

## ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ

## Ретроактивно одређивање пореза и доприноса

Представком четворице адвоката из Апатина иницирано је покретање поступка пред Уставним судом Србије за оцену уставности и законитости Одлуке СО Апатин о изменама и допунама Одлуке о општинским порезима и доприносима грађана („Службени лист општине Апатин” бр. 3/90.). Иницијатори истичу да су Одлуком о изменама и допунама Одлуке о општинским порезима и доприносима грађана повећани годишњи паушални износи пореза и доприноса за 1990. годину. Одлука је објављена 17.IV 1990. године, ступила је на снагу осмог дана од дана објављивања, а према члану 7. Одлука се примењује од 1. јануара 1990. године, тј. ретроактивно. По мишљењу иницијатора, оваквим нормирањем повређен је принцип забране повратног дејства из члана 235. Устава СР Србије. Поред тога, иницијатори сматрају да су доношењем оспорене одлуке повређене и одредбе члана 5, става 1. и члана 186. Закона о порезима и доприносима грађана.

У одговору доносиоца оспореног прописа истиче се да су, давањем повратног дејства овом пропису, оштећена само два адвоката, који нису на време поднели захтев општинској служби друштвених прихода да им се обавезе утврђују према стварном личном доходу. Иначе, за масу пореских обвезника оспореном одлуком смањен је годишњи паушални износ пореза и доприноса.

Одлуком СО Апатин о општинским порезима и доприносима грађана („Службени лист општине Апатин”, број 11/89), која је донета 29. децембра 1989. године, прописане су стопе за обрачун пореза и доприноса грађана, односно, прописани су годишњи паушални износи пореза и доприноса грађана, а на основу овлашћења из Закона о порезима и доприносима грађана („Службени гласник СРС”, број 60/89). Одредбама чл. 13–18. уређено је оперизивање личног дохотка од самосталног обављања делатности у годишњем паушалном износу.

Одлуком СО Апатин о изменама и допунама Одлуке о општинским порезима и доприносима грађана („Службени лист општине Апатин”, број 3/90), измењени су годишњи паушални износи пореза и доприноса (чланом 2. измењен је члан 14. основног текста Одлуке), а чланом 7. прописано је да ће се ова Одлука примењивати од 1. јануара 1990. године. Чланом 8. прописано је да обвезници пореза из личног дохотка који не упошљавају више од три радника имају право да се у року од 30 дана изјасне о начину опорезивања. Одлука је објављена 17. априла 1990. године, а ступила на снагу 25. априла 1990. године. Из садржине иницијативе произилази да се иницијативом у ствари оспорава чл. 2. и 7. Одлуке.

Закон о порезима и доприносима грађана („Службени гласник СРС”, бр. 60/89 и 12/90), сагласно одредбама чл. 17. и 22. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник Републике Србије”, број 1/90) на снази је до усклађивања са Уставом, а најкасније до 31. децембра 1991. године. Оспорена Одлука СО Апатин, остаје на снази до усклађивања Закона о порезима и доприносима грађана, са Уставом Републике Србије, а према члану 18. Уставног закона. Према томе, оспорена одлука цени се у односу на Устав СРС и на Закон о порезима и доприносима грађана.

Чланом 7. Одлуке о изменама и допунама Одлуке дато је Одлуци повратно дејство, што је несагласно са чланом 235. Устава СР Србије.

Чланом 8. Одлуке о изменама и допунама повређен је члан 33. Закона о порезима и доприносима грађана. Наиме, чланом 31. Закона прописано је да порез и допринос од самосталног обављања делатности личним радом у годишњем паушалном износу плаћају обвезници који запошљавају до три радника, а чланом 33. Закона дато је право истим обвезницима да се својом вољом определе за утврђивање пореза и доприноса према стварном личном доходу. Истом одредбом утврђен је рок у којем се може поднети захтев за

утврђивање обавеза према стварном личном дохотку, а то је најкасније до 31. децембра године која претходи години за коју обвезник тражи утврђивање обавеза према стварном личном дохотку. Овде имамо изричиту законску забрану, што значи да се прописом скупштине општине не може наведено питање уређивати, а то даље значи да општина ово питање није ни могла да уреди.

