih privrednih subjekata, u slučajevima kada se kao osnivač upisuje pravno lice ili preduzetnik nad kojim je uspostavljena mera iz stava 9. ovog člana.

Akt kojim se uređuju način i postupak dostavljanja i sadržina obaveštenja iz stava 9. ovog člana donosi ministar, na predlog direktora Poreske uprave.”

Na osnovu stava 11. navedenog člana i pravnog osnova propisanog tom odredbom donet je Pravilnik o načinu i postupku dostavljanja i sadržini obaveštenja koja Poreska uprava dostavlja Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS“, broj 104/18 – u daljem tekstu: Pravilnik) kojim se bliže uređuju način i postupak dostavljanja i sadržina obaveštenja Poreske uprave da će se kod privrednog subjekta vršiti poreska kontrola, uključujući i radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, obaveštenja da je poreska kontrola završena, odnosno okončane radnje Poreske policije, kao i obaveštenja da je privrednom subjektu privremeno oduzet PIB, odnosno obaveštenja da je privrednom subjektu vraćen PIB.

Odredbama čl. 2. i 3. Pravilnika propisano je sledeće:

„Centrala Poreske uprave u elektronskom obliku Agenciji za privredne registre (u daljem tekstu: Agencija), na dnevnom nivou, dostavlja obaveštenja:

1) da će se kod privrednog subjekta vršiti poreska kontrola, odnosno da je poreska kontrola završena;

2) da će se kod privrednog subjekta sprovoditi radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, odnosno da su okončane radnje Poreske policije;

3) da je privrednom subjektu privremeno oduzet PIB, odnosno da je privrednom subjektu vraćen PIB.

Datum prijema obaveštenja da će se kod privrednog subjekta vršiti poreska kontrola, sprovesti radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, kao i obaveštenja da je privrednom subjektu privremeno oduzet PIB, predstavlja datum od koga teku obaveze Agencije da ne može izvršiti brisanje privrednog subjekta iz propisanog registra, registrovati statusne promene i vršiti promene podataka koje se odnose na osnivača, odnosno člana, naziv, sedište, ulog i oblik organizovanja, kao ni registrovati prekid ili druge promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika.

Obaveze Agencije iz stava 1. ovog člana, teku do datuma prijema obaveštenja da je poreska kontrola završena, da su okončane radnje Poreske policije, odnosno do datuma prijema obaveštenja da je privrednom subjektu vraćen PIB.

Agencija može vršiti promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika u slučajevima određivanja, odnosno promene poslovođe preduzetnika, u skladu sa zakonom.”

IV

Nema osnova za ocenu ustavnosti odredaba člana 29. st. 9. i 10. ZPPPA, za koje je pokrenuta inicijativa od strane podnosioca advokata Siniše Đalića iz Beograda.

Naime, polazeći od ustavnog ovlašćenja da je u nadležnosti Republike Srbije da uređuje i obezbeđuje finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije, zakonodavac je principijelno slobodan u izboru i definisanju odgovarajućih elemenata tog sistema, podrazumevajući tu i one koji su definisani odredbama ZPPPA, a čija je ustavnost i zakonitost predmet ovog postupka.

ZPPPA, između ostalog, uređuje i postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda na koje se taj zakon primenjuje, a kako je reč o elementima sistema od značaja za funkcionisanje budžetskog sistema, saglasno odredbama Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 – dr. zakon, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21 – dr. zakon, 138/22 i 92/23), pravno je nesporno da se sistem finansiranja ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije, utvrđenih Ustavom i zakonom, uređuje zakonom i da predstavlja jedan od osnovnih elemenata ostvarivanja nadležnosti Republike Srbije.

Imajući u vidu navedeno ustavno ovlašćenje utvrđeno Ustavom i zakonom, shodno članu 97. tač. 6. i 15. Ustava, zakonodavac je principijelno slobodan kod izbora i definisanja odgovarajućih elemenata tog sistema, pre svega vodeći računa o specifičnostima poreskog postupka i njegove važnosti po ekonomski sistem jedne države.

