



СЛУЖБЕНИ ЛИСТ

ГРАДА ЗАЈЕЧАРА

ГОДИНА IX

БРОЈ 25

19. ЈУЛ 2016.



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-404/2014
1907 2016. године
Београд

Уставни суд, Мало веће у саставу: судија Предраг Тетковић, председник Већа и судије др Милан Марковић и др Горан П. Илић, чланови Већа, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 28. јуна 2016. године, донео је

ЗАКЉУЧАК

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Зајечара“, број 16/13).

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке наведене у изреци, а посебно одредаба чл. 2, 5, 6, 8, чл. 10. до 15. и чл. 20. и 27. те одлуке. Иницијатор сматра да је Привремени орган града Зајечара неовлашћено донео оспорену Одлуку, с обзиром на то да је, сагласно одредби члана 32. став 1. тачка 3) Закона о локалној самоуправи, доношење наведених одлука у надлежности скупштине општине; да је оспорена Одлука донета супротно Закону о финансирању локалне самоуправе, с обзиром на то да пре њеног усвајања није одржана јавна расправа; да су чл. 2, 5, 6, 8. и чл. 10. до 15. Одлуке у супротности са одредбама члана 77. Закона о планирању и изградњи; да је члан 20. Одлуке којим је одређено да „Дирекција за изградњу“ Зајечар врши обраду података у бази обвезника накнаде за коришћење грађевинског земљишта, у супротности са чланом 2а Закона о пореском поступку и пореској администрацији јер овим законом није предвиђена могућност „преноса надлежности у вези обвезника накнаде за грађевинско земљиште“, већ је одређено да јединице локалне самоуправе утврђују, наплаћују и контролишу своје изворне јавне приходе; да члан 27. Одлуке, супротно одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава Републике Србије, има повратно дејство јер ће се критеријуми, мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде прописани оспореном Одлуком која је ступила на снагу 1. јуна 2013. године, „примењивати код утврђивања накнаде за раније године уколико поступци нису правноснажно окончани“; да члан 27. Одлуке није у сагласности ни са чланом 5. Закона о пореском поступку и пореској администрацији којим је прописано да се пореска обавеза, тј. накнада за коришћење грађевинског земљишта, утврђује на основу прописа који су били на

снази у време њеног настанка, осим ако је, у складу са уставом и законом, за поједине одредбе закона предвиђено да имају повратно дејство.

Скупштина града Зајечара је у одговору на наводе из иницијативе, поред осталог, истакла: да је Влада донела Решење о именовању председника и чланова Привременог органа града Зајечара и да су, имајући у виду одредбу члана 86. став 4. Закона о локалној самоуправи, неосновани наводи иницијатора да овај орган није био надлежан да доноси акте из надлежности Скупштине града Зајечара; да је оспорена Одлука на снази, али да се не примењује „за период након 31. децембра 2013. године“, с обзиром на то да је одредбом члана 89. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11) прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа док се не интегрише у порез на имовину, а најкасније до 31. децембра 2013. године.

Оспорену Одлуку о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист града Зајечара“, број 16/13) донео је 24. маја 2013. године Привремени орган града Зајечара зато што је Влада својом Одлуком („Службени гласник РС“, број 37/13) од 23. априла 2013. године распустила Скупштину града Зајечара и образовала Привремени орган града Зајечара за обављање послова из надлежности Скупштине и извршних органа града Зајечара (члан 1.).

Наведеном одлуком о накнади за коришћење грађевинског земљишта која је донета, поред осталог, на основу одредаба члана 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), одредбе члана 89. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11) и одредбе члана 7. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06), прописују се критеријуми, мерила, висина, начин и рокови плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта на територији града Зајечара (члан 1. став 1.). Оспореним члановима Одлуке одређени су непосредни корисници грађевинског земљишта (члан 2.) и обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта (чл. 5. и 6.), уређено је вредновање и обрачун накнаде за коришћење грађевинског земљишта за становање и за обављање делатности (члан 8.), прописана је цена изграђеног грађевинског земљишта и начин утврђивања висине месечног износа накнаде за коришћење овог земљишта (чл. 10. до 15.). Оспореним чланом 20. Одлуке прописано је да обраду података у бази обвезника накнаде за коришћење грађевинског земљишта врши „Дирекција за изградњу“ Зајечар. Према оспореном члану 27. Одлуке, поступци који нису правноснажно окончани до доношења ове одлуке, наставиће се у складу са одредбама из ове одлуке.

Одредбама члана 77. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 47/03 и 34/06), у односу на које је иницијатор тражио оцену законитости Одлуке, били су одређени обвезници накнаде за коришћење грађевинског земљишта (ст. 1. до 3.), критеријуми и мерила за утврђивање висине накнаде уз овлашћење општине да у оквиру ових, Законом утврђених критеријума, својим актом пропише ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде (ст. 4. и 5.) и било је прописано да се принудна наплата накнаде врши по прописима којима се уређује порески поступак и пореска администрација (став 6.).

Наведени закон је престао да важи 11. септембра 2009. године, на основу одредбе члана 222. став 1. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 72/09). Нови Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14) не предвиђа плаћање накнаде за коришћење грађевинског земљишта због промене у режиму својине на грађевинском земљишту. Међутим, одредбом члана 220. важећег Закона прописано је да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину. Наведено законско решење је потврђено и орочено одредбом члана 89. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 24/11) којом је прописано да се накнада за коришћење грађевинског земљишта плаћа у складу са Законом о планирању и изградњи из 2003. године, док се наведена накнада не интегрише у порез на имовину, а најкасније до 31. децембра 2013. године, а одредбом става 2. овог члана Закона је прописано да до истека рока из става 1. овог члана јединица локалне самоуправе прописује ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, а може их прописати узимајући у обзир и намену коришћења објекта.

