Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУо-8/2015

9.11. 2016. године

Б е о г р а д

 Уставни суд, у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Катарина Манојловић Андрић, др Милан Марковић, др Боса Ненадић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 9. новембра 2016. године, донео је

О Д Л У К У

 1. Утврђује се да Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15) није у сагласности са законом.

 2. Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 20/10).

 3. Одбацује се захтев за обуставу извршења Решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију број 434-3-1/30/2015 од 18. августа 2015. године.

О б р а з л о ж е њ е

 Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности и законитости oдлука наведених у тач. 1. и 2. изреке. Иницијатор сматра да оспорене одлуке нису у сагласности са одредбама члана 51. и члана 195. став 2. Устава Републике Србије и одредбама Закона о финансирању локалне самоуправе из разлога што Скупштина града Краљева није у поступку утврђивања предлога наведених одлука организовала и спровела јавну расправу која је одредбом члана 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе прописана као обавезна фаза у поступку доношења „овакве врсте аката јединице локалне самоуправе“. Иницијатор је посебно оспорио уставност члана 14. Одлуке из тачке 1. изреке уз наводе да је ова одлука објављена 10. јула 2015. године у „Службеном листу града Краљева“, а да је чланом 14. Одлуке одређен почетак њене примене од 1. јануара 2015. године, што Одлуци даје повратно дејство. Подносилац иницијативе је такође предложио да Уставни суд до доношења коначне одлуке обустави од извршења решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију од 10. децембра 2014. године и 18. августа 2015. године којима је иницијатору утврђена накнада за заштиту и унапређивање животне средине за 2014, односно 2015. годину.

 Скупштина града Краљева, је у одговору на наводе из иницијативе, поред осталог, истакла: да је оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године престала да важи ступањем на снагу оспорене Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године; да је оспорену Одлуку из 2015. године Скупштина града Краљева донела у складу са Законом о заштити животне средине и да је на предлог Одлуке прибављено 26. маја 2015. године мишљење Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије. Из изложених разлога, доносилац оспорених аката је предложио да се одбаци поднета иницијатива за оцену њихове уставности и законитости.

 У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да је прва оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 20/10), коју је Скупштина града Краљева донела на седници одржаној 17. септембра 2010. године, престала да важи 18. јула 2015. године, када је ступила на снагу друга оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15).

 Оспорену Одлуку о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године, која је на снази, Скупштина града Краљева је донела 10. јула 2015. године на основу, поред осталог, одредаба члана 20. став 1. тачка 4. и члана 24. став 1. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), члана 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 72/09 и 43/11) и уз сагласност Министарства пољопривреде и заштите животне средине број: 401-00-01365/2015-09 од 26. маја 2015. године. Одлуком се прописује накнада за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева (у даљем тексту: накнада) и утврђују обвезници, висина, рокови, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника, начин коришћења средстава од накнаде, ради стварања материјалних услова за остваривање права и дужности града Краљева у области заштите и унапређивања животне средине (члан 1.). Оспореним чланом 14. Одлуке одређено је да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу града Краљева“, а примењиваће се за утврђивање и обрачун накнаде за 2015. годину и надаље.

 Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14) прописано је да град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени (члан 24. став 1.) и да скупштина општине, у складу са законом, утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада (члан 32. тачка 3)).

 Законом о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14 и 95/15) прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, у које, између осталог, спадају и друге накнаде у складу са законом (члан 6. тач. 1) и 7)). Према одредбама члана 7. Закона, 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.), одлука из става 1. овог члана доноси се након одржавања јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину (став 2.).

 Према одредбама члана 87. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – Одлука УС и 14/16), јединица локалне самоуправе може, из оквира својих права и дужности, прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине (став 1.), ову накнаду својим актом прописује скупштина јединице локалне самоуправе (став 2.), јединица локалне самоуправе својим актом утврђује висину, рокове, обвезнике, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања, а у складу са утврђеним критеријумима које ближе прописује Влада (став 8.), надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да прибави мишљење министарства надлежног за послове животне средине на предлог акта о накнади за заштиту и унапређење животне средине (став 9.), а средства остварена од накнаде се користе, преко буџетског фонда, наменски за заштиту и унапређивање животне средине (став 10.).