Pri tome, zbog nužne koherencije pravnog i ekonomskog sistema, kao i procesnog značaja, zabrane brisanja pravnog lica ili preduzetnika iz propisanog registra, zabrane registrovanja statusnih promena i vršenja promene podataka koji se odnose na osnivača, odnosno člana, naziv, sedište, ulog i oblik organizovanja, prekid ili druge promene podataka u vezi obavljanja delatnosti preduzetnika, zakonodavac je navedene zabrane definisao tako da se smanji broj zloupotreba u cilju izbegavanja plaćanja dugovanog poreza, s tim da se navedene zabrane sprovode isključivo tokom perioda bliže opisanog odredbom člana 29. stav 9. ZPPPA. Posebno bi trebalo imati u vidu, da je svrha donošenja navedene odredbe člana 29. st. 9 i 10. ZPPPA onemogućavanje vršenja radnji u vezi sa privrednim subjektima koji se nalaze u postupku poreske kontrole, a koje mogu uticati na mogućnost naplate poreskih obaveza koje se utvrde u ovom postupku.

Naime, pre propisivanja predmetne odredbe, Poreska uprava je u postupcima kontrole poreskih obveznika (u značajnom broju slučajeva) utvrdila da su nakon otpočinjanja postupka kontrole, kontrolisani privredni subjekti vršili promene podataka koji se odnose na osnivača, odnosno člana privrednog subjekta, promenu sedišta obveznika, vršili statusne promene, a sve u cilju izbegavanja plaćanja poreskih obaveza, kao i otežavanja, odnosno onemogućavanja dostupnosti poreskog obveznika i njegovih ovlašćenih lica u vezi sa sprovođenjem postupka poreske kontrole.

S tim u vezi, ukazujemo da su ovakvim postupanjem privredni subjekti uspevali da onemoguće ili znatno otežaju vršenje poreske kontrole i utvrđivanje, kontrolu i naplatu javnih prihoda. Primera radi, određena fizička lica su u većem broju slučajeva primala naknadu da preuzmu udele, odnosno akcije od vlasnika pravnih lica koja nisu blagovremeno, odnosno pravilno prijavljivala i plaćala poreske obaveze. Ova lica bi, u nekim slučajevima, bila postavljana i na funkciju zakonskog zastupnika privrednog subjekta čije udele i akcije su stekli, a sve u cilju onemogućavanja poreske kontrole tako što su, primera radi, onemogućavali pristup poslovnoj dokumentaciji privrednih subjekata koja je neophodna za sprovođenje postupka poreske kontrole. Imajući u vidu činjenicu da su vlasnici udela ili akcija licima na koja su prenete ove akcije ili udeli vršili plaćanje, jasno je da se u opisanim slučajevima radi o simulovanim pravnim poslovima sa prevarnom namerom u cilju izbegavanja plaćanja javnih prihoda. Ilustracije radi, u poreskim kontrolama Poreske uprave koje su trajale do pune primene predmetne odredbe, ustanovljeno je da su pojedina fizička lica na opisani način preuzela vlasništvo nad preko 500 privrednih subjekata koji su bili predmet poreske kontrole nadležnih poreskih organa i koji nisu na zakonit način prijavljivali i izmirivali svoje poreske obaveze. Upravo propisivanjem odredbe člana 29. stav 9. ZPPPA sprečena je takva praksa.