Сагласно наведеном, Уставни суд констатује да су одредбе члана 77. Закона о планирању и изградњи из 2003. године биле на снази све док накнада за коришћење грађевинског земљишта није интегрисана у порез на имовину, односно најкасније до 31. децембра 2013. године, до када је такође, најкасније, било временски ограничено и овлашћење надлежног органа јединице локалне самоуправе да својом одлуком, а у складу са Законом о планирању и изградњи, одреди ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања ове накнаде.

С обзиром на то да су престале да важе одредбе члана 77. Закона о планирању и изградњи из 2003. године у односу на које је иницијатор тражио оцену законитости оспорених чланова Одлуке, да се оспорена Одлука, која је донета у извршавању наведеног члана Закона, према наводима њеног доносиоца, а у складу са одредбом члана 89. став 1. Закона о планирању и изградњи из 2011. године, више не примењује, Уставни суд је констатовао да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену сагласности оспорених чл. 2, 5, 6, 8. и чл. 10. до 15. Одлуке са одредбама Закона о планирању и изградњи.

Разматрајући наводе иницијатора да Привремени орган града Зајечара није био овлашћен да донесе оспорену Одлуку с обзиром на то да је доношење одлука којима се утврђују стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, према одредби члана 32. тачка 3) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14), у надлежности скупштине општине, Уставни суд је имао у виду одредбе члана 85. тог закона којима је прописано да се скупштина јединице локалне самоуправе може распусти ако не заседа дуже од три месеца, ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке и ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом. Према одредбама члана 86. Закона, одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, односно надлежног

органа територијалне аутономије (став 1.), до конституисања скупштине и избора извршних органа јединице локалне самоуправе, текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе, обавља привремени орган јединице локалне самоуправе који чине председник и четири члана (став 4.), привремени орган јединице локалне самоуправе образује Влада (став 5.). Имајући у виду да је, у смислу одредбе члана 86. став 4. Закона о локалној самоуправи, привремени орган јединице локалне самоуправе овлашћен да до конституисања скупштине јединице локалне самоуправе обавља оне послове из надлежности скупштине за које је проценио да су текући и неодложни, са становишта значаја и потребе остваривања права грађана на локалну самоуправу, што укључује и доношење одлуке којом се уређује накнада за коришћење грађевинског земљишта на територији те јединице локалне самоуправе, Уставни суд је утврдио да су очигледно неосновани наводи иницијатора да је Привремени орган града Зајечара донео оспорену Одлуку супротно одредбама Закона о локалној самоуправи.

Када су у питању наводи иницијатора да оспорена Одлука није донета у складу са одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14 и 95/15) јер њеном доношењу није претходила јавна расправа, Уставни суд констатује да је наведеним законом прописано да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији у које, поред осталог, спадају и друге накнаде у складу са законом (члан 6. тачка 7)) које јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише почев од 1. јануара 2007. године (члан 60.). Одредбама члана 7. Закона одређено је: да стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком у складу са законом (став 1.), да се ова одлука доноси након одржане јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину (став 2.). Имајући у виду да накнада за коришћење грађевинског земљишта, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2011. године, закључно са 31. децембром 2013. године више није један од изворних јавних прихода јединице локалне самоуправе, у смислу одредбе члана 6. тачка 7) Закона о финансирању локалне самоуправе, Уставни суд је закључио да нема процесних претпоставки за оцену законитости поступка доношења оспорене Одлуке са Законом о финансирању локалне самоуправе.

Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15, 112/15 и 15/16), у односу на чије одредбе је иницијатор тражио оцену законитости чл. 20. и 27. Одлуке, прописано је да се овај закон примењује и на изворне јавне приходе јединица локалне самоуправе које те јединице утврђују, наплаћују и контролишу у јавноправном односу, као и на споредна пореска давања по тим основама (члан 2а став 1.). Међутим, како накнада за коришћење грађевинског земљишта закључно са 31. децембром 2013. године више није изворни јавни приход јединице локалне самоуправе који она утврђује, наплаћује и контролише, Уставни суд је закључио да нема процесних претпоставки за оцену сагласности чл. 20. и 27. Одлуке са одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Одредбама члана 197. Устава Републике Србије, у односу на које је подносилац иницијативе тражио оцену уставности члана 27. Одлуке, утврђено је да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство (став 1.) и да, изузетно, само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона (став 2.).

Према ставу Уставног суда, пропис има повратно дејство уколико мења односе установљене правноснажним појединачним актима, односно пуноважним правним пословима, донетим односно закљученим за време важења ранијег прописа. Како је у конкретном случају примена оспорене Одлуке одређена само у односу на оне (текуће) поступке утврђивања и плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта који нису правноснажно окончани до доношења оспорене Одлуке, Уставни суд је закључио да се оспореним чланом 27. Одлуке не доводи у питање уставни принцип забране повратног дејства општих правних аката. Полазећи од наведеног, Уставни суд сматра да су очигледно неосновани наводи иницијатора о несагласности члана 27. Одлуке са одредбама члана 197. ст. 1. и 2. Устава.

С обзиром на изложено, Уставни суд је, на основу одредбе члана 36. став 1. тачка 5) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио поднету иницијативу као очигледно неосновану.

На основу изложеног и одредаба члана 42в став 1. тачка 2) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Закључак као у изреци.



ПРЕДСЕДНИК ВЕЋА
СУДИЈА
Предраг Ђетковић, с.р.

За тачност отправка:

Иван Јелена

САДРЖАЈ

АКТА УСТАВНОГ СУДА

Закључак о одбацивању иницијативе за покретање поступка за
оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за коришћење
грађевинског земљишта..... 1