Не би се могло прихватити мишљење иницијатора да су чланом 2. Одлуке повређене одредбе члана 5, става 1. и члана 186. Закона о порезима и доприносима грађана. Чланом 5, став 1. овог Закона прописано је да се утврђивање и наплата пореза и доприноса врши по прописима који важе на дан 1. јануара године за коју се врши утврђивање. чланом 186. став 1. прописано је да се утврђивање пореза и доприноса за 1990. годину може изузетно вршити по прописима донетим до 28. фебруара 1990. године. Овим законским одредбама није забрањено да се после наведених рокова доносе нови прописи, већ је забрањено да се ти прописи примењују уназад а то значи да прописи донети у току 1990. године после ових рокова, нису самим тим несагласни са Законом о порезима и доприносима грађана, али се они могу примењивати тек од 1. јануара 1991. године.

На основу изнетог, а сагласно члану 130. Устава Републике Србије, Уставни суд донео је одлуку и утврдио да члан 7. Одлуке СО Апатин о изменама и допунама Одлуке о општинским порезима и доприносима грађана („Службени лист општине Апатин”; бр. 3/90) није у сагласности с Уставом, а да члан 8. Одлуке није у сагласности са Законом о порезима и доприносима грађана.

*(Одлука Уставног суда Србије IV–бр. 190/90 од 22. новембра 1990. године)*

### Коришћење заједничких просторија зграде

Представком је дата иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Одлуке СО Ниш, о коришћењу заједничких просторија и уређаја у згради земљишта које служи редовној употреби зграде, донете 29. јуна 1988. године.

Иницијатор сматра да је оспорена Одлука незаконита због тога што закон не даје Скупштини општине овлашћења каква она користи при доношењу ове одлуке, као и да је неуставна јер ускраћује станарима право да, преко органа управљања зградом, одлучују о начину коришћења заједничких просторија у стамбеној згради и о начину плаћања накнаде за њихово коришћење.

Оспореном Одлуком о коришћењу заједничких просторија и уређаја у згради и земљишта које служи редовној употреби зграде, утврђена су права и обавезе станара у коришћењу заједничких просторија и уређаја у згради, земљишта које служи редовној употреби зграде као и начин плаћања одговарајућег дела накнаде за коришћење заједничких уређаја у згради која се плаћа поред станарине.

Одлуком се утврђује шта се сматра заједничким просторијама (члан 2, ст. 3.). У ставу 4. члана 2. прописано је да орган управљања стамбене зграде ближе утврђује начин коришћења заједничких просторија и уређаја.

Чланом 3. и 4. Одлуке уређен је начин коришћења земљишта које служи редовној употреби зграде.

Начин плаћања накнаде за коришћење заједничких просторија и уређаја утврђен је у чл. 5. и 6. Одлуке.

У члану 7. Одлуке прописан је начин плаћања накнаде за електричну струју и воду утрешеном за погон термоподне станице, уколико је она пројектом предвиђена за више стамбених зграда, према броју станова у њима.

Одредбом члана 8. прописан начин плаћања накнаде за заједничке просторије коју користе станари више стамбених зграда према броју станова у њима.

Чланом 9. допуштена је могућност да скуп станара може доносити одлуке о издвајању и удруживању средстава станара ради побољшања услова становања, живота и рада станара у згради.

У члану 10. Одлуке прописано је да станари врше расподелу накнаде прописане чл. 6, 7, 8. и 9. Одлуке, према испостављеним рачунима или према предрачуну трошкова и утврђују рок извршења наплате.

Члан 273. Устава СР Србије регулисана су права и дужности општине.

Алинејом 5, става 2. наведеног члана била је овлашћена општина да уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби; уређује и обезбеђује изградњу и уређење градова, насеља, подручја са посебном наменом и другог простора; да доноси урбанистички и друге просторне планове и програме у складу са плановима и програмима привредног и друштвеног развоја и утврђује и обезбеђује спровођење политике стамбене изградње, станарина, коришћења и одржавања стамбеног фонда и пословног простора; да обезбеђује услове за вршење делатности комуналних организација и услове за развој и рад организација у области друштвених делатности и да према тим организацијама врши права и дужности утврђене Законом.