U pogledu navoda da postoji nesrazmera sa ciljem koji se želi postići propisanim ograničenjem, ukazujemo da je takva tvrdnja proizvoljna imajući u vidu da se pre pokretanja poreske kontrole ne može znati veličina neprijavljene, odnosno neplaćene poreske obaveze koja će se utvrditi u postupku poreske kontrole. Naime, u značajnom broju poreskih kontrola utvrđuje se vrednost poreske obaveze u visini koja znatno prevazilazi vrednost imovine poreskog obveznika. Posebno bi trebalo imati u vidu da je ovo redovna pojava u slučajevima organizovanih utaja poreskih obaveza, kada se određena pravna lica osnivaju sa glavnom svrhom izdavanja faktura po osnovu simulovanih pravnih poslova sa ciljem da se drugim pravnim licima po osnovu takvih faktura omogući umanjenje poreskih obaveza (prvenstveno po osnovu PDV), s tim da lice koje je izdalo takvu fakturu ne prijavljuje svoje poreske obaveze (ponovo, prvenstveno po osnovu PDV).

U tom smislu nije dovoljno samo ograničiti raspolaganje imovinom poreskim obveznicima, budući da pod zakonom predviđenim uslovima za ovu poresku obavezu mogu odgovarati i druga lica, između ostalog, osnivači i članovi privrednog društva, zakonski zastupnici i druga odgovorna lica. Takva odgovornost propisana je odredbama člana 31. ZPPPA kojima je uređena sekundarna poreska obaveza. Sekundarna poreska obaveza nastaje kada je neko lice odgovorno za dospelu poresku obavezu drugog poreskog obveznika ili za dospelu sekundarnu poresku obavezu drugog poreskog obveznika.

Sekundarna poreska obaveza odnosi se na:

1) zakonske zastupnike koji su svesno ili bez dužne pažnje propustili da ispune svoju obavezu da realizuju plaćanje poreza za poreskog obveznika, iako je ovaj bio u mogućnosti da to uradi - za iznos neplaćenog poreza;

2) lica koja doprinose ili pomažu u izbegavanju plaćanja poreza drugog lica - za poreski dug tog drugog lica čije je plaćanje izbegnuto;

3) lica odgovorna za obračunavanje i plaćanje poreza - za iznos tog poreza koji nije plaćen, u slučajevima kada se utvrdi da to lice nije postupalo sa dužnom pažnjom;

4) fizičko lice koje je odgovorno lice u pravnom licu, koje obračunava i plaća porez i propusti da uplati porez - za iznos tog poreza koji nije plaćen, u slučajevima kada se utvrdi da to lice nije postupalo sa dužnom pažnjom;

5) lice koje je primilo novčana sredstva, stvari ili prava iz imovine poreskog obveznika (u daljem tekstu: imovina) putem transakcije bez naknade ili uz naknadu koja je niža od cene koja bi se mogla postići na tržištu, u periodu od pet godina pre dospelosti poreske obaveze koja nije plaćena za poreskog obveznika - za iznos neplaćenog poreza, a najviše do vrednosti primljene imovine, umanjene za iznos koji je to lice za nju platilo;

6) društvo za upravljanje fondom.

Odredba iz stava 2. tačka 5) ovog člana primenjuje se u slučaju kada je lice primilo imovinu od poreskog obveznika - pravnog lica samo ako posredno ili neposredno učešće tog lica u kapitalu poreskog obveznika iznosi ili je iznosilo najmanje 10%.

U pogledu navoda podnosioca inicijative da nije utvrđen precizan i konkretan vremenski period u kome važi ograničenje uspostavljeno odredbama člana 29. st. 9. i 10 ZPPPA, ističemo da nadležni poreski organ postupa u skladu sa odredbama člana 8. ZPPPA kojim je propisano da su strane u poreskom postupku dužne da postupaju u dobroj veri, te da se učestalost i trajanje poreske kontrole ograničavaju na nužnu meru.

Dakle, vremensko trajanje poreske kontrole uslovljeno je obimom utvrđenih nepravilnosti i kršenja pozitivnih zakonskih propisa od strane kontrolisanog poreskog obveznika, ali se uvek svodi na nužnu meru, saglasno odredbama člana 8. ZPPPA.