 Разматрајући захтев иницијатора за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године, Уставни суд је утврдио да нису испуњене процесне претпоставке за покретање поступка за оцену уставности и законитости наведене одлуке, имајући у виду да је након иницирања поступка пред Судом оспорена Одлука у целини престала да важи, а да Уставни суд није нашао да поступак нормативне контроле треба покренути ради отклањања последица неуставности или незаконитости. Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 7) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13-Одлука УС, 40/15-др. закон и 103/15), одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године и одлучио као у тачки 2. изреке.

 Полазећи од наведеног разлога за одбацивање иницијативе, Суд је одлучивање о захтеву иницијатора за обуставу извршења Решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију број: 434-3-1/390/2014 од 10. децембра 2014. године, које је донето на основу одредаба оспорене Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2010. године, оценио као беспредметно.

 У вези са наводима иницијатора о неуставности и незаконитости Одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године, Уставни суд је пошао од цитираних одредаба Закона о заштити животне средине из којих произлази да је скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена да својим актом пропише накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, односно да својим актом утврди висину, рокове, обвезнике, начин плаћања накнаде и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања ове накнаде. Наведена накнада представља изворни приход јединице локалне самоуправе, сагласно одредби члана 6. тачка 7) Закона о финансирању локалне самоуправе, јер се ради о посебној накнади која је успостављена законом. Сагласно одредби члана 7. став 1. Закона о финансирању локалне самоуправе, скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком утврђује стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, у складу са законом. Када је у питању поступак доношења и мењања наведене одлуке, одредбама члана 7. Закона прописана је обавеза да се пре доношења одлуке одржи јавна расправа, а могућност измене одлуке предвиђена је само једном годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину (став 2.), или изузетно, и у случају доношења, односно измене закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединица локалне самоуправе (став 3.) како би се могло извршити усаглашавање са измењеним решењима у овим актима.

 Полазећи од наведеног и документације коју је у вези са доношењем оспорене Одлуке доставила Скупштина града Краљева, а која садржи мишљење надлежног министарства у вези са предлогом ове одлуке и мишљења Градске управе града Краљева, Одељења за привреду и финансије од 12. јуна 2015. године и Комисије за друштвено-економски развој, привреду и финансије Скупштине града Краљева од 8. јула 2015. године, а без пружања било каквог доказа о организовању и спровођењу јавне расправе приликом доношења оспорене Одлуке, Уставни суд је констатовао да Скупштина града Краљева није организовала и спровела јавну расправу у поступку утврђивања предлога оспорене Одлуке. Имајући у виду да прибављање мишљења надлежног министарства на предлог одлуке о накнади за заштиту и унапређење животне средине, у складу са одредбом члана 87. став 9. Закона о заштити животне средине, не искључује обавезу јединице локалне самоуправе да пре доношења наведене одлуке одржи јавну расправу, Уставни суд је утврдио да Скупштина града Краљева није спровела законом прописан поступак доношења оспорене Одлуке јер није одржала јавну расправу приликом њеног доношења, а што је одредбом члана 7. став 2. Закона о финансирању локалне самоуправе прописано као обавезна фаза у поступку доношења овакве врсте акта јединице локалне самоуправе.

 С обзиром на изнето, Уставни суд је оценио да оспорена Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева из 2015. године није донета у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе, па је одлучио као у тачки 1. изреке.

 С обзиром на утврђену незаконитост оспорене Одлуке у целини са аспекта поступка њеног доношења, Уставни суд се није посебно упуштао у оцену уставности члана 14. Одлуке у делу којим је уређена примена наведене одлуке.

 Имајући у виду да се иницијативом оспорава уставност и законитост поступка доношења одлуке о накнади за заштиту и унапређивање животне средине и да о овом уставноправном питању Уставни суд већ има заузет став изнет у Одлуци IУо-1256/2010 од 20. децембра 2012. године („Службени гласник РС“, број 12/13) и Одлуци IУо-338/2013 од 20. марта 2014. године („Службени гласник РС“, број 46/14), Суд је, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду, одлучио без доношења решења о покретању поступка.

 С обзиром на то да је донео коначну одлуку, Уставни суд је одбацио захтев иницијатора за обуставу извршења Решења Градске управе града Краљева, Одељења за пореску администрацију број 434-3-1/30/2015 којим је 18. августа 2015. године иницијатору утврђена накнада за заштиту и унапређивање животне средине за 2015. годину, сагласно одредби члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, и решио као у тачки 3. изреке.

 Полазећи од изложеног, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 4), члана 46. тачка 3) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

 На основу одредбе члана 168. став 3. Устава Републике Србије, Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине на територији града Краљева („Службени лист града Краљева“, број 17/15) престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић, с.р.

РК