Скупштина општине Ниш донела је оспорену Одлуку на основу чл. 29. и 63. Закона о стамбеним односима и члана 11. Закона о самоуправним интересним заједницама становања.

Међутим, наведене одредбе Закона о стамбеним односима не дају овлашћење општини да уређује права и обавезе станара у коришћењу заједничких просторија и уређаја у стамбеним зградама и земљишта које служи њиховој редовној употреби. Одредбом члана 29. Закона о стамбеним односима утврђена је обавеза носиоца станарског права да плаћа станарину од дана уселења у стан, као и одговарајући део накнаде за коришћење заједничких уређаја у згради, ако се та накнада плаћа.

Одредбом члана 63. Закона о стамбеним односима утврђено је право носилаца станарског права и сопственика станова као посебних делова зграде да користе перионице, сушионице, поткровља, кровове, подруме и друге заједничке просторије и уређаје у стамбеној згради који служе свим станарима, у складу са њиховом наменом. У ставу 3. Законом је овлашћен орган управљања стамбене зграде да се стара о наменском коришћењу заједничких просторија и уређаја и да ближе утврђује начин њиховог коришћења, као и обавезе станара и корисника пословног простора при коришћењу и одржавању заједничких делова и уређаја у стамбеној згради.

Ако у стамбеној згради није образован орган управљања, или не врши ове обавезе, наведена овлашћења и обавезе преузима Самоуправна интересна заједница становања.

Према томе, цитиране одредбе Закона о стамбеним односима не дају општини овлашћења да уређује наменско коришћење заједничких просторија и уређаја у зградама, нити да утврђује начин плаћања накнаде за њихово коришћење. Ово право Законом је стављено у надлежност органима управљања стамбене зграде, односно Самоуправне интересне заједнице становања.

Такође одредбе члана 11. Закона о самоуправним интересним заједницама не дају ни овлашћења Скупштини општине да уреди питање коришћења и накнаде за коришћење заједничких просторија и уређаја у стамбеним зградама. Овом одредбом управљање и одржавање стамбених зграда и станова поверено је даваоцима станова и станарима, који остварују ове обавезе и овлашћења у заједници становања. У остваривању овога права и обавезе станари се, заједно са даваоцима станова на коришћење, поред осталог, старају о правилном коришћењу станова, заједничких просторија зграда и њиховом одржавању, одлучују о коришћењу дела станарине који припада

стамбеној згради, старају се о уређивању и одржавању земљишта које припада згради итд.

Према томе, питање правног регулисања коришћења и плаћања накнаде за коришћење заједничких просторија и уређаја у стамбеним зградама и земљишта које служи редовној употреби зграде, Законом је било стављено у надлежност органима управљања зграда и самоуправним интересним заједницама, а не скупштини општине. Стога, општина није била овлашћена да својим прописима уређује наведена правна питања.

На основу свега изложеног Уставни суд је правилно оценио да се овде ради о повреди Закона и донео одлуку којом је укинуо Одлуку о коришћењу заједничких просторија и уређаја у згради и земљишта које служи редовној употреби зграде СО Ниш, од 29. јуна 1988. године.

*(Одлука Уставног суда Србије IY-26/89 од 8. новембра 1990. године)*

### **Висина накнаде за коришћење грађевинског земљишта**

Иницирано је покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости одредаба чл. 3. и 8. Одлуке Скупштине општине Краљево о изменама и допунама Одлуке о накнади за коришћење грађевинског земљишта („Службени лист општине Краљево”, бр. 13/89).

Према наводима иницијатора несагласно је са законом преношење дела средстава накнаде за коришћење грађевинског земљишта месној заједници, у складу са програмом који доноси месна заједница (чл. 3. Одлуке). Иницијатор сматра да месна заједница тиме прераста у паралелан фонд за уређивање грађевинског земљишта, што није у складу са законом. Посебно указује да су прописивање обавезе плаћања троструко повећане накнаде корисницима грађевинског земљишта на којем су привремени или бесправно изграђени објекти и десетоструко повећање накнаде за земљиште на којем су објекти сезонског и повременог карактера, несагласни са уставним начелом о једнакости свих грађана пред законом, као и са законом прописаним садржајем те накнаде (чл. 8. Одлуке).