Nadalje, uvažavajući odredbu člana 3. stav 2. ZPPPA kojom je propisana supsidijarna primena zakona koji uređuje inspekcijski nadzor u poreskom postupku, napominjemo da je odredbama člana 16. st. 1. i 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS”, br. 36/15, 44/18 – dr. zakon i 95/18) propisano da rukovodilac inspekcije ili lice koje on ovlasti izdaje pisani nalog za inspekcijski nadzor. Nalog za inspekcijski nadzor, između ostalog, sadrži i podatke o planiranom trajanju inspekcijskog nadzora (dan početka i okončanja nadzora).

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da je odrediv početak i kraj navedene mere – početak poreske kontrole i okončanje poreske kontrole. Nakon okončanja poreske kontrole, Poreska uprava odmah dostavlja (na dnevnom nivou, kako je propisano Pravilnikom) Agenciji za privredne registre obaveštenje da je poreska kontrola završena.

Takođe, napominjemo da je odredbom člana 2. stav 1. tač. 1) i 2) Pravilnika propisano da Centrala Poreske uprave u elektronskom obliku Agenciji za privredne registre, na dnevnom nivou, dostavlja obaveštenja da će se kod privrednog subjekta vršiti poreska kontrola, odnosno da je poreska kontrola završena, kao i da će se kod privrednog subjekta sprovoditi radnje Poreske policije u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela, odnosno da su okončane radnje Poreske policije. Prema tome, sve navedeno je omogućeno na podjednak način, za Poresku upravu u slučaju poreske kontrole i za postupanje Poreske policije u slučajevima postupaka u cilju otkrivanja poreskih krivičnih dela.

Imajući u vidu važnost prava koje se privremeno ograničava, kao i obim tog ograničenja, kao i da Poreska uprava vodi računa o rokovima za preduzimanje pojedinih procesnih radnji i stara se da kontrole i provere traju koliko je neophodno da se utvrdi činjenično stanje u postupku poreske kontrole i prikupe relevantni dokazi da je izvršeno krivično delo, neosnovane su tvrdnje podnosioca inicijative da nije utvrđen precizan i konkretan vremenski period u kome važi ograničenje uspostavljeno odredbom člana 29. stav 9. ZPPPA, pri čemu ukazujemo da je omogućeno da se na osnovu integrisanog elektronskog sistema dva nadležna organa (Poreska uprava i Agencija za privredne registre) automatski uspostavlja, odnosno ukida ograničenje prava privrednog subjekta.

Posebno napominjemo, a u vezi postupanja Poreske policije, da je u okviru Poreske uprave - Sektor Poreske policije nadležan za otkrivanje poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca, i to tako što postupa u predistražnom postupku kao organ unutrašnjih poslova. Ovlašćenja Poreske policije propisana su čl. 135-139. ZPPPA i Zakonikom o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – odluka US i 62/21 – odluka US), kojim se na jasan i precizan način propisuje da se radnje Poreske policije okončavaju podnošenjem krivične prijave nadležnom javnom tužilaštvu ako se utvrdi da ima elemenata krivičnog dela ili podnošenjem izveštaja ako se utvrdi da nema elemenata krivičnog dela.

U pogledu navoda inicijative koji se odnose na situacije kada u toku poreske kontrole premine preduzetnik ili se steknu uslovi za prestanak obavljanja delatnosti po sili zakona, u skladu sa odredbama zakona koji uređuje privredna društva, ističemo da su isti neosnovani, vodeći računa da u takvim okolnostima Poreska uprava postupa saglasno odredbama ZPPPA, odnosno u konkretnom slučaju saglasno odredbama člana 101. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/16, 95/18 - autentično tumačenje i 2/23 – odluka US – u daljem tekstu: ZOUP) kojima je uređeno obustavljanje upravnog – poreskog postupka. Naime, odredbama člana 101. ZOUP propisano je da se postupak obustavlja ako organ nađe da nema uslova da se dalje vodi, a zakon ne nalaže da se postupak nastavi.

S tim u vezi, u pogledu navoda da su nasledniku narušena prava koja su mu priznata članom 212. Zakona o nasleđivanju („Službeni glasnik RS”, br. 46/95, 101/03 – odluka USRS i 6/15 – u daljem tekstu ZON) ukazujemo da da Agencija za privredne registre registruje promenu člana ili preduzetnika na osnovu rešenja o nasleđivanju, jer je u obavezi da sprovede sudsku odluku prema odredbama člana 4. stav 3. Zakona o uređenju sudova („Službeni glasnik RS”, broj 10/23) kojima je propisano da je svako dužan da poštuje pravnosnažnu i izvršnu sudsku odluku. Ovo se odnosi i na predmetna rešenja koja donosi javni beležnik u ostavinskom postupku kao povereni posao. Na ovaj način nasledniku nije uskraćeno pravo priznato članom 212. stav 1. Zakona o nasleđivanju

V

Takođe, nema osnova za ocenu ustavnosti odredaba člana 26. stav 2. tačka 4) i člana 26. stav 8. ZPPPA, za koje je pokrenuta inicijativa od strane podnosioca advokata Lee Gerasimović iz Beograda, pa s tim u vezi ukazujemo na sledeće:

U pogledu navoda da postoji jezička, pojmovna i terminološka neusklađenost u spornim odredbama člana 26. ZPPPA, ukazujemo da je takva tvrdnja proizvoljna i neutemeljena, imajući u vidu da se navedena odredba bez bilo kakvih značajnih problema primenjuje od 2019. godine. Naime, jedna od nadležnosti Poreske uprave je da vrši registraciju poreskih obveznika dodeljivanjem poreskog identifikacionog broja (u daljem tekstu: PIB) i da vodi jedinstveni registar poreskih obveznika (član 160. tačka 1) ZPPPA). U tom smislu poreski obveznici su dužni da u registracionoj prijavi navedu tačne podatke u skladu sa poreskim i drugim relevantnim propisima i ukazujemo da je Poreska uprava jedini organ državne uprave koji dodeljuje PIB.

Pravnim licima, preduzetnicima i drugim subjektima za čiju registraciju je nadležna Agencija za privredne registre, PIB se dodeljuje preko te Agencije, u roku propisanom zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata. Licima za čiju registraciju je nadležan organ jedinice lokalne samouprave, PIB se dodeljuje preko tog organa, u roku propisanom zakonom. Za navedene subjekte registraciona prijava za dodelu PIB podnosi se preko Agencije za privredne registre, u okviru registracione prijave osnivanja, odnosno preko drugog nadležnog organa u skladu sa zakonom. Prilikom odlučivanja po zahtevu za dodelu PIB pravnim licima, preduzetnicima i drugim subjektima za čiju registraciju je nadležna Agencija za privredne registre, PIB se dodeljuje preko te Agencije.

Zakonom o izmenama i dopunama ZPPPA („Službeni glasnik RS” br. 86/19) koji je u primeni od 14. decembra 2019. godine izvršeno je preciziranje odredaba koje regulišu privremeno oduzimanje PIB u pogledu lica koji su kao osnivači, odnosno članovi stekli procentualno zanemarljiv udeo u privrednim društvima i ne postoji mogućnost njihovog uticaja na poslovanje takvih subjekata, tako da se PIB ne može dodeliti preduzetniku koji ima dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda nastale u vezi sa obavljanjem delatnosti u drugim privrednim subjektima u kojima je istovremeno osnivač sa udelom većim od 5%, odnosno ako mu je privremeno oduzet PIB u skladu sa ZPPPA.