Скупштина општине Краљево, у свом одговору, сматра да нема законских сметњи да се одлуком скупштине општине пренесе месној заједници део средстава накнаде за коришћење грађевинског земљишта, ради наменског искоришћавања тих средстава у складу са њеним програмом. У погледу троструког и десетоструког грађевинског земљишта, зависно од карактера објекта (изграђени без одобрења, привремени или сезонски објекти) Скупштина општине наводи да је циљ таквог уређења обавезе корисника, стимулсање легалне изградње објеката, као и брже привођење земљишта планираној урбанистичкој намени. Уколико Суд сматра да су ове одредбе несагласне са законом, она је изразила спремност да у року који Суд одреди, усагласи наведене одредбе са законом.

У току поступка, Суд је утврдио да је одредбама члана 8. Одлуке уведена обавеза плаћања троструко увећаног износа прописане накнаде за коришћење грађевинског земљишта, на којем су објекти привременог карактера, као и објекти подигнути без одобрења, а десетоструко више уколико су објекти сезонског или повременог карактера. Ове одредбе су несагласне са чланом 56, ст. 2. и 3. Закона о грађевинском земљишту – пречишћен текст („Службени гласник СРС”, бр. 23/90). Према овим законским одредбама висина наведене накнаде утврђује се зависно од погодности које одређено земљиште пружа кориснику и то како с обзиром на положај у насељеном месту, тако и с обзиром на одређену намену коришћења (за становање, за производњу или другу пословну делатност). Према овим законом одређеним критеријумима, на одређеном земљишту истог положаја у насељу, два корисника исте делатности у два суседна објекта од којих је у погледу коришћења грађевинског земљишта, тј. независно од карактера изградње објеката (трајни или привремени). Следствено томе, по оцени Суда, оспореним одредбама

Одлуке корисници су доведени у неравноправан положај пред законом, односно повређено је уставно начело о једнакости свих грађана пред законом (чл. 178. Устава СР Србије). Ово тим пре што од привременог корисника земљишта не зависи када ће земљиште бити приведено урбанистичкој намени, већ је то предмет одговарајућих програма Скупштине општине као и реализације тих програма.

Из изнетих разлога, а имајући у виду последице које су применом оспорених одредаба Одлуке произведене, Суд је одлучио да исте поништи.

*(Одлука Уставног суда Србије IY-55/90 од 13. септембра 1990. године)*

### Доношење општег акта о дисциплинској одговорности

Иницирано је покретање поступка пред Уставним судом Србије за утврђивање неуставности и незаконитости Правилника о покретању и вођењу дисциплинског поступка и изрицању мера због повреда радних обавеза и радне дисциплине радника радних заједница Републичког секретаријата за унутрашње послове Социјалистичке Републике Србије, Београд, од 16. XI 1977. године.

Подносилац представке наводи да је оспорени Правилник донет још 1977. године, па је као такав застарео и у супротности је са чланом 122. сада важећег Закона о унутрашњим пословима.

У одговору доносиоца оспореног акта се наводи да Правилник није у супротности са одредбама важећег члана 122. Закона о унутрашњим пословима, нити је застарео. Иако је наведени Правилник донет на основу члана 134. раније важећег Закона, према коме оспорени акт доноси Савет радне заједнице и старешина органа, у погледу доносилаца акта ово овлашћење суштински није измењено, јер је старешина органа исто што и функционер који руководи органом, односно републички секретар (који је и функционер који руководи органом), па је стога у време доношења, а и сада, оспорени акт донет од овлашћених доносилаца.

Оспорени Правилник донели су, као заједнички акт, савети радних заједница у Републичком секретаријату за унутрашње послове СР Србије и Републички секретар, 16. XI 1977. године.

Правилник уређује покретање, вођење дисциплинског поступка и изрицање мера због повреда радних обавеза и радне дисциплине, и то: утврђује учеснике који се сматрају странком у овом поступку; овлашћена лица за подношење захтева за покретање поступка; садржину захтева и поступање по захтеву; главни претрес пред дисциплинским судом; учешће тужиоца и браниоца; изузеће председника и чланова дисциплинског суда; достављање писама и разгледање списка, доношење, објављивање и садржину одлука дисциплинског суда; трошкове поступка; поступак по жалби и др.