Takođe, propisano je da u slučajevima privremenog oduzimanja PIB, Poreska uprava može rešenjem izreći privremenu meru zabrane registrovanja sticanja udela ili akcija u privrednim subjektima, odnosno osnivanja novih privrednih subjekata, osnivačima sa udelom većim od 5% u privrednim subjektima kojima je privremeno oduzet PIB, za vreme dok traje privremeno oduzimanje PIB.

Odredbom člana 26. stav 8. ZPPPA propisano je da ako Poreska uprava u postupku kontrole, odnosno u postupku provere na osnovu podataka iz službene evidencije, utvrdi da su u vreme dodele PIB postojale smetnje za dodelu PIB iz st. 2. i 7. ovog člana, Poreska uprava će rešenjem privremeno oduzeti dodeljeni PIB - do otklanjanja tih smetnji, a primerak rešenja dostaviće banci i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu iz novčanih sredstava na računu obveznika. Na navedeni način praktično je uređeno kako se otklanjaju greške koje su mogle nastati prilikom inicijalne dodele PIB poreskom obvezniku. Prema tome, kada se ima u vidu svrha ove odredbe, nema nikakve nesaglasnosti između odredbe kojom se uređuje dodeljivanje PIB i privremeno oduzimanje PIB, kako to sasvim proizvoljno navodi podnosilac inicijative.

Trebalo bi imati u vidu da su izmene i dopune ZPPPA i propisivanje ovih odredaba sprovedene u skladu sa merama i aktivnostima iz Akcionog plana Programa za unapređenje pozicije Republike Srbije na rang listi Svetske banke o uslovima poslovanja - Doing Business, odnosno zbog uvođenja jednošalterskog sistema registracije privrednih subjekata „One-Stop-Shop” i elektronske razmene podataka između Agencije za privredne registre i Poreske uprave prilikom registracije privrednih subjekata i dodele PIB. Primena navedenih odredaba ZPPPA je rezultirala značajnim efektom u vidu povećanja naplate javnih prihoda.

Takođe, unapređen je sistem registracije objedinjavanjem procedura Agencije za privredne registre i Poreske uprave i samim tim skraćeno je vreme registracije privrednih subjekata i dodele PIB. Takođe, smanjeni su i troškovi registracije privrednih subjekata, a sve navedene izmene su doprinele da Republika Srbija ostvari veliki napredak i uspešno sprovede reforme po zahtevu Svetske banke (Doing Business) u pogledu postupka registracije u Agenciji za privredne registre i dodele PIB privrednim subjektima.

Dalje, u pogledu tvrdnji da postoji povreda načela jedinstva pravnog poretka, odnosno povreda odnosa tzv. „sistemskih” i „običnih zakona”, ukazujemo da, ustavno načelo jedinstva pravnog poretka koje podrazumeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u okviru pravnog sistema Republike Srbije, načelno ne isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast, u konkretnom slučaju ZPPPA, kao poreskom propisu kojim je uređen poreski postupak, urede mere u funkciji poboljšanja poreske – finansijske discipline.

Prema tome, ukazivanje podnosioca inicijative da postoji nesaglasnost između propisa koje sasvim proizvoljno naziva „sistemskim“ (Zakon o privrednim društvima, Zakon o agenciji za privredne registre, Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, Zakon o centralnoj evidenciji privremenih ograničenja prava lica registrovanih u agenciji za privredne registre, Zakon o porezu na dohodak građana i Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje) u odnosu na ZPPPA za koji, pretpostavljamo da smatra „običnim“ u odnosu na navedene zakone, ne postoji nikakva nesaglasnost budući da navedeni propisi imaju različit predmet uređivanja.