Одредбом члана 134, ст. 1. раније важећег закона о унутрашњим пословима („Службени гласник СРС”, бр. 10/77) било је предвиђено да се покретање и вођење дисциплинског поступка и изрицање мера због повреда радних обавеза и других повреда радне дисциплине спроводи по самоуправном општем акту који доноси савет радне заједнице и старешина органа. Каснијим изменама и допунама Закона ова одредба је била утолико измењена што је у члану 144. Закона било прописано да акт доноси савет радне заједнице и функционер који руководи органом (Закон о унутрашњим пословима – пречишћен текст – „Службени гласник СРС”, бр. 22/85). Чланом 122, став 1. сада важећег Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник СРС”, бр. 30/89, 35/89. и 9/90), такође је прописано да се покретање и вођење поступка и изрицање мера због повреда радних обавеза и других повреда радне дисциплине спроводи по самоуправном општем акту који доноси Савет радне заједнице и републички секретар.

Како су, у конкретном случају, оспорени акт донели савети радних заједница у саставу Републичког секретаријата и републички секретар, а

имајући у виду и материју која је оспореним актом уређена, по оцени Суда оспорени Правилник донет је у складу са овлашћењима из раније важећег, односно сада важећег Закона и по поступку који није био у супротности са Законом у време његовог доношења, а ни са сада важећим чланом 122, став 1. Закона о унутрашњим пословима.

Регулисање ових питања у складу је са овлашћењима из члана 31, став 4. Устава СР Србије, према коме се права, обавезе и одговорности радника у радним заједницама органа друштвено– политичких заједница уређују законом, а кад то природа делатности органа дозвољава – и самоуправним споразумом, односно уговором радне заједнице и тих органа и самоуправним општим актима радне заједнице.

Сада важећим Законом о унутрашњим пословима, који је ступио на снагу 30. јула 1989. године, није предвиђена обавеза усаглашавања самоуправних општих аката овог Секретаријата, па се, у конкретном случају, не ради ни о застарелости оспореног Правилника и протеку рока за његово усаглашавање са законом.

На основу изложеног Суд је решио да не прихвати иницијативу.

*(Решење Уставног суда Србије IV-187/90 од 13. септембра 1990. год.)*

Припремио др Томислав Вељковић

## ОДЛУКЕ ВИШЕГ ПРИВРЕДНОГ СУДА СРБИЈЕ

### Преношење права оснивача радне организације у оснивању на једног оснивача

Више оснивача основали су радну организацију. Касније није дошло до изградње и конституисања ове радне организације, нити је иста усаглашена са одредбама Закона о предузећима.

Оснивачи су одлучили да сва права оснивача пренесу на једног од њих, а овај је прихватио да преузме права и обавезе радне организације у оснивању с тим да нема никакве обавезе према осталим оснивачима.

Првостепени суд је одбио захтев оснивача, коме су припојена и пренета средства бивше радне организације у оснивању, да то упише у судски регистар, са образложењем да радна организација у оснивању не може да врши статусне промене јер се није конституисала, а није се ни усагласила са Законом о предузећима.

Виши привредни суд Србије уважио је жалбу оснивача, укинуо решење првостепеног суда, а предмет вратио на поновни поступак.

Из образложења:

„У конкретном случају не ради се о припајању субјекта (радне организације у оснивању), већ се ради о припајању капитала који је издвојен за оснивање радне организације у оснивању и његовом преношењу на једног од оснивача, са истовременим преношењем права и обавеза и преузимањем радника, на овог оснивача, а што је допуштено у смислу чл. 145 б, ст. 2. Закона о предузећима и то без права управљања.

Како су оснивачи радне организације у оснивању усвојили споразум о статусној промени радне организације у оснивању тако да иста престаје са радом као правно лице, а да се средства припоје једном од оснивача, то првостепени суд није могао одбити упис у судски регистар оваквог спајања средстава па је тиме починио битну повреду поступка, а погрешно је применио и материјално право.

У поновљеном поступку суд ће утврдити да ли је подносилац захтева испунио услове за упис у судски регистар па ће такав упис и извршити”.

Према томе, оснивачи радне организације у оснивању могу одлучити да своја оснивачка права пренесу на једног од оснивача. Овим права трећих