Naime, shodno članu 1. stav 1. ZPPPA uređuje se postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda na koje se ovaj zakon primenjuje, prava i obaveze poreskih obveznika, registracija poreskih obveznika i poreska krivična dela i prekršaji. Prema tome, ZPPPA na opšti način uređuje sva pitanja koja su vezana za postupak registracije poreskih obveznika, shodno tome i sve zabrane i ograničenja koja su povezana sa ovom registracijom, i nijedan drugi zakon u ovom pogledu ne predstavlja „sistemski“ zakon u odnosu na ZPPPA, te u pogledu ovih pitanja ZPPPA je „sistemski“ zakon u odnosu na sve ostale zakone. Odnos ZPPPA prema drugim zakonima izričito je uređen članom 3. ZPPPA, kako se u nastavku dodatno obrazlaže.

U vezi sa navedenim, odredbama člana 3. st. 1. i 2. ZPPPA propisano je da ako je drugim zakonom pitanje iz oblasti koju uređuje ZPPPA uređeno na drukčiji način, primenjuju se odredbe ZPPPA. Ako ZPPPA nije drukčije propisano, poreski postupak se sprovodi po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, odnosno u skladu sa odredbama zakona koji uređuje inspekcijski nadzor. U konkretnom slučaju, ako je drugim zakonom (što između ostalog, znači i zakonom koji uređuje opšti upravni postupak) na drukčiji način uređeno pitanje iz oblasti primene koja je uređena ZPPPA (što znači i kada se radi o registraciji poreskih obveznika, odnosno o dodeljivanju i privremenom oduzimanju PIB u poreskom postupku) primenjivaće se odredbe ZPPPA. Supsidijarna primena Zakona o opštem upravnom postupku, odnosno Zakona o inspekcijskom nadzoru propisana je samo na slučajeve koje ZPPPA nije uredio.

U pogledu navoda inicijative koji se odnose na nesrazmernost ograničenja u vezi sa dodelom, odnosno oduzimanjem PIB i cilja koji se želi postići odredbama člana 26. stav 2. tačka 4) ZPPPA, ističemo da u ovom pogledu ne postoji nikakva nesrazmera. Naime, ovom odredbom se ograničava pravo na dodelu PIB onim licima koja ne ispunjavaju obaveze koje imaju u svojstvu poreskih obveznika na propisan način, odnosno ukoliko lica u kojima oni imaju značajno učešće (preko 5%) postupaju na ovaj način. Kako smo objasnili u delu IV ovog mišljenja imovinske posledice ovakvog ponašanja po javne prihode mogu biti izuzetno značajne, odnosno po vrednosti mogu značajno prevazići vrednost celokupne imovine lica na koje se odnose, odnosno imovine poreskih obveznika i njihovih osnivača i članova.

S tim u vezi posebno ističemo da lica koja su osnivači, odnosno članovi privrednog društva, pod uslovima koje propisuje član 31. ZPPPA mogu biti odgovorna za ispunjenje poreskih obaveza lica čiji su osnivači ili članovi (sekundarna poreska obaveza), što je takođe detaljno objašnjeno u delu IV ovog mišljenja. Pored navedenog, bitno je imati u vidu i da se navedena mera primenjuje do otklanjanja smetnji koje su prouzrokovale zabranu dodele PIB, odnosno privremenog oduzimanja PIB. U skladu sa navedenim, prema našem mišljenju navedena mera nije nesrazmerna u odnosu na cilj zbog koga se preduzima i to u pogledu lica na koje se odnosi (lice koje ne poštuje poreske propise i lice koje ima značajno učešće u poreskom obvezniku koje ne poštuje poreske propise), intenziteta (privremeno oduzimanje PIB, odnosno zabrana dodele PIB) i dužine trajanja (do otklanjanja smetnji koje su prouzrokovale primenu mere).

Dodatno, trebalo bi imati u vidu da se primenom navedene mere savesni poreski obveznici štite od mogućnosti nastanka štete usled ponašanja drugih poreskih obveznika koji svoje poreske obaveze ne ispunjavaju savesno i po osnovu toga mogu steći neopravdane prednosti na tržištu ili prouzrokovati neposrednu štetu drugim poreskim obveznicima radnjama koje nisu u skladu sa poreskim propisima a koje mogu biti od uticaja i na pravilno ispunjavanje poreskih obaveza drugih poreskih obveznika.

VI

U cilju ostvarivanja fiskalne politike, koja je u funkciji određene ekonomske i socijalne politike, kao i ostvarivanja ciljeva zbog kojih se ZPPPA donosi, zakonodavac je definisao navedenu zabranu na način na koji ima u vidu sve osobenosti poreskog postupka i važnost koju ima kako bi se naplata poreza učinila efikasnijom, a bez narušavanja osnovnih načela vođenja upravnog postupka.

Dalje, Ustav (čl. 21. i 22.) propisuje da su pred Ustavom i zakonom svi građani jednaki. Svi građani su jednaki u pravima i dužnostima i imaju jednaku zaštitu pred državnim i drugim organima bez obzira na rasu, pol, rođenje, jezik, nacionalnu pripadnost, veroispovest, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje ili koje lično svojstvo. Zadatak države je da merama razvojne, ekonomske i socijalne politike, pod jednakim uslovima, podstiče povećanje ekonomskog i socijalnog blagostanja građana, a obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina utvrđuje se prema ekonomskoj moći obveznika. Sistem i politika poreza determinisani su ekonomskom i socijalnom politikom, te s toga i ustavni princip o jednakosti ne podrazumeva apsolutnu jednakost (čime bi ekonomska politika zemlje bila lišena svakog smisla), već ravnopravnost svih fizičkih i pravnih lica koja su u istoj pravnoj situaciji.

Odredbom člana 58. stav 4. Ustava propisano je da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni, dozvoljeno samo u skladu sa zakonom.

Odredbom člana 91. stav 2. Ustava propisano je da je obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina opšta i zasniva se na ekonomskoj moći obveznika.

Kada se pođe od toga da nije sporno da je svrha donošenja ZPPPA sadržana u potrebi definisanja posebnog postupka kojim će se obezbediti uslovi za stvaranje efikasnog pravnog okvira za utvrđivanje, naplatu (redovnu i prinudnu) i kontrolu poreza, onda ne bi moglo da bude sporno ni to da je ovako propisana zabrana, upravo u funkciji ostvarivanja tog cilja.

U tom smislu, polazeći od ustavnog ovlašćenja da u okviru nadležnosti Republike Srbije uređuje i obezbeđuje finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije, zakonodavac je slobodan u izboru i definisanju odgovarajućih elemenata tog sistema, podrazumevajući tu i navedenu zabranu.

Pri tome, ustavnopravno posmatrano, zakonodavac u definisanju mera fiskalne politike, nije limitiran ni u kvalitativnom ni u kvantitativnom smislu. Zakonodavac je uvek dužan da se stara o tome da zakonodavnim rešenjima ne čini povrede ustavnih načela i drugih odgovarajućih ustavnih odredaba, odnosno ustavnog sistema u celini. Stvar je ocene svrsishodnosti i celishodnosti na koji način će se propisati odgovarajuće zabrane u poreskom postupku, imajući u vidu da se u krajnjoj meri one i definišu na odgovarajući način u cilju izvršavanja ustavne obaveze plaćanja poreza.

U tom smislu, opšti interes za blagovremeno plaćanje poreza, kao uslov za ostvarivanje prava i dužnosti Republike, svakako opravdava uvođenje navedenih zabrana.

S obzirom na sve navedeno u ovom mišljenju, Odbor predlaže da Ustavni sud odlukom odbije inicijative za ocenu ustavnosti člana 26. stav 2. tačka 4), člana 26. stav 8. i člana 29. st. 9. i 10. ZPPPA sa odredbama člana 3, člana 4. stav 1, člana 32, člana 58, člana 83. i člana 194. Ustava i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, budući da su inicijative neosnovane, što proizlazi iz svega iznetog.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PREDSEDNIK ODBORA  Milica Nikolić |